

Erläuternder Bericht

Änderung des Asylgesetzes vom 14. Dezember 2012

Entwurf der Verordnungsanpassungen

Bundesamt für Migration
Bern, Juni 2013

Inhaltsverzeichnis

1.	Allgemeiner Teil.....	2
1.1	Gegenstand der Vernehmlassungsvorlage	2
1.2	Wesentlicher Inhalt der Verordnungsänderungen	2
1.2.1	Beteiligung des Bundes an den Kosten des Baus kantonaler Haftanstalten für den Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft (VVWA)	2
1.2.2	Erhöhung der Haftkostenpauschale für die Administrativhaft.....	4
1.2.3	Ersatz der Nichteintretenstatbestände durch ein beschleunigtes materielles Verfahren / neue Regelung zu Mehrfach und Wiedererwägungsgesuchen (AsylV 1)	4
1.2.4	Änderungen im Bereich der Ausrichtung der Bundesbeiträge im Asylbereich (AsylV 2)	5
1.2.5	Finanzielle Beiträge des Bundes im Bereich der Integration (VIntA)	5
2.	Besonderer Teil	7
2.1	Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen.....	7
2.1.1	Verordnung über den Vollzug der Weg und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA).....	7
2.1.2	Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1)	13
2.1.3	Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2)	14
2.1.4	Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA)	17
3.	Finanzielle Auswirkungen	21
3.1.1	Beteiligung an den Haftkosten / Haftplatzfinanzierung durch den Bund	21
3.1.2	Änderungen im Bereich der Ausrichtung der Bundesbeiträge im Asylbereich.....	22
3.1.3	Finanzielle Beiträge im Bereich der Integration.....	22

1. Allgemeiner Teil

1.1 Gegenstand der Vernehmlassungsvorlage

Die Vernehmlassungsvorlage enthält die Ausführungsbestimmungen zur Asylgesetzrevision vom 14. Dezember 2012 (Erlass 1)¹.

Die Kernpunkte der Asylgesetzrevision vom 14. Dezember 2012 bilden:

- der Ersatz der Nichteintretenstatbestände durch ein beschleunigtes materielles Verfahren;
- die Einführung einer Vorbereitungsphase und der medizinischen Untersuchung in den Empfangs- und Verfahrenszentren des Bundes (EVZ);
- verschiedene neue Verfahrensbestimmungen und Formvorschriften zu den Mehrfach- und Wiedererwägungsgesuchen und zum Beschwerdeverfahren;
- die neue Grundlage für die teilweise oder vollständige Übernahme der Kosten durch den Bund beim Bau kantonaler Haftanstalten für den Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft;
- verschiedene Änderungen im Bereich der Ausrichtung der Bundesbeiträge im Asylbereich;
- die neue Grundlage zur Ausrichtung finanzieller Beiträge zur Förderung der Integration.

Ein Grossteil der Gesetzesänderungen des Erlasses 1 entstammt der Botschaft des Bundesrates zur Revision des Asylgesetzes vom 26. Mai 2010² und der Zusatzbotschaft vom 23. November 2011³. Weitere Änderungsvorschläge aus diesen Botschaften sind zusammen mit Änderungen, die im Rahmen der parlamentarischen Beratung eingebracht wurden, am 29. September 2012 dringlich in Kraft getreten (Erlass 3). Zum Erlass 3 gehören beispielsweise die neuen gesetzlichen Grundlagen für die Unterbringung renitenter Asylsuchender und zur Prüfung neuer Verfahrensabläufe im Rahmen von Testphasen. Ausserdem wurden mit dieser Vorlage die rechtlichen Grundlagen für Asylgesuche im Ausland (Botschaftsverfahren) aufgehoben. Die Anhörung zu den dazu gehörenden Verordnungsänderungen wurde vom 19. Februar 2013 bis zum 19. März 2013 durchgeführt. (*Die Referendumsabstimmung zum Erlass 3 fand am 9. Juni 2013 statt; die dringlichen Änderungen des Asylgesetzes wurden angenommen*).

Ein Vernehmlassungsverfahren zu einer weiteren Änderung des Asylgesetzes unter dem Titel „Neustrukturierung des Asylverfahrens“ (Erlass 22) wird voraussichtlich im Sommer 2013 durchgeführt⁴.

1.2 Wesentlicher Inhalt der Verordnungsänderungen

1.2.1 Beteiligung des Bundes an den Kosten des Baus kantonaler Haftanstalten für den Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft (VVWA)

Das frühere Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) sah in Artikel 14e Absatz 1 ANAG vor, dass der Bund den Bau kantonaler Haftanstalten, die aus-

¹ <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2012/9685.pdf>

² BBI 2010 4455

³ BBI 2011 7325

⁴ Grundlage dieser Revision bildet insbesondere der Bericht des EJPD über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich vom März 2011:

(<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/ersatz-nee/ber-beschleunig-asyl-d.pdf>)

schliesslich für den Vollzug der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft vorgesehen sind, ganz oder teilweise finanzieren kann. Diese Bestimmung diene der „Anschubfinanzierung“ für den Bau entsprechender Haftplätze. Der Bund kam damals in der Regel vollständig für die anerkannten Baukosten kantonaler Administrativhaftanstalten, bzw. kantonaler Administrativhaftplätze auf. Die Bestimmung wurde danach nicht in das am 1. Januar 2008 in Kraft getretene Ausländergesetz (AuG) aufgenommen. Nach damaliger Einschätzung bestand dafür keine Notwendigkeit mehr.

Eine im August 2011 vom Bundesamt für Migration (BFM) – in Absprache mit der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) – bei den Kantonen durchgeführte Bestandsaufnahme im Bereich der Administrativhaft führte zum Schluss, dass die bestehenden Haftplätze die neuen Bedürfnisse nicht zu decken vermögen. Insgesamt fehlen nach Angaben der Kantone mittel- und langfristig rund 250 Haftplätze. Aufgrund des ausgewiesenen Bedarfs an zusätzlichen Haftplätzen und des Interesses des Bundes an einem funktionierenden Vollzug der Wegweisungen im Asyl- und Ausländerbereich beabsichtigte der Bundesrat im Rahmen einer im Parlament hängigen Revision des AuG eine Grundlage für die finanzielle Beteiligung des Bundes am Bau kantonaler Administrativhaftanstalten zu schaffen⁵. Diese Änderung hat das Parlament jedoch bereits im Rahmen der Asylgesetzrevision vom 14. Dezember 2012 (Erlass1) vorweggenommen. Es hat jedoch im Gegensatz zum oben erwähnten Vorschlag des Bundesrates eine Bestimmung verabschiedet, welche sowohl eine Kostenbeteiligung als auch die vollständige Übernahme der Kosten durch den Bund vorsieht.

Im Rahmen der zukünftig angestrebten Neustrukturierung des Asylbereichs soll erreicht werden, dass ein Grossteil der Wegweisungen direkt von den Bundeszentren vollzogen wird. Damit der Wegweisungsvollzug sichergestellt werden kann, müssen zusätzlich zu den in den Kantonen aktuell fehlenden Haftplätzen weitere Haftplätze geschaffen werden. In der gemeinsamen Erklärung der Asylkonferenz vom 21. Januar 2013 verpflichteten sich die Kantone, rechtzeitig die notwendigen Administrativhaftplätze für die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht zu schaffen, die Planung von insgesamt 500 bis 700 Administrativhaftplätzen an die Hand zu nehmen und deren Standorte auf die Neustrukturierung auszurichten. Der Bund soll die Kantone im Gegenzug für den Bau der Haftplätze sowie für die Betriebskosten gemäss den neuen Bestimmungen im AuG entschädigen.

Die rechtliche Grundlage zur finanziellen Beteiligung des Bundes am Bau und der Einrichtung kantonaler Haftanstalten (Art. 82 Abs. 1 AuG) sieht beim Bewilligungsverfahren und der Bemessung der Beiträge eine *sinngemässe* Anwendung des 2. und des 6. Abschnitts des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1984 über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMG) vor. Einige dieser Bestimmungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe, welche auf alle Haftarten im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzug anwendbar sind, können als Grundlage für das zukünftige Bewilligungsverfahren im Bereich des Administrativhaftvollzugs herangezogen werden.

Dort, wo die Bestimmungen zum Straf- und Massnahmenvollzug nicht dem Sinn und Zweck der erwähnten Grundlage im AuG entsprechen, beziehungsweise nicht auf das ausländerrechtliche Verfahren übertragen werden können, sollen die spezifischen Grundlagen in der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA; SR 142.281) geschaffen werden.

⁵ Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Sorgfalts- und Meldepflichtverletzungen durch Luftverkehrsunternehmen, Informationssysteme);
Botschaft des Bundesrats: <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2013/2561.pdf>
Gesetzesvorlage: <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2013/2599.pdf>

Die Ausrichtung der Bundesbeiträge für Haftplätze ist an eine Reihe von Voraussetzungen geknüpft. Mit Baubeiträgen leistet der Bund Subventionen an ein bestimmtes Projekt. Im Rahmen der Subventionierung ist es möglich, die baulichen Voraussetzungen so festzusetzen, dass das übergeordnete Recht und die Rechtsprechung eingehalten werden. Massgebend sind die verfassungs- und völkerrechtlichen Vorgaben zur Ausgestaltung freiheitsentziehender Massnahmen und die die Rechtsprechung des Bundesgerichts.

Die Möglichkeit einer vollständigen Kostenübernahme ist aufgrund des Wortlauts von Artikel 82 Absatz 1 AuG⁶ und der parlamentarischen Debatte im Verordnungsentwurf vorgesehen. Eine vollständige Kostenübernahme soll jedoch nur ausnahmsweise möglich sein, wenn die baulichen Vorgaben erfüllt sind und die Anstalt in erster Linie dem Vollzug von Wegweisungen direkt von den EVZ, bzw. den zukünftigen Zentren des Bundes im Rahmen der Neustrukturierung des Asylbereichs dient.

Eine teilweise Finanzierung durch den Bund soll erfolgen, wenn die Hafteinrichtung ausschliesslich dem Vollzug der Administrativhaft gemäss dem AuG dient und sie mehreren Kantonen sowie dem Bund zur Verfügung steht. Zudem muss sie eine bestimmte Grösse aufweisen; das Haftregime ist milder auszugestalten als beim Strafvollzug.

1.2.2 Erhöhung der Haftkostenpauschale für die Administrativhaft

Auf Wunsch der Kantone soll die Haftkostenpauschale für Personen aus dem Asylbereich von 140 Franken auf 200 Franken erhöht werden. Gemäss einer vom BFM im Sommer 2011 durchgeführten Bestandsaufnahme betragen die Betriebskosten für den Vollzug der Vorbereitungs-, Ausschaffungs-, und der Durchsetzungshaft durchschnittlich rund 200 Franken pro Tag. Dies entspricht auch der von National- und Ständerat am 5. März 2012 angenommenen Motion, die den Bund dazu verpflichtet, den Kantonen die "Haftgestehungskosten im Asylbereich" vollumfänglich abzugelten⁷.

1.2.3 Ersatz der Nichteintretenstatbestände durch ein beschleunigtes materielles Verfahren / neue Regelung zu Mehrfach und Wiedererwägungsgesuchen (AsylV 1)

Die meisten der bisherigen Nichteintretenstatbestände sind im Rahmen der Asylgesetzrevision vom 14. Dezember 2012 weggefallen. Nichteintretensverfahren werden zukünftig nur noch durchgeführt bei Dublin – Verfahren, bei einer Wegweisung in einen sicheren Drittstaat oder wenn kein Asylgesuch vorliegt, weil beispielsweise ausschliesslich wirtschaftliche oder medizinische Gründe geltend gemacht werden⁸. In allen übrigen Fällen erfolgt ein materieller Entscheid. Dieser „Systemwechsel“ erfordert auf Verordnungsstufe nur wenige Änderungen. Die einzelnen Verfahrensschritte sind auf Gesetzesstufe bereits ausführlich geregelt. Demgegenüber besteht auf Weisungsstufe ein grösserer Anpassungsbedarf.

Die Gesetzesänderungen bei den Mehrfach-, und Wiedererwägungsgesuchen führen in erster Linie zu formellen Anpassungen auf Verordnungsstufe. Materieller Anpassungsbedarf besteht hinsichtlich der Gebühren für die Verfahren bei Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuchen sowie im Zusammenhang mit der Ausrichtung von Sozial- oder Nothilfe während der Dauer des Verfahrens bei Mehrfachgesuchen.

⁶ vgl. AB 2012 S 710; für die Debatte im Nationalrat vgl. AB 2012 N 1959 ff.

⁷ 10.3066 – Motion Fraktion CVP/EVP/glp - Bekämpfung der Ausländerkriminalität.

⁸ Zur Begründung vgl. Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 26. Mai 2010 BBl. 2010 4456 ff.

1.2.4 Änderungen im Bereich der Ausrichtung der Bundesbeiträge im Asylbereich (AsylV 2)

Während eines Verfahrens bei Mehrfachgesuchen (Art. 111c AsylG) erhalten die betroffenen Personen neu nur noch Nothilfe (Art. 82 Abs. 2 AsylG). Einzelne Bestimmungen der Asylverordnung 2 müssen dahingehend angepasst werden, dass den Kantonen für diese Personen keine Globalpauschale mehr ausgerichtet wird.

Im Rahmen der parlamentarischen Beratung zur Asylgesetzrevision wurde zudem beschlossen, den Anspruch anerkannter Flüchtlinge mit Asylstatus auf die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung nach einem Aufenthalt von fünf Jahren abzuschaffen (Art. 60 Abs. 2 AsylG). Die Erteilung der Niederlassungsbewilligung richtet sich neu nach den allgemeinen Bestimmungen des Ausländergesetzes (vgl. Art. 34 AuG, Erteilung der Niederlassungsbewilligung in der Regel nach zehn Jahren). Gemäss der früheren Regelung bezahlt das BFM den Kantonen für anerkannte Flüchtlinge mit Aufenthaltsbewilligung eine Pauschale insbesondere für die Sozialhilfekosten (d.h. während fünf Jahren bis zur Erteilung der Niederlassungsbewilligung, vgl. Art. 88 Abs. 3 AsylG). Neu bezahlt der Bund die Sozialhilfekosten während fünf Jahren, sofern nicht vorher die Niederlassungsbewilligung erteilt wurde.

1.2.5 Finanzielle Beiträge des Bundes im Bereich der Integration (VIntA)

Nach geltendem Recht richtet der Bund den Kantonen im Rahmen des vom Parlament genehmigten Budgets finanzielle Beiträge zur Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern aus (gestützt auf das vom EJPD erlassene Schwerpunktprogramm nach Art. 55 AuG). Dieser Beitrag beläuft sich auf jährlich rund 16 Millionen Franken. Zudem zahlt der Bund den Kantonen einen in der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA; SR 142.205) festgelegten pauschalen Beitrag für die Integration von anerkannten Flüchtlingen, vorläufig aufgenommenen Personen und schutzbedürftigen Personen mit Aufenthaltsbewilligung (Art. 87 AuG, Art. 88 AsylG und Art. 18 VIntA). Im Jahr 2010 wurden insgesamt rund 45 Millionen Franken ausgerichtet, im Jahr 2011 rund 36.5 Millionen und im Jahr 2012 rund 23 Millionen. Für die erwähnten Personengruppen kann der Bund auch finanzielle Beiträge für Projekte und Programme von nationaler Bedeutung ausrichten (Art. 11 VIntA).

Am bisherigen System der Integrationsförderung soll grundsätzlich angeknüpft werden. Neu bildet jedoch Artikel 55 AuG sowohl für den Ausländer- wie auch den Asylbereich die gesetzliche Grundlage für die Gewährung von finanziellen Beiträgen des Bundes für die Integration. Mit einstimmigem Beschluss der Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) vom 30. September 2011 und mit Beschluss des Bundesrats vom 23. November 2011 haben sich die Kantone und der Bund in der spezifischen Integrationsförderung auf gemeinsame Zielsetzungen sowie auf ein neues Finanzierungsmodell geeinigt. Dies wurde in einem Grundlagenpapier festgehalten (nachfolgend als „Grundlagenpapier von Bund und Kantonen“ bezeichnet). Gestützt auf das Grundlagenpapier werden die finanziellen Mittel des Bundes den Kantonen neu zum grössten Teil mittels Programmvereinbarungen für kantonale Integrationsprogramme vergeben. Dabei soll die Integrationspauschale (Art. 18 VIntA), welche den Kantonen bisher für die Anzahl Asylgewährungen, vorläufiger Aufnahmen und Schutzgewährungen zusteht, neu im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme als ein auf vier Jahre fixierter Betrag ausgerichtet werden. Zudem sollen Mittel in der Höhe von jährlich 16 Millionen Franken, welche bisher für das Schwerpunktprogramm Integration des EJPD 2008–2011 (verlängert 2012–2013) verwendet wurden, ebenfalls in die kantonalen Integrationsprogramme fliessen. Der Bund erhöht diese Mittel um 20 Millionen Franken auf jährlich 36 Millionen. Die entsprechenden Mittel wurden bereits im Finanzplan 2014–2016 eingestellt. Die Ausrichtung dieser Mittel ist an die Bedingung geknüpft, dass die Kantone für

die Finanzierung der kantonalen Integrationsprogramme Mittel einstellen, welche mindestens der Höhe der Bundesbeiträge entsprechen.

Neben den kantonalen Integrationsprogrammen sollen weiterhin auch Programme und Projekte von nationaler Bedeutung gefördert werden können. Diese dienen namentlich dazu, im Bereich der Qualitätssicherung Grundlagen und Instrumente zu entwickeln. Die Qualitätssicherung in der Integrationsförderung soll sich grundsätzlich nach nationalen Standards ausrichten. Des Weiteren dienen Programme und Projekte von nationaler Bedeutung dazu, Impulse für die Weiterentwicklung der Integrationsförderungs politik zu geben; die gewonnenen Erfahrungen können bei Bedarf in kantonale Integrationsprogramme oder Massnahmen der Regelstrukturen zur Integrationsförderung überführt werden.

2. Besonderer Teil

2.1 Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

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

Artikel 15 Beteiligung an den Haftkosten

Absatz 1

Im Vernehmlassungsverfahren zur letzten Anpassung der Finanzierungsbestimmungen im Asylbereich (AsylV 2, VVWA, VIntA) vom April 2012 haben 15 Kantone sowie die Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) auch eine Erhöhung Haftkostenpauschale des Bundes für Personen aus dem Asylbereich von derzeit 140 Franken gewünscht (Art. 15 Abs. 1 VVWA)⁹. Dies mit der Begründung, dass die effektiven Haftkosten deutlich höher seien. Gemäss einer vom BFM im Sommer 2011 durchgeführten Bestandsaufnahme betragen die Betriebskosten für den Vollzug der Vorbereitungs-, Ausschaffungs-, und der Durchsetzungshaft durchschnittlich rund 200 Franken pro Tag. Die heutige Abgeltung ist in den meisten Kantonen nicht kostendeckend. Die 200 Franken entsprechen einem gesamtschweizerischen Durchschnittswert der im Bereich der Administrativhaft anfallenden Betriebskosten. Dieser Durchschnittswert wurde auf der Grundlage einer im Herbst 2011 bei allen Kantonen durchgeführten Besandesaufnahme zu den Haftkosten ermittelt¹⁰.

Aus diesem Grund soll die Haftkostenpauschale entsprechend auf 200 Franken erhöht werden.

Eine Erhöhung der Haftkostenpauschale entspricht nicht nur dem Willen der Mehrheit der Kantone sondern auch einem Auftrag des Parlaments. National- und Ständerat haben am 5. März 2012 eine Motion angenommen, die den Bund dazu verpflichtet, den Kantonen die "Haftgestehungskosten im Asylbereich" vollumfänglich abzugelten¹¹.

Mit der vorgeschlagenen Anpassung hinsichtlich der Amortisationskosten soll vermieden werden, dass das Bund eine Amortisationskomponente mit der Betriebskostenpauschale ausrichtet, wenn er zuvor den Bau einer Haftanstalt mitfinanziert hat.

Absatz 2

Artikel 15 Absatz 2 VVWA soll im Vergleich zur geltenden Verordnungsbestimmung offen formuliert werden und von der in Artikel 15 Absatz 1 VVWA vorgegebenen Tagespauschale entkoppelt werden (Streichung des letzten Satzes, wonach sich die Entschädigung auch bei einer Haft ab EVZ nach Absatz 1 richtet). Damit erhält das BFM den grösseren Handlungsspielraum beim Abschluss von Verwaltungsvereinbarungen, so dass gewährleistet werden kann, dass genügend Haftplätze für den Vollzug der Wegweisungen direkt ab den Unterbringungsstrukturen des Bundes zur Verfügung stehen.

⁹ Vgl. Ergebnisbericht Vernehmlassungsverfahren:
http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/dokumentation/rechtsgrundlagen/laufende_gesetzgebungsprojekte/teilrev_aug_carrier-sanctions.html

¹⁰ vgl. Bericht des BFM betreffend die Auswertung der Umfrage zur Administrativhaft vom 15. September 2011.

¹¹ 10.3066 – Motion Fraktion CVP/EVP/glp - Bekämpfung der Ausländerkriminalität.

1c. Abschnitt: Haftplatzfinanzierung durch den Bund

Artikel 15j Voraussetzungen für eine finanzielle Beteiligung des Bundes

Einleitungssatz

Die Verordnungsbestimmung enthält die grundlegenden Bedingungen, die kumulativ erfüllt sein müssen, damit sich der Bund an den Baukosten kantonaler Haftanstalten im Rahmen der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel beteiligen kann. Die Kriterien ergeben sich aus der Formulierung der gesetzlichen Grundlage (Art. 82 Abs. 1 AuG) und den entsprechenden Materialien¹², aus den verfassungs- und völkerrechtlichen Vorgaben¹³, der Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Ausgestaltung der Administrativhaft im Ausländerbereich und dem Verweis auf die entsprechenden Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMG)¹⁴ sowie der entsprechenden Verordnungsbestimmungen.

Buchstabe a

Wie bereits auf Gesetzesstufe erwähnt, soll eine finanzielle Beteiligung des Bundes nur bei Bauten in Frage kommen, die ausschliesslich für den Vollzug der ausländerrechtlichen Haft errichtet, bzw. um- oder ausgebaut werden. Idealerweise soll es sich dabei um eigenständige Gebäude handeln. Nach Auffassung des Bundesgerichts wird der besonderen Situation der ausländerrechtlichen Administrativhäftlinge am besten in spezifischen auf die Bedürfnisse dieser Haftart eingerichteten Gebäuden Rechnung getragen, in denen ein liberales Haftregime möglich ist (BGE 123 I 231 E. b). Auch die Rückführungsrichtlinie, die zum Schengen-Besitzstand gehört und daher für die Schweiz verbindlich ist, enthält in Artikel 16 Absatz 1 die grundsätzliche Forderung, dass die „Inhaftierung zum Zwecke der Abschiebung in speziellen Hafteinrichtungen erfolgen soll“. Falls jedoch für den Vollzug der ausländerrechtlichen Haft eine Anstalt vorgesehen ist, die auch dem Strafvollzug dient, bedarf es einer Unterbringung in vollständig getrennten Abteilungen derselben Anstalt, wobei die getroffene Lösung dem Zweck der getrennten Unterbringung Rechnung trägt und ein abweichendes freieres Haftregime (Gemeinschaftsräume, Besuchsausübung, Freizeitaktivitäten) zulassen muss (BBI 1994 I 326). Der Vollzug der Ausschaffungs-, Vorbereitungs-, und Durchsetzungshaft muss autonom und unabhängig vom Vollzug der Strafhafth in einer anderen Abteilung derselben Anstalt erfolgen. Die Rechte der betroffenen Personen in Administrativhaft müssen auch bei einer allfälligen abteilungsübergreifenden Nutzung bestimmter Räumlichkeiten jederzeit vollumfänglich gewährleistet sein. Mittels einer klaren Trennung wird auch bezweckt, äusserlich zu zeigen, dass die Festhaltung nicht wegen des Verdachts einer Straftat angeordnet wurde, sondern vielmehr einen administrativen Hintergrund hat (BGE 122 II 53 E. 5a).

Buchstabe b

Mit der Vorgabe, dass die Hafteinrichtung mehreren Kantonen und dem Bund für die Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs zur Verfügung stehen muss, sollen verschiedene Zielsetzungen erreicht werden. In erster Linie soll die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich des Administrativhaftvollzugs gefördert werden. Es soll erreicht werden, dass die Kantone vermehrt Haftplätze für andere Kantone zur Verfügung stellen und idealerweise, zum Bei-

¹² AB 2012 S 710 / AB 2012 N 1959 ff / Empfehlung des Europarates: Europäische Strafvollzugsgrundsätze 2006 (nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze zu berücksichtigen, da sie wichtige Richtlinien für eine moderne strafrechtliche Freiheitsentzugspraxis beinhalten, obwohl sie völkerrechtlich nicht in der Weise verbindlich sind, dass die Missachtung für sich allein als Verstoß gegen verfassungsmässige Rechte der Bürger oder wegen Verletzung eines Staatsvertrages mit subsidiärer Verfassungsbeschwerde angefochten werden könnte (BGE 118 Ia 64 E. 2a).

¹³ Art. 3 und 5 EMRK; Art. 31 BV; RICHTLINIE 2008/115/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (Rückführungsrichtlinie).

¹⁴ SR 341

spiel im Rahmen kantonaler Konkordate, gemeinsame Haftanstalten errichten. Des Weiteren soll sichergestellt werden, dass bei der Planung entsprechender Haftanstalten immer auch die Bedürfnisse des Bundes hinsichtlich der Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs ab den Zentren des Bundes berücksichtigt werden. Zudem wird mit der Regelung auch beabsichtigt, dass die entsprechenden Haftanstalten eine gewisse Grösse erreichen (vgl. dazu auch Art. 15I VWA).

Buchstabe c

Gemäss Artikel 81 Absatz 2 AuG ist den Inhaftierten soweit möglich eine geeignete Beschäftigung anzubieten. Das Bundesgericht betont, dass bei kürzerer Haftdauer (Aufenthalt von einer Woche) davon abgesehen werden kann, eine Beschäftigung jedoch bei länger andauernder Haft zwingend angeboten werden muss (BGE 122 I 234 E. 3). Für die Administrativhäftlinge besteht jedoch keine Verpflichtung, Arbeit zu leisten (BGE 123 I 238 E. II/3f/aa). Der Haftzweck erfordert keine Beschränkungen bei den Kontakten mit der Aussenwelt oder mit anderen ausländerrechtlich Inhaftierten. Einschränkungen rechtfertigen sich über den mit der Haft notwendigerweise verbundenen Sicherungszweck hinaus nur aus Erfordernissen des Anstaltsbetriebs oder bei konkreten Sicherheitsbedenken (BGE 122 II 299 E. 3 c).

Die medizinische Notfallversorgung und die unbedingt erforderliche Behandlung von Krankheiten müssen gewährleistet sein.

Mit Urteil vom 12. Juli 1996 legte das Bundesgericht den Grundsatz auf täglich mindestens eine Stunde Spaziergang oder geeignete Bewegung im Freien im Sinne der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze fest. Gemäss dem Bundesgericht lässt sich eine Regelung, die diesen Minimalanforderungen bei ausländerrechtlichen Administrativhäftlingen nicht gerecht wird, verfassungsrechtlich nicht halten und im Hinblick auf den Haftzweck mit dem Grundrecht der persönlichen Freiheit nicht vereinbaren (BGE 122 I 230 E. 4b).

Weitere Beispiele aus der Rechtsprechung des Bundesgerichts:

Kontakt mit ausländerrechtlich Inhaftierten:

- Möglichkeit einer regelmässigen Benützung eines Gemeinschaftsraums oder zumindest die Möglichkeit gemeinschaftlicher Aktivitäten (Sport im Gefängnishof, weitere Aktivitäten in den Arbeitsräumen, soweit diese unbenutzt sind usw.) über den obligatorischen einstündigen Spaziergang hinaus (BGE 122 II 299 E. 5 a).

Kontakt mit der Aussenwelt:

- Es muss die Möglichkeit zu engeren Kontakten gewährt werden, wenn keine konkreten Anhaltspunkte für Sicherheitsrisiken bestehen (BGE 122 II 299 E. 6 a). Eine Besuchsmöglichkeit in einer mit einer Trennscheibe versehenen Kabine genügt den bundesrechtlichen Anforderungen nicht (BGE 122 II 311 E. 6 a).
- Eine Kontrolle der ein- oder ausgehenden Post ist nur soweit zulässig, als im Einzelfall besondere Sicherheitsbedürfnisse bestehen (BGE 122 II 54 f. E. 5b/bb).
- Ausländerrechtlich inhaftierte Personen haben Anspruch darauf, privat und grundsätzlich ohne Aufsicht auf eigene Kosten zu telefonieren (BGE 122 II 55 E. 5b/bb)

Buchstabe d

Den Bedürfnissen von Schutzbedürftigen, unbegleiteten Minderjährigen und Familien mit Minderjährigen ist bei der Ausgestaltung der Haft Rechnung zu tragen (vgl. Art. 81 Abs. 3 AuG). Die Ausgestaltung der Haft richtet sich nach den Artikeln 16 Absatz 3 und 17 der Rückführungsrichtlinie.

Bei unbegleiteten Minderjährigen und Familien mit Minderjährigen soll die Haft nur im äussersten Fall und für die kürzest mögliche Dauer angeordnet werden. In Haft genommene Familien müssen eine gesonderte Unterbringung erhalten, die ein angemessenes Mass an Privatsphäre gewährleistet. In Haft genommene Minderjährige müssen die Gelegenheit zu Freizeitbeschäftigungen, einschliesslich altersgerechter Spiel- und Erholungsmöglichkeiten erhalten. Unbegleitete Minderjährige müssen so weit wie möglich in Einrichtungen untergebracht werden, die personell und materiell zur Berücksichtigung ihrer altersgemässen Bedürfnisse in der Lage sind. In der Schweiz ist eine Administrativhaft von Minderjährigen unter 15 Jahren nicht möglich (vgl. Art. 80 Abs. 4 AuG).

Buchstabe e

Die Freiheitsrechte der betroffenen Ausländerinnen und Ausländer dürfen nicht stärker beschränkt werden, als dies zur Gewährung des Haftzwecks und zur Aufrechterhaltung des ordnungsgemässen Anstaltsbetriebs erforderlich ist (BGE 122 I 226 E. 2a/aa).

Buchstabe f

Zusätzlich zu den Anforderungen an den Bau einer kantonalen Administrativhaftanstalt müssen in Analogie zum Bewilligungsverfahren des Bundes nach dem LSMG die folgenden Voraussetzungen erfüllt sein:

- eine kantonale oder interkantonale Planung weist den Bedarf für die Einrichtung nach;
- für entsprechende Bauvorhaben liegt die Zustimmung des betroffenen Konkordates respektive der zuständigen kantonalen Behörde vor;
- ein Aus- oder Umbau ist Teil einer Gesamtplanung der Einrichtung;
- die Bauvorhaben bewirken Verbesserungen, die in einem angemessenen Verhältnis zu den finanziellen Aufwendungen stehen;
- das Betriebskonzept und die Trägerschaft gewährleisten, dass der Zweck der Einrichtung erreicht wird.

Artikel 15k Höhe der Beiträge

Der vom Parlament beschlossene Artikel 82 Absatz 1 AuG sieht für den Bau und die Einrichtung kantonalen Administrativhaftanstalten eine ganze oder teilweise Finanzierung durch den Bund vor. Für die Bemessung der Beiträge und das Verfahren gelten sinngemäss der 2. und der 6. Abschnitt des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1984 über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMG).“

Das LSMG enthält zur finanziellen Beteiligung des Bundes am Bau kantonalen Anstalten für den Straf- und Massnahmenvollzug folgende Regelung (Art. 4 Abs.1 LSMG): „Der Bundesbeitrag beläuft sich auf 35 Prozent der anerkannten Baukosten.“

Artikel 82 Absatz 1 Satz 1 AuG geht klar über diese Beteiligung von 35 Prozent hinaus. Er ermöglicht dem Bund eine „ganze oder teilweise“ Finanzierung. Dies bedeutet, dass der Bund grundsätzlich bis 100% der Kosten übernehmen kann, die beim Bau kantonalen Administrativhaftanstalten anfallen. Dies ergibt sich auch klar aus den Materialien (vgl. AB 2012 S 710; für die Debatte im Nationalrat vgl. AB 2012 N 1959 ff.).

Mit dieser Regelung soll das Problem der fehlenden Haftplätze behoben und für die Kantone ein hoher Anreiz geschaffen werden, Planung und Bau von Administrativhaftanstalten rasch an die Hand zu nehmen.

Vor diesem Hintergrund kommt dem in Artikel 82 Absatz 1 Satz 2 AuG enthaltenen (sinngemässen) Verweis auf den 2. und 6. Abschnitt des LSMG der Höhe der Beiträge nur eine be-

schränkte Tragweite zu. Jedenfalls entspricht es nicht Sinn dieses Verweises, die Finanzierung auf höchstens 35% beschränken zu wollen.

Die Verordnungsbestimmung sieht entsprechend die Möglichkeit vor, dass der Bund bis zu 35 Prozent der Baukosten übernehmen kann, wenn die Haftanstalt mindestens über 30 Haftplätze verfügt und die Voraussetzungen nach Artikel 15j VVWA erfüllt sind (Abs. 1). Eine Beteiligung des Bundes bis zu 60 Prozent ist möglich, wenn die Haftanstalt mindestens über 50 Haftplätze verfügt und ausschliesslich auf den Administrativhaftvollzug ausgerichtet ist (Abs. 2).

Eine weitergehende Beteiligung des Bundes über 60 Prozent soll insbesondere auch im Hinblick auf die geplante Neustrukturierung im Asylbereich möglich sein, wenn die Einrichtung primär dem Vollzug von Wegweisungen abgewiesener Asylsuchender direkt ab den Unterkünften des Bundes dient (ohne vorgängigen Transfer in den Kanton).

Wenn Haftplätze einer Haftanstalt ausschliesslich für den direkten Wegweisungsvollzug ab einer Unterkunft des Bundes dienen und nicht auch der Inhaftierung von Personen, für deren Wegweisungsvollzug der Standortkanton der Haftanstalt originär zuständig ist (sämtliche Haftplätze stehen ausschliesslich dem Bund zur Verfügung), ist grundsätzlich auch eine vollständige Übernahme der anerkannten Baukosten durch den Bund möglich (vgl. Abs.3 und Art. 82 Abs. 1 AuG). Bei einer geteilten Nutzung (Bund/Kantone) kommen für Haftplätze, die den Kantonen für den Wegweisungsvollzug zur Verfügung stehen, die Beiträge gemäss den Absätzen 1 und 2 zur Anwendung. Werden Haftplätze, die dem Vollzug von Wegweisungen ab einem Bundeszentrum dienen, für den kantonalen Vollzug umgenutzt, sind die Beiträge im entsprechenden Umfang zurückzuerstatten (vgl. Art. 15n VVWA).

Eine Beteiligung des Bundes an den anerkannten Baukosten kommt auch bei einem Umbau oder Ausbau einer kantonalen Haftanstalt in Frage, wenn diese im Endergebnis die notwendigen Voraussetzungen nach Artikel 15j VVWA erfüllt und durch den Aus- oder Umbau eine entsprechende Grösse erreicht.

Mit der vorgeschlagenen abgestuften Beteiligung des Bundes je nach Grösse der Einrichtung soll erreicht werden, dass:

- vermehrt spezialisierte Haftalten errichtet werden, die ausschliesslich dem Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft dienen;
- die Kantone beim Bau und der Errichtung entsprechende Haftanstalten vermehrt zusammenarbeiten;
- die Bedürfnisse des Bundes im Hinblick auf die zukünftige Neustrukturierung des Asylverfahrens beim Bau entsprechender Haftanstalten berücksichtigt werden¹⁵.

Artikel 15l Berechnungsmethode

Die anerkannten Baukosten werden in der Regel auf Grund von Pauschalen berechnet. Im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs hat sich die Platzkostenpauschale als Bemessungsmethode bewährt. Diese Pauschale berücksichtigt die Raumbedürfnisse einer inhaftierten Person. Ausgehend von den Raum- und Sicherheitsbedürfnissen ergibt sich die idealtypische Definition einer Modelleinrichtung. Für die Administrativhaft gibt es zurzeit noch keine entsprechende Modelleinrichtung, bzw. Modellanstalt. Die Vorgaben für eine Modellanstalt und die Bemessungsgrundsätze sollen analog zur Verordnung des EJPD über die Baubeiträge des Bundes an Einrichtungen für den Straf- und Massnahmenvollzug vom 19. No-

¹⁵ Gemeinsame Erklärung anlässlich Asylkonferenz vom 21. Januar 2013

vember 2011¹⁶ in einer eigenen EJPD-Verordnung geregelt werden. Zu dieser EJPD – Verordnung wird zu einem späteren Zeitpunkt eine separate Anhörung durchgeführt.

Artikel 15m Baubeiträge

Diese Bestimmung verweist für die Festlegung der Baubeiträge auf die sinngemässe Anwendung der entsprechenden Ausführungsbestimmungen zum LSMG in der Verordnung über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMV)¹⁷.

Artikel 15n Rückerstattung von Beiträgen

Diese Verordnungsbestimmung entspricht Artikel 12 LSMG. Sie bezweckt die Rückerstattung von Beiträgen des Bundes, die zu Unrecht ausbezahlt worden sind oder nicht dem ursprünglichen Zweck entsprechend verwendet wurden. Ausserdem sollen Beiträge anteilmässig zurückbezahlt werden, wenn eine Haftanstalt innerhalb von 20 Jahren nach der letzten Zahlung seitens des Bundes einem anderen Zweck zugeführt wird und beispielsweise neu dem Straf- oder Massnahmenvollzug dient. Beiträge müssen nur bei einer definitiven Umnutzung zurückerstattet werden. Eine vorübergehende Umnutzung aufgrund einer Unterbelegung (bspw. wegen eines Rückgangs der Asylgesuche) löst noch keine Verpflichtung zur Rückzahlung von Beiträgen des Bundes aus. Vor einer Umnutzung einer Administrativhaftanstalt, die durch den Bund mitfinanziert wurde ist jedoch vorgängig der Fachbereich Straf- und Massnahmenvollzug des BJ zu informieren.

Artikel 15o Organisation und Verfahren

Das Prüfungs- und Bewilligungsverfahren entspricht sinngemäss den Artikeln 13 bis 16a LSMG und der entsprechenden Verordnungsbestimmungen. Innerhalb des EJPD ist das BJ für die Prüfung der Beitragsgesuche und das Bewilligungsverfahren zuständig. Der Fachbereich Straf- und Massnahmenvollzug des BJ verfügt über das notwendige „Know-how“ für diese Aufgabe, da insbesondere ein Grossteil der Vorgaben für den Bau und den Unterhalt von Haftanstalten im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs auch für den Bereich der ausländerrechtlichen Administrativhaft verbindlich sind. Der erwähnte Fachbereich des BJ nahm diese Funktion zudem bereits früher auf der Grundlage von Artikel 14e Absatz 1 ANAG wahr. Das BJ wird für diese neue Aufgabe voraussichtlich zwei zusätzliche Vollzeitstellen benötigen. Das BFM ist zuständig für die Bedarfs- und Standortplanung auf gesamtschweizerischer Ebene und erstellt – unter Einbezug des BJ – auch die notwendigen rechtlichen Regelungen.

2. Abschnitt: Vorläufige Aufnahme

Artikel 26a Erlöschen der vorläufigen Aufnahme

Buchstabe c

Nach Artikel 84 Absatz 4 AuG erlischt die vorläufige Aufnahme mit der definitiven Ausreise, oder bei Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung und neu bei einem nicht bewilligten Auslandsaufenthalt von mehr als zwei Monaten. Die Verordnungsbestimmung, wonach die vorläufige Aufnahme bereits nach einem einmonatigen, nicht bewilligten Auslandsaufenthalt erlischt, wird daher aufgehoben.

¹⁶ SR 341.14

¹⁷ SR 341.1

2.1.2 Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1)

Artikel 3 Übermittlung und Eröffnung von Verfügungen und Entscheiden

Im Rahmen der Teilrevision des Asylgesetzes zur Übernahme der Rückführungsrichtlinie vom 18. Juni 2010¹⁸ wurde mit Artikel 13 Absatz 5 AsylG eine neue Bestimmung eingeführt, wonach Dublin- Nichteintretensentscheide direkt der betroffenen Person eröffnet werden, auch wenn diese über eine Rechtsvertretung verfügt. Die Entscheideröffnung wird der Rechtsvertretung unverzüglich bekanntgegeben. In seiner geltenden Fassung verweist Artikel 3 lediglich auf Artikel 13 Absatz 3 AsylG. Die vorliegende Verordnungsänderung bietet Anlass, den Verweis in Artikel 3 auf den – mit Erlass 1 neu gefassten – Artikel 13 Absatz 5 AsylG zu erweitern.

Artikel 4 Verfahrenssprache

Die Bestimmungen zur Verfahrenssprache werden aus Gründen der Rechtssicherheit und Transparenz neu umfassend auf Gesetzesstufe geregelt (Art. 16 AsylG). Die entsprechende Verordnungsbestimmung kann deshalb aufgehoben werden (vgl. schon Botschaft des Bundesrats vom 26. Mai 2010, BBl 2010 4455, 4487).

Artikel 7c Gebühren für Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuche

Im Klammerverweis unter der Sachüberschrift des Artikels wird auf die neuen gesetzlichen Grundlagen zum Verfahren bei Wiedererwägungs- Mehrfachgesuchen verwiesen. Zudem wird die bestehende Praxis des BFM auf Verordnungsstufe geregelt und die Gebühr für ein Wiedererwägungs- oder Mehrfachgesuch von 1200 Franken auf 600 Franken reduziert. Diese Anpassung entspricht einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVGer) aus dem Jahr 2008, in welchem festgestellt wurde, dass eine Gebühr von 1200 Franken für ein Verfahren bei Wiedererwägungs- oder Mehrfachgesuchen das Verhältnismässigkeitsprinzip verletzt (BVGE 2008/3).

Artikel 20 Beratendes Vorgespräch

Die rechtliche Grundlage für die Einführung eines beratenden Vorgesprächs im Asylverfahren wurde im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zur letzten Asylgesetzrevision geschaffen (Art. 25a AsylG). Aufgrund des Wortlauts dieser Bestimmung muss das Vorgespräch vor der „Anhandnahme“ des eigentlichen Asylverfahrens geführt werden.

Das Vorgespräch soll während der Befragung zu den Personalien und zum Reiseweg und vor der Anhörung zu den Asylgründen erfolgen. Damit wird dieses Gespräch geführt, bevor die ersten Schritte des Asylverfahrens im engeren Sinne (Anhörung, bzw. rechtliches Gehör zu den Asylgründen) eingeleitet werden. Falls nur eine Anhörung und keine summarische Befragung durchgeführt wird, soll das vorberatende Gespräch unmittelbar vor Beginn der Anhörung erfolgen.

Artikel 28 Stellungnahme des Hochkommissariats der Vereinten Nationen für Flüchtlinge

Bei dieser Verordnungsbestimmung muss der Verweis in der Klammer unter der Sachüberschrift angepasst werden. Artikel 32 bis 35 a AsylG und Artikel 41 AsylG wurden im Rahmen des Wegfalls der meisten Nichteintretenstatbestände aufgehoben. Die gesetzliche Grundlage bildet neu Artikel 31a AsylG.

¹⁸ AS 2010 5925; BBl 2009 8881

Artikel 28a Zusätzliche Abklärungen

Diese Verordnungsbestimmung wird aufgehoben, weil die gesetzliche Grundlage zum Nicht-eintretensverfahren wegen fehlender Reise- oder Identitätspapiere (Art. 32 Abs. 3 Bst. c AsylG) im Rahmen der Aufhebung der meisten Nichteintretenstatbestände weggefallen ist.

Artikel 28b Zusammenarbeit bei der Ermittlung des Sachverhalts

Bei dieser Verordnungsbestimmung muss der Verweis in der Klammer unter der Sachüberschrift angepasst werden. Artikel 41 Absatz 3 AsylG wurde aufgehoben. Die gesetzliche Grundlage für die internationale Zusammenarbeit bei der Ermittlung Sachverhalts bildet neu Artikel 29a AsylG.

Artikel 38 Familienasyl

Die Möglichkeit, „andere nahe Angehörige“ von in der Schweiz lebenden Flüchtlingen in das Familienasyl einzuschliessen, wurde im Rahmen der parlamentarischen Debatte zur letzten Asylgesetzrevision aufgehoben. Aus diesem Grund erübrigt sich auch die entsprechende Ausführungsbestimmung.

2.1.3 Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2)

Artikel 2 Definition der vergütbaren Sozialhilfe- und Nothilfeleistungen

Der Bund gilt den Kantonen die Sozialhilfekosten zugunsten von vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen mit der Globalpauschale ab (vgl. Art. 88 AsylG und Art. 87 AuG i.V.m. Art. 21 und 25 AsylV 2). Mit der vorliegenden Änderung, bzw. Präzisierung werden diejenigen Integrationsleistungen ausdrücklich von den vergütbaren Sozialhilfe- und Nothilfeleistungen ausgenommen, welche den Kantonen nach Artikel 18 VIntA abgegolten werden.

Gemäss dem erläuternden Bericht zum Erlass der VIntA (März 2007)¹⁹ wurden die integrativen Teile der heutigen Pauschalen für Flüchtlinge (Sprachenpauschale, berufliche Integration etc.) bei der Berechnung der Globalpauschale nicht berücksichtigt, da sie neu mit der Integrationspauschale abgegolten werden. Dies ergibt sich auch aus dem erläuternden Bericht zur Revision der Asylverordnung 2.²⁰

Flüchtlinge und in einigen Kantonen auch vorläufig aufgenommene Personen werden nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) unterstützt, welche auch gewisse Integrationsmassnahmen vorsehen (vgl. Kapitel D.3 der Richtlinien), die durch die Sozialhilfe zu finanzieren sind. Gemäss Kapitel D.5 der SKOS-Richtlinien gelten solche Massnahmen des Öfters als Unterstützungen im Sinne von Artikel 3 des Zuständigkeitsgesetzes (ZUG)²¹ und sind damit nach dem bisherigen Wortlaut von Artikel 2 AsylV 2 mit der Globalpauschale nach Artikel 88 AsylG abgedeckt. Da Artikel 2 Absatz 3 VIntA den Vorrang der Regelstruktur "Sozialhilfe" normiert, sind solche - bereits mit der Globalpauschale subventionierten - Massnahmen dann auch nicht mehr über Integrationsgelder finanzierbar.

In der Praxis hat sich aber gezeigt, dass einige Kantone die Strukturen der Sozialhilfe benötigen, um vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge Integrationsmassnahmen zuzuführen. Die Abgrenzung zwischen Integrations- und Globalpauschale über die

¹⁹ Vgl. den erläuternden Bericht zum Entwurf der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (Ausführungsbestimmungen zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005, S. 12).

²⁰ Vgl. den erläuternden Bericht zur Änderung der Asylverordnungen 1, 2 und 3 (Ausführungsbestimmungen zur Teilrevision Asylgesetz vom 16. Dezember 2005, S. 27 und 29/30).

²¹ Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger; SR 851.1

kantonale Sozialhilfegesetzgebung gemäss aktueller Rechtslage hat sich in der Praxis als sachlich unbefriedigend erwiesen.

Mit der Integrationspauschale sollen daher neben spezifischen Integrationsmassnahmen - d.h. Massnahmen, welche nicht durch die Regelstrukturen finanziert werden - auch Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration von vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen finanziert werden können, wenn die kantonale Sozialgesetzgebung solche Massnahmen zugunsten dieser Bevölkerungsgruppen vorsieht und diese als Unterstützungen im Sinne von Artikel 3 ZUG gelten. Weiter sollen mit der Integrationspauschale auch in Zusammenhang mit solchen Massnahmen stehende Reisekosten und Integrationszulagen finanziert werden können, sofern keine andere Finanzierungsmöglichkeit besteht. Beschäftigungsprogramme, welche im Rahmen der Betreuung einzig als Tagesstruktur angeboten werden, werden den Kantonen wie bis anhin mit der Globalpauschale und nicht mit der Integrationspauschale abgegolten (vgl. Art. 22 Abs. 2 und 26 Abs. 2 AsylV 2).

Artikel 3 Festsetzung und Ausrichtung der Sozialhilfe und Nothilfe

Absatz 1

Hier handelt es sich nur um eine sprachliche Anpassung, die eine Angleichung der Formulierung auf Verordnungsstufe an den neuen Artikel 83 Absatz 1^{bis} AsylG bezweckt.

Absatz 3

Gemäss Artikel 82 Absatz 2 AsylG erhalten Personen, welche mehrfach ein Asylgesuch stellen (Verfahren nach Artikel 111c AsylG), auf Ersuchen hin Nothilfe. Aus diesem Grund ist die Ergänzung des Artikels 3 Absatz 3 um diese Personenkategorie notwendig.

Artikel 5 Absatz 6

Der neue Artikel 89a AsylG sieht in Absatz 2 vor, dass das BFM die finanziellen Abgeltungen an Kantone, welche ihren Verpflichtungen nach Absatz 1 nicht nachkommen, kürzen oder aufgrund der vorhandenen Daten festlegen kann. In Artikel 5 Absatz 6 AsylV 2 wird nun festgelegt, dass solche Kürzungen mit den Auszahlungen nach Artikel 5 Absatz 2 AsylV 2 verrechnet werden.

Artikel 20 Dauer der Kostenerstattungspflicht (Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung)

Einleitungssatz

Personen, die innerhalb von fünf Jahren nach einem rechtskräftigen Asyl- und Wegweisungsentscheid erneut ein Asylgesuch einreichen (Art. 111c AsylG), erhalten gemäss Artikel 82 Absatz 2 AsylG auf Gesuch hin Nothilfe. Aus diesem Grund muss auf Verordnungsstufe präzisiert werden, dass die Kantone für diese Personen gestützt auf Art. 20 AsylV 2 keine Globalpauschale erhalten. Rechtsgrundlage für die Kostenerstattungspflicht ist vielmehr Art. 28 AsylV 2 (Nothilfepauschale).

Buchstabe f

Neu werden die gesetzlichen Bestimmungen ausdrücklich erwähnt, bei denen im Rahmen des Familiennachzugs ein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung besteht (redaktionelle Anpassung).

Zudem wird das Wort „erstmals“ aus Gründen der Vereinfachung und der Vereinheitlichung des Abgeltungssystems gestrichen. Nach aktuellem Recht wird dem Kanton für eine Person, welche zum Beispiel als vorläufig aufgenommene Person aufgrund einer Heirat eine Aufenthaltsbewilligung erhält, diese später wieder verliert und ein neues Asylgesuch stellt, während

dem zweiten Asylverfahren keine Globalpauschale ausgerichtet. Es kompliziert das Abgeltungssystem, wenn bei der Prüfung, ob der Kanton für eine bestimmte Person Anspruch auf die Auszahlung einer Pauschale hat, zuerst noch geprüft werden muss, ob diese Person bereits einmal im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung gewesen ist. Von dieser Änderung sind nur wenige Einzelfälle betroffen.

Artikel 24 Absatz Dauer der Kostenerstattungspflicht

Absatz 1 Buchstabe a

Artikel 88 Absatz 3 AsylG regelt neu, dass die Pauschale für anerkannte Flüchtlinge den Kantonen längstens während fünf Jahren nach Einreichung des Asylgesuchs vergütet wird. Wird vor Ablauf von fünf Jahren die Niederlassungsbewilligung erteilt, entfällt die Kostenerstattungspflicht des Bundes bereits zu diesem Zeitpunkt. Die Beendigung der Kostenerstattungspflicht des Bundes muss deshalb neu geregelt werden.

Die Erteilung der Niederlassungsbewilligung für anerkannte Flüchtlinge richtet sich neu nach Artikel 34 AuG. Die Sonderregelung von Artikel 60 Absatz 2 AsylG, wonach Flüchtlinge mit Asylstatus nach 5 Jahren einen Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung haben, wurde aufgehoben.

Ein Anspruch auf die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung nach 5 Jahren besteht aber zum Beispiel nach wie vor für Ehegatten von Personen mit Niederlassungsbewilligung (Art. 43 Abs. 2 AuG) oder für Staatenlose nach 5 Jahren rechtmässigem Aufenthalt (Art. 31 Abs. 3 AuG).

Die Kostenerstattungspflicht des Bundes endet in allen Fällen, bei denen weiterhin ein Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungsbewilligung besteht, mit dem Ende des Monats, in welchem der Anspruch entstanden ist.

Besteht kein Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung, so endet die Kostenerstattungspflicht spätestens nach Ablauf von fünf Jahren ab Einreichung des massgebenden Asylgesuchs.

Absatz 1 Buchstabe a-d

Zur Streichung des Begriffs „erstmal“ in den Buchstaben a bis d siehe Kommentar zu Artikel 20 Buchstabe f. Die Begründung gilt hier sinngemäss.

Absatz 1 Buchstabe f

In Buchstabe f wird aus systematischen Gründen ein weiterer Beendigungsgrund der Kostenerstattungspflicht für anerkannte Flüchtlinge mit Asyl oder einer vorläufigen Aufnahme, für Staatenlose und Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung eingeführt. Haben die Betroffenen die Schweiz definitiv verlassen oder sind sie unkontrolliert ausgeist, ist die Kostenerstattungspflicht des Bundes beendet. Dies entspricht der heutigen Praxis. In Artikel 20 Buchstabe c AsylV 2 besteht dieselbe Regelung für Asylsuchende.

Absatz 4

Neu wird in Artikel 88 Absatz 3 AsylG festgehalten, dass die Pauschale für Flüchtlinge den Kantonen grundsätzlich bis zur Erteilung der Niederlassungsbewilligung oder längstens während fünf Jahren nach Einreichung des Asylgesuchs vergütet wird.

Artikel 89 Absatz 2 AsylG sieht vor, dass der Bundesrat die Ausgestaltung der Pauschalen an die Kantone für ihre Aufgaben im Asylbereich sowie die Dauer der Ausrichtung und die Voraussetzungen dafür regelt. Die entsprechenden Ausführungsbestimmungen finden sich in Artikel 24 AsylV 2.

Artikel 24 Absatz 4 sieht für gewisse Personenkategorien eine längere Ausrichtung der Globalpauschalen durch den Bund vor. Sie muss entsprechend dem neuen Wortlaut von Artikel 88 Absatz 3 AsylG angepasst werden. Finanzielle Auswirkungen sind damit nicht verbunden.

Artikel 28 Sachüberschrift, Einleitungssatz und Buchstabe a

Der Klammerverweis unter der Sachüberschrift wird angepasst, da Artikel 88 Absatz 5 AsylG aufgehoben wurde. Die Streichung des Wortes „einmalige“ ist eine Anpassung an die Formulierung auf Gesetzesstufe (Art. 88 Abs. 4 AsylG). Die Änderung in Buchstabe a ist nötig, da die Artikel 32- 35a AsylG aufgehoben wurden und die verbleibenden Nichteintretensgründe in Artikel 31a Absatz 1 und Absatz 3 des AsylG geregelt sind.

4. Abschnitt: Individuelle Rückkehrhilfe

Artikel 74 Ausrichtung

Absatz 5

Die Situationen, in denen eine Zusatzhilfe gewährt werden kann, werden genauer definiert. In der Praxis wird diese Zusatzhilfe seit 2012 auch im Rahmen von Länderprogrammen (z.B. Tunesien und Guinea) gewährt. Der Absatz wird deshalb ausdrücklich ergänzt mit der Bestimmung, wonach Zusatzhilfen auch aus länderspezifischen Gründen gewährt werden kann.

2.1.4 Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VintA)

Von der Anpassung von Artikel 55 AuG sind einzelne Verordnungsbestimmungen des 4. Kapitels betroffen. Die Systematik des 4. Kapitels wird zwecks besserer Übersichtlichkeit und Kohärenz der Finanzierungsbestimmungen angepasst. Die Neuregelung der Finanzierung der spezifischen Integrationsförderung des Bundes soll klar abgebildet werden. Das Kapitel 4 führt daher im 1. Abschnitt die Grundsätze zu den finanziellen Beiträgen, den Förderungsreichen und den Gesuchsmodalitäten auf. Die Abschnitte 1a, 1b und 2 gehen auf die einzelnen Beitragsformen (kantonale Integrationsprogramme, und Integrationspauschalen) ein und führen diese aus.

4. Kapitel: Finanzielle Beiträge zur Förderung der Integration

Die Integrationspolitik von Bund und Kantonen basiert auf dem Prinzip, dass die Integration primär durch die bestehenden integrationsrelevanten Regelstrukturen (z.B. Schule, Berufsbildung, Arbeitsmarkt) zu fördern ist und entsprechende Massnahmen aus den ordentlichen Budgets dieser Stellen zu finanzieren sind. Wo Regelstrukturen aber fehlen, nicht ausreichend oder nicht zugänglich sind, sind bestehende Lücken durch kantonale Integrationsprogramme sowie Programme und Projekte der spezifischen Integrationsförderung zu schliessen. Die Angebote der spezifischen Integrationsförderung können sich dabei auch an die Regelstrukturen richten und diese dabei unterstützen, ihren Integrationsauftrag wahrzunehmen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Artikel 11 Beitragsgewährung

Aufgrund des Wortlauts der neuen gesetzlichen Grundlage (Art. 55 AuG), welche sowohl für den Ausländer- wie auch für den Asylbereich gilt, wurde die Verordnungsbestimmung angepasst. Aus systematischen Gründen erfolgen die Ausführungen zu den kantonalen Integrati-

onsprogrammen und den Projekten und Programmen von nationaler Bedeutung neu bei Artikel 17a VIntA, respektive Artikel 17e VIntA.

Artikel 12 Begünstigte Personen

Die Verordnungsbestimmung kann aufgehoben werden, da die begünstigten Personen bereits auf Gesetzesstufe aufgeführt sind (Art. 55 Abs. 2 und 3 AuG).

Artikel 13 Förderbereiche

Hier wurde lediglich der Verweis in der Klammer unter der Sachüberschrift angepasst.

Artikel 14 Schwerpunktprogramm

Aufgrund der Neuausrichtung der spezifischen Integrationsförderung des Bundes und der Kantone kann diese Bestimmung aufgehoben werden. Die Schwerpunkte der spezifischen Integrationsförderung für die Jahre 2014 – 2017 wurden im Rahmen des in Ziffer 1.2.5 erwähnten Grundlagenpapiers von Bund und Kantonen festgelegt (kantonale Integrationsprogramme; vgl. dazu auch Erläuterungen zu Art. 17a VIntA).

Darüber hinaus ergibt sich die Verpflichtung für den Erlass einer Prioritätenordnung aus Artikel 13 des Subventionsgesetzes (SuG; SR 616.1).

Artikel 15 Einreichung und Prüfung der Gesuche

Aufgrund der Streichung von Artikel 14 VIntA entfällt die Zuordnung der Gesuche gestützt auf das Schwerpunktprogramm. Das EJPD legt nach Anhörung der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (EKM) fest, welche Gesuche der EKM unterbreitet werden.

1a. Abschnitt: Kantonale Integrationsprogramme

Artikel 17a Kantonale Integrationsprogramme

Die strategischen Programmziele der kantonalen Integrationsprogramme für die Jahre 2014 – 2017, welche im Grundlagenpapier von Bund und Kantonen (Ziffer 1.2.5) festgelegt wurden, sehen Massnahmen in 3 Pfeilern vor: Information und Beratung, Bildung und Arbeit sowie Verständigung und gesellschaftliche Integration. Dieses Grundlagenpapier erhält mit der Änderung von Artikel 55 AuG eine klare gesetzliche Grundlage. Die finanziellen Beiträge für die spezifische Integrationsförderung werden künftig in erster Linie gestützt auf kantonale Integrationsprogramme ausgerichtet. Diese bilden Bestandteil der Programmvereinbarungen, welche der Bund mit den Kantonen auf der Grundlage von Artikel 20a SuG abschliesst.

Die gemeinsam vereinbarten strategischen Programmziele der kantonalen Integrationsprogramme gelten für alle Kantone. Der Bund legt bilateral mit den Kantonen die Indikatoren oder Leistungen fest, mit welchen ein Beitrag zur Erreichung der strategischen Programmziele geleistet werden soll. Falls sich im Ausnahmefall der Bund mit einem oder mehreren Kantonen nicht einigen kann bzw. keine Programmvereinbarung abgeschlossen wird, soll in der Verordnung die Möglichkeit weiterhin offen stehen, Beiträge an die spezifische Integrationsförderung wie bis anhin gestützt auf Leistungsverträge oder Verfügungen zu gewähren.

Artikel 17b Verteilung und Höhe der Beiträge

Das EJPD legt gemeinsam mit den Kantonen in einer Vereinbarung fest, wie die Bundesbeiträge auf die Kantone verteilt werden sollen. Im Grundlagenpapier von Bund und Kantonen vom 23. November 2011 wurde festgelegt, dass für die Programmperiode von 2014-2017 die für die kantonalen Integrationsprogramme vorgesehenen Bundesmittel zu 10% als Sockelbeitrag und zu 90% gemäss Bedarfsindikatoren den Kantonen zugewiesen werden. Als Be-

darfsindikatoren dienen einerseits der Anteil eines Kantons an der ständigen Wohnbevölkerung sowie andererseits sein Anteil an der eingewanderten ständigen Wohnbevölkerung. Diese Indikatoren werden im Verhältnis 1:2 gewichtet. Das Kostendach, welches dem Kanton zugewiesen wird, wird jeweils für die Dauer von 4 Jahren auf der Basis des Durchschnitts der vorangehenden 4 Jahre fixiert. Die Ausrichtung der Bundesmittel nach Art. 55 Abs. 3 AuG an die Kantone ist an die Bedingung geknüpft, dass diese eigene Mittel für die spezifische Integrationsförderung aufwenden, welche mindestens der Höhe des Bundesbeitrags entsprechen. Dabei werden nur Mittel der öffentlichen Hand von Kantonen und Gemeinden angerechnet. Damit wird gewährleistet, dass die finanziellen Aufwendungen für die Verbundaufgabe der spezifischen Integrationsförderung von Bund und Kantonen gemeinsam getragen werden.

Ausgenommen von der hälftigen Mitfinanzierung der Kantone bleibt die Integrationspauschale nach Artikel 18 VIntA, welche der Bund den Kantonen für die Integration von anerkannten Flüchtlingen, vorläufig Aufgenommenen und schutzbedürftigen Personen mit Aufenthaltsbewilligung ausrichtet. Diese steht den Kantonen weiterhin bedingungslos zu. Die Integrationspauschale soll künftig ebenfalls in die kantonalen Integrationsprogramme fliessen. Zur Erhöhung der Planungssicherheit der Kantone für die Umsetzung der Integrationsprogramme wird die Integrationspauschale für die Programmphase 2014-2017 fixiert. Die Fixierung erfolgt 10% über dem Durchschnitt der jährlichen Zahlungen der Integrationspauschale, die dem jeweiligen Kanton während vier vorangehenden Jahre aufgrund der ihm effektiv zugewiesenen anerkannten Flüchtlinge, vorläufig aufgenommenen Personen und schutzbedürftigen Personen mit Aufenthaltsbewilligung nach dem bisherigen System zustehen würden. Falls eine Abweichung vom berechneten Durchschnitt von über oder unter 20 Prozent entsteht, kompensiert der Bund den Fehlbetrag bzw. machen die Kantone entsprechende Rückstellungen, die dem Bund beim nachfolgenden Programm angerechnet werden.

Artikel 17c Beitragsberechtigte Aufwendungen

Die finanziellen Beiträge des Bundes, welche in die Umsetzung der kantonalen Integrationsprogramme fliessen, können grundsätzlich nur für Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung eingesetzt werden. Folglich können keine Massnahmen der bestehenden Regelstrukturen übernommen werden. Diese sind über die ordentlichen Budgets der zuständigen Stellen zu finanzieren. In Ausnahmefällen ist es aber möglich, kurzfristig von diesem Grundsatz abzuweichen, namentlich dann, wenn es darum geht, die bestehenden Institutionen dabei zu unterstützen, ihren Auftrag zur Integrationsförderung künftig nachkommen zu können (Anschubfinanzierung). Das BFM regelt die Einzelheiten auf Weisungsstufe.

Des Weiteren können über die kantonalen Integrationsprogramme keine allgemeinen Verwaltungsaufgaben wie beispielsweise die Leistungen der kantonalen Ansprechstellen für Integrationsfragen zur innerkantonalen Koordination finanziert werden. Die operative Umsetzung von spezifischen Integrationsmassnahmen durch Stellen der kantonalen oder kommunalen Verwaltung, namentlich Personalkosten, die in einem direkten Bezug zur Umsetzung von konkreten Massnahmen stehen, sind daher von solchen Verwaltungsaufgaben im Bereich der Integrationsförderung abzugrenzen. Das BFM regelt die Einzelheiten auf Weisungsstufe.

Gemäss dem Grundlagenpapier des Bundesrats und der KdK vom 23. November 2011 entwickeln die Kantone ihre kantonalen Integrationsprogramme aufgrund von Bedarfs- und Zielgruppenanalysen. Gestützt darauf legen die Kantone im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme auch die Indikatoren und Leistungen zur Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen in den drei Pfeilern fest. Insgesamt müssen

die Leistungen für diese Zielgruppe im Rahmen der Gesamtinvestitionen von Bund und Kanton für das Integrationsprogramm anteilmässig den Beiträgen aus der Integrationspauschale entsprechen.

Artikel 17d Berichterstattung und Kontrolle

Absatz 1 und 2 legen fest, dass das BFM den Fortschritt bei der Umsetzung der kantonalen Integrationsprogramme mittels einer regelmässigen Überprüfung der Zielerreichung verfolgt. Basis bilden dabei die strategischen Programmziele und die dazu vom Kanton definierten Indikatoren und Leistungen. Die Berichterstattung erfolgt nicht auf der Ebene einzelner Massnahmen.

Absatz 3 überträgt dem BFM die Aufgabe, zu den kantonalen Integrationsprogrammen eine risikoorientierte Finanzaufsicht auszuüben. Gestützt auf Art. 25 SuG soll sich diese im Rahmen von Programmvereinbarungen mit Kantonen auf regelmässige Stichproben vor Ort beschränken. Im Übrigen gelten sinngemäss die Bestimmungen des SuG.

1b. Abschnitt: Programme und Projekte

Artikel 17e Programme und Projekte

Dieser Artikel entstand aufgrund der neuen Systematik der Verordnung. Die in Absatz 1 ausgeführten Bestimmungen zu den Programmen und Projekten, welche von nationaler Bedeutung sind, wurden bis anhin in Art. 11 Abs. 1 und 4 VIntA aufgeführt. Materiell hat sich nichts geändert.

2. Abschnitt: Finanzielle Beiträge für vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge

Artikel 18 Integrationspauschale

Die Streichung in Absatz 1 trägt dem Umstand Rechnung, dass die Auszahlung im Rahmen der Programmvereinbarungen nicht mehr zwingend quartalsweise erfolgen soll.

Der Bund zahlt den Kantonen die Integrationspauschale für die Integrationsförderung von anerkannten Flüchtlingen, vorläufig aufgenommenen Personen und schutzbedürftigen Personen mit Aufenthaltsbewilligung aus. Auf der Grundlage des Bundesbeschlusses vom 27. April 1972 betreffend die Genehmigung des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Staatenlosen wird die Integrationspauschale auch für staatenlose Personen und vorläufig aufgenommene staatenlose Personen ausgerichtet.

Artikel 18 Absatz 5

Da ein grosser Teil der anerkannten Flüchtlinge sowie der vorläufig aufgenommenen Personen von der Sozialhilfe abhängig sind, erfolgen Integrationsmassnahmen für diese Zielgruppen häufig im Rahmen der Regelstrukturen der Sozialhilfe. Mit Absatz 5 wird verdeutlicht, dass hier vom Grundsatz abgewichen werden kann, wonach die Aufwendungen in den Regelstrukturen zur Integrationsförderung nicht an die Aufwendungen für die kantonalen Integrationsprogramme angerechnet werden können. Vgl. Erläuterungen zu Artikel 2 AsylV 2: Definition der vergütbaren Sozialhilfe- und Nothilfeleistungen (S. 14).

Artikel 19

Artikel 91 Absatz 4 AsylG wurde im Rahmen der Asylgesetzrevision vom 14. Dezember 2012 aufgehoben, weshalb die entsprechende Ausführungsbestimmung ebenfalls aufgehoben werden kann.

3. Finanzielle Auswirkungen

Nachfolgend werden diejenigen finanziellen Auswirkungen der Verordnungsanpassungen aufgeführt, die sich nicht bereits direkt aus den gesetzlichen Bestimmungen ergeben, d.h. bei denen ein Handlungsspielraum bei den Ausführungsbestimmungen besteht.

3.1.1 Beteiligung an den Haftkosten / Haftplatzfinanzierung durch den Bund

Mehrkosten

Aufgrund der vorgeschlagenen Erhöhung der Haftkostenpauschale nach Artikel 15 Absatz 1 VVWA von heute 140 Franken auf zukünftig 200 Franken werden dem Bund jährliche Mehrkosten in der Höhe 6 bis 7 Mio. Franken entstehen. Bei der allfälligen Errichtung von zusätzlichen Administrativhaftplätzen werden auch die Mehrkosten für die finanzielle Beteiligung des Bundes an den Haftkosten ansteigen. Die notwendigen Mittel für die Erhöhung der Beteiligung des Bundes an den Betriebskosten sind im Voranschlag 2014 und Finanzplan 2015-2017 eingestellt.

Wie im Kommentar zu Artikel 15 I erwähnt, besteht noch keine Modellanstalt für den Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft. Zur Festlegung eines approximativen Bundesbeitrags muss deshalb vorderhand auf die in der Platzkostenpauschale definierte Modellanstalt Typ „Gefängnis“, angereichert durch gewisse Elemente der Modellanstalt Typ „geschlossen“ zurückgegriffen werden. Angereichert werden müssen die Modellwerte, weil die Ansprüche an den Vollzug der Administrativhaft höher sind (mehr Freiheiten innerhalb der Anstalt bezüglich Freizeit, Besuchen, Aufenthalt, keine Arbeitspflicht usw.) als bei den Gefängnissen. Anhand dieser Schätzungen belaufen sich die anerkannten Kosten pro Haftplatz auf rund 500'000 Franken. Weil für die Subventionierung nicht alle Baukosten berücksichtigt werden können (z. B. Bauneben- und Landkosten, Vorbereitungsarbeiten usw.), dürften die tatsächlichen Gesamtkosten pro Haftplatz 15 Prozent höher liegen. Geht man von 500 Haftplätzen und einem durchschnittlichen Finanzierungsgrad von 60% der anerkannten Baukosten aus, müssen bundesseitig mindestens 150 Mio. Franken bereitgestellt werden.

Bei einer etappenweisen Realisierung von 500 zusätzlichen Administrativhaftplätzen bis 2020 sind ab 2014 jährlich zirka 21 Mio. Franken einzustellen. Der Bund geht davon aus, dass der Bedarf an zusätzlichen Administrativhaftplätzen auch nach 2020 weiter bestehen wird.

Wie bereits erwähnt, benötigt der Fachbereich Straf- und Massnahmenvollzug des BJ zwei zusätzliche Stellen für die Durchführung der neuen Bewilligungsverfahren. Diese Lösung ist schlussendlich kostengünstiger, als wenn beim BFM eine neue Einheit für diese Aufgabe geschaffen werden müsste.

Minderkosten

Die Errichtung zusätzlicher Haftplätze und die Erhöhung der Haftkostenpauschale werden mittel- und längerfristig in anderen Bereichen zu Einsparungen führen. Präzise Angaben zu den möglichen finanziellen Auswirkungen lassen sich jedoch derzeit nicht machen, da keine genaue Prognose über die künftige Entwicklung im Bereich der Zwangsmassnahmen möglich ist. Es darf indessen davon ausgegangen werden, dass die Kantone aufgrund der zusätzlichen Haftplätze die Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft gegen Personen, die nach einem rechtskräftigen Entscheid die Schweiz verlassen müssen, vermehrt und zu einem früheren Zeitpunkt anordnen werden als heute. Dadurch wird sich einerseits die Anzahl der zwangsweisen Ausreisen erhöhen und andererseits werden ausreisepflichtige Personen

vermehrt freiwillig und zu einem früheren Zeitpunkt ausreisen. Insgesamt wird dadurch der Aufenthalt in der Schweiz verkürzt, was zu einer Reduktion bzw. zu einer Vermeidung eines Anstieges der Nothilfekosten der Kantone führt. Personen, die nach einem rechtskräftigen Asyl- und Wegweisungsentscheid die Schweiz verlassen müssen, beziehen oftmals über mehrere Monate oder sogar Jahre Nothilfe. Insgesamt haben die Kantone bspw. im Jahr 2011 über 71 Mio. Franken an Nothilfekosten ausgegeben.

Zudem ist davon auszugehen, dass sich durch einen konsequenten Wegweisungsvollzug die Attraktivität der Schweiz für Personen mindern lässt, deren Asylgesuch von vornherein aussichtslos ist und lediglich auf eine lange Aufenthaltsdauer bzw. die Inanspruchnahme der damit verbundenen Leistungen zielen. Diese positiven Effekte und Einsparungen lassen sich indessen im heutigen Zeitpunkt nicht zahlenmässig beziffern.

3.1.2 Änderungen im Bereich der Ausrichtung der Bundesbeiträge im Asylbereich

Mehrfachgesuche (Art. 82 Abs. 2 AsylG, Art. 3 Abs. 3 AsylV 2)

Neu erhalten Personen, welche innert fünf Jahren nach einem rechtskräftigen Asyl- und Wegweisungsentscheid erneut ein Asylgesuch einreichen (Art. 111c AsylG), gemäss Artikel 82 Absatz 2 AsylG auf Gesuch hin Nothilfe anstelle von Sozialhilfe. Für diese Personen wird den Kantonen in Zukunft keine Globalpauschale mehr ausgerichtet. Auch bei Mehrfachgesuchen halten sich jedoch die asylsuchenden Personen in der Schweiz auf und verursachen Kosten. Diese werden in Zukunft nicht von der Global- sondern von der Nothilfepauschale gedeckt werden. Es wird aber davon ausgegangen, dass der Wechsel des Unterstützungsregimes Auswirkungen auf die Anzahl der Mehrfachgesuche haben wird.

3.1.3 Finanzielle Beiträge im Bereich der Integration

Mehrkosten

Die Umsetzung der Neuausrichtung der Integrationsförderung ab 2014 wird mit den bisherigen Mitteln sowie durch eine im Rahmen des Finanzplans 2014–2016 bereits eingestellte Erhöhung der Mittel gedeckt. Gestützt auf den Beschluss des Bundesrates vom 23. November 2011 zur Vereinbarung mit der Konferenz der Kantonsregierungen (Plenarversammlung vom 30. September 2011) erhöht der Bund seinen Beitrag an die spezifische Integrationsförderung ab 2014 um 20 Millionen Franken. Diese Erhöhung ist an die Bedingung geknüpft, dass die Kantone ihre Mittel auch entsprechend anpassen und sich mindestens in der Höhe des Bundesbeitrags an der Finanzierung der kantonalen Integrationsprogramme beteiligen.

Minderkosten

Eine erfolgreiche Integration trägt dazu bei, Sozialhilfeabhängigkeit und Invalidität zu vermeiden, und reduziert somit entsprechende Folgekosten. Integration ist von wesentlicher Bedeutung für die Volkswirtschaft. Es ist insgesamt davon auszugehen, dass die volkswirtschaftlichen Gewinne einer guten Integration höher sein dürften als die mit der Integrationsförderung verbundenen Kosten. Zu diesem Schluss kommt auch eine Studie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) aus dem Jahr 2007²².

²² Siehe dazu auch BBI 2013 2440 (13.030 Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration))