



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Zug, 28. November 2017 hs

**Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs)
Vernehmlassung des Kantons Zug**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 30. August 2017 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, bis am 30. November 2017 zur Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren (Neustrukturierung des Asylbereichs) Stellung zu nehmen. Diese Gelegenheit nehmen wir gerne wahr.

I. Allgemeine Bemerkungen zur Situation im Kanton Zug

Die Umsetzung der Neustrukturierung des Asylbereichs hat erhebliche Auswirkungen für den Bund und die Kantone. Auf Verordnungsstufe werden neu sechs Asylregionen geschaffen. Der Kanton Zug gehört der Region Zentral- und Südschweiz an. In dieser Region wurde der Standort des Bundeszentrums ohne Verfahrensfunktion noch nicht definitiv bestimmt. Gemäss den aktuellen Informationen des Staatssekretariats für Migration (SEM) soll die Bundesasylunterkunft Glaubenberg im Kanton Obwalden im Rahmen einer Übergangslösung bis 2022 die Funktion eines Bundeszentrums ohne Verfahrensfunktion ausüben.

Dem Kanton Zug werden aktuell vom SEM 1,4 Prozent aller Asylsuchenden zugewiesen¹. Der effektive Verteilschlüssel beträgt seit Mai 2015 bis Mai 2018 allerdings rund 1,0 Prozent aller Asylsuchenden, da der Kanton Zug als Standortkanton des Bundeszentrums Gubel entsprechend kompensiert wird. Ab Mai 2018 werden dem Kanton Zug wieder 1,4 Prozent zugewiesen.

Nach der Neustrukturierung, voraussichtlich ab März 2019, werden dem Kanton Zug gestützt auf ein Simulationsergebnis effektiv 2,0 Prozent aller Asylsuchenden im erweiterten Verfahren zugewiesen werden. Dies unter anderem, weil:

¹ Art. 21 Abs. 1 der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen vom 11. August 1999 (AsylV 1; SR 142.311).

- die ständige Wohnbevölkerung im Kanton Zug angestiegen ist, sodass anstelle von 1,4 Prozent neu 1,5 Prozent am gesamtschweizerischen Total dem Kanton Zug zugeteilt wird;
- dem Kanton Zug keine Kompensationen wegen eines Bundesasylzentrums *mit* Verfahrensfunktion zustehen;
- dem Kanton Zug keine Kompensationen wegen eines Bundesasylzentrums *ohne* Verfahrensfunktion zustehen;
- der Kanton Zug keine Kompensationen aufgrund eines besonderen Zentrums geltend machen kann.

Da gemäss heutigem Stand des Wissens der Kanton Tessin ein Bundesasylzentrum mit Verfahrensfunktion und der Kanton Obwalden vorübergehend sowie danach der Kanton Schwyz ein Bundesasylzentrum ohne Verfahrensfunktion haben, werden diese Kantone entlastet und der Kanton Zug belastet².

Der Bund rechnet für den Kanton Zug, ausgehend von einem Modell mit jährlich 24 000 Asylgesuchen, konkret mit folgenden Zahlen pro Jahr: 222 Zuweisungen aus dem erweiterten Verfahren sowie 8 Personen aus dem beschleunigten Verfahren, wovon 89 Personen mit einem negativen Entscheid oder mit einem Nichteintretensentscheid. Davon verbleiben 59 Personen in der Nothilfe, welche den Kanton Zug wieder verlassen werden. Bei den restlichen 30 Personen ist davon auszugehen, dass die Wegweisung bereits vorher vollzogen wird oder diese Personen untertauchen. Zu integrierende Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene wurden 141 Personen simuliert (133 Personen aus dem erweiterten Verfahren und 8 Personen aus dem beschleunigten Verfahren), was 1,9 % am gesamtschweizerischen Total ausmacht³.

In der Region Zentral- und Südschweiz sollen gemäss den Berechnungen des Bundes 840 Personen in den Wegweisungsvollzug gelangen⁴. Gemäss Art. 23 AsylV 2 teilt das SEM Personen, bei denen der Vollzug der Wegweisung angeordnet worden ist und deren Asylentscheid in einem Zentrum des Bundes oder am Flughafen in Rechtskraft erwachsen ist oder deren Asylgesuch in einem Zentrum des Bundes oder am Flughafen abgeschrieben wurde, dem Standortkanton zum Vollzug der Wegweisung zu. Vorbehalten bleibt Art. 34 Abs. 2 AsylV 2. Das SEM kann gestützt auf diesen Artikel in der Wegweisungsverfügung einen anderen Kanton als den Standortkanton bezeichnen, wenn ein Standortkanton die Abzüge nach Art. 21 Abs. 5 AsylV 2 nicht ausschöpfen kann. Die Kantone haben sich aber vorgängig darüber zu einigen, ob eine solche Ausnahme vorliegt und melden dem SEM, welche Kantone der Region die Vollzugsaufgaben, in welchem Umfang und für wie lange übernehmen. Dafür erhalten die Vollzugskantone die entsprechenden Kompensationen und die verschiedenen finanziellen Pauschalen. Diese Ausnahmeregelung wurde aufgrund der Situation im Kanton Obwalden geschaffen.

Bei einer überdurchschnittlichen Belastung des Standortkantons aufgrund einer konstant hohen Anzahl zu vollziehender Wegweisungen über einen Zeitraum von mehr als sechs Monaten, können sich die Kantone einer Region gemäss Art. 34a AsylV 1 gegenseitig unterstützen,

² Vgl. Entwurf Monitoring-Bericht des SEM vom 7. September 2017 zur Neustrukturierung des Asylbereichs, S. 71, Tabelle 7, Spalte «Fälle im erweiterten Verfahren»: 2,0 Prozent Fälle im erweiterten Verfahren für den Kanton Zug (sofern der Kanton Zug nicht Standort eines Bundeszentrums wird).

³ Faktenblatt zur Neustrukturierung Asyl für den Kanton Zug vom Juli 2017 (Herausgeber: KKJPD, SODK und SEM).

⁴ Vgl. Entwurf Monitoring-Bericht des SEM vom 7. September 2017 zur Neustrukturierung des Asylbereichs, S. 71, Tabelle 7, Spalte «Fälle im erweiterten Verfahren»: In der Region Zentral- und Südschweiz insgesamt 840 Personen im Wegweisungsvollzug.

wobei der Standortkanton für den Vollzug der Wegweisung zuständig bleibt. Sofern die Kompensation nach Art. 21 Abs. 5 AsylV 1 an die unterstützenden Kantone abgetreten werden soll, melden die Kantone der Region dem SEM frühzeitig den Umfang und die Dauer der Abtretung. Somit kann der Kanton Zug selbst bestimmen, ob er der Meinung ist, dass eine Ausnahme nach Art. 34 AsylV 1 vorliegt oder ob er einen anderen Kanton gemäss Art. 34a AsylV 1 unterstützen möchte. Der Wechsel des Vollzugskantons zu einem späteren Zeitpunkt (nach Eröffnung der Wegweisungsverfügung) ist ausgeschlossen.

Kantone ohne Kompensationsmöglichkeiten werden mehr Personen zugewiesen erhalten, was im Widerspruch zur vorgesehenen pauschalen Kürzung von Bundesbeiträgen an die Kantone steht. Dies veranlasst den Regierungsrat des Kantons Zug zu entsprechenden Änderungsanträgen.

II. Anträge

Antrag 1 betr. Art. 20a AsylV 1 (Feststellung des medizinischen Sachverhalts)

Es sei eine Regelung in den Verordnungstext aufzunehmen, wonach Asylsuchenden in den Bundesasylzentren gleich zu Beginn des Asylverfahrens systematisch Einwilligungserklärungen in Bezug auf die Weitergabe von medizinischen Daten vorgelegt werden.

Antrag 2 betr. Art. 31 Abs. 2 und 3 AsylV 2 (Verwaltungskosten für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung)

Auf die in Art. 31 Abs. 2 und 3 AsylV 2 vorgesehene Halbierung der Verwaltungskostenpauschale sei zu verzichten und es sei eine Verwaltungskostenpauschale in bisheriger Höhe beizubehalten.

Antrag 3 betr. Art. 58b AsylV 2 (Kosten für ärztliche Untersuchungen und Begleitungen)

Die in Art. 58b AsylV 2 festgehaltenen Kostenpauschalen seien hinsichtlich Abs. 1 auf 350 Franken und diejenige in Abs. 2 auf 1000 Franken zu erhöhen.

Antrag 4 betr. Art. 68 Abs. 3 AsylV 2 (Bundesbeiträge an die Kantone)

Auf die in Art. 68 Abs. 3 AsylV 2 vorgesehene Halbierung der Basispauschale für die Rückkehrberatung sei zu verzichten und es sei eine Basispauschale in bisheriger Höhe beizubehalten. Eventualiter sei die Höhe der Basispauschale gestützt auf die effektiven Zuweisungen zu berechnen.

Antrag 5 betr. Art. 2a Abs. 4 VVWAL (Ausreisegespräch)

Art. 2a Abs. 4 VVWAL sei dahingehend zu ergänzen, dass im Rahmen des Ausreisegesprächs auch der Gesundheitszustand und die notwendigen medizinischen Informationen beim Vorliegen von gesundheitlichen Problemen erhoben werden.

III. Begründung zu den einzelnen Anträgen

Zum Antrag 1

Das SEM hat im Rahmen der Workshops in den Informationsveranstaltungen zur Neustrukturierung des Asylbereichs zugesichert, dass den Asylsuchenden in den Bundesasylzentren gleich zu Beginn des Asylverfahrens systematisch Einwilligungserklärungen in Bezug auf die Weitergabe von medizinischen Daten vorgelegt werden, damit die mit dem Vollzug von Wegweisungen befassten Behörden von Bund und Kantonen sowie das beteiligte medizinische Personal die medizinischen Daten im weiteren Verlauf der Asylverfahren bzw. beim Vollzug austauschen können, ohne jeweils erneut Einwilligungserklärungen einholen zu müssen. Wir

regen an, eine entsprechende Regelung in den Verordnungstext oder eventualiter in die Weisungen des SEM aufzunehmen.

Zum Antrag 2

Nach der Neustrukturierung des Asylbereichs werden nicht mehr alle Kantone dieselben Aufgaben übernehmen. Einzelne Kantone, in der Regel die Standortkantone der Ausreisezentren, werden vor allem im Wegweisungsvollzug tätig sein und dafür entsprechend kompensiert werden, während andere Kantone, in der Regel Kantone ohne Bundeszentren, mehr Personen im erweiterten Verfahren zugewiesen erhalten. Die Halbierung der Verwaltungskostenpauschale gemäss Art. 31 Abs. 2 und 3 AsylV 2 von heute 1100 auf 550 Franken begründet das SEM mit der Übernahme von zusätzlichen Aufgaben im Vollzugsbereich einerseits und mit der Abnahme der Zuweisungen in die Kantone andererseits. Im Kanton Zug ist jedoch mit einem höheren Anteil an Zuweisungen zu rechnen, da voraussichtlich keine Kompensationen für besondere Aufgaben erfolgen werden und der Verteilschlüssel aufgrund des Bevölkerungswachstums erhöht wird.

Der Regierungsrat des Kantons Zug erachtet eine pauschale Reduktion der Verwaltungskostenpauschale auf 198 000 Franken als nicht angezeigt und stellt die Berechnungsmethode, welche auf der Anzahl Asylgesuche in der Schweiz fusst, grundsätzlich in Frage. Wegen den unterschiedlichen Aufgaben der Kantone und entsprechenden Kompensationen sollte die Berechnung der Pauschale nicht von der Zahl der Asylgesuche in der Schweiz abhängen, sondern vielmehr gestützt auf die effektiv einem Kanton zugewiesenen Personen erfolgen. Hinzu kommt, dass die Aufgaben, welche das SEM neu im Wegweisungsvollzug in den Bundeszentren übernimmt (u.a. die Einleitung der Papierbeschaffung oder die Durchführung eines Ausreisegesprächs), keine Halbierung der Pauschale rechtfertigen. Bei denjenigen Personen, welche den Kantonen im erweiterten Verfahren zugewiesen werden, übernimmt das Ausreisegespräch nach wie vor der Zuweisungskanton und es erfolgt keine Entlastung durch das SEM. Die Halbierung der Verwaltungskostenpauschale ist darum abzulehnen.

Zum Antrag 3

Der Kanton Zug vertritt die Auffassung, dass im neuen Asylrecht die administrativ schlankste Lösung zu kodifizieren ist. Diese wurde im Schlussbericht der AG Musterprozesse umschrieben und von der AGNA gutgeheissen. Sie sieht die Einrichtung von medizinischen Diensten in den Bundesasylzentren durch das SEM vor.

Beim Vollzug von Wegweisungen ab den Bundesasylzentren im Dublin-Verfahren oder im beschleunigten Verfahren sollten die ärztlichen Dienste des SEM die notwendigen medizinischen Untersuchungen direkt und auf Rechnung des SEM durchführen und die ärztliche Begleitung ab den Standortkantonen zum Flughafen anordnen.

Zudem sind die in Art. 58b Abs. 2 AsylV 2 vorgesehenen Pauschalen deutlich zu tief. Für medizinische Untersuchungen betragen die Kosten gemäss den Erfahrungswerten der Kantone durchschnittlich 350 Franken, für ärztliche Begleitungen ab den Kantonen zum Flughafen 1000 Franken. Die Pauschalen sind darum entsprechend zu erhöhen.

Zum Antrag 4

Die Halbierung der Basispauschale für die Rückkehrberatung gemäss Art. 68 Abs. 3 AsylV 2 wird mit dem markanten Rückgang der Zuweisungen in die Kantone begründet. Diese Annahme mag auf einige Kantone aufgrund der Kompensationen zutreffen, für den Kanton Zug hat sie jedoch keine Gültigkeit.

Gestützt auf die aktuellen Berechnungen des SEM sowie der Annahme, dass der Kanton Zug nicht Standortkanton eines Bundeszentrums wird und der Verteilschlüssel aufgrund des Bevölkerungswachstum erhöht wird, nimmt der Anteil der zu vollziehenden Wegweisungen im Kanton Zug zu (aktueller Verteilschlüssel: 1,4 Prozent; effektiver Verteilschlüssel nach der Neustrukturierung und Erhöhung aufgrund des Bevölkerungswachstums nach Verrechnung der Kompensationen: 2 Prozent). Der Bund rechnet für den Kanton Zug, ausgehend von einem Modell mit jährlich 24 000 Asylgesuchen, konkret mit folgenden Zahlen pro Jahr: 89 Personen mit einem negativen Entscheid oder mit einem Nichteintretensentscheid, davon 59 Personen aus dem erweiterten Verfahren, welche Anrecht auf Nothilfe haben und den Kanton Zug wieder verlassen werden. Angesichts der zu erwartenden Zunahme der an den Kanton Zug zugewiesenen Personen ist die geplante Halbierung der Basispauschale für die Rückkehrberatung nicht nachvollziehbar.

Auch aus ökonomischer Sicht ist der Sinn der geplanten Halbierung der Basispauschale fragwürdig. Der eingesparte Betrag entspricht ungefähr den Kosten für einen Sonderflug für eine einzige Person. Mit einer qualitativ hochwertigen Rückkehrberatung können Personen von einer freiwilligen Ausreise überzeugt werden, die ansonsten in der Nothilfe oder im Wegweisungsvollzug hohe Kosten verursachen würden. Mit der vorgesehenen neuen Pauschale von jährlich 25 072 Franken wäre die Qualität der Rückkehrberatung erheblich in Frage gestellt. So müsste die gemeinsame Leistungsvereinbarung der Kantone Schwyz, Obwalden und Zug mit der Caritas Schweiz zur Führung einer Rückkehrberatungsstelle nach 20 Jahren womöglich beendet werden.

Bei denjenigen Personen, die den Kantonen im erweiterten Verfahren zugewiesen werden, wird es sich erwartungsgemäss um die komplexeren Fälle handeln. Erhalten diese Personen im Kanton einen negativen Entscheid, ist eine hochwertige Rückkehrberatung aber umso wichtiger. Auf die derzeit vorgesehene Halbierung der Basispauschale ist deshalb zu verzichten.

Würde ungeachtet dieser Argumente weiterhin an einer Anpassung der Basispauschale festgehalten, müsste sich deren Höhe zumindest nach den effektiven Zuweisungen richten. Analog zur Verwaltungspauschale erscheint dem Regierungsrat des Kantons Zug eine pauschale Kürzung eines Bundesbeitrags im Widerspruch stehend zur Neustrukturierung des Asylbereichs, deren Merkmal es ist, dass nicht mehr alle Kantone dieselben Aufgaben ausführen und deshalb pauschale Abgeltungen wie aufgezeigt zu stossenden Folgen führen können.

Schliesslich erscheint die vorgesehene Halbierung der Basispauschale auch aus der Optik des Bundes kontraproduktiv, weil den Kantonen weniger finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, um Ausreisepflichtige von einer kostengünstigen freiwilligen Ausreise zu überzeugen.

Zum Antrag 5

Die Kantone und das SEM waren sich bei den Arbeiten zu den Musterprozessen «Wegweisungsvollzug» einig, dass die Ausreisegespräche auch dazu dienen sollen, den Gesundheitszustand und die notwendigen medizinischen Informationen beim Vorliegen von gesundheitlichen Problemen zu erheben. Diese Informationen bilden einen unverzichtbaren Bestandteil bei der Beurteilung der Reisefähigkeit. Wir beantragen die Verordnung entsprechend zu ergänzen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und hoffen, dass Sie unsere Anträge berücksichtigen werden.

Zug, 28. November 2017

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

Manuela Weichelt-Picard
Frau Landammann

Tobias Moser
Landschreiber

Kopie per E-Mail an:

- pascale.probst@sem.admin.ch (als PDF-Version und als Word-Version)
- jasmin.bittel@sem.admin.ch (als PDF-Version und als Word-Version)
- Sicherheitsdirektion (info.sd@zg.ch)
- Direktion des Innern (info.dis@zg.ch)
- Amt für Migration (info.afm@zg.ch)
- Eidgenössische Parlamentarier des Kantons Zug