

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 7. April 2009

304

GRG NR.	08	IN 20	78
---------	----	-------	----

Interpellation Martin Klöti vom 21. Januar 2009 betreffend Betreuung Asylsuchender durch den Kanton statt Zuweisung an die Gemeinden

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat nimmt zum eingangs erwähnten Vorstoss wie folgt Stellung:

1. Vorbemerkungen

Wie die nachstehende Tabelle zeigt, haben die Asylgesuche in der Schweiz im vergangenen Jahr zwar zugenommen, bewegen sich aber im Vergleich zu 2003 und früher auf tieferem Niveau.

Jahr	Gesuche CH	Zuweisungen TG (theoretisch)	Zuweisungen effektiv	Zuweisungen an Gemein- den	Bestand TG	
					vorläufig Aufgenommene	Bestand in Durch- gangsheimen
2001	20'633	509	273	152	1'147	239
2002	26'125	800	323	209	1'028	153
2003	20'806	761	127	36	693	164
2004	14'248	464	63	21	597	116
2005	10'061	247	34	4	487	115
2006	10'537	225	35	6	428	118
2007	10'387	232	47	7	368	105
2008	16'606	216	207	9	93*	259

* Der starke Rückgang ist eine Folge der ab 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Regelung, wonach Personen mit einer vorläufigen Aufnahme, die vor 7 und mehr Jahren in die Schweiz eingereist sind, nicht mehr als Personen des Asylrechts gelten.

Das Bundesamt für Migration (BFM) sieht den Hauptgrund für den Anstieg neuer Asylgesuche im Jahre 2008 in der Verlagerung der von auswanderungswilligen Personen aus der Region Afrika-Subsahara benutzten Migrationsrouten. Die Zahl der Personen, die das Mittelmeer von nordafrikanischen Ländern (insbesondere Libyen) aus in Rich-

tung Italien (Lampedusa und Sizilien) überqueren, hat sich im Jahre 2008 auf rund 33'000 Personen verdoppelt. Abgesehen von Personen aus Eritrea wird diese Route zusätzlich und auch in grossem Umfang von Menschen aus Somalia und Nigeria benutzt.

Weder die italienischen Behörden noch die EU-Grenzschutzagentur FRONTEX waren im Jahre 2008 in der Lage, die illegale Zuwanderung von Migranten via Lampedusa zu unterbinden. Viele dieser illegalen Migranten dürften weiterwandern, wobei davon auszugehen ist, dass ein beachtlicher Teil früher oder später in die Schweiz gelangen wird, um hier Asylgesuche einzureichen. Diese Annahme dürfte auch die in der Schweiz erheblich angestiegenen Zahlen neuer Asylgesuche zumindest teilweise erklären.

Die massiv gestiegene Zahl von Asylgesuchen von Personen aus Eritrea ist auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zurückzuführen, das entschieden hat, dass Deserteuren und Refraktären aus Eritrea in der Schweiz Asyl zu gewähren sei.

In der Schweiz stehen im Jahre 2008 nach den Asylsuchenden aus Eritrea und Somalia Gesuchsteller aus dem Irak an dritter Stelle. Die Situation im Irak hat sich diesbezüglich im Vergleich zu 2007 nicht wesentlich verbessert. Zudem hat Schweden, das bis vor kurzer Zeit eine der wichtigsten Destinationen für irakische Asylsuchende war, seine bisher liberale Praxis verschärft und dem europäischen Niveau angepasst, was zu einer Umlenkung innerhalb von Europa geführt hat. Serbien und der Kosovo stehen an vierter Stelle. Dies erstaunt, nachdem der Kosovo ein von der Schweiz anerkannter unabhängiger Staat ist und sich die Lage in Serbien nach dem Balkankrieg weitgehend beruhigt hat. An fünfter Stelle liegen Asylgesuche von Personen aus Sri Lanka. Die Gesuche haben schon seit 2006 kontinuierlich zugenommen. Mit der Eskalation des bewaffneten Konflikts Anfang 2008 verschlechterte sich jedoch die Lage in Sri Lanka zusätzlich. Nigeria liegt an sechster Stelle. Zu den wichtigsten zehn Herkunftsstaaten von neuen Asylsuchenden zählten im Jahre 2008 sodann die Türkei, Georgien, Afghanistan und der Iran.

Für den Thurgau wirkte sich der Rückgang direkter Ausschaffungen ab dem Empfangszentrum Kreuzlingen unverhältnismässig stark aus, was zur Verfünfachung der effektiven Zuweisungen und fast doppelten Auslastung der 144 Plätze in den Durchgangsheimen führte. Aufgrund dieser Belastungssituation ist die Zuweisung von Asylsuchenden an die Gemeinden unvermeidbar.

Im Zusammenhang mit den massiven Auswirkungen der Zuweisungen an den Kanton Thurgau und der damit einhergehenden Betroffenheit als Empfangszentrumsanton steht das zuständige Departement in ständigem Kontakt mit dem BFM. Damit konnte Ende 2008 ein inoffizieller Zuweisungsstopp erreicht werden.

2. Zu den einzelnen Fragen

Frage 1

Auch in der Vergangenheit mussten, sobald dem Kanton jeweils über 200 Personen pro Jahr zugewiesen wurden, die Gemeinden für die Platzierung von Asylsuchenden einbezogen werden. Lag die Zahl darunter, erfolgten Zuweisungen in der Regel nur mit Rücksicht auf den Arbeitsort bzw. Familienzusammenführungen. Ab dem Jahr 2003 erfolgten keine systematischen Zuweisungen mehr, da für die wenigen neu zugewiesenen Personen in den Durchgangsheimen genügend Platz vorhanden war und die Asylsuchenden daher solange in den Strukturen der Durchgangsheime belassen werden konnten, bis sie eine Erwerbstätigkeit und eine in der Nähe des Arbeitgebers gelegene Wohnung gefunden hatten. Gemeindezuweisungen mussten auch deshalb keine mehr angeordnet werden, da es sich bei den Personen, die eine Arbeit gefunden hatten, um solche mit einer vorläufigen Aufnahme handelte, die innerhalb des Kantons, dem sie zugewiesen sind, das Recht auf freie Wahl des Wohnsitzes haben.

Wie eingangs erläutert, änderte sich die Situation während des Jahres 2008 grundlegend: einerseits nahmen die Asylgesuche um rund 60 % zu, und andererseits gingen die Direktausweisungen ab Empfangszentrum radikal zurück. Diese Umstände führten zu einer Zunahme der Zuweisungen um fast 500 %. Der Kanton begegnete dieser Zunahme, indem er die Strukturen in den Durchgangsheimen anpasste und die Kapazitäten durch eine höhere Belegung der Zimmer ausbaute. Mit der Zumiete von Wohnungen als Ableger der fünf Durchgangsheime konnte er zusätzliche Unterbringungskapazitäten schaffen. Die Suche nach einer geeigneten Liegenschaft für ein zusätzliches Durchgangsheim blieb aber trotz intensiven Bemühungen erfolglos. Aufgrund dieser Sachlage sah sich der Kanton veranlasst, erneut Zuweisungen an die Gemeinden in Erwägung zu ziehen.

Auf diese Möglichkeit wies der zuständige Regierungsrat bereits an der Jahresversammlung der Thurgauischen Konferenz für öffentliche Sozialhilfe (TKöS) vom 25. Juni 2008 hin. In seinem Rundschreiben vom Juli 2008 bekräftigte das kantonale Fürsorgeamt, wenn der Trend bezüglich Zuweisungen anhalte, werde man nicht umhin kommen, wieder Zuweisungen anzuordnen. An der Herbstkonferenz der TKöS vom 19. November 2008 führte das kantonale Fürsorgeamt aus, dass im neuen Jahr Zuweisungen angeordnet werden müssten. Im Dezember 2008 schliesslich liess man den Gemeinden als Anhang zu einem Rundschreiben einen Verteilschlüssel zukommen, der Aufschluss über die bereitzustellenden Aufnahmekapazitäten gab. Schliesslich erfolgte im Rundschreiben vom Januar 2009 die Erklärung an alle Gemeinden, dass per 1. März 2009 verbindliche Zuweisungen erfolgen würden. Gleichzeitig wurden die Gemeinden aufgerufen, zwecks Abstimmung der Zuweisungen bereits vorgängig mit dem kantonalen Fürsorgeamt oder der Leitung der Durchgangsheime Kontakt aufzunehmen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass während rund fünf Jahren keine angeordneten Zuweisungen von Personen des Asylrechts an die Gemeinden stattgefunden haben. Der Verzicht auf eine angeordnete Zuweisung ist folglich nicht neueren Datums. Der Regierungsrat hat die Anordnung von Zuweisungen bewusst lange hinausgezögert in

der Hoffnung, darauf verzichten zu können. Er hat jedoch die Gemeinden in einem frühen Zeitpunkt darauf aufmerksam gemacht, dass sie allenfalls mit Zuweisungen rechnen müssen. Angesichts der ausserordentlichen Lage ist diese Massnahme gerechtfertigt und in ihren Konsequenzen auch zumutbar.

In rechtlicher Hinsicht ist auf Art. 28 Asylgesetz (AsylG; SR 142.31) zu verweisen, wonach Bund und Kanton Personen des Asylrechts eine Unterkunft zuweisen, dazu Bestimmungen erlassen und Massnahmen ergreifen können. Als zugewiesener Aufenthaltsort kommt nur die Gemeinde in Frage (vgl. Urteil des Schweizerischen Bundesgerichts 2P.335/1989/MF i. S. Politische Gemeinde Richterswil gegen Regierungsrat des Kantons Zürich). Den Gemeinden kommt deshalb hinsichtlich der Aufnahme der vom Bund an den Kanton Thurgau zugewiesenen Asylsuchenden keine freie Entscheidung zu, sie sind in diesem Sachbereich nicht autonom. Mit RRB Nr. 785 vom 26. August 1997 und Nr. 995 vom 30. November 1999 hat der Regierungsrat des Kantons Thurgau bestimmt, dass Asylsuchende den Gemeinden gemäss einem Verteilschlüssel, der sich an ihrer Einwohnerzahl orientiert, zuzuweisen sind. Personen in kantonalen Unterkünften werden der Standortgemeinde in Bezug auf die Erfüllung der Aufnahmequote zu 20 % angerechnet. Gemäss aktuellem Verteilschlüssel beträgt die aufzunehmende Quote der Thurgauer Gemeinden 0.14 %.

Frage 2

Es gilt zwischen Personen zu unterscheiden, über deren Asylgesuch erstinstanzlich noch nicht entschieden worden ist (AS), und solchen, deren Gesuch zwar abgewiesen wurde, die aber eine vorläufige Aufnahme erhalten haben (VA). Für Personen in einem laufenden Asylverfahren, d. h. ohne erstinstanzlichen Entscheid, steht die Integration nicht im Vordergrund. Sie kann bestenfalls ein vorübergehendes Zwischenziel sein, da mittel- bis längerfristig die Rückkehr ins Heimatland vorzubereiten ist.

Anders zeigt sich die Situation für Personen mit VA. Diese bleiben in der Regel längere Zeit oder sogar für immer in der Schweiz. Hier sieht die Asylgesetzgebung Integrationsmassnahmen vor, und der Bund richtet für diese Zielgruppe eine Integrationspau-schale aus. Bevor Personen aus den Durchgangsheimen auf die Gemeinden verteilt werden, profitieren sie vom dortigen Deutschunterricht und der Gelegenheit, an Beschäftigungsprogrammen teilzunehmen. Nach erfolgter Zuweisung kann die betreuende Gemeinde beim kantonalen Fürsorgeamt einen Antrag auf Finanzierung von Integrationsmassnahmen stellen. Im Vordergrund steht die Finanzierung von Deutschunterricht (z. B. durch Privatpersonen), Deutschkursen sowie befristeten Teilnahmen an Arbeits- und Beschäftigungsprogrammen, die auch Module für Personen mit Migrationshintergrund anbieten. Die Gesuche werden rasch und unbürokratisch behandelt. Der Kanton unterstützt also die Gemeinden im Hinblick auf die Integration der ihnen zugewiesenen Personen massgeblich. Kommt hinzu, dass es sich bei den VA um Personen handelt, die keiner besonders intensiven Betreuung bedürfen, weil sie bereits in den Durchgangsheimen in den Genuss von Integrationsmassnahmen gekommen sind.

Frage 3

Wie unter Frage 1 dargestellt, hat der Kanton die Kapazitäten der Durchgangsheime

erhöht und zusätzlichen Wohnraum gemietet. Die Suche nach geeigneten Räumlichkeiten für ein zusätzliches Durchgangsheim blieb leider ohne Erfolg.

Gegen die zentrale, langfristige Unterbringung von Asylsuchenden sprechen verschiedene Gründe:

- Generell ist zu beachten, dass sich Durchgangsheime nicht im Niemandsland, sondern immer auf Gemeindegebiet befinden. Dies gilt unabhängig davon, ob eine Gemeinde oder der Kanton für die Betreuung zuständig ist. Unter diesem Aspekt ist es geboten, eine Verteilung auf die Gemeinden vorzunehmen, um einerseits in den Durchgangsheimen Platz für neu zugewiesene Personen zu schaffen und um andererseits eine einseitige Belastung der Standortgemeinden von Durchgangsheimen, einschliesslich der Schulgemeinden, zu vermeiden. In diesem Zusammenhang sei vermerkt, dass Bestrebungen zur Schaffung von zusätzlichen Durchgangsheimplätzen durch die potenziellen Standortgemeinden unterbunden worden sind.
- Der Bund entschädigt den fürsorgerischen Aufwand für Personen mit VA während längstens sieben Jahren ab Einreise in die Schweiz. Nach Ablauf dieser Frist ist für Personen mit VA automatisch die Gemeinde für die Unterstützung zuständig, falls diese beansprucht wird. Ohne Verteilung tragen die Standortgemeinden von Durchgangsheimen mit Bezug auf die Fürsorge ein unverhältnismässig grosses Risiko.
- Zu beachten ist zudem die Integration: Der Aufenthalt in einem Durchgangsheim ist für eine beschränkte Zeit richtig und zumutbar. Nach spätestens zwei Jahren sollte aber in jedem Fall die Ausgliederung erfolgen. In der Praxis wird darauf hingewirkt, dass Asylsuchende eine unbefristete Erwerbstätigkeit als Anreiz für eine Unterkunft ausserhalb des Durchgangsheims wahrnehmen. Dies wirkt sich erfahrungsgemäss motivierend auf die Suche nach einer Erwerbstätigkeit aus und trägt zur wirtschaftlichen Selbständigkeit und Integration der betroffenen Personen bei. Diese Strategie lässt sich jedoch nur dann umsetzen, wenn die Kapazitäten in den Durchgangsheimen einen längerfristigen Aufenthalt erlauben, was seit Mitte 2008 nicht mehr der Fall ist.
- Was die Kosten der Umsetzung der Betreuung betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass eine kollektive Betreuung und Unterbringung selbstredend günstiger zu stehen kommt. Andererseits haben auch die Gemeinden die Möglichkeit, verschiedene Personen in einer gemeinsamen Wohnung unterzubringen, so dass sie mit den Globalpauschalen zumindest den materiellen Aufwand decken können.

Der Präsident des Regierungsrates

Bernhard Koch

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach