



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 80 54
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Per Mail (pdf und word)

Staatssekretariat für Migration
dora.bucher@sem.admin.ch
gael.buchs@sem.admin.ch

Basel, 18. Januar 2017

Regierungsratsbeschluss vom 17. Januar 2017

Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs) Plangenehmigungsverfahren, Teilkraftsetzung der Änderung des Asylgesetzes vom 25. September 2015

Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 12. Oktober 2016 haben Sie die Kantone zur Stellungnahme zur Teilkraftsetzung der Änderung des Asylgesetzes vom 25. September 2015 eingeladen. Wir lassen Ihnen nachstehend unsere Bemerkungen und Anträge zukommen.

1. Grundsätzliche Einschätzung

Die Stossrichtung und die Eckwerte zur Neustrukturierung wurden an zwei nationalen Asylkonferenzen vom 21. Januar 2013 und vom 28. März 2014 vom Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) gemeinsam mit der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) sowie den Städten und Gemeinden verabschiedet. Das Stimmvolk hat den mit der Neustrukturierung verbundenen Änderungen des Asylgesetzes am 5. Juni 2016 mit grosser Mehrheit zugestimmt. Der Regierungsrat Basel-Stadt steht nach wie vor ausdrücklich für eine rasch mögliche Umsetzung der Neustrukturierung des Asylwesens und damit für die Beschleunigung des Asylverfahrens ein.

2. Bemerkungen und Anträge zu den einzelnen Erlassen

2.1 Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren im Asylbereich (VPGA)

2.1.1 Einleitende Bemerkung

Einen wichtigen Bestandteil der Neustrukturierung bildet das **Plangenehmigungsverfahren**. Ordentliche Baubewilligungsverfahren, die besonders langwierig sind, sollen durch ein neues bundesrechtliches Plangenehmigungsverfahren ersetzt werden. Die Einführung eines solchen Ver-

fahrens wurde in den gemeinsamen Erklärungen der Asylkonferenzen gutgeheissen. Sie wurde auch von der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) an der Plenarversammlung vom 7. März 2013 sowie von der Mehrheit der Kantone (25) in der Vernehmlassung zum Gesetzesentwurf zur Beschleunigung der Asylverfahren begrüsst (Art. 95a bis 95l nAsylG). Mit der nun vorliegenden Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren im Asylbereich (VPGA) sollen die gesetzlichen Grundlagen zum Plangenehmigungsverfahren ausgeführt werden. Diese Ausführungsbestimmungen sind generell zu begrüessen.

Allerdings ist bedauernswert, dass der Sachplan Asyl nicht gleichzeitig mit der jetzigen Vernehmlassung vorliegt. Beim gleichzeitigen Vorliegen des Sachplans Asyl und den darin enthaltenen Standorten für alle notwendigen Bundeszentren in den neuen sechs Asylregionen wäre es möglich gewesen, den materiellen Gehalt der Verordnung an konkreten Beispielen zu prüfen.

Bei einem Plangenehmigungsverfahren des Bundes sind die Kantone zur Mitwirkung verpflichtet, da es sich bei den von den Kantonen erarbeiteten Stellungnahmen um einen unverzichtbaren Bestandteil handelt (siehe dazu auch BGr. 1C_78/2012 vom 10. Oktober 2012). Wir gehen davon aus, dass die Kantone dem Bund als Gesuchsteller die entstandenen Kosten in Rechnung stellen werden.

2.1.2 Änderungsanträge VPGA

Art. 2 Abs. 1 und Abs. 3 VPGA

Wir gehen davon aus, dass Enteignungsverfahren (kombiniertes Verfahren) nur im äussersten Notfall als „ultimo ratio“ eingesetzt werden und „grundsätzlich nicht vorkommen“ werden, wie dies in der Einleitung (Kap. 1.3.1.) des erläuternden Bericht festgehalten wird.

Weiter ist wichtig, dass das EJPD in seinen Interessensabwägungen umsichtig vorgeht und kantonales Recht sowie Gemeinderecht angemessen gewichtet.

Antrag:

Änderung und Ergänzung von Art. 2 Abs. 3: „~~Das kantonale~~ Kantonales und kommunales-Recht wird werden berücksichtigt, soweit...“

Art. 5 Abs. 1 VPGA

Gemäss Art. 5 Abs. 1 reicht das Staatssekretariat für Migration (SEM) dem EJPD ein Vorprüfungsgesuch ein. In diesem Gesuch müssen die Auswirkungen des Vorhabens auf Raum, Umwelt und Dritte aufgezeigt werden können. Die Beantwortung dieser spezifischen Fragen ist jedoch nur unter Einbezug des involvierten Kantons bzw. seiner zuständigen Stellen möglich.

Antrag:

Ergänzung von Art. 5 Abs. 1: „Das SEM erarbeitet unter Einbezug des betroffenen Kantons das Vorprüfungsgesuch und reicht es dem EJPD ~~das Vorprüfungsgesuch~~ ein. Es umfasst ...“

Art. 7 Abs. 2 VPGA

Art. 7 Abs. 2 beschreibt, wie die Profilierung erfolgen muss. Hier ist festzustellen, dass der Bund Vorgaben in einem Bereich macht, in dem er nicht zuständig ist. Die Gesetzgebungskompetenz liegt bei den Kantonen. Überdies ist die Formulierung nicht mit der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe IVHB vereinbar; dies hat das IOHB überprüfen lassen. Der Bund hat keine Grundlagen auf Stufe Verfassung oder Gesetz, um eine solche Bestimmung zu erlassen. Konflikte und rechtliche Auseinandersetzungen wären damit vorprogrammiert.

Antrag:

Abs. 2 wird ersatzlos gestrichen.

Art. 7 Abs. 4 VPGA

Gemäss Art. 7 Abs. 4 informiert das SEM die beteiligten Gemeinden spätestens sieben Tage im Voraus über die Aussteckung und Profilierung. Um sicherzustellen, dass auch der involvierte Kanton rechtzeitig darüber informiert ist, muss auch dieser vom SEM in Kenntnis gesetzt werden.

Antrag:

Ergänzung von Art. 7 Abs. 4: „Das SEM informiert den betroffenen Kanton und die betroffene Gemeinde spätestens sieben Tage im Voraus über die Aussteckung und Profilierung.“

Art. 8 bis 15 VPGA

Wir begrüssen die Mitwirkungsmöglichkeit der Bevölkerung ausdrücklich (Art. 10), da diese letztlich zur Akzeptanz der Bundeszentren am jeweiligen Standort beiträgt.

Art. 10 Abs. 2 VPGA

Um von der Durchführung eines Mitwirkungsverfahrens abzusehen, hat das SEM nachzuweisen, dass die betroffene Bevölkerung schon früher in geeigneter Weise mitwirken konnte.

Die Begriffe neu „früher“ und „in geeigneter Weise“ sind nicht klar definiert und können daher zu Umsetzungsproblemen führen

Antrag:

Art. 10 Abs. 2 ist präziser formulieren oder ersatzlos streichen

Art. 12 Abs. 1 VPGA

Die im erläuternden Bericht erwähnte Frist von in der Regel 1,5 Monaten ist im Art. 12 Abs. 1 der Verordnung nicht festgehalten. Es stellt sich die Frage, ob nicht auch diese Frist explizit zu regeln ist – zum Schutze der betroffenen Gemeinden.

Art. 15 Abs. 1 VPGA

Gemäss dieser Bestimmung richtet sich das Bereinigungsverfahren (auch) nach Art. 62b Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz. Bei diesem Bereinigungsverfahren werden jedoch nur die Fachbehörden des Bundes berücksichtigt. Um sicherzustellen, dass das Verfahren zügig vorangetrieben werden kann, muss auch der Kanton zum Bereinigungsverfahren eingeladen werden. Nur so kann die reibungslose Zusammenarbeit zwischen EJPD und dem beteiligten Kanton gewährleistet werden.

Antrag:

Der Einbezug des involvierten Kanton muss ausdrücklich in der Verordnung verankert sein.

Art. 27 Abs. 2 Bst. b VPGA

Sofern Einsprachen aussichtslos erscheinen und das SEM die Wiederherstellung zusichern kann, kann das EJPD die sofortige Ausführung gestatten. Der Begriff "erscheinen" lässt viel Interpretationsspielraum zu und ist daher – wenn möglich – bereits in der Verordnung zu definieren.

Art. 28 VPGA

Nachträgliche Projektänderungen sollten besonders mit Blick auf das grosse öffentliche Interesse bei diesen Projekten mit Bedacht vorgenommen werden. Insbesondere grössere Änderungen dürfen nicht zum Regelfall werden.

2.2 Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsyIV 2)

Die Aufnahme von Flüchtlingsgruppen ist grundsätzlich zu begrüßen. In ihren Leitlinien vom Juni 2012 hatte die SODK festgehalten, dass sie sich für die Aufnahme von Flüchtlingsgruppen einsetzt und so dazu beiträgt, diese humanitäre Tradition der Schweiz wieder aufleben zu lassen.

Die in der AsyIV 2 geplanten Änderungen im Bereich der Globalpauschale für Resettlement-Flüchtlinge liegen zwar in der Logik einer Pauschalabgeltung und könnten das Finanzierungssystem vereinfachen. Dies ist im Prinzip nachvollziehbar. Es ist auch nachvollziehbar, dass die Berechnungen aufgrund der vielen Variablen schwierig sind. Umso wichtiger ist es, die realen Auswirkungen der vorgeschlagenen Änderungen mittels geeignetem Monitoring zu überwachen, falls diese umgesetzt werden sollten.

Das neue Finanzierungssystem für Resettlement-Flüchtlinge gemäss Art. 24a wird vom Bund als grundsätzlich kostenneutral beschrieben. Dabei geht der Bund aber von Annahmen punkto Integration aus, die in keiner Weise den bisherigen Erfahrungswerten im Bereich Integration Flüchtlinge entsprechen.

Folgendes ist hierbei besonders zu berücksichtigen:

Art. 24, Art. 24a, Art. 26 Abs. 1 und Art. 27a

Die Berechnungen des SEM sind einem zentralen Punkt nicht nachvollziehbar: Die Annahme, wonach 75% der Resettlement-Flüchtlinge nach fünf Jahren Aufenthalt entweder in den Arbeitsmarkt integriert oder durch Leistungen einer Sozialversicherung finanziert sein sollen, ist aus der Erfahrung mit anderen Flüchtlingen nicht bestätigt. Es ist nicht ersichtlich, wie das SEM auf diesen Prozentsatz kommt. Weder liegt konkretes Datenmaterial vor (die Evaluation des 2013 vom Bundesrat beschlossenen Pilotprojekts Resettlement ist noch ausstehend) noch ist die Annahme von 75% folgerichtig. Denn für die Gruppe der Resettlement-Flüchtlinge sollen explizit und absichtsvoll Personen berücksichtigt werden, welche besonders verletzlich sind. Physisch und/oder psychisch versehrte Flüchtlinge mit schweren Beeinträchtigungen sind im Integrationsprozess mit ungleich grösseren Herausforderungen konfrontiert als andere Flüchtlinge. Sie brauchen wesentlich mehr Zeit oder schaffen den Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt nicht. Weiter kann bei diesem Prozentwert die hohe Anzahl begleiteter oder unbegleiteter Minderjähriger, die ebenfalls zur Zielgruppe für Resettlement-Flüchtlinge gehören, nicht adäquat einbezogen worden sein, da auch diese durchschnittlich mehr als fünf Jahre auf Sozialhilfe-Unterstützung angewiesen sein dürften. Dass der Bund neu während sieben Jahren und nicht wie bei Flüchtlingen während fünf Jahren Globalpauschalen ausrichten würde, dürfte nicht ausreichen, genügend Mittel für all diejenigen Personen zu äufnen, welche langfristig nicht in Arbeit integriert werden können.

Antrag:

Art. 24 Abs. 4 und 5 sind in ihrer heutigen Fassung beizubehalten.

Es ist wichtig, dass der Bund bei der Aufnahme weiterer Resettlement-Gruppen zusätzlich zu den bestehenden Integrationsleistungen (individuelle und einmalige Integrationspauschale für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge und Gelder für kantonale Integrationsprogramme) weitere Gelder bereitstellt für die Integration dieser per Definition besonders vulnerablen Menschen – so wie dies der Bund im Rahmen des Pilotprojekts Resettlement getan hat.

Antrag:

Es wird ein Monitoring installiert, welches die Kostenentwicklungen in der Gruppe der Resettlement-Flüchtlinge aufzeigt.

Sollte sich die Annahme des Bundes bestätigen, wonach 75% der Resettlement-Flüchtlinge nach fünf Jahren Aufenthalt entweder in den Arbeitsmarkt integriert oder durch Leistungen einer Sozialversicherung finanziert sein sollen, könnte eine Anpassung der AsylV 2 über Finanzierungsfragen im Sinn des jetzt vorgelegten Vorschlags an die Hand genommen werden.

Die den Änderungen zugrundeliegenden Berechnungen weisen zwischen den heutigen und allfälligen zukünftigen Kosten ein Delta von 7 Mio. Franken (196 zu 189 Mio. Franken) aus. Die finanziellen Auswirkungen der Änderungen hängen stark davon ab, wie gross der Prozentsatz an vulnerablen Personen im Rahmen von Resettlement-Gruppen ist.

Antrag:

Sollten die längerfristigen Kosten von den Kantonen getragen werden müssen, wird von uns erwartet, dass der Bund den Anteil an Vulnerablen in der Gruppe der Resettlement-Flüchtlinge mit dem Einverständnis der Kantone definiert.

Aktuell sind Datenerhebungen und Gespräche betreffend Änderungen der Bundessubventionen für Unbegleitete Minderjährige (MNA) sowie für die Integration von vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlingen im Gange. Die in der Vorlage vorgesehenen Änderungen des Finanzierungssystems dürfen den politischen Diskussionen über eine adäquatere Bundesabgeltung der Kosten der Kantone nicht vorgreifen. Die AsylV 2 müsste demnach aufgrund späterer Ergebnisse gegebenenfalls wieder angepasst werden können.

Art. 24 Abs. 1 Buchstabe c AsylV 2

Die vorgesehenen Änderungen zur Aufhebung der privilegierten Stellung von staatenlosen Personen in Bezug auf den Aufenthalt sind aufgrund der geänderten gesetzlichen Grundlange nachvollziehbar. Jedoch kann aufgrund des Berichtes nicht nachvollzogen werden, ob die Kostenneutralität – wie im Bericht festgehalten – wirklich gegeben ist.

Antrag:

Die Kostenentwicklung muss laufend analysiert werden und wenn nötig, sind erneut Änderungen des Finanzierungssystems vorzunehmen.

2.3 Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA)

Mit Art. 71b Ausländergesetz wurde eine Rechtsgrundlage geschaffen, welche die Weitergabe medizinischer Daten an Behörden und Organisationen erlaubt, die mit dem Vollzug von Wegweisungen befasst sind. Aus diesem Grund ist es folgerichtig, die Aufbewahrungs- und Lösungsfristen in der VVWA zu regeln. Die Daten sollen daher nach erfolgtem Vollzug der Wegweisung gelöscht werden. Unter dem erfolgten Vollzug ist in diesem Zusammenhang eine kontrollierte Ausreise der betreffenden Person zu verstehen. Bei "untergetauchten" ausreisepflichtigen Personen besteht eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass sie später wieder in staatlichen Strukturen auftauchen oder von der Polizei in der Schweiz aufgegriffen werden.

Antrag:

Die Daten von "untergetauchten" ausreisepflichtigen Personen sind nicht zu löschen, sondern für weitere 12 Monate im Datenpool zu belassen.

Für Rückfragen stehen Ihnen zur Verfügung:

- Martin Sandtner, Leiter Planungsamt (martin.sandtner@bs.ch)
- Renata Gäumann, Asylkoordination BS (renata.gaeumann@bs.ch)
- Michel Girard, Leiter Migrationsamt (michel.girard@bs.ch)

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin