Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Bundesamt für Migration BFM

Bern, 28. November 2012 Version 5.0

Konzept zur Steuerung und Bewältigung der ausserordentlichen Lage im Asylwesen (Notfallkonzept Asyl)

Inhaltsverzeichnis

Grundlagen des Konzepts 5
1.1 Anlass und Auftrag 5
1.2 Ziele und Strategie 5
1.3 Vorgehen 6
1.4 Grundlagen im Einzelnen 7
1.4.1 Begriffsdefinitionen 7
1.4.2 Erfahrungswerte 7
1.4.3 Einbezug aller Partner 8
1.4.4 Anwendung des Konzepts 8
1.4.5 Massnahmensteuerung durch Indikatoren und Plangrössen 8
1.5 Leistungsfähigkeit des gesamten Asylsystems 8
1.6 Würdigung der Vorläuferprojekte 9
2 Normallage und Ist-Zustand 11
3 Dynamisches Szenarienmodell 12
3.1 Das Modell bildet die sich ändernde Ausgangslage ab 12
3.2 Darstellung der aktuellen Lage (Ist-Zustand) anhand eines Szenariendiagramms 12
3.3 Das Profil der Gesuchsteller 14
3.4 Die Notfallszenarien 14
3.4.1 Szenario 1: Sehr hoher Zustrom von Asylsuchenden 14
3.4.2 Szenario 2: Starke Zunahme der erstinstanzlichen Entscheidpendenzen 15
3.4.3 Szenario 3: Starke Zunahme der Vollzugspendenzen 16
4 Entscheidmechanismen und -gremien 18
4.1 Nachrichtenbeschaffung und Auswertung von Indikatoren zur Beurteilung der Lage 18
4.2 Prozess zur Auslösung des Notfallmanagements 19
4.3 Sonderstab Asyl: Ziele, Aufgaben, Mitglieder und Arbeitsweise 20
4.4 Ständiges Massnahmenmanagement und Aktualisierungsprozess 21
5 Rechtliche Aspekte der Notfallplanung 22
5.1 Ausgangslage 22
5.2 Grundlagen im Verfassungsrecht 22
5.2.1 Verfassungsunmittelbares (selbstständiges) Verordnungs- und Verfügungsrecht … 23
5.2.2 … der Bundesversammlung 23
5.2.3 … des Bundesrats 24
5.3 Rechtlicher Anpassungsbedarf und Form allfälliger Erlasse 24
6 Planung und vorbereitende Massnahmen 26
6.1 Behandlungsstrategie 26
6.2 Rechtliche Massnahmen 28
6.2.1 Gewährung vorübergehenden Schutzes (Art. 4 AsylG) 28
6.2.2 Notstandsklausel (Art. 55 AsylG) 29
6.3 Unterbringung 30
6.3.1 Unterbringungsstrategie des BFM 30
6.3.2 Ordentliche Unterbringungsstruktur und strategische Reserve 31
6.3.3 Auftrag zum Aufbau einer strategischen Unterbringungsreserve 32
6.3.4 Unterbringung von Asylsuchenden in Anlagen des Bundes (Art. 26a AsylG) 32
6.3.5 Subsidiäre Unterstützung durch die Armee 33
6.3.6 Unterstützung des EJPD durch das VBS 33
6.3.7 Die Rolle der Armee in der ausserordentlichen Lage 34
6.4 Internationale Handlungsoptionen 34
7 Kosten und Finanzierung 36
8 Informations- und Kommunikationskonzept 37
8.1 Ziel des Konzepts I&K, Grundsätze 37
8.2 Kommunikation vor Eintreten der ausserordentlichen Lage 37
8.3 Kommunikation während der ausserordentlichen Lage 38
8.3.1 Akteure und Partnerstellen 38
8.3.2 Öffentlichkeit 38
9 Umsetzung des Konzepts 39

Executive Summary

Vor dem Hintergrund der Entwicklungen in Nordafrika im Jahr 2011 beauftragte der Bundesrat am 11. Mai 2011 das EJPD mit der Erarbeitung eines Notfallkonzepts Asyl. Dieses Mandat wurde dem Fachausschuss Asylverfahren und Unterbringung, der im Hinblick auf die Situation in Nordafrika erweitert wurde, übertragen. Mit dem Entscheid, eine Notfallplanung erstellen zu lassen, trug der Bundesrat der Tatsache Rechnung, dass eine effektive Bewältigung etwa eines drastisch erhöhten Zustroms von Asylsuchenden (oder einer anderen ausserordentlichen Lage) eine vorausschauende Planung erfordert. Aktuelle Grundlagen für eine solche Planung lagen bis anhin nur in Teilbereichen vor.

Zudem beschloss der Bundesrat, einen Sonderstab Asyl zu schaffen, der bei Bedarf einberufen wird und politisch-strategische Entscheide auf Stufe Bundesverwaltung oder Bundesrat unterstützen soll. Im Sonderstab vertreten sind neben der Direktion des BFM weitere Vertreter des EJPD, Vertreter des VBS, des EDA und des EFD sowie Mitglieder der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz (KKJPD) und der Sozialdirektorenkonferenz (SODK). Die Zusammenführung aller relevanten Akteure in einem einzigen Gremium und auf der gleichen Entscheidungsstufe stellt eine einheitliche Gesamtstrategie sicher.

Das Notfallkonzept Asyl ist als ein vorsorgliches und vorbereitendes Planungsinstrument ausgelegt. Es soll den verantwortlichen Entscheidungsträgern ermöglichen, zeitgerecht und wirkungsvoll auf besonders kritische Entwicklungen im Asylbereich zu reagieren und auch komplexe Entscheide rasch zu fällen. Die im Notfallkonzept vorgesehenen Massnahmen und Prozesse sollen bei Bedarf ohne Verzögerung implementiert werden können. Damit soll letztendlich das strategische Ziel sichergestellt werden, dass die Schweiz Schutzsuchenden auch in angespannten Situationen zuverlässig Hilfe bieten kann.

Das Notfallkonzept unterscheidet zwischen der „besonderen Lage“ und der „ausserordentlichen Lage“. Als besondere Lage gilt die Eskalationsstufe zwischen dem Normalfall und der ausserordentlichen Lage. In dieser Phase steigt die Wahrscheinlichkeit, dass ein bestimmter Notfall eintritt; es müssen geeignete Massnahmen ergriffen werden, um den drohenden Notfall zu vermeiden. Die ausserordentliche Lage ist dem Notfall begrifflich gleichgestellt. Typisch für die ausserordentliche Lage ist, dass sie deutlich ausserhalb der vormaligen Prognose liegt und sich rasch verändert. Die ordentlichen Mittel zur Bewältigung der Lage sind erschöpft.

Rechtlich stützt sich das Notfallkonzept im Wesentlichen auf das geltende Asylgesetz und die in der laufenden AsylG-Revision vorgesehenen und gestaffelt einzuführenden Beschleunigungsmassnahmen[1]. Damit ist die systemische Vereinbarkeit der Beschleunigungsmassnahmen mit dem Notfallkonzept gewährleistet. Über die bereits bestehenden und in der Revision enthaltenen Instrumente hinaus sind zudem eine Reihe rechtlicher Anpassungen zur Vorbereitung der Krisenbewältigung einzuleiten bzw. zu prüfen. Hierunter fallen insbesondere die Empfehlung an die Kantone, ihre Planungserlasse so zu ändern, dass rasch zusätzliche Unterkünfte eröffnet werden können; die Schaffung und Bildung strategischer Unterbringungsreserven sowie die Rückführung von Dublin-Fällen in den Herkunftsstaat aufgrund einer Wegweisungsverfügung eines anderen Dublin-Staates.

Bei der Entwicklung des Notfallkonzepts wurde bewusst darauf verzichtet, mit Schwellenwerten zu arbeiten. Vielmehr wurde ein Modell gewählt, das dynamisch alle sinnvollerweise

1 Vgl. BBl 2010 4455 und BBl 2011 7325

denkbaren Lagen anhand zentraler Parameter abbildet und die Veränderung zur Ausgangslage aufzeigt. Hierfür wurde ein Szenariendiagramm geschaffen, in dem sich vier Themenblöcke (Gesuchseingänge, Bestände, Pendenzen und internationale Entwicklungen) ergänzen. Neben rein quantitativen werden auch qualitative Aspekte berücksichtigt. Veränderungen werden je nach Ausmass in drei Stufen nach oben oder unten ausgewiesen. Dadurch werden die relativen Veränderungen der einzelnen Bereiche in einen Gesamtzusammenhang gestellt. Dies erlaubt den Entscheidungsträgern eine qualifizierte Lagebeurteilung und die Ergreifung adäquater Massnahmen.

Das Konzept stellt drei unterschiedliche, exemplarische Szenarien vor, deren Hauptaugenmerk jeweils auf unterschiedlichen Parametern beruht. Die Verdichtung auf drei Beispielszenarien soll nicht alle möglichen Entwicklungen abbilden, sondern als Anleitung zur Darstellung beliebiger Szenarien dienen. Im ersten Szenario richtet sich der Fokus auf einen sehr hohen Zustrom von Asylsuchenden, im zweiten Szenario auf eine starke Zunahme der erstinstanzlichen Entscheidpendenzen und im dritten Szenario auf eine starke Zunahme der Vollzugspendenzen. Für das Szenariendiagramm wurde ein Modell entwickelt, mit dem sich dynamisch viele Szenarien abbilden lassen.

Angesichts der Vielzahl denkbarer Szenarien und Handlungsoptionen ist die Auflistung standardisierter Aktionslinien im Sinne einer Checkliste nicht sinnvoll. Dies umso weniger, als die zu ergreifenden Massnahmen einem allfälligen Eskalationsverlauf Rechnung tragen müssen, was viel Flexibilität erfordert. Um trotzdem eine proaktive Planung zu ermöglichen, werden Anwendungsbeispiele dargestellt. Dies trägt zur Erkennung von Situationen mit kritischem Entwicklungspotential und deren Entschärfung durch geeignete, konkrete Planungsmassnahmen bei.

Ein umfangreicher Massnahmenkatalog ist dem Konzept im Anhang I beigefügt. Die zentralsten Massnahmen für die Bewältigung der ausserordentliche Lage stellen folgende Massnahmen dar: In rechtlicher Hinsicht kann die Schweiz Schutzbedürftigen für die Dauer einer schweren allgemeinen Gefährdung, insbesondere während eines Krieges, vorübergehend Schutz gewähren. Im Falle einer extremen Überlastung des schweizerischen Asylsystems aufgrund eines äusserst hohen Zustroms an Asylsuchenden oder in Zeiten erhöhter internationaler Spannungen kann der Bundesrat zudem vereinfachte Verfahrensbestimmungen in Abweichung des Gesetzes erlassen, um die Voraussetzungen zur Asylgewährung einzuschränken oder Asyl nur vorübergehend zu gewähren. Im Bereich der Unterbringung zeigt das Konzept auf, wie die heute unzureichende Unterbringungskapazität auf Seiten des Bundes sukzessive erhöht werden kann und mittels welcher Massnahmen strategische Unterbringungsreserven geschaffen werden sollen. Um auch in diesem Bereich eine besondere oder ausserordentliche Lage zu meistern, gilt die Bestimmung, bundeseigene Bauten unter bestimmten Voraussetzungen bewilligungsfrei für die Unterbringung von Asylsuchenden temporär nutzen zu können, als eine wesentliche Massnahme.

Schliesslich sieht das Notfallkonzept auch ein integriertes Informations- und Kommunikationskonzept vor. Dabei ist zwischen zwei Phasen der Kommunikation zu unterscheiden: die Kommunikation mit Blick auf die Feststellung der ausserordentlichen Lage und, darauf folgend, die eigentliche Notfallkommunikation. Die involvierten Akteure und Partnerstellen werden im Notfall via Newsletter laufend über die Entwicklung der Situation informiert. Neben der Information der Öffentlichkeit ist auch Wert auf die interne Kommunikation gegenüber Kader und Belegschaft des BFM zu legen. Zur Information der Öffentlichkeit sieht das Konzept eine Website vor, die in der ausserordentlichen Lage online geschaltet werden kann.

Grundlagen des Konzepts

1.1 Anlass und Auftrag

Der Bundesrat beauftragte das EJPD am 11. Mai 2011 mit der Erarbeitung eines Notfallkonzepts Asyl. Dieses Mandat wurde dem Fachausschuss Asylverfahren und Unterbringung, der um zusätzliche Vertretungen von Bund und Kantonen erweitert wurde, übertragen. Anlass war einerseits die Erkenntnis, dass für die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen im Migrationsbereich politisch-strategische Entscheide auf Stufe EJPD oder Bundesrat erforderlich sind. Deshalb beschloss der Bundesrat, einen Sonderstab Asyl zu schaffen, der bei Bedarf einberufen wird und die Handlungsfähigkeit auf oberster Stufe sicherstellen soll.

Andererseits fehlte ein Gesamtnotfallkonzept, das die effiziente und effektive Bewältigung eines deutlich erhöhten Zustroms von Asylsuchenden oder einer drastischen Änderung ihrer Parameter durch vorsorgliche Planung bestmöglich unterstützt. Dies betrifft namentlich folgende Bereiche: Durchführung der Asylverfahren, Wegweisungsvollzug, Unterbringung und Betreuung der Asylsuchenden.

Damit schafft der Bundesrat zusammen mit den Kantonen Strukturen und Prozesse, die zuverlässig dafür sorgen sollen, dass die Schweiz besondere und ausserordentliche Lagen im Asylwesen künftig ohne Weiteres bewältigen kann.

Das Notfallkonzept Asyl ist ein vorsorgliches und vorbereitendes Planungsinstrument. Das politisch vorsorglich abgestützte Instrumentarium ermöglicht nach der Umsetzung des Konzepts den verantwortlichen Entscheidungsträgern, zeitgerecht, effizient und effektiv auf besonders kritische und ausserordentliche Entwicklungen im Asylbereich zu reagieren und auch komplexe Entscheide rasch zu fällen. Darüber hinaus muss das Notfallkonzept Massnahmen und Prozesse bereithalten, die in einer besonderen oder ausserordentlichen Lage im Asylbereich rasch implementiert werden können. Der schriftliche Auftrag fixierte insgesamt 19 Handlungsbereiche und Fragestellungen, die im Rahmen des Konzepts anzusprechen waren.

1.2 Ziele und Strategie

Mit dem Notfallkonzept und dem Sonderstab Asyl sollen namentlich folgende Ziele erreicht werden:

- Vorbereitung auf unvorhersehbare Entwicklungen im Migrationsbereich;
- Bewältigung eines deutlich erhöhten Zustroms von Asylsuchenden oder einer drastischen Änderung ihrer Parameter;
- Sicherung der strategisch-politischen Führung im Asylbereich in Bund und Kantonen auch in unerwarteten und unvorhersehbaren Lagen;
- Gewährleistung der rechtsstaatlichen und humanitären Grundsätze bei der Durchführung der Asylverfahren;

- Sicherstellung der Wirksamkeit und reibungslosen Durchführung der notwendigen operativen Massnahmen.

Insgesamt geht es darum, die Entwicklungen vorausschauend zu verfolgen und die jeweils notwendigen Massnahmen geplant auszulösen. Politik und Behörden müssen agieren und nicht bloss reagieren können. Das verlangt eine entsprechende planerische und organisatorische Vorbereitung.

Um diese Ziele zu erreichen, ist eine flexible Strategie erforderlich. Diese Strategie muss Annahmen treffen, die auf möglichen und wahrscheinlichen Entwicklungsszenarien basieren, und die notwendigen Bewältigungsmassnahmen hinreichend definieren. Diese Massnahmenpakete sind so vorzubereiten, dass ihre Umsetzung innert nützlicher, d. h. definierter Frist erfolgen kann. Die Steuerung der Massnahmen basiert auf der laufenden Beobachtung der Lageentwicklung sowie auf definierten Parametern und Indikatoren. Gelangen die Entscheidungsträger von Bund und Kantonen gemeinsam zur Ansicht, dass aufgrund der Entwicklung der beobachteten Parameter eine besondere Lage vorliegt und das Risiko besteht, dass sich eine ausserordentliche Lage daraus entwickelt, können die Massnahmen ausgelöst und dank vorausschauender Planung schnell realisiert werden. Dies minimiert das Risiko, dass unerwartete Entwicklungen und ausserordentliche Lagen eintreten.

Das vorliegende Konzept bildet die Grundlage für die Planung und Vorbereitung konkreter Massnahmen. Allerdings ist evident, dass es an die jeweilige Lageentwicklung angepasst und laufend weiterentwickelt werden muss.

1.3 Vorgehen

Das BFM erstellte im Rahmen eines Projekts einen Entwurf, der im Fachausschuss diskutiert und verabschiedet wurde. Dabei wurde die Kohärenz mit den anderen aktuellen Projekten im Asylbereich – Bewältigung Nordafrika, Eventualplanung Nordafrika, Beschleunigungsmassnahmen, Zusatzbotschaft zur Asylgesetzrevision[2] – und den Arbeiten aus der Arbeitsgruppe Bund-Kantone Asyl angemessen berücksichtigt. Die Kantone und die ebenfalls betroffenen Bundesämter wurden konsultiert.

Das vorliegende Notfallkonzept basiert auf drei wesentlichen Elementen:

- einer **Prozessbeschreibung**, wie und wer die besondere Lage feststellt und die Massnahmen auslöst;
- einem **Beurteilungsmodell**, um die jeweils aktuelle Lage qualitativ und quantifizierbar zu erfassen und einem Szenarientyp zuzuweisen;
- einem umfangreichen **themenspezifischen Massnahmenkatalog** (Anhang I).

Im Rahmen eines bestimmten Szenarios und bestimmter Entwicklungstendenzen werden die Entscheidungsträger befähigt, themenübergreifende Massnahmenpakete zu schnüren und dabei eine einheitliche Strategie zu definieren. Ein integriertes Informations- und Kommunikationskonzept stellt sicher, dass die Kommunikation zur Bewältigung einer besonderen oder ausserordentlichen Lage das Vertrauen der Bevölkerung in die Behörden stärkt.

[2] Vgl. BBl 2011 7325

1.4 Grundlagen im Einzelnen

1.4.1 Begriffsdefinitionen

Für das Notfallkonzept wurde ein Szenariendiagramm erarbeitet. Dieses ermöglicht, alle denkbaren Lagen anhand der relevanten Parameter abzubilden. Somit lässt sich schnell ein Überblick über die aktuelle Lage gewinnen und prognostisch jedwedes Szenario aufzeichnen.

Normallage:
Die Normallage kann mit den ordentlichen Mitteln ohne Weiteres bewältigt werden. Sie bildet die Grundlage für die ständigen Strukturen und Massnahmen im Asylbereich. Die Normallage basiert in der Regel auf den langjährigen Erfahrungen, die für die Dimensionierung der behördlichen Mittel herangezogen werden. Sie muss dauernd und nachhaltig mit diesen Mitteln bewältigt werden und entspricht im Idealfall der Leistungsfähigkeit des gesamten Asylsystems der Schweiz (vgl. Ziff. 1.5 nachfolgend).

Ist-Zustand:
Der Ist-Zustand gibt die Lage zu einem bestimmten Zeitpunkt wieder. Er definiert sich durch die beobachtete Wirklichkeit.

Besondere Lage:
Die besondere Lage ist die Eskalationsstufe zwischen der Normallage und der ausserordentlichen Lage. In dieser Phase steigen die Eintretenswahrscheinlichkeit und die Auswirkungen einer bestimmten Situation. Die besondere Lage ist mit den Mitteln der Normallage nur teilweise zu bewältigen. Geeignete Massnahmen müssen ergriffen werden, um einen Notfall bzw. eine ausserordentliche Lage zu vermeiden.

Die besondere Lage ist im Gegensatz zur ausserordentlichen Lage noch abseh- und planbar und erlaubt Zeitfenster für die notwendigen Massnahmen. Diese sind geplant und vorbereitet und können zeitgerecht gesteuert werden.

Ausserordentliche Lage/Notfall:
In diesem Konzept ist die ausserordentliche Lage im Asylbereich dem Notfall begrifflich gleichgestellt. Der sich in der vorgelagerten Phase abzeichnende Notfall ist ohne weitere Vorwarnung eingetreten. Der Notfall (ausserordentliche Lage) liegt deutlich ausserhalb der vormaligen Prognose und kann sich rasch verändern. Ein weiteres typisches Element der ausserordentlichen Lage ist, dass die Mittel zur Bewältigung der ordentlichen Lage vollständig erschöpft sind.

1.4.2 Erfahrungswerte

Die Szenarien orientieren sich nicht am „worst case“ (Katastrophenszenario), sondern am sogenannten „credible worst case“ (glaubwürdiger schlimmster Fall). Das heisst: Es sind keine Massnahmen für Entwicklungen vorzubereiten, die in der jeweils aktuellen Risikobeurteilung als sehr unwahrscheinlich beurteilt werden. Grundlage eines „credible worst case“-Szenarios bilden die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte im Asylbereich.

1.4.3 Einbezug aller Partner

Die Steuerung erfolgt grundsätzlich durch das Bundesamt für Migration in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen. Ohne die im Asylbereich ebenfalls zuständigen Kantone kann das Konzept keine erfolgreiche Wirkung entfalten. Mit den Kantonen ist auch zu entscheiden, wann spezielle Gremien und Instrumente, wie etwa der Sonderstab Asyl, einzusetzen sind. Dies wird immer dann der Fall sein, wenn die absehbare Lageentwicklung Entscheide verlangen kann, die im ordentlichen Verfahren zu lange dauern würden. Der Einbezug der kantonalen Stellen wird im Anhang V beschrieben.

Für die Umsetzung des Konzepts müssen zudem alle nationalen Partner mit einbezogen werden. Auch die Anliegen der internationalen Partner (Aufnahmestaaten und internationale Organisationen) sind zu berücksichtigen.

1.4.4 Anwendung des Konzepts

Ein Notfallkonzept muss, um wirksam und aktuell zu bleiben, auch in der Normallage periodisch überprüft und allenfalls angepasst werden. Die Überprüfung und Weiterentwicklung kann systematisch im Rahmen der Vollzugsmassnahmen erfolgen und muss im Tagesgeschäft implementiert werden. Ein definiertes System muss die zeit- und lagegerechte Auslösung der vorbereiteten Massnahmen sicherstellen.

1.4.5 Massnahmensteuerung durch Indikatoren und Plangrössen

Letztlich wird immer ein Führungsentscheid für die Auslösung von Massnahmen zu treffen sein. Je länger deren Umsetzung braucht, desto früher muss der Entscheid getroffen werden. Deshalb ist auch die Implementierungsfrist als Bestandteil der jeweiligen Massnahmen im Konzept vorzusehen und periodisch zu überprüfen. Selbstverständlich muss im Umsetzungskonzept auch eine periodische Überprüfung der die Massnahmen auslösenden Indikatoren und Plangrössen durchgeführt und deren Tauglichkeit verifiziert werden.

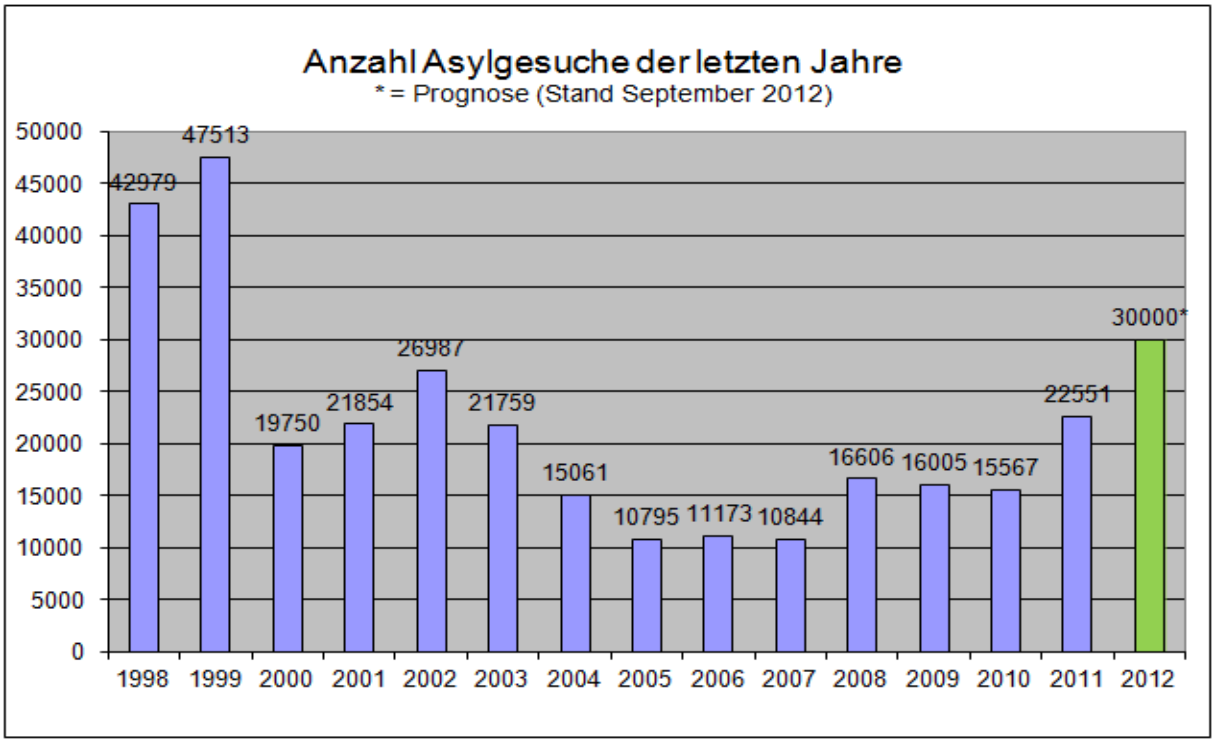
1.5 Leistungsfähigkeit des gesamten Asylsystems

Das BFM und die Kantone wurden 2006 strategisch darauf ausgerichtet, 10 000 Asylgesuche pro Jahr behandeln zu können[3]. Die Entwicklungen und die Erfahrungswerte der letzten zehn Jahre zeigen jedoch, dass diese Vorgabe zu tief angesetzt wurde und tendenziell eher 16 000 Asylgesuche pro Jahr als Mittelwert angenommen werden muss. In ausserordentlichen Lagen ist auch mit weit mehr Asylgesuchen zu rechnen. Die rund 11 000 Asylgesuche der Jahre 2005–2007 stellen damit Minimalwerte dar. Ein System am Minimalwert auszurichten muss als riskant eingeschätzt werden. Dies stellt im Hinblick auf ausserordentliche Entwicklungen grosse Anforderungen an die Reaktionsfähigkeit der Entscheidungsträger und an das System, um in ausserordentlichen Lagen zeit- und lagegerecht auf höhere Werte (inkl. Gesuchseingänge) einschwenken zu können.

Im ersten Quartal 2012 wurde beschlossen, den Stellenbestand des BFM soweit aufzustocken, dass jährlich bis zu 23 000 Asylgesuche geprüft werden können. Die Annahme, dass im Jahr 2012 und in den Folgejahren von jeweils 23 000 Gesuchen auszugehen ist, hat sich

[3] Bundesamt für Migration; Informationsschreiben über die Notfallorganisation Asyl vom 4. April 2006

allerding als unrealistisch erwiesen. Die im Oktober 2012 erstellte Prognose geht davon aus, dass für die Jahre 2012 und 2013 mit jeweils 30 000 Asylgesuchen gerechnet werden muss. Aus diesem Grund plant das BFM für beide Jahre den Personalbestand stufenweise zu erhöhen. Ziel ist es, im Jahr 2013 35‘000 Asylgesuche zu prüfen und zu entscheiden, wodurch 5‘000 Asylgesuche aus den Vorjahren entschieden werden können. Dies unter der Voraussetzung, dass die Anzahl jährlicher Asylgesuche nicht über 30‘000 steigt.



Um das BFM und die Kantone zu befähigen, zeitgerecht mit stark schwankenden Gesuchseingängen Schritt zu halten und auf kurzfristig eintretende Mehrbelastungen vorbereitet zu sein, müssen zusätzliche, flexibel anpassbare Ressourcen und/oder Reserven vorhanden sein.

1.6 Würdigung der Vorläuferprojekte

Im Jahr 2006 beschloss der Bundesrat, die Ressourcen des Asylwesens auf jährlich 10 000 Asylgesuche auszurichten und wies am 4. April 2006 die Kantone an, ihre Unterbringungskapazität ebenfalls auf 10 000 Betten auszulegen. Zudem schlossen am 6. Februar 2006 die damaligen Vorsteher EJPD und VBS eine Verwaltungsvereinbarung, die Folgendes vorsah: Die Kantone sind für die Unterbringung von jährlich bis zu 10 000 Asylsuchenden zuständig, und die Armee stellt bei zusätzlichem Bedarf die erforderlichen Unterkünfte bereit; auf der Seite des VBS ist der Führungsstab der Armee zuständig, dem BFM drei zugewiesene Notunterkünfte innerhalb von drei Wochen ab Antragstellung zur Verfügung zu stellen; ferner eröffnet die Armee innert sechs Monaten Unterkünfte mit einer Kapazität von bis zu 13 500 Betten.

Aus heutiger Sicht muss die Annahme, dass längerfristig jährlich nur 10 000 Asylgesuche zu prüfen seien, als unwahrscheinlich beurteilt werden. Zudem gilt es zu berücksichtigen, dass die Umstrukturierungen der Armee dazu führten, dass sie die im Jahr 2006 vereinbarten Dienstleistungen heute nicht zu erbringen vermag. Aus diesem Grunde kamen die beiden

Departemente einvernehmlich überein, dass die Verwaltungsvereinbarung nicht mehr anwendbar sei. Eine paritätisch zusammengesetzte Arbeitsgruppe arbeitete im Verlaufe des Jahres 2006 an einem Konzept, das die Unterbringung der Asylsuchenden ab 10 000 Asylgesuchen regeln sollte. Dieses Konzept definierte den Notfall jedoch lediglich an der Anzahl der monatlichen Gesuchseingänge. Es setzte sich nicht mit der Frage auseinander, welche Kapazitäten dem BFM zur Verfügung stehen, um die gestellten Asylgesuche zu prüfen. Dementsprechend greift diese Betrachtungsweise zu kurz, da sie das vorhandene Bewältigungsinstrumentarium nur sektoriell in Betracht zieht. Das hier vorgeschlagene Szenarienerkennungssystem ist umfassender.

2 Normallage und Ist-Zustand

Wie vorstehend erläutert, musste während des vergangen Jahrzehnts mit durchschnittlich 16 000 Asylgesuchen pro Jahr gerechnet werden. Im Jahr 2011 wurden 22 551 Asylgesuche eingereicht. Im ersten Halbjahr 2012 waren es 14 400 und bis Ende 2012 erwartet das BFM gegen 30 000 Asylgesuche. Da jedoch das aktuelle Asylsystem im Jahr 2006 an den Minimalwerten von jährlich 10 000 Asylgesuchen ausgerichtet wurde, besteht bereits heute eine Differenz zu den vorgegebenen Plangrössen.

Die heutige Leistungsfähigkeit, mit den ordentlichen Mitteln 15 000 Asylgesuche pro Jahr behandeln zu können, reicht somit nicht aus, um die für das Jahr 2012 prognostizierten 30 000 Asylgesuche zu bewältigen. Gegenwärtig werden mehr Asylgesuche gestellt, als das BFM prüfen kann. Trotz zusätzlichen Mitarbeitenden, die in den Jahren 2011 und 2012 temporär angestellt wurden und mit welchen das BFM bis zu 23 000 Asylgesuche prüfen kann, bilden sich erstinstanzliche Entscheidpendenzen. Der anschliessende Wegweisungsvollzug im Fall eines negativen Entscheides verzögert sich ebenfalls.

Im Jahr 2011 veränderte sich die aktuelle Lage und überschritt die Werte der Normallage merklich. Wir befinden uns daher im Jahr 2012 in einer *besonderen Lage*.

Eine besondere Lage als solche zu erkennen setzt ein allgemeingültiges Verständnis des Systems voraus. Nur wenn sich die Akteure im Klaren sind, was das Asylsystem ordentlicherweise zu leisten vermag, können sie erkennen, wann eine besondere Lage vorliegt und welche Veränderungen und zusätzlichen Anstrengungen unternommen werden müssen, damit die Lage bewältigbar bleibt. Je stärker sich die aktuelle Lage von der vorgegebenen Plangrösse unterscheidet, desto grösser sind die Herausforderungen für das System und desto wirksamer muss die Reaktion ausfallen.

Es ist erkannt, dass sich das Asylsystem heutzutage in einer besonderen Lage befindet. Als erste Massnahmen wurden zusätzliches Personal befristet angestellt und Priorisierungen vorgenommen. Auch im Hinblick auf die Verfahrensbeschleunigung sind verschiedene Massnahmen ergriffen worden. Der Bericht über die Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich vom März 2011 zielt ebenfalls auf die Befähigung, die Leistungsfähigkeit des Systems zu steigern. Zur Verbesserung des Wegweisungsvollzugs und zur Missbrauchsbekämpfung sind ebenfalls Massnahmen ergriffen worden. Um bei einkehrender Beruhigung eines vormaligen Krisenherdes die Rückkehr zu fördern, kann zudem auf bestehende Instrumente zurückgegriffen werden (Rückkehrhilfe, Aufbauprogramme im Herkunftsstaat etc.).

Mit dem Bundesratsbeschluss vom 2. März 2012 über die Unterbringung von Asylsuchenden in Armeeunterkünften wurde zudem der Grundstein gelegt, um die Unterbringungsstrategie neu auszurichten. Die Unterbringungsstrategie orientiert sich an der Neustrukturierung des Asylwesens. Der Bund ist bestrebt, seine Unterbringungskapazität langfristig schrittweise zu erhöhen, um Asylsuchende, die keine Aussicht auf ein Bleiberecht haben, in Bundeszuständigkeit zu behalten, zu entscheiden und deren Wegweisung ab Verfahrenszentrum zu vollziehen. Überdies sind Bestimmungen erlassen worden, welche es Bund und Kantonen vereinfachen werden, bundeseigene Bauten bewilligungsfrei für die Unterbringung von Asylsuchenden temporär nutzen zu können.[4]

[4] Vgl. Art. 26a AsylG (AS 2012 5359).

3 Dynamisches Szenarienmodell

3.1 Das Modell bildet die sich ändernde Ausgangslage ab

Das erarbeitete Szenarienmodell bildet alle denkbaren Lagen anhand zentraler Parameter ab und zeigt zugleich die Veränderung zur Ausgangslage auf. Die abgebildete Situation entspricht dem jeweiligen Ist-Zustand, und die Differenz zur Ausgangslage weist auf einen Handlungsbedarf gemäss unten stehendem Massnahmenkatalog hin.

Auf die Festschreibung von Schwellenwerten für die einzelnen Parameter wird nach eingehender Diskussion mit Mitgliedern des Fachausschusses Asylverfahren und Unterbringung verzichtet. Einerseits erweisen sich die Schwellenwerte als flexibel, da sich die jeweilige Ausgangslage im Asylwesen schnell ändern kann – und mit ihr auch die Kapazitätsgrenzen des Systems. Andererseits stellte sich heraus, dass die Grundlagen zur Festsetzung von Schwellenwerten uneinheitlich interpretiert werden und so zu Ergebnissen führen, die je nach Standpunkt erklärungsbedürftig bleiben. Die Beobachtung von Schwankungen hingegen nimmt auf die aktuelle Ausgangslage Rücksicht und bildet damit den tatsächlichen Handlungsbedarf praxisnah ab.

3.2 Darstellung der aktuellen Lage (Ist-Zustand) anhand eines Szenariendiagramms

Das dynamische Szenariendiagramm ermöglicht Entscheidungsträgern, die aktuellen Entwicklungen im Asylwesen in einer Grafik zu erfassen. Es dient ihnen als Instrument, um die aktuelle Lage zu interpretieren und zu entscheiden, ob eine gegebene Situation zu eskalieren droht. Im Szenariendiagramm ergänzen sich vier Themenblöcke zu einer kreisförmigen Darstellung. Es sind dies die Bereiche Gesuchseingänge, Bestände, Pendenzen und internationale Entwicklungen.

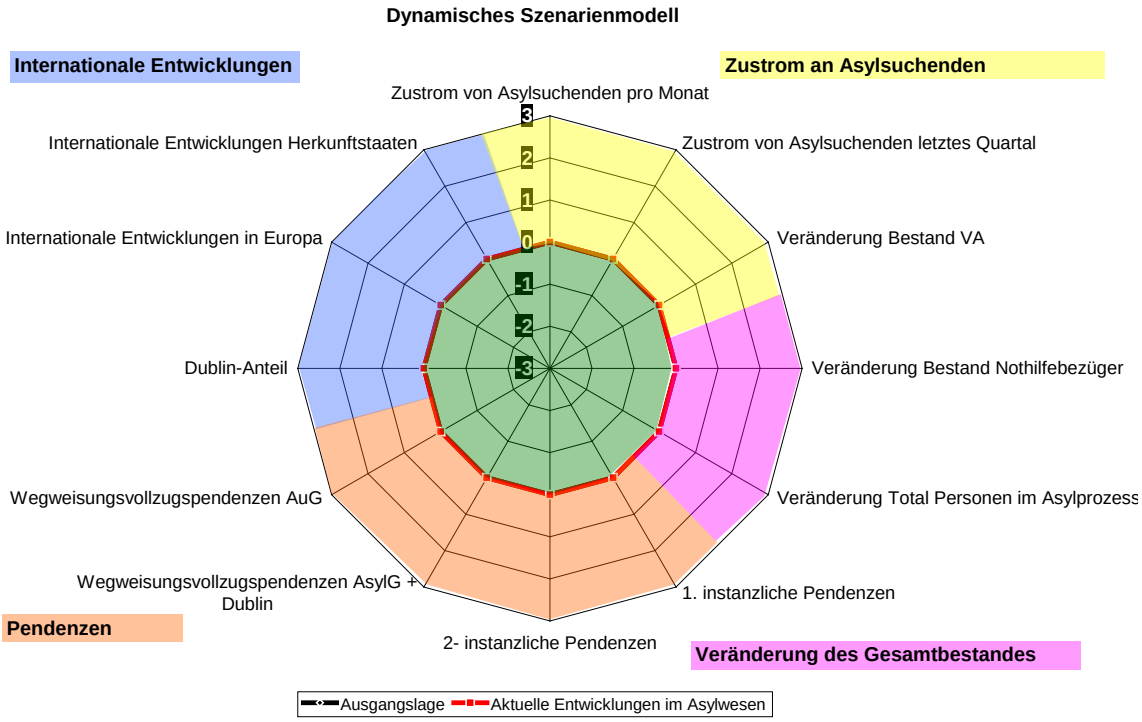
Die jeweilige Veränderung wird je nach Ausmass in drei Stufen nach unten oder nach oben ausgewiesen. So wird die relative Veränderung der einzelnen Bereiche in einen Gesamtzusammenhang gestellt. Verändert sich ein Parameter schnell nach oben (Stufe 3) oder bewegen sich mehrere Parameter nach oben, so müssen die Entscheidungsträger die Lage bewerten. Kommen diese zur Erkenntnis, dass die Veränderung langfristig ist, liegt eine besondere Lage vor. Die Entscheidungsträger müssen Massnahmen ergreifen.

Der Grafik ist eine Tabelle unterlegt, welcher die aktuellen Werte und deren relative Veränderung zum Ausgangswert zu entnehmen sind. Die Ausgangswerte müssen periodisch überprüft und aktualisiert werden.

In der vorliegenden Version entsprechen die Ausgangswerte den Planungsgrössen (Budgetparameter). Während die Werte zwischen 0 und 1 in der Grafik als 0 angezeigt werden, ergeben die Werte zwischen 1 und 2 eine 1 etc. Übersteigen die Werte die Ziffern der Spalte 3, zeigt es die Grafik als Abweichung der Stufe 3 an. Folglich gelten die Werte bis 1 als jene Messgrössen, die das System mit den ordentlichen Mitteln leisten soll. Werden hingegen die Werte der Spalte 1 längerfristig überschritten, ist davon auszugehen, dass zusätzliche Mittel

erforderlich sein werden. Werden in einem Monat 1600 Asylgesuche gestellt, ergibt dies noch eine Null und die Grafik zeigt den Wert im inneren, grünen Bereich an.

Aktuell liegen die meisten Werte oberhalb der Bandbreite 0 bis 1 und somit ausserhalb des grünen Bereichs. Die Durchschnittswerte des letzten Jahrzehnts zeigen jedoch, dass längerfristig zumindest 16 000 Asylgesuche mit den ordentlichen Mitteln geprüft werden müssen.



Berechnungstabelle

	-3	-2	-1	0	1	2	3
Zustrom von Asylsuchenden:							
Zustrom von Asylsuchenden pro Monat	0	301	501	1'200	1'601	2'001	2'401
Zustrom von Asylsuchenden letztes Quartal	0	901	1'501	3'600	4'801	6'001	7'201
Veränderung des Gesamtbestandes:							
Veränderung Bestand VA	0	11'001	15'501	20'001	24'501	29'001	33'501
Veränderung Bestand Nothilfebezüger	0	2001	5001	8001	11001	13001	15001
Veränderung Total Personen im Asylprozess	20001	25001	30001	35001	40001	45001	50001
Pendenzentwicklung:							
1. instanzliche Pendenzen	3'001	5'001	7'001	10'001	12'001	14'001	16'001
2. instanzliche Pendenzen	0	601	1401	2201	3001	3801	4601
Wegweisungsvollzugspendenzen AsylG + Dublin	501	2001	3501	5001	6501	8001	9501
Wegweisungsvollzugspendenzen AuG	0	201	501	1001	1501	2001	2501
Internationale Entwicklungen:							
Dublin-Anteil	100	80	60	40	30	25	15
Internationale Entwicklungen in Europa	optimal			stabil			Krise
Internationale Entwicklungen Herkunftsstaaten	optimal			stabil			Krise

Das Szenariendiagramm steht über untenstehenden Link der Leserschaft zur Verfügung. In die blau eingefärbten Zellen lassen sich jeweils die aktuellen Zahlen einfügen, sodass die aktuelle Lageveränderung stets dargestellt werden kann. Die Referenzwerte befinden sich auf einem separaten Blatt innerhalb der gleichen Datei. Da sich die Ausgangslage und die Kapazitätsgrenzen im Asylbereich schnell ändern können, wird es notwendig sein, gelegentlich auch die Referenzwerte dem jeweils aktuellen Stand anzupassen. Die einzelnen Blätter sind daher nur mit einem einfachen Blattschutz gesichert. Wer also die Referenzwerte oder die Parameter selbst neu definieren möchte, braucht lediglich den Blattschutz aufzuheben.

Szenariendiagramm

3.3 Das Profil der Gesuchsteller

Das Szenariendiagramm ermöglicht eine quantifizierbare Darstellung der aktuellen Lage. Letztlich muss jedoch die Interpretation der Lage immer auch das allgemeine Profil der Gesuchsteller mitberücksichtigen. Dies geschieht anhand der folgenden qualitativen Einflussfaktoren. Der tatsächliche Einfluss dieser qualitativen Faktoren kann nur ad hoc in dem sich konkret darlegenden Notfall realistisch bewertet werden. Umso wichtiger ist es, dass die Entscheidungsträger sie im Notfall berücksichtigen.

Qualitative Einflussfaktoren:

erleichternde Einflussfaktoren	**erschwerende Einflussfaktoren**
langsamer Zustrom	schneller Zustrom
vorübergehender Zustrom	dauerhafter Zustrom
einfaches Verfahren	aufwendiges Verfahren
Wegweisungsvollzug möglich	Wegweisungsvollzug unmöglich
alleinstehende Personen	Familien
gesunde Menschen	krankheitsanfällige Menschen
Akzeptanz in der Bevölkerung	Ressentiments

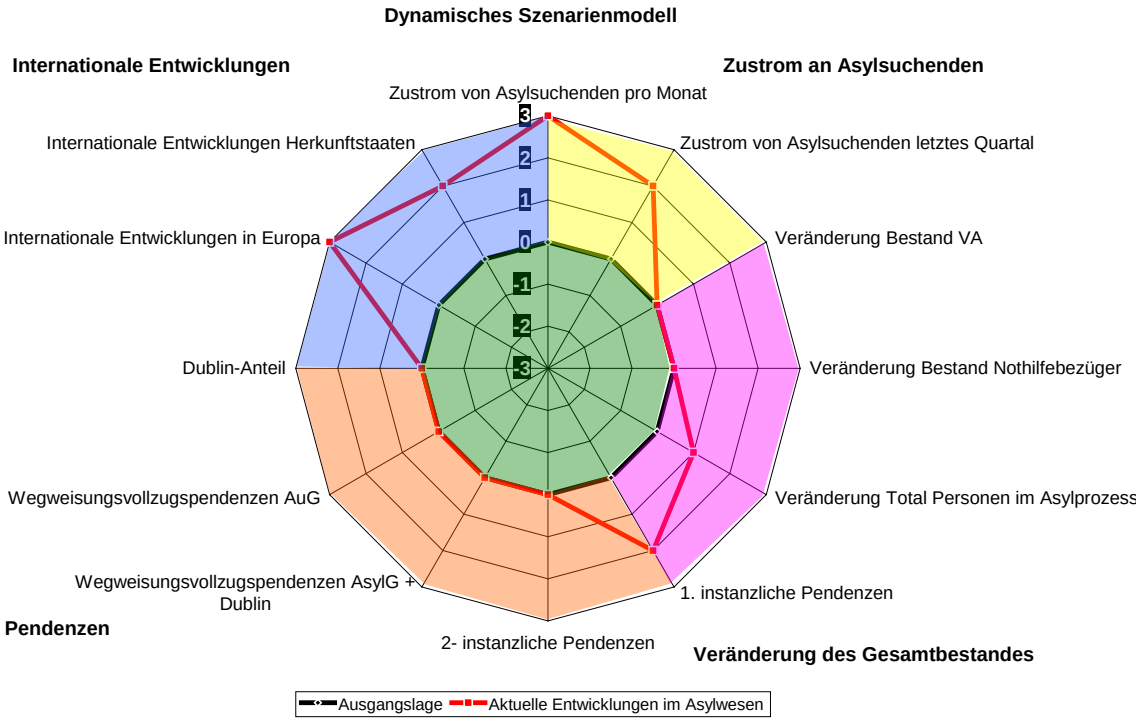
3.4 Die Notfallszenarien

Das Notfallkonzept stellt exemplarisch drei unterschiedliche Notfallszenarien vor und legt das Hauptaugenmerk dabei jeweils auf einen anderen Parameter. Zu beachten ist hierbei, dass alle vier Parameter in gegenseitiger Wechselwirkung stehen: Eine hohe Zahl von Gesuchseingängen zieht eine hohe Belastung der Asylentscheiderinnen und Asylentscheider nach sich und erfordert eine Erhöhung bei der Unterbringungsstruktur; die Abarbeitung dieser Gesuche führt ihrerseits zu Pendenzen im Wegweisungsvollzug etc. Diese Verdichtung auf drei Beispiele soll jedoch keineswegs den Eindruck erwecken, dass diese Beispiele alle denkbaren und möglichen Szenarien vollumfänglich abdecken.

3.4.1 Szenario 1: Sehr hoher Zustrom von Asylsuchenden

Annahme: Innerhalb kurzer Zeit steigt die Anzahl der Asylsuchenden unvorhersehbar weit über den Normalwert. Je kürzer die Reaktionszeit ist, umso dringlicher sind die erforderlichen Massnahmen zu beschliessen und umzusetzen. Die Zunahme führt zuerst zu einer grösseren Belastung der Unterbringungsstrukturen. Die schutzsuchenden Personen müssen regist-

riert und versorgt werden. Gleichzeitig wird ein Asylverfahren eröffnet und geprüft, ob die Schweiz staatsvertraglich für die Prüfung des Asylgesuchs zuständig ist.

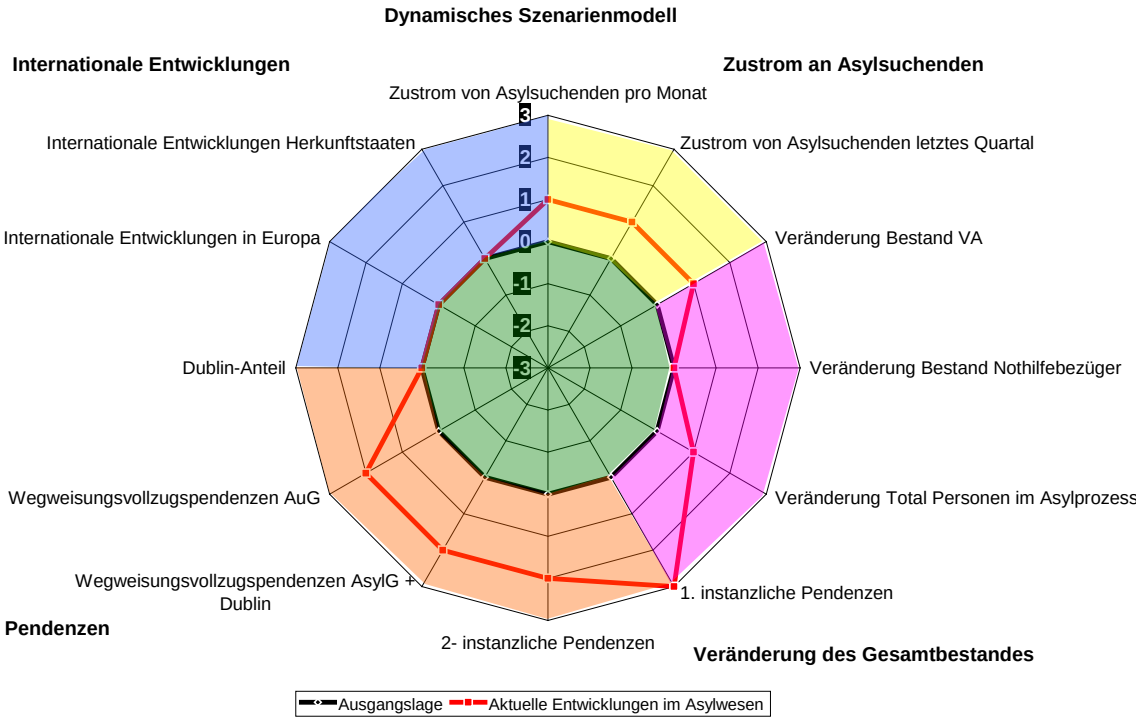


Szenario 1

Der hohe und schnelle Zustrom von Asylsuchenden zeigt sich vor allem bei den Asyleingängen. Da die unmittelbar eingereichten Asylgesuche noch nicht geprüft werden konnten, steigen vorerst auch die erstinstanzlichen Pendenzen in gleicher Höhe. Anteilmässig steigt auch die Gesamtanzahl der Personen, die sich im Asylprozess befinden. Die Interpretation dieses Parameters stellt klar, dass sich ein erhöhter Bettenbedarf abzeichnet. Zudem wird in der Grafik ersichtlich, dass auch die Nachbarstaaten der Schweiz einen erhöhten Zustrom verzeichnen. Somit sind die Bereiche bezeichnet, in welchen erhöhter Handlungsbedarf besteht.

3.4.2 Szenario 2: Starke Zunahme der erstinstanzlichen Entscheidpendenzen

Wenn mehr Menschen ein Asylgesuch einreichen, als die Behörden prüfen können, warten immer mehr Asylsuchende auf ihren erstinstanzlichen Entscheid. Dies führt letztlich dazu, dass die Anzahl anwesender Asylsuchender stetig ansteigt. Da erfahrungsgemäss der Grossteil dieser Personen nicht als Flüchtlinge anerkannt wird, verweilen auch immer mehr Personen in der Schweiz, die nicht auf unseren Schutz angewiesen sind und das Land verlassen müssten.



Szenario 2

Es ist wichtig, die Szenarien 1 und 2 im Grundsatz zu unterscheiden. Wenn zusätzlich zum normalen Gesuchseingang aufgrund eines bestimmten Ereignisses weitere 5000 Personen in der Schweiz um Schutz ersuchen (Szenario 1), so besteht die erste Problematik darin, allen Schutzsuchenden ein Obdach zu gewähren. Sollten hingegen die Behörden über genügend Ressourcen verfügen, um die zusätzlich eingereichten Asylgesuche innert der gesetzlichen Ordnungsfristen zu entscheiden, würden keine Pendenzen angehäuft.

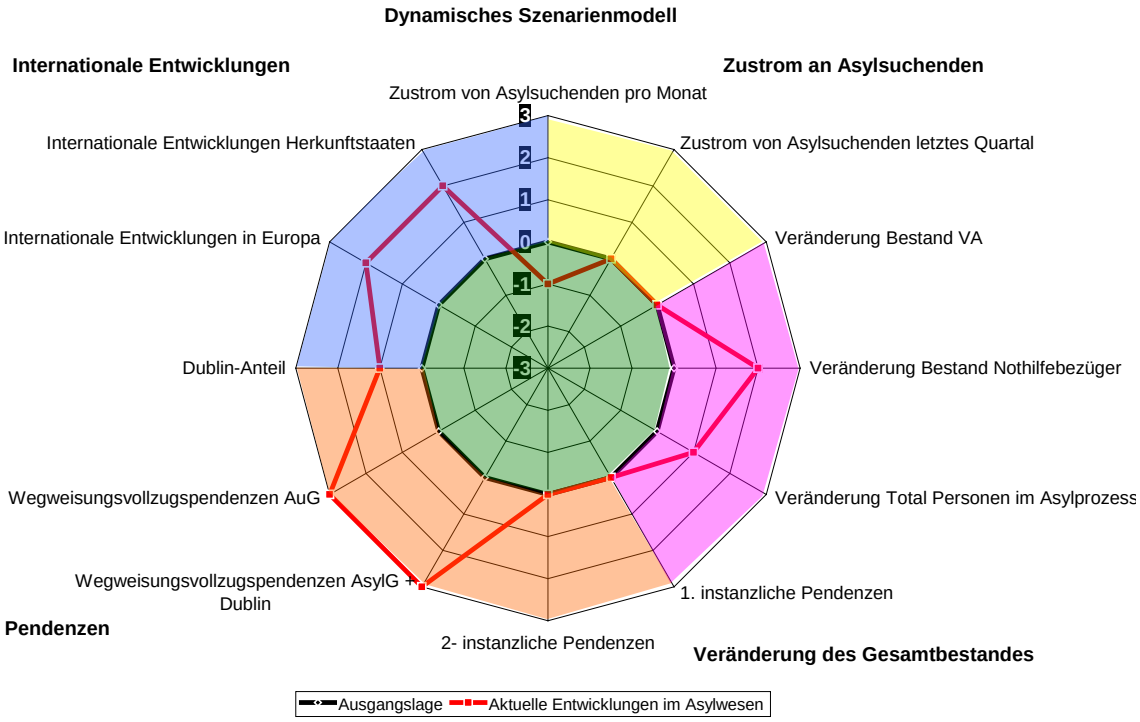
Hingegen ist es denkbar, dass die Anzahl Asylgesuche über Monate hinweg auf gleichem Niveau stagniert und überhaupt kein vermehrter Zustrom zu verzeichnen ist. Wenn jedoch die Entscheidkapazität der zuständigen Behörde geringer ausfällt als die Zahl der Gesuchseingänge, kann aufgrund von Szenario 2 trotzdem eine besondere oder gar ausserordentliche Lage im Asylwesen entstehen.

Diese Betrachtungsweise ist insofern von grosser Bedeutung, als die Eintretenswahrscheinlichkeit eines Notfalls bis anhin hauptsächlich mit Blick auf Krisenherde im Ausland eingeschätzt wurde. Als Referenz diente beispielsweise die Kosovo-Krise. Die Messung der blossen Gesuchseingänge ist aber unvollständig, weil sie die vorhandene Bewältigungskapazität nicht in Betracht zieht. Das hier vorgeschlagene Szenarienerkennungssystem ist umfassender. Es weist auch auf Notfallrisiken hin, die nicht exogen sind.

3.4.3 Szenario 3: Starke Zunahme der Vollzugspendenzen

Wenn immer mehr Menschen aus vollzugsschwierigen Ländern mit geringen Chancen auf Anerkennung in der Schweiz um Asyl ersuchen, steigen auch unweigerlich die Vollzugspendenzen an. Ebenso nimmt die Anzahl Pendenzen zu, wenn im Rahmen des Dublin-Verfahrens die Behörden der zuständigen Partnerstaaten den anstehenden Überstellungen entgegenwirken. Auch diese Entwicklung kann zu einer besonderen oder gar ausserordentlichen Lage führen.

Das vorliegende Konzept zeigt mögliche Massnahmen auf, um die Kooperation mit den Zielbehörden auch in einer ausserordentlichen Lage aufrechtzuerhalten oder gar zu verbessern. Dies bedingt, dass bereits in der Normallage die freiwillige Rückkehr gefördert, die Gewährung der Sozialhilfe eingeschränkt oder die internationale Zusammenarbeit auf operativer Ebene gefördert wird. Aufgrund der Erfahrungen im Wegweisungsvollzug muss jedoch hervorgehoben werden, dass die Wirksamkeit dieser Massnahmen nur teilweise durch die schweizerischen Behörden beeinflussbar sind. Ein grundsätzlicher Kooperationswille bei den Aufnahmestaaten muss vorhanden sein oder erst gewonnen werden.



Szenario 3

Das angenommene Szenario weist einen Pendenzenanstieg beim Wegweisungsvollzug auf. Dieser lässt den Bestand an Nothilfebezügern ansteigen. Anteilmässig steigt auch der Bestand aller Personen im Asylprozess, da bei bestimmten Gruppen von Ausreisepflichtigen der Vollzug blockiert ist und kurzweilig ausgesetzt werden muss. Der Pendenzenanstieg im Wegweisungsvollzug gründet in diesem Beispiel auf dem mangelnden Kooperationswillen wichtiger europäischer Dublin-Partnerstaaten sowie auf der Weigerung der Behörden wichtiger aussereuropäischer Herkunftsstaaten, ihre Staatsangehörigen rückzuübernehmen. Aus diesem Grund zeigen die Indikatoren der internationalen Entwicklungen eine erhöhte Stufe an.

4 Entscheidmechanismen und -gremien

Das Notfallkonzept kann im Bedarfsfall seine Wirkung nur dann optimal entfalten, wenn es kontinuierlich bewirtschaftet und bei Vorliegen der Voraussetzungen zeitgerecht und systematisch implementiert wird. Dies gilt insbesondere für die mit dem Notfallkonzept neu eingeführten Szenarien und Indikatoren, da diese die Grundlage für eine bessere Massnahmensteuerung bilden.

Die meisten der dazu notwendigen Instrumente sind bereits vorhanden, müssen aber in den gewünschten konkreten Wirkungszusammenhang gebracht werden. Im Fall von Gesetzesänderungen und neuen Geschäftsprozessen muss sichergestellt werden, dass das Instrumentarium des Notfallkonzepts den veränderten Umständen Rechnung trägt. Das bedeutet einerseits einen Mehraufwand, andererseits darf aber auch mit erhöhten Synergien gerechnet werden.

Mit dem Sonderstab Asyl steht dem Bundesrat ein Gremium zur Verfügung, das ihn in die Lage versetzt, frühzeitig und proaktiv auf sich abzeichnende, bedrohliche Entwicklungen im Asylbereich – bis hin zum Notfall – einzuwirken. Zu diesem Zeitpunkt haben Akteure bei Bund und Kantonen bereits die ihnen zur Verfügung stehenden Massnahmen eingeleitet und damit laufend auf die Entwicklung reagiert.

Der Wechsel von der besonderen zur ausserordentlichen Lage verläuft de facto fliessend. Bedeutsam ist, dass die mit dem Notfallkonzept eingeführte Beobachtung und Bewertung von Szenarien und Indikatoren eine bessere Massnahmensteuerung bewirken. Entscheidend ist letztendlich, dass die richtigen Massnahmen zum richtigen Zeitpunkt getroffen werden und dass deren Wirksamkeit kontinuierlich kontrolliert wird.

4.1 Nachrichtenbeschaffung und Auswertung von Indikatoren zur Beurteilung der Lage

Um sicherzustellen, dass die notwendigen Massnahmen ohne Verzögerung ausgelöst werden, ist eine systematische, zuverlässige und vorausblickende Informationsbeschaffung und -auswertung unabdingbar. Das BFM ist für diese Analyse zuständig. Bereits heute beurteilt das BFM die aktuelle Lage systematisch.

Das zuständige Analyseorgan muss die wesentlichen Veränderungen der Parameter gemäss Szenariendiagramm (siehe Kapitel 3) besonders verfolgen und als Kernbotschaft in die Analyse und Nachrichtenübermittlung an die Entscheidungsträger einfliessen lassen. Die Veränderungen der Werte sind allerdings nur als Entscheidungshilfen zu verstehen und ersetzen nicht die Verantwortung der Entscheidungsträger.

