



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2023-GC-27

Wegweisungsverfahren: Digitalisierung und Zahlen

Urheber:	Berset Alexandre / Vuilleumier Julien
Mitunterzeichnende:	0
Einreichen:	08.02.2023
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	08.02.2023
Antwort des Staatsrats:	25.04.2023

I. Anfrage

Die Organisationen, die Personen mit Migrationsgeschichte im Wegweisungsverfahren an den Landesgrenzen (Dublin-Verfahren) beraten und juristisch vertreten, stossen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben regelmässig auf administrative Hürden. Diese Schwierigkeiten behindern eine angemessene Rechtsvertretung für alle und stehen der Wahrnehmung des rechtlichen Gehörs im Weg (insbesondere dem Anspruch auf eine von der betroffenen Person gewählte Rechtsvertretung).

So wird die Übermittlung der für die Rechtsvertretung sachdienlichen Unterlagen oft dadurch verlangsamt, dass es beim Amt für Bevölkerung und Migration (BMA) weiterhin üblich ist, die Unterlagen per Post zu verschicken. Dies führt zu einer wesentlichen Verzögerung bei der Bearbeitung der Unterlagen. In Kantonen wie Zürich, Luzern oder Thurgau wurde diese Praxis unterdessen durch den weit schnelleren, effizienteren und rationelleren elektronischen Versand ersetzt. Im Übrigen gehört die Digitalisierung der Verwaltung zu den strategischen Achsen des Regierungsprogramms 2022–2026.

Wir bitten den Staatsrat deshalb, uns die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Plant der Staatsrat die Digitalisierung und die elektronische Übermittlung der Unterlagen an die Rechtsvertretung? Wenn ja, wann wird er sie umsetzen? Wenn nein, warum nicht, wo doch die «Digitalisierung» zu den Katalysatoren seines Regierungsprogramms 2022–2026 gehört?
2. In welchem(n) Kanton(en) ist die analoge Praxis weiterhin die Regel? In welchem(n) Kanton(en) wurde die elektronische Übermittlung eingeführt?
3. Welche Einsparungen könnten mit der Digitalisierung der Dossiers auf finanzieller Ebene erreicht werden?

Des Weiteren bitten wir den Staatsrat, präzise Zahlen zu den Dublin-Verfahren vorzulegen:

4. Wie hoch sind die Kosten des Kantons Freiburg für die Ausschaffungshaft (Art. 76 SR 142.20), die Haft im Rahmen des Dublin-Verfahrens (Art. 76a SR 142.20) und die übrigen Zwangsmassnahmen (5. Abschnitt SR 142.20)? Wären Einsparungen möglich, wenn weniger

Zwangsmassnahmen angeordnet würden? Wenn ja, welche Massnahmen könnte der Staatsrat umsetzen? Wenn nein, warum nicht?

5. Wie hoch sind die Kosten des Kantons Freiburg für Ausschaffungen mit Polizeibegleitung?
6. Welche psychologische Unterstützung erhalten Geflüchtete mit negativem Asylentscheid?
7. Wie viele Haftbefehle im Rahmen von Dublin-Verfahren hat die amtliche Rechtsvertretung juristisch geprüft? Bei wie vielen wurde eine Beschwerde eingereicht?

II. Antwort des Staatsrats

1. Einleitung

Der Staatsrat widerspricht der Behauptung, Organisationen, die in Anwendung des Dublin-Abkommens weggewiesene Asylsuchende unterstützen, würden auf administrative Hürden stossen, und hält die Hypothese, dass solche Schwierigkeiten eine angemessene Rechtsvertretung behindern würden, für unbegründet.

Manche Organisationen intervenieren häufig beim Amt für Bevölkerung und Migration (BMA), wenn die Wegweisung von Asylsuchenden – insbesondere in einen gemäss Dublin-Abkommen bezeichneten Staat – vollzogen werden soll, obwohl die allein zuständige Bundesbehörde eine definitive und rechtskräftige Wegweisungsverfügung erlassen hat, die oft auch noch vom Bundesverwaltungsgericht bestätigt wurde. In solchen Fällen mussten die ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen in der Regel angeordnet werden, weil sich die betroffenen Personen ihrer Pflicht, die Schweiz zu verlassen, entziehen wollten.

Gemäss den Regeln für die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kanton weigert sich das BMA in diesen Fällen, auf eine Sistierung der Wegweisung einzutreten und den Organisationen Zugang zu bestimmten Dokumenten der betreffenden Dossiers zu gewähren, weil Verfahren, in denen die Wegweisung von Asylsuchenden aus der Schweiz verfügt wird, in der alleinigen Kompetenz der Bundesbehörden liegen und der Kanton diesbezüglich über keinen Handlungsspielraum verfügt.

Das BMA ist demnach nicht befugt, Zugang zu den Asylunterlagen der kantonalen Dossiers zu gewähren, insbesondere wenn das Ziel der Akteure darin besteht, die Zumutbarkeit der Wegweisung zu bestreiten, ob es sich um einen Dublin-Fall handelt oder nicht. Das BMA verweist bei solchen Anfragen systematisch an das Staatssekretariat für Migration (SEM). Die Richtlinien des SEM sind in dieser Hinsicht eindeutig: Das SEM ist alleinige Herrin der Daten von Asylverfahren. Damit das BMA die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft im Einzelfall vor dem Zwangsmassnahmengericht (ZMG) rechtfertigen kann, sind die Asylunterlagen dennoch im kantonalen Dossier enthalten, das dem ZMG und damit auch der vom ZMG bezeichneten amtlichen Rechtsvertretung übergeben wird.

In die Unterlagen zur Organisation der Rückreise – ob in Vorbereitung, bei einem früheren Versuch gescheitert oder vollzogen – wird keine Einsicht gewährt, um zu verhindern, dass zusätzliche Strategien entwickelt oder erlernt werden, mit denen der Vollzug einer Rückreise vereitelt werden soll, umso mehr als sich die betroffenen Personen der Wegweisung bereits mit allen Mitteln zu entziehen versuchen, was die Zwangsmassnahmen rechtfertigt. Die Daten und Einzelheiten von Zwangsausschaffungen werden den Rechtsvertretungen deshalb nie im Voraus mitgeteilt, gleichgültig, um wen es sich handelt.

Die Einhaltung dieses Rahmens steht in keiner Weise in Konflikt mit der Einhaltung des Anspruchs auf eine angemessene Rechtsvertretung. Dieses Recht ist immer vollkommen gewahrt. Der Rechtsschutz im Asylverfahren ist im Übrigen im [Handbuch Asyl und Rückkehr](#) (Artikel B7) geregelt. Asylsuchende Personen, deren Gesuch in einem Zentrum des Bundes (BAZ), am Flughafen oder im erweiterten Verfahren behandelt wird, haben gemäss Aslygesetz (AsylG) Anspruch auf unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung (Art. 102f Abs. 1 AsylG und 52a Abs. 1 der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1)). Das SEM, das den Rechtsschutz gewährleisten muss, beauftragt einen oder mehrere Leistungserbringer mit der Erfüllung dieser Aufgaben in den Zentren des Bundes und an den Flughäfen (Art. 102f Abs. 2 AsylG). Nach Zuweisung an einen Kanton können sich Asylsuchende bei entscheidrelevanten Schritten im erstinstanzlichen Verfahren kostenlos an die im Zuweisungskanton zugelassene Rechtsberatungsstelle oder an die zugewiesene Rechtsvertretung wenden (Art. 102l Abs. 1 AsylG und 52f AsylV 1). Die kostenlose Beratung in den Zentren des Bundes, am Flughafen und im erweiterten Verfahren hat zum Ziel, die Asylsuchenden über Rechte und Pflichten im Asylverfahren zu informieren (Art. 102g AsylG und 52b Abs. 1 AsylV 1), während die kostenlose Rechtsvertretung den Betroffenen eine erstinstanzliche Vertretung ermöglichen soll. In der Region Westschweiz wurde Caritas, die auch im BAZ Boudry/Perreux präsent ist, mit dieser Aufgabe betraut.

Bei der Eröffnung eines Administrativhaftbefehls wird die betroffene Person immer gefragt, ob ihr eine Rechtsvertretung zugewiesen werden soll. Ist dies der Fall, so wird unverzüglich das ZMG informiert, damit dieses eine Rechtsvertretung ernennt. Das ZMG ernennt mit Verfügung eine/n im Freiburger Anwaltsregister eingetragene/n Anwältin/Anwalt. Dabei nimmt das ZMG zuerst telefonisch Kontakt mit der Anwältin / dem Anwalt, die/den es ernennen möchte, auf, um sich zu vergewissern, dass diese/r das Mandat annimmt und dass keine Interessenkonflikte bestehen.

Schliesslich ist es nicht richtig, zu behaupten, dass das BMA mit dem Postversand der Unterlagen deren Bearbeitung wesentlich verzögere. Erstens weil Personen, bei denen ausländerrechtliche Zwangsmassnahmen angewendet werden, schon jetzt die Unterstützung einer/s vom ZMG ernannten Anwältin/Anwalts in Anspruch nehmen können, und zweitens weil die kantonalen Unterlagen in den meisten solchen Fällen per E-Mail und nicht per Post verschickt werden. Dies gilt jedoch, wie oben erwähnt, nur für Unterlagen, die weder das Asylverfahren noch die operative Umsetzung der Wegweisung betreffen.

Trotz der zahlreichen Anfragen stellt das BMA in jedem Fall sicher, dass die Dossiers von Personen in Administrativhaft als erste verschickt werden. Dazu gehört auch der Versand per E-Mail in dringenden Fällen, sofern das Dossier nicht zu umfangreich ist (manchmal mehrere Bundesordner). In solchen Fällen können die Dossiers, wenn es eilt, jederzeit beim BMA oder beim Gericht eingesehen werden. Wenn keine Dringlichkeit besteht, erfolgt der Versand der Dossiers aus Gründen der Datensicherheit per Post.

Gestützt auf diesen Rahmen beantwortet der Staatsrat die verschiedenen Fragen wie folgt.

2. Digitalisierung

1. *Plant der Staatsrat die Digitalisierung und die elektronische Übermittlung der Unterlagen an die Rechtsvertretung? Wenn ja, wann wird er sie umsetzen? Wenn nein, warum nicht, wo doch die «Digitalisierung» zu den Katalysatoren seines Regierungsprogramms 2022–2026 gehört?*

Wie oben ausgeführt stellt der externe elektronische Versand von digitalen Unterlagen oder Dossiers heute im Allgemeinen eine Notlösung dar, die in Sachen Datensicherheit nicht ganz zufriedenstellend ist. Die Einführung von elektronischen Kanälen, die eine sichere und systematische Übermittlung erlauben, soll bei der Umsetzung des elektronischen Dokumentenmanagements (EDM) für die Bedürfnisse des ganzen Amtes geprüft werden. In den vergangenen Legislaturperioden wurden für das BMA mehrere EDM-Projekte erarbeitet, aber die Budgetprioritäten oder fehlende Ressourcen haben ihre Konkretisierung bisher verhindert. Aktuell wurde ein neues EDM-Projekt beschlossen, das sich kohärent in die Vision Freiburg 4.0 einfügt. Der Projektstart ist momentan für 2024 geplant. Die Anschaffung eines EDM-Systems ist unausweichlich geworden, weil der Bund als Ersatz für das wichtigste Arbeitsinstrumente der Kantone, das zentrale Migrationsinformationssystem ZEMIS, das Programm ERZ ins Leben gerufen hat. Dieses erfordert eine Digitalisierung der Dossiers, weil das neue System des Bundes über Schnittstellen mit den kantonalen Dossiers verbunden sein wird.

2. *In welchem(n) Kanton(en) ist die analoge Praxis weiterhin die Regel? In welchem(n) Kanton(en) wurde die elektronische Übermittlung eingeführt?*

Laut dem Informatikkoordinator der Schweizer Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) verwalten bereits rund 20 Kantone ihre Dossiers elektronisch. Der Versand der Dossiers erfolgt allerdings weiterhin sehr unterschiedlich (z. B. E-Mail, Austauschplattformen, CD-ROM, USB-Sticks), was zu gewissen Problemen führt. Deshalb haben einige Kantone der Ostschweiz (TG, GR, SG, ZH) im Rahmen der VKM-Roadmap ein Pilotsystem für die gesicherte Dossierübermittlung via Sedex (Datenaustauschplattform des Bundesamts für Statistik) eingeführt. Diese Lösung ist unterdessen in Betrieb und die VKM plant nun eine entwicklungsfähige Anwendung, die allen interessierten Kantonen zur Verfügung stehen soll. Auch das Programm ERZ wird sich mit dieser Frage befassen, sodass der strukturierte elektronische Austausch von Dossiers mittelfristig zur Norm werden dürfte.

3. *Welche Einsparungen könnten mit der Digitalisierung der Unterlagen auf finanzieller Ebene erreicht werden?*

Die Zahl der Fälle, die das BMA zu bearbeiten und zu führen hat, nimmt stetig und immer schneller zu. So ist die ausländische Bevölkerung des Kantons in den vergangenen Jahren aussergewöhnlich markant gewachsen. Den Asylbereich ausgenommen hat sie in den letzten 12 Jahren um 58 % zugenommen und umfasste per 31. Januar 2023 vorübergehend 82 000 Personen. Allein im Jahr 2022 belief sich der positive Migrationssaldo auf zusätzliche 3164 Personen, gegenüber 1545 Personen im Mittel der früheren 5 Jahre. Im Asylbereich gibt es zudem keinen Grund zur Annahme, dass sich der starke Anstieg der Neuankommenden im Kanton bald wesentlich abschwächt. Im Gegenteil: Die aktuelle geopolitische Situation lässt ein enormes Migrationspotenzial erwarten.

In diesem Kontext hoher Arbeitsbelastung kann ein EDM die Bewältigung der Aufgaben positiv beeinflussen. Gemäss der ökonomischen Bilanz des aktuellen Projekts werden die Investitionskosten bei einem Volumen von 154 000 neuen Aktenstücken pro Jahr auf 459 000 Franken und die

jährlichen Einsparungen auf 182 000 Franken geschätzt. Die Einsparungen lassen sich hauptsächlich dadurch erreichen, dass weniger Raum für die Archivierung von Papier benötigt wird und die erneute Bearbeitung der Dossiers (Verlängerung von Bewilligungen, verschiedene Änderungen, Verarbeitung von Auskünften) weniger aufwendig ist.

3. Dublin-Verfahren

Der Staatsrat erinnert daran, dass die Schweiz seit dem Inkrafttreten des Abkommens über ihren Beitritt am 12. Dezember 2008 dem Dublin-Raum angehört. Das Schweizer Stimmvolk hatte diesem Beitritt am 5. Juni 2005 zugestimmt. Gemäss dem Dublin-Abkommen erhalten nach Europa eingereiste Asylsuchende die Garantie, dass ihr Asylgesuch tatsächlich geprüft wird, wobei gleichzeitig die Möglichkeit, mehrere Asylgesuche zu stellen, und damit sogenannter Asyltourismus ausgeschlossen wird. Das Dublin-Abkommen überträgt insbesondere die alleinige Prüfungs- und Entscheidkompetenz an den Staat, in dem die betroffene Person zuerst ein Schutzgesuch eingereicht hat.

Die kantonale Behörde verfügt über keinerlei Handlungsspielraum, der ihr erlauben würde, auf eine Dublin-Wegweisung zu verzichten, gleichgültig aus welchem Grund. Die Entscheidkompetenz liegt ausschliesslich beim SEM (vgl. Art. 31a Abs. 1 Bst. b AsylG und Art. 29a AsylV 1). Der Kanton ist verpflichtet, Wegweisungsverfügungen zu vollziehen (Art. 46 Abs. 1 AsylG). Wenn er dies nicht täte, würde er sich rechtswidrig verhalten und vom SEM sanktioniert. Das SEM überwacht den Wegweisungsvollzug und erstellt ein entsprechendes Monitoring (Art. 46 Abs. 3 AsylG).

4. *Wie hoch sind die Kosten des Kantons Freiburg für die Ausschaffungshaft (Art. 76 SR 142.20), die Haft im Rahmen des Dublin-Verfahrens (Art. 76a SR 142.20) und die übrigen Zwangsmassnahmen (5. Abschnitt SR 142.20)? Wären Einsparungen möglich, wenn weniger Zwangsmassnahmen angeordnet würden? Wenn ja, welche Massnahmen könnte der Staatsrat umsetzen? Wenn nein, warum nicht?*

Im Jahr 2022 beliefen sich die beim BMA verbuchten Kosten der Administrativhaft und der Wegweisungen auf 678 955 Franken. Diese Kosten umfassen alle Fälle von Zwangsausschaffung im Asylbereich und im Bereich des ordentlichen Ausländerrechts. Rund 81 % dieser Ausgaben werden von den Kompensationsabteilungen gedeckt, die der Kanton für (häufig teurere) Asylfälle erhält.

Die Anwendung von ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen muss immer dem Grundsatz der ultima ratio entsprechen. So müssen stets die am wenigsten einschneidenden Massnahmen ergriffen werden, mit denen das Ziel – das heisst der zwingende Vollzug der Wegweisung – erreicht werden kann. Wenn die Gerichtsbehörde die Berechtigung einer Zwangsmassnahme des BMA kontrolliert, prüft sie deshalb nicht nur die Rechtmässigkeit der Massnahme, sondern auch ihre Angemessenheit (Verhältnismässigkeit) in Bezug auf das verfolgte Ziel. Trotz dieser grundlegenden Prinzipien ist einerseits festzuhalten, dass es unmöglich wäre, die Fälle, die die Anordnung von Administrativhaft erfordern, systemisch zu verringern, weil es so viele sind. Andererseits sind es häufig die fehlenden Reisedokumente und punktuell die ungenügende Anzahl Administrativhaftplätze, die dem BMA zur Verfügung stehen, die die Umsetzung von Zwangsmassnahmen behindern, obwohl diese eigentlich sofort erfolgen sollte.

Gemäss Bundesgesetz ist der Kanton Freiburg im Asylbereich verpflichtet, die Wegweisungsverfügungen der Bundesbehörden zu vollziehen. Dies gilt auch für Verfügungen betreffend Asylsuchende, die sich in einem Zentrum des Bundes auf kantonalem Territorium aufhalten (s. Art. 46 AsylG).

Seit die Neustrukturierung des Asylbereichs am 1. März 2019 in Kraft getreten ist und die Zuständigkeiten auf sechs Regionen verteilt wurden, erfüllt der Kanton Freiburg in der Region Westschweiz, der 26 % der Fälle zugewiesen werden, seine Aufgabe beim Vollzug von Wegweisungen aus der Schweiz.

Der Bund richtet den Kantonen Pauschalabgeltungen für die Kosten aus dem Vollzug des AsylG aus. Allerdings kann der Bund diese Abgeltungen seit Oktober 2016 zurückfordern oder auf ihre Ausrichtung verzichten, wenn ein Kanton die Vollzugsaufgaben gemäss Art. 46 AsylG nicht oder nur mangelhaft erfüllt und keine entschuldbaren Gründe vorliegen.

Bisher ist der Kanton Freiburg seinen gesetzlichen Verpflichtungen immer nachgekommen und wurde noch nie finanziell bestraft, obwohl seine Arbeitslast bei der Wegweisung abgewiesener Asylsuchender aus der Schweiz und bei Wegweisungen in andere Dublin-Staaten zunimmt.

Bei einem Dublin-Fall, der nicht vollzogen wird und der nach dem nationalen Verfahren mit einer Aufenthaltsregelung endet, würde die Strafe des Kantons für eine einzige Person 105 000 Franken betragen, wenn am Ende ein Ausweis B für Flüchtlinge erteilt wird, und 144 000 Franken, wenn ein Ausweis F ausgestellt wird. Dabei würden sowohl die Integrationspauschale (18 000 Franken) als auch die Pauschalabgeltungen für vorläufig aufgenommene Personen (1500 Franken während 84 Monaten) und anerkannte Flüchtlinge (1450 Franken pro Monat während 60 Monaten) gekürzt. Übertragen auf die rund 450 Dublin-Fälle, die 2022 aus der Schweiz weggewiesen werden mussten, könnte es den Kanton rund 55 Millionen Franken kosten, wenn die Wegweisungen nicht systematisch vollzogen werden sollten.

5. Wie hoch sind die Kosten des Kantons Freiburg für Ausschaffungen mit Polizeibegleitung?

Die Kantonspolizei hat die Polizeikosten für einen Standardfall auf rund 4000 Franken geschätzt. Dieser Betrag kann sich jedoch aufgrund verschiedener Faktoren wie namentlich einer weit entfernten Destination verdoppeln oder gar verdreifachen. In Fällen aus dem Asylbereich gewährt das SEM Entschädigungen, die 35 %–50 % der Kosten decken.

6. Welche psychologische Unterstützung erhalten Geflüchtete mit negativem Asylentscheid?

Personen, denen die Schweiz Asyl gewährt hat und die den Flüchtlingsstatus im Sinne von Art. 3 AsylG haben, können nicht in das Land, aus dem sie geflohen sind, zurückgeschafft werden. Bei abgewiesenen Asylsuchenden wurde hingegen die Wegweisung aus der Schweiz verfügt, weil diese Personen keinerlei Schutz bedürfen und weil sie bei einer Rückkehr in ihren Herkunftsstaat keiner besonderen Gefährdung gemäss Art. 3 Abs. 2 AsylG ausgesetzt sind. Im Übrigen erlassen die Bundesbehörden die Verfügungen seit 2019 dank dem beschleunigten Asylverfahren relativ rasch. Es scheint deshalb nicht notwendig, systematisch psychologische Hilfe anzubieten. In der Rückkehrberatung für selbständige Ausreisen und im Programm des Freiburgerischen Rotes Kreuzes für inhaftierte Personen werden namentlich Beratungsgespräche über die Zukunftsperspektiven und die Rückkehrhilfe mit der Möglichkeit finanzieller Unterstützung geführt. Schliesslich können sich die Betroffenen auch jederzeit an eine Gesundheitsfachperson wenden.

7. Wie viele Haftbefehle im Rahmen von Dublin-Verfahren hat die amtliche Rechtsvertretung juristisch geprüft? Bei wie vielen wurde eine Beschwerde eingereicht?

Bei der Administrativhaft, die der Bundesgesetzgeber speziell für Dublin-Fälle vorgesehen hat, muss das ZMG die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft gemäss Art. 80a Abs. 3 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) nur auf Antrag der inhaftierten Person überprüfen. Im Jahr 2022 hat das ZMG 47 Ernennungsverfügungen für amtliche Verteidiger/innen und 8 Entscheide zur Prüfung der Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft im Dublin-Verfahren erlassen.