

**Regierungsrat**

*Rathaus / Barfüssergasse 24  
4509 Solothurn  
www.so.ch*

Bundesamt für Flüchtlinge  
Abteilung Recht und Internationales  
Quellenweg 6  
3003 Bern-Wabern

30. Juli 2004

**Zusätzliche Massnahmen im Rahmen der Teilrevision des Asylgesetzes**

Sehr geehrter Herr Direktor

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung gemäss Brief vom 30. Juni 2004 zum Mitbericht betreffend der Gesetzesänderungen im Rahmen der Teilrevision des Asylgesetzes. Gerne benutzen wir die Gelegenheit, Ihnen unsere Haltung darzulegen, umso mehr, als das Thema eine hohe politische Priorität geniesst.

Im Sinne einer generellen Beurteilung des Massnahmenpaketes stellen wir fest, dass unsere Hoffnungen enttäuscht wurden. Vergeblich haben wir auf neue griffige Ideen gewartet. Die Repression wird mit unabsehbaren, nicht evaluierten Folgen und Konsequenzen für das gesamte Justiz-, Polizei- und Sozialwesen verstärkt. Wir sind entschieden der Meinung, dass alle Fragen im Verhältnis zu ausländischen Staatsangehörigen im Rahmen einer ganzheitlichen Migrationspolitik anzugehen sind. Flickwerkartiges Vorgehen, wie wir die dauernden Revisionen des Asylrechts wahrnehmen, führt zu keinem Ziel. Wir wollen eine menschenrechtskonforme und nachhaltige Entwicklung im Ausländer- und Asylbereich.

**Ausdehnung von EP03 des Asylbereichs (keine Sozialhilfe mehr für Personen mit einem Nichteintretensentscheid) auf alle Personen mit einem negativen Asyl- und Wegweisungsentscheid.**

**Zu Frage a**

Wir sind damit grundsätzlich nicht einverstanden. Schliesst man sämtliche Personen mit einem materiellen negativen Entscheid von der Sozialhilfe aus, werden die Kantone zusätzlich finanziell belastet. Dieses Vorgehen praktiziert der Bund ja bereits im Rahmen der Nichteintretensentscheide/NEE. Wir haben uns dort gegen dieses Ansinnen gewehrt und tun dies auch hier. Die Folgen sind absehbar: Die unter diesen Status fallenden Menschen werden in die Illegalität gedrängt. Im Kanton Solothurn würden (Stand heute) zirka 350 Personen betroffen sein, darunter auch Familien mit Kindern (480

A-Fristen, davon 130 Übergangsfälle NEE). Die Kosten müsste der Kanton -einmal mehr- allein tragen.

**Zu Frage b**

Da wir generell nicht mit dem Ausschluss aus der Sozialfürsorge einverstanden sind, erübrigt sich hier eine weitergehende Antwort.

**Zu Frage c**

Im Kanton Solothurn gibt es Fälle, bei denen die Ausreisefrist bereits seit acht Jahren verstrichen ist! Die von Ihnen vorgeschlagenen 100 Tage betrachten wir als deutlich zu kurz. Wir sehen im Übrigen keinen direkten Zusammenhang zwischen der ersten und der zweiten Frage. Wer kontrolliert ausreist, verursacht in aller Regel wenig Kosten. Aus diesem Grund dürfen für die Frage, wie lange der Bund die Aufenthaltskosten übernehmen soll, nicht die Durchschnittsfristen der kontrollierten Ausreisen massgebend sein, sondern die Durchschnittsfristen derjenigen, die nicht ausgereist sind. Hier fallen ja zum Teil massive Kosten an. Für Personen, die ausreisen müssten, dies jedoch nicht getan haben, beträgt die durchschnittliche Aufenthaltsdauer im Kanton Solothurn 474 Tage (statistischer Zeitraum 1.1.98 - 30.6.04).

**Zu Frage d**

Siehe unsere Antwort unter Frage a. Wir sind mit dieser Massnahme grundsätzlich nicht einverstanden, da damit bloss Kosten vom Bund auf die Kantone abgewälzt werden.

**Zu Frage e**

Wir halten die Übergangsbestimmung für nicht praxistauglich.

**Zu Frage f**

Art. 21 ZUG verpflichtet den Kanton, in dem sich ein Ausländer ohne Wohnsitz in der Schweiz aufhält, bei sofortigem Hilfsbedarf zur Unterstützung. Personen mit einem negativen Asylentscheid, die nach neuem Konzept als illegal anwesende Personen von der regulären Sozialhilfe ausgeschlossen wären, könnten damit eigentlich im jeweiligen Aufenthaltskanton Nothilfe beantragen. Diese Regelung versuchen wir bereits jetzt bei Personen mit einem Nichteintretensentscheid abzuschwächen, indem die Hilfesuchenden durch uns demjenigen Kanton zugeführt werden, der für den Vollzug verantwortlich ist. Immerhin erhält dieser auch eine Entschädigung vom Bund. Eine bessere Lösung wäre jedoch tatsächlich, die Regelungen des ZUG insofern abzuändern, dass für Nothilfeleistungen an abgewiesene Asylbewerber wie auch an Personen mit Nichteintretensentscheid der mit dem Vollzug betraute Kanton pflichtig gemacht wird. Der Aufenthaltskanton dürfte in diesen Fällen nur noch dann verantwortlich sein, wenn eine Zuführung in den mit dem Vollzug betrauten Kanton wegen Dringlichkeit der Hilfeleistung nicht möglich ist oder als unzumutbar erscheint. Damit wäre die Zuständigkeit auch in einem "echten Notfall" geregelt. Konsequenterweise müsste es dann zusätzlich möglich sein, die entstandenen Kosten beim Kanton mit Vollzugauftrag zurückzuverlangen. Eine solche Regelung würde insbesondere dazu beigetragen, die Unterstützungskosten ausgeglichener zu verteilen, wenn der Bund diese schon nicht mehr tragen will. Diese Überlegungen gelten indessen nur für den Fall, dass der Bund –entgegen unserer Meinung– das geplante Finanzierungsmodell realisiert.

**Zu Frage g**

Im Vorschlag fehlen generell Überlegungen zur Umsetzung in die Praxis. Wir empfehlen, vorerst die Monitoringberichte der Kantone betreffend der Erfahrung mit den NEE zu evaluieren, bevor neue Revisionen gestartet werden.

### **Durchsetzungshaft**

Wir haben grosse Zweifel, ob die Durchsetzungshaft mit rechtsstaatlichen Grundsätzen, insbesondere der EMRK, vereinbar ist. Dass diese Haft nicht auf Art. 5 Abs. 1 lit. f EMRK abgestützt werden kann, ist evident. Wir laden Sie ein zu prüfen, ob die Abstützung auf lit. b im Grunde genommen nicht eine Umgehung von lit. f darstellt. Es stände der Schweiz schlecht an, falls sich diese Einschätzung in einem späteren Zeitpunkt, z.B. im Rahmen einer entsprechenden Beschwerde, bestätigen würde!

Die Verhältnismässigkeit dieser Haft kann man ohne weiteres in Frage stellen. Um physischen und psychischen Druck zu erzeugen oder das Bemühen um Rückreisepapiere zu forcieren, scheint die Anordnung der Durchsetzungshaft wohl geeignet zu sein. Die Verhältnismässigkeit im engeren Sinn verlangt aber auch nach einer Zweck-Mittel-Relation. Hier bleibt fraglich, ob das Verhängen einer Haft – in letzter Konsequenz lebenslang – die Verhältnismässigkeit wahrt. Wir stimmen Ihnen bei der Beurteilung vorbehaltlos nur in dem Punkt zu, dass sich der Betreffende ja durch seine Mitwirkungspflicht aus dem Freiheitsentzug befreien kann.

Im Extremfall führt die Durchsetzungshaft dazu, dass Personen, deren einziges Delikt es ist, nicht freiwillig aus der Schweiz ausgereist zu sein, dem unbefristeten Freiheitsentzug unterliegen. Solche Massnahmen, im Volksmund ohne Scheu mit "Beugehaft" genannt, gibt es nicht einmal im Strafrecht! Wir verweisen z.B. auf Art. 88 des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege (SR 312.0), welche es dem Richter im Bundesstrafprozess erlaubt, Zwangshaft – jedoch maximal für 24 Stunden – anzuordnen. In der Praxis werden sich zu diesem Instrument weitere Fragen stellen, auf die der Entwurf keine Antworten gibt (z.B. wird ein Auszuschaffender, welcher sich zwei Tage vor Ablauf der neunmonatigen Ausschaffungshaft am Flughafen widersetzt, in Durchsetzungshaft genommen?). Wir weisen auch darauf hin, dass wahrscheinlich auf Kosten der Kantone zusätzliche Haftplätze zu errichten wären.

### **Verlängerung der Maximaldauer der Ausschaffungshaft**

Wir stellen den Nutzen einer drei monatigen Haftverlängerung in Frage. Ist jemand gewillt, neun Monate abzusitzen, so wird er auch deren zwölf absitzen, wenn er damit die Anwesenheit in der Schweiz erzwingen kann. Dass gerade die Verlängerung um 3 Monate die Migrationsbehörde plötzlich in die Lage versetzen soll, die Wegweisung nun innerhalb der neuen Maximaldauer zu vollziehen, überzeugt nicht. Das leidige Problem, dass gewisse Herkunfts- oder Heimatstaaten lediglich „freiwillig Rückreisenden“ Papiere ausstellen, wird dadurch nicht gelöst. Ob neun oder zwölf Monate in Haft, vermag wie gesagt nicht abzuschrecken, wer unbedingt in der Schweiz bleiben will. Weshalb sollten unwillige Länder ihre Abwehrhaltung nach drei zusätzlichen Monaten ändern?

### **Ausdehnung des Anwendungsbereiches der Ein- und Ausgrenzung**

Ein- und Ausgrenzungen sind in der Praxis schwierig durchzusetzen. Zuviel sollten wir uns von der Ausweitung dieses Instrumentes also nicht versprechen. Der Vorschlag ist unseres Erachtens nochmals zu überprüfen und zwar aus folgendem rechtsdogmatischem Grund: Der Sinn der Ein- resp. Ausgrenzung liegt im Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Kann eine Person mit einem rechtskräftigen Ausweisungs- oder Wegweisungsentscheid nicht in Ausschaffungshaft genommen werden, so darf nicht auf Umwegen via Ein- und Ausgrenzung dasselbe Ziel angesteuert werden. Dies ergibt sich z.B. aus Art. 23a ANAG, welcher jene Personen mit Haft oder Busse bestrafen

will, die gegen die Aus- oder Eingrenzung verstossen haben, sofern der Vollzug der Aus- oder Wegweisung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen undurchführbar ist.

#### **Einführung der kurzfristigen Festhaltung**

Eine bundesweit einheitliche Lösung für die kurzfristige Festhaltung ist aus genannten Gründen zu begrüssen. Hinsichtlich des Entwurfes zu einem Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichem Zwangs im Zuständigkeitsbereich des Bundes und der Tatsache, dass sich auch jene Expertenkommission der heiklen Problematik des kurzfristigen Freiheitsentzuges bewusst ist und weitere Diskussion als nötig erachtet, stellen wir uns auf den Standpunkt, mit einer Norm anlässlich der Teilrevision des Aslygesetzes zuzuwarten.

### **Förderung der Papierabgabe - Änderung des Nichteintretenstatbestandes bei Papierlosen**

Ob die Neuregelung des Art. 32 Abs. 2 lit. a AsylG tatsächlich einen markanten Einfluss auf die Papierabgabe hat, kann einzig die Praxis zeigen. Die vorgeschlagenen Massnahmen sind einen Versuch wert.

### **Einführung von rechtlichen Bestimmungen zur Erhebung von Gebühren für Wiedererwägungsverfahren vor dem Bundesamt für Flüchtlinge**

Die Einführung von Gebühren will wohlüberlegt sein. Aus Sicht des Verursacherprinzips ist dagegen nichts einzuwenden. Allerdings zeigen Gebühren letztlich nur dort die gewünschte Wirkung, wo ein zahlungsfähiger Gesuchsteller eine Amtshandlung verlangt. Fehlt das Geld, werden sich Gesuche um unentgeltliche Rechtspflege häufen. Wir vermuten, dass dies im Bereich des Asylwesens die Norm sein wird.

### **Erweiterung der Datenbekanntgabe im Rahmen des Vollzugs von Aus- und Wegweisungen**

Gerade wenn die Schweiz einen unbedingten völkerrechtlichen Anspruch darauf hat, dass Personen ohne gültigen Aufenthaltstitel von ihren Heimatstaaten zurückgenommen werden müssen (Seite 24), fragt sich, weshalb die Bekanntgabe der Daten bzgl. eines Strafverfahrens relevant ist. Wie weit dies wirklich notwendig ist, lassen wir offen, zumal dieses Thema bloss in einigen Fällen (Seite 24) zur Blockierung des Vollzugs der Wegweisung geführt hat. Das Motiv, so bessere Vertragsverhandlungen führen zu können, rechtfertigt eine solche u.U. für den Betroffenen sehr einschneidende Massnahme nicht vorbehaltlos (Art. 3 EMRK). Wir laden Sie ein, diesbezüglich die Meinungsäusserung des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten einzuholen.

### **Massnahmen zur Beschleunigung der Beschwerden**

Wir begrüssen eine Beschleunigung sämtlicher Verfahrensabläufe, sofern die Rechtsstaatlichkeit und Sorgfalt der Entscheide im selben Mass gewahrt werden.

### **Neues Konzept an Stelle der humanitären Aufnahme**

Wenngleich der Rechtsbegriff „Existenzgefährdung“ in Art. 44 Abs. 2 AsylG und Art. 14a Abs. 4 ANAG die Unzumutbarkeit ersetzen soll, darf der vorgeschlagene Rechtsbegriff nicht enger verstanden werden. Als Rechtsgrundsatz sowohl für Rechtsetzung als auch Rechtsanwendung behält die Verhältnismässigkeit ihre uneingeschränkte Gültigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV; BGE 104 Ia 105, 112; 96 I 234, 242).

Wir erachten die vorgeschlagene Unterteilung der vorläufig Aufgenommenen vor allem hinsichtlich der unterschiedlichen Rechtsstellungen als problematisch. Auch der Vorschlag zu Art. 32 Abs. 2 lit. a AsylG (vgl. Seite 18) geht richtigerweise von der Sachlage aus, dass es Asylsuchende gibt, welche aus entschuldabaren Gründen nicht in der Lage sind, Reise- oder Identitätspapiere den Behörden auszuhändigen. Werden diese Personen als vorläufig Aufgenommene jedoch gleich behandelt, wie diejenigen, welche die Auslieferung ihrer Papiere willentlich verweigern, so ist dies nicht sachgerecht. Sieben Jahre nach der Anordnung der vorläufigen Aufnahme stellt der Bund die Vergütung der Sozialhilfekosten an die Kantone ein. Dies ist stossend, haben wir doch Fälle, wo erwerbslose Personen aus gesundheitlichen Gründen vorläufig aufgenommen wurden. Weiter fordern wir, dass es den Kantonen überlassen wird, ob und wann eine Härtefallbewilligung nach Art. 13f BVO erteilt werden soll.

**Neues Konzept SiRück „light“ an Stelle von SonderA**

Es ist zu begrüßen, dass das System beibehalten wird und für die ausreisewilligen Personen ein finanzieller Anreiz geschaffen wird. Als problematisch erachten wir den folgenden Punkt: Personen, welche nach einem negativen Asylentscheid eine vorläufige Aufnahme in der Schweiz erhalten, sollen die Kosten für die Zeit des Asylverfahrens pauschal vom Konto abgezogen werden, ohne dass eine individuelle Abrechnung verlangt werden kann. Für die Zeit der vorläufigen Aufnahme, während der der Bund während längstens sieben Jahren die Sozialhilfe übernimmt, soll kein Abzug erfolgen. Damit würden jene Personen getroffen, welche vor der vorläufigen Aufnahme bereits einer Erwerbstätigkeit nachgehen und in dieser Zeit keine Fürsorgekosten generieren. Die Abrechnung sollte besser in Form einer Verfügung (mit Rechtsmittel) erfolgen.

Wir laden Sie ein, unsere Überlegungen bei der weiteren Bearbeitung des Geschäfts angemessen zu berücksichtigen.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.  
Rolf Ritschard  
Regierungsrat

sig.  
Yolanda Studer  
Staatsschreiber-Stellvertreterin