

## 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  
Stabsbereich Recht  
Quellenweg 6  
3003 Bern-Wabern

29. November 2017

**Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs); Änderung der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1), der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2), der Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (AsylV 3) und der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWAL); Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsregierungen wurden mit Schreiben vom 30. August 2017 zur Vernehmlassung betreffend die Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren eingeladen. Der Regierungsrat des Kantons Aargau bedankt sich für die Möglichkeit Stellung nehmen zu können und äussert sich wie folgt:

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

#### **Zu Art. 15 Abs. 2 E-AsylV 1**

Gemäss Art. 24a des neuen Asylgesetzes (nAsylG) werden Asylsuchende in besondere Zentren untergebracht, wenn sie die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gefährden oder wenn sie durch ihr Verhalten den Betrieb und die Sicherheit der Zentren erheblich stören. Es bestehen damit zwei Fallkategorien, welche es erlauben, Asylsuchende den besonderen Zentren zuzuweisen. Die erste Fallkategorie verlangt eine erhebliche Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Diese Fallkonstellation liegt ohne weiteres bei einer Bedrohung oder Gefährdung von Personen vor (Art. 15 Abs. 2 lit. b Entwurf Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (Entwurf Asylverordnung 1, E-AsylV 1)). Die zweite Fallkategorie sanktioniert ein Verhalten, das den Betrieb und die Sicherheit der Zentren des Bundes erheblich stört. Verlangt wird demnach nicht bloss ein störendes Verhalten der asylsuchenden Person, kumulativ verlangt der Gesetzestext weiter, dass dieses Verhalten auch erhebliche Auswirkungen auf die Sicherheit des Zentrums als solches hat. Ein solches Verhalten liegt offensichtlich vor, wenn in den Zentren des Bundes mit Waffen oder Betäubungsmittel gehandelt wird (vgl. dazu auch: Art. 15 Abs. 2 lit. a E-AsylV 1). Gemäss Art. 15 Abs. 2 lit. c E-AsylV 1 soll demgegenüber eine Zuweisung in ein besonderes Zentrum nur deshalb erfolgen, weil der ordentliche Betrieb des Zentrums gestört wird. Da eine erhebliche Störung der Sicherheit nicht verlangt wird, erweist sich Art. 15 Abs. 2 lit. c E-AsylV 1 als nicht gesetzeskonform. Ähnliches gilt, soweit in Art. 15 Abs. 2 lit. a E-AsylV 1 der blosser Besitz von Betäubungsmittel zum Eigenkonsum (als straffreie Vorbereitungshandlung in Sachen von Art. 19b Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe [Betäubungsmittelgesetz, BetmG]) oder die wiederholte Missachtung eines Ausgangsverbots sanktioniert werden soll. Bei diesen beiden Handlungen legt der Bund nicht dar, in-

wieweit sie entweder die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gefährden oder die Sicherheit des Zentrums erheblich stören würden.

Der Regierungsrat regt daher an, Art. 15 Abs. 2 E-AsylV 1 so anzupassen, dass eine Zuweisung in ein besonderes Zentrum nur vorgesehen wird, wenn die Voraussetzungen von Art. 24a nAsylG erfüllt sind, das heisst wenn entweder die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gefährdet wird oder wenn der Betrieb und die Sicherheit des Zentrums erheblich gestört wird.

#### **Zu Art. 15 Abs. 4 E-AsylV 1**

Der zuständige Kanton wird gemäss Art. 24a Abs. 1 nAsylG verpflichtet, bei einer vom Staatssekretariat für Migration (SEM) verfügten Zuweisung in ein besonderes Zentrum eine Ein- oder Ausgrenzung gemäss Art. 74 Abs. 1<sup>bis</sup> des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) anzuordnen. Die Gründe, die sowohl zu einer Zuweisung in ein besonderes Zentrum als auch zur Anordnung dieser Rayonauflage führen, werden in der vorliegenden Verordnungsbestimmung verankert. Dabei stellt sich folgende Frage: Staatliches Handeln muss – insbesondere bei der Einschränkung von Freiheitsrechten – stets verhältnismässig sein. Eine Massnahme muss sich somit für den verfolgten Zweck als geeignet erweisen, im Sinne des Fehlens eines mildereren Mittels notwendig sowie auch im engeren Sinn verhältnismässig (Gegenüberstellung der öffentlichen und privaten Interessen) sein. Art. 74 Abs. 1<sup>bis</sup> AuG ist jedoch als zwingende Bestimmung ausgelegt und räumt der anordnenden Behörde keinerlei Ermessen ein. Es ist nicht klar, wie die rechtsanwendenden Behörden dieses Spannungsfeld auflösen sollen.

Ein Blick auf die bisherige Rechtsprechung zu den Rayonauflagen lässt vermuten, dass nicht bei allen in Art. 15 Abs. 4 E-AsylV 1 sanktionierten Verhaltensweisen die notwendige Intensität des Fehlverhaltens erreicht ist, um die Verhältnismässigkeit einer Einschränkung der Bewegungsfreiheit zu rechtfertigen. Um Widersprüche zwischen der zwingenden Gesetzesnorm und der Rechtsprechung zu vermeiden, regt der Regierungsrat an, die in der vorliegenden Verordnungsbestimmung verankerten Gründe, die zur Anordnung einer Rayonauflage führen, unter diesem Aspekt nochmals zu prüfen.

Der Regierungsrat erachtet es zudem als unglücklich, dass dasselbe Verhalten nicht nur zwei parallele Verfahren mit unterschiedlichen Kompetenzen auslöst, sondern auch noch zwei parallele, zeitlich verschobene Rechtsmittelwege. Während die Zuweisung in ein besonderes Zentrum erst mit einer Beschwerde gegen den Endentscheid im bundesverwaltungsrechtlichen Verfahren angefochten werden kann, ist die Rayonauflage im kantonalen Rechtsmittelverfahren unmittelbar anfechtbar. Diese Doppelspurigkeit ist nicht nur aus verfahrensökonomischen Gründen abzulehnen, sondern kann auch zu (allenfalls erst nachträglicher) widersprüchlicher Würdigung desselben Verhaltens führen. Der Regierungsrat regt daher an, eine Harmonisierung der beiden Rechtsmittelverfahren herbeizuführen.

#### **Zu Art. 15 Abs. 5 E-AsylV 1**

Gemäss ausdrücklicher gesetzlicher Vorschrift (Art. 46 Abs. 1 lit. a Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG]) müssen in der Verwaltungsrechtspflege auf Bundesebene Zwischenverfügungen immer dann anfechtbar sein, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können. Der erläuternde Bericht zur Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren äussert sich nicht dazu, dass der Bundesrat im Asylgesetz eine Ermächtigung erhalten hätte, den Rechtsschutz anders zu gestalten; vielmehr ist in Art. 95I nAsylG explizit vorgesehen, dass für das Rechtsmittelverfahren die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege gelten sollen. In formeller Hinsicht beruht Art. 15 Abs. 5 E-AsylV 1 nicht auf einer genügenden gesetzlichen Ermächtigung. In materieller Hinsicht kann ein Nachteil bei den Zuweisungsverfügungen vorliegen, da die Bewegungsfreiheit der Asylsuchenden von Kantonen durch Verfügung einer Ein- oder Ausgrenzung in Sachen von Art. 74 Abs. 1<sup>bis</sup> AuG eingeschränkt werden muss. Die Pflicht der Kantone, eine Ein- oder Ausgrenzung zu verfügen, ist dabei in einem Bundes-

gesetz enthalten. Die Rechtmässigkeit dieser Vorschrift können und dürfen die rechtsanwendenden kantonalen Behörden nicht überprüfen (Art. 190 BV). Mit anderen Worten ausgedrückt ist es daher zwingend notwendig, dass die Zuweisungsverfügung des SEM (beziehungsweise der Realakt der Unterbringung in ein besonderes Zentrum) sofort durch ein Gericht überprüft werden kann. Nur dieses Vorgehen stellt einen angemessenen und mit Art. 29a BV zu vereinbarenden Rechtsschutz sicher. Der Regierungsrat schlägt daher vor, Art. 15 Abs. 5 E-AsylV 1 zu streichen.

#### **Zu Art. 20a E-AsylV 1**

Im Rahmen der Workshops an den Informationsveranstaltungen zur Neustrukturierung des Asylbereichs des SEM, der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) vom September 2017 wurde vom SEM zugesichert, dass den Asylsuchenden in den Bundesasylzentren gleich zu Beginn des Asylverfahrens systematisch Einwilligungserklärungen in Bezug auf die Weitergabe von medizinischen Daten vorgelegt werden, damit die mit dem Vollzug von Wegweisungen befassten Behörden von Bund und Kantonen sowie das beteiligte medizinische Personal die medizinischen Daten im weiteren Verlauf des Asylverfahrens und des Wegweisungsvollzugs austauschen können, ohne jeweils erneut Einwilligungserklärungen einzuholen zu müssen. Aus diesem Grund regt der Regierungsrat an, eine entsprechende Regelung in den Verordnungstext aufzunehmen.

#### **Zu Art. 21 E-AsylV 1**

In Bezug auf die Detailregelungen folgende Bemerkungen, die teils auch im Rahmen der oben genannten Informationsveranstaltungen vorgebracht wurden:

- Art. 21 Abs. 2 Bst. b: Um eine gleichmässige Verteilung von vorläufig Aufgenommenen sowie Flüchtlingen sicherzustellen, sollen im Rahmen des beschleunigten Verfahrens die Asylgewährungen und die vorläufigen Aufnahmen jeweils separat bevölkerungsproportional verteilt werden.
- Art. 21 Abs. 3: Es wird angeregt, den Zeitpunkt der periodischen Überprüfung und die Quellen des Verteilschlüssels zumindest im erläuternden Bericht zu definieren.
- Art. 21 Abs. 5: Im Verordnungstext ist keine Kompensation für Unterbringungsplätze in einem vorübergehenden Bundeszentrum gemäss Art. 24c nAsylG vorgesehen. In Art. 21 Abs. 5 lit. a E-AsylV1 wird lediglich auf Zentren gemäss Art. 24 und 24d nAsylG verwiesen. Da auch mit einem vorübergehenden Bundeszentrum eine bis zu dreijährige Mehrbelastung für den Standortkanton entsteht, sind dafür die gleichen Kompensationen vorzusehen wie für die übrigen Zentren.

#### **Zu Art. 34a E-AsylV 1**

Der Regierungsrat erachtet es als nicht mit der beabsichtigten Verfahrensbeschleunigung vereinbar, dass gemäss Art. 34 Abs. 5 E-AsylV 1 eine Minimalfrist von sechs Monaten abgewartet werden muss, bis sich ein mit dem Wegweisungsvollzug überlasteter Kanton durch andere Kantone unterstützen lassen darf. Daraus resultiert eine Anhäufung von Vollzugsspendenzen, die unnötige zusätzliche Nothilfekosten zur Folge haben und den verspäteten Wegweisungsvollzug erschweren. Im ungünstigsten Fall kann es sogar dazu führen, dass es bei nicht fristgerecht überstellten Dublin-Fällen zu zahlreichen, unnötigen nationalen Asylverfahren mit den damit verbundenen hohen Kosten kommen wird. Es wird deshalb beantragt, die Minimalfrist von sechs Monaten ersatzlos zu streichen.

Um unnötigen administrativen Aufwand für interkantonale Verrechnungen zu vermeiden, wird im Übrigen angeregt, dass die in Art. 34 Abs. 4 E-AsylV 1 genannten Kosten im Rahmen des Wegweisungsvollzugs im Unterstützungsfall direkt dem tatsächlichen Vollzugskanton vergütet werden.

#### **Zu Art. 52e E-AsylV 1**

Gemäss Art. 102k Abs. 1 lit. k beziehungsweise Art. 102l Abs. 2 nAsylG vergütet der Bund den Leistungserbringerinnen und Leistungserbringern die Kosten der Rechtsberatung auch im erweiterten Verfahren nach Zuweisung auf die Kantone. Aus der Rechtsberatung entstehen dem Kanton daher

– unabhängig davon, wer diese übernimmt – keine Kosten. Es können jedoch der asylsuchenden Person (im Rahmen der Sozial- oder Nothilfe zu vergütende) Reisekosten für den Gang zur zuständigen Rechtsberatungsstelle entstehen. Diese Kosten fallen unseres Erachtens aber nicht nur dann an, wenn die asylsuchende Person die zugewiesene Rechtsvertretung des Zentrums des Bundes in Sachen von Art. 52e Abs. 2 E-AsylV 1 aufsuchen will. Reisekosten können auch entstehen, wenn die asylsuchende Person sich an die zuständige Rechtsberatungsstelle im Kanton wenden muss. Es kann nämlich ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass die zuständige kantonale Rechtsberatungsstelle nicht mehrere Domizile im Kanton haben wird, an welchen Beratungsgesprächen stattfinden können. Zu berücksichtigen gilt, dass es finanziell günstiger ist, wenn die asylsuchende Person zur Rechtsberatungsstelle reist, als wenn umgekehrt die Rechtsberatung zur asylsuchenden Person reist.

Der Kanton lehnt es angesichts der nicht unerheblichen Anzahl von Personen im erweiterten Verfahren ab, diese und andere zusätzlichen, im Rahmen des Asylverfahrens anfallenden Kosten zu übernehmen. Es wird angeregt, diesen zusätzlichen Aufwand im Rahmen der Globalpauschalen den Kantonen zu vergüten.

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

### **Zu Art. 22 Abs. 1 und 26 Abs. 1 E-AsylV 2**

Der Bund vergütet den Kantonen für jede Sozialhilfe beziehende Person des Asylbereichs Sozialhilfe in Form der Globalpauschale 1 oder 2. Die monatlichen Beiträge in der Höhe von Fr. 1'429.98 (Globalpauschale 1, schweizerischer Durchschnitt) respektive Fr. 1'466.98 (Globalpauschale 2, schweizerischer Durchschnitt) vermögen jedoch die Kosten für unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) bei weitem nicht zu decken. Die UMA-Plätze sind kostenintensiv, da an Schutz, Unterbringung und Betreuung höhere Anforderungen gestellt werden. Die SODK hat hierzu 2016 entsprechende Empfehlungen formuliert, die auch vom Bund anerkannt werden. Der Regierungsrat erwartet vom Bund eine substanzielle Erhöhung der Globalpauschalen für UMA, um die angemessene Unterbringung und Betreuung zu ermöglichen. Der Kanton Aargau hat im Rahmen einer Standesinitiative für eine höhere Kostenbeteiligung des Bundes im Asylbereich entsprechende Forderungen an den Bund bereits gestellt.

### **Zu Art. 31 Abs. 2 und 3 E-AsylV 2**

In der gemeinsamen Erklärung der zweiten Asylkonferenz vom 28. März 2014 haben das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), die KKJPD und die SODK festgehalten, dass mit der Neustrukturierung des Asylbereichs am bestehenden Finanzierungssystem grundsätzlich festgehalten wird und im Rahmen eines periodischen Monitorings überprüft wird, ob sich unerwünschte Auswirkungen auf die Kantone ergeben und deshalb Anpassungen vorgenommen werden müssen. Der Regierungsrat lehnt deshalb eine Reduktion der Verwaltungskostenpauschale zum jetzigen Zeitpunkt, ohne dass die effektiven Auswirkungen tatsächlich bekannt sind, aus grundsätzlichen Überlegungen ab. Die Höhe der Verwaltungskostenpauschale ist – wie an der zweiten Asylkonferenz beschlossen – solange beizubehalten, bis das Monitoring die Notwendigkeit einer Anpassung aufzeigt.

Die vorgeschlagene Halbierung der Verwaltungskostenpauschale wird nach heutigem Kenntnisstand, entgegen den äusserst kurz gehaltenen Ausführungen im erläuternden Bericht, zu einer erheblichen Verschiebung der Kosten vom Bund auf die Kantone führen. Die Begründung, wonach die Kantone lediglich 40 % der Asylsuchenden im erweiterten Verfahren aufnehmen müssen und weiterer Minderaufwand im Bereich Wegweisungsvollzug und Rückkehrberatung entsteht, ist nicht nachvollziehbar:

- Gemäss Statistik des SEM (7-20 "Asylgesuche, erstinstanzliche Erledigungen und Asyl für Gruppen nach Kanton vom 1.1.2016 bis am 31.12.2016") war der Kanton Aargau im Jahr 2016 auf der Basis von schweizweit 27'207 Asylgesuchen für 1'850 zugewiesene Asylsuchende zuständig.

Gemäss Faktenblatt zur Neustrukturierung Asyl für den Kanton Aargau (Unterlagen der Infoveranstaltung vom September 2017) werden dem Kanton künftig auf der Basis von schweizweit 24'000 Asylgesuchen 1'153 neue Asylsuchende im erweiterten Verfahren zugeteilt. Allein dieser Vergleich der Fallzahlen zeigt, dass eine Halbierung der Verwaltungskostenpauschale zu einer Kostenverschiebung zu Ungunsten des Kantons führt.

- Es wird nicht berücksichtigt, dass im künftigen System für einen Kanton ohne Bundeszentrum der Aufwand nicht linear zu den Zuweisungen sinkt. Insbesondere wird die heute hohe Anzahl an Dublin-Fällen, die sowohl eine sehr kurze Aufenthaltsdauer im Kanton aufweisen (kürzer als die künftigen Fälle im erweiterten Verfahren) als auch sich durch einen einfachen und raschen Wegweisungsvollzug ohne aufwendige Identifizierung und Papierbeschaffung auszeichnen, nach der Neustrukturierung wegfallen. Dies führt dazu, dass die dem Kanton anfallenden Durchschnittskosten für den Einzelfall massgeblich steigen werden.
- Es ist keineswegs garantiert, dass die Kantone künftig lediglich 40 % aller Asylsuchenden aufnehmen müssen. Dieser Wert ist vielmehr abhängig davon, wie hoch der Anteil an Dublin-Verfahren und an Fällen ist, die aufgrund der Sachlage ein beschleunigtes Verfahren ohne weitere Abklärungen von maximal 140 Tagen ermöglichen. Aufgrund der erheblichen Schwankungen nicht nur der Fallzahlen, sondern auch der Zusammensetzung und der Herkunft der Asylsuchenden, ist damit zu rechnen, dass künftig auch Zuweisungen an die Kantone im erweiterten Verfahren von weit über 40 % notwendig werden können.
- Die Begründung des Minderaufwands der Kantone im Wegweisungsvollzug ist ebenfalls nicht nachvollziehbar. Dieser besteht nach der neuen Aufgabenteilung lediglich darin, dass das SEM bei Personen im erweiterten Verfahren bereits vor Einreichen eines Gesuchs um Vollzugsunterstützung durch den Kanton die Papierbeschaffung einleiten kann. Der Aufwand für das Ausfüllen des entsprechenden Gesuchsformulars ist jedoch so minimal, dass daraus kein Minderaufwand abgeleitet werden kann. Der massgebliche Aufwand entsteht vielmehr durch das Ausreisegespräch und alle übrigen Vollzugsaufgaben des Kantons, die im erweiterten Verfahren unverändert bleiben.
- Eine Kürzung der Verwaltungskostenpauschale mit einer Reduzierung des kantonalen Aufwands bei der Rückkehrberatung zu begründen, ist ebenfalls nicht nachvollziehbar. Denn sowohl heute als auch in Zukunft wird der Aufwand für die Rückkehrberatung über eine separate Pauschale (Basispauschale plus Leistungspauschale gemäss Art. 68 AsylV 2) abgegolten, die nicht Teil der Verwaltungskostenpauschale ist.
- Sollte der Kanton Aargau künftig Standort eines Bundeszentrums sein, würde das Kompensationsmodell zwar zu einer Reduktion von Wegweisungsvollzügen aus dem erweiterten Verfahren führen. Allerdings käme ein Mehrfaches an Wegweisungsvollzügen aus Dublin- und beschleunigten Verfahren dazu. Der dafür notwendige Ausbau an personellen Ressourcen würde der Halbierung der Verwaltungskostenpauschale diametral entgegenstehen.
- Es ist zudem zu berücksichtigen, dass die in den vergangenen Jahren erzielte Professionalisierung des Wegweisungsvollzugs (neue Musterprozesse nach altem Recht im Wegweisungsvollzug mit konsequenter Führung eines beziehungsweise mehrerer Ausreisegespräche, umfassende medizinische Abklärungen usw.), die der Regierungsrat explizit begrüsst, zu einem massgeblichen Mehraufwand bei den Kantonen geführt hat. Die Verwaltungskostenpauschale wurde jedoch nicht an den gestiegenen Aufwand angepasst.

Aus diesen Ausführungen ergibt sich, dass eine Anpassung der Verwaltungskostenpauschale im jetzigen Zeitpunkt verfrüht ist. Der Regierungsrat beantragt deshalb, dass eine allfällige Anpassung der Verwaltungskostenpauschale erst dann vorgenommen wird, wenn die effektiven Auswirkungen auf die Kantone ausgewiesen sind.

## **Zu Art. 58 E-AsylV 2**

Art. 58 Abs. 2: Der Regierungsrat begrüsst es ausdrücklich, dass für die Equipenleitung eines Sonderflugs neu eine erhöhte Pauschale von Fr. 400.– pro Tag ausgerichtet wird. Unter Hinweis auf die Ausführungen unten zu Art. 11a Abs. 3 Entwurf der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (E-VVWAL) wird beantragt, sämtliche Pauschalen gemäss Art. 58 Abs. 2 E-AsylV 2 zusammen mit den Pauschalen gemäss Art. 11a Abs. 3 E-VVWAL zu überprüfen und deren Höhe unter Berücksichtigung des tatsächlichen Aufwands besser aufeinander abzustimmen.

Art. 58 Abs. 6: Gestützt auf seine Risikoanalyse kann das SEM (swissREPAT) ohne Rücksprache mit dem zuständigen Kanton festlegen, dass eine soziale Begleitung nötig ist. Da der Kanton in diesem Fall keine Wahl hat und zwingend eine soziale Begleitung organisieren muss, hat der Bund unseres Erachtens die gesamten tatsächlichen Kosten für die soziale Begleitung zu übernehmen.

## **Zu Art. 58b E-AsylV 2**

Nach Vergleichszahlen der kantonalen Migrationsbehörden müssen heute in über 50 % aller Vollzugsfälle medizinische Abklärungen durchgeführt werden. Wie im erläuternden Bericht ausgeführt, ergibt sich bei einem Drittel aller ausreisepflichtigen Personen die Notwendigkeit einer medizinischen Begleitung auf dem Transport vom Aufenthaltsort im Kanton zum Flughafen.

Die im erläuternden Bericht aufgeführten, durchschnittlichen Kosten von Fr. 350.– für eine einmalige ärztliche Begutachtung entsprechen der Praxiserfahrung der Kantone. Es kommt aber immer wieder vor, dass eine Person zur vollständigen Abklärung die Expertise mehrerer Ärzte benötigt (und dementsprechend mehrere Gutachten eingeholt werden müssen) oder aufgrund der langen Dauer des Vollzugsprozesses derselbe Arzt mehrmals beauftragt werden muss. Die Pauschale müsste in diesen Fällen mehrmals, das heisst pro notwendigerweise erstelltes Gutachten, ausgerichtet werden.

Die durchschnittlichen Kosten von Fr. 1'000.– für die ärztliche Begleitung zum Flughafen oder bis zum Grenzübergang erscheinen eher zu tief angesetzt. Je nach Entfernung des durch das SEM (swissREPAT) bestimmten Flughafens oder Grenzübergangs, bis wohin die ärztliche Begleitung zu erfolgen hat, sind durch die medizinischen Begleiter mehrere Stunden aufzuwenden, wobei insbesondere auch der Rückweg berücksichtigt werden muss. Hierfür reichen die im Verordnungsentwurf vorgesehenen Fr. 500.– Pauschalabgeltung bei weitem nicht aus.

Der Verordnungsentwurf sieht in Art. 58b Abs. 1 und 2 AsylV 2 eine pauschale Abgeltung an die Kantone von Fr. 250.– für die Durchführung einer ärztlichen Untersuchung und Fr. 500.– für eine ärztliche Begleitung an den Flughafen oder bis zu einem Grenzübergang vor. Der Bund übernimmt die Medizinalkosten dabei nicht vollumfänglich, sondern beteiligt sich pauschal daran. Dieser Vorschlag wird klar abgelehnt. Gemäss Art. 46 AsylG sind die Kantone verpflichtet, den Wegweisungsvollzug im Auftrag des Bundes durchzuführen. Die Delegation dieser zwingenden, gesetzlichen Aufgabe hat auch deren umfassende Finanzierung zu berücksichtigen. Dies betrifft insbesondere die anfallenden Spezialkosten der neuen Medizinalabklärungen, die zusätzlich zu den von den Kantonen getragenen Personal- und Infrastrukturkosten anfallen. Die Kantone verfügen dabei über keinerlei Ermessensspielraum, um diese Kosten zu vermeiden oder zu minimieren, da es sich um die Umsetzung zwingender Vorschriften aus dem Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwanganwendungsgesetz, ZAG; SR 364) handelt. Die Pauschalen für die Durchführung einer ärztlichen Untersuchung sind daher auf Fr. 350.– und auf Fr. 1'000.– für die ärztliche Begleitung zum Flughafen oder bis zum Grenzübergang festzusetzen. Diese Ansätze gelten für alle Vollzugsfälle nach einem erweiterten Verfahren beziehungsweise bei Fällen, bei denen die Wegweisung nicht ab einem Bundesasylzentrum vollzogen werden kann.

### **Zu Art. Art. 68 Abs. 3 und 4 E-AsylV 2**

Analog der Verwaltungskostenpauschale wird auch bei der Rückkehrberatung die Halbierung der Basispauschale vorgeschlagen. Insofern diese Reduktion damit begründet wird, dass lediglich noch 40 % der Asylsuchenden auf die Kantone verteilt werden, wird auf die kritischen Ausführungen zur Verwaltungskostenpauschale (oben zu Art. 31 Abs. 2 und 3 AsylV 2) verwiesen. Auch hier muss der Grundsatz gelten, dass eine Anpassung erst vorgenommen wird, wenn das Monitoring deren Notwendigkeit aufzeigt.

Die Neustrukturierung kann zwar bei der Rückkehrberatung zu etwas tieferen kantonalen Fallzahlen führen. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass mit der Neustrukturierung auch eine Intensivierung der Rückkehrberatung beabsichtigt ist, was sich auch auf die Rückkehrberatung in den Kantonen im erweiterten Verfahren auswirken wird. Ausserdem fallen im erweiterten Verfahren die weniger aufwendigen Beratungsfälle weg. Der künftig höhere Anteil an komplexen Fällen wird den durchschnittlichen Aufwand pro Fall erheblich erhöhen. Dem trägt die vorgesehene Erhöhung der Leistungspauschale von Fr. 600.– auf Fr. 750.– in keiner Weise Rechnung.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen ist zudem damit zu rechnen, dass zwar in zahlreichen Fällen im erweiterten Verfahren ein hoher Beratungsaufwand entsteht, dieser aber wegen Ausreiseunwilligkeit der Betroffenen nicht zu einer Ausreise führt. Dieser Aufwand wird von der Leistungspauschale nicht gedeckt, da diese nur bei einer Ausreise ausbezahlt wird. Die heutige Durchmischung von Routinefällen und Fällen mit langwierigen medizinischen Abklärungen, schwierigen Papierbeschaffungen, grossen Familien etc. führte zu einem gewissen Ausgleich. Unter dem neuen System ist zu erwarten, dass viele kostengünstige Routinefälle wegfallen. Somit verbleiben den Kantonen die aufwendigeren und somit "teureren" Fälle.

Das System der Pauschalabgeltung der Rückkehrberatung sollte daher vor einer Anpassung einer grundsätzlichen Prüfung unterzogen werden. Bereits heute zeigt der kantonale Vergleich der durchschnittlichen Bundessubventionen pro Ausreise ungerechtfertigte Unterschiede: Gemäss einer Statistik des SEM reicht die Spanne der Bundessubventionen an die Kantone im Durchschnitt der letzten drei Jahre von Fr. 1'851.– in einem Kanton bis zu Fr. 31'330.– pro Ausreise in einem anderen Kanton.

Sollte an einer Anpassung der Pauschalen nach dem heutigen System festgehalten werden, wird beantragt, dass entweder die Basispauschale beibehalten oder aber die Leistungspauschale auf mindestens Fr. 1'000.– erhöht wird.

### **3. Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (Asylverordnung 3, AsylV 3)**

Keine Bemerkungen.

### **4. Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL)**

#### **Zu Art. 2 Abs. 3 E-VWWAL**

Der Regierungsrat regt an, dass das SEM den zuständigen Kanton darüber informiert, wenn es von sich aus die Papierbeschaffung einleitet und schlägt deshalb eine entsprechende Ergänzung des Verordnungstexts oder eventualiter in den Weisungen vor.

#### **Zu Art. 2a E-VWWAL**

Art. 2 Abs. 1: Gemäss Verordnungstext muss das Ausreisegespräch von derjenigen kantonalen Behörde geführt werden, die beim SEM das Gesuch um Vollzugsunterstützung einreicht. In der Praxis gibt es insbesondere im AuG-Bereich Fallkonstellationen, in denen aus verfahrensökonomischen Gründen eine Delegation des Ausreisegesprächs an eine Partnerbehörde (Kantonspolizei, Grenz-

wachtkorps) sinnvoll ist. Es wird daher beantragt, dass es den Kantonen unter Berücksichtigung der kantonalen Organisationsautonomie freigestellt bleibt, welche Behörde das Ausreisegespräch führt. In Absatz 1 ist somit der Relativsatz "die beim SEM ein Gesuch um Vollzugsunterstützung einreicht" zu streichen.

Art. 2 Abs. 4: Kantone und SEM waren sich bei den Arbeiten zu den Musterprozessen Wegweisungsvollzug einig, dass die Ausreisegespräche auch dazu dienen sollen, den Gesundheitszustand und die notwendigen medizinischen Informationen beim Vorliegen von gesundheitlichen Problemen zu erheben. Diese Informationen bilden einen unverzichtbaren Bestandteil bei der Beurteilung der Reisefähigkeit. Wir beantragen, Absatz 4 entsprechend zu ergänzen.

#### **Zu Art. 11a Abs. 3 E-VVWAL**

Die Höhe der in Art. 11a Abs. 3 E-VVWAL festgelegten Pauschalen zugunsten der Dienstleistungserbringer am Flughafen für den Empfang und die polizeiliche Zuführung zum Flugzeug stehen unseres Erachtens in einem Missverhältnis zu den unter Art. 58 Abs. 2 E-AsylV 2 aufgeführten Pauschalen zugunsten der kantonalen Polizeibehörden für die polizeiliche Begleitung zum Flughafen beziehungsweise bis in den Herkunftsstaat. Der Regierungsrat beantragt, diese Pauschalen im Rahmen der vorliegenden Revision detaillierter zu überprüfen und deren Höhe unter Berücksichtigung des tatsächlichen Aufwands besser aufeinander abzustimmen.

#### **Konkurrenz zwischen der kantonalen Zuständigkeit für den Vollzug der gerichtlichen Landesverweisung und der kantonalen Zuständigkeit gemäss Ausländer- und Asylgesetz**

In der Praxis gibt es Fallkonstellationen, in denen die Zuständigkeit für den Vollzug einer gerichtlichen Landesverweisung und die Zuständigkeit in asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren zwischen zwei Kantonen auseinanderklaffen. So kann es beispielsweise dazu kommen, dass der eine Kanton die gerichtliche Landesverweisung einer Person vollziehen muss, während ein anderer Kanton im Rahmen der asyl- und ausländerrechtlichen Bestimmungen für die Unterbringung und Sozial- beziehungsweise Nothilfe verantwortlich ist. Wird ein bereits vom SEM rechtskräftig weggewiesener Asylsuchender des einen Kantons von einem anderen Kanton mit einer gerichtlichen Landesverweisung belegt, entsteht zudem eine konkurrierende Vollzugszuständigkeit zwischen der asylrechtlichen Wegweisung des SEM und der gerichtlichen Landesverweisung. Kann die gerichtliche Landesverweisung nicht direkt ab Strafvollzug vollzogen werden oder wird ein Aufschub der Landesverweisung gewährt, bleibt zwar der betreffende Kanton für den Vollzug der Landesverweisung zuständig. Allerdings ist der andere Kanton aufgrund des asylrechtlichen Zuweisungsentscheids oder der ausländerrechtlichen Zuständigkeit für die Unterbringung verantwortlich.

Im geltenden Recht fehlt unseres Erachtens auch eine Regelung für die Vollzugszuständigkeit, wenn eine Person mit laufender gerichtlicher Landesverweisung wieder in der Schweiz angehalten wird, nachdem die Landesverweisung vollzogen wurde oder als vollzogen galt. Es ist nicht klar, ob in einem solchen Fall die Vollzugszuständigkeit beim Anhaltungskanton oder bei demjenigen Kanton liegt, der die noch gültige Landesverweisung ausgesprochen hat.

Im Rahmen der Verordnungsanpassungen zur Einführung der Landesverweisung wurde die Problematik der Zuständigkeitskonflikte erkannt. Das Bundesamt für Justiz stellte im erläuternden Bericht zur Verordnung über die Einführung der Landesverweisung vom 20. Dezember 2016 fest, dass das SEM im Rahmen der Verordnungsanpassungen, die im Zusammenhang mit der Vorlage für rasche Asylverfahren (Asylgesetzrevision) notwendig seien, die Möglichkeit prüfe, in der VVWAL eine Regel einzuführen, die bei Konflikten in Bezug auf die Zuständigkeit der Kantonsbehörden anzuwenden sei. In der Zwischenzeit solle in den Weisungen des SEM eine Kollisionsregel definiert werden, entsprechend jener, die seit September 2016 in einer Vereinbarung der Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) enthalten sei (vgl. erläuternder Bericht zur Einführung der Landesverweisung, Seite 18). Weshalb der nunmehr vorliegende Entwurf der VVWAL entgegen der früheren Absichtserklärung keine Kollisionsregeln enthält, wurde im erläuternden Bericht nicht dargelegt. Die Notwen-



digkeit einer Kollisionsregel auf Verordnungsebene ist jedoch ausgewiesen. Die aktuell gültigen Weisungen des SEM, welche auf die Vereinbarung der VKM verweist, genügen den rechtsstaatlichen Anforderungen nicht.

Unsicherheiten bezüglich der Zuständigkeit sind höchst problematisch und müssen unbedingt vermieden werden. Es sollte deshalb eine Bestimmung in die VVWAL aufgenommen werden, die sämtliche Fälle konkurrierender Vollzugszuständigkeiten regelt, so wie dies Art. 14a der Verordnung zum Strafgesetzbuch und zum Militärstrafgesetz vom 19. September 2006 bereits im Fall zusammentreffender Landesverweisungen beziehungsweise in Fällen tut, in denen Landesverweisungen auf Strafen oder freiheitsentziehende Massnahmen treffen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Stephan Attiger  
Landammann

Vincenza Trivigno  
Staatsschreiberin

Kopie

- [pascale.probst@sem.admin.ch](mailto:pascale.probst@sem.admin.ch)
- [jasmin.bittel@sem.admin.ch](mailto:jasmin.bittel@sem.admin.ch)