

**Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 22. November 2017

**1077. Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren
(Neustrukturierung des Asylbereichs, Vernehmlassung)**

Mit Schreiben vom 30. August 2017 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement das Vernehmlassungsverfahren zum dritten und letzten Paket von Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs) eröffnet:

- Mit den Änderungen der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1) werden insbesondere die Kriterien der Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone und die Zuständigkeit der Kantone beim Wegweisungsvollzug festgelegt. Weiter werden der Rechtsschutz in den Zentren des Bundes sowie im erweiterten Verfahren und die Verfahrensabläufe in den Zentren des Bundes festgelegt.
- Die wichtigsten Änderungen der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2) betreffen die Verwaltungskostenpauschale, die Nothilfe und die Ausreisekosten: Die Verwaltungskostenpauschale soll auf die Hälfte (Fr. 550) gesenkt werden, da den Kantonen künftig deutlich weniger Asylsuchende zugewiesen werden und der Bund zusätzliche Aufgaben im Rückkehrbereich übernimmt. Anstelle einer einzigen soll es künftig drei verschiedene Nothilfepauschalen entsprechend den drei Verfahrenstypen (Dublin-Verfahren: Fr. 400; beschleunigtes Verfahren: Fr. 2013; erweitertes Verfahren: Fr. 6006) geben. Ein automatischer regelbasierter Anpassungsmechanismus soll dafür sorgen, dass weder Bund noch Kantone durch zu hoch oder zu tief festgelegte Nothilfepauschalen übervorteilt werden. Weiter werden im Bereich der Ausreisekosten neue Kostenbeteiligungen des Bundes eingeführt. Bei den Rückkehrberatungsstellen in den Kantonen soll die jährliche Basispauschale aufgrund der künftig um 50–60% gekürzten Zuweisungen halbiert, die Leistungspauschale hingegen wegen der komplexeren Fällen von Fr. 600 auf Fr. 750 erhöht werden. Zudem soll das Staatssekretariat für Migration (SEM) beim Ausreisegeld die Möglichkeit haben, für gewisse Personengruppen, die bisher vom Ausreisegeld ausgeschlossen waren, den Zugang zu diesem zu ermöglichen.
- Mit den Änderungen der Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (AsylV 3) werden die Zugriffs- und Bearbeitungsrechte zum MIDES (Informationssystem der Zentren des Bundes und der Unterkünfte am Flughafen) angepasst, da neu Mitarbeitende von kantonalen und kommunalen Zentren Zugriff erhalten (Art. 24d nAsylG).

- Mit den Änderungen der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWAL) wird insbesondere der Anwendungsbereich des Ausreisegesprächs ausgebaut und neu umfassend auf Verordnungsstufe festgelegt. Zudem wird das SEM künftig im beschleunigten Verfahren unmittelbar nach Entscheideröffnung ohne kantonales Gesuch mit der Papierbeschaffung beginnen.

Eine Arbeitsgruppe, in der die Chefs des Kantonalen Sozialamtes und des Migrationsamtes vertreten waren, hat die Erarbeitung der Verordnungsentwürfe begleitet. Erste Bestimmungen der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren, die keiner Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsebene bedurften, sind bereits am 1. Oktober 2016 in Kraft getreten. Ein zweiter Teil tritt am 1. Januar 2018 in Kraft; zu den entsprechenden Verordnungsänderungen hat der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 7/2017 Stellung genommen.

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (Zustelladresse: Staatssekretariat für Migration, Stab Recht, 3003 Bern; auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an pascale.probst@sem.admin.ch und jasmin.bittel@sem.admin.ch):

Mit Schreiben vom 30. August 2017 haben Sie uns den Entwurf zur 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) zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1)

Art. 15 AsylV 1

Es wäre wünschenswert, wenn im Bedarfsfall auch renitente Personen aus kantonalen Einrichtungen in einem besonderen Zentrum des Bundes untergebracht werden könnten (z. B. Personen, welche die öffentliche Sicherheit gefährden, aber nicht ausgeschafft werden können und bei denen alle Möglichkeiten im Kanton ausgeschöpft wurden).

Zusätzlicher Änderungsbedarf: Art. 32 AsylV 1

Neben den vorgeschlagenen Änderungen sehen wir weiteren Anpassungsbedarf in Art. 32 AsylV 1, wonach das SEM die Wegweisung aus der Schweiz nicht verfügt, wenn die asylsuchende Person von einer rechtskräftigen Landesverweisung nach Art. 66a oder 66a^{bis} des Strafgesetzbuches (StGB) oder Art. 49a oder 49a^{bis} des Militärstrafgesetzes betroffen ist. Die Bestimmung führt dazu, dass bei Asylsuchenden, gegen die nach Einreichung des Asylgesuches eine Landesverweisung ausgesprochen wird, kein Asylvollzug, sondern der Vollzug der Landesverweisung zur Anwendung gelangt. Als Konsequenz davon tragen die für den Vollzug der Landesverweisung zuständigen Kantone die Kosten eines zwangsweisen Vollzuges und nicht der Bund, wie er es im Asylvollzug tut. Dies ist nicht sachgerecht, weil der Aufenthalt der Betroffenen in der Schweiz auf dem Asylverfahren beruht. Aus diesem Grund ist Art. 32 AsylV 1 mit dem folgenden Absatz zu ergänzen: «In den Fällen von Art. 32 Abs. 1 Bst. d richtet sich die Übernahme der Kosten für den Vollzug der Landesverweisung nach Art. 92 AsylG.»

Eine weitere Problematik folgt daraus, dass das SEM in den Fällen von Art. 32 Abs. 1 Bst. d AsylV 1 nicht nur die Wegweisung nicht verfügt, sondern auch allfällige Vollzugshindernisse nach Art. 83 Abs. 1 AuG nicht prüft. Da rechtskräftige Landesverweisungen gegen Personen, die sich in einem laufenden Asylverfahren befinden, vor Abschluss dieses Verfahrens nicht vollzogen werden können, ist es sachgerechter, wenn das SEM im Rahmen des Asylverfahrens auch allfällige Vollzugshindernisse prüft. Diese stehen in der Regel denn auch in engem Zusammenhang mit den vorgebrachten Asylgründen. Die kantonale Behörde kann sich anschliessend beim Vollzug der Landesverweisung auf die rechtskräftig gewordene Beurteilung des SEM stützen und muss nicht selber entsprechende Abklärungen betreffend möglicher Aufschubgründe nach Art. 66d StGB vornehmen. So können unnötige Doppelspurigkeiten vermieden werden. Im Rahmen dieser Abklärungen müsste die kantonale Behörde in vielen Fällen ohnehin das SEM um einen entsprechenden Amtsbericht ersuchen, da ihnen im Gegensatz zur Bundesbehörde die erforderlichen Kenntnisse fehlen (Art. 43 Abs. 2 AsylV 1).

Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2)

Art. 29 AsylV 2

Mit der Höhe der Nothilfepauschalen für Personen nach Abschluss eines Dublin-Verfahrens und nach Abschluss eines erweiterten Verfahrens können wir uns einverstanden erklären. Hingegen ist die Höhe der Nothilfepauschale für Personen nach Abschluss eines beschleunigten Verfahrens

viel zu tief angesetzt. Die objektiven Vollzugshindernisse, die bei vielen abgewiesenen Asylsuchenden aufgrund ihrer Nationalitäten bestehen, werden zu wenig berücksichtigt. Die vorgesehene Pauschale von Fr. 2013 ist deshalb zu verdoppeln.

Art. 30a AsylV 2

Eine Kürzung der Nothilfepauschale wurde in den Verhandlungen vonseiten der Kantone nur unter der Bedingung der Einführung eines automatischen Anpassungsmechanismus sowie einer Schutzklausel akzeptiert. Nun fehlt diese Schutzklausel im Verordnungstext. Sie wird nur im erläuternden Bericht erwähnt. Die Schutzklausel ist zwingend im Verordnungstext aufzuführen.

Art. 58b AsylV 2

Nach Vergleichszahlen der kantonalen Migrationsämter müssen heute in über 50% aller Vollzugsfälle medizinische Abklärungen durchgeführt werden. Wie auch das SEM anerkennt, führt dies bei rund einem Drittel aller ausreisepflichtigen Personen zur Notwendigkeit einer ärztlichen Begleitung auf dem Transport ab Aufenthaltsort im Kanton zum Flughafen. Das Volumen und die Kosten sind dementsprechend hoch. Der Verordnungsentwurf sieht 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. Wie im erläuternden Bericht ausgeführt, betragen die durchschnittlichen Kosten für eine ärztliche Begutachtung Fr. 350 und für eine ärztliche Begleitung zum Flughafen oder bis zum Grenzübergang Fr. 1000. Die Pauschale des Bundes ist damit alles andere als kostendeckend. Dies ist umso schwerwiegender, als die beiden Durchschnittswerte eher zu tief angesetzt sind. So kommt es immer wieder vor, dass eine Person zur vollständigen Abklärung die Expertise mehrerer Ärztinnen und Ärzte benötigt (und dementsprechend mehrere Gutachten eingeholt werden müssen) oder aufgrund der langen Dauer des Vollzugsprozesses dieselbe Ärztin oder derselbe Arzt mehrmals beauftragt werden muss. In diesen Fällen müsste die Pauschale mehrmals, d. h. pro notwendigerweise erstelltes Gutachten, ausgerichtet werden. Im Weiteren sind die Kosten für eine ärztliche Begleitung je nach Entfernung des durch das SEM (swissREPAT) bestimmten Flughafens oder Grenzübergangs, bis wohin die ärztliche Begleitung zu erfolgen hat, bedeutend höher als die vorgesehenen Fr. 500.

Es ist deshalb angezeigt, dass der Bund die anfallenden Medizinalkosten in Form von Pauschalabgeltungen ganz übernimmt. Nach Art. 46 AsylG sind die Kantone verpflichtet, den Vollzug der Wegweisung im Auftrag des Bundes zu vollstrecken. Die Delegation einer zwingenden, gesetzlichen Aufgabe muss auch deren vollständige Finanzierung zur Folge haben. Die

Kantone verfügen über keinerlei Spielraum, um diese Kosten zu vermeiden oder so gering wie möglich zu halten, da es sich um die Umsetzung zwingender Vorschriften aus dem Zwangsanwendungsgesetz handelt. Folglich ist Art. 58b AsylV 2 derart anzupassen, dass die Pauschalen für die Durchführung einer ärztlichen Untersuchung auf Fr. 350, bzw. auf Fr. 1000 für die ärztliche Begleitung zum Flughafen oder bis zum Grenzübergang, festgesetzt werden.

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

Art. 2 Abs. 2 VWWAL

Wir begrüssen, dass das SEM im Rahmen des beschleunigten Verfahrens ohne Auftrag des für den Vollzug der Wegweisung zuständigen Kantons mit der Papierbeschaffung beginnt (erläuternder Bericht, S. 49). In der vorgesehenen Bestimmung wird diese Verpflichtung jedoch zu unverbindlich wiedergegeben. Sie ist deshalb wie folgt zu fassen: «Im beschleunigten Verfahren nach Artikel 26c AsylG beginnt das SEM ohne Gesuch des für den Vollzug der Wegweisung zuständigen Kantons mit der Papierbeschaffung.»

Art. 2a VWWAL

In Abs. 3 ist vorgesehen, dass im Dublin-Verfahren der Kanton nach Eröffnung der Wegweisungsverfügung ein Ausreisegespräch durchführt; nur nach Absprache mit dem SEM kann dieses das Ausreisegespräch durchführen. Dies ist nicht zweckmässig, da sich die Betroffenen im Zeitpunkt der Eröffnung der Wegweisungsverfügung in den Zentren des Bundes aufhalten. Im Testbetrieb im Kanton Zürich führt denn auch das SEM die Ausreisegespräche im Dublin-Verfahren durch, was sich sehr bewährt hat. Es gibt keine stichhaltigen Gründe, die für ein anderes Vorgehen sprechen würden. Art. 2a Abs. 3 VWWAL ist deshalb wegzulassen und im Gegenzug Abs. 2 mit dem Ausreisegespräch in Dublin-Verfahren zu ergänzen: «Im beschleunigten Verfahren nach Artikel 26c AsylG und im Dublin-Verfahren nach Artikel 26b AsylG führt das SEM nach Eröffnung der Wegweisungsverfügung ein Ausreisegespräch durch. Nach Absprache mit dem Kanton kann das Ausreisegespräch durch die zuständige kantonale Behörde geführt werden. Weitere Ausreisegespräche können nach Eintritt der Rechtskraft der Wegweisungsverfügung durchgeführt werden.»

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates und die Sicherheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi