

REGIERUNGSRAT

29. Juni 2016

16.23

Postulat der FDP-Fraktion (Sprecherin Dr. Martina Sigg, Schinznach) vom 1. März 2016 betreffend Schaffung eines Kompetenzzentrums für Migrations- und Asylfragen; Ablehnung

I.

Text und Begründung des Postulats wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat lehnt das Postulat mit folgender Begründung ab:

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat teilt die grundsätzliche Stossrichtung des Postulats. Eine optimale Organisation und Zusammenarbeit in den Bereichen Migration und Asyl haben grosse Bedeutung. Dies insbesondere auch vor dem Hintergrund der aktuell angespannten Lage bezüglich der Asylsuchenden und Flüchtlinge. Der Kanton Aargau und seine Gemeinden sind mit einer hohen Zahl neuer Zuweisungen von Schutzsuchenden konfrontiert. Neben der Unterbringung stellen vor allem auch die Betreuung, die Beschäftigung sowie die Integration in Gesellschaft und Arbeitswelt beziehungsweise der konsequente Wegweisungsvollzug grosse Herausforderungen dar.

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass die Bewältigung dieser anspruchsvollen Situation gesamtheitliche Ansätze und über die departementalen Zuständigkeiten hinaus eine zielgerichtete interdisziplinäre Zusammenarbeit erfordert. Dabei ist auch der partnerschaftliche und enge Einbezug der Gemeinden notwendig, damit die anspruchsvollen und vielfältigen Verbundaufgaben im Asyl- und Flüchtlingswesen gemeinsam gelöst werden können.

Vor diesem Hintergrund hat der Regierungsrat auf Antrag des Departements Gesundheit und Soziales eine Anpassung der Abteilungsstruktur des Kantonalen Sozialdiensts beschlossen. Die Sektion Asylwesen wird neu als eine Unterabteilung geführt. Mit der Bildung der Unterabteilung wird die Führungsstruktur verbessert und auf organisatorischer Ebene wird die grosse politische Bedeutung des Asylbereichs angemessen abgebildet. Die Unterabteilungsleitung verantwortet die Umsetzung, die Entwicklung, die Planung und die Kontrolle des Asylbereichs. Sie sichert die operative und strategische Führung dieses Bereichs. Gleichzeitig wird sichergestellt, dass für die Umsetzung strategischer Projekte (wie zum Beispiel das Projekt "Grossunterkünfte") genügend interne Managementressourcen vorhanden sind. Dies wird unter anderem auch sichergestellt, indem der personell bedeutende Betreuungsbereich (aktuell rund 90 Stellen) neu von einer Sektionsleitung geführt wird. Die Bereiche Dienstleistungen und Liegenschaften sind weiterhin als Fachbereiche konzipiert.

2. Zuständigkeiten auf Bundesebene und kantonaler Ebene

2.1 Allgemeines

Wie der Regierungsrat bereits in seiner Antwort auf die (15.32) Interpellation der FDP-Fraktion vom 3. März 2015 betreffend Situation der abgewiesenen Asylsuchenden festgehalten hat, ist gemäss Art. 121 der Bundesverfassung die Gesetzgebung über die Gewährung von Asyl Sache des Bundes. Gestützt darauf und unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Gewaltenteilung sowie des föderalen Staatsaufbaus sind die grundsätzlichen Aufgaben zwischen Bund und Kantonen gesetzlich geregelt worden.

Auf Bundesebene ist das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (Staatssekretariat für Migration) für alle Belange in den Bereichen Migration und Asyl zuständig.

Die Kantone sind im Asylbereich für die Unterbringung und Betreuung einerseits und für den Wegweisungsvollzug andererseits zuständig. Dabei handelt es sich um Aufgaben, die sich wesentlich voneinander unterscheiden. Die Unterbringung und Betreuung hat primär sozialen Charakter, während der Wegweisungsvollzug eine fremdenpolizeiliche Aufgabe ist.

Deshalb sind auf kantonaler Ebene die Sozialdirektionen für die Unterbringung und Betreuung zuständig, während der Wegweisungsvollzug den Polizeidirektionen obliegt. Dementsprechend ist die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) das Kontaktgremium für den Bund für Unterbringungs- und Betreuungsfragen, während die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) sich mit dem Wegweisungsvollzug befasst.

In den Kantonen ist die Organisation in der Regel davon abhängig, ob das Sozialwesen und die fremdenpolizeilichen Belange dem gleichen Departement zugeordnet sind. Es gibt Kantone (zum Beispiel Luzern, Basel-Landschaft), in denen sich die beiden Bereiche wie im Aargau in verschiedenen Departementen befinden und dementsprechend auch die Zuständigkeiten im Asylbereich zugeordnet sind. In anderen Kantonen (zum Beispiel Zürich, Solothurn) sind beide Belange im gleichen Departement, aber unterschiedlichen Ämtern zugeteilt.

Nur in wenigen Kantonen (zum Beispiel Bern, St. Gallen) sind die Hauptaufgaben im Asylbereich (Unterbringung und Betreuung sowie Wegweisungsvollzug) auch im gleichen Amt zusammengefasst.

2.2 Situation im Kanton Aargau

Im Kanton Aargau sind fünf verschiedene Stellen mit der komplexen Thematik des Asyl- und Flüchtlingswesens befasst:

- Für die Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden ist der Kantonale Sozialdienst zuständig.
- Für den Wegweisungsvollzug von abgewiesenen Asylsuchenden sowie die Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen ist das Amt für Migration und Integration Kanton Aargau zuständig.
- Für Strafermittlungsverfahren und die Beurteilung strafrechtlich relevanter Tatbestände sind allein die Kantonspolizei beziehungsweise die Staatsanwaltschaft sowie die Gerichte Kanton Aargau zuständig.
- Alle Kinder und Jugendliche mit Aufenthalt im Kanton unterstehen der Schulpflicht. Die Abteilung Volksschule ist diesbezüglich in verschiedene schulorganisatorische Massnahmen eingebunden (Einschulungsvorbereitungskurse [EVK], regionale Integrationskurse [RIK], Intensivkurse Deutsch als Zweitsprache [DaZ], Einschulungsbegleitung [EB]).

- Bei Notlagen erlässt der Regierungsrat die erforderlichen Anordnungen, wobei dem Kantonalen Führungsstab (KFS), der organisatorisch der Abteilung Militär und Bevölkerungsschutz zugeteilt ist, vorbereitende und vollziehende Funktion zukommt. Angesichts des wachsenden Zustroms von fliehenden Menschen nach Europa hat der Regierungsrat den Kantonalen Führungsstab vorsorglich mit einer Eventualplanung für den Fall einer Notlage beauftragt.

3. Bestehende departementale Strukturen bewähren sich

In den departementalen und interdepartementalen Zuständigkeiten sind im Asyl- und Flüchtlingswesen in den Bereichen von Unterbringung und Betreuung, Bildung, Wegweisungsvollzug und Integration zahlreiche Vollzugsaufgaben wahrzunehmen. Die Postulantin regt an, die zuständigen Abteilungen in ein Kompetenzzentrum für Migrations- und Asylfragen zu überführen. Der Regierungsrat ist weiterhin überzeugt, dass eine Zusammenlegung der erwähnten Aufgaben im Vollzug nichts Relevantes ändern und über die heute bestehenden und gut funktionierenden Abläufe hinaus zu keinen massgeblichen Synergien führen würde. Aus staatsrechtlichen Gründen können zudem die Kompetenzen der Strafbehörden nicht an eine Verwaltungsbehörde übertragen werden und umgekehrt (Grundsatz der Gewaltentrennung).

Namentlich macht auch die Verschiebung von Teilen des Departements Bildung Kultur und Sport in ein Kompetenzzentrum für Migrations- und Asylfragen keinen Sinn. Die Beschulung von Kindern und Jugendlichen mit Migrations- und Asylhintergrund geschieht in der Regel in der öffentlichen Schule. Aus diesem Grund macht eine Loslösung der zuständigen Personen aus den betroffenen Abteilungen des Departements Bildung, Kultur und Sport in ein Kompetenzzentrum keinen Sinn. Besonders im Bereich der obligatorischen Schule können Fragen der Schulung von Kindern und Jugendlichen mit Migrations- und Asylhintergrund nicht gesondert vom generellen Auftrag der Volksschule behandelt werden. Die Schnittstellen zu den weiteren Themenbereichen der Volksschule (zum Beispiel Orientierung am Lehrplan, Regelung der Beurteilung und der Übertritte, Steuerung der Ressourcierung, Umgang mit schwierigen Situationen, Schulpsychologie, Integrierte Heilpädagogik und weitere Formen besonderer Förderung, Gestaltung der Schulkultur usw.) sind in diesem Fall viel bedeutender als die Schnittstellen zu generellen Migrations- und Asylfragen. Eine Herauslösung der Zuständigkeiten aus dem Rahmen der Volksschule würde zu einem grossen Koordinationsaufwand führen sowie die grosse Herausforderung mit sich bringen, innerhalb des Kompetenzzentrums das erforderliche Fachwissen zum Bildungsbereich aktuell zu halten. Zudem ist die Verzahnung zwischen den schulischen Themen so eng, dass es auch innerhalb der Abteilung Volksschule kaum Mitarbeitende gibt, die ausschliesslich für einen einzigen Themenbereich zuständig sind.

Schliesslich ist insbesondere auch vor dem Hintergrund der längerfristig anspruchsvollen finanziellen Situation des Kantons eine tief greifende Reorganisation, welche die Bildung eines Kompetenzzentrums mit sich bringen würde, nicht angezeigt. Die dafür notwendigen Ressourcen müssen zur Sicherstellung von weiterhin effizienten Verwaltungsabläufen eingesetzt werden und können nicht für organisatorische Anpassungen eingesetzt werden.

Mit der bewährten Zusammenarbeit zwischen kantonalen Stellen, Gemeinden und weiteren Organisationen sowie gemeinsamer guter Planung, Verantwortungsbewusstsein und Flexibilität ist es in den letzten zwei Jahren gelungen, eine Situation zu bewältigen, wie sie seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs in Europa beziehungsweise des Kosovo-Konflikts in der Schweiz nicht mehr zu gewärtigen war. Mit besonderen Massnahmen (Verdichtung der bestehenden Unterkünfte, temporäre mobile Unterkünfte, Geschützte Operationsstellen [GOPS]) konnte beziehungsweise kann auf die gestiegenen Anforderungen bei der Unterbringung und Betreuung reagiert werden. Es ist in diesem Zusammenhang möglich geworden, ein Kontingent von bis zu zusätzlich rund 1'000 Plätzen über die ordentliche Kapazität von rund 2'000 Plätzen hinaus bereitzustellen. Damit kann der Kanton Aargau auch in der besonderen Lagen Personen, die in die Schweiz flüchten, eine menschenwürdige Unterbringung und Betreuung gewährleisten und auch in einer schwierigen Lage ein Höchstmass an nor-

malem Alltagsleben in den Gemeinden sicherstellen. Mit dem Projekt Grossunterkünfte ist zudem ein guter Weg zusammen mit den Regionalplanungsverbänden und den Gemeinden gefunden worden.

Eine wichtige Bedeutung kommt der Integration zu, die eine Verbundaufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden ist. Gemeinsam unterstützen sie mit der Gestaltung der Rahmenbedingungen und entsprechenden Angeboten die Integration der ausländischen Bevölkerung, wozu auch die anerkannten Flüchtlinge und die vorläufig Aufgenommenen gehören. Integration ist ein gegenseitiger Prozess zwischen schweizerischer und ausländischer Bevölkerung mit dem Ziel, das Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung und der gegenseitigen Achtung und Toleranz zu ermöglichen. Sie setzt einerseits den Willen und die Bereitschaft der Migrantinnen und Migranten voraus, sich zu integrieren und andererseits die Offenheit der Aufnahmegesellschaft und das Schaffen von günstigen Rahmenbedingungen durch den Staat. Für die Umsetzung und Koordination der Integration ist die Sektion Integration und Beratung des Amtes für Migration und Integration Kanton Aargau zuständig. Sie arbeitet eng mit den Regelstrukturen, den Gemeinden und verschiedenen anderen Akteuren der Integrationsförderung zusammen. Seit Januar 2014 wird die kantonale Integrationsförderung im Rahmen des Kantonalen Integrationsprogramms (KIP) umgesetzt.

4. Interdepartementale Zusammenarbeit massvoll und gezielt stärken

Um den sich abzeichnenden Herausforderungen weiterhin auf adäquate Art und Weise begegnen zu können, ist es auch aus Sicht des Regierungsrats unerlässlich, dass Bund, Kanton, Gemeinden und weitere Organisationen weiterhin konstruktiv und kooperativ zusammenarbeiten. Es gilt über die departementalen Zuständigkeiten hinaus die Kräfte noch besser zu bündeln und die verbundpartnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Akteuren zu intensivieren und zu vereinfachen. Im Rahmen der vom Regierungsrat eingesetzten Taskforce Flüchtlingswesen sind innert kurzer Zeit verschiedene Sofortmassnahmen in den Asyl- und Flüchtlingsbereichen Freiwilligenarbeit, Integration, Kommunikation und Bildung erarbeitet worden. Es wurde der Newsletter "Flüchtlings- und Asylwesen Aargau" und die Onlineplattform www.ag.ch/fluechtlingswesen aufgeschaltet. Auf Herbst 2016 wird eine Kontaktstelle für Gemeinden besetzt, die als "Single Point of Contact" Eingangspforte für alle Fragen, Anliegen und Bedürfnisse im Zusammenhang mit dem Asyl- und Flüchtlingswesen ist.

Die guten Erfahrungen, die der Kanton dabei departementsübergreifend und in der gemeinsamen Tätigkeit mit den Gemeinden und den im Asyl- und Flüchtlingswesen tätigen Organisationen gemacht hat, sollen im Hinblick auf eine gezielte Optimierung der interinstitutionellen und Staatsebenen übergreifenden Zusammenarbeit genutzt werden. Der Regierungsrat hat deshalb die Taskforce Flüchtlingswesen beauftragt, zusammen mit den Gemeinden eine gemeinsame Organisation zu erarbeiten, mit der die gemeinsame Aufgabenerfüllung im Asyl- und Flüchtlingswesen dauerhaft und in allen Themenbereichen koordiniert werden kann. Damit wird auch die Handlungsfähigkeit bei besonderen Entwicklungen (hohe Zahl von Gesuchen und anwesenden Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich) sichergestellt. Weitere organisatorische Änderungen sind aus Sicht des Regierungsrats in diesem Bereich nicht angezeigt, weil davon keine zusätzlichen Synergien erwartet werden können.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 948.—.

Regierungsrat Aargau