Ein weiteres Element der Nachrichtenbeschaffung bilden die Feststellungen und Einschätzungen von sogenannten „Seismographen“. „Seismographen“ sind Personen, die aufgrund ihrer Position im Asylprozess unübliche Entwicklungen früh feststellen oder sonst in den Be-

sitz von Informationen gelangen, die eine Entwicklung hin zu einer besonderen oder ausserordentlichen Lage anzeigen können.[5]

Diese Personen sollen in einem strukturierten Verfahren ihre Beobachtungen, die auf die Entstehung einer Notfallsituation hinweisen, an das BFM melden. Als Meldeort wird ein sogenannter Single Point of Contact im BFM eingerichtet, der jederzeit telefonisch und via Mail erreicht werden kann.

Die Partner in den Kantonen können zudem mittels geeigneter Instrumente, beispielsweise mit Hilfe einer IT-gestützten Software zur konsolidierten Lagebeurteilung, sich mit dem Analyseorgan des Bundes vernetzen und so für eine optimalen Informationsgleichstand sorgen.

4.2 Prozess zur Auslösung des Notfallmanagements

Das Notfallmanagement besteht aus Elementen der Informationsbeschaffung und der Lageverfolgung und -beurteilung sowie aus einem Bündel an Massnahmen, die situationsgerecht zu treffen sind. Der Beschluss über das Vorliegen einer besonderen oder ausserordentlichen Lage sowie die Ergreifung oder Beantragung von Massnahmen ist Sache der Geschäftsleitung des BFM. Sie ergreift selbstständig die in ihrer Kompetenz liegenden Massnahmen zur Bewältigung der besonderen oder eskalierenden Lage. Der Konsultationsprozess zur Auslösung des Sonderstabs Asyl wird modellhaft in Anhang V aufgezeigt.

Die Amtsleitung informiert die Vorsteherin oder den Vorsteher des EJPD zeit- und stufengerecht über die Entwicklung der Lage.

Stimmt das EJPD zu, dass eine ausserordentliche Lage vorliegt oder bevorstehen kann und dass entsprechende Massnahmen dringlich sind, nimmt der Direktor BFM umgehend Rücksprache mit den Vorständen der SODK und KKJPD. Die Beurteilung der kantonalen Konferenzen ist Teil der Entscheidungsgrundlage, ob der Sonderstab Asyl einberufen werden soll. Bei Zustimmung folgt umgehend ein Antrag an den Bundesrat.

Ab Aktivierung des Sonderstabs ist dieser gemäss Stabsordnung zuständig für die weitere Strategie, Planung und Umsetzungskontrolle der Bewältigung der ausserordentlichen Lage. Er bereitet Bundesratsentscheide vor und ist ebenfalls verantwortlich für die Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit, in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen und den Departementen (vgl. Stabsordnung des Sonderstabs Asyl – Anhang III).

[5] Mögliche „Seismographen“ sind: die Chefs der Abteilung EVZ/Dublin, Mitarbeitende der Sektion Strategie, Analysen und Forschung BFM, Länderreferentinnen und -referenten im BFM, situativ Migrationsattachés und Botschaftsmitarbeitende in wichtigen Herkunfts- und Transitstaaten, Kontaktpersonen anderer europäischer Migrationsbehörden, Asylkoordinatoren der Kantone, Mitglieder der VKM, Schlüsselpersonen ausserhalb der Schweiz, Kommando GWK (LNZ und Verbindungsoffizier GWK-BFM).

4.3 Sonderstab Asyl: Ziele, Aufgaben, Mitglieder und Arbeitsweise

Der Sonderstab verfolgt folgende Ziele[6]:

- Die strategische Führungsunterstützung wird verstärkt.
- Die Bewältigung der besonderen/ausserordentlichen Lage erfolgt gestützt auf eine Gesamtstrategie.
- Die relevanten Akteure sind in einem einzigen Gremium und auf der gleichen Entscheidungsstufe zusammengeführt.
- Entscheidfindung, Entscheidwege und Abläufe werden verkürzt und rasche Absprachen unter den beteiligten Instanzen ermöglicht.
- Sämtliche asyl- und zuwanderungspolitischen Aktivitäten innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung im Rahmen des Mandates werden koordiniert.
- Die Kommunikation in der besonderen/ausserordentlichen Lage erfolgt einheitlich und zentral.
- Die laufende Lagebeurteilung erfolgt zentralisiert und in der notwendigen Kadenz.

Der Sonderstab:

- bereitet Entscheide des EJPD und des Bundesrats im strategisch-politischen Führungsbereich vor;
- kontrolliert die Umsetzung der Entscheide und Aufträge des Bundesrats und lädt ggf. die Kantone ein, die notwendigen Entscheide zu treffen;
- erarbeitet bei Bedarf eine Gesamtstrategie zur Bewältigung der besonderen und ausserordentlichen Lage für die Bereiche Innenpolitik, legale Migration und Kommunikation;
- stellt sicher, dass die innenpolitischen Massnahmen mit der Gesamtstrategie in Einklang stehen;
- stellt sicher, dass die Aktivitäten von Bund und Kantonen aufeinander abgestimmt sind und die Anliegen der Kantone berücksichtigt werden;
- genehmigt Aktionspläne im Mandatsbereich, kontrolliert die Umsetzung und evaluiert die Wirksamkeit;
- berät und unterstützt die zuständigen Stellen des Bundes und der Kantone;
- verfolgt die Lage laufend und evaluiert die Lageentwicklung.
- koordiniert die Kommunikation und stellt eine konsistente Information sicher.
- stellt die Koordination zu den anderen Führungsorganen des Bundesrats sicher.
- orientiert laufend – via die Leitung des EJPD – den Bundesrat sowie die Departemente und die Kantone.

Der SONAS besteht aus einem Kernstab und weiteren Mitgliedern. Die Leiterin oder der Leiter konstituiert den Stab nach den Bedürfnissen der Aufgaben.

Im Kernstab[7] sind alle notwendigen Funktionen vertreten.

[6] Vgl. hierzu Entwurf der Stabsordnung, Weisung des EJPD zum Sonderstab Asyl Ziff. 2

[7] Dazu gehören gemäss Stabsordnung: Direktion des Bundesamtes für Migration, Direktion des Bundesamtes für Polizei, Direktion des Nachrichtendienstes des Bundes, Vertretung der Armeeführung, Leitung Sicherheitspolitik VBS, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, Leitung der betroffenen politischen Abteilung der politischen Direktion, Leitung des Integrationsbüros, Leitung des Grenzwachtkorps, Direktion der Eidgenössischen Finanzverwaltung, zwei Vertreterinnen oder Vertreter der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren, zwei Vertreterinnen oder Vertreter der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren, eine Informationschefin oder ein Informationschef nach Absprache.

4.4 Ständiges Massnahmenmanagement und Aktualisierungsprozess

Wie in jedem wirksamen Risikomanagement müssen auch die Massnahmen im Asylbereich laufend auf ihre Effektivität geprüft werden. Dazu sind entsprechende Instrumente zu implementieren.

Das BFM muss eine kontinuierliche Plausibilitätsprüfung einführen. Machen neue Erkenntnisse oder Veränderungen im Umfeld dies notwendig, so ist das Notfallkonzept sukzessive den situativen Entwicklungen anzupassen. Einmal jährlich sind die Ergebnisse dieser Prüfung inkl. Änderungen im Prozess oder im Massnahmenteil – sofern die Entscheidkompetenz beim EJPD liegt – an die Partnerbehörden auf Bundes- und Kantonsebene zu kommunizieren.

Dieser Aktualisierungsprozess stellt einerseits sicher, dass das Notfallkonzept im Bedarfsfall an die tatsächlichen Gegebenheiten angepasst ist und umsetzbar bleibt, andererseits hält er bei den Akteuren das Bewusstsein für die Notfallplanung wach.

5 Rechtliche Aspekte der Notfallplanung

5.1 Ausgangslage

Die rechtliche Analyse zeigt, dass bereits heute eine Vielzahl von Möglichkeiten besteht, um schwerwiegenden Notsituationen begegnen zu können. Dazu gehören die Befugnisse des Bundesrats und des Parlaments, gestützt auf die Verfassung sog. selbstständige Verordnungen und Verfügungen zu treffen (Art. 184 Abs. 3, Art. 185 Abs. 3 und Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV), die Gewährung des vorübergehenden Schutzes (Art. 4 AsylG) sowie die besonderen Massnahmen des Bundesrats in Abweichung vom Asylgesetz (Notstandsklausel, Art. 55 AsylG).

Grundsätzlich ergeben sich in besonderen und ausserordentlichen Situationen folgende Eskalationsstufen:

- Anpassung des Verfahrens gestützt auf das geltende Recht. Hierzu gehören beispielsweise die Priorisierungen bei der Gesuchsbehandlung, die Ansetzung von längeren Ausreisefristen bei Personen aus bestimmten Gebieten, die Unterbringung bei Privatpersonen während des Asylverfahrens, die Erteilung von Kurzaufenthaltsbewilligungen bei Verzicht auf die Einreichung eines Asylgesuches.
- Gewährung des vorübergehenden Schutzes durch den Bundesrat (Art. 4 und 66ff. AsylG).
- Dringliches Gesetzgebungsverfahren durch das Parlament (Art. 165 BV).
- Gestützt auf die Notstandsklausel des Art. 55 Abs. 2 AsylG kann der Bundesrat in Abweichung vom AsylG die Voraussetzungen für die Asylgewährung und die Rechtsstellung der Flüchtlinge einschränken und besondere Verfahrensbestimmungen aufstellen. Wenn die dauernde Beherbergung von Flüchtlingen die Möglichkeiten der Schweiz übersteigt, kann Asyl auch nur vorübergehend gewährt werden, bis die Aufgenommenen weiterreisen können (Art. 55 Abs. 3 AsylG).
- Selbstständiges Verordnungs- und Verfügungsrecht durch Bundesrat und Parlament zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit (Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 sowie Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV).

Bei nicht singulären, vorhersehbaren Bedrohungslagen oder Interessengefährdungen gebieten die rechtsstaatlichen Grundsätze die Schaffung formell-gesetzlicher Grundlagen im ordentlichen Verfahren. Dieser wichtige Grundsatz ist auch im Asylbereich zu beachten.

5.2 Grundlagen im Verfassungsrecht

Nachfolgend werden die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten für Notsituationen dargestellt. Die Frage, wann sie eingesetzt werden müssen, hängt von der konkreten Situation ab und wie sie in angemessener Weise bewältigt werden kann. Welche Massnahmen ansonsten ergriffen werden müssen, hängt von der jeweiligen Situation ab. Eine konkretere Planung ist allenfalls bezüglich der Bereitstellung von Unterkünften, der Betreuung und der allgemeinen Ressourcen möglich.

5.2.1 Verfassungsunmittelbares (selbstständiges) Verordnungs- und Verfügungsrecht …

In der Bundesverfassung (BV) sind Normen über aussergewöhnliche Situationen zu finden (vgl. oben Ziff. 5.1). Die entsprechenden Massnahmen bewegen sich also noch innerhalb der verfassungsmässigen Ordnung.

Davon zu unterscheiden sind Massnahmen im Staatsnotstand, die der Bundesrat bei existenzieller Bedrohung zu ergreifen hätte, beispielsweise im Kriegsfall oder nach schwersten Katastrophen. In einer solchen Situation wären Bundesrat und Bundesversammlung befugt, unverzüglich und unbesehen entgegenstehenden Verfassungsrechts alle erforderlichen Massnahmen zu treffen, um den Fortbestand von Staat und Volk zu sichern (Erlass von Notrecht). Darauf muss hier nicht weiter eingegangen werden, da solches (extrakonstitutionelles) Notrecht im aktuellen Kontext unerheblich ist.

5.2.2 … der Bundesversammlung

- ***Kompetenzen der Bundesversammlung zur Aufrechterhaltung der inneren und äusseren Sicherheit (Art. 173 Abs. 1 lit. a-c BV):***

  Gemäss Art. 173 Abs. 1 lit. a-c BV kann die Bundesversammlung Massnahmen zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit des Landes treffen. Voraussetzung hierfür ist die aktuelle Gefährdung der Sicherheit, der Unabhängigkeit oder Neutralität der Schweiz, welche es aufgrund der zeitlichen und sachlichen Dringlichkeit nicht zulässt, das gewöhnliche bzw. das dringliche Gesetzgebungsverfahren abzuwarten. Die Massnahmen werden in Form von selbstständigen Verordnungen oder einfachen Bundesbeschlüssen erlassen.

  Von dieser Kompetenz kann nur in sehr schweren Notlagen Gebrauch gemacht werden. Denkbar wäre allenfalls ein sehr massiver Zustrom von Asylsuchenden, der die innere und äussere Sicherheit bedroht. Vorstellbar sind etwa rasch eintretende Konflikte unter verfeindeten Ethnien oder Migrantengruppen, die in der Schweiz ausgetragen werden und die innere Sicherheit der Schweiz aktuell gefährden.

- ***Gesetzgebung bei Dringlichkeit (Art. 165 BV):***

  Gemäss Art. 165 Abs. 1 BV kann ein Bundesgesetz, dessen Inkrafttreten keinen Aufschub duldet, von der Mehrheit der Mitglieder jedes Rates dringlich erklärt und sofort in Kraft gesetzt werden. Die Referendumsfrist von 100 Tagen und eine allfällige Referendumsabstimmung müssen nicht abgewartet werden. Das entsprechende Bundesgesetz ist jedoch zu befristen.

  Das Parlament machte am 28. September 2012 von dieser Möglichkeit Gebrauch und erklärte mit Wirkung ab dem 29. September 2012 einzelne Bestimmungen der aktuellen AsylG-Revision für dringlich[8]. So wurde beispielsweise beschlossen, dass Bund und Kantone vorübergehend bundeseigene Anlagen und Bauten bewilligungsfrei bis zu drei Jahren zur Unterbringung von Asylsuchenden nutzen können. Zudem trat die Bestimmung in Kraft, dass Asylsuchenden, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden, in besonderen eigens dafür vorgesehenen Asylzentren untergebracht werden können. Diese

[8] AS 2012 5359.

Bestimmungen wurden auf drei Jahre befristet. Die Referendumsfrist gegen diesen dringlich erklärten Erlass läuft bis am 17. Januar 2013.[9]

5.2.3 … des Bundesrats

- ***Kompetenzen des Bundesrats zur Wahrung der Interessen des Landes gemäss Art. 184 Abs. 3 BV***
  - In aussenpolitischer Hinsicht verleiht Art. 184 Abs. 3 BV dem Bundesrat die Befugnis, Verfügungen und befristete Verordnungen zu erlassen, *„wenn die Wahrung der Interessen des Landes es erfordert“*.

- ***Kompetenzen des Bundesrats zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz gemäss Art. 185 Abs. 3 BV***

  Der Bundesrat wacht über die äussere Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz und sorgt für die innere Sicherheit, Ruhe und Ordnung. Folgende Voraussetzungen sind für das Erlassen von Verfügungen und befristeten Verordnungen nach Art. 185 Abs. 3 BV notwendig:

  - Sachliche Dringlichkeit: schwere Störung der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit.
  - Zeitliche Dringlichkeit: bereits eingetretene oder unmittelbar drohende Störung; Einhaltung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nicht möglich.
  - Die getroffenen Massnahmen müssen notwendig, durch überwiegende öffentliche Interessen gerechtfertigt und verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 2 und 3 BV).

Gestützt auf Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV erlassene Verordnungen des Bundesrates sind selbständige bzw. verfassungsunmittelbare Verordnungen d.h. sie treten funktionsgemäss an die Stelle des fehlenden Gesetzes. Grundsätzlich müssen sich solche Verordnungen im Rahmen der verfassungsmässigen Ordnung bewegen, d.h. bestehende Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen beachten; einzig in besonders schwerwiegenden Fällen dürfte ausnahmsweise auch von einer bestehenden gesetzlichen Regelung abgewichen werden. In jedem Fall sind Notstandsverordnungen zu befristen, denn sie besitzen nur so lange eine Verfassungsgrundlage, als dass der (konstitutive) Notstand andauert und die getroffenen notrechtlichen Massnahmen notwendig sind; bei Andauern einer regelungsbedürftigen ausserordentlichen Situation muss der Gesetzgeber aktiv werden.

5.3 Rechtlicher Anpassungsbedarf und Form allfälliger Erlasse

Für schwere Notsituationen bestehen bereits genügend rechtliche Grundlagen in der Bundesverfassung und im Asylgesetz, die eine situationsgerechte Reaktion in Abweichung vom geltenden Recht erlauben. Zuständig dafür sind das Parlament und der Bundesrat.

Eine Optimierung der Verfahren sowohl in der Normallage als auch in der besonderen und in der ausserordentlichen Lage ist unter anderem auch Gegenstand der aktuellen Revision des

9 BBl 2012 8261.

AsylG. Ihr Hauptziel ist es, die heutigen komplizierten und unübersichtlichen Verfahrensabläufe zu vereinfachen und zu beschleunigen[10].

[10] Ausgangslage:
Der Bundesrat hat am 26. Mai 2010 eine Botschaft zur Revision des Asylgesetzes (AsylG) verabschiedet. Die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) ist am 23. November 2010 auf die Vorlage eingetreten. Gleichzeitig beauftragte sie, das Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), bis Ende März 2011 einen Bericht über die Situation im Asylbereich zu verfassen und neue, weitergehende Optionen für eine markante Reduktion der Verfahrensdauer aufzuzeigen. Das EJPD hat in der Folge den Bericht über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich ausgearbeitet und der SPK-S unterbreitet:
http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/ersatz-nee/ber-beschleunig-asyl-d.pdf
Die SPK-S sprach sich am 9. Mai 2011 einstimmig dafür aus, die Handlungsoption 1 des Berichts über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich weiter zu verfolgen. Diese Option sieht vor, dass die überwiegende Mehrheit der Asylverfahren in Verfahrenszentren innerhalb einer kurzen, verbindlichen Frist abgeschlossen wird. Dies setzt eine umfassende Neustrukturierung des Asylbereichs voraus. Das Asylverfahren soll rechtsstaatlich korrekt und fair durchgeführt werden. Dazu gehört insbesondere ein umfassender und unentgeltlicher Rechtsschutz für die betroffenen Asylsuchenden. Weiter hat die SPK-S sich dafür ausgesprochen die im Bericht vorgeschlagenen kurzfristigen Massnahmen in die laufende Asylgesetzrevision aufzunehmen.
Mit Entscheid vom 6. Juni 2011 hat der Bundesrat das EJPD beauftragt, bis Ende September 2011 eine Zusatzbotschaft zur Botschaft vom 26. Mai 2010 zur Änderung des Asylgesetzes zu unterbreiten. Diese soll die notwendigen Gesetzesanpassungen zur Umsetzung der kurzfristigen Massnahmen gemäss Bericht des EJPD über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich enthalten.
Ferner wurde das EJPD vom Bundesrat beauftragt, die finanziellen, organisatorischen, rechtlichen und politischen Konsequenzen der langfristigen Neustrukturierung des Asylbereichs gemäss dem Bericht vertieft zu prüfen. Diese langfristige Neustrukturierung beinhaltet insbesondere die Schaffung von Verfahrenszentren des Bundes sowie Massnahmen zum Ausbau des Rechtsschutzes. Im Anschluss an diese Prüfung wird das EJPD beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage zur Änderung des Asylgesetzes auszuarbeiten und dem Bundesrat zu unterbreiten.

Stand Revision AsylG:
Die Zusatzbotschaft zur Botschaft vom 26. Mai 2010 wurde am 23. September 2011 vom Bundesrat verabschiedet und wird gemeinsam mit der Vorlage vom 26. Mai 2010 im Parlament beraten.
Das Parlament hat am 28. September 2012 beschlossen, einige Änderungsvorschläge als dringlich zu erklären (Vorlage 3). Diese Vorlage ist am 29. September 2012 in Kraft getreten. Die übrigen Änderungen des Asyl- und Ausländergesetzes (Vorlage 1) befinden sich zurzeit noch in parlamentarischer Beratung.

Neustrukturierung des Asylbereichs:
Am 2. Juli 2012 hat die zur Prüfung der Umsetzung der Beschleunigungsmassnahmen eingesetzt Arbeitsgruppe Bund / Kantone einen Zwischenbericht veröffentlicht. Sie hält darin unter anderem fest, dass die laufende Revision des Asylgesetzes viele der Gesetzesänderungen vorwegnimmt, welche für die Neustrukturierung des Asylbereichs erforderlich sind. Ein Teil der Revision ist bereits am 29. September 2012 (Vorlage 3) durch dringliche Gesetzesanpassungen in Kraft getreten. Die Arbeitsgruppe erachtet eine zeitgleiche Beendigung der Asylgesetzrevision und ein Vernhmlassungsverfahren zu einer neuen Asylgesetzrevision (Vorlage 2) als nicht opportun. Dieses soll wenn möglich im ersten Quartal 2013 eröffnet werden. Die Eckwerte der Beschleunigungsmassnahmen sollen durch die Kantone im Rahmen einer Asylkonferenz verabschiedet werden.

6 Planung und vorbereitende Massnahmen

Jede Notfallmassnahme bedingt eine vorsorgliche Planung mit dem Ziel, den Bedarf an Improvisation im Ereignisfall auf ein Minimum zu reduzieren.

Muss eine Notfallmassnahme tatsächlich umgesetzt werden, bedarf es einer konkreten Einsatzplanung, die berücksichtigt, was zu Beginn der ausserordentlichen Lage noch zu tun ist. Mittels der Einsatzplanung werden die vorsorglich geplanten Massnahmen der aktuellen Lage angepasst.

Im Anhang findet sich ein Massnahmenkatalog mit insgesamt 29 Massnahmen. Es handelt sich hierbei um Massnahmen aus den unterschiedlichsten Bereichen des Asylwesens. Insbesondere liegen Massnahmen vor für das Verfahrensmanagement, für die Unterbringung, den Wegweisungsvollzug und für die Förderung der freiwilligen Rückkehr. Überdies finden sich weitere Massnahmen zur Personalverschiebung, -rekrutierung und -schulung.

In diesem Kapitel werden die zentralen Massnahmenbündel thematisch zusammengefasst. Zudem wird thematisiert, wie die Mittelbeschaffung zur Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen zu bewerkstelligen ist.

6.1 Behandlungsstrategie

Eine optimale Prozesssteuerung setzt die jeweils beste Behandlungsstrategie voraus. Die Behandlungsstrategie ist somit der übergeordnete Plan, um die einzelnen themenbezogenen Massnahmen zu planen und zu steuern. Eine ganzheitliche Behandlungsstrategie geht über die Prüfung des Asylgesuchs hinaus. So gehören beispielsweise die periodischen Überprüfungen von vorläufigen Aufnahmen ebenso dazu wie das Berücksichtigen der Möglichkeiten des anschliessenden Wegweisungsvollzugs.

Für das Notfallkonzept ist eine Behandlungsstrategie zu entwerfen, die sich an der Strategie der ordentlichen Lage orientiert und aufzeigt, welche Änderungen allenfalls vorgenommen werden müssen.

Die jeweiligen Entscheidungsträger erarbeiten stufengerecht die bestmögliche Vorgehensweise, um die übergeordneten Ziele zu erreichen. Je weitreichender eine strategische Praxisänderung ist, desto breiter muss der Entscheid abgestützt sein. Stehen strategische Ziele im Widerstreit zueinander, muss eine Güterabwägung vorgenommen werden.

Jede ganzheitliche Behandlungsstrategie zeichnet sich sowohl durch prozessorientierte als auch durch funktionale Maximen aus. Die prozessorientierten Maximen geben den Verfahrensverlauf vor, die funktionalen Maximen stellen die Weichen im Prozess.

Prozessorientierte Maximen:

In der *ordentlichen Lage* gilt die prozessorientierte Maxime, dass die Asylgesuche gemäss Gesuchseingang entschieden werden. In einem idealen System unterläge daher die anfallende Arbeit keiner weitergehenden Prioritätenordnung.

In der *besonderen Lage* wird grundsätzlich die bestehende Behandlungsstrategie übernommen. Somit gelten in einem ersten Schritt dieselben Maximen, wie in der ordentlichen Lage.

Das BFM prüft und entscheidet die Asylgesuche stets chronologisch nach Gesuchseingang – **Prinzip „First in – first out".**

Von diesem Grundsatz wird gemäss folgender **Prioritätenliste** abgewichen:

1. **Straffällige und missbräuchliche Asylgesuche:** Oberste Priorität haben straffällige Asylbewerber und missbräuchlich eingereichte Asylgesuche – Prinzip „last in – first out".
2. **Haftfälle:** Personen, die aus der Haft heraus ein Asylgesuch stellen, werden prioritär behandelt.
3. **Trendländer:** Asylsuchende aus den Top-Herkunftsländern werden prioritär behandelt.
4. **Mehrfachgesuche:** Sowohl im Dublin- als auch im nationalen Verfahren werden Folgeanträge prioritär behandelt, sofern sie überhaupt entgegengenommen werden müssen.

Parallel dazu müssen die verbleibenden Asylgesuche nach weiteren Prioritäten triagiert werden. Bei steigender Belastung des gesamten Asylsystems muss die Behandlungsstrategie zunehmend den Aufwand und die Vollzugsaussichten berücksichtigen, um kurzfristig eine höhere Anzahl Asylgesuche erledigen zu können.

Daher kann die Behandlungsstrategie bei anhaltend hohem Zustrom von Asylsuchenden um folgende prozessorientierte Maximen ergänzt werden:

1. Gewährung vorübergehenden Schutzes bei offensichtlicher Schutzbedürftigkeit
2. Asylsuchende mit voraussichtlich tiefer Schutzquote und aus vollzugsfreundlichen Herkunftsländern stammend werden prioritär behandelt.
3. Asylgesuche aus vollzugsfreundlichen Ländern mit komplexem Gesuchstellerprofil und einfach gelagerte Fälle aus nicht-vollzugsfreundlichen Ländern geniessen eine niedrigere Priorität.
4. Asylgesuche aus nicht-vollzugsfreundlichen Ländern mit komplexem Gesuchstellerprofil rutschen in der Prioritätenliste ebenso nach unten wie die
5. periodische Überprüfung von vorläufigen Aufnahmen.

Die Bearbeitung der Asylgesuche nach Aufwand und Vollzugsaussicht zu triagieren bringt Vor- und Nachteile:

Als Vorteil ist zu verzeichnen, dass die Anzahl erledigter Asylgesuche kurzfristig deutlich gesteigert werden kann.

Dem steht als Nachteil gegenüber, dass Asylsuchende mit komplexem Gesuchstellerprofil, die zahlreiche Instruktionsmassnahmen erfordern, zur späteren Behandlung aufgeschoben werden. Das Personal sieht sich dementsprechend zu einem späteren Zeitpunkt mit überdurchschnittlich vielen langwierigen Verfahren konfrontiert, was den Output dannzumal zwangsläufig sinken lässt.

Da die vollzugsfreundlichen Herkunftsländer priorisiert werden, erhalten die Asylsuchenden aus den Herkunftsstaaten mit nicht-vollzugsfreundlichen Behörden keine Asylentscheide. Dies birgt das Risiko, dass sich dies unter den Gesuchstellern jener Länder herumspricht und zu einer Zunahme entsprechender Asylgesuche führt (Pull-Effekt).

Funktionale Maximen:

Dublin vor nationalem Asylverfahren:
Wenn ein Dublin-Verfahren möglich ist, wird es auch in der besonderen Lage durchgeführt. Im Dublin-Verfahren wird geprüft, ob ein anderer Staat für die Prüfung des Asylgesuchs staatsvertraglich zuständig ist. Anerkennt dieser Staat seine Zuständigkeit, muss das BFM das Asylgesuch nicht materiell prüfen, und die Schweiz kann sich im Fall von Folgeanträgen in anderen europäischen Staaten für unzuständig erklären.

Vom Dublin-Verfahren wird in der ausserordentlichen Lage abgewichen, wenn ein Gesuchsteller eine tiefe Schutzquote aufweist und aus einem vollzugsfreundlichen Herkunftsstaat stammt. Somit wird die Wahrscheinlichkeit einer baldigen Rückkehr in die Schweiz verringert. Ausschlaggebend hierfür ist die Frage, ob der Vollzugsaufwand in den Herkunftsstaat mit jenem in den zuständigen Dublin-Staat vergleichbar ist. Zudem kann ein Selbsteintritt aus humanitären Gründen angezeigt sein.

Vorrang der erstinstanzlichen Entscheide gegenüber dem Aufheben von nicht mehr gerechtfertigten vorläufigen Aufnahmen:
Zur vollständigen Behandlung aller Asylfälle gehört die periodische Überprüfung der vorläufigen Aufnahmen. Die Prüfung allfälliger Endigungstatbestände ist jedoch mit einem hohen Arbeitsaufwand verbunden, und die Aufhebung zieht in der Regel ein aufwändiges Beschwerdeverfahren nach sich.

In der besonderen Lage muss daher die periodische Prüfung der vorläufigen Aufnahmen auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden, damit alle zur Verfügung stehenden Kräfte auf die Erledigung erstinstanzlicher Asylgesuche fokussiert werden können.

6.2 Rechtliche Massnahmen

Zwei gewichtige rechtliche Massnahmen gehören zur Behandlungsstrategie in der ausserordentlichen Lage. Daher werden sie hier gesondert erwähnt. (Für weitere Massnahmen siehe Anhang I).

6.2.1 Gewährung vorübergehenden Schutzes (Art. 4 AsylG)

In der ausserordentlichen Lage kann die Schweiz gemäss Art. 4 AsylG Schutzbedürftigen für die Dauer einer schweren allgemeinen Gefährdung, insbesondere während eines Krieges oder Bürgerkrieges sowie in Situationen allgemeiner Gewalt, vorübergehend Schutz gewähren.

Diese sogenannte Schutzklausel bietet sich der Sache nach erst auf einer hohen Eskalationsstufe als mögliche Handlungsoption an. In der ausserordentlichen Lage bildet die Schutzklausel jedoch die wichtigste Massnahme einer Behandlungsstrategie, die es im Notfall zu prüfen gilt. Gemäss Art. 66 AsylG muss der Bundesrat nach Konsultation der Kantone

und der relevanten Organisationen einen Grundsatzentscheid darüber fällen, ob und nach welchen Kriterien die Schweiz Asylsuchenden vorübergehenden Schutz gewährt.

Die Anwendung der Schutzklausel führt insbesondere beim Familiennachzug und im Dublin-Verfahren zu weitreichenden Konsequenzen, so dass diese Massnahme ausschliesslich der Bewältigung ausserordentlicher Notfälle vorbehalten bleibt.

Bei einem starken Zustrom von Asylsuchenden liegt der Vorteil der vorübergehenden Schutzgewährung darin, dass das Asylverfahren sistiert und das Asylsystem entlastet wird (Art. 69 Abs. 3 AsylG). Nach Aufhebung des Schutzstatus müssen jedoch die Asylgesuche im ordentlichen Verfahren wieder aufgenommen und geprüft werden. Die Erwerbstätigkeit während der Schutzgewährung ist zudem gleich geregelt wie bei vorläufig Aufgenommenen (Art. 53 VZAE).

Die Folgen werden insbesondere im Familiennachzug verortet. Bei Gewährung von Schutz aufgrund von Art. 4 AsylG besteht ein Anspruch auf Familiennachzug gemäss Art. 71 AsylG, wenn Familienmitglieder gemeinsam um Schutz nachsuchen oder die Familie durch die Flucht getrennt wurde. Eine weitere Folge ist der Umstand, dass eine solche Schutzgewährung ein zuständigkeitsbegründendes Kriterium gemäss Dublin II-Verordnung ist. Gesetzt den Fall, dass Personen mit dieser Schutzgewährung in einem anderen Dublin-Staat ein weiteres Asylgesuch einreichen, wäre die Schweiz nach Art. 16 Abs. 2 Dublin II-Verordnung zu einer Rückübernahme verpflichtet. Selbst im Fall, dass die Schutzgewährung aufgehoben würde, bliebe die Schweiz für den Wegweisungsvollzug zuständig.

Letztlich bleibt die Anwendung der Schutzklausel trotz ihrer Konsequenzen eine zu prüfende Massnahme, sofern davon ausgegangen werden muss, dass für die Schutzbedürftigen kein anderer europäischer Staat zuständig ist und voraussichtlich eine Wegweisung in den Herkunftsstaat für lange Zeit nicht in Frage kommt. Die Schutzklausel ist dementsprechend anzuwenden, wenn eine schnellstmögliche Integration der Schutzbedürftigen in die Gesellschaft angestrebt wird. Der Bundesrat hat zudem in Anwendung von Art. 66 Abs. 1 AsylG eine gewisse Steuerungsmöglichkeit in Bezug auf die (persönlichen und sachlichen) Kriterien für die Schutzgewährung.

6.2.2 Notstandsklausel (Art. 55 AsylG)

In Zeiten erhöhter internationaler Spannungen, bei Ausbruch eines bewaffneten Konfliktes, an dem die Schweiz nicht beteiligt ist und insbesondere wenn die Schweiz während längerer Zeit mit einem ausserordentlich grossen Zustrom von Asylsuchenden konfrontiert ist, kann der Bundesrat in Anwendung von Art. 55 AsylG vereinfachte Verfahrensbestimmungen erlassen, um der Situation Herr zu werden. Dabei ist aber sicherzustellen, dass die neuen Bestimmungen mit den verfassungsrechtlichen Verfahrensgarantien im Einklang stehen.

Die Annahme einer solchen Ausnahmesituation erfordert nicht nur eine ausserordentlich hohe Zahl an Asylgesuchen, sondern auch eine dauerhafte Überlastung der vorhandenen Strukturen, welche eine Bewältigung der Gesuche im normalen Verfahren auf unabsehbare Zeit nicht mehr zulässt.

Im Anwendungsbereich der Notstandsklausel (Art. 55 AsylG) stehen damit Situationen, die mit den geltenden Bestimmungen des AsylG offensichtlich nicht mehr bewältigt werden können. Auch bei deren Anwendung sind die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und der Nichtrückschiebung von Flüchtlingen (Non-refoulement-Gebot gemäss zwingendem Völkerrecht) zu beachten. Dies bedeutet, dass der Bundesrat zuerst Massnahmen unter Anwen-

dung des geltenden Asylrechts zu treffen hat. Die Notstandsklausel muss somit als "ultima ratio" in Extremsituationen angesehen werden.

6.3 Unterbringung

Bund und Kantone müssen feststellen, dass die ordentliche Unterbringungskapazität auf Seiten des Bundes für die Bewältigung der aktuellen Gesuchseingänge nicht ausreicht, um rasche Asylverfahren in Bundeszuständigkeit durchzuführen. Aufgrund der mangelnden Bettenkapazität müssen zu viele Asylsuchende vorzeitig auf die Kantone verteilt werden, was in der Regel zu Verfahrensverzögerungen führt.

Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Unterbringungsbereich ist zu klären. Vorderhand ist das BFM von Gesetzes wegen für die Unterbringung von Asylsuchenden während der Dauer des Aufenthaltes in den Empfangs- und Verfahrenszentren zuständig (Art. 26 Abs. 1 AsylG i. V. mit Art. 80 Abs. 2 AsylG). Nach Zuweisung an die Kantone gewährleisten diese die Sozialhilfeleistungen und die Nothilfe (vgl. Art. 80 Abs. 1 und Art. 82 AsylG). Die Forderung der Kantone nach zusätzlichen Bundesstrukturen beruht auf dem Anliegen, das BFM solle keine Personen in die Kantone senden, deren Asylgesuche keine Chance haben und in der Regel mit einem Negativentscheid enden.

Diese Forderung ist selbst für die Normallage berechtigt und wird in der Weiterentwicklung des Asylwesens vom Bund anerkannt und berücksichtigt. In den nächsten Jahren müssen deshalb die Kapazitäten der Verfahrenszentren massiv steigen. Die notwendigen Massnahmen wurden bereits ergriffen und teilweise umgesetzt. Mit einer erhöhten Unterbringungskapazität wird das BFM sicherstellen können, dass die Einleitung von Notfallmassnahmen im Unterbringungsbereich sehr viel seltener notwendig sein wird als mit den bisherigen Kapazitäten.

Die Erhöhung der Unterbringungskapazitäten ist somit eine dringliche Notwendigkeit, um die Bundesstrukturen an die realen Anforderungen anzupassen. Im Sinne der Vorbeugung von Notfallsituationen und der Steuerung von ausserordentlichen Lagen stellen die Erhöhung der Unterbringungskapazität, die Bestimmungen zur bewilligungsfreien temporären Nutzung von bundeseigenen Bauten zur Unterbringung von Asylsuchenden und die Bereitstellung einer strategischen Unterbringungsreserve zentrale Vorbereitungsmassnahmen des Notfallkonzepts dar.

6.3.1 Unterbringungsstrategie des BFM

Das BFM verfolgt mit seiner Unterbringungsstrategie folgende Ziele:

- Die Unterbringungsstrategie orientiert sich an der Neustrukturierung des Asylwesens. Dies bedingt eine deutliche Erhöhung der Unterbringungskapazität auf Stufe des Bundes.
- Das BFM behält Asylsuchende, die keine Aussicht auf ein Bleiberecht haben, in Bundeszuständigkeit und vollzieht diese ab Verfahrenszentrum.
- Das BFM verfügt über Reservestrukturen, um Schwankungen bei den Gesuchseingängen aufzufangen.
- Den Interessen der Kantone wird in der Strategie Rechnung getragen.
- Die Unterbringungsstrategie folgt der Behandlungsstrategie.
- Die Schweiz kommt ihren internationalen Verpflichtungen nach und hält die Mindeststandards der europäischen Aufnahmerichtlinie 2003/9/EG ein. Obschon die Richtlinie für die

Schweiz nicht verbindlich ist, bedingt die Teilnahme am Dublin-System, dass im Asylbereich die Minimal-Standards, welche von den EU-Staaten eingehalten werden müssen, von der Schweiz ebenfalls nicht unterschritten werden.

Mit der anzustrebenden Unterbringungskapazität soll erreicht werden, dass grundsätzlich nur Asylsuchende mit Aussicht auf ein Bleiberecht auf die Kantone verteilt werden. Dies wird kurz- und mittelfristig jedoch noch nicht möglich sein, da innert kurzer Zeit nicht ausreichend Unterkünfte akquiriert werden können. Daher muss die Behandlungsstrategie vorgeben, welche Gesuchsteller prioritär in Bundeskompetenz verbleiben sollen. Abgestuft nach verfügbarer Bettenkapazität können daher die Ziele der Behandlungsstrategie berücksichtigt werden.

Die folgenden Richtwerte orientieren sich am Zustrom von Asylsuchenden im Jahr 2012.

Option	Ziele der Option	Nötige Anzahl Betten auf Stufe Bund
A	Der Bund verteilt nur Asylsuchende auf die Kantone, die Aussicht auf ein Bleiberecht haben und verfügt über Reservestrukturen, um Schwankungen bei den Gesuchseingängen aufzufangen.	6500
B	Der Bund vollzieht Dublin-Fälle und Gesuchsteller aus vollzugsfreundlichen Ländern ab Verfahrenszentrum.	5000
C	Der Bund vollzieht alle Dublin-Take-back-Fälle (rund 50 % der Dublin-Fälle) und Gesuchsteller aus vollzugsfreundlichen Ländern ab Verfahrenszentrum.	3500
D	Alle Dublin-Take back-Fälle werden während des Aufenthalts im Verfahrenszentrum entschieden und, soweit möglich, vollzogen. Einfach gelagerte Fälle aus vollzugsfreundlichen Ländern können ab Verfahrenszentrum vollzogen werden. Ansonsten werden die Gesuchsteller für den Vollzug nach wie vor in die Kantone verteilt.	2500

Das BFM knüpft die Behandlungsstrategie verbindlich an die Unterbringungskapazitäten. Weitere Elemente der Behandlungsstrategie (Straffälligkeit, Abklärungsaufwand, Alter und Profil der Gesuchsteller etc.) sind zu berücksichtigen. Um eine möglichst effiziente Arbeitsweise zu garantieren und Synergien zu nutzen, muss die Globalstrategie mit den Kantonen gemeinsam erstellt werden. Eine ergänzende Option unabhängig von der jeweiligen Bettenkapazität stellen Bundesausreisezentren dar (vgl. Anhang I Massnahme 25).

Der Erfolg der vorliegenden Unterbringungsstrategie ist zudem abhängig von der Wirksamkeit weiterer Massnahmen, wie zum Beispiel der Erhöhung der Haftplatzkapazität (Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs), des Ausbaus der freiwilligen Rückkehrorganisation in die Herkunftsstaaten (inkl. Rückkehrhilfe), dem Abschliessen von Rückübernahmeabkommen mit wichtigen Herkunftsstaaten oder der raschen Personalgewinnung zur Sicherstellung des erhöhten Betriebsvolumens. Diese Massnahmen werden im Anhang I erörtert.

6.3.2 Ordentliche Unterbringungsstruktur und strategische Reserve

Wenn der Bund seine Unterbringungskapazität deutlich erhöht, muss er zudem dafür besorgt sein, entsprechende Reservestrukturen zu planen und zu unterhalten. Der Bund muss si-

cherstellen, dass er über Schwankungsreserven verfügt, um die ihm auferlegten Verfahrensaufgaben auch bei steigendem Zustrom von Asylsuchenden zuverlässig erfüllen zu können und um das Schwankungsrisiko nicht auf die Kantone abzuwälzen. Die bundesseitige Reserve bezweckt daher, auch den Kantonen einen Vorlauf zu geben, um ihrerseits ihre Unterbringungsstrukturen hochzufahren. Da die Unterbringung von Asylsuchenden eine Verbundaufgabe darstellt, werden sich sowohl Bund als auch Kantone an den Reservestrukturen beteiligen müssen.

6.3.3 Auftrag zum Aufbau einer strategischen Unterbringungsreserve

Die Planung und Bewirtschaftung von Unterbringungsreserven ist eine zentrale Vorbereitungsmassnahme zur Bewältigung einer Krisensituation. Diese Vorbereitungsmassnahme ist dann zweckdienlich, wenn sie nicht nur die raschere Bewältigung von erhöhten Gesuchseingängen unterstützt, sondern auch mittel- und längerfristige Folgekosten in der Sozialhilfe reduziert. Investitionskosten in der Vorbereitungsphase sind daher in den Gesamtkontext des in der ausserordentlichen Lage anfallenden Mehrbedarfs zu stellen.

Vor diesem Hintergrund reichte die Staatspolitische Kommission des Nationalrats am 21. Juni 2012 eine Motion ein, in der sie den Bundesrat beauftragte, strategische Reserven an Asylunterkünften bereitzustellen.[11] Zudem ist eine Liste mit verfügbaren Unterkünften zu erstellen, die periodisch überprüft und gegebenenfalls angepasst werden soll. Am 5. September 2012 beantragte der Bundesrat, die Motion gutzuheissen. Der Nationalrat hat sie anschliessend am 28. September 2012 ohne Gegenstimme angenommen. Der Ständerat wird voraussichtlich in der Wintersession 2012 darüber befinden.

Um den voraussichtlich anstehenden Auftrag zur Schaffung einer Unterbringungsreserve erfüllen zu können, muss vorgängig mit den involvierten Partnern eine gemeinsame Strategie festgelegt werden. Hierfür ist ein verbindliches Immobilienportefeuille an militärischen und zivilen Bauten zu bezeichnen, ein Betriebskonzept für eine optimale Auslastungssteuerung aller zur Verfügung stehenden Unterkünfte zu erarbeiten, die Finanzierung zu klären und gegebenenfalls Bereitstellungsverträge mit Dritten abzuschliessen. Die zu bildenden Reservestrukturen werden in einer besonderen Lage dazu dienen, Schwankungen bei den Gesuchseingängen aufzufangen. Ob eine Reservestruktur selbst für eine ausserordentliche Lage geschaffen und unterhalten oder lediglich geplant werden soll, muss politisch entschieden werden.

6.3.4 Unterbringung von Asylsuchenden in Anlagen des Bundes (Art. 26a AsylG)

Aufgrund der am 28. September 2012 vom Parlament für dringlich erklärten Bestimmungen können Anlagen und Bauten des Bundes ohne kantonale oder kommunale Bewilligungen zur Unterbringung von Asylsuchenden für maximal drei Jahre genutzt werden, sofern die Zweckänderung keine erheblichen baulichen Massnahmen erfordert und keine wesentliche Änderung in Bezug auf die Belegung der Anlage oder Baute erfolgt. Die Bundesbehörden konsultieren vorgängig den Standortkanton und die Standortgemeinde, und die Nutzungsänderung wird spätestens 60 Tage vor der Inbetriebnahme der Unterkunft angezeigt. Der Bund wird weiterhin möglichst einvernehmliche Lösungen mit den Standortkantonen und -gemeinden anstreben. Die Kantone können die ihnen zugeteilten Asylsuchenden ebenfalls in den vom BFM betriebenen Unterkünften unterbringen, sofern dafür ein Bedarf besteht und

[11] 12.3653 Motion Staatspolitische Kommission NR – Strategische Reserve an Asylunterkünften

die entsprechenden Kapazitäten vorhanden sind. Diese Bestimmung ist seit dem 29. September 2012 anwendbar und auf drei Jahre befristet. Überdies läuft die Referendumsfrist gegen diesen dringlich erklärten Erlass bis am 17. Januar 2013.[12] Für den Fall, dass ein allfälliges Referendum erfolglos bliebe, müsste geprüft werden, wie diese Bestimmung ins ordentliche Recht überführt werden kann.

6.3.5 Subsidiäre Unterstützung durch die Armee

Art. 67 Abs. 1 des Militärgesetzes (MG) in Verbindung mit Art. 67 Abs. 2 MG definieren die Voraussetzungen, unter denen die Kantone und/oder die zivilen Bundesbehörden mittels Antrag an den Bundesrat die Armee um subsidiäre Unterstützung ersuchen können: Militärische Hilfe kann durch die zivilen Behörden angefordert werden, wenn eine ausserordentliche Lage vorliegt (im vorliegenden Kontext Art. 67 Abs. 1 Bst. e MG). Zum anderen muss die Aufgabe im öffentlichen Interesse liegen und die Mittel der zivilen Behörden müssen ausgeschöpft oder die erforderlichen Mittel nachweislich nicht vorhanden sein und auch nicht von kommerziellen Leistungserbringern zeitgerecht und im erforderlichen Umfang erbracht werden können. Ausgenommen bleibt die Spontanhilfe im Ausbildungsdienst.[13] Umfang und Rahmen dieser Unterstützung sind im Gesetz nicht geregelt.

In Art. 70 MG ist die Zuständigkeit für das Aufgebot für subsidiäre Einsätze geregelt. Werden für einen Einsatz mehr als 2000 Armeeangehörige aufgeboten oder dauert der Einsatz länger als drei Wochen, entscheidet die Bundesversammlung; ansonsten ist der Bundesrat zuständig.

Die Einsatzverantwortung liegt nach Art. 71 MG für Einsätze im Inland immer bei den zivilen Behörden, während die Führungsverantwortung bei der militärischen Führung bleibt. Bei den subsidiären Unterstützungseinsätzen hat daher die für den Einsatz verantwortliche Behörde die Kompetenz, über die Leistung unterstellter oder zur Zusammenarbeit zugewiesener Mittel der Armee zu bestimmen. Sie erteilt nach Rücksprache mit dem VBS die Aufträge. Mit der Einsatzverantwortung verbunden ist zudem die Pflicht, die Konsequenzen bezüglich des Ergebnisses zu tragen. Wer hingegen die Führungsverantwortung trägt, muss bestrebt sein, zugunsten des Leistungsempfängers die bestmögliche Verbandsleistung zu erbringen[14].

6.3.6 Unterstützung des EJPD durch das VBS

Der Bundesrat beauftragte am 2. März 2012 das VBS, dem EJPD sowohl kleinere Unterkünfte mit einer Gesamtkapazität von 2000 Betten zu je 150-200 Betten kurzfristig für mindestens sechs Monate als auch grössere Unterkünfte mit einer Gesamtkapazität von 2000 Betten mit jeweils mehr als 250 Betten für mindestens drei Jahre zur Verfügung zu stellen. Bei der Erfüllung dieses Auftrags handelt es sich folglich um eine Verbundaufgabe der beiden Departemente.
Langfristig sollen dauerhaft nutzbare Grossunterkünfte als Verfahrenszentren dienen und in den zivilen Bestand des Bundesamts für Bauten und Logistik (BBL) überführt werden. Das Gleiche gilt für überflüssige Armeeunterkünfte als Schwankungsreserven.

[12] BBl 2012 8261.
[13] Art. 72 MG
[14] Vgl. Bericht an das politische Gremium der Plattform KKJPD/VBS über die Bearbeitung der Aufträge vom Juni 2005, S. 5

Mittel- und langfristig muss das Immobilienportefeuille des BFM durch längerfristig oder dauerhaft nutzbare zivile Unterkünfte ergänzt werden, damit die Ziele erreicht werden können. Die Kapazitätsgrösse der Handlungsoptionen ist mit nur militärischen Unterkünften nicht zu realisieren.

6.3.7 Die Rolle der Armee in der ausserordentlichen Lage

Wie beim oben erwähnten Bundesratsbeschluss vom 2. März 2012 geschehen, wird eine Unterstützung der zivilen Behörden in der Regel bereits in einer besonderen Lage angefordert. Ziel ist es, mittels zusätzlicher Ressourcen eine weitere Eskalation und somit die ausserordentliche Lage zu verhindern. Es stellt sich daher die Frage, ob sich im Verlauf eines subsidiären Einsatzes bei zunehmender Eskalation allenfalls die Verantwortlichkeiten verschieben.

In einer ausserordentlichen Lage muss und wird der Bundesrat spezifische Massnahmen ergreifen, um die Lage zu bewältigen (vgl. hierzu Kapitel 5.2.1.3.). Sowohl die Armee als auch die zivilen Behörden von Bund und Kantonen können vom Bundesrat beauftragt werden, zusätzliche Aufgaben zu erfüllen oder befristet weitere Kompetenzen wahrzunehmen.

Die Koordination aller Aufgaben wird in einer ausserordentlichen Lage im Asylwesen vom Sonderstab Asyl bewerkstelligt.

6.4 Internationale Handlungsoptionen

Bei den möglichen Massnahmen im internationalen Bereich handelt es sich in der Regel um Geschäfte des „courant normal“. In einer besonderen oder ausserordentlichen Lage müssen diese gegebenenfalls intensiviert werden. Es werden daher keine zusätzlichen Notfallmassnahmen vorgeschlagen, die im Rahmen des Notfallkonzepts umgesetzt werden müssten.

Im Rahmen des Notfallkonzepts sind die internationalen Handlungsoptionen als vorsorgliche Planung oder Massnahmen zu verstehen, die einer Eskalation entgegenwirken oder das Eintreten einer ausserordentlichen Lage gar zu verhindern vermögen.

Um ihre Interessen auf internationaler Ebene effektiv vertreten zu können, muss die Schweiz kohärent auftreten. Dieses Ziel kann nur durch eine fortlaufende Koordination zwischen allen involvierten nationalen Akteuren erreicht werden. Entsprechend muss das BFM seine Aktivitäten, sowohl im Regelfall als auch in der besonderen Lage, mit seinen Partnern innerhalb der Bundesverwaltung abstimmen. Auch in Notfällen können nur gemeinsam Aktionslinien entwickelt werden, die der jeweiligen Situation angepasst sind und eine grösstmögliche Wirksamkeit entfalten. In einem Notfall muss das BFM in einem ersten Schritt möglichst rasch mit seinen Partnern innerhalb der Bundesverwaltung Kontakt aufnehmen, um geeignete internationale Handlungsoptionen zu identifizieren. In der besonderen und ausserordentlichen Lage muss bei allen involvierten nationalen Akteuren das Bewusstsein für die Migrationsproblematik geschärft werden. Es ist ausserdem sicherzustellen, dass alle Akteure der Problematik eine adäquate Priorität einräumen („whole-of-government approach“).

Die internationale Zusammenarbeit kann oftmals nur dann rasch konkrete Resultate liefern, wenn bereits vor Eintreten der ausserordentlichen Lage präventive Arbeiten geleistet oder geeignete Planungen erarbeitet worden sind. Dafür müssen vorgängig die zentralen interna-

tionalen Partner identifiziert und eine Zusammenarbeit mit diesen aufgebaut werden. Nur ein gepflegtes Beziehungsnetz lässt sich im Notfall schnell aktivieren. Ein grosser Vorteil der aktiven internationalen Zusammenarbeit ergibt sich aus dem Umstand, dass die Schweiz bei sich anbahnenden Krisen vorgewarnt wird und Zeit für Vorbereitungen zu deren Bewältigung gewinnt.

7 Kosten und Finanzierung

Die finanziellen Auswirkungen der Vorbereitungs- und Notfallmassnahmen wurden einzeln beurteilt (siehe Anhang I). Je nach Szenario sind die verschiedenen Massnahmen kombinierbar und führen zu unterschiedlichen Kosten. Angesichts der Vielzahl denkbarer Szenarien und Handlungsoptionen kann der Mehrbedarf nicht kalkuliert werden, dazu müsste auch die Ausgangslage definiert werden.

Es kann jedoch dargelegt werden, welche Schlüsselparameter den Mehrbedarf generieren, wie sich der Einsatz von zusätzlichem Personal auswirkt, und wie der Prozess der Beschaffung der zusätzlichen Mittel gestaltet ist.

Der Mehrbedarf an personellen und finanziellen Ressourcen wird hauptsächlich durch einen erhöhten Zustrom von Asylsuchenden verursacht. Deren Asylgesuche müssen geprüft (Personal- und Verfahrensaufwand) und die Asylsuchenden selbst müssen untergebracht und betreut werden (Sozialhilfe Asylsuchende, Unterbringungs- und Betreuungsaufwand).

Das nachfolgende Beispiel stützt sich auf folgende Annahme: Rund 1000 Fälle, welche nach negativem Entscheid die Schweiz verlassen müssten, können während einem Jahr nicht entschieden werden. Das BFM rechnet mit rund 20 000 Franken, die es den Kantonen pro Jahr und unterstützungsbedürftige asylsuchende Person vergütet.
Es würden demnach in einem Jahr Kosten von 20 Millionen Franken anfallen. Werden hingegen diese Fälle im Laufe eines Jahres entschieden, fallen im Jahresschnitt nur 10 Millionen Franken Sozialhilfekosten an. Dazu müssen rund 10 Stellen (inkl. Supportbereiche) eingesetzt werden, was bei einer Vollkostenrechnung von jährlich 142 500.- Franken (127 500 Lohnkosten + 15 000 Arbeitsplatzkosten) einen Aufwand von 1.42 Millionen Franken generiert. Zu den eingesparten Kosten von 10 Millionen Franken ergibt dies ein Verhältnis von 1 zu 7.

Die Beschaffung der zusätzlich erforderlichen finanziellen Mittel erfolgt entweder im ordentlichen Budgetprozess oder im Rahmen von Nachtragskreditbegehren I/II (mit/ohne Vorschuss).Die Beantragung eines Nachtragskredites dauert von Antragsstellung bis zur Gewährung des Nachtrages durch das Parlament maximal ein halbes Jahr. Die Dauer kann wesentlich verkürzt werden, wenn der Nachtrag als dringlich bezeichnet und der Finanzdelegation unterbreitet wird.

8 Informations- und Kommunikationskonzept

8.1 Ziel des Konzepts I&K, Grundsätze

Im Notfall ist eine umfassende Kommunikation noch wichtiger als während der Normallage. Ziel des Kommunikationskonzepts muss es sein, bei allen Verantwortlichen den gleichen Informations- und Wissensstand sicherzustellen sowie Medien und Bevölkerung möglichst umfassend, aktuell, widerspruchsfrei und wahrheitsgemäss zu informieren.

Es ist deshalb zentral, dass für den Notfall Grundsätze festgelegt sind, die von den Akteuren unbedingt einzuhalten sind. Dabei ist das Kommunikationskonzept so einfach wie möglich zu halten. Denn ein komplexes Kommunikationskonzept ist fehleranfällig und deshalb nicht krisentauglich.

Die Erfahrung zeigt, dass in der ausserordentlichen Lage die Kommunikationswege der Normallage häufig nicht mehr zufriedenstellend funktionieren. Die zuständigen Akteure verlassen sich fälschlicherweise darauf, dass aufgrund der ausserordentlichen Situation die Kommunikation irgendwo anders und zentral abgewickelt wird, anstatt die eingespielten, ordentlichen Kanäle weiterhin zu nutzen.

Es ist deshalb darauf zu achten, dass die in der Normallage gebräuchlichen Instrumente weiter genutzt und allenfalls verstärkt werden. Der Hinweis auf den Fortbestand der bisherigen Zuständigkeiten muss Teil der Information an alle beteiligten Akteure sein, verbunden mit der Aufforderung, weiter im gewohnten Rahmen zu kommunizieren.

Es sind zwei Phasen der Kommunikation zu unterscheiden:

- Die Kommunikation vor der Feststellung der ausserordentlichen Lage
- Die darauf folgende eigentliche Notfallkommunikation

Bis zur Einsetzung des Sonderstabs Asyl liegt die Federführung bei der Notfallkommunikation beim Bundesamt für Migration in Absprache mit der Bundeskanzlei. Wird der Sonderstab Asyl eingesetzt, koordiniert dieser die Kommunikation und stellt den Informationsfluss sicher.

8.2 Kommunikation vor Eintreten der ausserordentlichen Lage

Hier sind Entscheid- und Kommunikationsprozess eng miteinander verbunden. Der Prozess, der zum Entscheid führt, dass ein Notfallszenario vorliegt, ist im Kapitel über Entscheidmechanismen ersichtlich.

Über die Adressaten, mögliche Kommunikationsinhalte, Instrumente und Periodizität in dieser Phase gibt die Liste „Bedürfnisabklärung nach Anspruchsgruppen“ im Anhang VI Auskunft.

8.3 Kommunikation während der ausserordentlichen Lage

8.3.1 Akteure und Partnerstellen

Involvierte Akteure und Partnerstellen werden im Notfall via Newsletter laufend über die Entwicklung der Situation informiert. Diese hat jeweils zu erfolgen, bevor die Medien und die Öffentlichkeit informiert werden. Zudem ist die Intensivierung der bestehenden persönlichen Kontakte anzustreben.

Über die Adressaten, mögliche Kommunikationsinhalte, Instrumente und Periodizität in dieser Phase gibt die Liste „Bedürfnisabklärung nach Anspruchsgruppen“ in Anhang VI Auskunft.

8.3.2 Öffentlichkeit

Den Medien steht ein Ansprechpartner mit Stellvertretung zur Verfügung. Die Medien werden tagesaktuell mit den neusten Fakten und Einschätzungen versorgt.

Zum Zeitpunkt der Auslösung des Notfallprozesses organisiert I&K eine Medienkonferenz im Bundesmedienzentrum. Diese steht unter der Leitung der Vorsteherin EJPD. Weitere Teilnehmende sind die Präsidenten-/innen von SODK und KKJPD sowie der Direktor BFM. Gegebenenfalls sind ebenfalls die zuständigen Abteilungen des EDA mit einzubeziehen.

Um die Öffentlichkeit über die Lageentwicklung auf dem Laufenden zu halten, erarbeitet der Bereich I&K des BFM im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten zur Bereitschaftserstellung eine sogenannte „Dark Site“. Dabei handelt es sich um eine fertige Website, die in der ausserordentlichen Lage online geschaltet und mit aktuellen Inhalten versehen werden kann.

9 Umsetzung des Konzepts

Nach Genehmigung des Notfallkonzepts durch den Bundesrat ist das EJPD zuständig, in geeigneter Weise die Umsetzung des Konzepts sicherzustellen. Das BFM koordiniert als zuständiges Fachamt innerhalb des EJPD die Umsetzung mit dem Fachausschuss Asylverfahren und Unterbringung. Der Fachausschuss evaluiert jährlich das Notfallkonzept. Das Analyseorgan des BFM unterbreitet bei veränderter Ausgangslage, mindestens jedoch einmal jährlich, dem Fachausschuss die dem Szenariendiagramm zu Grunde liegenden Referenzwerte.

Anhang

Anhang I:	Massnahmenkatalog (Link)
Anhang II:	Mandat zur Ausarbeitung eines Notfallkonzepts Asyl
Anhang III:	Sonderstab Asyl
Anhang IV:	Risikomatrix
Anhang V:	Konsultationsprozess zur Auslösung des Sonderstabs Asyl
Anhang VI:	Kommunikation: Anspruchsgruppen und Phasen der Krisenlage
Anhang VII:	Szenariendiagramm