

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Bundesamt für Migration
Stabsbereich Recht
Zu Händen Frau Gabriela Roth
Sekretariat
3003 Bern

8. März 2010

Entwurf zur Änderung des Asylgesetzes und des Bundesgesetzes über Ausländerinnen und Ausländer in Bezug auf den Ersatz von Nichteintretensentscheiden

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 16. Dezember 2009 hat uns die Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes zur Vernehmlassung eingeladen. Wir danken für die Möglichkeit zur Stellungnahme und übermitteln Ihnen nachfolgend unsere Haltung. Wir unterstützen die grundsätzliche Ausrichtung des Entwurfes, der auf die Vereinfachung der Abläufe bei Nichteintretensentscheiden abzielt. Einige Details halten wir für überarbeitungswürdig.

1. Verfahren, Asylentscheid und Vollzug

1.1 Allgemeines

Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass die teils unübersichtliche und schwer verständliche Systematik der Nichteintretensentscheide (NEE) mit den dazugehörigen Ausnahmebestimmungen überarbeitet wird. Ebenso stehen wir einer vereinfachten Verfahrensbestimmung und den Abläufen im Asylverfahren positiv gegenüber. Im Weiteren geht der Kanton Solothurn mit der Expertenkommission einig, dass bei Asylsuchenden, die keine asylrelevanten Gründe vorbringen können und deshalb nicht auf den Schutz der Schweiz angewiesen sind, das Asylverfahren möglichst rasch abgeschlossen werden soll. Diesem Grundsatz muss jedoch auf allen Stufen des Verfahrens nachgelebt werden. Hingegen sollen Personen, welche in der Schweiz Asyl erhalten, möglichst frühzeitig integriert und dementsprechend Integrationsmassnahmen ergriffen werden können. Im Folgenden erlauben wir uns, einige punktuelle Hinweise anzubringen:

1.2 Nichteintretensentscheide

Die dargelegten Änderungen führen im Bereich der Nichteintretensentscheide zu mehr Transparenz und Übersicht. All die bisher dazugehörigen Ausnahmebestimmungen würden wegfallen, was zu begrüßen ist. Dass durch die wenigen klaren Tatbestände der Nichteintretensentscheide die Zurückweisungen von NEE zur nochmaligen materiellen Prüfung durch das BVGer oder das Committee Against Torture (CAT) an das BFM vermieden werden können, liegt somit auf der Hand und ist nicht zuletzt auch für die Vollzugskantone wichtig.

Nicht einverstanden erklären können wir uns hingegen damit, dass Art. 32, Abs. 2 lit a aufgehoben werden soll (Papierlosigkeit). Der in den Erläuterungen (Seite 3) erwähnte Anteil von 28.8 % scheint uns doch beträchtlich zu sein. Immerhin haben fast ein Drittel der Asylsuchenden Reise- oder Identitätspapiere abgegeben. Insbesondere im Hinblick auf den Vollzug der Wegweisung und der Ausschaffungshaft verweisen wir diesbezüglich auf unsere detaillierten Ausführungen dazu unter dem Punkt "Ausschaffungshaft". Die Möglichkeit, einen Nichteintretensentscheid/NEE zu fällen, wenn Personen in der Schweiz bereits ein Asylverfahren erfolglos durchlaufen haben, sollte jedoch unseres Erachtens weiterhin bestehen bleiben, ansonsten der Aufenthalt in der Schweiz längere Zeit hinausgezögert werden könnte.

1.3 Fristen

(Aus Gründen der Lesbarkeit ist dieses Kapitel nach den entsprechenden Artikeln im AsylG geordnet.)

Art. 37

Dass das Bundesamt für Migration (BFM) zukünftig Nichteintretensentscheide neu innert 5 Tagen (vorher 10 Tagen) zu treffen hat, ist zu unterstützen. Ebenso ist zu begrüssen, dass die materiellen Entscheide innert neu 10 Arbeitstagen (heute 20 Arbeitstage) gefällt werden sollen. Jedoch ist der in Art. 37 verwendete Begriff "in der Regel" unklar und lässt Interpretationen zu. Die Ausnahmen sind unseres Erachtens klar zu definieren. Im Hinblick auf eine tatsächliche Verfahrensbeschleunigung scheint es zudem angebracht, über eine maximale Bearbeitungsdauer nachzudenken. Wir stellen uns maximal 8 Monate vor.

Art. 108

Die Herabsetzung der Beschwerdefrist von 30 Tagen auf neu 15 Tage bei materiellen Entscheiden ist in Ordnung.

Art. 109

Die neue Ansetzung der Ordnungsfrist für Entscheide des BVGer gegen Beschwerden wegen NEE auf 5 Arbeitstage (heute 6 Wochen) sowie die Herabsetzung der Frist für Entscheide gegen Beschwerden betreffend materiellen Entscheide auf neu 20 Tage (heute 2 Monate) wird begrüsst. Jedoch ist der in Art. 109 verwendete Begriff "in der Regel" unklar und lässt Interpretationen zu. Die Ausnahmen sind unseres Erachtens klar zu definieren. Im Hinblick auf eine tatsächliche Verfahrensbeschleunigung scheint es zudem angebracht, über eine maximale Bearbeitungsdauer nachzudenken. Wir stellen uns maximal 15 Monate vor.

1.4 Verfahrens- und Chancenberatung

Die Einführung der Verfahrens- und Chancenberatung anstelle der Hilfswerksvertretungen bei Anhörungen wird seitens des Kantons Solothurn begrüsst. Ob jedoch dadurch tatsächlich unnötige Beschwerden vermieden werden können, ist zu bezweifeln. Wollen doch Personen, welche aus wirtschaftlichen Gründen in die Schweiz eingereist sind und für die teils langen Reisen viel Geld bezahlt haben, ihren Aufenthalt in der Schweiz hinauszögern. Wir gehen jedoch mit der Expertendelegation einig, dass der Rechtsschutz der Betroffenen insgesamt verbessert wird. Dass zugelassene Hilfswerke hingegen keinen Vertreter zur Anhörung mehr entsenden können, bietet unserer Meinung nach Angriffsfläche in Bezug auf die durchgeführten Befragungen. Bei früheren Anhörungen wurden diesbezüglich im Kanton Solothurn positive Erfahrungen gemacht.

1.5 Ausschaffungshaft

Wir sind der Ansicht, dass die neue Regelung in Art. 76 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 1 E-AuG anstelle des bisherigen alleinigen Haftgrundes wegen NEE nicht die gleiche Wirkung haben wird. Neu sollen die Buchstaben a und f aus dem Art. 75 AuG (Vorbereitungshaft) auch für die

Ausschaffungshaft Gültigkeit haben. Dabei soll eine Ausschaffungshaft nach einem erstinstanzlich ablehnenden materiellen Entscheid verfügt werden können, wenn eine betroffene Person sich weigert, ihre Identität offenzulegen, mehrere Asylgesuche unter verschiedenen Identitäten einreicht oder eine behördliche Anordnung missachtet. Der Begriff "Identität offenzulegen" bedarf unserer Ansicht nach einer Konkretisierung. Gibt eine Person immer die gleiche Identität bekannt, bringt jedoch keine Reisepapiere herbei, hat unseres Erachtens die Person ihre Identität offengelegt. Es wird somit inskünftig an den Schweizerbehörden sein, diesen Personen zu beweisen, dass sie ihre Identität nicht offengelegt haben, was unserer Meinung nach nicht praktikabel und im Interesse des Gesetzgebers sein kann. Somit wird es zukünftig nicht mehr möglich sein, solche Personen, welche das Verfahren verschleppen und sich einer drohenden Wegweisung entziehen wollen, in Haft zu nehmen. Die Ausschaffungshaft nach Art. 76 Abs. 1 Buchstabe b Ziff. 2 ist damit unseres Erachtens insbesondere im Bereich Papierlosigkeit nicht abgedeckt. Rund die Hälfte der angeordneten Ausschaffungshaften im Kanton Solothurn im Jahr 2009 (ohne Dublin-NEE-Fälle) stützten sich auf eben diesen Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 2 AuG in Verbindung mit Art. 32 Abs. 2 lit. a AsylG. Die Betroffenen müssen also weiterhin dazu verpflichtet werden, ihre Papiere zu beschaffen. Ansonsten sollten wie bis anhin diese Personen wegen ihrer schuldhaften Verletzung der Mitwirkungspflicht in Bezug auf die Papierbeschaffung in Ausschaffungshaft genommen werden können.

2. Unterbringung und Unterstützung von Personen im Asylstatus

Die Unterbringung und Unterstützung von Personen im Asylstatus wird in den Art. 22 Abs. 6, 27 Abs. 4 lit. c und 80 Abs. 1 AsylG behandelt. Dabei handelt es sich vorwiegend um redaktionelle Änderungen ohne wesentlichen Einfluss auf die Rechtslage. Gemäss Art. 27 Abs. 4 lit. c AsylG können neu Personen, deren Vollzug der Wegweisung ab Empfangszentrum nicht absehbar ist, den Kantonen zugewiesen werden. Gemäss den Erläuterungen soll die Änderung keinen Einfluss haben, da die vorgesehene Regelung bereits der heutigen Praxis des BFM entspreche.

Durch die vorgesehenen Änderungen wirkt der Bereich der Nichteintretensentscheide transparenter, einfacher und lässt auf eine Verfahrensbeschleunigung hoffen. Welche Auswirkungen die Änderung auf die Attraktivität des Ziellandes Schweiz haben kann, wird allerdings nicht erläutert.

Bei den Erklärungen zu den finanziellen Auswirkungen (Ziff. 3 der Erläuterungen) wird implizit davon ausgegangen, dass heutige Nichteintretensentscheide nach neuem Recht negative materielle Entscheide sein werden. Das ist zu bezweifeln: Immerhin besteht neu eine Chance auf Asylgewährung bei bisherigen Asylausschlussgründen (z.B. Nigerianische Staatsangehörige - derzeit mit Abstand wichtigstes Herkunftsland - führen in den seltensten Fällen Papiere mit sich, weshalb deswegen bisher in den meisten Fällen Nichteintretensentscheide gefällt wurden. Neu käme hier in solchen Fällen ein materielles Verfahren zur Anwendung.

Art. 37 Abs. 1 und Abs. 2 über die Behandlungsfristen ist schwammig ("in der Regel") und bietet die Möglichkeit, jeden Fall als Ausnahme anzusehen. Damit nicht jeder Fall als Ausnahme bezeichnet werden kann, sind die möglichen Ausnahmefälle explizit zu nennen. Unter diesem Gesichtspunkt sind auch die prognostizierten Einsparungen in der Sozialhilfe von 2.5 Mio. Franken anzuzweifeln (die Berechnung ist ohnehin sehr theoretisch).

Die Aufhebung des bisherigen Art. 30 (Vertretung durch die Hilfswerke) begrüßen wir.

Die neu vorgesehene Ausweitung der Beratungsdienstleistung ist u.E. fragwürdig. Die Halbierung der Beschwerdefrist begründet man unter anderem mit der Angleichung der Gesetzgebung an andere europäische Staaten, u.a. Deutschland. Gerade Deutschland kennt unseres Wissens keine derart umfassenden Begleitungsmöglichkeiten wie nun in der Schweiz vorgesehen.

Wir laden Sie ein, unsere Überlegungen bei der weiteren Behandlung der Angelegenheit angemessen zu berücksichtigen.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Walter Straumann
Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber