

REGIERUNGSRAT

12. Februar 2014

BOTSCHAFT AN DEN GROSSEN RAT

14.27

Massnahmen zur Sicherstellung genügender Asylunterkünfte:
Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention
(Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG); Änderung

Bericht und Entwurf zur 1. Beratung

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	5
1. Ausgangslage	7
1.1 Einleitung	7
1.2 Aktuelle Unterbringungssituation	7
1.3 Parlamentarische Vorstösse	9
1.4 Aktivitäten auf Bundesebene	9
1.4.1 Dringlicher Teil der Asylgesetzrevision (sogenannte Vorlage 3)	9
1.4.2 Nicht dringlicher Teil der Asylgesetzrevision (sogenannte Vorlage 1)	10
1.4.3 Neustrukturierung des Asylbereichs (sogenannte Vorlage 2)	10
1.4.4 Verhältnis zu den geplanten Massnahmen des Kantons	11
1.5 Crime Stop	12
2. Handlungsbedarf	12
3. Vorgeschlagene Massnahmen, Ergebnis der Anhörung und Würdigung	13
3.1 Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden: Grundsatz	13
3.1.1 Ausgangslage, Problemstellung und Stossrichtung	13
3.1.2 Ergebnis der Anhörung	14
3.1.3 Würdigung	14
3.2 Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden nach Kategorien	14
3.2.1 Ausgangslage, Problemstellung und Stossrichtung	14
3.2.2 Ergebnis der Anhörung	15
3.2.3 Würdigung	16
3.3 Massnahmen bei Nichterfüllung der Aufnahmepflicht durch Gemeinden	17
3.3.1 Ausgangslage, Problemstellung und Stossrichtung	17
3.3.2 Ergebnis der Anhörung	18
3.3.3 Würdigung	19
3.4 Unterbringungskonzept des Kantons	19
3.4.1 Ausgangslage, Problemstellung und Stossrichtung	19
3.4.2 Ergebnis der Anhörung	22
3.4.3 Würdigung	22
3.5 Grossunterkünfte: Rechtliche Voraussetzungen und Standorte	22
3.5.1 Ausgangslage, Problemstellung und Stossrichtung	22
3.5.2 Ergebnis der Anhörung	25
3.5.3 Würdigung	26
3.6 Gemeinden mit Grossunterkünften	26
3.6.1 Ausgangslage, Problemstellung und Stossrichtung	26
3.6.2 Ergebnis der Anhörung	28
3.6.3 Würdigung	28
3.7 Finanzierung der Grossunterkünfte	29
3.7.1 Ausgangslage, Problemstellung und Stossrichtung	29
3.7.2 Ergebnis der Anhörung	32
3.7.3 Würdigung	32
3.8 Betrieb der Grossunterkünfte	33
3.8.1 Ausgangslage, Problemstellung und Stossrichtung	33
3.8.2 Ergebnis der Anhörung	34
3.8.3 Würdigung	35
3.9 Kinder in kantonalen Grossunterkünften und Schule	35
3.9.1 Ausgangslage, Problemstellung und Stossrichtung	35
3.9.2 Ergebnis der Anhörung	37
3.9.3 Würdigung	37

4. Erläuterungen zu den einzelnen Paragrafen.....	38
5. Verhältnis zur mittel- und langfristigen Planung	42
6. Auswirkungen	43
6.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton.....	43
6.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft.....	44
6.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft	44
6.4 Auswirkungen auf die Umwelt.....	44
6.5 Auswirkungen auf die Gemeinden	45
7. Weiteres Vorgehen.....	45
Antrag	45

Abkürzungsverzeichnis

ARE	Abteilung Raumentwicklung
AsylG	Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (SR 142.31)
AsylV 1	Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen vom 11. August 1999 (SR 142.311)
AsylV 2	Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen vom 11. August 1999 (SR 142.312)
ARPF	Ausreisepflichtige Personen (nach abgeschlossenem ordentlichen Asylverfahren oder nach Erhalt eines Nichteintretensentscheids)
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz) vom 16. Dezember 2005 (SR 142.20)
BauG	Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz) vom 19. Januar 1993
BBl	Bundesblatt
BFM	Bundesamt für Migration
BV	Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101)
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EVK	Einschulungsvorbereitungskurse
GAF	Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen vom 11. Januar 2005 (SAR 612.100)
IMAG	Immobilien Aargau
KFS	Kantonaler Führungsstab
KSD	Kantonaler Sozialdienst
KV	Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (SAR 110.000)
MIKA	Amt für Migration und Integration Kanton Aargau
NEE	Nichteintretensentscheid; Personen mit Nichteintretensentscheid
PPP	Public Private Partnership
SPG	Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz) vom 6. März 2001 (SAR 851.200)
SPV	Sozialhilfe- und Präventionsverordnung vom 28. August 2002 (SAR 851.211)
VRPG	Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz) vom 4. Dezember 2007 (SAR 271.200)

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG) vom 6. März 2001 für die 1. Beratung zur Beschlussfassung und erstatten Ihnen dazu folgenden Bericht.

Zusammenfassung

Im Zusammenhang mit der zunehmend schwieriger werdenden Situation, genügend und geeignete Unterkünfte für Personen aus dem Asylbereich zu beschaffen, hat der Regierungsrat im Januar 2012 – mit dem Ziel, kurz-, mittel- und langfristige Massnahmen zur Bewältigung des Unterbringungsproblems zu ergreifen – verschiedene Aufträge erteilt:

- Einsetzung einer Paritätischen Kommission Kanton-Gemeinden, die einerseits Unterstützung bei der kurzfristigen Suche von Unterkunftsmöglichkeiten in den Gemeinden bietet und andererseits den Kanton bei langfristigen Lösungen und bei der Schaffung der rechtlichen Grundlagen begleitet.
- Einsetzung einer interdepartementalen Arbeitsgruppe, die kurz- bis mittelfristig realisierbare permanente Unterkünfte evaluiert und die notwendigen Änderungen der Rechtsgrundlagen vorbereitet.
- Berichterstattung über Definition und Voraussetzungen einer Notlage gemäss geltender Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzgebung.
- Evaluation von Notunterkünften durch den Kantonalen Führungsstab (KFS) für den Fall einer Notlage.
- Einleitung einer Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG) vom 6. März 2001 (SAR 851.200) zur Schaffung von geeigneten Rechtsgrundlagen

Der Kantonale Sozialdienst betreibt derzeit 59 Unterkünfte – darin eingeschlossen ist das Erstaufnahmezentrum Torfeld Buchs. Diese Unterkünfte bieten eine Kapazität für gesamthaft 1'452 Personen und sind mit 1'541 Personen (Stand: 31. Dezember 2013) belegt.

Im Rahmen der Beantwortung verschiedener parlamentarischer Vorstösse hat der Regierungsrat am 17. Oktober 2012 dem Grossen Rat seine strategischen Überlegungen zur Verbesserung der Unterbringungssituation dargelegt. Am 20. November 2012 hat der Grosse Rat im Rahmen der Beratung dieser Vorstösse diese Strategien mehrheitlich gutgeheissen. Dies gilt insbesondere für das Konzept mit kantonalen Grossunterkünften sowie die Absicht, Personen des Asylrechts in speziellen Unterkünften mit strengeren Hausordnungen und eingeschränkter Bewegungsfreiheit unterzubringen, wenn sie mit ihrem Verhalten eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen .

Die Massnahmen des Regierungsrats sind im Wesentlichen die folgenden:

- Die Unterbringung und Betreuung der Personen aus dem Asylbereich soll weiterhin eine Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden sein.
- Personen aus dem Asylbereich sollen entsprechend ihrem Aufenthaltsstatus auf den Kanton und die Gemeinden verteilt werden, wobei der Kanton für Asylsuchende im laufenden Verfahren sowie für Ausreisepflichtige und die Gemeinden für Personen mit Aufenthaltsstatus B (anerkannte Flüchtlinge) und F (vorläufige Aufgenommene) verantwortlich zeichnen.
- Die Gemeinden sind für die Planung und Bereitstellung von Unterkünften sowie im Umfang der Aufnahmequote für eine uneingeschränkte Aufnahme verantwortlich. Die Ersatzabgabe wird abgeschafft. Personen in kantonalen Unterkünften und Bundesunterkünften werden der Standortgemeinde angerechnet.

- Der Kanton setzt auf ein zentrales Unterbringungskonzept und strebt die Schaffung regional ausgewogen verteilter Grossunterkünfte für Asylsuchende im laufenden Asylverfahren und für Ausreisepflichtige an. Für die Grossunterkünfte des Kantons werden Betriebskonzepte mit zweckmässigen Regelungen ausgearbeitet, die den Elementen der Betreuung, Beschäftigung und Sicherheit angemessen Rechnung tragen. Personen des Asylrechts, die mit ihrem Verhalten eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen, sollen in speziellen Unterkünften mit strengeren Hausordnungen und eingeschränkter Bewegungsfreiheit untergebracht werden.
- Der Kanton definiert konkrete Örtlichkeiten für Grossunterkünfte mittels kantonalem Nutzungsplan.
- Auf die Ausrichtung einer Entschädigung an Standortgemeinden von Grossunterkünften soll verzichtet werden.
- Der Kanton strebt für die bereitzustellenden Grossunterkünfte eine möglichst kostengünstige Lösung an, die eine Finanzierung innerhalb der vom Bund geleisteten Abgeltungen gewährleistet.
- Schulpflichtige Kinder von Asylsuchenden sowie Ausreisepflichtigen verbleiben grundsätzlich bis zur Ausreise respektive Statusänderung in der altersgemischten Abteilung der Grossunterkunft, in der Regel längstens jedoch während zwei Jahren ab erfolgter Einschulung. Schülerinnen und Schüler mit grossem Potenzial können, unabhängig von ihrem Status, situativ in die Regelklasse (insbesondere Bezirksschule) am Standort der Grossunterkunft übertreten. Werden Asylsuchende als Flüchtlinge anerkannt oder vorläufig aufgenommen, besteht ein Integrationsauftrag und sie wechseln grundsätzlich in die Zuständigkeit der Gemeinden. Diese Personengruppen werden anschliessend an den zukünftigen Wohnort in einer Gemeinde umplatziert, wo die schulpflichtigen Kinder umgehend an die örtliche Schule übertreten sollen.

Die Realisierung von Grossunterkünften erfolgt zeitlich gestaffelt und entsprechend dem antizipierten Bedarf an Unterkunftsplätzen. Mit zunehmender Platzzahl in Grossunterkünften kann der Gesamtplatzbedarf über das Abstossen und Anmieten von kleineren Objekten in Analogie zum heutigen Konzept gesteuert werden. Für den Bau oder Kauf von Grossunterkünften sind entsprechende finanzielle Mittel (Verpflichtungskredit des Grossen Rats) erforderlich. Für den Bau beziehungsweise den Kauf von Grossunterkünften steht eine Finanzierung durch den Bund im Vordergrund. Der Schuldendienst und die Amortisation können mit dem Anteil aus der Globalpauschale des Bundes für die Unterbringung von Personen des Asylbereichs refinanziert werden. Auf Antrag des Kantons hat der Bund für die Jahre 2016–2020 je 5 Millionen Franken Auszahlungskredite eingestellt.

Die Anhörung bei den politischen Parteien, den Gemeinden und weiteren Verbänden und Institutionen fiel insgesamt mehrheitlich positiv aus. Am meisten umstritten sind die kantonale Nutzungsplanung als Grundlage für regionale Grossunterkünfte sowie der Vorschlag des Regierungsrats, für Standortgemeinden von Grossunterkünften keine finanzielle Entschädigung auszurichten. Ebenfalls eher kritisch beurteilt wurde in der Anhörung der Vorschlag im Bereich der Schulung von Kindern in Grossunterkünften, wobei hier in erster Linie Befürchtungen der Gemeinden vor zusätzlichen finanziellen Belastungen im Vordergrund standen.

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass das Anhörungsergebnis dafür spricht, die vorgeschlagenen Massnahmen ohne grundlegende Konzeptänderungen in die parlamentarische Diskussion zu geben. Im überarbeiteten Botschafts- und Gesetzesentwurf wurde Wert darauf gelegt, gewisse offene Fragen und Missverständnisse zu klären. Auch wurden gewisse Anliegen der Gemeinden berücksichtigt, insbesondere was deren Befürchtung nach zusätzlichen finanziellen Belastungen angeht.

1. Ausgangslage

1.1 Einleitung

Im Zusammenhang mit der zunehmend schwieriger werdenden Situation, genügend und geeignete Unterkünfte für Personen aus dem Asylbereich zu beschaffen, hat der Regierungsrat im Januar 2012 – mit dem Ziel, kurz-, mittel- und langfristige Massnahmen zur Bewältigung des Unterbringungsproblems zu ergreifen – verschiedene Aufträge erteilt:

- Einsetzung einer Paritätischen Kommission Kanton-Gemeinden, die einerseits Unterstützung bei der kurzfristigen Suche von Unterkunftsmöglichkeiten in den Gemeinden bietet und andererseits den Kanton bei langfristigen Lösungen und bei der Schaffung der rechtlichen Grundlagen begleitet.
- Einsetzung einer interdepartementalen Arbeitsgruppe, die kurz- bis mittelfristig realisierbare permanente Unterkünfte evaluiert und die notwendigen Änderungen der Rechtsgrundlagen vorbereitet.
- Berichterstattung über Definition und Voraussetzungen einer Notlage gemäss geltender Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzgebung.
- Evaluation von Notunterkünften durch den Kantonalen Führungsstab (KFS) für den Fall einer Notlage.
- Einleitung einer Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG) vom 6. März 2001 (SAR 851.200) zur Schaffung von geeigneten Rechtsgrundlagen

1.2 Aktuelle Unterbringungssituation

Der Kantonale Sozialdienst betreibt derzeit 59 Unterkünfte – darin eingeschlossen ist das Erstaufnahmezentrum Torfeld Buchs. Diese Unterkünfte bieten eine Kapazität für gesamthaft 1'452 Personen und sind mit 1'541 Personen (Stand: 31. Dezember 2013) belegt. Im Verlauf des Jahrs 2013 konnte der Kantonale Sozialdienst bis Ende Dezember 7 Unterkünfte mit insgesamt 134 Plätzen eröffnen. Dazu zählen beispielsweise die Unterkunft in Suhr, mit welcher 70 Plätze geschaffen werden konnten, aber auch die Nutzung eines geschlossenen Restaurants in Merenschwand (25 Plätze) sowie weitere kleinere Unterkünfte.

Zurzeit befinden sich mehrere Projekte in der Planungsphase, wobei aufgrund der Umnutzung als Asylunterkunft in der Regel ein Baubewilligungsverfahren erforderlich ist. In Vorbereitung ist das Baubewilligungsverfahren für die Umnutzung des Kommandopostens Liebegg auf Gemeindegebiet Gränichen, während betreffend der Umnutzung des ehemaligen Restaurants Jägerstübli in Brugg-Lauffohr das Rechtsmittelverfahren gegen einen ablehnenden Entscheid der Stadt Brugg bei Verwaltungsgericht hängig ist.

Im Jahr 2013 wurden vom Bund betreffend den Kanton Aargau 1'649 Asylgesuche ausgewiesen (2012: 2'257 Asylgesuche). Damit waren Ende Dezember 2013 in den kantonalen Unterkünften 1'541 Personen platziert (darin inbegriffen 106 Personen mit Status B und F mit Flüchtlingseigenschaft), was einer Auslastung der Unterbringungskapazitäten von rund 106 % entspricht; der Aufgaben- und Finanzplan (AFP) geht von einer Belegung der kantonalen Unterkünfte von 80 % aus. Zudem befinden sich in den – ebenfalls ausgelasteten – Gemeindeunterkünften 1'255 weitere Personen des Asylrechts. Die ausgelasteten Unterkünfte führen zu Spannungen unter den Bewohnern, belasten das Betreuungspersonal zusätzlich und haben Polizeieinsätze zur Folge. Zudem werden die Liegenschaften stark beansprucht und es sind vermehrt Schäden zu verzeichnen.

Im Kontext der vorliegenden Thematik sind folgende Kategorien zu unterscheiden:

Kategorie	Beschrieb
Status N	Personen, die ein Asylgesuch gestellt haben, bis zum Abschluss des Asylverfahrens (inklusive Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht). Der Aufenthaltsort wird vom Kanton bestimmt.
Status B (mit Flüchtlingseigenschaft)	Personen, die als Flüchtlinge gemäss Art. 3 des Asylgesetzes (AsylG) anerkannt wurden. Die Rechtsstellung der Flüchtlinge in der Schweiz richtet sich nach dem für Ausländerinnen und Ausländer geltenden Recht (Art. 58 AsylG). Sie haben unter anderem auch freie Wohnsitzwahl.
Status F (ohne Flüchtlingseigenschaft)	Personen, deren Asylgesuch abgewiesen wurde, ein Vollzug der Wegweisung aber nicht zulässig, nicht zumutbar oder nicht möglich ist (Art. 44 Abs. 2 AsylG und Art. 83 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer [Ausländergesetz, AuG]). Vorläufig Aufgenommene ohne Flüchtlingseigenschaft haben bei wirtschaftlicher Selbstständigkeit (keine Sozialhilfe) freie Wohnsitzwahl. Bei wirtschaftlicher Unselbstständigkeit (Sozialhilfe) wird der Aufenthaltsort vom Kanton bestimmt.
Status F (mit Flüchtlingseigenschaft)	Personen, welche die Flüchtlingseigenschaft gemäss Art. 3 AsylG erfüllen, bei denen aber Asylausschlussgründe nach Art. 53 und 54 AsylG vorliegen. Sie werden vorläufig aufgenommen (Art. 83 Abs. 8 AuG). Aufgrund der Flüchtlingseigenschaft analoge Rechtsstellung wie Status B unter anderem mit freier Wohnsitzwahl.
Ohne Status (ohne Ausweis) ARPF (Ausreisepflichtige)	Personen, die nach rechtskräftiger Abweisung des Asylgesuchs (fehlende Flüchtlingseigenschaft gemäss Art. 3 AsylG) oder nach einem Nichteintretensentscheid weggewiesen werden (Art. 44 Abs. 1 AsylG). Die Gründe für einen Nichteintretensentscheid (NEE) sind in den Art. 32 ff. AsylG geregelt. Dazu gehören unter anderem auch die sogenannte Dublin-Verfahren (Wegweisung in den zuständigen Verfahrensstaat zur Durchführung des Asylverfahrens). Diese Personen sind ausreisepflichtig und nach Rechtskraft der Ausreiseverfügungen illegal anwesend; sie werden als Ausreisepflichtige (ARPF) bezeichnet.

Die Unterbringungsproblematik bezieht sich auf Personen mit Status N, F (ohne Flüchtlingseigenschaft und wirtschaftlicher Unselbstständigkeit) sowie auf Personen ohne Status (ARPF). Per 31. Dezember 2013 präsentierte sich die Unterbringungssituation wie folgt:

Kategorie	Unterbringung		Total
	Kanton	Gemeinden	
N	1'002	382	1'384
F (ohne Flüchtlingseigenschaft) ¹	150	862	1'012
Ohne Ausweis (ARPF)	283	11	294
	1'435 ²	1'255	2'690

¹ beschränkte freie Wohnsitzwahl (nur bei finanzieller Unabhängigkeit von der Sozialhilfe).

² die Auslastung der kantonalen Unterkünfte (Stand 31. Dezember 2013: 1'541 Personen) beinhaltet auch 106 Personen mit Aufenthaltsstatus B, welche in der Zeit zwischen dem Statuswechsel und dem Umzug in eine eigene Wohnung noch in den kantonalen Strukturen untergebracht sind und die Auslastung erhöhen. Sie werden bei der Berechnung der Auslastung am Stichtag eingerechnet. Sie sind in den Zahlen dieser Tabelle nicht enthalten.

Die im Bundesrecht vorgesehene Kategorie der Schutzbedürftigen wurde bislang durch den Bundesrat noch nie angewendet.

1.3 Parlamentarische Vorstösse

Die zahlreichen parlamentarischen Vorstösse zum Asylwesen der letzten Jahre zeigen die politische Bedeutung des Themas auf.

Im Rahmen der Beantwortung verschiedener parlamentarischer Vorstösse hat der Regierungsrat am 17. Oktober 2012 dem Grossen Rat seine strategischen Überlegungen zur Verbesserung der Unterbringungssituation dargelegt. Am 20. November 2012 hat der Grosse Rat im Rahmen der Beratung dieser Vorstösse diesen Strategien mehrheitlich zugestimmt. Dies gilt insbesondere für das Konzept mit kantonalen Grossunterkünften sowie die Absicht, Personen des Asylrechts in speziellen Unterkünften mit strengeren Hausordnungen und eingeschränkter Bewegungsfreiheit unterzubringen, wenn sie mit ihrem Verhalten eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen.

Folgende parlamentarischen Vorstösse wurden dem Regierungsrat überwiesen:

- (12.37) Motion der CVP-BDP-Fraktion vom 6. März 2012 betreffend Errichtung von "Asyl-Dörfern" im Kanton Aargau
- (12.38) Postulat René Kunz, SD, Reinach, vom 6. März 2012 betreffend Errichtung eines geschlossenen und zentral geführten Spezialzentrums für kriminelle, renitente und abgewiesene Asylbewerber im Kanton Aargau
- (12.178) Postulat Daniel Wehrli, SVP, Küttigen, vom 3. Juli 2012 betreffend Überprüfung und Anpassung des Tätigkeitsbereichs von Securitas/Eingangskontrollpersonal vor Asylunterkünften
- (12.113) Postulat der SVP-Fraktion vom 22. Mai 2012 betreffend Internierung von Asylbewerbern
- (12.97) Postulat René Kunz, SD, Reinach, vom 8. Mai 2012 betreffend Durchsetzung eines Handyverbots für kriminelle und renitente Asylanten im Kanton Aargau

1.4 Aktivitäten auf Bundesebene

Mit (10.052) Botschaft vom 26. Mai 2010 (BBI 2010 4455) sowie Zusatzbotschaft vom 23. September 2011 (BBI 2011 7325) hat der Bundesrat verschiedene Massnahmen zur Änderung des Asylgesetzes (AsylG) vom 26. Juni 1998 vorgeschlagen.

Gegenstand der bundesrätlichen Vorschläge waren insbesondere auch Massnahmen zur Beschleunigung des Asylverfahrens. Sie wurden im Verlauf der parlamentarischen Beratung in drei Vorlagen aufgeteilt (vgl. dazu die grafische Übersicht im Anhang).

1.4.1 Dringlicher Teil der Asylgesetzrevision (sogenannte Vorlage 3)

Die Vorlage 3 wurde in der Schlussabstimmung vom 28. September 2012 von beiden Räten angenommen und trat am 29. September 2012 in Kraft. Sie ist auf drei Jahre befristet (Art. 165 Abs. 1 Bundesverfassung). Das gegen die Vorlage 3 ergriffene Referendum wurde in der Volksabstimmung am 9. Juni 2013 verworfen.

Im Kontext der Unterbringungsthematik sind insbesondere folgende Regelungen von Interesse:

Bewilligungslose Nutzung von Anlagen und Bauten des Bundes zur Unterbringung von Asylsuchenden

Anlagen und Bauten des Bundes können ohne kantonale oder kommunale Bewilligungen zur Unterbringung von Asylsuchenden für maximal drei Jahre genutzt werden, wenn die Zweckänderung keine erheblichen baulichen Massnahmen erfordert und keine wesentliche Änderung in Bezug auf die Belegung der Anlage oder Baute erfolgt. Keine erheblichen baulichen Massnahmen sind insbesondere gewöhnliche Unterhaltsarbeiten an Gebäuden und Anlagen, geringfügige bauliche Änderungen,

Ausrüstungen von untergeordneter Bedeutung wie sanitäre Anlagen oder Wasser- und Elektrizitätsanschlüsse sowie Fahrnisbauten. Gestützt auf diese Regelung hat das Bundesamt für Migration im August 2013 in einer Militärbaute auf dem Waffenplatz Bremgarten eine Unterkunft für Asylsuchende als Aussenstelle des Empfangs- und Verfahrenszentrums Basel für maximal drei Jahre eröffnet.

Besondere Zentren für Asylsuchende, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden oder die durch ihr Verhalten den ordentlichen Betrieb der Empfangsstellen erheblich stören

Die Zentren werden durch den Bund oder durch den Kanton errichtet und geführt. In diesen Zentren können unter den gleichen Voraussetzungen Asylsuchende untergebracht werden, die einem Kanton zugewiesen wurden. Bund und Kantone beteiligen sich im Umfang der Nutzung anteilmässig an den Kosten der Zentren.

Möglichkeit von Testphasen für neue Asylverfahren

Das Bundesamt für Migration (BFM) kann zur Beurteilung der geplanten Neuausrichtung des Asylbereichs (Durchführung von raschen Verfahren in Verfahrenszentren) Testphasen durchführen. Am 6. Januar 2014 ist in Zürich der Testbetrieb für das Verfahrenszentrum Zürich mit 300 Plätzen angelaufen.

1.4.2 Nicht dringlicher Teil der Asylgesetzrevision (sogenannte Vorlage 1)

Die Vorlage 1 wurde am 14. Dezember 2012 verabschiedet. Gegenstand dieser Vorlage sind punktuelle Verbesserungen beim Rechtsschutz, Bestimmungen zur Beschleunigung der Verfahren (zum Beispiel Ersatz gewisser Nichteintretensentscheide durch rasche materielle Verfahren) sowie restriktivere Regelungen bei der Sozialhilfe und Nothilfe. Die Referendumsfrist ist am 7. April 2013 unbenutzt abgelaufen. Im Verlauf des Sommers 2013 fand das Vernehmlassungsverfahren zu den entsprechenden Verordnungsänderungen statt. Die Anpassungen gemäss Vorlage 1 sind am 1. Februar 2014 in Kraft getreten.

1.4.3 Neustrukturierung des Asylbereichs (sogenannte Vorlage 2)

Die Vorlage 2 basiert auf den Vorschlägen einer Arbeitsgruppe Bund/Kantone zur Umsetzung der Beschleunigungsmassnahmen (Schlussbericht vom 29. Oktober 2012). Diesem Schlussbericht mit den Eckwerten des Konzepts "Neustrukturierung des Asylbereichs" wurde anlässlich der nationalen Asylkonferenz vom 21. Januar 2013 von den Kantonen sowie den Städte- und Gemeindeverbänden einstimmig zugestimmt. Die daraus resultierenden Gesetzesanpassungen waren vom 14. Juni 2013 bis 7. Oktober 2013 in der Vernehmlassung. Es ist vorgesehen, das bereinigte Konzept zur Neustrukturierung des Asylbereichs an der nationalen Asylkonferenz vom 28. März 2014 zu verabschieden. Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) beziehungsweise die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) haben sich anlässlich ihrer Plenarversammlungen vom 21. Januar 2014 für insgesamt sechs Asylregionen mit je einem bis zwei Bundeszentren ausgesprochen.

Das Konzept "Neustrukturierung des Asylbereichs" sieht vor, dass Asylgesuche künftig in drei Verfahrensarten abgehandelt werden. Ziel ist es, dass ca. 60 % der Asylverfahren innert 140 Tagen (in den Bundeszentren) abgeschlossen werden können.

- Im ordentlichen Verfahren (ca. 20 % der Gesuche) werden Asylgesuche behandelt, die keine weiteren Abklärungen erfordern (zum Beispiel safe countries) und innert zehn Kalendertagen entschieden werden sollen. Im ordentlichen Verfahren erfolgen keine Zuteilungen an die Kantone.
- Im Dublinverfahren (ca. 40 % der Gesuche) wird der zuständige Dublin-Staat umgehend um Rückübernahme angefragt. Es erfolgen keine Kantonszuweisungen.
- Im erweiterten Verfahren (ca. 40 % der Gesuche) werden Asylgesuche behandelt, bei welchen ein Entscheid im ordentlichen Verfahren nicht möglich ist, insbesondere wenn weitere Abklärungen erforderlich sind. Kommt das erweiterte Verfahren zur Anwendung, werden Asylsuchende den Kantonen zugewiesen.

Diese Verfahrensstrukturierung führt somit dazu, dass der Bund künftig für ca. 60 %, die Kantone für ca. 40 % der Asylsuchenden zuständig werden, dies auch in Bezug auf die Unterbringungen dieser Personen. Allerdings ist zu beachten, dass bei einem Teil der ordentlichen Verfahren beziehungsweise der Dublin-Verfahren eine Zuweisung an die Kantone gleichwohl passieren wird, zum Beispiel wenn eine Rückübernahme durch einen anderen Dublin-Staat nicht zustande kommt oder wenn der Vollzug der Wegweisung nach einer Entscheidung im ordentlichen Verfahren nicht durchführbar wird.

Zudem werden weitere flankierende Massnahmen (zum Beispiel wirkungsvoller Wegweisungsvollzug ab Verfahrens- oder Ausreisezentrum; Schaffung zusätzlicher Haftplätze für die Administrativhaft) aufgezeigt, die zu einer effizienten Durchführung der Asylverfahren beitragen sollen.

Der Bund geht davon aus, dass bei einer Aufteilung der Asylsuchenden zwischen dem Bund (60 %) und den Kantonen (40%) rund 5'000 Plätze in Bundeszentren notwendig sind (heute: 1'400 Plätze). Die zusätzlich benötigten Plätze sollen grundsätzlich in fünf bis sieben Regionen mit Empfangs- und Verfahrenszentren geschaffen werden. Zu deren Errichtung oder Umnutzung soll ein Plangenehmigungsverfahren des Bundes zur Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens eingesetzt werden.

1.4.4 Verhältnis zu den geplanten Massnahmen des Kantons

Die Entwicklungen auf Bundesebene und die mit der vorliegenden Änderung des Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes geplanten Massnahmen auf kantonaler Ebene sind vollständig kompatibel. Entsprechend den Zuständigkeiten im Asylwesen richtete der Bund den Fokus auf eine möglichst rasche und effiziente Durchführung des Asylverfahrens, währenddem es auf Ebene des Kantons und der Gemeinden darum geht, die Unterbringung und Betreuung der ihnen vom Bund zugewiesenen Personen des Asylrechts sicherzustellen. Der im Zuge der Neustrukturierung im Asylbereich vorgesehene Ausbau der Bundesstrukturen (Verfahrenszentren) wird im Ergebnis dazu führen, dass die Anzahl der den Kantonen zugewiesenen Asylsuchenden – vorausgesetzt die Zahl der Asylgesuche bleibt konstant – im Verhältnis sinkt. Bei den daraus resultierenden Auswirkungen auf die vom Kanton bereit zu stellenden Unterbringungsstrukturen bleibt aber zu beachten, dass bei der beschriebenen Verteilung zwischen Bund und Kantonen die durchschnittliche Aufenthaltsdauer der dem Kanton zugewiesenen Personen im Durchschnitt steigen wird (Personen im erweiterten Verfahren). Die grundsätzliche Problematik und der Handlungsbedarf zur Sicherstellung genügender Unterkünfte bestehen somit unverändert.

Prognosen über künftig erforderliche Unterkunftsplätze sind mit ganz erheblichen Unsicherheiten verbunden. Folgende Faktoren spielen hierbei eine Rolle:

- Auswirkungen der neuen bundesrechtlichen Grundlagen.
- Erfahrungen aus dem im Jahr 2014 beginnenden Testbetrieb.
- Eintreffenswahrscheinlichkeit der prognostizierten Verteilung 60 % Bund beziehungsweise 40 % Kantone.
- Durchschnittliche Dauer der Verfahren.
- Anzahl der Asylgesuche (Extremwerte: 1986: 8'302 Asylgesuche; 1999: 47'513 Asylgesuche).
- Auswirkungen der neu lancierten Diskussion innerhalb der Europäischen Union über die Vereinheitlichung des Asylverfahrens auf die Schweiz.

Angesichts der Schwierigkeit einer verlässlichen Prognose muss ein künftiges Unterbringungskonzept genügend flexibel ausgestaltet werden. Es sollen deshalb nur so viele Unterkünfte realisiert werden, wie im Kanton Aargau auch effektiv benötigt werden. Selbstverständlich werden die Entwicklungen und Erfahrungen auf Bundesebene genau verfolgt und notwendige Abstimmungen zwischen den Massnahmen des Bundes und des Kantons Aargau laufend vorgenommen.

1.5 Crime Stop

Im Zug der Arbeiten der Task Force Crime Stop ist erkannt worden, dass in gewissen Unterkünften rigidere Regimes zu führen sind. Namentlich sollen 24-Stunden-Zutrittskontrollen, Personen- und Effektenkontrollen, Ausgangsbeschränkungen und allgemein rigidere Hausordnungen ermöglicht werden. Für diese Massnahmen fehlen derzeit die rechtlichen Grundlagen. Diese sind im Sozialhilfe- und Präventionsgesetz zu schaffen und sind Bestandteil der vorliegenden Anhörungsvorlage.

Mit (12.332) Botschaft vom 19. Dezember 2012 hat der Regierungsrat dem Grossen Rat die erforderlichen Zusatzfinanzierungen und Zielanpassungen im Jahr 2013 für die Weiterführung der ab 2012 eingeleiteten Massnahmen beantragt. Diese wurden vom Grossen Rat am 19. März 2013 behandelt und genehmigt. Nebst anderem geht es um bauliche Massnahmen sowie um den Einsatz von 24-Stunden-Zutrittskontrollen in Verbindung mit Personen- und Taschenkontrollen. Ein Pilotbetrieb soll darüber Aufschluss geben, ob sich diese Massnahmen bewähren.

Im Dezember 2013 hat der Regierungsrat den Schlussbericht der Task Force "Crime Stop" zur Kenntnis genommen. Die Kernaussagen dieses Schlussberichts sind:

"Die Task Force "Crime Stop" ist ein Erfolg. Sie hat ihre Ziele erreicht und ihre Aufgaben erfüllt. Die Zahl der Autoeinbrüche konnte markant gesenkt werden. Dank der vernetzten Zusammenarbeit und der guten Koordination zwischen allen involvierten Instanzen (KAPO, Regionalpolizeien, Oberstaatsanwaltschaft, Kantonaler Sozialdienst, AJV und MIKA) können heute mehr Vergehen im Bereich der Kleinkriminalität im Umfeld des Asylwesens und im Zusammenhang mit Kriminaltourismus geahndet werden als vorher. Entsprechend ist die Zahl der Verurteilungen angestiegen. Das subjektive Sicherheitsgefühl der Bevölkerung, insbesondere auch in der Umgebung von Asylunterkünften und andern Hotspots, hat sich im Bereich der Task Force-Crime-Stop-Delikte stark verbessert. Die Task Force "Crime Stop" zeigt, dass durch Bündelung der Kräfte, Koordination und Vernetzung sowie Schwerpunktsetzung in der Kriminalitätsbekämpfung etwas bewirkt werden kann. Mit der Auflösung der Task Force "Crime Stop" sind die Probleme im Bereich der Kleinkriminalität im Umfeld des Asylwesens und im Zusammenhang mit Kriminaltourismus jedoch nicht vom Tisch. Besonders im Bereich des Kriminaltourismus gibt es Entwicklungen, die aufmerksam verfolgt werden müssen. Es braucht nach wie vor grosse Anstrengungen auf allen Ebenen, um die Zunahme dieser Art von Kriminalität, aber auch anderer Arten, bekämpfen zu können. Die Task Force "Crime Stop" ist ein Modell, welches auch bei anderweitigen Entwicklungen, die eine Schwerpunktsetzung erfordern, angewendet werden kann. In dieser Beziehung konnte man in den anderthalb Jahren sehr wichtige Erfahrungen sammeln und wertvolle Erkenntnisse gewinnen. Auch nach der Auflösung der Task Force "Crime Stop" wird die Bekämpfung der Kleinkriminalität im Zusammenhang mit dem Asylwesen und dem Kriminaltourismus in den bestehenden, ordentlichen Strukturen fortgesetzt. Die Vernetzung und Koordination zwischen den involvierten Instanzen wird weiterentwickelt."

2. Handlungsbedarf

Die Beschaffung genügender und geeigneter Unterkünfte in der bisher gewählten Weise stösst an Grenzen. Gegen geplante Objekte erwächst seitens der Gemeinden wie auch der Bevölkerung verstärkt Widerstand, welcher nicht immer rational begründet ist. Daher ist der Handlungsbedarf für eine grundsätzliche Neubeurteilung und Neukonzeption bei der Unterbringung von Personen aus dem Asylbereich ausgewiesen und lässt sich wie folgt zusammenfassend darstellen:

- Die kantonalen Unterkünfte sind in zahlreichen Fällen vollständig ausgelastet und oft auch zu über 100 % belegt. Dies obwohl gemäss AFP im Aufgabenbereich 515 Betreuung Asylsuchende im Ziel 515Z001, Indikator 05, für die durchschnittliche Auslastung der kantonalen Unterkünfte eine Auslastung von 80 % angestrebt wird, um kurzfristig erhöhte Zuweisungen auffangen sowie der Platzierung unterschiedlicher ethnischer Gruppen, Geschlechter und Familien gerecht werden zu können.

- Der Kanton sieht sich erheblichen Schwierigkeiten und Widerständen bei der Suche und bei der Beschaffung zusätzlicher benötigter Unterkünfte gegenüber.
- Die Bereitschaft von Gemeinden und Privaten, alle legalen Mittel zur Verhinderung oder zumindest Verzögerung von neuen Unterkünften einzusetzen, hat merklich zugenommen.
- Das seinerzeit als finanzpolitische Massnahme eingeführte System der Ersatzabgabe wird seitens von Gemeinden verstärkt für den Freikauf von der Pflicht zur Aufnahme von Personen aus dem Asylbereich eingesetzt und erweist sich aus heutiger Optik als Hypothek bei der Bewältigung der Aufgabe, die dem Kanton zugewiesenen Personen aus dem Asylbereich möglichst ausgewogen unterbringen zu können.
- Zahlreiche parlamentarische Vorstösse auf Kantonsebene fordern Massnahmen mit unterschiedlichen Stossrichtungen.
- Das gewachsene System mit den kantonalen Unterkünften orientiert sich am vorhandenen Angebot an geeigneten Unterkünften und führt notgedrungen zu einer unterschiedlichen Belastung der Gemeinden.
- Für eine bessere Akzeptanz der Bevölkerung braucht es Konzepte, die darauf ausgerichtet sein müssen, eine möglichst ausgewogene regionale Verteilung der Lasten und Belastungen zu gewährleisten.
- Diese Konzepte müssen insbesondere auch darauf ausgerichtet sein, dem Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung möglichst umfassend und effizient Rechnung zu tragen.

Die vorliegend vorgeschlagenen Massnahmen zur Sicherstellung genügender Asylunterkünfte mit einer Änderung des SPG zielen darauf hin, die Unterbringung von Personen aus dem Asylbereich mittel- und langfristig sicherzustellen.

3. Vorgeschlagene Massnahmen, Ergebnis der Anhörung und Würdigung

3.1 Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden: Grundsatz

3.1.1 Ausgangslage, Problemstellung und Stossrichtung

Die Betreuung der Personen aus dem Asylbereich ist eine Aufgabe, welche von den Kantonen im Auftrag des Bundes wahrgenommen wird. Demgegenüber ist das eigentliche Asylverfahren Sache des Bundes (vgl. Art. 121 Abs. 1 Bundesverfassung). Der Kanton Aargau muss gemäss Verteilschlüssel 7,7 % der Asylsuchenden übernehmen. Er ist während des Asylverfahrens für die Asylsuchenden verantwortlich und richtet eine Unterstützung aus, welche Unterkunft, Verpflegung, Taschengeld, Bekleidung, Betreuung und medizinische Grundversorgung umfasst. Diese Unterstützung wird durch situationsbedingte Leistungen und allfällige Integrationsmassnahmen im Einzelfall ergänzt. Der Bund leistet dem Kanton dafür eine pauschale Abgeltung.

Im Kanton Aargau werden Asylsuchende zunächst in kantonalen Unterkünften betreut (§ 18 Abs. 2 SPG), bevor sie einer Gemeinde nach dem Verteilschlüssel des Regierungsrats zugewiesen werden. Mit der Zuweisung geht die Pflicht zur finanziellen Unterstützung und Betreuung auf die Gemeinde über (§ 18 Abs. 3 SPG), wobei die Gemeinden für ihre Aufwendungen vom Kanton entschädigt werden (§ 18a Abs. 2 Sozialhilfe- und Präventionsverordnung [SPV] vom 28. August 2002).

Die Unterbringung und Betreuung der Asylsuchenden ist eine Aufgabe, die von Kanton und Gemeinden im Verbund wahrgenommen wird. In der Praxis wird angestrebt, Asylsuchende, deren Verfahren durch die Bundesbehörden innert kurzer Frist abgeschlossen werden können, wenn möglich in kantonalen Unterkünften unterzubringen, während Asylsuchende, deren Verfahren länger dauert oder bei denen absehbar ist, dass sie einen Aufenthaltstitel erhalten könnten, einer Gemeinde zugewiesen werden.

Es gibt keine Gründe, vom Grundsatz der Verbundaufgabe abzurücken. Eine Kantonalisierung der Unterbringung und Betreuung würde zwar die Gemeinden von dieser Aufgabe entlasten. Bei Personen mit Aufenthaltsstatus B oder F mit freier Wohnsitzwahl (vgl. Tabelle Ziffer 1.2) wären die Gemeinden aber weiterhin betroffen. Hinzu kommt, dass kantonale Unterkünfte immer auf dem Gebiet einer Gemeinde zu stehen kommen. Eine Kommunalisierung würde darauf hinauslaufen, dass Asylsuchende nach Zuweisung durch den Bund direkt einer Gemeinde zugeteilt würden. Es ist jedoch wenig sachgerecht, die schwierige Aufgabe der Betreuung nach der Ankunft und die Unterbringung von Anfang in die Verantwortung der Gemeinden zu geben. Eher denkbar wäre ein regionaler Ansatz, wonach die Unterbringung und Betreuung der Asylsuchenden durch eine Mehrzahl von Gemeinden in einem Verbund auf regionaler Ebene übernommen würde. Im Kanton Aargau fehlen jedoch die dazu notwendigen Entscheidungsstrukturen.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich, dass die Unterbringung der Asylsuchenden im Kanton Aargau weiterhin gemeinsam durch den Kanton und die Gemeinden wahrgenommen werden soll. Die damit verbundenen Aufgaben sollen so aufgeteilt werden, dass die Kompetenzen der beiden Ebenen klar sind und auseinandergehalten werden können (vgl. Ziffer 3.2). Die Praxis, dass sich der Kanton in einer ersten Phase des Aufenthalts der Asylsuchenden um deren Unterbringung und Betreuung kümmert und die Gemeinden in einer zweiten Phase insbesondere für Personen mit einem längerfristigen Bleiberecht zuständig werden, hat sich im Grundsatz bewährt.

3.1.2 Ergebnis der Anhörung

Der Grundsatz einer zweckmässigen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden blieb in der Anhörung weitestgehend unbestritten. Alle Parteien stimmen zu. Seitens der Gemeinden und gemeindenahen Verbände wird postuliert, dass ihnen in diesen Fragen ein Mitspracherecht zukommt. Zudem wird die Zweckmässigkeit der interkommunalen Zusammenarbeit zur Erfüllung dieser Aufgabe betont. Die Hilfswerke stimmen ebenfalls zu.

3.1.3 Würdigung

Betreuung und Unterbringung von Personen des Asylrechts soll als Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden weitergeführt werden. Eine Anpassung von gesetzlichen Grundlagen ist nicht erforderlich. Das allgemeine Anliegen der Gemeinden nach mehr Mitsprache löst keinen Rechtssetzungsbedarf aus, ist jedoch im Rahmen der Bestrebungen zu laufender Optimierung der Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden ernst zu nehmen. Es bestehen hierzu geeignete Gefässe (Konsultativgremium Kanton–Gemeinden; Fachausschuss Departement Gesundheit und Soziales). Die Möglichkeit der interkommunalen Zusammenarbeit besteht – wie bereits erwähnt – weiterhin ohne Einschränkungen.

3.2 Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden nach Kategorien

3.2.1 Ausgangslage, Problemstellung und Stossrichtung

Der Aufenthaltsstatus von Personen aus dem Asylbereich ist unterschiedlich (vgl. dazu die Tabelle unter Ziffer 1.2). Bei den Personen mit Aufenthaltsbewilligung N handelt es sich um Personen im laufenden Asylverfahren, welche noch nicht wissen, ob sie eine Aufenthaltsbewilligung erhalten werden. Ausreisepflichtige sind Personen, welche der Ausreise oder einer zwangsweisen Ausschaffung entgegensehen. Die Anforderungen an die Betreuung sind bei diesen Personengruppen höher. Anders stellt sich die Situation bei den Personen mit Aufenthaltsstatus B und F dar. Sie werden für eine längere Zeit oder dauernd in der Schweiz bleiben. Es ist deshalb von Gesetzes wegen vorgesehen, die Weichen im Hinblick auf eine erfolgreiche Integration frühzeitig zu stellen (Art. 82 Abs. 5 AsylG in Verbindung mit Art. 53 ff. AsylG [Integrationsziele] und Art. 87 Abs. 1 lit. a Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer [Ausländergesetz, AuG] vom 16. Dezember 2005 [Integrationspauschalen des Bundes]).

Die Grundsätze der Unterbringung des Kantons – kantonale Zuständigkeit in einer ersten Phase des Aufenthalts beziehungsweise kommunale Zuständigkeit in einer zweiten Phase insbesondere für Personen mit einem längerfristigen Bleiberecht – haben sich im Grundsatz bewährt, lassen sich aber in der Praxis nicht immer konsequent durchsetzen. Die daraus resultierende Durchmischung von Personen mit unterschiedlichem Status und unterschiedlichen Rechten und Pflichten führt zu Spannungen in den Unterkünften und gegenüber dem Betreuungspersonal. Aus diesem Grund ist es angezeigt, diese Gruppen konsequenter zu trennen und in unterschiedlichen Unterkünften zu betreuen.

Der Kanton soll deshalb für die Asylsuchenden im laufenden Verfahren sowie für die Ausreisepflichtigen verantwortlich sein, da es sich bei diesen um Gruppen handelt, welche in der Betreuung anspruchsvoller sind. Die Gemeinden sind zuständig für Personen mit Integrationsauftrag (Aufenthaltsstatus B und F), deren Betreuung in aller Regel einfacher ist. In diesen Fällen ist auf eine individuelle Betreuung und Unterstützung Wert zu legen. Diese Aufgabe ist den Gemeinden als Sozialbehörden bestens bekannt. Diese Aufteilung ist auch sachgerecht, weil bei einem möglichen Status-Wechsel dieser sich einzig in Richtung der Gemeinden bewegt, nicht aber umgekehrt. Ein unerwünschter mehrfacher Wechsel in der Zuständigkeit ist von daher ausgeschlossen. Die konsequente Umsetzung dieser Zuständigkeiten führt aktuell zu einer Verschiebung von knapp 300 Personen von den Gemeinden in die Zuständigkeit des Kantons (vgl. Tabelle unter Ziffer 1.2 vorstehend).

Von den in die Zuständigkeit der Gemeinden fallenden Personen mit Status B und F unterliegt nur ein Teil der Zuweisung durch den Kanton. Personen mit Status B und F (mit Flüchtlingseigenschaft) können ihren Wohnsitz frei wählen. Personen mit Status F (ohne Flüchtlingseigenschaft) können vom Kanton einem Wohnort oder einer Unterkunft zugewiesen werden, wenn sie wirtschaftlich nicht selbstständig sind und somit Sozialhilfe beziehen (Art. 85 Abs. 5 AuG, Inkraftsetzung mit der Asylgesetzrevision nicht dringlicher Teil [Vorlage 1, Fremdänderung], am 1. Februar 2014).

In der Übersicht sind die Zuständigkeiten wie folgt:

Kategorie	Zuständig	Besonderes
Status N (Asylsuchende)	Kanton	
Ohne Ausweis (ARPF)	Kanton	
Status B (Flüchtlinge)	Gemeinde	freie Wohnsitzwahl
Status F (vorläufig Aufgenommene mit Flüchtlingseigenschaft) ¹⁾	Gemeinde	freie Wohnsitzwahl
Status F (vorläufig Aufgenommene ohne Flüchtlingseigenschaft)	Gemeinde	<ul style="list-style-type: none"> • Bei wirtschaftlicher Selbstständigkeit (keine Sozialhilfe) → freie Wohnsitzwahl • Bei wirtschaftlicher Unselbstständigkeit (Sozialhilfe) → Zuweisung durch Kanton

¹⁾ Es handelt sich dabei um Flüchtlinge, bei denen Asylausschlussgründe nach Art. 53 und 54 AsylG vorliegen. Sie werden vorläufig aufgenommen (Art. 83 Abs. 8 AsylG).

Gemäss aktuellen Zahlen beziehen 44 % (445 Personen) der Kategorie vorläufig Aufgenommene keine Sozialhilfe, 56 % (567 Personen) erhalten Sozialhilfe und würden somit in der Zukunft dem Zuweisungsregime unterliegen.

3.2.2 Ergebnis der Anhörung

Die Parteien stimmen der vorgeschlagenen Aufteilung zwischen Kanton und Gemeinden nach Kategorien grossmehrheitlich zu. Die CVP und die Piratenpartei bewerten diesen Vorschlag mit "eher nein". Die CVP verlangt die kollektive (kantonale) Unterbringung auch für die Kategorie F (zumindest für jene mit Sozialhilfeabhängigkeit) sowie eine Sonderregelung für die Schulung von Kindern mit F-Status. Die EVP ist im Grundsatz für die vorgeschlagene Aufteilung, spricht sich aber für ein durchlässiges System aus. Die FDP. Die Liberalen versucht um Prüfung, ob die Regelung dieses

Grundsatzes statt auf Verordnungsebene nicht besser auf Gesetzesebene statuiert werden soll. Die FDP, Die Liberalen und die SVP verlangen im Übrigen, dass die daraus resultierenden Kostenverlagerungen zwischen Kanton und Gemeinden klar aufgezeigt werden.

Die Gemeinden und gemeindenahen Verbände stimmen dem Vorschlag grossmehrheitlich zu ("ja" und "eher ja"), stellen in diesem Kontext jedoch folgende Forderungen:

- Der Kanton soll für Integrationsprogramme von Personen mit B- und F-Status sorgen.
- Pflicht des Kantons für eine regelmässige Information der Gemeinden (zum Beispiel über die Anzahl und Status der anwesenden Personen des Asylrechts).
- Definition, wie der Kanton die Gemeinden bei der Betreuung und Unterbringung der Personen des Asylrechts stärker unterstützen und beraten kann.

Die Hilfswerke stimmen dem Vorschlag ebenfalls zu ("eher ja"). Sie fordern eine schnelle und gezielte Einleitung von Integrationsmassnahmen für die Personen mit B- und F-Status, weshalb diese Personen in den ersten Jahren sinnvollerweise in der Zuständigkeit des Kantons bleiben sollen.

3.2.3 Würdigung

Die beschriebene Aufteilung der Personen des Asylrechts nach Kategorien in die Zuständigkeit des Kantons beziehungsweise der Gemeinden macht Sinn. Sie entspricht auch den aktuellen Unterbringungsbestrebungen des Kantons, die sich in der Praxis aus verschiedenen Gründen nicht immer konsequent durchsetzen lassen. Die Trennlinie "mit/ohne Integrationsauftrag" als Kriterium für die kantonale oder kommunale Zuständigkeit ist ebenfalls einleuchtend. Die Aufgabenteilung nach Kategorien führt dazu, dass die Gemeinden nur für diejenigen Personengruppen zuständig sind, für die ein Integrationsauftrag besteht. Diese Aufgabe ist klar eine kommunale Aufgabe, wobei der Kanton mit verschiedenen Programmen und Beiträgen unterstützend wirkt (siehe das vom Grossen Rat am 20. August 2013 verabschiedete Kantonale Integrationsprogramm [KIP] 2014–2017). Für Personen des Asylbereichs wird zudem die sogenannte Integrationspauschale ausgerichtet. Sowohl die Forderung der CVP, auch Personen mit F-Status (zumindest jene, die Sozialhilfe beziehen) als auch jene der Hilfswerke, alle Personen des Asylbereichs mit F- und B-Status in der Zuständigkeit des Kantons zu belassen, ist abzulehnen. Für diese besteht gemäss Art. 82 Abs. 5 AsylG ein gesetzlicher Integrationsauftrag, dem auf Stufe Gemeinde am wirkungsvollsten Rechnung getragen werden kann und was auch der Strategie des kantonalen Integrationsprogramms entspricht.

Die Regelung der Zuständigkeiten soll zweckmässigerweise auf Verordnungsebene erfolgen. Eine Regelung auf Verordnungsebene hat den Vorteil, dass bei wechselnden Entwicklungen schneller reagiert werden kann. So könnte zum Beispiel bei einer Aufnahme von Kontingentsflüchtlingsen dafür gesorgt werden, dass diese zunächst ebenfalls in kantonalen Unterkünften untergebracht und betreut werden. Zudem wird das System als Ganzes flexibler (vgl. auch die Forderung der EVP nach einem durchlässigen System), was es auch erlauben würde, bestehende kantonale Unterkünfte bei Bedarf besser auszulasten. Nicht vorgesehen ist es, die Trennlinie zu Ungunsten der Gemeinden zu verschieben.

Die vorgeschlagene Aufgabenteilung nach Kategorien führt dazu, dass rund 250 Personen von der heute kommunalen neu in die kantonale Zuständigkeit übergehen. Mehrkosten entstehen aufgrund der Bundesfinanzierung daraus keine. Für die Gemeinden resultiert eine administrative Entlastung.

Die Forderungen von Gemeindeseite nach mehr Information, Unterstützung und Beratung durch den Kanton löst keinen direkten Rechtsetzungsbedarf aus. Diesen Gemeindegängen soll im Rahmen des Vollzugs angemessen Rechnung getragen werden.

Die Gemeinden werden im Weiteren bei der Integration durch die Behörden des Kantons wie auch des Bundes unterstützt, sei dies durch Beratungstätigkeiten oder durch finanzielle Beiträge, welche durch den Bund oder den Kantone für Sprachkurse und Integrationsprogramme zur Verfügung gestellt werden.

3.3 Massnahmen bei Nichterfüllung der Aufnahmespflicht durch Gemeinden

3.3.1 Ausgangslage, Problemstellung und Stossrichtung

Im Rahmen des Projekts Entlastungsmassnahmen 2003 ([04.26] Botschaft) wurde in § 19 SPG die sogenannte Ersatzabgabe eingeführt. Demnach müssen Gemeinden, die ihre Aufnahmespflicht nicht oder nur teilweise erfüllen, dem Kanton eine Ersatzabgabe von maximal Fr. 10.– pro Tag und pro nicht aufgenommene Person entrichten. Die Aufnahmespflicht misst sich dabei an den vom Bund dem Kanton zugewiesenen Personen, verteilt auf die Gemeinden gemäss Einwohnerzahl (§ 19 Abs. 3 SPG). Personen in kantonalen Unterkünten werden der Standortgemeinde angerechnet (§ 18c Abs. 3 SPV). Eine vertraglich geregelte, gemeinsame Erfüllung der Aufnahmespflicht durch mehrere Gemeinden ist möglich (§ 19 Abs. 4 SPG). Gestützt auf § 19 Abs. 5 SPG hat der Regierungsrat die Höhe der Ersatzabgabe auf zunächst Fr. 7.–, ab 1. Januar 2012 auf Fr. 10.– festgelegt (§ 18c Abs. 4 SPV). Die genaue Berechnung der Ersatzabgabe ist komplex und berücksichtigt insbesondere auch die bestehenden Unterbringungskapazitäten des Kantons (vgl. § 18c Abs. 1 und 2 SPV).

Die Ersatzabgaben der Gemeinden an den Kanton betragen für das Jahr 2012 knapp 1,5 Millionen Franken. Im aktuellen Umfeld mit sinkenden Asylgesuchszahlen nimmt der Gesamtbetrag der zu leistenden Ersatzabgabe der Gemeinden ab. Wurde den Gemeinden im 1. Quartal 2013 noch ein Betrag von rund Fr. 371'000.– in Rechnung gestellt, waren es im 4. Quartal 2013 nur mehr Fr. 323'000.–. Die Abnahme gründet aber auch darin, dass wegen der Eröffnung neuer Unterkünte Gemeinden nun die Aufnahmepflicht erfüllen (zum Beispiel Suhr), beziehungsweise dass Gemeinden aufgrund knapper finanzieller Mittel sich bereit erklärt haben, ihrer Aufnahmepflicht nachzukommen.

Die Einführung einer Ersatzabgabe stand im Kontext von finanzpolitischen Überlegungen und sollte Gemeinden betreffen, die "keine Asylsuchenden aufnehmen oder aufnehmen können". Damit konnte eine gewisse Art von Solidarität "Aufnahme oder Ersatzabgabe" erreicht werden. Es hat sich aber herausgestellt, dass gewisse – vor allem finanziell besser gestellte – Gemeinden sich durch die Bezahlung der Ersatzabgabe von der Aufnahmepflicht "freikaufen", was nach geltendem Recht zwar zulässig ist, im immer schwieriger werdenden Umfeld der Unterbringung von Asylsuchenden aber zunehmend als stossend empfunden wird. Die konzeptionelle Ausgestaltung als reines Malus-System führte auch immer wieder zu Kritik vor allem jener Gemeinden, die – solidarisch und teilweise sogar über die Aufnahmequote hinaus – Asylsuchende aufnehmen, beziehungsweise bei Standortgemeinden von grösseren kantonalen Unterkünten, die dadurch ohnehin über dem Soll lagen. Daraus resultierte die Forderung, diesen Gemeinden eine Entschädigung in Form eines Bonus auszurichten. Die Ersatzabgabe in der Höhe von Fr. 10.– pro Tag und nicht aufgenommene Person erweist sich in der Praxis zudem als zu niedrig und bietet – zumindest bei einem Teil der Gemeinden – zu wenig Steuerungspotenzial für die Bereitstellung von Unterkünten.

Für den Regierungsrat steht aufgrund dieser Erfahrungen fest, dass sich das System der Ersatzabgabe nicht bewährt hat. Eine künftige Lösung sollte in erster Linie die Realerfüllung (Durchsetzung der Aufnahmepflicht, notfalls Sanktionierung) im Fokus haben. Eine mögliche Alternative wäre die Einführung eines Bonus-/Malus-Systems.

Sanktionierungssystem

Jene Personen, die in die Zuständigkeit der Gemeinden fallen und der Zuweisung durch den Kanton unterliegen (Personen mit F-Status, die Sozialhilfe beziehen), werden im Rahmen einer Aufnahmequote auf die Gemeinden verteilt. Es gilt eine uneingeschränkte Aufnahmespflicht der Gemeinden, die sie selber oder im Verbund mit anderen Gemeinden erfüllen können. Personen in kantonalen Unterkünten werden in Bezug auf die Erfüllung der Aufnahmequote angerechnet. Die Aufnahmepflicht soll notfalls gegenüber den Gemeinden durchgesetzt werden. Hierbei kann insbesondere das Mittel der Ersatzvornahme, die der Kanton bei der Zuweisung androht (vgl. § 81 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG] vom 4. Dezember 2007), eingesetzt werden.

Das heisst: Der Kanton müsste im Weigerungsfall diese Personen zwar selber unterbringen, würde der Gemeinde aber die daraus entstehenden Kosten (vgl. § 82 VRPG) auferlegen. Diese Kosten (Vollkosten inklusive Kosten der Betreuung und Verwaltungskosten) werden sich in einer Grössenordnung bewegen, die deutlich über den heutigen Ansätzen der Ersatzabgabe liegen. Das können unter Umständen auch teurere Unterbringungen sein (zum Beispiel in Hotels oder Pensionen). Mit einer solchen Sanktionierung kann der Anreiz zur Erfüllung der Aufnahmepflicht erhöht werden. Als flankierende Massnahme wird einer allfälligen Beschwerde gegen die Zuweisungsverfügung von Gesetzes wegen die aufschiebende Wirkung entzogen. Der Kanton Zürich praktiziert dieses Vorgehen bereits seit längerem mit Erfolg.

Bonus-Malus-System

Gemeinden, die im Vergleich zur bestehenden Aufnahmepflicht keine oder zu wenige Personen aufnehmen, zahlen eine Ersatzabgabe (Malus). Gemeinden, die ihre Aufnahmepflicht über der effektiven Aufnahmequote erfüllen, erhalten dafür eine Entschädigung (Bonus). Ein solches System müsste so konzipiert sein, dass nur Mittel ausgeschüttet werden, die das System selber generiert. Der Malus müsste gesetzlich festgelegt, der Anspruch auf einen Bonus aber von den Malus-Einnahmen abhängig gemacht werden. Auch bei einer notwendigen markanten Erhöhung des Malus ist schwer zu prognostizieren, wie stark sich die Ersatzabgabepflicht auf die Aufnahmebereitschaft der Gemeinden auswirkt, und vor allem, ob daraus überhaupt genügend Mittel generiert werden können, die Anreiz für eine Aufnahme über dem Soll und damit den Erhalt von Bonuszahlungen bieten würden. Es kommt hinzu, dass aufgrund der geplanten differenzierten Zuständigkeiten zwischen Kanton und Gemeinden nach Personenkategorien die Zahl jener Personen, welche den Gemeinden zugewiesen werden, künftig kleiner sein wird als bisher (rund 561 Personen; vgl. die Ausführungen unter Ziffer 3.2.1).

3.3.2 Ergebnis der Anhörung

Der Vorschlag des Regierungsrats, die Ersatzabgabe abzuschaffen und künftig die Durchsetzung der Aufnahmepflicht notfalls mittels Ersatzvornahme vorzusehen, ergab folgendes Anhörungsergebnis:

Die Parteien stimmen mehrheitlich zu. Die SVP und die JSVP ("nein") sowie die Piratenpartei ("eher nein") lehnen den Vorschlag hingegen ab. Die CVP schlägt vor, Ersatzvornahmen primär in der renitenten Gemeinde vorzunehmen. Die Grünen und die SP sprechen sich für verbindliche Standards bei der Unterbringung aus (zum Beispiel keine Zivilschutzanlagen, keine gesundheitsschädigenden Wohnungen, etc.). Die FDP. Die Liberalen spricht sich dafür aus, dass die Möglichkeit zur Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden beibehalten wird und es soll genau aufgezeigt werden, wie der Verteilungsschlüssel berechnet wird. Die SVP will ein Bonus-Malus-System, damit ein finanzieller Anreiz für die Aufnahme von Asylsuchenden besteht. Der Bonus soll den aufnehmenden Gemeinden zugutkommen ("geschlossenes System").

Die Gemeinden und gemeindenahen Verbände stimmen mehrheitlich zu ("ja" und "eher ja"). Auffällig ist aber eine nicht geringe Anzahl Ablehnungen ("nein"). Es werden folgende Punkte thematisiert:

- Anrechnung von Personen mit B- und F-Status bei der Aufnahmequote. Dies wird damit begründet, dass der Aufwand für die Betreuung auch solcher Personen sehr hoch sei und erhebliche Kosten generiere.
- Schwierigkeit in der konkreten Umsetzbarkeit, v.a. aufgrund des Fehlens tatsächlich verfügbarer Unterkünfte.
- Aufgabenerfüllung im Verbund muss möglich sein.
- Keine Unterbringung in Hotels und Pensionen.
- Ankündigungsfrist von mindestens 30 Tagen vor der Zuweisung.
- Laufende und umfassende Information über Planung und Projekte des Kantons.

Bei den Hilfswerken findet der Vorschlag mehrheitlich Zustimmung.

3.3.3 Würdigung

Einem Systemwechsel, das heisst weg von der Ersatzabgabe zu einer grundsätzlichen Aufnahme- pflicht, die alle Gemeinden in gleichem Mass trifft, wird mehrheitlich zugestimmt. Für den Regie- rungsrat ist wichtig, die Realerfüllung der Aufnahme- pflicht anzustreben. Sie führt zu einer Stärkung der Solidarität unter den Gemeinden. Deshalb und aus den bereits genannten Gründen hat die Er- satzvornahme gegenüber einem Bonus-Malus-System grundsätzliche Vorteile und wird – wie das Beispiel des Kantons Zürich zeigt – bereits mit Erfolg angewendet. Es kommt hinzu, dass die von den Gemeinden aufzunehmenden Personen einen gesetzlichen Anspruch auf Integration haben, für den die Gemeinden zu sorgen haben. Den Gemeinden steht es – wie bis anhin – natürlich frei, ihre Aufgabe im Verbund mit anderen Gemeinden zu erfüllen. Ihnen stehen auch hier die Instrumente des Gemeindegesetzes zur Verfügung.

Der Umfang der Aufnahme- pflicht der Gemeinden misst sich letztlich an der Zahl unterzubringender Personen. Nach aktuellen Zahlen handelt es sich um knapp 600 Personen. Der heute in der SPV festgelegte Quotient von maximal 0,025 Plätzen pro Einwohnerin oder Einwohner, was bei einer Einwohnerzahl von knapp 632'000 Personen im Kanton Aargau (Stand Ende Juni 2013) 15'800 Per- sonen entsprechen würde, soll deshalb aufgehoben werden.

Die Art der Unterbringung ist in erster Linie Sache der Gemeinden. Der Grundsatz der Menschen- würde ist dabei Gradmesser für den Standard der Unterbringung. Kantonale Vorgaben braucht es dafür nicht.

Mit der Ersatzvornahme wird es möglich sein, einer Gemeinde, die ihrer Aufnahme- pflicht nicht nach- kommt, sämtliche dem Kanton daraus entstehende Kosten der Ersatzunterbringung (inklusive Be- treuungs- und Verwaltungskosten) aufzuerlegen. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit ist hierbei zu beachten. Zwar werden keine "Luxusunterbringungen" erfolgen, aber das im entsprechenden Zeitpunkt effektiv vorhandene Unterbringungsangebot wird natürlich die Höhe der Kosten mitbe- stimmen.

Der Forderung von Gemeindeseite, Personen mit B- und F-Status generell, das heisst auch jene mit freier Wohnsitzwahl, bei der Aufnahmequote anzurechnen, ist teilweise entgegengzukommen, indem auch wirtschaftlich selbstständige Personen mit F-Status, die freie Wohnsitzwahl haben, bei der Auf- nahmequote angerechnet werden. Abzulehnen ist die Forderung hingegen in Bezug auf anerkannte Flüchtlinge. Abgesehen von der konzeptuellen Trennung der verschiedenen Aufgaben als Folge der unterschiedlichen Status, sprechen auch gewichtige praktische Gründe gegen eine Anrechnung. Kriterien müssten entwickelt werden, während welcher Dauer nach einer Aufenthaltserteilung eine Anrechnung erfolgen soll. Dem System fremd ist schliesslich, aus welchem Grund anerkannte Flüchtlinge mit Status B angerechnet werden sollen, hingegen andere Ausländer mit Status B aus der Anrechnung fallen, zumal beide den identischen Aufenthaltstitel haben und den Wohnsitz frei wählen können. Zudem wäre damit ein grosser Vollzugsaufwand verbunden, um diese Personen jeweils mit aktuellem Wohnsitz zu erfassen.

