

REGIERUNGSRAT

25. Februar 2015

BOTSCHAFT AN DEN GROSSEN RAT

15.23 (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 2. Beratung

Zusammenfassung	3
1. Ergebnis der 1. Beratung.....	3
2. Prüfungsaufträge	4
2.1 Prüfungsauftrag zu § 17a	4
2.1.2 Grundsätzliche Überlegungen.....	4
2.1.3 Neue Formulierung.....	4
2.1.4 Erläuterungen.....	4
2.2 Prüfungsauftrag zu § 18: Anreizsystem für Standortgemeinden von Grossunterkünften und Verwendung dieser Beträge	6
2.2.1 Anreizsystem für Grossunterkünfte in Gemeinden	6
2.2.2 Freie Verwendung der Entschädigung aus Anreizsystem	7
2.2.3 Schlussfolgerung	7
2.3 Prüfungsauftrag zu § 18: Umsetzung der Ersatzvornahme.....	8
2.3.1 Rechtliches Umfeld der Ersatzvornahme	8
2.3.2 Vollzugspraxis in anderen Kantonen	8
2.3.3 Würdigung.....	9
2.3.4 Umsetzungsvorschlag	10
2.4 Prüfungsauftrag zu § 18: Redaktionelle Überprüfung der Zuständigkeitsregelungen	10
2.5 Prüfungsauftrag zu § 18a	11
2.5.1 Vorbemerkungen	11
2.5.2 Zuweisung der Asylsuchenden aufgrund des Anteils der Schweizer Wohnbevölkerung.	12
2.5.3 Einbezug des Sozialindexes	12
2.5.4 Schlussfolgerung	12
2.6 Prüfungsauftrag zu Antrag 2.....	13
3. Würdigung einer Änderung des SPG in der 1. Beratung.....	14
4. Unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA); (14.212) Motion der Fraktion der Grünen, der SP und der GLP und (14.217) Interpellation Lilian Studer je vom 18. Novem- ber 2014.....	15
5. Abschreibung parlamentarischer Vorstösse	17
6. Weiteres Vorgehen.....	17
Antrag	18

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) für die 2. Beratung zur Beschlussfassung und erstatten Ihnen dazu folgenden Bericht.

Zusammenfassung

Der Grosse Rat den Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG) in 1. Beratung mit 86 gegen 43 Stimmen gutgeheissen und insgesamt 8 Prüfungsaufträge überwiesen.

Als Folge dieser Prüfungsaufträge ergeben sich die nachstehende Änderungen im SPG gegenüber jener Fassung, wie sie der 1. Beratung im Grossen Rat zu Grunde lag:

- Die grundsätzlichen Zuständigkeiten von Kanton und Gemeinden für die Unterbringung, Unterstützung und Betreuung von Personen des Asylrechts werden bereits auf Gesetzesebene geregelt.
- Bei Gemeinden, die ihre Unterbringungspflicht nicht erfüllen, kommt das Instrument der Ersatzvornahme zur Anwendung, das heisst der Kanton sorgt für die Unterbringung und auferlegt der Gemeinde die vollen daraus entstehenden Kosten. Diese sollen in Form einer Pauschale festgelegt werden, die sich an den zu erwartenden Kosten orientiert und für alle Gemeinde gleich hoch ist. Bei dieser Berechnung werden die kantonalen Unterkünfte nicht berücksichtigt, da der Kanton seine Ressourcenplanung auf die in seine Zuständigkeit fallenden Personen ausrichtet und keine Überkapazitäten schaffen wird. Damit wird die Solidarität unter den Gemeinden gestärkt.
- § 18 wurde redaktionell so überarbeitet, dass keine Unsicherheiten in der Zuständigkeit zwischen Kanton und Gemeinde mehr bestehen.
- Bei der Aufnahmepflicht der Gemeinde wird dem Ausländeranteil Rechnung getragen. Die Aufnahmepflicht besteht neu nach Massgabe der schweizerischen Wohnbevölkerung.

Weiter wurde die (14.212) Motion der Fraktion der Grünen, der SP und der GLP vom 18. November 2014 betreffend Ergänzung des Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes (SPG) um die Regelung der Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) thematisiert.

Der Regierungsrat lehnt dagegen ein Anreizsystem für Standortgemeinden von Grossunterkünften ab.

1. Ergebnis der 1. Beratung

Der Grosse Rat hat die Vorlage am 20. Mai und 3. Juni 2014 beraten.

Im Vergleich zum Vorschlag des Regierungsrats wurde eine Änderung am Gesetzestext beschlossen (vgl. § 19a Abs. 3 lit. a Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG).

Zudem wurde Antrag 2 des Regierungsrats geändert, indem der Passus "... und – soweit erforderlich – der Ausarbeitung eines kantonalen Nutzungsplans ..." gestrichen wurde.

In der Gesamtabstimmung wurde der Entwurf einer Änderung des SPG (Antrag 1) mit 86 gegen 43 Stimmen gutgeheissen. Antrag 2 in der geänderten Fassung wurde mit 72 gegen 57 Stimmen zum Beschluss erhoben.

Insgesamt wurden acht Prüfungsaufträge überwiesen.

2. Prüfungsaufträge

Nachfolgend wird zu den acht Prüfungsaufträgen Stellung genommen. Prüfungsaufträge mit einem inhaltlichen Zusammenhang werden zusammen abgehandelt.

2.1 Prüfungsauftrag zu § 17a

Der nachfolgende Prüfungsauftrag der Kommission Gesundheit und Sozialwesen (GSW) wurde einstimmig überwiesen.

"Es sei zu prüfen, wie § 17a umformuliert werden kann, dass die grundsätzliche Aufteilung der Asylsuchenden zwischen Kanton und Gemeinden verbindlicher geregelt wird. Zusätzlich sollen allfällige Ausnahmemöglichkeiten aufgezeigt werden."

2.1.2 Grundsätzliche Überlegungen

Kommission wie auch Grosser Rat gehen in der Zielrichtung einig, wollen aber sicherstellen, dass die Aufteilung der Asylsuchenden klarer und griffiger geregelt wird. Dabei seien Ausnahmen klar aufzuzeigen. Der Gedanke der Aufteilung der Verantwortlichkeiten nach Aufenthaltsstatus soll über Ausnahmen nicht unterlaufen werden. Ausnahmen müssen aber auch bei einer strengen Aufteilung möglich sein.

Das Anliegen der Kommission wird aufgenommen und es soll diesem über eine präzise Formulierung Rechnung getragen werden, welche die Aufenthaltskategorien klarerweise dem Kanton oder den Gemeinden zuweist. Die Ausnahmen finden ihren Niederschlag in der Formulierung "in der Regel", welche gerade die Tür zu einer Abweichung öffnen wird.

Die Aufzählung eines Ausnahmekatalogs im Gesetz ist weder stufengerecht noch zielführend, weshalb davon abgesehen wird. Ausnahmen werden vielmehr in der Botschaft genannt, womit diese Eingang in die Materialien finden werden.

2.1.3 Neue Formulierung

Nachstehende neue Formulierung wird in Umsetzung des Prüfungsauftrages der Kommission Gesundheit und Sozialwesen vorgeschlagen:

§ 17a SPG

Zuständigkeiten

¹ Der Kanton ist in der Regel zuständig für die Unterbringung, Unterstützung und Betreuung von Asylsuchenden und ausreisepflichtigen Personen.

² Die Gemeinden sind in der Regel zuständig für die Unterbringung, Unterstützung und Betreuung von vorläufig Aufgenommenen ohne Flüchtlingseigenschaft.

³ Vorbehalten bleibt das Recht auf freie Wohnsitzwahl gemäss den bundesrechtlichen Bestimmungen.

2.1.4 Erläuterungen

Die neu formulierte Bestimmung regelt in den Absätzen 1 und 2 die generelle Zuständigkeit zwischen Kanton und Gemeinden bezüglich der Personen aus dem Asylbereich: Asylsuchende im laufenden Asylverfahren (Status N) und ausreisepflichtigen Personen (ARPF) fallen in die Zuständigkeit des Kantons, vorläufig aufgenommene Ausländer (Status F ohne Flüchtlingseigenschaft) in die Verantwortung der Gemeinden. Bei Letzteren sieht Art. 85 Abs. 5 Satz 2 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) vom 16. Dezember 2005 vor, dass sie von den kantonalen Behörden einem Wohnort zugewiesen werden können, wenn sie Sozialhilfe beziehen. Nicht von dieser Regelung erfasst werden die anerkannten Flüchtlinge (Status B) und die vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge (Status F mit Flüchtlingseigenschaft), welchen aufgrund der bundesrechtlichen Bestimmungen die uneingeschränkte freie Wohnsitzwahl zusteht (vgl. Art. 85 Abs. 5 Satz 1 AuG) und die daher direkt in die Zuständigkeit der Gemeinden wechseln.

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	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).

Insoweit ist die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Kanton und Gemeinden klar geregelt. Personen während des laufenden Asylverfahrens beziehungsweise mit einem rechtskräftig abgeschlossenen abschlägigen Asylverfahren fallen in die Zuständigkeit des Kantons. Personen mit einem Aufenthaltstitel, welche bereits eine gewisse Zeit in der Schweiz gelebt und mit den hiesigen Verhältnissen erste Erfahrungen gesammelt haben und bei denen integrative Massnahmen im Vordergrund stehen, wechseln in die Zuständigkeit der Gemeinden. Die Gemeinden können die Personen näher begleiten und besser betreuen.

Das Gesetz regelt die generelle Aufteilung der Kompetenzen, lässt aber die Möglichkeit offen, in besonderen Situationen von dieser Regelung abzuweichen. Damit kann speziellen Einzelfällen durch sachgerechte Entscheidungen Rechnung getragen werden.

Abweichungen zugunsten der Gemeinden

Es tritt der Fall ein, dass Personen bereits mit einem Aufenthaltstitel aus den Strukturen des Bundes in den Kanton wechseln. Dies geschieht einerseits, wenn über das Asylgesuch bereits in den Empfangszentren abschliessend entschieden wird und der Ausländer bereits mit Asylgewährung beziehungsweise einer vorläufigen Aufnahme dem Kanton zugewiesen wird. Andererseits können Fälle eintreten, in denen der Bundesrat einer Gruppe Schutz zuspricht (Schutzbedürftige; Art. 66 ff. Asylgesetz [AsylG] vom 26. Juni 1998) oder wenn Kontingentsflüchtlinge im Kanton Aufnahme finden. In diesen Fällen haben diese Personen bereits eine Aufenthaltsberechtigung oder werden in der Regel eine Anwesenheitsberechtigung erhalten, die nach der genannten Aufteilung zur direkten Zuweisung in die Gemeinden führte. Sachgerecht und für die Gemeinden zielführend ist aber vielmehr, dass diese Personen – soweit es die kantonalen Ressourcen erlauben – zuerst in kantonalen Strukturen auf das Leben in der Schweiz vorbereitet und erst in einem zweiten Schritt den Gemeinden zugewiesen werden. Schliesslich kann es angezeigt sein, dass der Kanton Personen mit einer Anwesenheitsberechtigung in seinen Strukturen weiterbetreut, beispielsweise wenn diese ein auffälliges und störendes Verhalten zeigen, oder aus medizinischen oder psychischen Gründen effizienter in einer kantonalen Unterkunft betreut werden können. In diesen Fällen rechtfertigt es sich, von der gesetzlichen Regelung abzuweichen, was auch im Interesse der Gemeinde liegt.

Abweichungen zugunsten des Kantons

Hierbei ist an den Fall des Familiennachzugs zu denken. Dieser führt dazu, dass verschiedene Mitglieder einer Familie zumindest vorübergehend einen unterschiedlichen Aufenthaltsstatus haben, aber sinnigerweise zusammen wohnen wollen und werden.

Ausnahmsweise kann der Fall eintreten, dass das Asyl- und Beschwerdeverfahren, welches durch das Bundesamt geleitet wird, länger als zwei Jahre dauert. Aufgrund der auf zwei Jahre beschränkten Schuldauer von Kindern in Grossunterkünften führt dies dazu, dass asylsuchende Familien im laufenden Asylverfahren in Gemeinden ausplatziert werden müssen.

Die Ausnahmeregelung dient nicht dazu, unter dem Titel einer sachgerechten Lösung im Einzelfall das grundsätzliche System infrage zu stellen.

2.2 Prüfungsauftrag zu § 18: Anreizsystem für Standortgemeinden von Grossunterkünften und Verwendung dieser Beträge

Die beiden nachfolgenden Prüfungsaufträge der Kommission Gesundheit und Sozialwesen wurden mit 83 gegen 40 beziehungsweise mit 112 gegen 10 Stimmen überwiesen.

"Es sei bis zur zweiten Lesung ein Anreizsystem für Grossunterkünfte in Gemeinden zu prüfen. Die Finanzierung hat durch den Kanton zu erfolgen."

"Es sei bis zur zweiten Lesung zu prüfen, ob die Gemeinden bei der Verwendung der Einnahmen, die aus der Entschädigung resultieren, komplett frei seien."

2.2.1 Anreizsystem für Grossunterkünfte in Gemeinden

Aktuell ist weder ein konkreter Standort einer Grossunterkunft bekannt, noch liegt eine konkrete Planung für die Grossunterkünfte vor, da vorab die vorliegende Revision des SPG in Kraft treten muss. Je nach Standort werden entweder Familienunterkünfte, Unterkünfte für alleinreisende Männer, für unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) oder für ausreisepflichtige Personen umgesetzt. Faktisch sind keine konkreten Aufwendungen, die einer Standortgemeinde möglicherweise entstehen, bekannt, noch könnten diese nach sachlichen Kriterien berechnet werden. Die Messung der Betroffenheit einer Standortgemeinde ist nicht möglich. Je nach konkretem Standort in einer Gemeinde liegt eine Grossunterkunft näher im tatsächlichen Einzugsgebiet einer Nachbargemeinde als in der effektiven Standortgemeinde. Unter Umständen fühlt sich auch die weitere Region von einer Grossunterkunft betroffen. Das Konzept geht von einer regionalen Verteilung der Grossunterkünfte aus, was dem Solidaritätsgedanken dahinter entspricht und einem Anreizsystem entgegensteht. Zudem übernimmt der Kanton die gesamten Kosten für diese Unterkünfte sowie die Unterbringung und Betreuung der in diesen Unterkünften untergebrachten Asylsuchenden. Ein zusätzliches durch den Kanton finanziertes Anreizsystem ist unter diesen Rahmenbedingungen nicht adäquat, zumal der Kanton auch für die den Gemeinden zuzuweisenden vorläufig aufgenommenen die Kosten für die Unterbringung und Betreuung übernimmt. Unter all diesen Aspekten erscheint ein Anreizsystem als nicht sachgerechte Lösung und mögliche Beträge wären praktisch willkürlich festgesetzt, weshalb davon abzusehen ist.

Dem Regierungsrat sind keine Kantone bekannt, die Standortgemeinden von Asylunterkünften Entschädigungen oder Anreize ausrichten. Auch der Bund kennt kein solches System. Die "Entschädigung" des Bundes liegt darin, dass gemessen an der Anzahl Personen, welche in einer Bundesunterkunft auf Kantonsgebiet untergebracht sind, dem Kanton weniger Personen zugewiesen werden. Gleich verfährt der Kanton Aargau, indem er den Gemeinden – jetzt und auch künftig – Personen in kantonalen Unterkünften, in Bundesunterkünften sowie vorläufig aufgenommene Personen, die sich bereits auf Gemeindegebiet aufhalten, auf die Erfüllung der Aufnahmequote anrechnet.

Von Seiten der Gemeinden wird in diesem Kontext immer wieder auch die Meinung vertreten, dass die auf einem Gemeindegebiet wohnhaften Personen des Asylrechts später häufig als Sozialhilfempfeänger zu einer finanziellen Belastung der Gemeinde werden. Beispiele wie Suhr und Rekingen (vgl. dazu die Ausführungen unter Ziffer 2.5.2) zeigen allerdings, dass höhere Soziallasten grundsätzlich nicht direkte Folge von kantonalen Unterkünften sein müssen. Aber auch wenn hier ein gewisser Zusammenhang bestehen sollte, wäre diese Problematik in einem anderen Kontext anzugehen. Mit der Vorlage "Optimierung der Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden und Neuordnung des

Finanzausgleichs zwischen den Gemeinden", die seit dem 3. Dezember 2014 in der Anhörung ist, hat der Regierungsrat Vorschläge unterbreitet, wie der Soziallastenausgleich künftig ausgestaltet werden könnte.

In der Übersicht ist die Kostentragung wie folgt geregelt:

Kategorie	Kostenträger
Status N (Asylsuchende)	Kanton (Bundespauschale pro Tag); Art. 88 Abs. 2 AsylG
Ohne Ausweis (ARPF)	Kanton (einmalige Pauschale des Bundes); Art. 88 Abs. 4 AsylG
Status B (Flüchtlinge)	Bund (längstens fünf Jahre nach Gesuchstellung); Art. 88 Abs. 3 AsylG
Status F (vorläufig Aufgenommene mit Flüchtlingseigenschaft)	Bund (längstens bis sieben Jahre nach Einreise); Art. 87 Abs. 1 und 3 AuG i.V.m. Art. 88 Abs. 3 AsylG
Status F (vorläufig Aufgenommene ohne Flüchtlingseigenschaft)	Kanton (Bundespauschale längstens bis sieben Jahre nach Einreise); Art. 87 Abs. 1 und 3 AuG i.V.m. Art. 88 Abs. 1 und 2 AsylG. Nach Beendigung der Bundespauschale bezahlt der Kanton den Gemeinden den Beitrag weiterhin. ¹

2.2.2 Freie Verwendung der Entschädigung aus Anreizsystem

Der Regierungsrat lehnt ein Anreizsystem ab. Falls ein Anreiz ausgerichtet würde, soll dieser die Standortsuche erleichtern und entschädigt keinen konkreten Aufwand. Daraus folgt, dass eine freie Verwendung eines Anreizes zu befürworten wäre. Müsste der Anreiz zweckgebunden eingesetzt werden, müsste der Kanton einerseits konkrete Vorgaben machen und andererseits die Einhaltung dieser Vorgaben (binnen einer bestimmten Frist) auch kontrollieren, was einen entsprechenden Aufwand nach sich ziehen würde. Zudem sollte die Gemeinde frei sein, das Geld nach Bedarf einzusetzen, beispielsweise wie im Grossen Rat genannt für den Bau eines benötigten Kindergartens (wobei festzuhalten ist, dass hier kein Zusammenhang mit der Grossunterkunft besteht; die Beschulung der Kinder soll in erster Linie in den Grossunterkünften stattfinden). Eine freie Verwendung würde ebenfalls die Möglichkeit beinhalten, einer Nachbargemeinde, die sich durch den Standort der Grossunterkunft beeinträchtigt fühlt, einen Teil davon weiterzugeben.

Müsste eine Zweckbestimmung definiert werden, würde dies die Möglichkeiten der Standortgemeinde einerseits einschränken, andererseits müsste die Gemeinde die entsprechenden Ausgaben belegen und nachweisen. Dies führte – sicher auch aus Sicht der Gemeinden – zu einer unerwünschten Beaufsichtigung und Kontrolle der Gemeinden durch den Kanton.

2.2.3 Schlussfolgerung

Wie eingangs ausgeführt ist in der Verbundaufgabe, welche das Asylwesen darstellt, ein Anreizsystem, welches aufgrund von nicht messbaren Kriterien eine Entschädigung festlegt, nicht zielführend. Die Kosten für die Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden werden grundsätzlich vom Kanton getragen, wobei der Bund Pauschalabgeltungen leistet. Unter diesen Voraussetzungen ist auf eine zusätzliche Finanzierung eines Anreizsystems zugunsten der Gemeinden und zulasten des Kantons zu verzichten.

¹ Gestützt auf § 51 Abs. 1 lit. d SPG vergütet der Kanton den Gemeinden die Kosten bei vorläufig Aufgenommenen für die Verpflegung, das Taschengeld, den weiteren Lebensunterhalt und die Unterbringung in Form einer Pauschale für kostengünstige Lösungen, trägt die Gesundheitskosten und erstattet fallweise auch situationsbedingte Kosten entsprechend dem effektiven Aufwand auch nach dem Ende der Kostenerstattungspflicht des Bundes an die Kantone bis zu einem allfälligen Statuswechsel weiter. Die Gemeinden haben, sofern sie die vorläufig Aufgenommenen kostengünstig unterbringen, keine direkten Kosten zu tragen. Individuelle Integrationsmassnahmen werden bei vorgängigem Gesuch um Kostengutsprache an das Amt für Migration und Integration Kanton Aargaz zulasten der vom Bund einmalig ausgerichteten Integrationspauschale finanziert. Im Jahr 2014 hat das Departement Gesundheit und Soziales den Gemeinden Kosten im Umfang von 1,85 Millionen für vorläufig Aufgenommenen mit Aufenthaltsdauern von über sieben Jahre ausgerichtet.

2.3 Prüfungsauftrag zu § 18: Umsetzung der Ersatzvornahme

Der beiden nachfolgenden Prüfungsaufträge der Kommission Gesundheit und Sozialwesen beziehungsweise von Grossrätin Dr. Martina Sigg wurden mit 113 gegen 10 beziehungsweise mit 83 gegen 40 Stimmen überwiesen.

"Es soll geprüft werden, dass eine allfällige Ersatzvornahme verhältnismässig und wirtschaftlich umgesetzt wird."

"Auf die 2. Lesung muss aufgezeigt werden, wie die Solidarität unter den Gemeinden gewahrt werden kann. Finanzstarke Gemeinden sollen sich nicht quasi freikaufen können aufgrund der Ersatzvornahme."

2.3.1 Rechtliches Umfeld der Ersatzvornahme

Ersatzvornahme bedeutet im vorliegenden Kontext, dass der Kanton die von einer Gemeinde nicht erfüllte Pflicht zur Unterbringung der ihr zugewiesenen Personen des Asylrechts selber erfüllen muss, dies jedoch auf Kosten der pflichtigen Gemeinde (vgl. § 81 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG] vom 4. Dezember 2007). In rechtlicher Hinsicht ist hierbei zu beachten, dass nach Lehre und Rechtsprechung nur die Kosten für eine zweckmässige Ausführung der Ersatzhandlung auferlegt werden dürfen. Sowohl die Überwälzung von Kosten für nicht notwendige oder unzweckmässige Massnahmen als auch die Auferlegung von übermässigen beziehungsweise nicht angemessenen Kosten verletzen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit (vgl. ACKERMANN SCHWENDENER, Die klassische Ersatzvornahme als Vollstreckungsmittel des Verwaltungsrechts, Zürich 2000, Seite 94 f; Urteil Verwaltungsgericht Graubünden A 02 14 vom 7. Juni 2002). Insgesamt hat die Behörde ein gewisses Ermessen. Sie muss keine Sonderanstrengungen unternehmen (ACKERMANN SCHWENDENER, a.a.O. S. 95).

2.3.2 Vollzugspraxis in anderen Kantonen

Im Kanton Zürich funktioniert das System mit der Ersatzvornahme seit Jahren ohne Probleme. § 9 der zürcherischen Asylfürsorgeverordnung aus dem Jahr 2005 bestimmt:

"§ 9 Verletzung der Aufnahmepflicht

Kommt eine Gemeinde ihren Pflichten nicht nach, so ordnet das kantonale Sozialamt die Ersatzvornahme an. Die säumige Gemeinde hat dem Kanton sämtliche Kosten, einschliesslich der entstehenden Verwaltungskosten, zu ersetzen."

Gestützt auf diese Regelung wird der säumigen Gemeinde eine formelle Zuweisungsverfügung unter Androhung der Ersatzvornahme zugestellt. Gegenüber der Gemeinde werden konkret Kostenfolgen (netto, das heisst abzüglich der Bundespauschale) von rund Fr. 175.– pro Tag kommuniziert (billiges Hotel Fr. 120.–, drei Mahlzeiten, Betreuung). In den letzten acht Jahren kam es gemäss Auskunft des Kantons Zürich nie zu einem eigentlichen Streitfall, das heisst die Gemeinde hat jeweils eingelenkt.

Der vorgeschlagene Lösungsansatz mit der Ersatzvornahme und der Androhung der Kostenüberwälzung an die Verweigerer-Gemeinde funktioniert somit im Kanton Zürich offenbar ohne grosse Probleme. Allerdings ist offen, inwieweit im Streitfall die Inrechnungstellung von Kosten in der Höhe von Fr. 175.–/Tag den unter Ziffer 2.3.1 erwähnten rechtlichen Rahmenbedingungen zu genügen vermag.

Auch die Kantone Solothurn und Schwyz setzen auf das System der Ersatzvornahme und machen damit gute Erfahrungen. Die damit angedrohten Kostenfolgen führen in der Regel dazu, dass die Gemeinden ihre Aufnahmepflicht auch tatsächlich erfüllen. Der Kanton Schwyz hat die von den Gemeinden zu bezahlenden Kosten in der Gesetzgebung definiert. Sie betragen je nach Anzahl aufzunehmender Personen und Dauer der Nicht-Aufnahme zwischen Fr. 25.– und Fr. 50.– pro Tag und Person.

Zudem behält der Kanton die Vergütung des Bundes von rund Fr. 50.– pro Tag und Person zurück. Der Kanton Solothurn droht Kostenfolgen der Ersatzvornahme in der Höhe von Fr. 35.– pro Person und Tag an. Hinzu kommen die tatsächlichen Kosten für die Bemühungen zur Wohnungssuche in der Höhe von rund Fr. 2'000.– pro Monat. Auch der Kanton Thurgau setzt auf die Ersatzvornahme, hat aber mangels konkreter Fälle noch keine Erfahrungen.

2.3.3 Würdigung

Die beiden Prüfungsaufträge beziehungsweise der daraus abzuleitende politische Wille sind nicht ganz widerspruchsfrei. Einerseits soll die Vollzugslösung wirtschaftlich und verhältnismässig umgesetzt werden, das heisst es sollen keine hohen Kosten wie zum Beispiel Hotelunterbringungen realisiert werden. Andererseits will man die Solidarität stärken und erreichen, dass möglichst alle Gemeinden die Pflicht zur Unterbringung realiter erfüllen. Je tiefer und somit wirtschaftlicher die Kosten der Ersatzvornahme ausfallen, desto grösser ist wiederum das Risiko, dass sich eine Gemeinde dann doch wieder "de facto freikauf", indem sie es einfach auf eine Ersatzvornahme abkommen lässt.

Vom Modell Zürich ausgehend muss es das Ziel sein, mittels einer Vollkostenrechnung alle Kosten für den Aufwand der Ersatzvornahme einzurechnen, das heisst nebst den Kosten der Unterbringung und Verpflegung auch alle Kosten für den zusätzlichen Aufwand des Kantons für Betreuung, Administration etc.

Dabei scheint es – analog der Vollzugslösung im Kanton Zürich – zweckmässig, für die Kosten der Ersatzvornahme auf der Grundlage gewisser realistischer Annahmen ein Modell mit einer Pauschale vorzusehen, welche die Kosten pro Tag festlegt. Ein solches Modell hätte den grossen Vorteil, dass der Kanton sich jeweils nicht gegenüber der Gemeinde über die im Einzelfall gewählte (günstigere oder teurere) Form der Unterbringung zu rechtfertigen hätte. Zudem besteht damit gegenüber der Gemeinde von Beginn weg Transparenz über die Folgen der Nichtunterbringung.

Um eine Pauschale festlegen zu können, müssen gewisse Annahmen getroffen werden, die sich an den zu erwartenden Kosten einer ersatzweisen Unterbringung durch den Kanton orientieren. Realistischerweise ist davon auszugehen, dass eine Unterbringung in kantonalen Strukturen ausser Betracht fällt. Der Kanton wird seine Ressourcenplanung auf die in seine Zuständigkeit fallenden Personen ausrichten und keine Überkapazitäten schaffen. Im Gegenteil ist es – wie die Erfahrung zeigt – ja so, dass es dem Kanton schwer fällt, genügende Unterbringungskapazitäten zur Verfügung zu stellen. Auch mit dem Konzept regionaler Grossunterkünfte wird es darum gehen, bedarfsgerechte Strukturen zu schaffen. Der Regierungsrat hat wiederholt darauf hingewiesen, dass keine Unterbringungsstrukturen auf Vorrat geschaffen werden (vgl. [14.27] Botschaft 1. Beratung Seite 31 ff.; Protokoll der GSW vom 1. April 2014, Seite 201), sondern durch geeignete Massnahmen eine möglichst hohe Auslastungsziffer erreicht werden soll.

Vor diesem Hintergrund verbleiben dem Kanton als Unterbringungsmöglichkeiten für Personen, die von den zuständigen Gemeinde nicht untergebracht werden, in erster Linie einfache Pensionen und günstige Hotels. Wie in der Botschaft zur 1. Beratung ausgeführt, haben die Gemeinden nach aktuellen Zahlen ca. 600 Personen unterzubringen. Wenn man davon ausgeht, dass rund 10 % der Gemeinden (mit 10 % der Bevölkerung) ihre Unterbringungspflicht nicht wahrnehmen, verbleiben ca. 60 Personen, die der Kanton per Ersatzvornahme unterbringen muss.

Die Kosten einer Unterbringung in einer einfachen Pension beziehungsweise in einem günstigen Hotel sind wie folgt zu veranschlagen:

Kosten in Franken pro Person und Tag	Pension	Hotel
Unterkunft	40	120
Verpflegung	50	50
Administration/Betreuung	20	20
Total Kosten brutto	110	190
Netto (abzüglich Bundespauschale)	60	140

In der Annahme, dass die geschätzte Zahl von rund 60 Personen zu einem Drittel in einer einfachen Pension und zwei Drittel in einem günstigen Hotel untergebracht werden, ergibt sich ein finanzieller Aufwand von durchschnittlich Fr. 113.– pro Person und Tag ($140+140+60 : 3$). Dieser Tagesansatz würde den Gemeinden mit der Zuweisungsverfügung angedroht und als Kosten der Ersatzvornahme pauschal in Rechnung gestellt. Mit dieser Lösung kann davon ausgegangen werden, dass Ersatzvornahmen auf ein absolutes Minimum beschränkt werden können und gleichzeitig die Solidarität unter den Gemeinden gestärkt werden kann.

Für dies Lösung muss eine explizite gesetzliche Grundlage geschaffen werden, die diesen Grundsatz festhält. Die Details, insbesondere die Festlegung der Pauschale pro Tag anhand des zu erwartenden Aufwands für (alle) Ersatzvornahmen, werden vom Regierungsrat durch Verordnung bestimmt.

2.3.4 Umsetzungsvorschlag

In einem neuen Absatz 1^{bis} in § 18, der als Folge des Prüfungsauftrags von Grossrat Pascal Furer (vgl. hinten Ziffer 2.4) ohnehin neu konzipiert wurde, kann die gesetzliche Grundlage wie folgt geschaffen werden. Die entsprechende Regelung lautet neu wie folgt:

"§ 18 Abs. 1^{bis}

Mit der Zuweisungsverfügung werden die Ersatzvornahme und deren Kosten angedroht. Der Regierungsrat legt diese Kosten in Form einer Pauschale pro Tag fest, die sich am zu erwartenden Aufwand für die Ersatzvornahmen orientiert."

2.4 Prüfungsauftrag zu § 18: Redaktionelle Überprüfung der Zuständigkeitsregelungen

Der nachfolgende Prüfungsauftrag von Grossrat Pascal Furer wurde mit 117 gegen 4 Stimmen überwiesen.

"Auf die 2. Beratung ist zu prüfen, ob die Gesetzesformulierung die in der Botschaft beschriebenen Zuständigkeiten ausreichend abbildet."

Tatsächlich kann § 18 Abs. 1 zu Missverständnissen führen, weil er zwei verschiedene "Zuweisungen" abhandelt. Zum einen enthält er das Recht des Kantons, jenen Personen, die gemäss § 17a in seine Zuständigkeit fallen (Status N und ARPF), einen Aufenthaltsort in einer der kantonalen Unterkünfte zuzuweisen. Zum andern ist die Rede von den Zuweisungen an die Gemeinden, die sich natürlich an der in § 17a begründeter Zuständigkeitsregelung orientieren muss.

Das Recht des Kantons, Personen des Asylrechts einen Aufenthaltsort in einer kantonalen Unterkunft zuzuweisen, ergibt sich bereits aus dem Bundesrecht und muss somit im kantonalen Recht nicht nochmals aufgeführt werden. Art. 28 AsylG beziehungsweise Art. 85 Abs. 5 AuG statuieren das

Recht der kantonalen Behörden, Asylsuchenden beziehungsweise vorläufig aufgenommenen Personen (ohne freie Wohnsitzwahl), einen Aufenthaltsort oder innerhalb des Kantons einen Wohnort zuzuweisen.

§ 18 enthält somit nur noch Regelungen im Zusammenhang mit der Zuweisung von Personen an die Gemeinden, was in der Marginalie verdeutlicht wird. Absatz 1 stellt klar, dass die Zuweisung sich allein auf die gemäss § 17a SPG in die Zuständigkeit der Gemeinden fallenden Personen bezieht. Absatz 1^{bis} enthält die bereits unter Ziffer 2.3 erläuterte Regelung. Absatz 2 bleibt unverändert. Der so neu konzipierte § 18 lautet somit neu wie folgt:

§ 18

Zuweisung an die Gemeinden, Unterstützung und Betreuung

¹ Der Kanton weist den Gemeinden die in deren Zuständigkeit gemäss § 17a Abs. 2 fallenden Personen zu. Bei der Zuweisung ist eine angemessene Vorlaufzeit einzuräumen.

^{1bis} Mit der Zuweisungsverfügung werden die Ersatzvornahme und deren Kosten angedroht. Der Regierungsrat legt diese Kosten in Form einer Pauschale pro Tag fest, die sich am zu erwartenden Aufwand für die Ersatzvornahmen orientiert.

² Eine Beschwerde gegen die Zuweisungsverfügung hat in der Regel keine aufschiebende Wirkung. Die Beschwerdeinstanz kann von Amtes wegen oder auf Antrag eine andere Anordnung treffen.

³ [unverändert]

⁴ [unverändert]

2.5 Prüfungsauftrag zu § 18a

Der nachfolgende Prüfungsauftrag von Grossrat Matthias Jauslin wurde mit 114 gegen 6 Stimmen überwiesen.

"Es ist zu prüfen, ob für die Anzahl in ihre Zuständigkeit fallenden Personen neben der Einwohnerzahl auch andere Faktoren (zum Beispiel Sozialindex oder Ausländeranteil) massgebend sein könnten."

2.5.1 Vorbemerkungen

Personen des Asylrechts werden nach aktueller Berechnung anhand der Einwohnerzahl den Gemeinden zugewiesen. Die aktuelle Berechnungsweise orientiert sich allein an der Bevölkerungszahl und blendet andere Kriterien wie Ausländeranteil, Einkommensniveau oder Anteil Sozialhilfebezügler aus. Sie folgt der Praxis des Bundes, der dem Verteilschlüssel auf die Kantone gemäss Art. 21 Abs. 1 der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (Asylverordnung 1, AsylV 1 ebenfalls die Bevölkerungszahl zugrunde legt.

Gemäss den nachstehenden Überlegungen wird überprüft, ob und wie der Ausländeranteil, der Sozialindex oder andere Kriterien in die Berechnung einfließen sollen. Die Beispiele basieren auf den aktuellen Zahlen der Asylsuchenden im Kanton (Status N, F, Ausländer und Ausreisepflichtige), wie sie auch für die Berechnung der Ersatzabgabe Verwendung finden.

Wie bereits erwähnt werden von Seiten der Gemeinden in diesem Kontext immer wieder auch Befürchtungen geäussert, dass auf einem Gemeindegebiet wohnhafte Personen des Asylrechts später häufig als Sozialhilfeempfänger zu einer finanziellen Belastung der Gemeinde werden. Lösungsvorschläge für diese Thematik sind Gegenstand der Vorlage des Regierungsrats "Optimierung der Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden und Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen den Gemeinden", die seit dem 3. Dezember 2014 in der Anhörung ist.

2.5.2 Zuweisung der Asylsuchenden aufgrund des Anteils der Schweizer Wohnbevölkerung

Bislang wurden die Asylsuchenden innerhalb des Kantons nach der Bevölkerungszahl den Gemeinden ohne Rücksicht auf den Ausländeranteil zugewiesen. Im Sinne des Prüfungsauftrags wurden deshalb die Auswirkungen simuliert, wenn die Verteilung der Personen des Asylrechts nur bezogen auf die schweizerische Wohnbevölkerung erfolgen würde. Der Simulation liegt das Zahlenmaterial von Statistik Aargau per 31. Dezember 2013 zugrunde, wie es im Internet zugänglich ist.

Das Ergebnis zeigt, dass sich für 122 (57,3 %) der 213 Gemeinden keine Veränderung ergibt. Bei 91 Gemeinden (42,7 %) käme es zu einer Veränderung in der Zuweisung. Bei 34 Gemeinden ergäbe sich eine Reduktion der Aufnahmepflicht, 57 Gemeinden müssten mehr Asylsuchende (jeweils eine oder zwei Personen zusätzlich) aufnehmen. Die von einer Reduktion profitierenden Gemeinden müssten mehrheitlich eine oder zwei Personen weniger aufnehmen. Einzig bei drei Gemeinden reduzierte sich die Aufnahmequote um fünf oder mehr Personen (Spreitenbach -8, Neuenhof -6, Wohlen -5). Bei der Gemeinde Aarburg reduzierte sich die Aufnahmepflicht um drei Personen. Hingegen müssten beispielsweise Aarau oder Brittnau zwei Personen mehr aufnehmen.

Die Befürchtung der Gemeinden, die Unterbringung von Personen des Asylrechts in kantonalen Unterkünften könnte zu einer Ansiedlung von Flüchtlingen führen, erweist sich in der Realität als nicht zutreffend. Für die Wahl des Wohnorts sind andere Kriterien massgebend wie etwa die Verfügbarkeit von günstigem Wohnraum und die Verkehrsanbindung. Dies zeigt sich beispielsweise an der Gemeinde Suhr, welche in der Nähe von Aarau mit guten Verkehrsbedingungen liegt und über verhältnismässig günstigen Wohnraum verfügt. Trotz der im Jahr 2013 geschaffenen Asylunterkunft an der Südallee lebten bereits vor Eröffnung derselben überdurchschnittlich viele anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene in Suhr. Und in Rekingen, wo seit dem Jahr 2008 eine grössere kantonale Unterkunft steht, gab es seither keine Wohnsitzbegründungen solcher Personen.

2.5.3 Einbezug des Sozialindex

Der Index soziale Belastung (ISB) ist eine Kennzahl, welche die soziale Belastung einer Gemeinde abbilden soll. Der ISB setzt sich aus der Ausländerquote (ohne deutschsprachige Länder), der Sozialhilfequote und der Einkommensquote zusammen. Er ergibt einen Wert zwischen 1,00 und 1,40, wobei ein tiefer Wert eine tiefe soziale Belastung anzeigt. Dieser Index wurde eingeführt, um Gemeinden mit einer hohen Belastung im Schulbereich zusätzliche Mittel zukommen zu lassen. Die Spitzenwerte mit einer hohen sozialen Belastung finden sich in Gemeinden wie Neuenhof, Spreitenbach, Reinach und Aarburg, aber auch Döttingen und Böttstein weisen hohe Werte aus. Erwartungsgemäss weisen kleine, häufig ländlich gelegene Gemeinden, eine tiefe soziale Belastung auf. Dazu gehören etwa Bellikon, Biberstein, Würenlos, Arni, Eggenwil, Jonen, Oberwil-Lieli, Habsburg, Mönthal, Olsberg oder Wiliberg.

Es zeigt sich, dass dieser Index speziell für den Schulbereich entwickelt wurde und zur Berechnung der Zuweisung von Personen aus dem Asylbereich wenig sachgerecht ist. Zudem ist festzuhalten, dass der Sozialindex, der selber bereits ein Ausländerkriterium beinhaltet, bei jeder Berechnung nur ein Kriterium neben der Bevölkerungszahl sein könnte und insgesamt nur zu geringen Verschiebungen bei der Zuweisung führen würde.

2.5.4 Schlussfolgerung

Der Regierungsrat hat Verständnis für den Vorschlag, den Ausländeranteil bei der Zuweisungsquote zu berücksichtigen. Im Ergebnis bedeutet dies aber auch, dass alle Ausländerinnen und Ausländer einberechnet werden, das heisst auch Gemeinden mit einem hohen Anteil an gut situierten Ausländerinnen und Ausländer werden davon tendenziell "profitieren". Die konkrete Umsetzung erfolgt so, dass bei der Zuweisungsquote allein auf die schweizerische Wohnbevölkerung abgestellt wird, womit Einfluss auf die Entwicklung des Anteils der ausländischen Wohnbevölkerung genommen werden kann.

Denkbar wären auch andere Varianten, die aber in der Umsetzung und Bewirtschaftung sehr aufwendig sind. Der Einbezug anderer Kriterien, wie zum Beispiel des Sozialindex, ist dagegen nicht zielführend und sachgerecht.

Somit lautet § 18a SPG neu wie folgt:

§ 18a

Pflichten der Gemeinden

¹ Die Gemeinden sind nach Massgabe ihrer schweizerischen Wohnbevölkerung verpflichtet, die in ihre Zuständigkeit fallenden Personen aufzunehmen.

² Auf die Erfüllung der Aufnahmequote angerechnet werden:

- a) Personen in kantonalen Unterkünften,
- b) Personen in Bundesunterkünften,
- c) Personen gemäss Art. 83 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz; AuG) vom 16. Dezember 2005.

2.6 Prüfungsauftrag zu Antrag 2

Der nachfolgende Prüfungsauftrag von Grossrätin Dr. Martina Sigg wurde mit 121 gegen 6 Stimmen überwiesen.

"Auf die 2. Lesung ist genau aufzuzeigen, wie vorgegangen wird bei der Ausarbeitung. Welche Kriterien, welche Vorkommnisse bedingen einen kantonalen Nutzungsplan und wie sind die Kommunikationswege?"

Der Prüfungsauftrag, dem eine grundsätzliche positive Haltung zum Instrument des kantonalen Nutzungsplans zugrunde liegt, steht vor dem Hintergrund, dass konkret offen gelegt wird, wie der Regierungsrat bei der Suche nach regionalen Grossunterkünften vorzugehen gedenkt, und wie er sich dabei die Kommunikation vorstellt.

In einem vergleichbaren Thema, der Frage nach Standplätzen für Fahrende, hat der Kanton gewisse Erfahrungen machen können. Für einen konkreten Standort in Kaiseraugst kam es zum Erlass eines kantonalen Nutzungsplans, nachdem vorgängig grosse Bemühungen, zusammen mit den Gemeinden über raumplanerische Verfahren geeignete Standorte festzulegen, ohne Erfolg blieben. Der kantonale Nutzungsplan war Folge eines intensiven Prozesses. Nach einer breit abgestützten Erarbeitung der Vorlage erfolgten die Mitwirkung und die öffentliche Planaufgabe (Rechtsmittelverfahren). Das Vorhaben wurde schliesslich von Gemeinde, Region und Kanton unterstützt und umgesetzt. Halteplätze für Fahrende sind zudem Bestandteil des kantonalen Richtplans (S 4.1).

Vorgesehen ist ein Standortkonzept, das die regional ausgewogen verteilten Standorte von kantonalen Grossunterkünften enthält. Für die Erarbeitung eines solchen Standortkonzepts sind Transparenz und eine offene Kommunikation mit den Gemeinden und Regionen unabdingbare Voraussetzungen für ein erfolgreiches Gelingen.

Der Regierungsrat erwartet auf der andern Seite aber auch eine konstruktive Zusammenarbeit der kommunalen und regionalen Gremien und wird diese möglichst frühzeitig in die Evaluation geeigneter Standorte miteinbeziehen. Insbesondere die Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau und die Regionalplanungsverbände sollen in die Mitverantwortung bei der Evaluation der Standorte einbezogen werden. Zudem besteht mit der Paritätischen Kommission Kanton-Gemeinden für diese Thematik bereits ein Gremium, dem ebenfalls eine aktive Rolle zukommen soll. Das Departement Gesundheit und Soziales bezieht die Paritätische Kommission in jeweils aktuelle Fragen zu Asylthemen mit ein. Insbesondere in Fragen im Zusammenhang mit dem Platzangebot in kantonalen Unterkünften. Aktuell erarbeitet das Departement Gesundheit und Soziale in enger Zusammenarbeit mit der Paritätischen Kommission und unter Bezug der Fachhochschule Nordwestschweiz ein Konzept zur Optimierung der Kommunikation zwischen dem Departement und den Gemeinden.

Das Konzept wird auch die Bereitstellung von Instrumenten beziehungsweise praxisbezogenen Arbeitsbehelfen beinhalten.

Ein geeignetes Instrument besteht nach Auffassung des Regierungsrats darin, für valable Standorte im Richtplanverfahren die breite öffentliche Diskussion und Mitwirkung zu lancieren. Das Richtplanverfahren kann dabei zur Eruiierung des politischen Willens genutzt werden. Im Bereich der Standplätze für Fahrende wurde dieses Instrument ebenfalls eingesetzt.

Erst am Schluss dieses Prozesses kann es unter gewissen Umständen richtig oder notwendig sein, die planungsrechtliche Konformität mittels eines kantonalen Nutzungsplans herzustellen, dies unter Umständen sogar im ausdrücklichen Einverständnis der Gemeinde. Dieses Instrument soll aber, so wie dies der Regierungsrat immer dargelegt hat, subsidiärer Natur sein. Der Regierungsrat geht davon aus, dass der Erlass eines kantonalen Nutzungsplans, der die Erstellung einer Grossunterkunft planungsrechtlich möglich machen soll, gegen den Willen der betroffenen Gemeinde nicht realistisch ist.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Regierungsrat beziehungsweise das zuständige Departement Gesundheit und Soziales für die Realisierung eines Standortkonzepts zur Erstellung von regional ausgewogen verteilten Grossunterkünften die unmittelbare Zusammenarbeit mit Gemeinden und Regionen zusichert und deren konstruktive Mitwirkung zur Bewältigung dieser gemeinsamen Aufgabe einfordert. Erste Gespräche mit Vertretungen der Regionalplanungsverbände für eine künftige Zusammenarbeit wurden bereits geführt. Auch sollen bestehende Instrumente, wie insbesondere das Richtplanverfahren, die eine breite öffentliche Mitwirkung sicherstellen, zum Einsatz gelangen.

3. Würdigung einer Änderung des SPG in der 1. Beratung

In der 1. Beratung wurde auf Antrag von Grossrätin Dr. Martina Sigg § 19a Abs. 3 lit. a wie folgt ergänzt:

³ Zur Wahrung eines geordneten Betriebs [der kantonalen Unterkunft] kann die zuständige kantonale Behörde folgende Anordnungen treffen:

a) zeitliche und örtliche Beschränkungen des Ausgangs

Die Vorsteherin des Departements Gesundheit und Soziales hat sich unter Hinweis auf die bereits bestehenden Bestimmungen zur Ein- und Ausgrenzung (sogenanntes Rayonverbot) gegen diese Ergänzung ausgesprochen. Der Grosse Rat hat den Antrag von Dr. Martina Sigg mit 86 gegen 35 Stimmen gutgeheissen.

Art. 73 ff. AuG regeln die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht. Dazu gehört nebst anderem die Ein- und Ausgrenzung (Art. 74 AuG). Damit kann die zuständige kantonale Behörde (Amt für Migration und Integration Kanton Aargau [MIKA]) einer Person die Auflage machen, ein ihr zugewiesenes Gebiet nicht zu verlassen oder ein bestimmtes Gebiet nicht zu betreten. Die Ein- und Ausgrenzung ist im Wesentlichen in folgenden beiden Fällen zulässig:

- Die Person besitzt keine Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung und stört oder gefährdet die öffentliche Sicherheit und Ordnung; diese Massnahme dient insbesondere der Bekämpfung des widerrechtlichen Betäubungsmittelhandels (Art. 73 Abs. 1 lit. a AuG).
- Gegen die Person liegt ein rechtskräftiger Weg- oder Ausweisungsentscheid vor und konkrete Anzeichen lassen befürchten, dass die betroffene Person nicht innerhalb der Ausreisefrist ausreisen wird, oder die ihr angesetzte Ausreisefrist nicht eingehalten hat (Art. 73 Abs. 1 lit. b AuG).

Gegen die Verfügung des MIKA kann beim Verwaltungsgericht Beschwerde geführt werden. Die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung. Die Missachtung der Ein- und Ausgrenzung kann mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldbusse bestraft werden (Art. 119 AuG).

Angesichts dieser bereits bestehenden Bestimmungen stellt sich die Frage, welchen Normgehalt die in § 19a Abs. 3 lit. a SPG vorgesehene örtliche Einschränkung des Ausgangs effektiv noch haben kann. Klar ist, dass mit einer derartigen Regelung im SPG kein paralleles Instrument zur Ein- und Ausgrenzung eingeführt werden kann. Dies würde Bundesrecht und kantonales Recht verletzen.

§ 19a Abs. 3 SPG bezieht sich explizit auf Massnahmen "zur Wahrung eines geordneten Betriebs" in einer kantonalen Unterkunft. In diesem Kontext wäre es zulässig, gegenüber den Bewohnerinnen und Bewohner einer Unterkunft gewisse Verhaltensregeln allgemeiner Art als auch in Bezug auf die örtliche Beschränkung des Ausgangs auszusprechen. Im Vordergrund steht der Verzicht auf das Betreten sensibler Zonen (zum Beispiel Schulareal), die vorgängig mit der Standortgemeinde abgesprochen werden. Bei Widerhandlung könnten dann Sanktionen, wie sie der Regierungsrat gestützt auf § 19a Abs. 5 auf Verordnungsstufe noch regeln wird, ausgesprochen werden (zum Beispiel Streichung des Taschengelds, Kürzung der materiellen Hilfe). Klar ist hingegen, dass bei Widerhandlung gegen eine so ausgesprochene örtliche Beschränkung des Ausgangs keine strafrechtlichen Sanktionen möglich sind.

In diesem Anwendungsbereich kann § 19a Abs. 3 lit. a SPG vollzogen werden, ohne in Konflikt mit den Bestimmungen zur Ein- und Ausgrenzung gemäss Art. 74 AuG, welche durch die kantonalen Migrationsbehörden ausgesprochen werden, zu geraten.

4. Unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA); (14.212) Motion der Fraktion der Grünen, der SP und der GLP und (14.217) Interpellation Lilian Studer je vom 18. November 2014

Mit den beiden erwähnten parlamentarischen Vorstössen wird die Situation der UMA thematisiert und es wird eine Regelung der Unterbringung und Betreuung verlangt.

UMA werden nach aktueller Vollzugspraxis bis zu ihrem 16. Altersjahr in einer auf deren Unterbringung und Betreuung spezialisierten Einrichtung eines Drittanbieters platziert, soweit diese nicht bei Verwandten oder in Einzelfällen in einer Pflegefamilie untergebracht werden können. In dessen Strukturen können die UMA in der Folge bis zum Erreichen der Volljährigkeit verbleiben. UMA, die bei ihrer Zuweisung älter als 16 Jahre sind, werden in der Regel direkt in dazu geeigneten kantonalen Unterkünften untergebracht. Bei einer Unterbringung in einer Erwachsenenunterkunft ist der Kanton jedoch bestrebt, den Bedürfnissen der UMA so gut als möglich Rechnung zu tragen. So stellt man ihnen nach Möglichkeit jeweils ein sogenanntes Jugendzimmer zur Verfügung, in dem die UMA gemeinsam untergebracht werden und in dem zusätzlich auch Lernmöglichkeiten geschaffen werden.

Der Regierungsrat hat am 25. Februar 2015 zu den beiden Vorstössen Stellung genommen. Er beantragt die Entgegennahme der (14.212) Motion mit der Begründung, dass Unterbringungs- und Betreuungsstrukturen, die den Bedürfnissen der UMA vollends gerecht werden, im Kanton Aargau heute nur einem Teil dieser Jugendlichen geboten werden können und daher Handlungsbedarf besteht. Von den aktuell dem Kanton Aargau zugewiesenen 78 UMA sind zurzeit nur 24 in ideale Betreuungs- und Unterbringungslösungen eingebunden. So sind 13 UMA in den Strukturen eines auf ihre Bedürfnisse ausgerichteten Drittanbieters untergebracht, eine UMA ist in einer Pflegefamilie und 10 UMA sind bei Verwandten platziert (Stand: 28. November 2014).

Bei ihrer Zuweisung an den Kanton Aargau haben die UMA in der Regel eine lange und beschwerliche Flucht hinter sich. Oftmals handelt es sich bei ihnen um verwahrloste Kinder, welche schon lange nicht mehr in Strukturen eingebettet waren, wie wir sie für Kinder und Jugendliche kennen. Daher ist es besonders wichtig, ihnen so rasch als möglich wieder ein geordnetes Leben zu ermöglichen und sie in den Umständen und Bedürfnissen entsprechenden Strukturen zu betreuen.

Aufgrund ihrer Nationalität ist bei einem Grossteil der aktuell 78 dem Kanton Aargau zugeteilten UMA davon auszugehen, dass diese ein Bleiberecht erhalten werden. In diesem Zusammenhang weist der Regierungsrat auf die besondere Bedeutung einer frühzeitigen Integration hin. Sie steigert

die Chancen der UMA, ihr Leben nach einem positiven Asylentscheid, respektive der Erteilung des Bleiberechts als Erwachsene, selbstständig und unabhängig von der Sozialhilfe zu bestreiten. Eine adäquate Unterbringung und Betreuung sind unabdingbare Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integration. Eine frühzeitige Investition in diesem Sinne führt auf längere Sicht hin zu geringeren Folgekosten.

Anzustreben ist aus all diesen Überlegungen eine Lösung, bei der alle dem Kanton Aargau zugewiesenen UMA, welche nicht in Pflegefamilien oder bei Verwandten platziert werden, in einer dafür vorgesehenen und auf ihre Bedürfnisse ausgerichteten Einrichtung untergebracht und dort von dafür ausgebildeten Fachpersonen betreut werden. Aktuell betrifft dies knapp 70 Personen. Die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage im Rahmen der laufenden Änderung des SPG ist dafür ein probater Weg.

Wie in der Beantwortung der (14.212) Motion ausgeführt, soll die gesetzliche Regelung in allgemeiner Weise zum Ausdruck bringen, dass es verschiedene Zielgruppen mit unterschiedlichen Unterbringungs- und Betreuungsbedürfnissen gibt, und soll sich deshalb nicht allein auf UMA beziehen. Während die Unterbringungs- und Betreuungsstandards bei UMA und Familien höher anzusetzen sind, können sie bei alleinreisenden Männern oder Ausreisepflichtigen auf ein vertretbares Mass reduziert werden.

Mit einer Ergänzung von § 19a Abs. 2 SPG kann eine solche gesetzliche Grundlage wie folgt geschaffen werden:

§ 19a

2 Der Betrieb einer Unterkunft ist in Bezug auf Unterbringung Betreuung und Sicherheit auf die verschiedenen Zielgruppen, wie Familien, unbegleitete minderjährige Personen, alleinreisende Männer oder Ausreisepflichtige, auszurichten.

Das Konzept mit regional ausgewogen verteilten kantonalen Grossunterkünften beinhaltet auch die Absicht, die verschiedenen Zielgruppen in verschiedenen kantonalen Unterkünften unterzubringen. Dies erlaubt es, kantonale Unterkünfte (oder Abteilungen einer kantonalen Unterkunft) je separat für Familien, für alleinreisende Männer, für Ausreisepflichtige und insbesondere auch für UMA zu betreiben. Abgesehen davon, dass so eine effiziente Betriebsführung und die Nutzung von Synergiepotential gefördert werden, kann damit gleichzeitig den unterschiedlichen Unterbringungs- und Betreuungsbedürfnissen der erwähnten Zielgruppen, aber auch dem Sicherheitsaspekt angemessen Rechnung getragen werden. Die Umsetzung im Detail erfolgt im Rahmen der Betriebskonzepte und der Hausordnungen (vgl. § 19a Abs. 6 SPG), die je nach untergebrachter Zielgruppe unterschiedlich ausgestaltet werden.

Massnahmen, die zu einer Verbesserung der Unterbringung und Betreuung der UMA führen, bedingen die Bereitstellung von entsprechenden personellen und finanziellen Ressourcen. Dabei steht fest, dass die vom Bund entrichtete Globalpauschale für Asylsuchende, die monatlich knapp Fr. 1'500.– beträgt und unabhängig vom Alter der Asylsuchenden ist, die aus dem höheren Betreuungsaufwand resultierenden Kosten nicht zu decken vermag, zumal aktuell mit der Globalpauschale des Bundes beispielsweise auch die hohen Aufwendungen für die Sicherheit refinanziert werden, obwohl der Bund die Sicherheitskosten an sich nicht refinanziert beziehungsweise die Globalpauschale die Sicherheitskosten nicht entschädigt. Somit muss mit Mehrkosten gerechnet werden. Der Kanton Bern hat im Jahr 2014 ein neues Konzept für die Betreuung der UMA verabschiedet und im Vorfeld verschiedene Varianten evaluiert.

So hat der Kanton Bern beispielsweise die Unterbringung und Betreuung der UMA in bestehenden sozial- und heilpädagogischen Heimen geprüft und diese Variante aufgrund von den zu erwartenden sehr hohen Mehrkosten im Umfang von ungefähr 6–13 Millionen Franken verworfen. Der Kanton Bern hat sich schliesslich für ein UMA-Zentrum in einer Kollektivunterkunft entschieden, was zu Mehrkosten von 3,6 Millionen Franken führte. Im Kanton Aargau wäre im Rahmen des vorliegenden Konzepts mit Grossunterkünften, welches wie vorstehend beschrieben zu Synergiegewinnen führt,

mit Mehrkosten unter 2 Millionen Franken zu rechnen. Mehrkosten werden soweit wie möglich kompensiert, nötigenfalls würden diese im Rahmen der Umsetzung der Grossunterkünfte der zuständigen Behörde zum Kreditbeschluss vorgelegt.

Ziel muss es deshalb sein, das Unterbringungs- und Betreuungsregime möglichst effizient auszugestalten. Handlungsspielräume in Bezug auf die unterschiedlichen Unterbringungs- und Betreuungsstandards der verschiedenen Zielgruppen sollen dazu genutzt werden, die finanziellen Mittel insbesondere zugunsten der UMA optimal einzusetzen.

5. Abschreibung parlamentarischer Vorstösse

Es können die folgenden parlamentarischen Vorstösse abgeschrieben werden:

- (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
- (12.97) Postulat René Kunz, SD, Reinach, vom 8. Mai 2012 betreffend Durchsetzung eines Handyverbots für kriminelle und renitente Asylanten im Kanton Aargau
- (12.113) Postulat der SVP-Fraktion vom 22. Mai 2012 betreffend Internierung von Asylbewerbern
- (12.178) Postulat Daniel Wehrli, SVP, Küttigen, vom 3. Juli 2012 betreffend Überprüfung und Anpassung des Tätigkeitsbereichs von Securitas/Eingangskontrollpersonal vor Asylunterkünften
- (14.212) Motion der Fraktion der Grünen, der SP und der GLP (Sprecherin Kathrin Fricker, Grüne, Baden) vom 18. November 2014 betreffend Ergänzung des Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes (SPG) um die Regelung der Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden

6. Weiteres Vorgehen

Die weiteren Schritte im Gesetzgebungsprojekt sind wie folgt geplant:

Parlamentarische Beratung in der Kommission	März/April 2015
Parlamentarische Beratung im Plenum	Mai 2015
Redaktionslesung durch den Grossen Rat	Juni 2015
Referendumsfrist	Juli bis September 2015
Inkrafttreten (vorbehältlich Volksabstimmung)	1. Januar 2016

Zum Antrag

Der Beschluss gemäss Ziffer 1 untersteht dem fakultativen Referendum gemäss § 63 Abs. 1 lit. a der Kantonsverfassung, sofern ihm die absolute Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats zustimmt.

Erreicht die Abstimmung nicht 71 befürwortende Stimmen oder wird das Behördenreferendum gemäss § 62 Abs. 1 lit. b der Kantonsverfassung ergriffen, findet eine Volksabstimmung statt.

Antrag

1.

Der vorliegende Entwurf für eine Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG) wird in 2. Beratung zum Beschluss erhoben.

2.

Es werden die folgenden parlamentarischen Vorstösse als erledigt von der Kontrolle abgeschrieben:

- (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
- (12.97) Postulat René Kunz, SD, Reinach, vom 8. Mai 2012 betreffend Durchsetzung eines Handyverbots für kriminelle und renitente Asylanten im Kanton Aargau
- (12.113) Postulat der SVP-Fraktion vom 22. Mai 2012 betreffend Internierung von Asylbewerbern
- (12.178) Postulat Daniel Wehrli, SVP, Küttigen, vom 3. Juli 2012 betreffend Überprüfung und Anpassung des Tätigkeitsbereichs von Securitas/Eingangskontrollpersonal vor Asylunterkünften
- (14.212) Motion der Fraktion der Grünen, der SP und der GLP (Sprecherin Kathrin Fricker, Grüne, Baden) vom 18. November 2014 betreffend Ergänzung des Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes (SPG) um die Regelung der Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden

Regierungsrat Aargau

Beilagen

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