

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus

Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern

25. Januar 2017

Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs); Plangenehmigungsverfahren, Teilinkraftsetzung der Änderung des Asylgesetzes (AsylG) vom 25. September 2015; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 3. September 2014 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes ("Beschleunigung der Asylverfahren"). Diese sieht vor, dass zukünftig die Mehrheit der Asylverfahren rasch in den Zentren des Bundes rechtskräftig abgeschlossen wird. Der Erlass zur Beschleunigung der Asylverfahren wurde am 25. September 2015 vom Parlament verabschiedet und im Jahr 2016 an der Volksabstimmung von den Stimmberechtigten sowie von allen Kantonen angenommen. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) hat die Umsetzung in drei Gesetzespakete aufgeteilt.

Das erste Paket wurde am 1. Oktober 2016 durch den Bundesrat in Kraft gesetzt. Es handelt sich hierbei um Bestimmungen, die ohne Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsstufe umgesetzt werden können. Es wurden Massnahmen zur Verbesserung des Wegweisungsvollzugs eingeführt und die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen in bestimmten Bereichen neu geregelt.

Mit Schreiben vom 12. Oktober 2016 wurde der Kanton Aargau eingeladen, bis zum 26. Januar 2017 zu den Ausführungsbestimmungen des zweiten Pakets Stellung zu nehmen. Dieses beinhaltet:

- Bestimmungen zum Plangenehmigungsverfahren im Asylbereich,
- Bestimmungen zur Gleichbehandlung von staatenlosen Personen und Flüchtlingen in Bezug auf die vom Bund ausgerichteten Beiträge und Bestimmungen zur Vergütung der Kosten für Flüchtlingsgruppen durch den Bund,
- sowie Bestimmungen zur Aufbewahrung und Löschung medizinischer Daten von ausländischen Personen im Rahmen des Vollzugs der Weg- und Ausweisung.

Das zweite Paket tritt voraussichtlich Mitte 2017 in Kraft.

Das dritte und letzte Paket betrifft alle übrigen Bestimmungen zur Beschleunigung des Asylverfahrens (Rechtschutzbestimmungen, Verfahrensbestimmungen) und dürfte im Jahr 2019 in Kraft treten.

1. Neue Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren im Asylbereich (VPGA)

1.1 Allgemeine Bemerkungen

Bauten und Anlagen, die dem Bund zur Unterbringung von Asylsuchenden oder zur Durchführung von Asylverfahren dienen, sollen neu mit einer Plangenehmigung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) errichtet oder umgebaut werden. Der Entwurf der Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren im Asylbereich legt insbesondere fest, wie Private, Gemeinden und Kantone angehört werden.

1.2 Zu einzelnen Artikeln der VPGA

Art. 2 Abs. 3

Mit Art. 2 Abs. 3 wird eine Einschränkung der Berücksichtigung des kantonalen Rechts vorgenommen. Diese Einschränkung deckt sich aber nicht mit der Garantie des kantonalen Rechts gemäss Art. 95a Abs. 3 Satz 2 Asylgesetz (AsylG) in der Fassung gemäss Änderung vom 25. September 2015:

"Das kantonale Recht ist im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens und der Interessenabwägung zu berücksichtigen."

Danach ist das kantonale Recht im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens und der Interessenabwägung uneingeschränkt zu berücksichtigen. Ein Recht des Bundesrats, die Geltung des kantonalen Rechts einzuschränken, kann dem Asylgesetz nicht entnommen werden. Die Bestimmung sollte daher gestrichen werden.

Art. 5 Abs. 1

Gemäss Art. 5 Abs. 1 reicht das Staatssekretariat für Migration (SEM) dem EJPD ein Vorprüfungsgesuch ein. In diesem Gesuch müssen die Auswirkungen des Vorhabens auf Raum, Umwelt und Dritte aufgezeigt werden können. Die Beantwortung dieser spezifischen Fragen ist jedoch nur unter Einbezug des betroffenen Kantons sinnvoll. Der Einleitungssatz von Abs.1 ist demnach wie folgt zu ergänzen:

"¹ Das SEM erarbeitet unter Einbezug des betroffenen Kantons das Vorprüfungsgesuch und reicht es dem EJPD ein. Es umfasst insbesondere: (...)."

Art. 7 Abs. 2

Art. 7 Abs. 2 beschreibt wie die Profilierung erfolgen muss. Hier ist festzustellen, dass der Bund Vorgaben in einem Bereich macht, in dem er nicht zuständig ist. Die Gesetzgebungskompetenz liegt bei den Kantonen. Die Bestimmung sollte daher gestrichen werden.

Art. 7 Abs. 4

Art. 7 Abs. 4 sieht vor, dass das SEM die beteiligten Gemeinden spätestens sieben Tage im Voraus über die Aussteckung und Profilierung informiert. Um sicherzustellen, dass auch der involvierte Kanton rechtzeitig darüber informiert ist, muss auch dieser durch das SEM in Kenntnis gesetzt werden. Abs. 4 ist demnach wie folgt zu ergänzen:

"⁴ Das SEM informiert den betroffenen Kanton und die betroffene Gemeinde spätestens sieben Tage im Voraus über die Aussteckung und Profilierung."

Art. 10 Abs. 2

Um von der Durchführung eines Mitwirkungsverfahrens abzusehen, hat das SEM nachzuweisen, dass die betroffene Bevölkerung schon früher in geeigneter Weise mitwirken konnte. Die Begriffe "früher" und "in geeigneter Weise" sind nicht klar definiert und können daher zu Umsetzungsproblemen führen. Die Bestimmung sollte daher präziser formuliert oder ganz gestrichen werden.

Art. 11–13

Aufgrund des erläuternden Berichts ist davon auszugehen, dass nach den Vorstellungen des Bundes die betroffenen Gemeinden und der Kanton neben ihren Stellungnahmen gemäss der Art. 12 Abs. 1 und 13 Abs. 1 auch noch separat Einsprache erheben müssen, wollen sie ihre Beschwerderechte nicht verlieren (vgl. Erläuternder Bericht zu Art. 11). Dies wird als unnötiger administrativer Aufwand erachtet. Aus diesem Grund sollten die Stellungnahmen gemäss Art. 12 Abs. 1 und 13 Abs. 1 von Rechts wegen als Einsprachen gelten, sofern sie sich negativ zum aufgelegten Gesuch äussern und entsprechend einen begründeten Antrag stellen.

Art. 12 Abs. 1

Es sollte den Gemeinden eine Frist gesetzt werden, bis wann sie dem Kanton ihre Stellungnahmen übermitteln müssen. Der Kanton braucht genügend Zeit, um seine Stellungnahme gemäss Art. 13 Abs. 2 fristgerecht einzureichen.

Art. 15 Abs. 1

In Art. 15 Abs. 1 wird darauf hingewiesen, dass ein Bereinigungsverfahren gemäss Art. 62b des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG; SR 172.010) vorgesehen ist. Bei diesem Bereinigungsverfahren werden jedoch nur die Fachbehörden des Bundes berücksichtigt. Um sicherzustellen, dass das Verfahren zügig vorangetrieben werden kann, muss auch der Kanton zum Bereinigungsverfahren eingeladen werden. Nur so kann die reibungslose Zusammenarbeit zwischen EJPD und dem beteiligten Kanton gewährleistet werden. Es ist demnach folgende Ergänzung vorzunehmen:

„^{1bis} Das EJPD lädt auch den betroffenen Kanton zum Bereinigungsverfahren nach Art. 62b RVOG ein“.

2. Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (Asylverordnung 2, AsylV 2)

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Die vorgeschlagenen Änderungen in der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (Asylverordnung 2, AsylV 2; Art. 24, 24a, 26, 27a) sollen einerseits eine Gleichbehandlung von staatenlosen Personen und Flüchtlingen auch in Bezug auf die vom Bund bezahlten Beiträge gewährleisten und andererseits soll das Finanzierungssystem für Resettlement-Flüchtlinge angepasst werden.

2.2 Zu einzelnen Artikeln der AsylV 2

Art. 24 Abs. 1 lit. c

Keine Bemerkungen.

Art. 24a, 26 Abs. 1, 27a

Der Bund leistet heute Kostenersatz für anerkannte Flüchtlinge (Ausländerausweis B) während längstens fünf Jahren ab Einreichung des Asylgesuchs (Art. 88 Abs. 3 AsylG i.V.m. Art. 24 Abs. 1 lit. a AsylV 2), sofern der anerkannte Flüchtling nicht erwerbstätig ist. Ebenso erstattet der Bund für gewisse Resettlement-Flüchtlinge die Globalpauschale länger als fünf Jahre, wenn diese bereits bei ihrer Einreise behindert, betagt oder krank gewesen sind oder als unbegleitete Minderjährige in die Schweiz gereist sind.

In Art. 24a AsylV 2 wird die Dauer der Kostenerstattungspflicht gemäss Art. 88 Abs. 3^{bis} nAsylG konkretisiert. Es ist neu ein System vorgesehen, wonach die Globalpauschale für alle Resettlement-Flüchtlinge während sieben Jahren seit der Einreise auch bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ausgerichtet wird. Der begünstigte Personenkreis wird aber nach fünf Jahren gemäss Art. 88 Abs. 3^{bis}

nAsylG eingeschränkt: die zusätzlichen Beiträge dienen somit zur Deckung von Kosten für unbegleitete Minderjährige, Betagte und Personen mit schweren körperlichen oder geistigen Beeinträchtigungen (wie heute gemäss Art. 24 Abs. 4 AsylV2), die nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz noch nicht wirtschaftlich selbstständig sind oder keine Ansprüche auf Sozialversicherungsleistungen haben, die den Lebensbedarf zu decken vermögen.

Mit der Nichtberücksichtigung der Erwerbsquote bei der Berechnung der Pauschale (neuer Art. 27a) soll für die Kantone ein finanzieller Anreiz geschaffen werden. Es sollen möglichst viele Personen so rasch als möglich in den Arbeitsmarkt integriert werden. Die Kantone können so finanzielle Reserven für diejenigen Personengruppen innerhalb der Resettlement-Flüchtlinge bilden, die länger als fünf Jahre entschädigt werden.

Selbst das SEM geht davon aus, dass rund 25 % der Resettlement-Flüchtlinge mit grösster Wahrscheinlichkeit dauerhaft oder während langer Zeit sozialhilfeabhängig sein werden und somit die Kosten von Kanton und Gemeinden zu tragen sind. Da entsprechende Erfahrungswerte fehlen, sind diese Zahlen ungesichert. Es kann also durchaus sein, dass ein grösserer Teil der Resettlement-Flüchtlinge die wirtschaftliche Selbstständigkeit nicht erreichen wird – dies mit entsprechender Kostenfolge. Zudem bedürfen Menschen mit einer Behinderung, Krankheit oder unbegleitete Minderjährige einer zusätzlichen Pflege respektive Betreuung. Dies führt zu deutlichen Mehrkosten im Kanton und in den Gemeinden. Durch das neue Finanzierungssystem spart der Bund rund 7 Millionen Franken (= 196 Millionen Franken [altes Finanzierungssystem] – 189 Millionen Franken [neues Finanzierungssystem]). Aus den genannten Gründen wird der Wechsel des Finanzierungssystems abgelehnt.

Unter der Federführung der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) sind aktuell Datenerhebungen und Gespräche betreffend Änderungen der Bundessubventionen für unbegleitete Minderjährige (MNA) sowie für die Integration von vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlingen im Gang. Die in der Vorlage vorgesehenen Änderungen des Finanzierungssystems sollten den politischen Diskussionen über eine adäquatere Bundesabgeltung der Kosten der Kantone nicht vorgreifen.

3. Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA)

3.1 Allgemeine Bemerkungen

Im Zusammenhang mit der letzten Änderung des AsylG vom 25. September 2016 wurde mit Art. 71b AuG neu eine Rechtsgrundlage geschaffen, welche die Weitergabe medizinischer Daten an Behörden und Organisationen erlaubt, die mit dem Vollzug von Wegweisungen befasst sind. Aus diesem Grund ist es folgerichtig, die Aufbewahrungs- und Lösungsfristen in der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA) zu regeln.

3.2 Zu Art. 15p VVWA

Der Entwurf von Art. 15p VVWA sieht vor, dass die medizinischen Daten, die zur Beurteilung der Transportfähigkeit beschafft und bearbeitet wurden, nach dem Vollzug der Weg- oder Ausweisung unverzüglich zu löschen sind. Diese Änderung ist aus folgenden Gründen abzulehnen:

Bereits heute verfügen die kantonalen Migrationsbehörden über medizinische Akten von Betroffenen, die auch – bei Weitem, aber nicht nur – den Aspekt der Transportfähigkeit betreffen. Die Medizinalakten werden den Migrationsbehörden gestützt auf entsprechende Vollmachten entweder vom Betroffenen selbst, von Ärzten, vom Betreuungsdienst oder sonstigen Amtsstellen zur Verfügung gestellt. Sie bilden die notwendige Grundlage für die Beurteilung aller im Zusammenhang mit dem asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren (inklusive Wegweisungsvollzug) stehenden Fragen. Diese Daten bilden bereits heute Bestandteil der kantonalen Akten und werden zusammen mit den übrigen Akten

archiviert. In Anwendung der entsprechenden Vereinbarung mit dem Staatsarchiv werden die medizinischen Akten als Bestandteil der gesamten Akten nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist dem Staatsarchiv angeboten und dann je nachdem dem Staatsarchiv übergeben oder vernichtet.

Der Verordnungsentwurf sieht in Art. 15p VVWA vor, dass für medizinische Akten, die den Teilaspekt der Transportfähigkeit betreffen, eine von den übrigen medizinischen Akten abweichende Spezialregelung gelten soll. Eine solch unterschiedliche Handhabung von medizinischen Akten, die in ihrer Gesamtheit die Grundlage für die Aufgabenerfüllung der kantonalen Migrationsbehörden bilden, ist nicht nachvollziehbar. Es kommt immer wieder vor, dass im Nachhinein zu Entscheiden und Vorgehensweisen (auch) beim Wegweisungsvollzug Stellung genommen oder anderweitig Rechenschaft abgelegt werden muss (zum Beispiel gegenüber der eidgenössischen Kommission zur Verhütung von Folter, die gemäss gesetzlichem Auftrag die Rückführungen überwacht). Anhand der Akten müssen Entscheide und Vorgehensweisen jederzeit nachvollziehbar sein. Fehlen jedoch die dafür massgeblichen medizinischen Unterlagen, wird die Nachvollziehbarkeit verunmöglicht.

Zusätzlich ist zu bedenken, dass eine sofortige Vernichtung der medizinischen Akten bezüglich Transportfähigkeit bei Fällen von Wiedereinreisen (insbesondere Dublin-Fälle) oder Mehrfachgesuchen kontraproduktiv wäre. Es würde dazu führen, dass jeweils nach kurzer Zeit die medizinischen Akten zur Transportfähigkeit wieder beschafft werden müssten, um die erneute Rückführung durchführen zu können. Dies stellt einen erheblichen, unnötigen bürokratischen Aufwand für sämtliche beteiligten Stellen dar und führt zu einer Verzögerung des Wegweisungsvollzugs. Für die Betroffenen kann es zudem auch in deren eigenem Interesse sein, wenn sämtliche medizinischen Akten sofort verfügbar sind und entsprechende medizinische Massnahmen unverzüglich eingeleitet werden können.

Aus vorstehenden Gründen ist der neue Art. 15p VVWA abzulehnen und eine alternative Regelung zu beantragen, wonach die medizinischen Akten betreffend Transportfähigkeit – gleich wie die übrigen medizinischen Akten – zusammen mit dem Dossier aufbewahrt und nach Ablauf der üblichen Dossier-Aufbewahrungsdauer vernichtet werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Stephan Attiger
Landammann

Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin

Kopie

- dora.bucher@sem.admin.ch
- gael.buchs@sem.admin.ch