

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Bundesamt für Migration
Stabsbereich Recht
Herr Gaël Buchs
Quellenweg 6
3003 Bern

26. Juni 2012

Änderung der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV2), der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) und der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA) Stellungnahme zum Vernehmlassungsentwurf

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 20. April 2012 haben Sie uns zur Stellungnahme zu Änderungen der titelerwähnten Verordnungen eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zur Sache äussern zu können. Nachstehend finden Sie unsere Bemerkungen zu den beabsichtigten Änderungen der Verordnungen im Asylbereich.

1. Änderung der AsylV2

1.1. Anpassung des Finanzierungssystems

Der Kanton Solothurn begrüsst die vorgeschlagene Änderung des Finanzierungssystems. Im vorgeschlagenen Modell sind die bisherigen Fehlanreize, insbesondere der unglückliche Faktor W, eliminiert. Zudem wirkt das Finanzierungsmodell ausgewogen und enthält einen – auf den ersten Blick – sinnvollen Anreiz zur Erhöhung der Erwerbsquote.

Ergänzend möchten wir festhalten:

Eine Kostenverlagerung vom Bund auf die Kantone wie auch eine Benachteiligung von volkswirtschaftlich strukturschwachen Kantonen lehnt der Kanton Solothurn ab. Sollte sich in der Praxis eine Mehrbelastung oder Ungleichbehandlung der Kantone abzeichnen, erwarten wir eine rasche Korrektur.

Ein Ausweis der Betreuungskosten bezüglich der gesamten Monats-Globalpauschale im Rahmen der Verordnung halten wir für nicht sinnvoll. Es ist Sache der Kantone, wie die Unterbringung, Betreuung und Unterstützung der Asylsuchenden ausgestaltet wird. Im Kanton Solothurn sind zudem einige Aufgaben im Asylwesen zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt. Die Höhe der Betreuungspauschale betragsmässig derart konkret auszuweisen, könnte zu einer Beschränkung des Spielraums in der Mittelverwendung führen, was kontraproduktiv wäre.

1.2. Kostenerstattungspflicht bei anerkannten Flüchtlingen

Die Neuerung in Artikel 24 Absatz 1 AsylV2, wonach für Flüchtlinge, die einmal sozialhilfeunabhängig waren, keine Pauschale mehr ausgerichtet werden soll, können wir nicht akzeptieren. Für

die Gewährung und Bemessung von Sozialhilfeleistungen an Flüchtlinge gilt kantonales Recht. Nebst der Höhe der Sozialhilfeleistungen ist insbesondere auch die innerkantonale Organisations- und Zuständigkeitsregelung von Kanton zu Kanton unterschiedlich. Im Kanton Solothurn geht die sozialhilferechtliche Zuständigkeit (zumindest in Bezug auf die Finanzierung) auf die Einwohnergemeinden über, wenn die Subventionspflicht des Bundes endet. In diesem Zusammenhang haben sich die Fristen von fünf Jahren (bei Flüchtlingen) bzw. sieben Jahren (bei vorläufig Aufgenommenen) bewährt und werden von den Kommunen verstanden und akzeptiert. Die vorliegend vorgeschlagene Einschränkung stellt nach unserer Auffassung eine nicht stufengerechte Einflussnahme des Bundes in das kantonale Leistungsfeld dar.

Nach wie vor verlangt das Bundesamt für Migration, dass die monatlichen ZEMIS-Listen, welche für die Berechnung der Subventionen relevant sind, regelmässig geprüft werden. Bereits heute verursacht diese Prüfung einen grossen Aufwand und bindet personelle Ressourcen. Aufgrund der Komplexität des Subventionssystems lässt sich die Prüfung nur bedingt automatisch durchführen. Änderungen, wie vorliegend vorgeschlagen, machen die Prüfung der Subventionen nur noch schwieriger und das ganze Finanzierungssystem unverständlicher.

Abgesehen davon fragen wir uns, wie der Bund aufgrund der ihm vorliegenden Informationen die Sozialhilfeunabhängigkeit von Flüchtlingen überhaupt feststellen will.

Schliesslich möchten wir darauf hinweisen, dass die Integration von Flüchtlingen nicht von heute auf morgen erfolgt. Der Weg vom Spracherwerb, der nicht selten bei der Alphabetisierung beginnt, über die berufliche Qualifizierung bis hin zum Eintritt in den Arbeitsmarkt ist lang und beschwerlich. Flüchtlinge qualifizieren sich – in ihrer ersten beruflichen Phase – besonders für saisonale Arbeiten. Dies führt relativ häufig nur zu einer temporären Ablösung von der Sozialhilfe. Aus der Perspektive der Sozialhilfe ist diese zwischenzeitliche Sozialhilfeunabhängigkeit erwünscht und ist zu einem Bestandteil im Prozess zur vollständigen beruflichen Integration geworden. Droht nun jedoch eine finanzielle Sanktion vonseiten Bund für einen solchen Entwicklungsschritt, stellt dies einen klar negativen Anreiz dar, der mit wenig zielführenden Konsequenzen verbunden sein wird.

Die Finanzierung sollte dagegen so ausgestaltet sein, dass sie den effektiven Gegebenheiten entspricht. Insofern stellt die fixe Subventionsdauer von fünf Jahren eine geeignete Finanzplangrösse dar und verhindert Fehlanreize in der Integration.

1.3. Reise- und Ausreisegeld

Ganz allgemein werden sämtliche Bemühungen begrüsst, welche zur nachhaltigen Ausreise von weggewiesenen Personen führen. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass nicht alle Massnahmen gleich geeignet sind, diese Zielsetzung zu erreichen. Gewisse Massnahmen weisen negative und kontraproduktive Auswirkungen auf. Wir erlauben es uns deshalb, die Art. 59a Abs. 2^{bis} respektive Art. 59a^{bis} der AsylV 2 kritisch zu beleuchten.

Wie das EJPD in seinem erläuternden Bericht in Punkt 1.2.2 richtig ausführt, besteht bezüglich des Rückkehrbereichs ein duales System, welches darauf abzielt, die ausreisepflichtigen Asylsuchenden mit Anreizen zur selbständigen Ausreise zu bewegen und dadurch eine zwangsweise Rückführung zu vermeiden. Diesbezüglich erstaunt der neue Ansatz des EJPD in Sachen Reisegeld (Artikel 59a Absatz 2^{bis} AsylV 2) bzw. Ausreisegeld (Artikel 59a^{bis}) sehr, da diese Neuerungen die freiwillige Rückkehr nicht bestärken, sondern vielmehr schwächen.

Die Rückkehrberatung verfügt heute über attraktive Mittel, mit welchen sich einige Personen zur freiwilligen Ausreise bewegen lassen. Besondere Wirkung zeigen aktuell die Geldbeträge, welche gewährt werden können.

Wird nun das vorgeschlagene Reisegeld nach Artikel 59a Abs. 2^{bis} eingeführt, verringert sich der Abstand zwischen dem durch die Rückkehrhilfe gewährbaren Betrag und dem Reisegeld deutlich. Denn heute wird regelmässig lediglich ein Zehrgeld von Fr. 100.- gewährt, was finanziell wesentlich weniger attraktiv ist. Durch die Einführung eines deutlich erhöhten Reisegeldes wird die Rückkehrhilfe also geschwächt, denn auch zunächst unkooperative Personen können nach der Anordnung von fremdenpolizeilichen Massnahmen (Anordnung von Administrativhaft) im-

mer noch von der Auszahlung eines relativ hohen Geldbetrages (Fr. 500.-) ausgehen. Es stellt sich hier schon die Frage, weshalb diese Personen dann auf die Angebote der Rückkehrhilfe noch eingehen sollen, zumal mit einer Verweigerungshaltung angesichts der Hindernisse bei der zwangsweisen Rückführung auch aus Sicht der Betroffenen wertvolle Zeit gewonnen werden kann. Dieser Weg soll auf keinen Fall gegenüber der freiwilligen Ausreise noch einladender gestaltet werden. Zu berücksichtigen ist hier auch die Tatsache, dass die Kantone bereits heute über zu wenig Haftplätze verfügen und es nicht sein kann, dass eine noch grössere Gruppe von Personen sich erst im Rahmen von Zwangsmassnahmen mit der Ausreise ernsthaft zu befassen beginnen.

Dies gilt auch für den Ansatz mit der Ausrichtung eines Ausreisegeldes (Artikel 59a^{bis}). Welchen Anreiz hat eine Person mit einem Reisegeld von Fr. 500.- auszureisen, wenn sie den Umstand, dass sie bei der Papierbeschaffung mitarbeiten muss, da die Behörde ansonsten keine Dokumente erhält, dazu nutzen kann, ein Ausreisegeld von Fr. 2000.- zu erhalten? Auch die dadurch mögliche Ungleichbehandlung ist wenig haltbar, denn kooperative Personen werden bestraft, renitente belohnt.

Wenig hilfreich ist auch der Umstand, dass kein Zeitlimit für den Bezug des Ausreisegeldes vorgesehen ist. Ohne Definition eines solchen könnten wohl auch Person mit auffälligstem Verhalten und trotz groben Verstössen gegen die Rechts- und Gesellschaftsordnung auch nach vielen Jahren noch davon profitieren. Im Weiteren ist zwar geregelt, dass das Ausreisegeld im Heimatland ausbezahlt wird. Konkretisiert wurde diese Formulierung jedoch nicht. Es darf nicht sein, dass eine Person mit dem Ausreisegeld bspw. ein Flugticket für die Wiedereinreise in den Schengenraum bzw. retour in die Schweiz bezahlen kann.

Zudem erscheinen die für die Beantragung eines Ausreisegeldes verlangten kumulativen Bedingungen wenig klar formuliert. Gerade die Angabe über die voraussichtliche Dauer der Papierbeschaffung erweist sich als wenig praxistauglich. Die Erfahrung zeigt, dass weder die vollziehende Behörde selbst noch das Bundesamt für Migration über die anzunehmende Dauer der Papierbeschaffung zuverlässig eine Auskunft geben kann. Weiter wird gemäss Artikel 59a^{bis} Absatz 3 Buchstabe c verlangt, dass die Person „gestützt auf Art. 75-78 AuG verhaftet wurde.“ Wir geben zu bedenken, dass viele Personen nicht etwa aufgrund einer Anordnung durch die ausländerrechtlichen Behörden, sondern zunächst aufgrund einer polizeilichen Anweisung inhaftiert werden. Erst in der Folge werden diese Personen dann in Administrativhaft genommen.

Der Kanton Solothurn ist zusammenfassend und aus den genannten Gründen gegen die Einführung der Artikel 59a Absatz 2^{bis} und 59a^{bis} in die AsylV 2.

1.4. Ausrichtung individueller Rückkehrhilfe

Der Artikel 74 Absatz 4 AsylV 2 wird ausdrücklich begrüsst und entspricht dem Wunsch der Kantone.

1.5. Ausreise in einen Drittstaat

Ebenfalls wird der neue Artikel 76a AsylV 2 seitens des Kantons Solothurn begrüsst.

2. Änderung der VIntA

Der Kanton Solothurn hat die erfolgsorientierte Ausrichtung von 20% der Integrationspauschale stets kritisiert. Die vorliegend vorgeschlagene Aufhebung begrüssen wir sehr.

3. Änderung der VVWA

Im erläuternden Bericht zum revidierten Artikel 15 Absatz 2 VVWA wird richtigerweise festgestellt, dass der Pauschalbetrag von Fr. 140.- für die Haftkosten nicht kostendeckend sei. Umso

mehr erstaunt es, dass diese mangelnde Rückvergütung im Rahmen der vorliegenden Revision keine Korrektur erfahren hat. Die Auswertungen zeigen, dass ein Administrativhaftplatz pro Tag in der Schweiz durchschnittlich mindestens Fr. 200.- kostet. Wenn der Bund schon im verstärkten Masse von den Kantonen Administrativhaftplätze anmieten möchte, dann erscheint es auch nötig, bei der Abgeltung der Kostenwahrheit Rechnung zu tragen. Der Kanton Solothurn fordert deshalb die Nennung eines Zielwertes von Fr. 200.- pro Platz und Tag bei der Abgeltung. Dies könnte – entgegen dem heutigen Stand – für die Kantone einen Anreiz bieten, neue Haftplätze zu schaffen.

Wir bitten Sie, unsere Überlegungen in der weiteren Behandlung dieses Geschäfts zu berücksichtigen. Zu den anderen Bestimmungen haben wir keine weiteren Anmerkungen.

Wir danken Ihnen noch einmal für die Möglichkeit zur Stellungnahme und stehen Ihnen für allfällige Fragen jederzeit gerne zur Verfügung.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Peter Gomm
Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber