

Botschaft zu einer Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer sowie zum Asylgesetz

vom 24. September 2007

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zu einer Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer sowie zum Asylgesetz (Verordnung zum Ausländerrecht) mit dem Antrag auf die Vorlage einzutreten.

Sarnen, 24. September 2007

Im Namen des Regierungsrats

Landammann: Hans Hofer

Landschreiber: Urs Wallimann

1. Ausgangslage

Die heute gültigen ausländerrechtlichen Regelungen stützen sich auf das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG, SR 142.20) ab, das aus dem Jahre 1931 stammt. Im September 2006 haben die Schweizer Stimmberechtigten mit einer Mehrheit von 68 Prozent dem neuen Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20) sowie den Änderungen zum Asylgesetz (AsylG, SR 142.31) zugestimmt. Eine Revision wurde nötig, weil wichtige Bestimmungen des Ausländergesetzes in Verordnungen des Bundesrats enthalten waren, was als Legitimationsmangel betrachtet wird. Migration ist eine Querschnittsaufgabe. Der Arbeitsmarkt, asylrechtliche Überlegungen, demografische Elemente, entwicklungspolitische Gründe und die Aussenpolitik spielen eine wesentliche Rolle. Migration hat sich zu einem weltweiten Phänomen entwickelt, von dem auch die Schweiz betroffen ist.

Mit der EU und den EFTA-Staaten besteht Personenfreizügigkeit. Somit hat sich auch das Potenzial an Arbeitskräften für die Schweiz enorm vergrössert. Die Erfahrung ist noch zu kurz, um zu sagen, wie sich das auswirkt. Insbesondere weiss man noch nicht, ob aus den zehn Staaten, die seit dem 1. Mai 2004 EU-Mitglieder sind, noch eine starke Migration zu erwarten ist.

Das neue AuG regelt insbesondere die Zuwanderung von Personen, die nicht EG-/EFTA Staatsangehörige sind.

Die Zuwanderung steht in einem Spannungsfeld zwischen Niederlassungsfreiheit, persönlicher Freiheit, dem Bedarf an ausländischen Arbeitskräften seitens der Wirtschaft, gesellschaftlicher Akzeptanz, Schwierigkeiten bei der Integration, der Kleinheit unseres Landes und der Angst vor Überfremdung. Tatsache ist, dass rund eine Million der ausländischen Personen in der Schweiz eine Niederlassungsbewilligung besitzen. Sie leben seit Jahren in unserem Land. Jeder dritte Schweizer heiratete 2001 eine Frau ohne Schweizerpass und jede siebte Schweizerin einen Mann ohne Schweizer Pass; rund ein

Drittel aller Ehen ist heute binational. Ein Viertel unseres Arbeitsvolumens wird von ausländischen Erwerbstätigen bewältigt. Angesichts des Geburtenrückgangs und der demografischen Entwicklung wird tendenziell in Europa ein Kampf um die qualifizierten Arbeitskräfte erwartet.

1.1 Neuerungen im Ausländergesetz

Das neue Ausländergesetz begrenzt die Zulassung von Arbeitskräften von ausserhalb der EU und der EFTA. Bei der Zulassung von Arbeitskräften wird ein duales System verfolgt. Nur wenn keine geeigneten Arbeitskräfte in der Schweiz und aus der EU- und EFTA-Ländern gefunden werden, können Bewilligungen erteilt werden und zwar an Führungskräfte, Spezialisten oder andere qualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten. Saisonale oder Branchenbedürfnisse spielen dabei eine untergeordnete Rolle; es zählt das längerfristige gesamtwirtschaftliche Interesse der Schweiz. Dabei wird an der grundsätzlichen Unterscheidung zwischen Kurz- und Daueraufhalten festgehalten. Drittstaatsangehörige, die für befristete Aufenthalte – mit oder ohne Erwerbstätigkeit – bis zu einem Jahr in die Schweiz einreisen wollen, erhalten eine einheitliche Kurzaufenthaltsbewilligung. Diese kann, ohne dass ein Rechtsanspruch darauf besteht, um zwölf Monate verlängert werden. Daneben gibt es – auch ohne Rechtsanspruch – eine zeitlich befristete, aber in der Regel verlängerbare Aufenthaltsbewilligung für Aufenthalte von mehr als einem Jahr. Die Niederlassungsbewilligung schliesslich gilt wie bis anhin unbefristet und ohne Bedingungen. Bei einer erfolgreichen Integration kann die Niederlassungsbewilligung bereits nach fünf Jahren Aufenthalt erteilt werden.

Neuerungen sind in einem zweiten Bereich eingeführt worden, beim Familiennachzug. Sinn und Zweck desselben ist, das Familienleben in der Schweiz zu ermöglichen. Es ist im Übrigen einer der zahlenmässig erheblichsten Zulassungsgründe. Der Familiennachzug hat innerhalb von fünf Jahren zu erfolgen. Studien weisen nach, dass gerade das soziale Umfeld wesentlich zur Integration der Familienangehörigen beiträgt. Bei Kindern ist es erwiesen, dass deren Integration umso erfolgreicher ist, je früher sie erfolgt. Um Härtefälle zu vermeiden, ist vorgesehen, dass das Aufenthaltsrecht der Ehegatten und der Kinder auch nach Auflösung der Ehe oder der gemeinsamen Wohnung weiter besteht, wenn wichtige persönliche Gründe einen weiteren Aufenthalt in der Schweiz erforderlich machen.

Ein Kernelement der Vorlage bildet die Förderung der Integration Zugewanderter. Integration wird erstmals gesetzlich verankert. Ihr wird damit der notwendige Stellenwert zugemessen.

Schliesslich wurden Bestimmungen im Bereich der Missbrauchsbekämpfung und zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung angepasst. Es ist eine Minderheit von Ausländerinnen und Ausländern, welche die gesetzlichen Vorschriften zu umgehen trachtet oder sich missbräuchlich verhält. Aber es sind genau diese Fälle, welche die Bevölkerung bewegen. Sie dürfen in einem Rechtsstaat nicht toleriert werden. Es gilt insbesondere für die Bereiche Schlepperwesen, Schwarzarbeit, Familiennachzug oder Scheinehen. Es wurden neue Haftgründe eingeführt, die den Wegweisungsvollzug unterstützen. Mit diesen wird die Möglichkeit geschaffen, dass Ausländerinnen und Ausländer in Ausschaffungshaft genommen werden können, wenn sie die festgesetzte Ausreisefrist nicht einhalten. Der Mitwirkungspflicht kommt im neuen Ausländerrecht eine zentrale Bedeutung zu.

1.2 Neuerungen im Asylgesetz

Bei der Asylgesetzrevision haben folgende wichtige Inhalte neu ins Gesetz Aufnahme gefunden. Der Nichteintretensgrund bei Papierlosigkeit ist verschärft worden. Für das Eintreten reichen Führerausweis oder Geburtsurkunden nicht mehr aus, es braucht Reisepass oder Identitätskarte. Bisher wurden Personen mit rechtskräftigem Nichteintretensentscheid von der Sozialhilfe ausgeschlossen. Neu werden alle abgewiesenen Asylsuchenden von der Sozialhilfe ausgeschlossen. Die Rechtsstellung der vorläufig Aufgenommenen wird gegenüber bisher verbessert. Die Möglichkeit des Familiennachzuges,

frühestens drei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme ist vorgesehen. Der Zugang zur Erwerbstätigkeit kann ohne Rücksicht auf die Wirtschafts- oder Arbeitsmarktlage bewilligt werden. Der Bund wird die Sozial- beziehungsweise Nothilfe der Kantone mittels eines neuen Systems von Global-Pauschalen abgelden. Die sogenannten Zwangsmassnahmen werden verschärft: Die maximale Haftdauer aller Haftarten soll bei Erwachsenen 24 Monate und bei minderjährigen zwölf Monate betragen.

2. Notwendigkeit der Neuregelung

Der Vollzug des Ausländer- und des Asylgesetzes ist derzeit in der Vollziehungsverordnung zum ANAG vom 22. November 1996 (GDB 113.21) und in der Vollziehungsverordnung zum AsylG vom 29. Januar 1988 (GDB 113.51) geregelt. Beide Verordnungen müssen revidiert werden, weil einerseits die Bundesgesetzgebung ändert und andererseits die kantonalen Zuständigkeiten bedingt durch die Verwaltungsreorganisation 1999 nicht mehr übereinstimmen. Die beiden bestehenden Verordnungen sind aufzuheben und der Vollzug des AuG und des AsylG soll neu in *einer* Verordnung zum Ausländerrecht zusammen gefasst werden.

3. Integration wird Gesetzesauftrag

Die Integration von ausländischen Personen wurde im AuG gesetzlich verankert. Es handelt sich dabei um eine Querschnittsaufgabe, die vom Bund, den Kantonen und Gemeinden gemeinsam zu lösen ist. Der Bund sieht vor, die Integration finanziell mit Pauschalen gegenüber den Kantonen zu unterstützen. Diese Beiträge sollen im Rahmen von Programmvereinbarungen zur Verfügung gestellt werden. Das Bundesgesetz verlangt von den Kantonen, dass sie eine Ansprechstelle für Integrationsfragen bezeichnen. Diese hat im Wesentlichen eine koordinierende Aufgabe zu erfüllen. Im Asylbereich werden vom Bund Integrationspauschalen an den Kanton ausgerichtet. Im Migrationsbereich verlangt der Bund vom Kanton eine Programmvereinbarung. Die Integrationsförderung richtet sich ausserhalb der Regelstrukturen nach dem Schwerpunktprogramm des Bundes.

4. Zwangsmassnahmen

Die Zwangsmassnahmen haben eine Verschärfung erfahren. Längere Haftzeiten, neue Haftsittel wie Durchsetzungshaft, kurzfristige Festhaltung aber auch Ausschluss aus der Sozialhilfe sollen helfen den Asylmissbrauch zu bekämpfen und den Wegweisungsvollzug zu fördern. Das Gefängnis im Polizeigebäude Sarnen ist aufgrund der derzeitigen baulichen und betrieblichen Situation für die ausländerrechtliche Ausschaffungshaft grundsätzlich nicht mehr geeignet. Inhaftierte Personen im Wegweisungsvollzug müssen gemäss Haftrichter innert etwa zehn Tagen in ein geeignetes Gefängnis verlegt werden. Diese Beurteilung stützt sich auf ein Bundesgerichtsurteil betreffend eines Falles in Trogen.

5. Finanzielle Auswirkungen

Das heutige System der Abgeltung des Bundes für den Aufwand der Kantone im Asyl- und Flüchtlingswesen wird grundsätzlich geändert und es erfolgen Kürzungen. Die entsprechenden Verordnungen des Bundes zum AuG und zum AsylG sind vom Bundesrat noch nicht verabschiedet

Der Bund wechselt vom bisherigen System der Quartalsabrechnungen zu einem vereinfachten System mit insgesamt fünf verschiedenen Globalpauschalen.

<u>Heutiges System:</u>	<u>Neues System:</u>
Quartalsabrechnungen der Kantone: <ul style="list-style-type: none">- Unterstützung und Unterbringung/Tag/Person- Betrag für Krankenkasse und Krankheitskosten pro Tag und Person- Besondere medizinische Versorgung/Tag/P.- Honorar Beratungszaharzt- Berufliche Integrationsmassnahmen- Einrichtungskosten	Globalpauschalen (GP) ab 2008: <ul style="list-style-type: none">GP 1: Sozialhilfe im AsylbereichGP 2: Sozialhilfe im FlüchtlingsbereichGP 3: Nothilfe für abgewiesene Asyl Suchende und Personen mit Nichteintretensentscheid (NEE)GP 4: IntegrationGP 5: Verwaltungskosten
Weitere Auszahlungen an Kantone: <ul style="list-style-type: none">- Beschäftigungsprogramme- Betreuungskosten- Verwaltungskosten- Sprachkurskosten- Nothilfe für Nichteintretensentscheide (NEE)- Integrations- und Ausbildungsprojekte	

Die ausgerichteten Pauschalen des Bundes müssen gemäss dem vorgesehen Zweck verwendet werden und den zuständigen Stellen zur Verfügung stehen. Es ist im Besonderen zu beachten, dass mit der Integrationspauschale, die im Zeitpunkt eines positiven Entscheides für Asyl oder für eine vorläufige Aufnahme ausgerichtet wird, länger dauernde Programme zum Spracherwerb oder zur beruflichen und sozialen Integration einer Person finanziert werden müssen. Diese Beiträge müssen dann während der ganzen Programmperiode den ausführenden Stellen zur Verfügung stehen.

Es ist vorgesehen, die Aufgabe der Integration auf die grösste Gruppe der hier anwesenden Personen des Asylwesens, nämlich auf die vorläufig aufgenommenen Personen, zu erweitern. Vorläufig Aufgenommene nach einem Aufenthalt von sieben Jahren sowie definitiv abgewiesene Asylsuchende fallen nicht mehr in die Bundeszuständigkeit. Allfällige Sozialhilfekosten müssen ab diesem Zeitpunkt nach kantonalem Sozialhilfegesetz (GDB 870.1) von den Gemeinden getragen werden. Der Sockelbetrag pro Kanton von Fr. 326 000.– wird wegfallen und der Bundesbeitrag an die Sozialhilfekosten der Asylsuchenden und der Flüchtlinge wird nach einer Formel, die unter anderm den Anteil von Erwerbstätigen, die kantonale Situation auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt, Anzahl Personen pro Unterstützungsdossier, die Höhe der Krankenkassenprämien usw. berücksichtigt, berechnet. Die finanziellen Auswirkungen können daher zur Zeit im Kanton nicht genau berechnet werden.

Es ist zu beachten, dass die oben beschriebenen Auswirkungen durch die Änderungen auf Bundesebene bedingt sind und nicht durch die vorliegende kantonale Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer sowie zum Asylgesetz.

6. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Mit Beschluss vom 29. Mai 2007 wurde die Vollziehungsverordnung vom Regierungsrat in erster Lesung verabschiedet und ein Vernehmlassungsverfahren bei den Einwohnergemeinden und den Gerichten durchgeführt.

Alle Eingeladenen haben sich zum Entwurf geäussert. Die Vorlage wurde allgemein gut aufgenommen. Man ist sich bewusst, dass hier der Vollzug von Bundesrecht zu regeln ist

und sich die Bestimmungen hauptsächlich auf die Zuständigkeiten beschränken. Die Einwohnergemeinden erwarten von der Abteilung Migration alle Daten, die sie zur Führung der Einwohnerkontrolle benötigen. Diesem Wunsch kann nicht vollumfänglich entsprochen werden, weil die ausländerrechtliche Erfassung nicht mit den Registerdaten der Einwohnerkontrolle übereinstimmen (z.B. Konfession, Krankenkasse, Grundeigentum sind ausländerrechtlich nicht von Bedeutung). Im Weiteren möchten die Gemeinden konkreter wissen, welche Aufgaben sie im Rahmen der Integration von ausländischen Personen zu übernehmen haben. Der Bund sieht ab 2009 Programmvereinbarungen mit den Kantonen vor. Die Förderung richtet sich ausserhalb der Regelstrukturen nach einem Schwerpunkteprogramm des Bundes. Einer dieser Schwerpunkte ist Sprache und Bildung.

7. Vorteile der Neuregelung

- Die Vollzugszuständigkeiten und Aufgaben werden mit Rücksicht auf die neue Bundesgesetzgebung im Ausländer- und Asylbereich geregelt. Dabei wird auch der stufengerechten Umsetzung Rechnung getragen.
- Durch das Zusammenführen der beiden bisherigen Vollziehungsverordnungen sind die Regelungen übersichtlicher und Doppelspurigkeiten werden vermieden.
- Die neuen Aufgaben im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern sind auf Stufe Kanton und Gemeinden rechtlich abgestützt und können bei Bedarf durch den Regierungsrat in Ausführungsbestimmungen weiter geregelt werden.
- Die zuständigen Stellen finden ihre Aufgaben betreffend des Ausländer- und Asylbereichs in einer Verordnung. Die vielen Verweise auf die neue Bundesgesetzgebung dienen der Rechtssicherheit im Vollzug.

8. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

Die bisherigen Vollziehungsverordnungen aus den Jahren 1988 und 1996 haben sich grundsätzlich bewährt. Bewährtes wird sinngemäss von den alten Verordnungen übernommen, teilweise ergänzt und redaktionell angepasst. Als Vorlage diente die Vollziehungsverordnung zum ANAG (GDB 113.21). Die Bereiche aus der Vollziehungsverordnung zum Asylgesetz (GDB 113.51) wurden mit diesem Erlass verknüpft.

Die Regelungsdichte auf Bundesebene ist sehr hoch. Ausdruck davon sind zehn Bundesverordnungen. Auf kantonaler Ebene sind entsprechend fast ausschliesslich die Vollzugszuständigkeiten zu regeln. Der Begriff „Nettogesetzgebung“ kommt hier zum Tragen; d.h. die Vorlage orientiert sich an der hohen Regelungsdichte der Bundesgesetzgebung und beschränkt sich auf die notwendigen Vollzugsbestimmungen.

8.1 Regelung der Anwesenheit

Art. 2 sieht vor, dass die Einwohnergemeinden nur noch in jenen Fällen um eine Stellungnahme angegangen werden, bei denen die Einkommensverhältnisse nicht klar über den SKOS-Mindestansätzen liegen oder die Wohnverhältnisse knapp sind. Das Bundesgesetz setzt eine bedarfsgerechte Wohnung voraus. Begründete Stellungnahmen der Gemeinden sind für den Entscheid der Abteilung Migration verbindlich.

Art. 3 übernimmt die gängige, bewährte Praxis. Die Stellungnahme betreffend Personen im Asylbereich wird beim kantonalen Sozialamt bzw. bei der Asylkoordination eingeholt. Die Daten werden dort erhoben, wo sie vorhanden sind.

8.2 Sozialhilfe und Nothilfe

Art. 4 ist neu und weist auf die Rechtsgrundlagen hin, nach welchen ein gesetzlicher Anspruch auf Sozialhilfe- und Nothilfeleistungen besteht. Nach Abs. 2 kann in Ausführungsbestimmungen des Regierungsrats festgelegt werden, wo bei den Unterstützungsleistungen an Asylsuchende sowie vorläufig aufgenommene Personen von den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) abgewichen werden kann. Damit wird

der besonderen Situation der oft in kollektiv untergebrachten Personen Rechnung getragen. Ohne diese Bestimmung wären durch vorläufig aufgenommene Personen Leistungen gemäss SKOS-Richtlinien einklagbar.

Art. 5 legt fest, wer die Kosten für Sozialhilfe- und Nothilfeleistungen zu tragen hat. Abs. 1 und 2 wurden unverändert übernommen. In Abs. 3 wird die Regelung gemäss Sozialhilfegesetz ergänzt und im Abs. 4 wird der neue Aufgabenbereich der Integration geregelt. Im Asylbereich werden vom Bund Integrationspauschalen an den Kanton ausgerichtet. Dieses Geld kann projektbezogen beim Kanton beantragt werden. Diese Beiträge sollen insbesondere für Sprache und Bildung ausserhalb der Regelstrukturen eingesetzt werden.

8.3 Zwangsmassnahmen

Um den Vollzug der Wegweisung von Personen ohne Asylgrund zu verbessern, sieht das AuG mit der kurzfristigen Festhaltung bis zu drei Tagen (Art. 73 AuG), der Ausschaffungshaft wegen fehlender Mitwirkung bei der Beschaffung der Reisepapiere (Art. 77 AuG) und der Durchsetzungshaft (Art. 78 AuG) neue Zwangsmassnahmen vor. Wie bisher werden die Zwangsmassnahmen von der Abteilung Migration verfügt. Die Akten gehen unmittelbar nach der Hafteröffnung an das Kantonsgerichtspräsidium, das innerhalb von 96 Stunden die Rechtmässigkeit der Haft überprüfen muss. Dieses Verfahren hat sich nach bisherigem Recht bewährt und wird so auch im neuen AuG fortgeführt (Art. 80).

Art. 7 regelt die Zuständigkeit betreffend Anordnung von Zwangsmassnahmen. Die kurzfristige Festhaltung dient im Besonderen der Identitätsabklärung, sei es zu einem Linguatetest oder einer Anhörung bei einer Botschaft, einem Konsulat oder beim Bundesamt für Migration (BFM). Die Ausschaffungshaft wegen fehlender Mitwirkung bei der Beschaffung der Reisepapiere darf höchstens sechzig Tage dauern und kommt dann zur Anwendung, wenn die kantonale Behörde die Reisepapiere beschaffen muss. Die Durchsetzungshaft setzt voraus, dass die ausreisepflichtige Person innerhalb der angesetzten Frist nicht ausgereist ist und die Wegweisung auf Grund ihres persönlichen Verhaltens nicht vollzogen werden kann.

Art. 8 bestimmt wie bisher, was die Abteilung Migration bei der Hafteröffnung zu tun hat. Die Hafteröffnung wird mündlich – im Bedarfsfall unter Beizug einer übersetzenden Person – eröffnet. Über die Hafteröffnung ist Protokoll zu führen. Haftverfügung und Protokoll werden der inhaftierten Person ausgehändigt. Die Information über Rechte und Pflichten sowie die Haftordnung erhalten die Inhaftierten jeweils schriftlich in einer ihr verständlichen Sprache. Das Informationsblatt ist in neun Sprachen übersetzt. Der Schriftenverkehr erfolgt ausschliesslich auf Deutsch. Verfügt die inhaftierte Person über finanzielle Mittel, werden die Ausschaffungskosten verrechnet.

Art. 9 regelt die Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden. Der unmittelbare Kontakt mit der Abteilung Rückkehr beim Bundesamt für Migration und der Reiseorganisation Swiss-REPAT des Bundesamts für Migration sind im Wegweisungsvollzug unverzichtbar. Er hilft dem Beschleunigungsgebot Rechnung zu tragen. Das Kantonsgerichtspräsidium hat die Pflicht, die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft innert 96 Stunden zu überprüfen. Damit diese richterliche Überprüfung termingerecht garantiert werden kann, ist die Abteilung Migration verpflichtet, das Kantonsgerichtspräsidium sofort mit den Haftakten zu bedienen. Wie bisher übernimmt die Abteilung Migration auf Wunsch der inhaftierten Person in Abs. 3 die Pflicht, eine Person oder Organisation in der Schweiz über die Verhaftung zu informieren. Neu wird auch die Gefängnisverwaltung über die Einweisung informiert.

Art. 10 stützt sich auf Art. 80 AuG. Die Teilnahme der Abteilung Migration bei der mündlichen Verhandlung hat sich bewährt. Es gibt in jeder Verhandlung Fragen seitens des Haftrichters, die so direkt beantwortet werden können. Zudem kann die Abteilung Migration ohne Verzug Anordnungen entgegennehmen.

Art. 11: Diese Regelung ist neu und dient der Klärung. Der Haftrichter kann auf eine mündliche Verhandlung verzichten, wenn die Ausschaffung voraussichtlich innerhalb von acht Tagen erfolgen wird und sich die betroffene Person damit schriftlich einverstanden

erklärt (Art. 80 Abs. 3 AuG). Neu ist auch, dass eine Vertretung der Abteilung Migration an der Verhandlung teilnehmen muss. Die Teilnahme war nicht zwingend, hat sich aber bewährt. Gemäss geltender Verordnung war die Fremdenpolizei lediglich zur Verhandlung vorzuladen (vgl. Art. 15 Abs. 2). Dass ein allfälliger Rechtsbeistand an der Verhandlung teilnehmen kann ist mit der Bestimmung in Abs. 3 geregelt. Gemäss bisheriger Praxis führt ein Gerichtsschreiber oder eine Gerichtsschreiberin das Protokoll (Abs. 4).

Art. 13 beinhaltet die Eröffnung des Entscheides unmittelbar nach der mündlichen Verhandlung. Sie bietet Gewähr, dass eine Haftentlassung ohne Zeitverlust vollzogen werden kann. Zudem ist die mündliche Übersetzung in einer für die inhaftierte Person verständlichen Sprache sichergestellt. Es ist bisherige Praxis. Neu soll die Gefängnisverwaltung mit dem Entscheiddispositiv und weiteren Angaben des Kantonsgerichtspräsidiums bedient werden. Es handelt sich dabei um wichtige Informationen über den Vollzug (z.B. Haftdauer, Verlegung in ein anderes Gefängnis, Arztbesuch usw.)

Art. 14 regelt das Vorgehen bei einer Haftverlängerung. Je nach Haftart gelten gemäss AuG unterschiedliche Fristen betreffend Anordnung und Verlängerung. Nach gängiger Praxis wird die Haft nach der voraussichtlichen Dauer des Vollzugs der Wegweisung ausgerichtet. Es kommt auch vor, dass Vollzugshindernisse eine Verlängerung der Haft rechtfertigen. Eine Haftverlängerung muss beim Haftrichter beantragt und in einem erneuten Haftüberprüfungsverfahren beurteilt werden.

Art. 15 wurde mit Blick auf die bisherigen Erfahrungen überarbeitet. Er trägt dem Umstand Rechnung, dass die ausländerrechtliche Haft im heutigen Gefängnis Sarnen seit November 2006 nur noch kurze Zeit möglich ist. Abs. 1 regelt die Verlegung und die Anwendung der jeweiligen Gefängnisordnung am Vollzugsort. Problematisch im Gefängnis Sarnen sind die Einzelhaft und die fehlenden Sozialkontakte bei einer länger dauernden Haft (Bundesgerichtsentscheid betreffend Vollzug von Ausschaffungshaft in einem Fall in Trogen). Deshalb soll grundsätzlich eine inhaftierte Person innert zehn Tagen in ein entsprechend eingerichtetes Gefängnis verlegt werden. Die zehn Tage sind insofern gerechtfertigt, weil Inhaftierte für die Hafteröffnung, Haftüberprüfung, mündliche Verhandlung durch das Kantonsgerichtspräsidium, das Übersetzen und Aushändigen des Entscheids, der verantwortlichen Behörde vor Ort zur Verfügung stehen müssen. In bestimmten Ausnahmefällen soll eine einwöchige Haftverlängerung im Gefängnis Sarnen möglich sein (Abs. 3). Länger dauernde Ausnahmen kann das Kantonsgerichtspräsidium bewilligen, wenn sich die inhaftierte Person schriftlich damit einverstanden erklärt (Abs. 4). Gemäss gängiger Praxis entscheidet das Kantonsgerichtspräsidium innert 96 Stunden im Rahmen der Haftüberprüfung über die Dauer der Unterbringung im Gefängnis Sarnen. Diese Ausgangslage bedingt, dass der Kanton über Alternativen verfügen muss. Der Kanton ist mit dem Kanton Nidwalden betreffend Vereinbarung mit dem Gefängnis in Stans in Kontakt. Bisher hat das Ausschaffungsgefängnis in Basel mehrfach Platz geboten. Die Abs. 5 und 6 sind neu und dienen insbesondere der Rechtssicherheit. Jugendliche, die das 15. Altersjahr noch nicht erfüllt haben, dürfen nicht inhaftiert werden. Bei Minderjährigen zwischen dem 15. und 18. Altersjahr ist die Haftdauer auf zwölf Monate beschränkt. Abs. 7 übernimmt die gängige Praxis. Die Abteilung Migration ist einweisende Behörde und damit für das Verfahren und den Vollzug der Wegweisung zuständig. Sie entscheidet im Rahmen der jeweiligen Gefängnisordnung zusammen mit der entsprechenden Gefängnisverwaltung über die Haftmodalitäten. Die Aufsicht im Gefängnis obliegt dem Gefängnispersonal.

In **Art. 16** wird das Verfahren bei Haftentlassungsgesuchen geregelt. Gemäss Art. 80 Abs. 5 AuG kann eine inhaftierte Person einen Monat nach der richterlichen Haftüberprüfung ein erstes Haftentlassungsgesuch einreichen. Nachdem über ein solches Gesuch entschieden worden ist, kann bei der Vorbereitungs- und Durchsetzungshaft nach einem Monat und bei der Ausschaffungshaft erst nach zwei Monaten erneut ein solches Gesuch gestellt werden.

Gemäss **Art. 17** kann die Abteilung Migration während eines Aus- oder Wegweisungsverfahrens die Durchsuchung dieser Personen sowie der mitgeführten Sachen anordnen. Die Durchsuchung hat zum Zweck, allfällig mitgeführte Reise- und Identitätspapiere für den Vollzug der Wegweisung sicherzustellen. Die Durchsuchung hat durch die Polizei zu

erfolgen und darf nur von einer Person gleichen Geschlechts durchgeführt werden.

Art. 18: Die Durchsuchung von Wohnungen und andern Räumen kann vom Kantonsgerichtspräsidium dann angeordnet werden, wenn der dringende Verdacht besteht, dass sich eine weg- oder auszuweisende Person darin verborgen hält. Die Durchsuchung von Räumen nach Ausweispapieren ist gemäss Art. 70 Abs. 2 AuG nicht gestattet.

Art. 19 hat sich bereits in der bisherigen Verordnung (Art. 23) bewährt. Die kantonale Beschwerdeinstanz ist beizubehalten. Im Übergangsrecht haben einige Kantone auf diese verzichtet, was zu einer Vielzahl von Beschwerden an das Bundesgericht zur Folge hatte. Die Bundesgerichtsentscheide haben für eine einheitliche Praxis im Vollzug beigetragen. Es gibt keine Veranlassung von der kantonalen Beschwerdeinstanz abzuweichen und dadurch das Bundesgericht zusätzlich zu belasten.

Bei **Art. 20** spricht man neu allgemein vom Rechtsbeistand, während sich die geltende Verordnung (Art. 24) lediglich auf den amtlichen Rechtsbeistand beschränkte. Die Gewährung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes wird vom zuständigen Gerichtspräsidium entschieden. Einem Antrag wird nach gängiger Praxis zugestimmt, wenn ein allfälliges Beschwerdeverfahren rechtlich nicht aussichtslos ist. Bisher bestand nach Ablauf von drei Wochen Anrecht auf einen amtlichen Rechtsbeistand (Art. 24 Abs. 1).

8.4 Zuständigkeiten

Art. 22 legt die Zuständigkeiten des Regierungsrats fest. Er sorgt für die erforderlichen Strukturen im Asylbereich und erlässt Ausführungsbestimmungen für die Sozialhilfe. Es besteht die Möglichkeit zum Beispiel für die Betreuung und Unterbringung extern Leistungsverträge abzuschliessen. Neu ist der Vollzug von Integrationsaufgaben. In diesem Bereich soll der Regierungsrat die Möglichkeit haben, Aufgaben die allenfalls über den Bereich einer Ansprechstelle (Art. 26 Abs. 2) hinausgehen, in Ausführungsbestimmungen zu regeln. Der Gebührentarif für den Arbeitsmarkt besteht bereits (GDB 113.212) und wird hier wieder rechtlich abgestützt.

Art. 23 umschreibt die Aufgabe des Sicherheits- und Gesundheitsdepartements. Das Sicherheits- und Gesundheitsdepartement regelt wie bisher die Sozialhilfe an Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen solange sie in Bundeszuständigkeit sind (Abs.1). Es ist zudem gemäss Art. 3 Abs. 1 der Ausführungsbestimmungen über die Aufgaben und Gliederung der Departemente (GDB 133.11) zuständig für den Straf- und Massnahmenvollzug und für das Gefängnis. Entsprechend können Synergien genutzt werden. Es ist wichtig, dass das Sicherheits- und Gesundheitsdepartement für die allgemeine Bereitstellung bzw. Beschaffung (gemeinsame Trägerschaft oder Leistungskauf) der notwendigen Vollzugseinrichtungen zuständig ist. Nicht gemeint ist damit die Suche von Unterbringungsmöglichkeiten bzw. Platzierung im Einzelfall, wenn die eigenen Plätze bereits belegt sind.

Art. 24 umschreibt die Zuständigkeit und die Bereiche des Sozialamts. Das Sozialamt koordiniert insbesondere die Unterbringung, Betreuung und Integration der Asylsuchenden, Schutzbedürftigen, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge, die in Bundeszuständigkeit sind. Diese Regelung, insbesondere die Koordinationsstelle zum beauftragten Dritten, hat sich bewährt. Es kann weiter in seinem Zuständigkeitsbereich mit den Bundesstellen direkt verkehren. Das Sozialamt verwaltet die für seinen Bereich ausgerichteten Bundesbeiträge. Bei unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden ist wie bisher das Sozialamt bzw. die Asylkoordination dafür besorgt, dass der minderjährigen Person eine Vertrauensperson zugewiesen wird.

Art. 25 wurde angepasst. Die Kantonspolizei ist nicht mehr zuständig für die Anhörung von Asylsuchenden. Anhörungen werden von der Abteilung Migration oder immer häufiger direkt durch das Bundesamt für Migration durchgeführt. Im Rahmen des Generalauftrags unterstützt die Polizei die Abteilung Migration insbesondere bei der Durchführung von Zwangsmassnahmen sowie durch die Amtshilfe (Art. 97 AuG).

Art. 26 ordnet den Vollzug des AuG und des AsylG gemäss bisheriger Praxis der Abteilung Migration zu. Die Abteilung Migration vollzieht die Aufgaben der ehemaligen Frem-

denpolizei, die bei der Verwaltungsorganisation 1999 beim Amt für Arbeit integriert worden ist. Sie ist auch zuständig für die arbeitsmarktliche Prüfung betreffend Gesuche zur Erwerbstätigkeit von ausländischen Personen (Art. 40 Abs. 2 AuG). In Abs. 2 wird die Ansprechstelle für Integrationsfragen (Art. 57 Abs. 3 AuG) geregelt. Hier wird die bisherige Regelung aus dem Bericht des Regierungsrates zur Ausländer- und Integrationspolitik des Kantons Obwalden vom 24. September 2001 übernommen (32.01.05).

Art. 27 übernimmt die gängige Praxis. Der Bund legt die Höchstgrenzen der kantonalen Gebühren fest. Daraus resultiert, dass eine Herabsetzung der Gebühren möglich ist.

Art. 28 ist neu und klärt die Amtshilfe und die Datenbekanntgabe. Das AuG bestimmt in Art. 97, dass sich die Behörden zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben gegenseitig unterstützen müssen und Einsicht in die Akten zu gewähren haben. Art. 9 des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich gibt vor, welchen Behörden das Informationssystem durch ein Abrufverfahren zugänglich gemacht werden kann (z.B. der zentralen Ausgleichsstelle der AHV, den kantonalen Steuerbehörden für ihre Aufgaben bei der Erhebung der Quellensteuer usw.). Kantonal wird für den Einzelfall geregelt, dass die Abteilung Migration Dritten erforderliche Personendaten bekannt geben darf, wenn sie zur Erfüllung eines gesetzlichen Auftrags benötigt werden (z.B. Verkehrssicherheitszentrum, Krankenversicherung).

Art. 29 ist redaktionell angepasst worden und entspricht sinngemäss Art. 5 der bisherigen Verordnung über Aufenthalt und Niederlassung von ausländischen Personen. Auch im neuen Bundesgesetz wird verlangt, dass die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der von der Vollzugsbehörde angeordneten Haft, von einer richterlichen Behörde überprüft wird. (Art. 80 Abs. 2 AuG).

Art. 30 Abs. 1 regelt die Meldepflicht der Strafbehörden. In Abs. 2 wird das Verhöramt verpflichtet der Abteilung Migration unaufgefordert Strafuntersuchungen, Verhaftungen und illegal Anwesende zu melden. Solche frühzeitigen Meldungen sind wichtig, weil bei schweren Fällen nicht selten zwei bis drei Jahre benötigt werden, bis die Strafbehörde vor Gericht entscheiden kann. So können bspw. entsprechende Asylverfahren beschleunigt oder Fehlbare aus dem AuG-Bereich im Sinne einer Verwarnung frühzeitig auf mögliche ausländerrechtliche Konsequenzen aufmerksam gemacht werden. Die rechtliche Abstützung ist in Art. 97 AuG gegeben. Mit dem Begriff „Strafuntersuchungen“ sind Bagattelfälle (Übertretungen) ausgenommen und nur jene gemeint, die für die Regelung des Aufenthalts von Ausländerinnen und Ausländer ausschlaggebend sein können (z.B. Delikte gegen Leib und Leben, Widerhandlung gegen das Betäubungsmittelgesetz, Raub, Diebstahl, grobe Verletzung von Verkehrsregeln usw.).

In **Art. 31** werden die Zuständigkeiten der Einwohnergemeinden geregelt. Abs. 2 trägt dem neuen Sachverhalt Rechnung, dass Scheinehen einen Straftatbestand gemäss Art. 118 Abs. 2 AuG darstellen und dass die Migrationsbehörde mit schwierig zu integrierenden Personen ausländischer Nationalität eine verpflichtende Integrationsvereinbarung abschliessen kann (Art. 54 AuG). Dazu ist die Migrationsbehörde auf Hinweise angewiesen. Neu ist Abs. 3, in dem die Einwohnergemeinden zur Förderung der Integration von ausländischen Personen mitverpflichtet werden. Im Migrationsbereich verlangt der Bund vom Kanton eine Programmvereinbarung. Eine solche soll in Zusammenarbeit mit den Gemeinden im Übergangsjahr 2008 abgeschlossen werden. Die Integrationsförderung richtet sich ausserhalb der Regelstrukturen nach dem Schwerpunkteprogramm des Bundes. Abs. 4 regelt der kantonalen Sozialgesetzgebung entsprechend, dass für ausländische Personen, deren Unterstützungskosten nicht vom Bund rückvergütet werden, die Einwohnergemeinden Ansprechstelle sind. Es ist sinnvoll, die Einwohnergemeinde als physische Ansprechstelle zu bezeichnen und die sozialhilferechtliche Zuständigkeiten nicht nur auf die Kostentragung Art. 5 Abs. 3 dieser Verordnung zu beschränken.

Art. 33 stützt sich auf den Grundsatz „keine Strafe ohne Gesetz“.

Art. 34 wurde redaktionell angepasst.

Art. 35 ist notwendig um die bestehende Vollziehungsverordnung zum ANAG (GDB 113.21) und jene zum Asylgesetz (GDB 113.51) aufzuheben. Der Regierungsrat bestimmt gemäss **Art. 36** das Inkrafttreten. Weil die neue Bundesgesetzgebung am 1. Januar 2008 in Kraft treten wird, soll die neue Verordnung auf den gleichen Zeitpunkt gelten.

Beilage:

– Entwurf Verordnung