

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Bundesamt für Migration
Stabsbereich Recht
Sekretariat, zHd. Frau Gabriela Roth
Quellenstrasse 6
3003 Bern

5. Juni 2007

Vernehmlassung zu den Ausführungsbestimmungen zur Umsetzung des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und der Teilrevision Asylgesetz vom 16. Dezember 2005

Sehr geehrter Herr Direktor
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Stellungnahme gemäss Schreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 28. März 2007. Wir haben die Angelegenheit überprüft und kommen zu den folgenden Schlüssen:

Gestützt auf die Annahme des Gesetzes über die Ausländerinnen und Ausländern (AuG) sowie der Teilrevision des Asylgesetzes (AsylG) durch das Stimmvolk am 24. September 2006 beschloss der Bundesrat bereits eine teilweise Inkraftsetzung des revidierten AsylG per 1. Januar 2007, was insbesondere den Bereich Zwangsmassnahmen, den neuen Nichteintretenstatbestand wegen Papierlosigkeit, die neue Härtefallregelung sowie die verbesserte Rechtsstellung vorläufig aufgenommener Personen betraf.

Das AuG und die übrigen Bestimmungen der Teilrevision des AsylG und die dafür notwendigen Ausführungsbestimmungen sollen per 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt werden.

Das **AuG** ersetzt das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) und transformiert dabei insbesondere zahlreiche bisher auf Verordnungsstufe statuierte Bestimmungen neu auf Gesetzesstufe, so bspw. das bundesrätliche Modell des dualistischen Ausländerrechts.

Einen Teil der bisherigen Ausführungsverordnungen zum ANAG (bspw. ANAV, BVO) werden neu in der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) zusammengefasst. Die Integrationsverordnung (VIntA) sowie die Einreiseverordnung VEA wurden total überarbeitet. Letztere anlässlich der Totalrevision in die Verordnung über das Visum- und Einreiseverfahren (VEV) überführt. Die restlichen bisherigen Ausführungsverordnungen werden im Wesentlichen nur formell an das AuG angepasst; materielle Änderungen erfolgen lediglich bei der Gebührenverordnung zum AuG.

Die Ausführungsbestimmungen zur **Teilrevision AsylG** betreffen vor allem verfahrens-, vollzugsrechtliche sowie finanzrelevante Bestimmungen:

- Die *verfahrensrechtlichen Bestimmungen* betreffen insbesondere das Verfahren an den Empfangsstellen und in den Flughäfen, die Drittstaatenregelung, die Einführung eines Notfallkonzeptes bei hohen Gesuchszahlen, die vermehrten Bundesanhörungen, die Rückkehrhilfe sowie die Erhebung und Bekanntgabe von Personendaten und biometrischen Daten. Im Hinblick auf die Inkraftsetzung des Dublin-Assoziierungsabkommens wurden im Rahmen von Koordinationsbestimmungen die Verfahrens- und Datenschutzbestimmungen angepasst.
- Der finanzielle Bereich steht hauptsächlich unter dem Titel der Kostenpauschalen und beinhaltet Bestimmungen zur Globalpauschale für die Deckung der kantonalen Sozialhilfekosten, über die Sonderabgabe und über die Verwaltungskostenpauschale. Regelung erfahren auch die Nothilfepauschale an die Kantone für jeden rechtskräftigen Nichteintretens- und negativen Asylentscheid sowie die Integrationspauschale als Beitrag an die kantonalen Integrationskosten.

Aufgrund des Umstandes, dass bereits Politik und Volk die Vorlagen zum AuG und AsylG gutgeheissen haben und vorliegend überwiegend die Ausgestaltung der Ausführungsverordnungen zur Vernehmlassung unterbreitet werden, welche unter Mitarbeit der Vereinigung kantonaler Migrationsbehörden sowie den kantonalen Asylkoordinatoren und interkantonalen Gruppierungen ausgearbeitet wurden, akzeptieren wir die vorgeschlagenen Bestimmungen, unter Vorbehalt der nachfolgenden Bemerkungen.

Bereich AuG:

- **VEV:** Die Verordnung über das Visum- und Einreiseverfahren ersetzt die Verordnung über Einreise und Anmeldung von Ausländerinnen und Ausländern (VEA). Nebst formellen Anpassungen ans AuG erfährt sie per Anfang 2008 nur geringfügige materielle Abänderungen, da die geltende Praxis im Visum- und Einreiseverfahren bis zur Inkraftsetzung von Schengen möglichst unverändert beibehalten werden soll.
- **Integrationsverordnung, VIntA:** Sie führt neu die integrationsrelevanten Bestimmungen des Ausländergesetzes und des Asylgesetzes zusammen. Der im Juli 2006 vom BFM veröffentlichte Integrationsbericht zieht den Schluss, dass die Integrationsmassnahmen im Bereich von Bildung und Arbeit zu verstärken und die Massnahmen im Bereich der sozialen Integration (Zusammenleben in der Gemeinde und im Quartier, Kommunikation und Spracherwerb) vermehrt auf bestimmte Zielgruppen, namentlich die Jugend, auszurichten sind, was in der VIntA künftig Berücksichtigung erfahren soll. Als Beitrag der Ausländerinnen und Ausländer für ihre Integration wird künftig (positiviert) erwartet, dass das Erlernen einer Landessprache in Angriff genommen wird. Der Kanton Solothurn verfügt im Rahmen von Bedingungen (Aufenthaltsberechtigte) respektive empfiehlt (Niedergelassene) bereits seit Jahr und Tag das Erlernen einer Landessprache und begrüsst die Statuierung klar.
- **Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit, VZAE:** Beim AuG handelt es sich, im Gegensatz vom ANAG, nicht mehr um ein Rahmengesetz, weshalb einige Ausführungsbestimmungen zum ANAG auf Gesetzstufe angehoben wurden. Nachfolgende Ausführungsverordnungen zum ANAG werden – mit formellen Anpassungen an das AuG – in der VZAE zusammengefasst:
 - Vollziehungsverordnung zum ANAG (ANAV);
 - Verordnung über das Zustimmungsverfahren im Ausländerrecht;
 - Verordnung über die Zusicherung der Aufenthaltsbewilligung zum Stellenantritt;
 - Verordnung über die Meldung wegziehender Ausländer;
 - Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO).

Da eine Zusammenfassung sämtlicher Ausführungsbestimmungen zum AuG Unübersichtlichkeit schaffen würde, bestehen neben der VZAE sieben bisherige, jedoch an das AuG angepasst Verordnungen:

- Verordnung über die schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft und deren Mitgliedstaaten sowie unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Freihandelsassoziation (Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs, VEP)
- Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländer (VintA)
- Verordnung über das Einreise- und Visumverfahren (VEA)
- Verordnung über das Zentrale Ausländerregister (ZAR-Verordnung); mit Einführung des ZEMIS: ZEMIS-Verordnung)
- Verordnung über die Gebühren zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Gebührenverordnung AuG)
- Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA)
- Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV)

Im Zusammenhang mit dem AuG erlauben wir uns die Anbringung des Hinweises auf Art. 63 Abs. 2 AuG. Jener bestimmt, dass – in Abkehr zur Regelung des ANAG – Personen, die erheblich und fortgeschritten Sozialhilfe beziehen nach einer 15jährigen Anwesenheit in der Schweiz, nicht mehr ausgewiesen (neu: Widerruf der Bewilligung) werden können. Für den Kanton kann dies ein personeller Mehraufwand bedeuten, da die Prüfung der Erteilung von Niederlassungsbewilligungen künftig noch vertiefter vorzunehmen sein wird.

Im Bereich der Personen mit Niederlassungsbewilligung wird künftig mit weniger Einnahmen zu rechnen sein, obgleich die Ausstellungsgebühr von CHF 65.00 um CHF 30.00 angehoben wird. Dies ist auf den Umstand zurückzuführen, dass die Kontrollfrist neu 5 Jahre anstatt 3 Jahre wie bis anhin betragen soll. Hierbei handelt es sich um eine Angleichung an die den EU/EFTA-Bürgern ausgestellten Bewilligungen.

Für mit Schweizer Ehegatten verheirateten Drittstaatsangehörigen soll neu auch die Aufenthaltsbewilligungen künftig für eine Dauer von fünf anstatt bislang einem Jahr ausgestellt werden können (Analogie zur Regelung EU/EFTA). Gerade unter dem Titel der Bekämpfung des Rechtsmissbrauchs bietet dies für die Migrationsbehörde die Gefahr, fünf Jahre in Unkenntnis von rechtserheblichen Sachverhaltselementen zu sein, sollte die Person nicht ihren Wohnsitz verlegen (Adressmutation des Ausweises) oder von den Einwohnerkontrollen hinsichtlich einer erfolgten Trennung informiert worden sein. Damit entgeht ihr u.U. die bisher praktizierte Möglichkeit, unmittelbar nach Verwirklichung/Bekanntwerden ein fremdenpolizeiliches Verfahren zu eröffnen. Verbunden mit dem ebenfalls neu eingeführten Umstand, dass bei guter Integration nach drei Jahren keine Wegweisung mehr angeordnet oder vollzogen wird, präsentiert sich eine wenig befriedigende Situation.

Bereich Asylgesetz:

- **Koordinationsbestimmungen zum Dublin-Assoziierungsabkommen:** Das Assoziierungsabkommen Schengen/Dublin wurde von der Schweiz gutgeheissen und dürfte nach Ratifizierung durch die EU ab Mitte 2007 in Kraft treten. Die effektive Anwendung wird allerdings erst nach förmlicher Inkraftsetzung durch die EU – voraussichtlich im Herbst 2008 – erfolgen. Nachdem mit Bundes-

beschluss vom 17. Dezember 2004 die aufgrund des Abkommens notwendigen Anpassungen des AsylG vorgenommen wurden, gilt es nun auf Verordnungsstufe nachzuziehen.

- Das revidierte AsylG sieht **wesentliche Änderungen im Abgeltungssystem zwischen Bund und Kantonen** vor:
 1. Es wird ein neues Finanzierungssystem eingeführt, welches dazu führt, dass die Abgeltung nicht mehr aufgrund der durch die Kantone erstellten Abrechnung, sondern aufgrund des elektronischen Datensystems des BFM erfolgt.
 2. Das heutige System wird mit Pauschalen versehen, in dem es je Verfahrensstand (Asylsuchende/Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung/vorläufig Aufgenommene; anerkannte Flüchtlinge/vorläufig aufgenommene Flüchtlinge/anerkannte Staatenlose/Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung) nur noch eine Globalpauschale gibt. Mit Einführung der Globalpauschale sollen den Kantonen im Bereich der Sozialhilfe grundsätzlich die gleichen Kosten vergütet werden wie bis anhin und insbesondere damit keine Kostenverlagerung hin zu den Kantonen einhergehen.
 3. Die heute CHF 867 betragende *Verwaltungskostenpauschale* (Kosten, die dem Kanton aus dem Vollzug des Gesetzes betreffend Asylsuchenden und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung entstehen und nicht nach besonderen Bestimmungen abgegolten werden) soll neu nicht mehr gestützt auf die Anzahl neu den Kantonen zugewiesenen Personen, sondern gestützt auf die tatsächlichen Asylgesuche sowie den kantonalen Verteilschlüssel (SO: 3,5%) bestimmt werden. Damit resultiert neu eine Pauschale von CHF 1100.00, *welche die Leistungen der Kantone im Asylbereich nach wie vor nicht kostendeckend entschädigen wird.*
 4. Neu werden gemäss revidiertem Asylgesetz Personen mit einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid vom Sozialhilfesystem ausgeschlossen werden (Verlagerung zur Nothilfe). Der Bund gilt die den Kantonen entstehenden Kosten neu mit der sog. Nothilfepauschale ab.
 5. Die bisher den Kantonen ausgerichtete Integrationspauschale für Flüchtlinge wird künftig auf vorläufig aufgenommene Personen ausgeweitet.

Wir halten es für gerechtfertigt, insbesondere im Bereich der durch sozialhilfeabhängigen Personen mit F-Ausweis, die nach 7 Jahren Aufenthalt in die Zuständigkeit der Kantone fallen, die Kostenentwicklung und deren Verlagerung im Auge zu behalten. Daran werden wir unter anderem messen können, wie weit die Einschätzung des Bundes zutrifft, es finde keine Abwälzung von Kosten auf die Kantone statt. Diese Personengruppe ist nämlich für die Frage der Kostenentwicklung ebenso massgebend, wie die Personengruppe, die dem Sozialhilfestopp unterliegt.

Wir laden Sie ein, unsere Stellungnahmen im Rahmen der weiteren Behandlung des Geschäftes angemessen zu berücksichtigen.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Peter Gomm
Landammann

sig.
Yolanda Studer
Staatsschreiber – Stellvertreterin