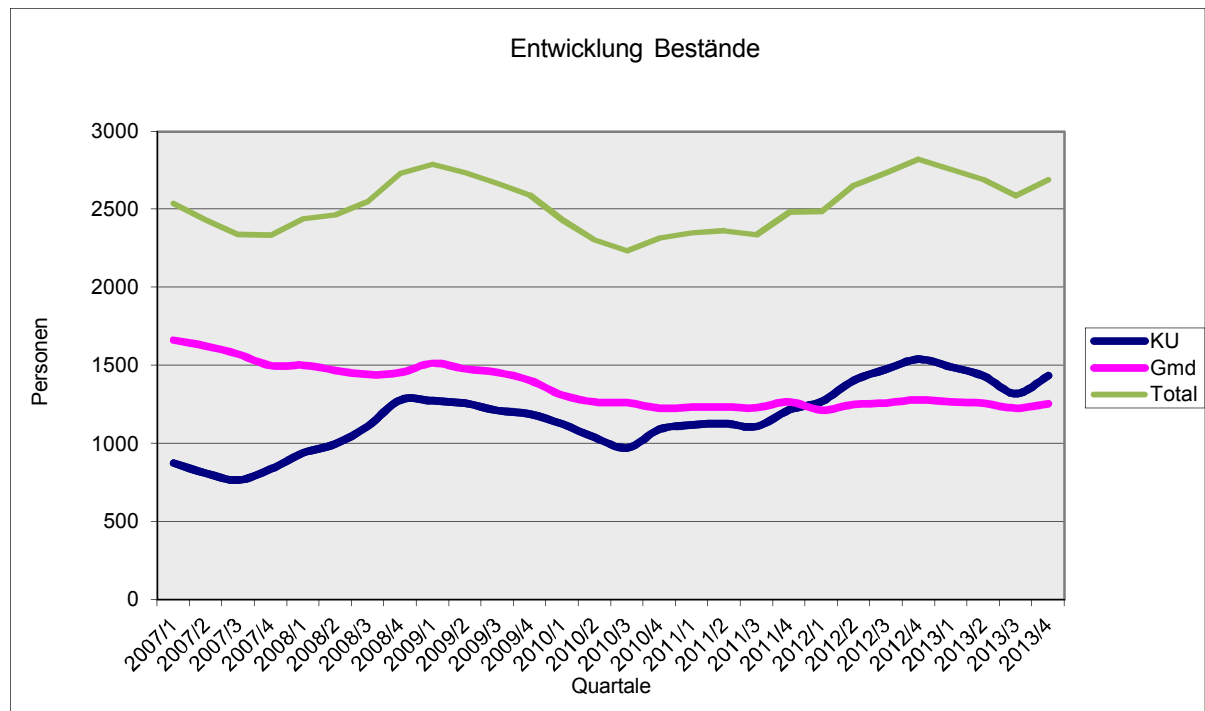
Das Anliegen der Gemeinden nach einer genügenden Vorlaufzeit bei den Zuweisungen ist nachvoll- ziehbar und soll soweit möglich berücksichtigt werden. Ebenso wird der Kanton dafür sorgen, die Information der betroffenen Gemeinden über die Planung und Projekte des Kantons zu optimieren. Ein Rechtsetzungsbedarf ergibt sich daraus jedoch nicht.

3.4 Unterbringungskonzept des Kantons

3.4.1 Ausgangslage, Problemstellung und Stossrichtung

Der Kantonale Sozialdienst beherbergt in derzeit 59 Unterkünften Asylsuchende aus rund 50 Natio- nen. 1'435 Personen leben in den kantonalen Unterkünften, 1'255 Personen in den Gemeindeunter- künften (Stand: 31. Dezember 2013). Die Belegung der kantonalen Unterkünfte, aufgeteilt nach Per- sonenkategorien seit dem Jahre 2007 war immer Schwankungen unterworfen. Nachstehende Grafik

zeigt deutlich, dass trotz eines tendenziell gestiegenen Gesamtbestandes eine Verschiebung der Unterbringungsplätze von den Gemeinden zum Kanton erfolgt ist:



In obenstehender Tabelle ist deutlich erkennbar, dass sich die Gesamtzahl der Asylsuchenden im Kanton Aargau (kantonale Unterkünfte und Gemeindeunterkünfte) in den vergangenen fünf Jahren auf einem hohen Niveau in einer Bandbreite zwischen 2'200 und 2'800 Personen bewegt hat. Von den derzeit anwesenden Personen (Stand Ende Dezember 2013: 2'690 Personen), fallen 1'678 Personen in die Kategorien N und Ausreisepflichtige, welche nach dem neuen Konzept in die Verantwortung des Kantons fielen; 1'012 Personen haben den Status F und würden in die Verantwortung der Gemeinden übergehen (vgl. Tabelle unter Ziff. 1.2 vorstehend).

Bezüglich der Unterbringungskapazität der zur Verfügung stehenden Unterkünfte stellt sich die Situation wie folgt dar:

Kapazität	Anzahl Unterkünfte	Bewertung
1–10 Personen	24	Kleinstunterkünfte
11–20 Personen	12	Kleinunterkünfte
21–50 Personen	15	Mittelgrosse Unterkünfte
51–70 Personen	6	Grössere Unterkünfte
71–100 Personen	1	Grössere Unterkünfte
mehr als 100 Personen	1	Grossunterkunft

Mehr als die Hälfte der kantonalen Unterkünfte weist eine Kapazität von bis zu 20 Personen auf; 24 Unterkünfte bieten gar nur eine Kapazität von bis zu 10 Personen an. Hingegen bietet nur eine Doppelunterkunft (Erstaufnahmezentrum Torfeld in Buchs) eine Kapazität von über 100 Plätzen an und nur 7 Unterkünfte weisen eine Kapazität zwischen 51 und 100 Personen auf.

Wie die aktuelle Situation zeigt, ist auch das Anmieten von kleineren und mittleren Unterkünften problematisch. Auf dem Immobilienmarkt sind zwar auf den ersten Blick durchaus Mietobjekte vorhanden. Oftmals halten sie einer einlässlicheren Überprüfung im Hinblick auf die Eignung als Asylunterkunft nicht stand. Hinzu kommt, dass bei allfällig notwendigen Umnutzungsgesuchen ein Baubewilligungsverfahren durchgeführt werden muss, dem von Seiten der Gemeinden und der Bevölkerung

massiv Widerstand erwächst. Nicht zuletzt bieten Eigentümer oftmals nicht Hand für eine Vermietung an Asylsuchende. Diese Erfahrung machen denn auch anerkannte Flüchtlinge, welche – trotz regelmässiger Unterstützung des Kantonalen Sozialdiensts oder von Hilfswerken – auf dem freien Wohnungsmarkt nur unter Schwierigkeiten eine Wohnung anmieten können: Viele Vermieter nehmen Abstand davon, diesen Personen eine Wohnung zu vermieten. Dies führt zur zusätzlichen Problematik, dass Flüchtlinge, welche an und für sich die Asylstrukturen verlassen können und wollen, eine längere Aufenthaltsdauer in Kauf nehmen müssen, bis sie die Unterkünfte verlassen können. Sie belegen damit Plätze in den Unterkünften und verschärfen den Engpass zusätzlich.

In kleinen Unterkünften ist nicht ständig eine Betreuungsperson anwesend, da nur an einzelnen Tagen die Betreuungsperson die Unterkunft aufsuchen kann. Darunter leiden sowohl Betreuung als auch Kontrolle der Asylsuchenden. Demgegenüber sind in grösseren Unterkünften eine oder zwei Betreuungspersonen tagsüber anwesend. Die Verwaltung und Betreuung kleiner Unterkünfte bindet personelle Ressourcen (An- und Wegfahrt). Kleine Unterkünfte bringen hingegen den Vorteil einer Verteilung der Asylsuchenden in die Tiefe des Kantons. Die Asylsuchenden als kleine Personengruppe und damit auch die Unterkünfte verschwinden eher aus dem Blickfeld der Nachbarn und der Bevölkerung. Dies führt im Ergebnis dazu, dass kleinere und kleinste Unterkünfte grössere Chancen auf Akzeptanz in der Bevölkerung haben und bei vorläufig Aufgenommenen eine allfällige Integration erleichtern können.

Grössere Unterkünfte stehen demgegenüber nur schon allein ihrer Grösse wegen im Interesse der Öffentlichkeit. Hingegen liegen die Vorteile einer grösseren Unterkunft auf der Hand, da in diesen Fällen die Betreuung effizienter gestaltet werden kann. Betreuungspersonal ist stärker präsent. Ebenso können qualifizierte Sicherheitsmassnahmen getroffen werden, welche einerseits die Sicherheit in den Unterkünften besser gewährleisten können, andererseits aber auch das Sicherheitsbedürfnis im Umfeld der Unterkünfte und zugunsten der Bevölkerung deutlich besser abdecken können. Nicht zuletzt dienen zentrale Unterkünfte auch der besseren Handhabung durch die Polizeikräfte und das Migrationsamt.

Der Bund weist die Asylsuchenden den Kantonen aufgrund des Verteilschlüssels (in Art. 21 Abs. 1 Asylverordnung 1 [AsylV 1; SR 142.311] geregelt) zu. Die Zuweisung erfolgt ohne Rücksichtnahme auf die konkreten und bestehenden Unterbringungsstrukturen in den Kantonen. Dies bedeutet, dass ein ausreichendes Unterbringungsangebot im Kanton Aargau nicht zu einer verstärkten Zuweisung durch das Bundesamt für Migration führen wird. Vielmehr wird mit dem Konzept von Grossunterkünften dem Kanton die Möglichkeit gegeben, die Unterkinftsstruktur über einen längeren Zeitraum hinweg zu verbessern. Die Grossunterkünfte sollen mittel- und langfristig die heute bestehenden kleineren Unterkünfte ersetzen. Zahlreiche kantonale Unterkünfte können zudem nur temporär genutzt werden und werden voraussichtlich in absehbarer Zeit wegfallen. In diesem Sinne wird keine Ausweitung der Unterbringungskapazitäten stattfinden, sondern es werden vielmehr wegfallende Plätze in bestehenden Strukturen ersetzt. Abgesehen davon ist aufgrund der bestehenden Migration und der zunehmenden Mobilität nicht zu erwarten, dass die weltweiten Migrationsbewegungen zurückgehen werden. Die Unterbringung von Asylsuchenden muss aufgrund dieser Ausprägung als Daueraufgabe betrachtet und entsprechend angegangen werden.

Zielführend, effektiv und effizient kann eine Unterbringung von Asylsuchenden während des Asylverfahrens (Status N) sowie von ausreisepflichtigen Personen zentral in kantonalen Grossunterkünften erfolgen. Grossunterkünfte sollen idealerweise Platz für mindestens 100 Personen bieten.

Nach Möglichkeit werden die Unterkünfte nach Personenkategorien belegt. Insbesondere sollen ausreisepflichtige Personen gesondert von Asylsuchenden im hängigen Verfahren untergebracht werden.

Die Standorte der Asylunterkünfte sollen möglichst ausgewogen auf das Kantonsgebiet verteilt werden, womit eine gleichmässige Verteilung der Lasten der Asylunterbringung erzielt und der Gedanke der Solidarität unter den Gemeinden gestärkt wird. Als Anknüpfungspunkt einer regionalen Verteilung denkbar sind die Bezirke oder die regionalen Planungsverbände. Mit der Eröffnung der Unterkünfte, welche in Etappen über mehrere Jahre hinweg entsprechend dem ausgewiesenen Bedarf errichtet würden, könnten heute bestehenden Unterkünfte mit Auslaufen des Mietvertrags aufgegeben oder bei Bedarf an die Gemeinden übergeben werden. Wie die Gemeinden ihrer Aufnahme- und Unterbringungspflicht von Ausländern und Flüchtlingen mit Bewilligung F oder B nachkommen wollen – ob in kleineren oder grösseren Unterkünften –, liegt in der Zuständigkeit der Gemeinde. Seitens des Kantons sind den Gemeinden dahingehend keine Vorschriften zu machen.

Die Schaffung von regional verteilten Grossunterkünften ist grundsätzlich ein politischer und strategisch-organisatorischer Entscheid, der keiner expliziten gesetzlichen Regelung im SPG bedarf.

3.4.2 Ergebnis der Anhörung

Die Parteien stimmen dem Vorschlag mehrheitlich zu. Die SVP ("eher nein") und die Piratenpartei ("nein") lehnen den Vorschlag ab. Die SVP fordert geschlossene Zentren beziehungsweise die Internierung. Die CVP verlangt für die zielgerichtete Führung und Nutzung weniger, dafür grössere Unterkünfte. Die FDP/Die Liberalen bezeichnet die regional ausgewogene Verteilung der Unterkünfte als "schwammig" und regt eine genauere Umschreibung in der Botschaft an. Vereinzelt wird der Einbezug einer Standortgemeinde in einer Begleitkommission, welche Rahmenbedingungen stellen kann, beziehungsweise eine Stellungnahme der Gemeinden oder der Regionen gefordert.

Die Gemeinden stimmen mit grosser Mehrheit dem Systemwechsel zu. Wiederholt angeregt wird, dass eine die Zuweisungsquote übersteigende Belegung nicht nur der Standortgemeinde, sondern auch den Nachbargemeinden oder sogar regional angerechnet werden sollte. Begründet wird dies mit der möglichen Lage einer Grossunterkunft, welche gegebenenfalls in der Standortgemeinde peripher liegt und dort nur zu unmerklichen negativen Auswirkungen führen könnte, aber in einer benachbarten Zentrumsgemeinde mit Einkaufsmöglichkeiten und guter Verkehrsanbindung zu einer starken Belastung führen kann.

Bei den Hilfswerken wird der Vorschlag unterschiedlich bewertet (Zustimmung, aber auch Ablehnung).

3.4.3 Würdigung

Aus Sicht des Regierungsrats ist eine überkommunale Anrechnung der Aufnahmequote abzulehnen, da sie nur mit Schwierigkeiten umgesetzt werden kann. Für die Anrechnung von Personen an eine Nachbargemeinde oder gar an eine Region müssten justiziable Kriterien entwickelt werden, welche nie allen Interessen Rechnung tragen können und in der Ausgestaltung mehr Schwierigkeiten verursachen, als sie effektiv Probleme lösen werden.

3.5 Grossunterkünfte: Rechtliche Voraussetzungen und Standorte

3.5.1 Ausgangslage, Problemstellung und Stossrichtung

Der Kanton betreibt derzeit 59 Unterkünfte, von denen nur eine einzige den Kriterien einer Grossunterkunft entspricht. Kriterien für die Beschaffung von Unterkünften sind – nebst der Verfügbarkeit – ein möglichst geeigneter Standort sowie massvolle Betriebskosten. Grossunterkünfte haben gewichtige Vorteile in Bezug auf Sicherheit, Betreuung und Wirtschaftlichkeit.

Bei der Standortsuche stellt sich das Problem der Zonenkonformität von Grossunterkünften für Asylsuchende. Ausserhalb der Bauzonen sind neue Unterkünfte weder zonenkonform noch als standortgebunden ausnahmsweise bewilligungsfähig. Die Realisierung von Grossunterkünften für Asylsuchende ist aufgrund der planungs-, bau- und organisationsrechtlichen Rahmenbedingungen äusserst schwierig. Einerseits kommen nur wenig geeignete Standorte in Frage, andererseits ist im meistens

notwendigen Baubewilligungsverfahren (Umnutzung) mit erheblichem Widerstand seitens der Anwohnenden und der Gemeinden zu rechnen.

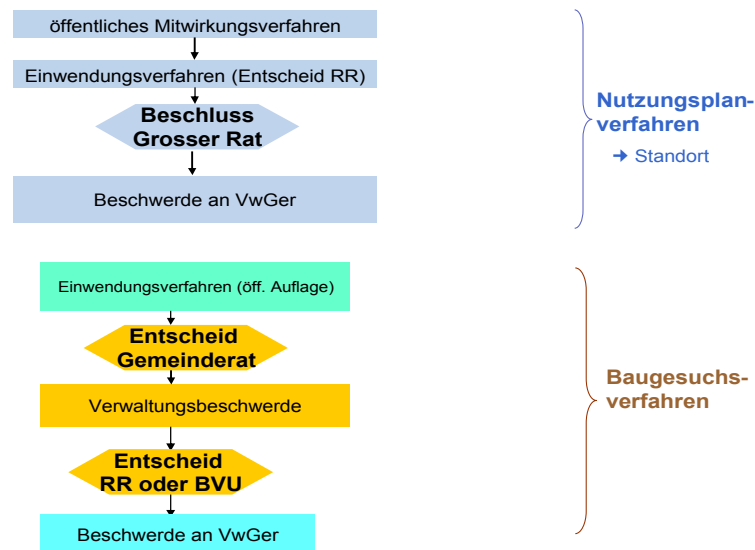
Ungeachtet dessen ist es die Bestrebung des Kantons, in erster Priorität innerhalb der bestehenden rechtskräftigen Bauzonen geeignete und zonenkonforme Standorte für grössere Unterkünfte zu suchen. Erst wenn diese Bemühungen zu keinem Erfolg führen, ist in einem zweiten Schritt vorab über einen kantonalen Nutzungsplan innerhalb der bestehenden Bauzonen geeignetes Land auszuscheiden, bevor Neueinzonungen ins Auge gefasst werden. So sind vorab alle im Eigentum des Kantons stehenden Grundstücke zu erfassen und auf eine Eignung zu prüfen, allenfalls auch unter dem Gesichtspunkt eines Landabtausches, bevor – falls die bestehende Zonierung dies überhaupt erfordert – über den kantonalen Nutzungsplan planungsrechtliche Grundlagen geschaffen werden. Mit diesem Vorgehen wird der Zielsetzung des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) Rechnung getragen, welches die Eindämmung des Landverbrauchs zum Ziel hat. Ungeachtet dieses Vorgehens wird es schwierig sein, ausreichend geeignete Grundstücke erhältlich zu machen, so dass im Rahmen dieser Vorlage auf politischem Weg die Grundlagen zur Schaffung von Grossunterkünften über einen kantonalen Nutzungsplan geschaffen werden sollen.

Erweist sich die Anpassung der Zonenordnung als notwendig, um ein kantonales Unterbringungskonzept mit regional verteilten Grossunterkünften für Asylsuchende planungs- und baurechtlich realisierbar zu machen, muss die Zonierung geeigneter Standorte angepasst werden können. Auf der Basis der bestehenden kommunalen Zonenpläne lassen sich kaum über das ganze Kantonsgebiet verteilt entsprechende Standorte finden. Die Zonenplanung ist grundsätzlich Sache der Gemeinden. Diese können nicht verpflichtet werden, ihre Zonenpläne in einer bestimmten Art und Weise anzupassen.

Erfolgversprechend erscheint daher nur der Erlass eines kantonalen Nutzungsplans. Damit könnten geeignete Orte gezielt ausgewählt werden. In Frage kämen primär Standorte, die zwar im Baugebiet, jedoch etwas abgesetzt von Wohn- und anderen sensiblen Zonen liegen. Im Vordergrund stehen kantonseigene Parzellen oder Flächen, die dem Kanton im Baurecht langfristig abgetreten würden oder über einen Landtausch erhältlich gemacht werden können. Möglich wäre jedoch auch eine Realisierung durch Private auf privatem Landeigentum, aber auf der Basis eines kantonalen Nutzungsplans. Rechtlich würde ein kantonaler Nutzungsplan die kommunalen Pläne punktuell ausser Kraft setzen. Bei einem Standort innerhalb der rechtskräftigen Bauzonen ergeben sich aus dem revidierten RPG und dessen Übergangsbestimmungen (Art. 38a) keine Einschränkungen. Soll hingegen Land neu eingezont werden, ist dies vorderhand nur dann möglich, wenn die Raumplanungsverordnung im Sinne des bisherigen Entwurfs, wonach auch während der Übergangsfrist neue Zonen für öffentliche Zwecke ausgeschieden werden könnten, vom Bundesrat in Kraft gesetzt ist (voraussichtlich 2014). Andernfalls wäre eine Einzonung erst dann wieder möglich, wenn der Bundesrat die Anpassung des kantonalen Richtplans an das revidierte RPG genehmigt hat, was frühestens im Verlauf des Jahrs 2015 erwartet werden darf.

Kantonale Nutzungspläne können nach § 10 Abs. 1 des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG) erlassen werden, wenn kantonale Interessen dies erfordern. Da die Schaffung genügender Unterkunftsmöglichkeiten im Asylbereich zweifellos ein wichtiges kantonales Interesse darstellt, erscheint eine kantonale Nutzungsplanung im Rahmen der bestehenden Rechtslage für diesen Zweck möglich. Es ist weder eine Rechtsänderung noch die Schaffung einer speziellen Rechtsgrundlage notwendig. Angesichts der räumlich begrenzten Auswirkungen ist vom planerischen Stufenbau her auch keine Richtplanung notwendig, so lange die übrigen Voraussetzungen des (künftig) geltenden kantonalen Richtplans erfüllt werden. Auch hier ist für den Fall einer Einzonung darauf hinzuweisen, dass die Anpassung des hier relevanten Richtplankapitels Siedlung (S 1.2) an das revidierte RPG im Gang ist und dass frühestens ab 2015 mit einer Genehmigung durch den Bundesrat gerechnet werden darf.

Kantonale Nutzungspläne werden vom Grossen Rat erlassen (§ 10 Abs. 1 BauG). Das Verfahren ist gemäss nachfolgender Grafik wie folgt (vereinfacht):



Nach § 10 Abs. 3 BauG erstellt das zuständige Departement die Entwürfe in Zusammenarbeit mit den betroffenen Anstalten, Regionalplanungsverbänden und Gemeinden. Die bereinigten Entwürfe werden in den betroffenen Gemeinden während 30 Tagen öffentlich aufgelegt. Wer ein schutzwürdiges eigenes Interesse geltend macht, kann innerhalb der Auflagefrist Einwendungen erheben. Der Regierungsrat entscheidet über die Einwendungen aufgrund von Anträgen einer Stelle, die sich nicht mit der Ausarbeitung der Entwürfe befasst hat. Die Einwendungsentscheide sind dem Grossen Rat bekannt zu geben (§ 10 Abs. 5 BauG). Gegen den Beschluss des Grossen Rats kann beim Verwaltungsgericht Beschwerde geführt werden; die Beschwerde hat nur aufschiebende Wirkung, wenn und soweit das Gericht sie gewährt (§ 10 Abs. 6 BauG). Für die Erarbeitung eines kantonalen Nutzungsplans bis zu dessen Rechtskraft muss realistischere Weise ein Zeitbedarf von rund eineinhalb Jahren veranschlagt werden; im Fall eines Beschwerdeverfahrens kann sich diese Frist erheblich verlängern.

Ist innerhalb der Bauzonen kein geeignetes kantonseigenes Land verfügbar oder abtauschbar und erweist sich der Erlass eines kantonalen Nutzungsplans mangels anderer Lösungen als unausweichlich, kann dieses Instrument entweder für die Umzonung bestehenden Baulands oder (in letzter Priorität) zur Neueinzonung bisherigen Nichtbaugebiets eingesetzt werden. Auch wenn die Erarbeitung eines kantonalen Nutzungsplans zeitaufwendig und politisch anspruchsvoll sein dürfte, sind damit etliche Vorteile verbunden: Nur mit diesem Instrument können geeignete Standorte baurechtlich entwickelt und damit verfügbar gemacht werden. Verteilt über das ganze Kantonsgebiet kann eine transparente Lastengleichheit erreicht werden, was zu wesentlich mehr Akzeptanz bei den Gemeinden und der betroffenen Bevölkerung führen sollte. Dieser ganzheitliche Ansatz mit Einbezug des Grossen Rats erscheint von zentraler Bedeutung. Die Probleme im Bereich der – realistischere Weise als Daueraufgabe anzunehmenden – Unterbringung Asylsuchender können wohl nur auf diese Weise nachhaltig und auf längere Sicht gelöst werden.

Für das Verfahren auf Erlass eines kantonalen Nutzungsplans braucht es keine speziellen Rechtsgrundlagen. Diese sind im Baugesetz (§ 10) bereits vorhanden. Für die Umsetzung ist beim Kanton eine geeignete Projektorganisation mit den erforderlichen Ressourcen zu schaffen. Vom Projektablauf ist in einer ersten Phase ein Standortkonzept zu erstellen sowie eine Evaluation geeigneter Standorte vorzunehmen, die schliesslich – soweit planungsrechtlich erforderlich – zu einem Entwurf

eines kantonalen Nutzungsplans führen. Anschliessend wird das Verfahren nach den erwähnten Bestimmungen des Baugesetzes durchgeführt. Zunächst werden die betroffenen Grundeigentümer, Gemeinden, Regionen und Institutionen informiert und miteinbezogen. Nach Bereinigung des kantonalen Nutzungsplans beginnt mit der Freigabe zur öffentlichen Auflage das eigentliche Verfahren wie oben beschrieben.

Zwar wäre es denkbar, das Projekt auf Erlass des kantonalen Nutzungsplans unabhängig von der vorliegenden Änderung des SPG zu starten, weil dafür bereits eine gesetzliche Grundlage besteht. Im Fall einer Einzonung ist zu beachten, dass das revidierte Raumplanungsrecht des Bundes eine Überarbeitung des kantonalen Richtplans nach sich zieht, welche derzeit in der Vorbereitung ist und nach dem vorgesehenen Zeitplan frühestens Ende 2014 dem Grossen Rat zum Beschluss unterbreitet werden kann. Mit der Genehmigung durch den Bundesrat ist frühestens ab 2015 zu rechnen. Daraus ergibt sich, dass die Arbeiten zum Erlass eines kantonalen Nutzungsplans erst nach der Beschlussfassung durch den Grossen Rat an die Hand genommen werden können, was frühestens im Verlauf des Jahres 2015 der Fall sein dürfte.

In diesem Kontext ist auf die abgeschriebene Änderung des Baugesetzes hinzuweisen. Wie verschiedentlich in den Stellungnahmen ausgeführt wurde, ist die ursprünglich vorgesehene Verschiebung der Kompetenz zur Erteilung einer Baubewilligung vom Gemeinderat an den Regierungsrat gegenstandslos geworden. Der Regierungsrat erachtet hingegen weiterhin das Mittel einer kantonalen Nutzungsplans als das geeignete Mittel, um regional verteilte Grossunterkünfte zu realisieren. So ist der kantonale Nutzungsplan das Planungsinstrument des Kantons, das nicht nur dazu dient, bestimmte Nutzungen und Bauvorhaben zu verbieten (zum Beispiel Schutzdekrete), sondern auch Festlegungen enthalten kann, die gestalterisch sind und bestimmte Nutzungen und Vorhaben ausdrücklich zulassen oder gebieten, wenn es um öffentliche Interessen geht, denen eine hohe politische oder gesellschaftliche Bedeutung zukommt und die nicht nur von kommunaler Bedeutung sind. Mit der Schaffung von bestimmten Zonen für Asylgrossunterkünfte werden aus Sicht des Regierungsrats die Gemeindebehörden entlastet und ihnen die Möglichkeit gegeben, ein Bauprojekt nach rein baurechtlichen Kriterien zu beurteilen, da der politische Entscheid bereits andernorts gefällt wurde. Damit wird die Grundlage zu einer Versachlichung der Diskussion in der Gemeinde Vorschub geleistet, da die Beurteilung des Bauvorhabens nach rein sachlichen Kriterien erfolgen kann. Dies stellt aus Sicht des Regierungsrats für die Gemeindebehörden eine Stärkung ihrer Position dar, da das Bauvorhaben der rein politischen Diskussion entzogen wird. Die betroffenen Gemeinden können sich jedoch im Nutzungsplanverfahren zur Planung äussern und einen Entscheid des Kantons beim Verwaltungsgericht anfechten, wenn sie mit dem Vorhaben nicht einverstanden sind. Im Übrigen entscheiden die Gemeinden als Baubewilligungsbehörde über die baurechtliche Bewilligungsfähigkeit.

3.5.2 Ergebnis der Anhörung

Während sich eine Mehrheit der Parteien für den Vorschlag ausspricht, lehnen die FDP, Die Liberalen, die SVP und die Piratenpartei den Vorschlag ab. Begründet wird die Ablehnung mit der Gemeindeautonomie, welche nicht angetastet werden dürfe. Das Ziel der grösseren Unterkünfte könne durch einen frühzeitigen Einbezug der Gemeinden in der Planung sowie durch klare Abläufe und Kommunikation erreicht werden. Andererseits führen die Befürworter an, dass eine Einschränkung der Gemeindeautonomie wegen des übergeordneten öffentlichen Interesses gerechtfertigt sei. Im Übrigen wird in diesem Kontext auf die Bedeutung einer transparenten und nachvollziehbaren Information und Kommunikation der Gemeinden und der Bevölkerung sowie die Wichtigkeit einer professionellen Betreuungsstruktur hingewiesen, um die Akzeptanz zu fördern.

Die Gemeinden und gemeindenahen Verbände stimmen dem Vorschlag mehrheitlich zu. Aus der Anhörung ergeben sich Forderungen wie der Wunsch, dass Gemeinden und allenfalls auch die Regionalplanungsverbände frühzeitig in die Standortwahl einbezogen werden. Angeregt wird des Weiteren, dass an Stelle einer langwierigen Anpassung der Nutzungsplanung das Ziel über eine

"pragmatische Bewilligungspraxis" des Departements Bau, Verkehr und Umwelt zur Nutzung von Gebäuden in Industriezonen und ausserhalb der Baugebiete erreicht werden könnte. Schliesslich solle bei der Wahl eines möglichen Standorts für eine Grossunterkunft die generelle Belastung durch andere Quellen sowie der Sozialindex berücksichtigt werden. In diesem Sinne wird eine Asylunterkunft einer Kehrichtverbrennungsanlage oder einer Sondermülldeponie beziehungsweise den Immisionen einer Autobahn oder Eisenbahnlinie gegenübergestellt beziehungsweise gleichgestellt, weshalb die Gemeinden für diese Last zu entschädigen seien.

3.5.3 Würdigung

Der Regierungsrat geht mit den Parteien und Gemeinden einig, dass diese und weitere interessierte Kreise entsprechend der gesetzlich verlangten Mitwirkungs- und Informationspflicht (Art. 4 RPG) im Rahmen der Erarbeitung eines kantonalen Nutzungsplans einbezogen werden sollen und insbesondere der Kommunikation grosses Gewicht beigemessen werden soll. Die Forderung nach einer "pragmatischen Bewilligungspraxis" durch das Departement Bau, Verkehr und Umwelt ist abzulehnen. Die Möglichkeiten des Departements Bau, Verkehr und Umwelt sind durch das übergeordnete Bundesrecht und die Rechtsprechung des Bundesgerichts begrenzt. Ein Ermessensspielraum in diesem Bereich ist nicht vorhanden. Da es in solchen Fällen regelmässig zu Rechtsmittelverfahren kommen dürfte, würden bundesrechtswidrige Entscheide durch die Gerichte aufgehoben und im Ergebnis der Glaubwürdigkeit des Kantons erheblichen Schaden zufügen. Wenn geltend gemacht wird, dass das Baugesetz in § 10 Abs. 1 nicht den Zweck "Asyl" abdecke, ist festzuhalten, dass es sich im Baugesetz um keine abschliessende Aufzählung handelt und darin ausdrücklich kantonale Interessen zum Erlass eines Nutzungsplans genannt werden. Dazu ist auch die öffentliche Aufgabe der Unterbringung und Betreuung der Asylsuchenden zu zählen. Parallel dazu laufen weiterhin Anstrengungen des Kantons, innerhalb der ausgeschiedenen Bauzonen Grundstücke zu erwerben, welche unabhängig von der Ausarbeitung eines kantonalen Nutzungsplanes für die Errichtung einer Grossunterkunft geeignet sind, um darauf eine Unterkunft zu realisieren.

Gemäss § 10 Abs. 3 BauG werden die Entwürfe zu den kantonalen Nutzungsplänen in Zusammenarbeit mit den betroffenen Anstalten, Regionalplanungsverbänden und Gemeinden erstellt. Nach Überzeugung des Regierungsrats liegt keine Einschränkung der Gemeindeautonomie vor, wie dies teilweise in den Stellungnahmen geäussert wurde. So werden die Gemeinden im Rahmen der Erarbeitung des kantonalen Nutzungsplans über die im Gesetz vorgesehenen Mitwirkungsrechte verfügen und in einem späteren Zeitpunkt als Bewilligungsbehörde über das Baugesuch befinden. Keine Einschränkung der Gemeindeautonomie kann auch darin gesehen werden, dass Gemeinden im Rahmen des übergeordneten Interesses Lasten übernehmen müssen. In diesem Zusammenhang spricht sich der Regierungsrat klar gegen eine Entschädigungspflicht aus. Jede Gemeinde hat in der einen oder anderen Form Lasten zugunsten der Allgemeinheit zu tragen; diese sollen nicht gegeneinander ausgespielt und aufgerechnet werden.

3.6 Gemeinden mit Grossunterkünften

3.6.1 Ausgangslage, Problemstellung und Stossrichtung

Die Anzahl Personen, die in heute vom Kanton betriebenen Unterkünften untergebracht sind, werden der Standortgemeinde bei der Festlegung des Verteilschlüssels für die Zuweisung der Asylsuchenden gemäss § 19 SPG angerechnet. Das heisst, wenn auf dem Gebiet einer Gemeinde bereits eine (über der Aufnahmequote liegende) Anzahl von Asylsuchenden in einer kantonalen Unterkunft lebt, so muss diese Gemeinde nicht noch zusätzlich kommunale Plätze zur Verfügung stellen. Darüber hinaus gibt es für eine Standortgemeinde einer kantonalen Unterkunft keine weiteren Vorteile.

Das neue Konzept mit regionalen Grossunterkünften führt dazu, dass es zwar nur wenige Standortgemeinden mit kantonalen Unterkünften geben wird, diese aber mit einer relativ grossen Anzahl von Asylsuchenden konfrontiert sein werden. Die Betroffenheit der Standortgemeinden unterscheidet

sich damit wesentlich von jener anderer Gemeinden. Es stellt sich daher die Frage, ob diese Standortgemeinden in anderer Form einen Vorteil oder eine Abgeltung erhalten sollen.

Bei der Abklärung verschiedener Varianten hat sich ergeben, dass der Finanz- und Lastenausgleich sich nicht eignet, um einen Ausgleich zwischen Standort- und Nicht-Standort-Gemeinden zu schaffen. Dies aus folgenden Gründen:

- Die Anzahl zugewiesener Asylsuchender unterliegt starken Schwankungen. Die Berechnung des Finanzausgleichs erfolgt retrospektiv (Berechnungsgrundlage jeweils um zwei Jahre verschoben) und wird somit den Schwankungen der Anzahl Asylsuchender nicht gerecht.
- Die Aufgaben- und Lastenverteilung ist bereits heute äusserst komplex. Die Komplexität des Finanzausgleichs würde durch diesen "Fremdkörper" und die erforderlichen detaillierten Regelungen nochmals deutlich erhöht.
- Eine Verwendung des Finanzausgleichs für die Abgeltung von Standortgemeinden von Grossunterkünften ist – in welcher Form auch immer – systemfremd. Der Finanzausgleich dient dazu, die unterschiedliche finanzielle Leistungsstärke und/oder nachweisbare und exogen verursachte unterschiedliche Lasten teilweise auszugleichen. Er ist aber nicht dafür da, einzelne Gemeinden für (objektive oder subjektiv empfundene) Unannehmlichkeiten und immaterielle Nachteile zu entschädigen oder für ihre Kooperationsbereitschaft zu belohnen.
- Modellrechnungen haben gezeigt, dass die Zielgenauigkeit sehr schlecht wäre. Standortgemeinden können zwar – wie angestrebt – begünstigt werden, doch fällt das Ausmass dieser Begünstigung in Abhängigkeit der Grösse, der Finanzkraft und weiterer Rahmenbedingungen der einzelnen Standortgemeinde sehr unterschiedlich aus.

Eine denkbare Variante wäre die Ausrichtung einer Entschädigung. Die Vor- und Nachteile einer Entschädigungslösung können wie folgt zusammengefasst werden:

Vorteile

- Erleichterung/Beschleunigung bei der Standortsuche.
- Stärkung der Verhandlungsposition des Kantons.
- Der Kanton nimmt die Überzeugung der Bevölkerung ernst, wonach die Standorte von Grossunterkünften mit deutlichen negativen Begleiterscheinungen konfrontiert sind.

Nachteile

- Präjudizieller Charakter gegenüber anderen Kantonsaufgaben, deren Erfüllung belastende Auswirkungen haben und die nicht gleichmässig über die Gemeinden verteilt sind, sondern einzelne Gemeinden besonders stark betreffen. In der Regel bestehen für solche Situationen keine Entschädigungsregelungen.
- Ausgestaltung des Entschädigungssystems mit vielen offenen Fragen:
 - *Wer soll entschädigt werden?*
Je nach geografischer Lage einer Grossunterkunft können beispielsweise eine oder mehrere Nachbargemeinden stärker betroffen sein als die Standortgemeinde. Es wird nahezu unmöglich sein, die "Betroffenheit" zu messen und so die anspruchsberechtigten Gemeinden zu bestimmen.
 - *Wie hoch soll die Entschädigung sein?*
Bau und Betrieb der Grossunterkünfte werden vom Kanton finanziert. Den Gemeinden entstehen keine Kosten. Gewisse indirekte Kosten entstehen bei der Benützung von Infrastrukturen der Standortgemeinde. Oft werden aber eher Nachteile anderer Art geltend gemacht: Es wird befürchtet, dass die Attraktivität einer Gemeinde sinkt, und dass sich die Lebensqualität der Einwohnerinnen und Einwohner reduziert. Es ist nicht möglich, diese Nachteile zu quantifizieren und daraus die Höhe einer Entschädigung abzuleiten. Dies würde vermutlich zu einer "politischen" Preisfestsetzung führen.

Bei einer Entschädigungslösung wären verschiedene Finanzierungsvarianten denkbar:

- Finanzierung durch den Kanton
- Finanzierung durch die Nicht-Standortgemeinden
- Gemeinsame Finanzierung durch den Kanton und die Nicht-Standortgemeinden.

Die Finanzierung der Entschädigung durch den Kanton stellt die einfachste Variante dar und korrespondiert zudem mit der Tatsache, dass die abzugeltenden Nachteile durch eine kantonale Tätigkeit (Betrieb der Grossunterkünfte) verursacht werden. Die Finanzierung der Entschädigung durch die Nicht-Standort-Gemeinden ist inhaltlich anspruchsvoll und administrativ aufwendig. Eine gemeinsame Finanzierung durch Kanton und Nicht-Standort-Gemeinden hätte vor allem den Vorteil einer Kompromisslösung, würde im Gegenzug aber eine neue, sachlich nicht leicht begründbare Verbundaufgabe schaffen.

Die Interessenabwägung führt zum Ergebnis, dass von einer Entschädigung abzusehen ist, weil sie eine reine Goodwill-Abgeltung darstellen würde, die sich sachlich nicht rechtfertigen beziehungsweise hinreichend begründen lässt. Erhebliche Bedenken bestehen vor allem in Bezug auf den präjudiziellen Charakter einer solchen Entschädigung, weil solche Abgeltungen von Standortgemeinden mit anderen "unangenehmen" und nicht erwünschten Bauten und Anlagen (zum Beispiel Kehrrechtverbrennungsanlagen, Eisenbahnlinien, Starkstromleitungen, Grenzübergang und andere) gefordert werden könnten. Aus diesen Gründen soll darauf verzichtet werden, Standortgemeinden einer Grossunterkunft eine – kantonale und/oder kommunal finanzierte – Entschädigung auszurichten.

Bei einem Verzicht auf eine Entschädigung ist keine Rechtssetzung erforderlich.

3.6.2 Ergebnis der Anhörung

Bei den Parteien stimmen die CVP, die Grünen, die SP, die Grünliberalen, die EVP dem Vorschlag ("Ja" oder "eher ja") zu. Die BDP, Die FDP, Die Liberalen, die SVP und die JSVP lehnen den Vorschlag ab. Die CVP stellt ihr "eher ja" unter zwei Bedingungen: Kanton soll Schäden an öffentlichen und privaten Einrichtungen übernehmen. Mehraufwendungen für Sicherheit und Schulung müssen im kantonalen Finanzausgleich berücksichtigt werden. Die FDP, Die Liberalen sieht darin ein Mittel zur Erleichterung der Standortfindung. Die BDP verlangt eine Abgeltung des effektiven Mehraufwands der Gemeinden. Die SVP will für belastete Gemeinden eine Entschädigung.

Die Gemeinden und gemeindenahen Verbände stimmen dem Vorschlag mehrheitlich zu. Auffallend ist eine nicht ganz unbeachtliche Zahl von Nein-Stimmen.

Die Hilfswerke stimmen dem Vorschlag zu.

3.6.3 Würdigung

Auch wenn sich die Mehrheit der Parteien, Gemeinden und anderen Parteien gegen eine Entschädigungszahlung ausspricht, geht doch aus den Stellungnahmen klar hervor, dass den Gemeinden keine Mehrkosten entstehen dürfen, insbesondere für Sicherheit, Schule und Verwaltung, aber auch anderes mehr. Die Gemeinden müssen für diese Aufwendungen, welche klar ausgewiesen werden können, entschädigt werden, ist der Tenor in den Stellungnahmen. Im Umkehrschluss verlangen andere Gemeinden, dass der Kanton diese Aufgaben selber zu übernehmen und die Kosten zu tragen hat. Vereinzelt wird festgehalten, dass mit einer Entschädigung die Suche nach Liegenschaften erleichtert werden könnte, beziehungsweise, dass auf diese Weise Gemeinden von einer Grossunterkunft überzeugt werden könnten.

Der Regierungsrat vertritt die Ansicht, dass an der bisherigen Zielrichtung festzuhalten ist. Mit der klaren Aufteilung der Verantwortlichkeiten ist implizit auch gesagt, dass die Verwaltungs- und Betreuungskosten für Asylsuchende und Ausreisepflichtige durch den Kanton getragen werden. Es sind daher keine Gründe ersichtlich, generelle Entschädigungen an die Gemeinden auszurichten oder

allenfalls in den Lastenausgleich zwischen den Gemeinden einzuberechnen, nur weil auf deren Gemeindegebiet eine grössere Unterkunft für Asylsuchende zu stehen kommen wird.

Die Forderung einer Partei und einzelner Gemeinden, wonach der Kanton die Kosten der Schäden übernimmt, welche von Bewohnern einer kantonalen Asylunterkunft an Privateigentum verursacht werden, ist nach Überzeugung des Regierungsrats nicht weiter zu verfolgen. Analog der Regelungen im Privatrecht sind diese Kosten durch den Verursacher zu decken, eine Rückversicherung dieser Schäden durch den Kanton ist nicht angebracht, da dies eine Kausalhaftung des Kantons für Asylsuchende begründen würde und der Spielraum für Missbrauch beträchtlich ist.

3.7 Finanzierung der Grossunterkünfte

3.7.1 Ausgangslage, Problemstellung und Stossrichtung

Der Kantonale Sozialdienst mietet derzeit Liegenschaften unterschiedlicher Grösse an. Die Mietkosten müssen mit dem Mietkostenanteil aus der Globalpauschale des Bundes (Fr. 9,04 pro Tag und Person) finanziert werden können. Es sollen keine kantonalen Mittel eingesetzt werden. Grundsätzlich handelt es sich um bescheidene Unterkünfte mit geringem Ausbaustandard. Mit dem Mietkostenanteil aus der Globalpauschale des Bundes werden Miet-, Heiz- und Nebenkosten, die Betriebskosten und Kosten für bauliche Anpassungen bezahlt. Der Bund will mit dieser Entschädigung kostendeckende Beiträge für kostengünstige Lösungen ausrichten.

Aktuell verfügt der Kanton über keine Grossunterkunft, die über 100 Personen beherbergen kann beziehungsweise lediglich über eine Doppelunterkunft in dieser Grössenordnung. Die geplanten Grossunterkünfte sind somit auf dem Immobilienmarkt zu beschaffen oder zu erstellen.

Finanzierungsvarianten

Für die bereitzustellenden Grossunterkünfte ist eine möglichst kostengünstige Lösung zu realisieren, die sich innerhalb der vom Bund geleisteten Pauschalabgeltung bewegt. Es ist im Einzelfall abzuwägen, welche von verschiedenen Finanzierungsmöglichkeiten (Miete, Miete/Kauf, Kauf, Erstellung, Public Private Partnership) zweckmässig ist. Sobald ein konkretes Projekt für eine Grossunterkunft vorliegt, werden die vorgenannten Finanzierungsvarianten überprüft. Im Vordergrund steht dabei der Bau einer Unterkunft (zum Beispiel Container-Bauweise) beziehungsweise der Kauf einer geeigneten Unterkunft.

Für den Bau beziehungsweise Kauf einer Grossunterkunft muss dem Grossen Rat ein Verpflichtungskredit beantragt werden.

Kauf beziehungsweise Bau von Grossunterkünften durch den Kanton

Für den Bau beziehungsweise den Kauf von Grossunterkünften ergeben sich im Wesentlichen zwei Varianten bei der Finanzierung. Entweder erfolgt die Finanzierung durch den Kanton selber oder die Finanzierung erfolgt über den Bund. Im Folgenden wird die Finanzierung durch den Bund als bevorzugte Variante im Detail aufgezeigt.

a) Möglichkeit der Finanzierung durch den Bund

Gemäss Art. 90 AsylG in Verbindung mit Art. 33 ff. der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen Asylverordnung 2, AsylV 2) besteht die Möglichkeit, Unterkünfte für Personen des Asylrechts durch den Bund finanzieren zu lassen. Gemäss den bundesrechtlichen Vorschriften umfasst die Finanzierung die Bau- und Erwerbskosten für Gebäude, die Erschliessungskosten von Grundstücken sowie Gestehungs- und Nebenkosten für den Landerwerb. Es kann somit davon ausgegangen werden, dass die gesamten Kosten des Baus/Kaufs vom Bund übernommen werden.

Der Bund leistet Akontozahlungen im Rahmen des Baufortschritts bis 80 %. Die Restzahlung (20 %) erfolgt nach der Schlussabrechnung. Die ausgerichteten Bundesbeiträge sind während der Dauer der Amortisationsfrist (10–20 Jahre) nebst einer jährlichen Verzinsung der Restschuld von aktuell

0,91 % zurückzuerstatten. Verzinsung und Amortisation erfolgen mittels Verrechnung mit den laufenden Pauschalabgeltungen des Bundes. Die verrechnungsweise Rückzahlungspflicht beginnt grundsätzlich mit der Betriebsaufnahme. Aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen entstehen somit für den Kanton aller Voraussicht nach keine Kosten. Davon ausgenommen sind lediglich die Kosten für den Verwaltungsaufwand. Der Nettoaufwand Immobilien Aargau (NIMAG) wird bei einer Finanzierung durch den Bund nicht tangiert.

Der Bund (BFM) hat auf Initiative des Kantons für die Jahre 2016–2020 je 5 Millionen Franken Auszahlungskredite eingestellt (Bestätigungsschreiben BFM vom 16. Januar 2013). Der Bund verlangt keine Bereitstellungsgebühren für diese Kreditreservierungen. Eine Zusicherungsverfügung wird vom Bund aber erst bei konkreten Projekten ausgestellt.

b) Kostenschätzung basierend auf einem Referenzprojekt (Containerlösung)

Die nachstehende Kostenschätzung ist in Anlehnung an das Projekt "Leutschenbach" der Asylorganisation Zürich (AOZ, eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt der Stadt Zürich) erarbeitet worden. Das Raumprogramm ist auf der Grundlage des Arbeitsbehelfs des damaligen Bundesamts für Flüchtlinge "Bauliche Empfehlungen im Asylbereich" erstellt worden. Im Raumprogramm berücksichtigt ist auch der Schulraumbedarf. Die Erstellungskosten belaufen sich inklusive Landerwerb und Erschliessungskosten¹ bei einer Unterbringungskapazität von 150 Plätzen auf 4,2 Millionen Franken. Die Unterbringungskosten (Amortisation, Verzinsung, Heiz-, Neben- und Betriebskosten) bei voller Auslastung betragen pro Platz und Tag Fr. 7,28. Damit besteht, gemessen am für die Unterbringung vorgesehenen Anteil an der Globalpauschale von Fr. 9,04, eine Überdeckung von rund 24 %.

Bei Investitionskosten von 4,2 Millionen Franken belaufen sich die Rückzahlungen an den finanzierenden Bund im Durchschnitt während der Dauer der Zweckbindung auf jährlich Fr. 230'065.– (= Amortisation pro Jahr Fr. 210'000.– + durchschnittliche Verzinsung Fr. 20'065.–).

c) Kostenvergleich aktuelle Mietlösungen des Kantons mit Szenario Containerlösung

Ein Unterbringungsplatz in einer Grossunterkunft verursacht bei voller Auslastung Tageskosten von Fr. 7,28 pro Platz. In den vom Kanton aktuell betriebenen Unterkünften belaufen sich die Tageskosten bei voller Auslastung auf Fr. 7,65 pro Platz. Die Differenz von Fr. 0,37 pro Platz und Tag zugunsten der zu erstellenden Grossunterkünfte ergibt sich aus konsequent gewählter, zweckmässiger Bauweise und optimiertem Bauprogramm. Heiz-, Neben- und Betriebskosten liegen in Grossunterkünften eher tiefer als bei den bestehenden Unterkünften, weil der Unterhaltsbedarf bei Neubauten kleiner und der Isolationsstandard höher sein wird. Im vorliegenden Kostenvergleich wurde für die Grossunterkünfte der gleiche Anteil für diese Kostenarten eingerechnet wie für die bestehenden Unterkünfte ermittelt worden ist. Bei einer durchschnittlichen Belegung von 80 % wird eine Kostendeckung von 100 % erreicht. Es wird eine 100 % Kostendeckung angestrebt. Mit den Mietliegenschaften kann die Belegung gesteuert werden. Werden die Unterkünfte mit einer durchschnittlichen Auslastung von mehr als 80 % geführt, sinken die Mietkosten pro Kopf (die Verzinsung und Amortisation gegenüber dem Bund sind unabhängig von der Belegung). Die Neben- und Betriebskosten pro Kopf indessen dürften sich aufgrund des höheren Verbrauchs beziehungsweise einer stärkeren Abnutzung leicht erhöhen. Die Gesamtkosten pro Kopf indessen werden sinken und der Ertrag steigt, weil die Globalpauschale mit den Zuweisungen beziehungsweise dem Bestand korreliert.

¹ Die zu erwartenden Land- und Erschliessungskosten in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen basieren auf Angaben der Sektion Landerwerb des Departements Bau, Verkehr und Umwelt.

	Franken	Asyl- suchende	Tage/Jahr	Kosten
Bisherige Mietlösung (Durchschnittskosten)				
Gesamtkosten (Miete, Heiz-, Neben- und Betriebskosten)	7.65	150	365	418'838
- davon Mietkosten	4.57	150	365	250'208
- davon Heiz-, Neben- und Betriebskosten	3.08	150	365	168'630

Containerlösung

Gesamtkosten (Amo, Zins, Heiz-, Neben- und Betriebskosten)	7.28	150	365	398'580
- Amortisation Vorfinanzierung Bund (Laufzeit 20 Jahre, p.a.)				210'000
- durchschnittliche Verzinsung p.a.				20'065
- Heiz-, Neben- und Betriebskosten	3.08	150	365	168'630

Einsparungen bei Containerlösung	0.37	150	365	20'258
----------------------------------	------	-----	-----	--------

Globalpauschale des Bundes

Auslastung 100 %	9.04	150	365	494'940
Auslastung 90 %	9.04	135	365	445'446
Auslastung 80 %	9.04	120	365	395'952

Rechtliche Grundlagen für die Finanzierung

Es wird davon ausgegangen, dass der Bau einer Grossunterkunft 4,2 Millionen Franken kostet. Die Realisierung der ersten Grossunterkunft ist frühestens ab 2018 vorgesehen, das heisst, das neue Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) vom 5. Juni 2012 (gültig ab 1. August 2013) gelangt zur Anwendung.

Gemäss § 24 GAF werden mehrjährige finanzielle Verpflichtungen in einem Verpflichtungskredit geführt. Bei der Berechnung der Höhe von Verpflichtungskrediten wird gemäss § 26 GAF nur der Aufwand berücksichtigt: Dass der Bund die Unterkünfte finanziert und die Amortisation und Verzinsung über die Verrechnung mit der Globalpauschale vorgesehen ist, hat darauf keinen Einfluss. Die Zuständigkeit für Verpflichtungskredite über 2 Millionen Franken liegt gemäss § 28 GAF beim Grossen Rat. Gemäss § 24 Abs. 2 des Dekrets über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (DAF) vom 5. Juni 2012 sind Verpflichtungskredite zwischen 2 und 5 Millionen Franken dem Grossen Rat mit den Sammelvorlagen für Nachtragskredite jeweils im Frühjahr und Herbst zu beantragen.

Bedarf an Grossunterkünften

Grossunterkünfte sollen nur im Umfang des antizipierten Bedarfs erstellt werden. Um zu verhindern, dass Grossunterkünfte erstellt werden, die später nicht mehr benötigt werden, ist auf der Grundlage von Erfahrungswerten (zum Beispiel durchschnittliche Zahlen zugewiesener Personen des Asylrechts der letzten Jahre) ein gesicherter Grundbedarf zu ermitteln. Ein darüber hinausgehender Bedarf soll flexibel abgedeckt werden können, zum Beispiel durch die Miete von Unterkünften. Das bedingt wie bis anhin ein enges betriebswirtschaftliches Controlling (Auslastung, Entwicklung der Asylsuchendenzahlen, Entwicklungen auf Bundesstufe etc.), damit auf sich abzeichnende Veränderungen frühzeitig reagiert werden kann. Zudem soll bei der Planung der Unterkünfte (in der Regel Containerlösungen) in Bezug auf die Funktionalität darauf geachtet werden, dass diese notfalls auch verkauft werden könnten.

Aufgrund der aktuellen Zahlen ist die Realisierung von jährlich einer Grossunterkunft entsprechend dem antizipierten Bedarf an Unterkunftsplätzen vorstellbar. Mit zunehmender Platzzahl in Grossunterkünften kann der Gesamtplatzbedarf über das Abstossen und Anmieten von kleineren Objekten in Analogie zum heutigen Konzept gesteuert werden. Die zeitlich gestaffelte Errichtung von Grossunterkünften würde es auch erlauben, die tatsächlich zu erstellenden Grossunterkünfte im Rahmen des effektiven Bedarfs zu halten.

Für den unwahrscheinlichen Fall, dass das Sockelplatzangebot in Grossunterkünften den tatsächlichen Bedarf an Unterkünften mehr als nur kurzfristig unterschreiten sollte, könnten beispielsweise Containerbauten ab Platz verkauft und vom Erwerber anderenorts wieder erstellt werden. Container- und Massivbauten könnten auch kurz- oder mittelfristig umgenutzt werden. Hiefür sind mit der Nutzungsplanung die raumplanerischen und baurechtlichen Voraussetzungen zu schaffen.

Aktuell (September 2013) bestehen praktisch gleichviele Unterkunftsplätze wie sich Asylsuchende (Status N und Ausreisepflichtige) im Kanton aufhalten. Es bestehen keine Reserven. Dabei ist es erforderlich, dass Schwankungsreserven im Umfang von 20 % bestehen. Auch der Bund ging vormals bei der Bewilligung von Unterkünften, als diese noch effektiv mit ihm abgerechnet werden konnten, von einer 80 %-Belegung aus. Im AFP ist ein Auslastungsziel von 80 % ausgewiesen. Diese Spannweite zwischen nominaler Platzzahl und Auslastung ergibt sich einerseits durch die unterschiedlichen ethnischen Gruppen, die Geschlechter und die Familien, welche zu platzieren sind, sowie aufgrund der Tatsache, dass Zufluss und Abfluss in beziehungsweise von der Unterkunft nie im Gleichgewicht stehen.

3.7.2 Ergebnis der Anhörung

Sämtliche Parteien mit Ausnahme der Piratenpartei stimmen dem Vorschlag zu.

Die Gemeinden und gemeindenahen Verbände unterstützen mit grossem Mehr die vorgeschlagene Lösung.

Vereinzelt wird die Finanzierungsvariante Public Private Partnership abgelehnt, weil diese beschränkt steuerbar sei. Zudem wurden Zielkonflikte befürchtet und es wurde vorgebracht, Privaten sollten keine Bundesgelder zukommen. Regelmässig wurde gefordert, dass zwar eine kostengünstige Lösung erfolgen soll, dies jedoch nicht auf Kosten der Beschäftigung, Betreuung und Sicherheit geschehen dürfe. Vereinzelt wurde geltend gemacht, die Finanzierungsverantwortung des Kantons müsse klar verankert werden und zu eng definierte Abgeltungen dürften nicht zu Aufwandverschiebungen zu den Gemeinden führen. Die SVP fordert, dass die einzelnen Bauvorhaben dem Grossen Rat zwingend mit den geplanten Hausordnungen vorgelegt werden müssten.

Die Hilfswerke erwarten, dass die Unterkünfte genügend Privatsphäre ermöglichen sowie Räume für Beschäftigungsmöglichkeiten und Schulungen aufweisen. Ein Qualitätsstandard, der die elementaren Bedürfnisse der Asylsuchenden berücksichtigt, soll begleitend sein.

3.7.3 Würdigung

Der vorgesehene Lösungsvorschlag wird breit unterstützt. Die Finanzierungsvariante Public Private Partnership steht grundsätzlich nicht im Vordergrund, sie soll dennoch im konkreten Einzelfall neben den anderen möglichen Finanzierungsvarianten ebenfalls geprüft werden, wobei der Steuerbarkeit und möglichen Zielkonflikten besondere Aufmerksamkeit zu schenken ist. Die Finanzierung dieser Grossunterkünfte ist wie dargestellt Aufgabe des Kantons, entsprechende Verpflichtungskredite sind gemäss GAF dem Grossen Rat vorzulegen, den Gemeinden entstehen daraus keine Kosten. Grossunterkünfte stellen im Vergleich zu vielen kleinen Unterkünften grundsätzlich die kostengünstigere Lösung dar, weshalb – wiederum im Vergleich zu kleinen Unterkünften – insbesondere aufgrund der besseren räumlichen Verhältnisse als auch der weiteren Ressourcenoptimierung Beschäftigung, Betreuung und Sicherheit in höherer Qualität erbracht werden können. Hausordnungen stellen den geordneten Betrieb einer Unterkunft sicher. Sie basieren auf den mit dieser Vorlage angestrebten Gesetzesänderungen und müssen im Einzelfall – am konkreten Objekt, anhand der geplanten Belegung und der Umgebung/Nachbarschaft – ausgestaltet sein. Sie müssen zudem flexibel und anpassbar sein, sollten sich aus dem Betrieb notwendige Änderungen ergeben. Verantwortung und Kompetenz zum Erlass einer Hausordnung müssen deshalb beim Betreiber der Unterkunft liegen und insbesondere mit der jeweiligen Standortgemeinde und allfällig weiteren Betroffenen vor Ort abgestimmt sein, um eine optimale Hausordnung zeit- und adressatengerecht umsetzen zu können.

Eine Vorlage an den Grossen Rat ist demnach grundsätzlich nicht vorgesehen, sondern vielmehr eine Absprache mit den im Einzugsgebiet einer Grossunterkunft konkret Betroffenen.

3.8 Betrieb der Grossunterkünfte

3.8.1 Ausgangslage, Problemstellung und Stossrichtung

Der Kantonale Sozialdienst stellt sowohl die Betreuung während des Tages als auch nachts sicher. Die Betreuung leistet insbesondere die materielle und immaterielle Hilfe (Auszahlung des Essens- und Taschengelds, Beratung und Vermittlung aller Art), stellt die medizinische Grundversorgung (mit Ärzten und Spitälern) sicher, setzt die Hausordnung durch, ist verantwortlich für die Instandhaltung der Liegenschaft, pflegt die Beziehung zur angrenzenden Nachbarschaft, vermittelt den Personen des Asylrechts die wichtigsten Gepflogenheiten (Kultur, Pünktlichkeit, Sauberkeit etc.), vermittelt passende Beschäftigungsmöglichkeiten und Deutschkurse, überwacht die Termine bei Amtsstellen und Ärzten. Im Weiteren stehen externe Sicherheitsdienstleister zur Verfügung, die bei Bedarf in den Unterkünften und in der näheren Umgebung zum Einsatz kommen. Je nach Grösse der Unterkunft erfolgt die Betreuung aus Kosten- und Ressourcengründen der Situation angepasst.

Die Unterbringung in zahlreichen kleinen und kleinsten Unterkünften bringt eine eingeschränkte Betreuung mit sich – sie ist sehr ressourcenintensiv und aufwendig mit beschränkter Wirkung. Die Verwaltung und der Unterhalt der Liegenschaften binden personelle Kräfte und verursachen Kosten. In der Zeitgestaltung sind die Bewohnerinnen und Bewohner frei, sie sind jedoch gemeinsam für die Sauberkeit in der Unterkunft verantwortlich und müssen eigenverantwortlich für ihren Unterhalt und ihre persönliche Hygiene aufkommen. Die nur sporadische Anwesenheit in Kleinunterkünften verunmöglicht es der Betreuung, mehr Zeit für die einzelnen Asylsuchenden aufzuwenden, um auf diese Weise Probleme rechtzeitig zu erkennen und Massnahmen einzuleiten. Kleinunterkünfte haben auch in Bezug auf Sicherheit und Überwachung Nachteile und der Einsatz von mehr Ressourcen – sowohl im Betreuungs- als auch im Sicherheitsbereich – rechtfertigt sich in kleinen Unterkünften aus Kostengründen zumeist nicht.

Die Realisierung von Grossunterkünften gibt dem Kanton die Möglichkeit, die Betreuung der Asylsuchenden intensiver und zielgerichteter zu gestalten. In Grossunterkünften besteht die Möglichkeit, durch gezielte Massnahmen eine Tagesstruktur zu schaffen und den Menschen eine Beschäftigungsmöglichkeit zu geben. Gleichzeitig kann damit auch eine bessere Kontrolle der Asylsuchenden sichergestellt werden. Aufgrund der bundesrechtlichen Bestimmungen haben sich diese zur Verfügung der eidgenössischen wie auch der kantonalen Behörden zu halten. Ungeachtet dessen ist häufig festzustellen, dass sich Asylsuchende andernorts aufhalten und die Vornahme von Verfahrenshandlungen damit unterlaufen oder verhindern. Grossunterkünfte bieten die Möglichkeit, mittels Hausordnungen und anderer Massnahmen einen Betrieb einzurichten, der die öffentlichen und privaten Interessen berücksichtigt. Aufgrund der Grösse der Unterkünfte kann auch ein 24-Stunden-Betrieb ins Auge gefasst werden. Gleichzeitig eröffnet eine Grossunterkunft Möglichkeiten im Bereich der Sicherheit, welche in den heutigen Klein- und Kleinstunterkünften nicht realisiert werden können. Neben Sicherheitsdienstleistungen könnte beispielsweise ein automatisches Zutrittsregime in Kombination mit einer Personenkontrollanlage (zum Beispiel Drehtür) eingeführt werden. Ergänzend zu Sicherheitsaufgaben in und um eine Grossunterkunft ist auch darauf zu achten, dass den Asylsuchenden eine sinnvolle Beschäftigung geboten wird. In Zusammenarbeit mit der Standortgemeinde, Nachbargemeinden und externen Anbietern können spezielle Beschäftigungsprogramme angeboten werden, die den Bewohnern eine Tagesstruktur geben. Gemäss Vorgaben des Bundes müssen die angebotenen Beschäftigungs- und Ausbildungsprogramme im öffentlichen Interesse liegen; ausserdem dürfen sie weder die Wirtschaft konkurrenzieren noch gewinnorientiert sein.

Für besondere Personengruppen, wie Renitente, Ausreisepflichtige, Familien mit Kindern oder Personen mit gesundheitlichen Problemen können gezielt einzelne Grossunterkünfte oder innerhalb einer Unterkunft Abteilungen geschaffen werden, um deren besonderen Bedürfnissen gerecht zu

werden. So gehören zur Gruppe der Asylsuchenden nicht nur junge, alleinstehende Männer, sondern häufig auch Familien mit (Klein-)Kindern, schwangere Frauen, unbegleitete Minderjährige, ältere Personen sowie physisch und psychisch eingeschränkte Menschen, die einer besonderen Betreuung bedürfen.

Grossunterkünfte bieten auch die Chance, im Rahmen der Hausordnung spezielle Regelungen für delinquierende oder allgemein renitente Asylsuchende beziehungsweise ausreisepflichtige Personen zu erlassen und umzusetzen. Weiter ist in Grossunterkünften die vermehrte Ausrichtung von Naturalleistungen möglich, insbesondere bei der Verpflegung.

Gegen die immer wieder erhobene Forderung nach geschlossenen Unterkünften für straffällige oder renitente Asylsuchende sprechen vorab rechtliche Gründe. In seiner (00.1026) Beantwortung zur Einfachen Anfrage von Regine Aepli hat der Bundesrat unter Hinweis auf ein Gutachten von Prof. Stefan Trechsel festgehalten, dass eine solche Massnahme gegen die Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention [EMRK; SR 0.101]) verstossen würde. Statt geschlossener Unterkünfte soll diese Problematik vielmehr mit einem strengen Betriebsregime angegangen werden. Daneben sind auch weitere Massnahmen, wie zum Beispiel Rayonverbote und ähnliche flankierend einzusetzen.

Gemäss Asylgesetz können die Kantone im Rahmen der Zuweisung von Asylsuchenden in eine Unterkunft zur Sicherstellung eines geordneten Betriebs Bestimmungen erlassen und Massnahmen ergreifen (Art. 28 Abs. 2 AsylG). Der Bund selber hat für seine Empfangsstellen in Art. 9 Abs. 1 AsylG die gesetzliche Grundlage geschaffen, dass Asylsuchende und ihre mitgeführten Sachen auf Reise- und Identitätspapiere sowie auf gefährliche Gegenstände, Drogen und Vermögenswerte unklarer Herkunft hin durchsucht werden können. Eine entsprechende gesetzliche Grundlage wäre im SPG zu erlassen. Gestützt darauf sind vollziehende Regelungen in der SPV sowie in Form von Hausordnungen zu erlassen.

Mit der Standortgemeinde einer Grossunterkunft sowie allfällig weiterer betroffener Kreise werden bei der Planung einer solchen Grossunterkunft Unterbringungs-, Beschäftigungs- und Sicherheitskonzepte besprochen sowie den örtlichen Verhältnissen im Rahmen der Möglichkeiten angepasst.

3.8.2 Ergebnis der Anhörung

Die Parteien stimmen dem Vorschlag mehrheitlich zu. Ablehnend haben sich die SVP, die SP ("eher nein") und die Piratenpartei vernehmen lassen.

Die Gemeinden und gemeindenahen Verbände unterstützen den Vorschlag mit grossem Mehr.

Gefordert wird eine Ergänzung von §19a SPG mit einer Verpflichtung des Kantons, Standort- und Nachbargemeinden bei der Festlegung der Verhaltensanweisungen und der Betriebskonzepte mit einzubeziehen. Allgemein wird gewünscht, dass Betriebskonzepte den örtlichen Verhältnissen angepasst werden und mit den Behörden vor Ort vorgängig besprochen werden. Zudem habe der Kanton nicht nur für die Sicherheit in den Unterkünften, sondern auch ausserhalb derselben zu sorgen. Der Kanton müsse deshalb auch die Kosten des erwarteten Litterings rund um die Unterkünfte übernehmen. Die Gemeinden wünschen kostenlose Dienstleistungen durch die Asylsuchenden (Beschäftigungsprogramme). Während einige Vernehmlassende eine massive Verschärfung feststellen, geht anderen diese zu wenig weit. Die CVP fordert anstelle der vorgeschlagenen "Kann"-Formulierung in § 19a Abs. 3 SPG eine "Muss"-Formulierung. Die SVP befürwortet zwar die Grossunterkünfte, setzt aber ein Fragezeichen für eine sichere Umsetzung, wegen der offenen Unterkünfte. Demgegenüber hält die SP fest, dass der Sicherheit ein zu hoher Stellenwert eingeräumt wird, erste Priorität müsse Betreuung und Beschäftigung haben. Die FDP. Die Liberalen fordert, dass Beschäftigungsprogramme die Wirtschaft nicht konkurrenzieren dürfen.

Die Hilfswerke begrüssen eine zielgerichtete und intensive Betreuung und fordern ausgebildetes Betreuungspersonal. Es soll genügend Personal mit psychosozialen und medizinischem Fachwissen vor Ort sein.

3.8.3 Würdigung

Der vorgesehene Lösungsvorschlag wird breit unterstützt. Die Forderung nach einer Verpflichtung des Kantons, Standort- und Nachbargemeinden bei der Festlegung der Verhaltensanweisungen und der Betriebskonzepte miteinzubeziehen, ist nachvollziehbar. Auf eine entsprechende gesetzliche Formulierung kann jedoch verzichtet werden, da der Kanton jedenfalls mit den im Einzugsgebiet einer Grossunterkunft Betroffenen Absprachen treffen wird, einerseits im Rahmen eines Baugesuches, andererseits aber auch in Bezug auf den vorgesehenen Betrieb. Um dies deutlich zu machen, wurde die vorstehende Ziffer 3.8.2 mit einer entsprechenden Aussage ergänzt. Der Befürchtung der zu offenen Unterkünfte muss wie bereits dargestellt entgegengehalten werden, dass geschlossene Unterkünfte rechtlich nicht umsetzbar sind. Der Betrieb von Grossunterkünften bietet jedoch in verschiedenen Bereichen, so auch im Bereich der Sicherheit, die Möglichkeit einer Optimierung der Ressourcen und damit einer gesteigerten Wirkung. Gleichzeitig kann in Grossunterkünften aus denselben Gründen auch den Forderungen der SP und auch der Hilfswerke nach intensiverer Betreuung und Beschäftigung nachgekommen werden. Zur Forderung der FDP, die Liberalen, dass Beschäftigungsprogramme nicht die Wirtschaft konkurrenzieren dürften, kann festgehalten werden, dass dem bereits heute – unter anderem aufgrund der Vorgaben des Bundes – Nachachtung verschafft wird. Zur Verdeutlichung wurde Ziffer 3.8.2 mit einer entsprechenden Bemerkung ergänzt.

3.9 Kinder in kantonalen Grossunterkünften und Schule

3.9.1 Ausgangslage, Problemstellung und Stossrichtung

Die Schulpflicht und das Recht auf Schulung gelten für alle Kinder mit Aufenthalt im Kanton. Für Schülerinnen und Schüler, die während der Schulzeit aus einem fremdsprachigen Gebiet zuziehen, bestehen in den Gemeinden verschiedene Einschulungsmodelle:

- Die Schülerinnen und Schüler werden direkt in eine Regelklasse eingeschult und besuchen parallel zum Klassenunterricht ein Jahr lang einen intensiven Deutschunterricht, anschliessend noch bis drei Jahre lang Deutsch-Stützunterricht.
- An grösseren Standorten bestehen kommunale oder regionale Integrationskurse. In diesen werden die Schülerinnen und Schüler während höchstens einem Jahr auf den – schrittweise oder direkt erfolgenden – Übertritt in eine Regelklasse vorbereitet. In der Regelklasse werden sie weiterhin durch Deutsch-Stützunterricht unterstützt.

Für Kinder, die mit ihren Familien in Asylunterkünften platziert sind, bestehen seit 1993 sogenannte Einschulungsvorbereitungskurse (EVK). Zurzeit werden solche Kurse an den Standorten Aarau und Untersiggenthal geführt. Die Kinder werden darin in der Regel zwischen drei bis sechs Monaten schwerpunktmässig in Deutsch geschult. Sobald die Familien Unterkünfte in den Gemeinden beziehen können, werden die schulpflichtigen Kinder vor Ort eingeschult.

Die Lohnkosten für den Deutschunterricht bei direkter Einschulung, für die regionalen oder kommunalen Integrationskurse und für den EVK gehen zu 100 % zulasten des Kantons.

Die direkte Einschulung der Kinder aus Grossunterkünften in die Schulen der jeweiligen Standortgemeinden respektive Regionen würde die Volksschulen und Behörden vor grosse Probleme stellen. Bei einer Grossunterkunft, in welcher Familien untergebracht sind, kann je nach Konstellation die Hälfte der Plätze mit Kindern belegt sein, die zu einem grösseren Teil schulpflichtig sind.

Um die Standortgemeinden von Grossunterkünften zu entlasten, macht es Sinn, in ausgewählten Grossunterkünften, wo grundsätzlich nur Familien mit schulpflichtigen Kindern platziert werden, spezielle Abteilungen zur Schulung der Kinder einzurichten. Gemäss aktueller Situation sind diesbezüglich zwei bis drei Standorte zu planen. Aufgrund der Schülerzahlen ist davon auszugehen, dass die Abteilungen in der Regel altersgemischt geführt werden. Pro Schulstandort müssen mehrere Schulzimmer in den jeweiligen Grossunterkünften eingerichtet und die benötigte schulische Infrastruktur bereitgestellt werden. In Ausnahmefällen kann ein Schulstandort auch ausserhalb der Grossunterkunft in Betracht fallen. Die Verantwortung für die Schulung schulpflichtiger Kinder muss gemäss Kantonsverfassung bei den Gemeinden verbleiben. Die jeweiligen Gemeinden werden bei dieser Aufgabe aber durch das Departement Gesundheit und Soziales (Kantonaler Sozialdienst) in organisatorischen und durch das Departement Bildung, Kultur und Sport (Abteilung Volksschule) in schulbezogenen Fragen besonders unterstützt. Der Kanton stellt die Infrastruktur bereit und kommt für die Lohnkosten auf (Lehrpersonen und Schulleitung).

Schulpflichtige Kinder von Asylsuchenden sowie Ausreisepflichtigen verbleiben grundsätzlich bis zur Ausreise respektive Statusänderung in der altersgemischten Abteilung der Grossunterkunft, in der Regel längstens jedoch während zwei Jahren ab erfolgter Einschulung. Schülerinnen und Schüler mit grossem Potenzial können, unabhängig von ihrem Status, situativ in die Regelklasse (insbesondere Bezirksschule) am Standort der Grossunterkunft übertreten. Werden Asylsuchende als Flüchtlinge anerkannt oder vorläufig aufgenommen, besteht ein Integrationsauftrag und sie wechseln grundsätzlich in die Zuständigkeit der Gemeinden. Diese Personengruppen werden zeitgemäss an den zukünftigen Wohnort in einer Gemeinde umplatziert, wo die schulpflichtigen Kinder umgehend an die örtliche Schule übertreten sollen.

Die folgende Kostenberechnung geht von der Schulung von ca. 60 schulpflichtigen Kindern und Jugendlichen (inklusive Kindergarten) in einer Grossunterkunft aus. Annahme: Die Schülerinnen und Schüler sind gleichmässig über die Jahrgänge verteilt. Dies führt zu folgenden geschätzten Lohnkosten in Franken (Berechnungsbasis: Durchschnittslöhne 2011).

Geplantes Modell mit Schulung von ca. 60 Kindern und Jugendlichen in einer Grossunterkunft:

	Total (in Franken)	Kanton (in Franken)	Gemeinden
Lehrpersonen	972'000	972'000	
Schulleitung	56'000	56'000	
Total	1'028'000	1'028'000	

Zum Vergleich wurde berechnet, welche Lohnkosten sich bei dem bisherigen Einschulungsmodell für dieselben Schülerinnen und Schüler ergeben würden: das heisst Besuch des Einschulungsvorbereitungskurses (EVK) und anschliessende Einschulung in den Gemeinden. Annahme: Die Schülerinnen und Schüler sind über vier Gemeinden von unterschiedlicher Grösse verteilt. In einer Modellrechnung wurde geschätzt, wie viel zusätzlicher Aufwand sich daraus in den einzelnen Schulen ergibt (Intensiv- und Stützunterricht Deutsch als Zweitsprache; Aufstockung Integrationskurs; zusätzliche Gruppen im Fachunterricht; Zusatzressourcen wegen grösserer Klassen oder zusätzlicher Abteilungen). Berücksichtigt wurde dabei auch die unterschiedliche Beteiligung von Kanton und Gemeinden am Personalaufwand: 100 % der Kosten von Deutsch-Intensivunterricht, Deutsch-Stützunterricht, regionalem oder kommunalem Integrationskurs übernimmt gemäss geltendem Recht der Kanton, bei den anderen Fächern einen Anteil von 65 %.

Geschätzte Lohnkosten bei direkter Einschulung in die Gemeinden inklusive vorangehendem EVK (Ist-Situation):

	Total (in Franken)	Kanton (in Franken)	Gemeinden
Lehrpersonen	972'000	972'000	
Schulleitung	56'000	56'000	
Total	1'028'000	1'028'000	

Mehraufwand für die Schulung in der Grossunterkunft im Vergleich zur Einschulung in die Gemeinden gemäss Ist-Situation.

Total (in Franken)	Kanton (in Franken)	Gemeinden (in Franken)
8'000	83'000	- 75'000

Je nach Anzahl Schülerinnen und Schülern und ihrer Verteilung über die Jahrgänge und je nach lokaler Situation kann sich der Aufwand für den Unterricht in der Grossunterkunft unterscheiden. Die Kosten der Schulinfrastruktur werden ebenfalls vom Kanton getragen. Die Schulräume sind im Raumprogramm, das Grundlage der Kostenberechnung für eine Grossunterkunft ist, enthalten.

Insgesamt ist – wie die Berechnung zeigt – davon auszugehen, dass das künftige Modell gegenüber dem heutigen System keine zusätzlichen Kosten verursacht.

Für die Umsetzung des Modells muss § 15 des Schulgesetzes vom 17. März 1981 (SAR 401.100) angepasst werden. Er ist bereits heute die Grundlage für die Regelungen zu den regionalen und kommunalen Integrationskursen in der Verordnung über die Förderung von Kindern und Jugendlichen mit besonderen schulischen Bedürfnissen (SAR 421.331).

3.9.2 Ergebnis der Anhörung

Die Parteien begrüssen mehrheitlich die vorgesehene Regelung. Die FDP, Die Liberalen und die SP lehnen den Vorschlag ab. Die Gemeinden und gemeindenahen Verbände nehmen sehr unterschiedlich Stellung zum Lösungsvorschlag. Die Hilfswerke begrüssen die vorgeschlagene Lösung.

Teilweise wird eine separative Schulung asylsuchender Kinder ganz abgelehnt (SP), viele kritisieren die Begrenzung der internen Schulung auf zwei Jahre (Integration in Regelschule erst bei geklärtem Status, insbesondere werden Folgekosten für die Standortgemeinden befürchtet), wiederum andere machen geltend, Kinder mit einem Status ohne Integrationsauftrag sollten gar nicht in die Schule. Die CVP fordert, dass auch Kinder mit Status F die Schulen der Grossunterkünfte besuchen. Ebenso will die CVP keine Sonderregelung für Schüler mit grossem Potenzial. Die FDP, Die Liberalen befürwortet zwar den Ansatz, fordert aber Integrationsklassen für alle Zuwanderer (nicht nur für Asylkinder), die SP wünscht sich den Ausbau der regionalen und/oder kommunalen Integrationskurse.

3.9.3 Würdigung

Der Regierungsrat hält an der vorgeschlagenen Regelung fest. Bei der auf zwei Jahre begrenzten internen Beschulung handelt es sich um eine pragmatische Lösung, welche sowohl die Standortgemeinden der Grossunterkünfte entlastet als auch das Wohl der Kinder im Auge behält. Da in Zukunft mit kürzeren Verfahren gerechnet werden kann, dürfte sich die Frage der Begrenzung auf zwei Jahre ohnehin entschärfen. Trotzdem ist davon auszugehen, dass es auch in Zukunft Fälle geben wird, die nicht innerhalb der zwei Jahre geregelt sind, beziehungsweise Fälle, in denen Familien trotz Ausreisepflicht nicht ausreisen, weil die Ausschaffung nicht vollzogen werden kann. Schülerinnen und Schüler nach zwei Jahren Schulung auf Deutsch in örtliche Klassen zu integrieren, schafft aber keinen unverhältnismässigen zusätzlichen Aufwand. Bei den Fördermassnahmen in Deutsch als Zweitsprache und im Einzelfall allenfalls notwendigen "verstärkten Massnahmen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen" gelten dieselben Grundsätze wie für andere Schülerinnen und Schüler auch. Die Kosten dieser Massnahmen werden vom Kanton getragen.

Bei den zusätzlich geäußerten Anliegen, die nicht direkt in Zusammenhang mit der Schulung von Asylbewerberkindern steht, sieht der Regierungsrat keinen Handlungsbedarf. Mit den so genannten kommunalen und regionalen Integrationskursen besteht im Kanton Aargau eine Alternative zur direkten Einschulung von Zuwanderern in die Regelklasse. In Gemeinden beziehungsweise Regionen mit einer genügend hohen Anzahl zugewanderter Schülerinnen und Schülern werden vom Departement Bildung, Kultur und Sport solche regionalen oder kommunalen Integrationskurse bewilligt, falls die betroffenen Gemeinden beziehungsweise Schulen diese Form der Einschulung wünschen.

Bezüglich der insbesondere von den Gemeinden befürchteten Folgekosten für die Standortgemeinden ist der Kanton bereit, hier Sonderregelungen zu treffen. Fallkosten, welche die Sozialhilfe – und damit den Unterstützungswohnsitz betreffen, werden bereits heute gemäss § 18b SPV vom Kanton getragen. Hingegen muss betreffend der Kosten, die der zivilrechtlichen Wohnsitzgemeinde anfallen (zum Beispiel Sonderschulungskosten), eine gesonderte Lösung getroffen werden. Entsprechend schlägt der Regierungsrat vor, das Sozialhilfe- und Präventionsgesetz dahingehend zu ergänzen, dass in solchen Fällen, der Kanton diese Kosten übernimmt (vgl. § 51 Abs. 4 SPG). Damit fallen auch für Kinder aus dem Asylbereich, welche in kantonalen Unterkünften wohnen, künftig keine speziellen Kosten zulasten der Gemeinden mehr an. In anderen Bereichen ist eine gesonderte Regelung hinfällig, so etwa für Schulgeldbeiträge an die Kantonale Schule für Berufsbildung, da Asylsuchende mit Status N oder Ausreisepflichtige in dieser nicht (mehr) aufgenommen werden. Bezüglich der von den Vernehmlassenden vereinzelt erwähnten Kosten für einen Spitalaufenthalt ist ein Gemeindebeitrag mit der neuen Spitalfinanzierung (in Kraft seit 1. Januar 2013) bereits hinfällig geworden.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Paragraphen

Zu § 17a: Zuständigkeiten

Ausgehend von der Weiterführung der Verbundaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden sollen Personen des Asylrechts künftig konsequent nach ihrem Aufenthaltsstatus auf den Kanton beziehungsweise die Gemeinden verteilt werden. Der Kanton ist zuständig für Asylsuchende im laufenden Asylverfahren (Status N) sowie für ausreisepflichtige Personen (rechtskräftige Abweisung des Asylgesuchs beziehungsweise Nichteintreten auf das Asylgesuch). Die Gemeinden zeichnen für Personen mit Aufenthaltsstatus B (anerkannte Flüchtlinge) und F (vorläufig Aufgenommene) verantwortlich. Personen mit Status B und F haben das Recht auf freie Wohnsitzwahl. Die Zuständigkeit der Gemeinde beschränkt sich hier auf die allfällige Ausrichtung von Sozialhilfe. Bei Personen mit Status F unterscheidet man solche mit Flüchtlingseigenschaft (vgl. Art. 83 Abs. 8 AuG in Verbindung mit Art. 53 und 54 AsylG) und vorläufig Aufgenommene ohne Flüchtlingseigenschaft. Kein Recht auf freie Wohnsitzwahl haben jene Personen mit Status F (ohne Flüchtlingseigenschaft), die wirtschaftlich nicht selbstständig sind und somit Sozialhilfe beziehen (Art. 85 Abs. 5 AuG, in Kraft ab 1. Februar 2014). Diese werden vom Kanton den Gemeinden zugewiesen und müssen von diesen untergebracht werden. Die entsprechende Regelung im erwähnten Sinne soll auf Verordnungsebene erfolgen. Der neue § 17a SPG enthält die entsprechende Delegation an den Regierungsrat.

Zu § 18 Abs. 1 und 2: Zuweisung, Unterstützung und Betreuung

§ 18 Abs. 1 wird insofern präzisiert, als die Zuweisung des Aufenthaltsorts sich auf jene Personen beschränkt, denen aufgrund ihres Status nicht das Recht auf freie Wohnsitzwahl zukommt. Personen, für welche der Kanton zuständig ist (Asylsuchende im laufenden Verfahren, Ausreisepflichtige) haben keine freie Wohnsitzwahl. Ihnen weist der Kanton, vertreten durch den Kantonalen Sozialdienst, den Aufenthaltsort in einer kantonalen Unterkunft zu. Absatz 1 wurde aufgrund von Forderungen der Gemeinden aus der Anhörung mit dem Hinweis ergänzt, dass der Kanton bei der Zuweisung den Gemeinden eine angemessene Vorlaufzeit eingeräumt.

Personen in der Zuständigkeit der Gemeinden (Aufenthaltsstatus B und F) haben dagegen wie bereits erwähnt freie Wohnsitzwahl. Davon ausgenommen sind die vorläufig Aufgenommenen, die Sozialhilfe beziehen (Art. 85 Abs. 5 AuG). Sie werden nach Massgabe der Aufnahmequote (vgl. § 18a) auf die Gemeinden verteilen. Dies erfolgt mittels Zuweisungsverfügung durch den Kantonalen Sozialdienst unter Androhung der Ersatzvornahme mit Kostenfolgen (vgl. § 81 VRPG).

Mit Absatz 2 wird einer allfälligen Beschwerde gegen die Zuweisungsverfügung von Gesetzes wegen die aufschiebende Wirkung entzogen. Damit soll erreicht werden, dass die Zuweisung möglichst schnell vollzogen werden kann und nicht durch ein langwieriges Beschwerdeverfahren verzögert wird. Das darin begründete öffentliche Interesse überwiegt gegenüber dem Interesse der betroffenen Gemeinde, die Rechtskraft der Zuweisungsverfügung abwarten zu können. Im Einzelfall kann die Beschwerdeinstanz einer speziellen Interessenkonstellation dadurch Rechnung tragen, indem sie von Amtes wegen oder auf Antrag der Gemeinde die aufschiebende Wirkung nachträglich erteilt.

Zu § 18a: Pflichten der Gemeinden

§ 18a statuiert die bedingungslose Pflicht der Gemeinden, nach Massgabe ihrer Einwohnerzahl Personen, die in die Zuständigkeit der Gemeinden fallen (vgl. § 17a), aufzunehmen (Abs. 1). Wie bereits erwähnt handelt es sich hier um die Kategorie der vorläufig Aufgenommenen, die Sozialhilfe beziehen. Nur diese Personen haben keine freie Wohnsitzwahl. Gemäss aktuellen Zahlen handelt es sich hier um rund 560 Personen. Mehrere Gemeinden können mittels Vertrag die gemeinsame Erfüllung der Aufnahmepflicht vereinbaren (§ 72 Gemeindegesetz).

Personen in kantonalen Unterkünften und in Bundesunterkünften werden der Standortgemeinde voll angerechnet (Abs. 2 lit. a und b). Nach der Anhörung wurde als Entgegenkommen an die Gemeinden mit Absatz 2 lit. c zusätzlich festgelegt, dass alle Personen mit F-Status (ohne Flüchtlingseigenschaft), das heisst auch wirtschaftlich selbstständige Personen, die freie Wohnsitzwahl haben, bei der Aufnahmequote angerechnet werden (vgl. dazu die Tabelle Seite 15). Nicht angerechnet werden Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wurde. Zur Begründung kann auf die Ausführungen unter Ziffer 3.3.3 verwiesen werden.

Zu § 19: Kantonale Unterkünfte

Die im bisherigen § 19 geregelte Ersatzabgabe entfällt und wird neu mit den gesetzlichen Grundlagen zu den kantonalen Unterkünften ersetzt. Die speziell im Kontext der Ersatzabgabe bestehende Regelung, dass Gemeinden die gemeinsame Erfüllung der Aufnahmepflicht vereinbaren können, entfällt ebenfalls. Die Gemeinden haben mit den Instrumenten der Gemeindegesetzgebung jederzeit die Möglichkeit, die gemeinsame Erfüllung von Aufgaben zu vereinbaren.

Für die in seine Zuständigkeit fallenden Personen des Asylrechts (Asylsuchende im laufenden Verfahren, Ausreisepflichtige) hat der Kanton Unterkünfte bereitzustellen (Abs. 1). Langfristig sollen dies regional möglichst ausgewogen verteilte Grossunterkünfte sein, welche die bisherigen derzeit 59 kleinen und mittleren Unterkünfte Schritt für Schritt ablösen sollen. Die Standorte der Grossunterkünfte werden – wie bereits mehrfach erwähnt – auf der Grundlage eines kantonalen Nutzungsplans bestimmt.

Abs. 2 enthält die Grundlage für den Erwerb bestehender oder den Bau neuer Unterkünfte. Denkbar ist auch die Miete von Unterkünften. Als mögliche Variante enthält Abs. 2 auch die ganze oder teilweise Übertragung dieser Aufgabe an Dritte. Diese Möglichkeit soll auch für den Betrieb von Unterkünften gelten (vgl. § 19a Abs. 1). Obwohl die Variante "PPP" in der Anhörung von verschiedener Seite eher kritisch beurteilt wurde, soll die Grundlage dafür ("Kann-Formulierung") beibehalten werden, da nicht ausgeschlossen werden kann, dass sich im konkreten Fall eine solche Variante als die richtige erweist.

Zu § 19a: Betrieb der kantonalen Unterkünfte

Das Konzept mit regional ausgewogen verteilten Grossunterkünften bietet die Chance, die Betreuung intensiver, effizienter und zielgerichteter auszugestalten sowie dem Aspekt der öffentlichen Sicherheit und Ordnung verstärkt Rechnung zu tragen (Abs. 2). Für besondere Personengruppen, wie renitenten Personen des Asylrechts, aber auch Familien mit Kindern oder Personen mit gesundheitlichen Problemen, können gezielt einzelne Grossunterkünfte oder innerhalb der Unterkünfte Abteilungen geschaffen werden, um den besonderen Bedürfnissen der entsprechenden Personengruppe gerecht zu werden. So gehören zur Gruppe der Asylsuchenden nicht nur junge, alleinstehende Männer, sondern häufig auch Familien mit (Klein-) Kindern, schwangere Frauen, unbegleitete Minderjährige, ältere Personen sowie physisch und psychisch eingeschränkte Menschen, die einer besonderen Betreuung bedürfen.

Bei der wiederholt – auch in der Anhörung – gestellten Forderung nach geschlossenen Unterkünften für kriminelle, renitente oder abgewiesene Personen des Asylrechts gilt es zu beachten, dass sich geschlossene Unterkünfte per se in einem rechtlichen Spannungsfeld bewegen. Die Unterbringung in einer geschlossenen Unterkunft ist eine Form von Freiheitsentzug und müsste deshalb gemäss § 23 der Verfassung des Kantons Aargau von einem Richter überprüft werden. Im Rahmen der laufenden Asylgesetzrevision wurde seitens des Bundesrats im Juni 2012 festgehalten, dass er die Unterbringung von renitenten Asylsuchenden in besonderen Zentren unterstützt. Die Unterbringung in geschlossenen Unterkünften würde jedoch nach Auffassung des Bundesrats sowohl die Schweizerische Bundesverfassung als auch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) verletzen. Eine Mehrheit des Nationalrats hat sich in der Schlussabstimmung schliesslich gegen geschlossene Zentren ausgesprochen. In erster Linie muss es darum gehen, die Möglichkeiten des Strafrechts und die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht gemäss Art. 73 ff. AuG beziehungsweise dem kantonalen Einführungsgesetz zum Ausländerrecht (EGAR; insbesondere Ein- und Ausgrenzung, Ausschaffungshaft) konsequent auszuschöpfen. Ergänzend dazu sollen Personen des Asylrechts, die mit ihrem Verhalten das Zusammenleben stören, in Unterkünften untergebracht werden, die speziell eingerichtet und kontrolliert werden. Die Möglichkeiten, die ein solches Regime bietet, sind im Rahmen des von der Asyl- und Ausländergesetzgebung gebotenen Spielraums vollständig auszuschöpfen.

Der neue § 19a schafft die Grundlage, um im Rahmen der geltenden Rechtsordnung insbesondere in jenen Unterkünften, wo sich renitente Personen aufhalten, Massnahmen zur Wahrung eines geordneten Betriebs und der Sicherheit anzuordnen. Dazu gehören gemäss Abs. 3

- Zeitliche Beschränkung des Ausgangs
- Einschränkung des Besuchsrechts
- Zutrittskontrollen
- Personen- und Effektenkontrollen
- Einsatz von elektronischen Mitteln zur Überwachung der Unterkunft und des Unterkunftsgeländes
- Erteilung von Verhaltensanweisungen im Einzelfall.

Absatz 4

Personen- und Effektenkontrollen stellen Eingriffe in die persönliche Freiheit der betroffenen Personen dar. Sie müssen rechtlich korrekt und verhältnismässig durchgeführt werden. Es handelt sich deshalb um anspruchsvolle Tätigkeiten, die im Allgemeinen den Polizeikräften vorbehalten sind. Soweit durch besondere gesetzliche Ermächtigung auch Dritte dafür eingesetzt werden können, müssen diese die Vorschriften über private Sicherheitsdienstleistungen erfüllen. Damit wird gewährleistet, dass die mit der Durchführung der Kontrollen beauftragten Personen in persönlicher und fachlicher Hinsicht die erforderlichen Voraussetzungen erfüllen. Diese Voraussetzungen sind in den §§ 57 ff. des Gesetzes über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeigesetz, PolG) vom 6. Dezember 2005 geregelt. Die privaten Sicherheitsdienste müssen über eine Bewilligung des Departements Volkswirtschaft und Inneres (Kantonspolizei) verfügen. Diese wird erteilt, wenn die

geschäftsführende Person über einen guten Leumund verfügt und die Qualitätsstandards, namentlich der Branchen-Gesamtarbeitsvertrag (GAV), eingehalten werden. Die Anstellung von Mitarbeitenden muss der Kantonspolizei gemeldet werden. Beschäftigt der private Sicherheitsdienst Mitarbeitende, die für die Aufgaben nicht geeignet sind, kann die Bewilligung nach vorgängiger Verwarnung entzogen werden. Im Gesetzesentwurf wird nicht direkt auf das Polizeigesetz verwiesen, weil gegenwärtig Bestrebungen im Gang sind, die Vorschriften über private Sicherheitsdienstleistungen im Rahmen eines Konkordats zu vereinheitlichen. Sofern der Kanton Aargau einem solchen Konkordat beitreten sollte, muss aufgrund des offenen Verweises im vorliegenden Entwurf keine Gesetzesänderung erfolgen.

Das je nach Belegung und Personenkategorie ausgestaltete Betriebsregime und die darauf abgestimmten Hausordnungen (vgl. Abs. 5) sollen nicht nur betriebsintern zu Ordnung und Sicherheit beitragen, sondern letztlich auch in der Aussenwirkung – nebst anderen Massnahmen – zu einer Verbesserung der Sicherheit führen. Es kommt hinzu, dass auch mittels einer professionellen Betreuung (inklusive Beschäftigung) das Ziel einer möglichst reibungslosen Betriebsführung unterstützt wird.

Zu § 19b: Ergänzende Vorschriften zur Asylsuchendenunterbringung

Mittels Delegation an den Regierungsrat wird dieser ermächtigt, ergänzende Vorschriften zur Asylsuchendenunterbringung zu erlassen. Dazu gehören insbesondere Bestimmungen, welche die Voraussetzungen für den Einsatz der in § 19a Abs. 3 erwähnten, zur Wahrung eines geordneten Betriebs notwendigen Anordnungen und daraus resultierende Sanktionen regeln.

Zu § 51 Abs. 4

Den in der Anhörung insbesondere von den Gemeinden geäusserten Befürchtungen, dass ihnen als Standortgemeinde einer kantonalen Unterkunft und Wohnsitzgemeinde Folgekosten entstehen können, soll mit § 51 Abs. 4 Rechnung getragen werden. Anstelle der Standortgemeinde einer kantonalen Unterkunft übernimmt der Kanton für Personen gemäss § 16 Abs. 1 SPG (Asylsuchende, Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung und vorläufig Aufgenommene) diese Folgekosten. Im Vordergrund stehen hier die Kosten der Sonderschulung (Gemeindebeiträge). In anderen Bereichen ist eine gesonderte Regelung nicht nötig, so etwa für Schulgeldbeiträge an die Kantonale Schule für Berufsbildung, da Asylsuchende mit Status N oder Ausreisepflichtige in dieser nicht (mehr) aufgenommen werden. Bezüglich der Kosten für einen Spitalaufenthalt ist ein Gemeindebeitrag mit der neuen Spitalfinanzierung (in Kraft seit 1. Januar 2013) bereits hinfällig geworden. Da allenfalls auch noch andere an den Wohnsitz knüpfende Kosten in Betracht fallen, soll der Regierungsrat diese im Detail bezeichnen mit der Folge, dass der Kanton diese Kosten trägt.

Fremdänderungen: Zu § 15 Abs. 1^{bis} – 1^{quater} Schulgesetz

§ 29 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Aargau teilt die Trägerschaft des obligatorischen Volksschulunterrichts den Gemeinden zu. Sie bleiben damit auch zuständig für den Unterricht schulpflichtiger Kinder und Jugendlicher im Asylbereich. § 15 Abs. 1^{bis} des Schulgesetzes sieht vor, dass für Kinder und Jugendliche in kantonalen Grossunterkünften vor Ort in der Regel altersgemischte Abteilungen zu bilden sind. "Vor Ort" bedeutet nicht zwingend, dass direkt in der Grossunterkunft unterrichtet werden muss, möglich wäre auch, dass in der Nähe der Grossunterkunft geeignete Räume zur Verfügung stehen. Wenn eine genügende Anzahl Kinder und Jugendlicher und die jeweilige Altersstruktur es zulassen, müssen nicht unbedingt altersgemischte Abteilungen geführt werden (vgl. "in der Regel").

Mit § 15 Abs. 1^{ter} des Schulgesetzes soll die bisherige Praxis ebenfalls auf eine klare gesetzliche Grundlage gestellt werden.

Die Finanzierung der erforderlichen Infrastruktur, des Personals und der Schulleitung übernimmt der Kanton. Er soll die betroffenen Gemeinden in diesem Bereich aber auch intensiver unterstützen dürfen. Sein Beitrag soll die Gemeinden wirkungsvoll entlasten, damit der übrige Schulbetrieb – inklusive die Aufgaben der Schulpflegen und Schulleitung – möglichst wenig davon tangiert wird (vgl. § 15 Abs. 1^{quater} Schulgesetz).

5. Verhältnis zur mittel- und langfristigen Planung

Die Kostenaufstellung konzentriert sich auf den Aufgabenbereich 515 Betreuung Asylsuchende, wobei nachfolgend die Kostenfolgen auf den AFP 2014–2017 detailliert dargestellt werden.

AFP 2014–2017:

AFP 2014-2017 in 1'000 SFr.	BU 2014	P 2015	P 2016	P 2017
Aufwand für Unterstützung und Gesundheit	24'100	24'140	24'340	24'590
Aufwand Betrieb	1'550	1'550	1'520	1'522
Aufwand Miete	2'700	2'700	2'700	2'700
Aufwand Amortisation und Zns	0	0	0	0
Aufwand Betreuung, Administration	18'229	17'706	17'115	17'297
Aufwand Total	46'579	46'096	45'675	46'109
Ertrag aus Ersatzabgabe	-1'200	-1'200	-1'200	-1'200
Ertrag aus Pauschalen	-35'300	-35'300	-35'300	-35'300
Ertrag Diverse	-4'326	-4'426	-4'426	-4'426
Ertrag Total	-40'826	-40'926	-40'926	-40'926
Saldo	5'753	5'170	4'749	5'183

Finanzielle Auswirkungen auf die Verwaltungsrechnung ab Beginn Inkraftsetzung (2016)

effektiver Bedarf 2014-2017 in 1'000 SFr.	BU 2014	P 2015	P 2016	P 2017
Aufwand für Unterstützung und Gesundheit	24'100	24'140	24'340	24'590
Aufwand Betrieb	1'550	1'550	1'520	1'522
Aufwand Miete	2'700	2'700	2'700	2'700
Aufwand Amortisation und Zins	0	0	0	0
Aufwand Betreuung, Administration	18'229	17'706	17'115	17'297
Aufwand Total	46'579	46'096	45'675	46'109
Ertrag aus Ersatzabgabe	-1'200	-1'200	0	0
Ertrag aus Pauschalen	-35'300	-35'300	-35'300	-35'300
Ertrag Diverse	-4'326	-4'426	-4'426	-4'426
Ertrag Total	-40'826	-40'926	-39'726	-39'726
Saldo	5'753	5'170	5'949	6'383

Finanzielle Auswirkungen auf den AFP 2014–2017 ergeben sich ab dem Jahr 2016 mit dem Wegfall der Ersatzabgaben der Gemeinden.

Die weiteren finanziellen Auswirkungen ab dem Jahr 2018 sind nachfolgend aufgeführt und dargestellt. Grundlage für die Berechnungen ist das Planjahr 2017 des AFP 2014–2017.

Die geschätzten Lohnkosten des Kantons (Departement Bildung, Kultur und Sport) für die Einschulung mit dem geplanten Modell mit voller Beschulung in einer Grossunterkunft reduzieren sich um ca. Fr. 3'000.– pro Jahr. Aufgrund des geringen Betrags wird auf eine Darstellung im AFP verzichtet. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird der Aufwand Amortisation und Zins sowie der Ertrag aus der Globalpauschale des Bundes brutto dargestellt. Der Amortisations- und Zinsaufwand wird durch die rechtzeitige Kündigung von Mietobjekten kompensiert. Dabei werden die Objekte gemäss ihrer Wirtschaftlichkeit klassiert und vorerst die kostenintensivsten Unterkünfte aufgelöst.

Im Weiteren kann durch eine kurzfristige Überbelegung eine zusätzliche Kompensation des Amortisations- und Zinsaufwands erwirkt werden. Für die weiteren Jahre ab 2018 ist das Planjahr 2017 mit Einbezug der Amortisations- und Zinskosten fortzuführen. Die Rückzahlung (verrechnungsweiser Abzug von der Quartalsabrechnung) über den Amortisationszeitraum von 20 Jahren beträgt für das erste Jahr Fr. 247'503.– (= Amortisation pro Jahr Fr. 210'000.– + Zinsaufwand Fr. 37'503.–) für das letzte Jahr Fr. 211'195.– (Fr. 210'000.– und Fr. 1'195.–).

effektiver Bedarf 2018-2021 in 1'000 SFr.	P 2018	P2019	P2020	P2021
Aufwand für Unterstützung und Gesundheit	24'590	24'590	24'590	24'590
Aufwand Betrieb	1'522	1'522	1'522	1'522
Aufwand Miete reduziert um 150 Plätze ¹⁾	2'450	2'200	1'950	1'700
Aufwand Amortisation und Zns	248	493	737	979
Aufwand Betreuung, Administration	17'297	17'297	17'297	17'297
Aufwand Total	46'107	46'102	46'096	46'088
Ertrag aus Ersatzabgabe	0	0	0	0
Ertrag aus Pauschalen	-35'300	-35'300	-35'300	-35'300
Ertrag Diverse	-4'426	-4'426	-4'426	-4'426
Ertrag Total	-39'726	-39'726	-39'726	-39'726
Saldo	6'381	6'376	6'370	6'362

- 1) In den vom Kanton aktuell betriebenen Unterkünften belaufen sich die Tageskosten bei voller Auslastung auf Fr. 7,65 pro Platz. Abzüglich der Betriebskosten (Heiz- Neben- und Betriebskosten) von Fr. 3,08 pro Platz entsprechen die Mietkosten Fr. 4,57 pro Platz. Die Mietreduktion für 150 Plätze pro Jahr entsprechen Fr. 250'207.–.

Szenario mit weiteren Grossunterkünften ab 2019 (Basis der Planzahlen 2018)				
Aufwand Amortisation & Zins	P2019	P2020	P2021	P2022
Unterkunft Baujahr 2018	245'592	243'681	241'770	239'859
Unterkunft Baujahr 2019	247'503	245'592	243'681	241'770
Unterkunft Baujahr 2020		247'503	245'592	243'681
Unterkunft Baujahr 2021			247'503	245'592
Unterkunft Baujahr 2022				247'503
Total Aufwand Amortisation	493'095	736'776	978'546	1'218'405
Total Mietreduktion	500'000	750'000	1'000'000	1'250'000

6. Auswirkungen

6.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

a) Grossunterkünfte

Mit der Umsetzung dieses Konzepts verfügt der Kanton Aargau über eine klare Trennung der Zuständigkeiten zwischen Kanton und Gemeinden, was die Unterbringung und die Betreuung der Personen aus dem Asylbereich betrifft. Dies ermöglicht es Kanton und Gemeinden, Aufgaben, Kompetenzen und Abläufe klar zu definieren und die Gemeinden von Aufgaben zu entlasten.

Die Schaffung von Grossunterkünften für Personen in der Zuständigkeit des Kantons gibt die Möglichkeit, die Betreuung zu intensivieren.² Grössere Unterkünfte bieten die Möglichkeit, den Sicherheitsbedürfnissen der Bevölkerung Rechnung zu tragen, was auch positive Auswirkungen auf die Arbeit der Polizei sowie das Amt für Migration und Integration Kanton Aargau haben wird.

² Sofern sich die Zuweisungen und Bestände innerhalb der aktuellen Bandbreite halten werden, ist ein Synergiegewinn zu erwarten. Bei gleichem Betreuerstellenetat ist von einer Intensivierung und auch einer qualitativen Optimierung der Betreuungsleistungen auszugehen.

Die im Vordergrund stehende Variante der Finanzierung der Grossunterkünfte durch den Bund hat zur Folge, dass für den Kanton keine Kosten entstehen sollten. Verzinsung und Amortisation erfolgen mittels Verrechnung mit den laufenden Pauschalabgeltungen des Bundes. Das heisst: Der Nettoaufwand Immobilien Aargau (NIMAG) wird davon nicht tangiert. Davon ausgenommen sind lediglich die Kosten für den Verwaltungsaufwand des Kantons. Für die Planung und den Bau von Grossunterkünften werden beim Departement Finanzen und Ressourcen (Immobilien Aargau) beziehungsweise beim Departement Gesundheit und Soziales entsprechende personelle Ressourcen zur Verfügung stehen müssen.

Grossunterkünfte dürften zu einer Beruhigung an der politischen Front führen, da mit deren Schaffung die jetzige Situation der permanenten Suche nach Unterkünften und der Öffnung und Schliessung von Unterkünften ein Ende hat.

b) Standortkonzept/Kantonaler Nutzungsplan

Für die Erarbeitung eines Standortkonzepts sowie – dort wo nötig – eines kantonalen Nutzungsplans braucht es zusätzliche Ressourcen, welche das Departement Bau, Verkehr und Umwelt (Abteilung Raumentwicklung) mit den bestehenden personellen Kapazitäten nicht bereitstellen kann. Es müsste ein Drittauftrag erteilt werden. Allenfalls sind mehrere externe Aufträge erforderlich, damit das ganze Kantonsgebiet systematisch auf mögliche Standorte untersucht werden kann. Die Abteilung Raumentwicklung kann die Erarbeitung des kantonalen Nutzungsplans lediglich begleiten. In ein Projekt zur Erstellung von Grossunterkünften wären zudem weitere Stellen des Kantons einzubeziehen, welche das Projekt bei den direkten Planungsarbeiten, der Durchführung der öffentlichen Ausschreibungen sowie bei der Realisierung der Bauten unterstützen und ihr Fachwissen einzubringen hätten.

6.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Die Wirtschaft wird von diesem Paradigmenwechsel nur am Rand betroffen sein. Einerseits wird die Wirtschaft von den Aufträgen für die Erstellung der Unterkünfte profitieren können. Diese Summen sind aber über das Ganze gesehen gering. In die gleiche Kategorie mag zählen, dass durch ein strenges Regime die Kleinkriminalität zurückgehen wird, was zu geringeren Verlusten infolge Diebstahls und geringeren Kosten für die Sicherheit führen wird.

6.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Es wird erwartet, dass die Schaffung der Grossunterkünfte zu einer Versachlichung der Diskussionen im Bereich der Unterbringung der Asylsuchenden und der damit verbundenen Schwierigkeiten führen wird. Mit einer Zentralisierung und den damit verbundenen Verbesserungen im Betreuungsbereich und Sicherheitsbereich kann das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung wieder gestärkt werden.

6.4 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Auswirkungen auf die Umwelt sind vernachlässigbar beziehungsweise in ihrer Summe positiv. Durch die Schaffung der Grossunterkünfte fällt für den Kantonalen Sozialdienst eine zeitraubende Anreise zu den Klein- und Kleinstunterkünften im ganzen Kantonsgebiet weg, welche mit Motorfahrzeugen zurückgelegt wird. Durch eine zukunftsgerichtete Anlage der Grossunterkünfte wird die Umwelt ebenso einen Gewinn davon tragen, da damit zahlreiche kleine, alte und wenig energieeffiziente Liegenschaften einer anderen Nutzung zugeführt, modernisiert beziehungsweise abgebrochen werden können. Ansonsten sind die Auswirkungen auf die Umwelt angesichts der betroffenen Personenzahl vernachlässigbar.

6.5 Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Gemeinden sehen sich nur mehr mit Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung konfrontiert, welche – zumindest für eine längere Zeit – in der Schweiz verbleiben werden. Gegenüber diesen Personen besteht ein Auftrag zur Integration, welcher wie allgemein anerkannt am sinnvollsten in einer Gemeinde erbracht wird.

Für finanzielle Aufwendungen für die Integration kann derzeit auf die Integrationspauschale zurückgegriffen werden, welche durch das Amt für Migration und Integration Kanton Aargau (MIKA) verwaltet wird. Mit der freien Wohnsitzwahl nur für finanziell selbstständige vorläufig aufgenommene Personen kommen auf die Gemeinden keine zusätzlichen finanzielle Aufwendungen hinzu; finanziell unselbstständige Personen werden durch den Kanton einer Gemeinde im Rahmen der Aufnahmespflicht zugewiesen, womit seitens des Kantons eine Steuerungsmöglichkeit und – wie heute – ein finanzieller Ausgleich geschaffen wird.

Die vorgesehene Abschaffung der Ersatzabgabe beziehungsweise die Durchsetzung der Aufnahmespflicht führt zu einer gerechteren Verteilung der Asylsuchenden auf die Gemeinden und entspricht dem Gedanken der horizontalen Solidarität unter den Gemeinden.

Die Auswirkungen für Standortgemeinden von Grossunterkünften sollen mit den beschriebenen Massnahmen im betrieblichen Bereich, das heisst mit adäquaten Betriebskonzepten, die den Elementen der Betreuung, Beschäftigung und Sicherheit Rechnung tragen, massvoll gehalten werden.

7. Weiteres Vorgehen

Parlamentarische Beratung in Kommission und Plenum	März–Mai 2014
Verabschiedung Botschaft 2. Beratung durch den Regierungsrat	November 2014
Parlamentarische Beratung in Kommission und Plenum	Dezember 2014–Januar 2015
Redaktionslesung durch den GR	März 2015
Referendum	April–Juni 2015
eventuell Volksabstimmung	4. Quartal 2015
Inkraftsetzung	1. Januar 2016

Mit der Gutheissung von Antrag 2 würde die vom Regierungsrat beabsichtigte Stossrichtung politisch abgestützt. Die Erarbeitung eines entsprechenden Standortkonzepts und – soweit nötig – eines kantonalen Nutzungsplans könnte damit in Angriff genommen werden. In Anbetracht der im weiteren Verlauf notwendigen Schritte, das heisst Standortkonzept, eventuelles Nutzungsplanungsverfahren, Kreditbewilligung für Bauprojekt (Grosser Rat) und Baubewilligungsverfahren, ist realistisch betrachtet damit zu rechnen, dass eine erste kantonale Grossunterkunft frühestens ab 2018 erstellt werden kann.

Antrag

1.

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG) wird in 1. Beratung zum Beschluss erhoben.

2.

Der Regierungsrat wird mit der Ausarbeitung eines Standortkonzepts für die Bereitstellung von regional ausgewogen verteilten Asylunterkünften und – soweit erforderlich – der Ausarbeitung eines kantonalen Nutzungsplans beauftragt.

Regierungsrat Aargau

Anhang

- Übersicht über den Stand und Inhalt der Asylvorlagen des Bundes

Beilage

- Synopse Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG)