

Postadresse:
Regierungsrat des Kantons Aargau
Regierungsgebäude
5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40
Fax 062 835 12 50
E-Mail regierungsrat@ag.ch

Bundesamt für Migration
Stabsbereich Recht
Frau Pascale Probst
Quellenweg 6
3003 Bern

Aarau, 18. September 2013

Entwurf zur Änderung des Asylgesetzes; Neustrukturierung des Asylbereiches; Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Probst
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben eingegangen am 19. Juni 2013 sind die Kantone von Bundesrätin Simonetta Sommaruga eingeladen worden, zum Entwurf zur Änderung des Asylgesetzes Stellung zu nehmen. Wir danken dafür und nehmen die Gelegenheit dazu gerne wahr.

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Die Revision des Asylgesetzes mit dem primären Ziel einer massgeblichen Verfahrensbeschleunigung wurde in mehrere Vorlagen aufgeteilt. Die Vorlage 1 mit verschiedenen nicht dringlichen Änderungen wurde vom Bundesparlament am 14. Dezember 2012 beschlossen. Die Vorlage 2 zielt auf eine grundsätzliche Neustrukturierung des Asylbereichs und stellt die Grundlage der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage dar. Mit der Vorlage 3 schliesslich wurden im Hinblick auf die Neustrukturierung des Asylbereichs dringliche Änderungen des Asylgesetzes vorgenommen und in Kraft gesetzt. Mit der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage sollen diese dringlichen Änderungen teilweise ins ordentliche Recht überführt werden.

Der Regierungsrat des Kantons Aargau steht der Neustrukturierung des Asylbereichs und den vorgesehenen Änderungen grundsätzlich positiv gegenüber und begrüsst die Stossrichtung der vorgeschlagenen Änderungen, die zu einer Beschleunigung der Asylverfahren und zu einem Ausbau des Rechtsschutzes führen sollen.

Die neuen rechtlichen Instrumente ermöglichen es dem Bund, in Eigenregie unter Einschränkung der Kompetenzen und Autonomie der nachgeordneten Planungsträger auf einfache Art und Weise Unterkünfte für Asylsuchende zu realisieren. Angesichts des hochrangigen nationalen Interesses an der Lösung der Unterbringungsprobleme im Asylbereich erscheint uns diese Vorgehensweise grundsätzlich gerechtfertigt. Allerdings erwartet der Regierungsrat, dass die Instrumente sachgerecht und soweit möglich in Kooperation mit den Kantonen und Gemeinden eingesetzt werden. Insbesondere ist eine national ausgewogene Verteilung anzustreben. Eine übermässige Belastung einzelner Kantone ist zu verhindern (siehe dazu nachstehende Ausführungen unter Ziffer 2). Im Weiteren erwarten wir vom Bund, dass er erhebliche, gerechtfertigte kantonale oder kommunale Vorbehalte gegen einzelne Vorhaben berücksichtigt. In diesem Sinne erklären wir unsere Bereitschaft, an der Lösung der Probleme im Asylbereich tatkräftig mitzuwirken.

Als generelle Bemerkung weist der Regierungsrat darauf hin, dass die Aufteilung der erwarteten Gesuchseingänge (20 % beschleunigtes Verfahren, 40 % Dublin-Verfahren, 40 % erweitertes Verfahren) eine Momentaufnahme darstellt und grösseren Schwankungen unterliegen kann. Auf die sich daraus ergebenden Auswirkungen auf die Verfahrenserledigung wird im erläuternden Bericht zu wenig eingegangen. Entsprechende Ausführungen sind noch zu ergänzen.

2. Zusammenarbeit Bund – Kanton und finanzielle Auswirkungen

In Zusammenhang mit dem Verteilschlüssel müssen bestimmte Anpassungen vorgenommen werden. Vorgesehen ist, dass die Standortkantone mit Bundeszentren, die die einfacheren Fälle vollziehen sollen, von zusätzlichen Kompensationen profitieren können. Somit besteht die Möglichkeit, dass durch die Kompensation das Aufnahmesoll des Kantons erfüllt wird. Die aufwendigeren Fälle (zum Beispiel Staatsangehörige aus Ländern mit unmöglichem Wegweisungsvollzug, Renitente, Kranke, vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge) verbleiben folglich in den Kantonen ohne Bundeszentren. Dies führt zu vermehrtem Aufwand und Kosten in diesen Kantonen insbesondere im Bereich der Sozialhilfe.

Der Bund muss folglich sicherstellen, dass die Verteilung auf die Kantone – insbesondere auch der aufwendigeren Fälle – gerecht ist und die Langzeitfolgen (Sozialhilfekosten, Integrationsprobleme, tiefe Erwerbstätigkeit) nicht nur durch Kantone ohne Bundeszentren zu tragen sind.

3. Zum Entwurf zur Änderung des Asylgesetzes

3.1 Zu Art. 24c Kurzfristige Nutzung von Bauten und Anlagen des Bundes zur Unterbringung Asylsuchender und Art. 24 d Nutzung von Bauten und Anlagen des Bundes zur Unterbringung Asylsuchender

Art. 24c und 24d bezwecken die kurzfristige Nutzung von Bauten und Anlagen des Bundes zur Unterbringung Asylsuchender ohne kommunale und kantonale Baubewilligungsverfahren. Art. 24d entspricht dem geltenden, dringlichen in Kraft gesetzten Recht (Art. 26a Asyl-

gesetz [AsylG]); diese Regelung soll übernommen werden und für fünf weitere Jahre gelten. Nach Ablauf von fünf Jahren wird Art. 24d durch Art. 24c abgelöst. Art. 24c soll als dauerhafte Regelung eine rechtliche Grundlage bieten, wenn aufgrund unvorhergesehener Ereignisse die Asylgesuche unerwartet ansteigen und dies zu Problemen bei der Unterbringung führt.

Die dreijährige bewilligungsfreie Nutzung gemäss Art. 24d setzt voraus, dass die Zweckänderung keine erheblichen baulichen Massnahmen erfordert und keine wesentliche Änderung in Bezug auf die Belegung der Anlage oder Baute erfolgt. Als "keine erheblichen baulichen Massnahmen" im Sinne dieser Bestimmung sollen gelten: Gewöhnliche Unterhaltsarbeiten, geringfügige bauliche Änderungen, Ausrüstungen von untergeordneter Bedeutung wie sanitäre Anlagen oder Wasser- und Elektrizitätsanschlüsse sowie Fahrnisbauten.

Diese Rechtsgrundlage ermöglicht dem Bund, bestehende Bauten und Anlagen unter Einhaltung weniger Voraussetzungen ohne formelles Verfahren für immerhin drei Jahre umzunutzen. Es handelt sich um eine notrechtlich motivierte Bestimmung, die in verschiedener Hinsicht Fragen aufwirft: Die Umnutzungen sollen ohne Einbezug der Betroffenen erfolgen; lediglich die Standortgemeinde und der Kanton sollen konsultiert beziehungsweise informiert werden. Ein Rechtsschutz ist nicht vorgesehen. Aus bau- und planungsrechtlicher Sicht muss festgestellt werden, dass die entsprechenden kantonalen Kompetenzen erheblich eingeschränkt werden. Unbesehen der konkreten Örtlichkeiten wie beispielsweise Art und Empfindlichkeit der Umgebung ermöglicht diese Rechtsgrundlage in genereller Art und Weise baurechtlich relevante Massnahmen ohne eine vorgeschriebene Interessenabwägung.

Im Gegensatz zu Art. 24d erlaubt Art. 24c Umnutzungen für lediglich ein Jahr. Zusätzlich wird vorausgesetzt, dass die bestehenden Unterbringungsstrukturen kurzfristig nicht ausreichen. Im Weiteren dürfen Ausrüstungen von untergeordneter Bedeutung wie sanitäre Anlagen oder Wasser- und Elektrizitätsanschlüsse nach aussen nicht in Erscheinung treten und Fahrnisbauten dürfen nur realisiert werden, wenn diesen im Verhältnis zu den bestehenden Bauten untergeordnete Bedeutung zukommt. Durch diese Einschränkungen werden die oben angesprochenen Probleme etwas entschärft. Auch diese Regelung ist angesichts der fehlenden Mitwirkungsmöglichkeiten der Betroffenen und der Beschneidung kantonomer Kompetenzen deutlich notrechtlich geprägt. In Anbetracht der grossen Herausforderungen im Asylwesen ist sie jedoch nachvollziehbar und durch ein hochrangiges öffentliches Interesse begründet.

Angesichts des erheblichen Konfliktpotentials von Art. 24d stellt sich die Frage, ob eine Perpetuierung der dringlich in Kraft gesetzten und notrechtlich motivierten Regelung ab 28. September 2015 für noch einmal fünf Jahre tatsächlich unabdingbar ist. Ein früherer Wechsel von Art. 24d zur etwas entschärfteren Regelung in Art. 24c wäre zu begrüssen.

3.2 Zu Art. 24e Kantonale Zentren für die Unterbringung

Der Regierungsrat anerkennt, dass die nur schwer vorhersehbaren Gesuchszahlen zu Engpässen bei der Unterbringung in den Bundeszentren führen können und sich das Bundesamt für Migration (BFM) mit dieser Bestimmung die Möglichkeit schaffen will, bei einem grossen Zustrom Asylsuchender Kapazitätsengpässe mit der Auslagerung von Asylsuchenden von

Bundeszentren in Unterkünfte der Kantone zu ermöglichen. Problematisch erscheint dabei die Situation, dass in den kantonalen Unterkünften Personen aus dem beschleunigten und dem ordentlichen Verfahren mit allenfalls unterschiedlichen Unterstützungsansätzen gemäss der kantonalen Sozialhilfegesetzgebung in den gleichen Räumlichkeiten untergebracht werden sollen, was zu Spannungen in den Unterkünften führen kann.

Der Regierungsrat bittet den Bund deshalb zu prüfen, ob es nicht zu weniger Spannungen kommt, wenn die Kantone dem Bund für eine bestimmte Zeit eine ungenutzte Unterkunft zur Verfügung stellen, welche der Bund in eigener Verantwortung und mit eigenem Personal betreibt.

3.3 Zu Art. 80 Abs. 2 Kantonale Zentren für die Unterbringung (neu)

Die Regelung, wonach der Bund in Zusammenarbeit mit dem Standortkanton den Grundschulunterricht sicherstellt, könnte in der praktischen Umsetzung zu Schwierigkeiten führen. Dies insbesondere in den Fällen, in denen Kinder nunmehr für eine kurze Zeit von wenigen Wochen zwischen Einschulung und Vollzug der Wegweisung Schulunterricht angeboten werden muss. Gestützt auf die Ausführungen in den Erläuterungen könnte davon ausgegangen werden, dass in den ersten Wochen in den Empfangs- und Verfahrenszentren des Bundes (EVZ) keine Einschulung stattfindet, aber spätestens nach 90 Tagen die Einschulung vorgenommen werden muss. Somit verbleibt bei einer Aufenthaltsdauer in den EVZ von 100–140 Tagen eine Zeitspanne von wenigen Wochen, in denen ein Schulunterricht stattfinden muss. Dies bedeutet, dass die Einschulung in den Zentren des Bundes baldmöglichst nach der Einreichung des Asylgesuches vorgenommen werden sollte.

Da nach aargauischem Schulgesetz die Schulgemeinde am Standort des Bundeszentrums für die Einschulung verantwortlich wäre, könnte von Seiten der Standortgemeinde Opposition erwachsen. Dem könnte mit der Führung von Klassen im Sinne einer Gesamtschule in den Örtlichkeiten des Bundeszentrums entgegengewirkt werden. In jedem Fall ist dieser Punkt einlässlich bei der Einführung zu regeln.

Vollständigkeitshalber sei erwähnt, dass mit dem Schuljahr 2013/14 im Kanton Aargau der Kindergartenunterricht obligatorisch erklärt wurde, was in diesem Zusammenhang nicht vergessen gehen sollte.

3.4 Zu Art. 93b Abs. 3 Entschädigung für die Rückkehrberatung

Gemäss Art. 93b Abs. 3 legt der Bundesrat die Höhe der pauschalen Beiträge aufgrund der voraussichtlichen Aufwendungen für kostengünstige Lösungen und die Voraussetzungen für die Ausrichtung der Beiträge fest. Zurzeit zahlt der Bund eine Basispauschale und eine Leistungspauschale (Fr. 600.– pro Ausreise). Da neu nur noch erweiterte Verfahren den Kantonen zugewiesen werden sollen (20 % beschleunigtes Verfahren, 40 % Dublin-Verfahren sollen künftig in den Bundeszentren beraten werden), werden die Fallzahlen zwar sinken, die Anzahl der Beratungsgespräche jedoch aufgrund der Komplexität der Fälle steigen und womöglich der Anteil der erfolgreichen Ausreisen sinken. Dies muss bei der Festlegung der Basis und der Leistungspauschale berücksichtigt werden.

3.5 Zum 2. Abschnitt: Plangenehmigungsverfahren (Art. 95c–95j)

Während zehn Jahren sollen Bauten und Anlagen, die dem Bund ganz oder überwiegend zur Unterbringung der Asylsuchenden dienen, über ein bundesrechtliches Plangenehmigungsverfahren realisiert werden können. Die Neustrukturierung des Asylbereichs mit dem Ziel der Schaffung neuer Bundeszentren dürfte nur mit diesem Instrument realistisch sein. Das bundesrechtliche Plangenehmigungsverfahren hat sich für Bauten und Anlagen im nationalen Interesse bewährt. Gegen die befristete Einführung dieses Verfahrens werden keine Vorbehalte angebracht.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung und versichern Sie, sehr geehrte Frau Probst, sehr geehrte Damen und Herren, unserer ausgezeichneten Wertschätzung.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATS

Landammann:

Staatsschreiber:

Alex Hürzeler

Dr. Peter Grünenfelder

Kopie an:

- pascale.probst@bfm.admin.ch
- Departement Volkswirtschaft und Inneres
- Amt für Migration und Integration Kanton Aargau DVI