

INTERPELLATION VON KARL BETSCHART
BETREFFEND UNTERKUNFT VON ABGEWIESENEN ASYLBEWERBERN
IM KANTON ZUG
(VORLAGE NR. 1328.1 - 11700)

ANTWORT DES REGIERUNGSRATES

VOM 05. JULI 2005

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Kantonsrat Karl Betschart, Baar, hat am 14. April 2005 folgende **Interpellation** (Vorlage Nr. 1328.1 - 11700) eingereicht:

Der Interpellant stellt die nachfolgend aufgeführten Fragen, zu denen der Regierungsrat wie folgt Stellung nimmt:

A. Allgemeine Bemerkungen

I. Im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 (in Kraft ab 1. April 2004) hat der Bundesrat beschlossen, dass Personen mit einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid (NEE) aus der Schweiz weggewiesen werden und dass sie vom Bund keine Sozialhilfe mehr erhalten. Auf Gesuch hin erteilen die zuständigen kantonalen Stellen Nothilfe.

II. Unter welchen Voraussetzungen kommt es überhaupt zu einem Nichteintretensentscheid? Die Bundesgesetzgebung regelt dies folgendermassen:

Auf Asylgesuche wird gemäss Art. 32 Abs. 2 des Asylgesetzes des Bundes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) nicht eingetreten, wenn Asylsuchende:

- a. den Behörden nicht innerhalb von 48 Stunden nach Einreichung des Gesuchs Reisepapiere oder andere Dokumente abgeben, die es erlauben, sie zu identifizieren; diese Bestimmung findet keine Anwendung, wenn Asylsuchende glaubhaft machen können, dass sie dazu aus entschuldbaren Gründen nicht in der Lage sind, oder wenn Hinweise auf eine Verfolgung vorliegen, die sich nicht als offensichtlich haltlos erweisen;
- b. die Behörden über ihre Identität täuschen und diese Täuschung aufgrund der Ergebnisse der erkennungsdienstlichen Behandlung oder anderer Beweismittel feststeht;
- c. ihre Mitwirkungspflicht schuldhaft auf andere Weise grob verletzen;
- d. in ein Land ausreisen können, in welchem bereits ein Asylgesuch hängig ist oder das staatsvertraglich für die Durchführung des Asyl- und Wegweisungsverfahrens zuständig ist und das sie nicht zur Ausreise in ein Land zwingt, in welchem sie verfolgt würden oder unmenschlicher Behandlung ausgesetzt wären;
- e. in der Schweiz bereits ein Asylverfahren erfolglos durchlaufen oder ihr Gesuch zurückgezogen haben oder während des hängigen Asylverfahrens in den Heimat- oder Herkunftsstaat zurückgekehrt sind, ausser die Anhörung ergebe Hinweise, dass in der Zwischenzeit Ereignisse eingetreten sind, die geeignet sind, die Flüchtlingseigenschaft zu begründen oder die für die Gewährung vorübergehenden Schutzes relevant sind;
- f. in einem Staat der Europäischen Union (EU) oder des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) einen ablehnenden Asylentscheid erhalten haben, ausser die Anhörung ergebe Hinweise, dass in der Zwischenzeit Ereignisse eingetreten sind, die geeignet sind, die Flüchtlingseigenschaft zu begründen, oder die für die Gewährung vorübergehenden Schutzes relevant sind.

Art. 33 AsylG regelt das Nichteintreten bei missbräuchlicher Nachreichung eines Gesuchs:

¹ Auf das Asylgesuch einer Person, die sich illegal in der Schweiz aufhält, wird nicht eingetreten, wenn sie offensichtlich bezweckt, den drohenden Vollzug einer Weg- oder Ausweisung zu vermeiden.

² Ein solcher Zweck ist zu vermuten, wenn das Gesuch in engem zeitlichem Zusammenhang mit einer Verhaftung, einem Strafverfahren, dem Vollzug einer Strafe oder dem Erlass einer Wegweisungsverfügung eingereicht wird.

³ Absatz 1 ist nicht anwendbar, wenn:

- a. eine frühere Einreichung des Gesuchs nicht möglich oder nicht zumutbar war; oder
- b. sich Hinweise auf eine Verfolgung ergeben.

Schliesslich regelt Art. 34 AsylG das Nichteintreten bei Asylgesuchen aus verfolgungssicheren Staaten:

¹ Der Bundesrat kann Staaten bezeichnen, in welchen nach seinen Feststellungen Sicherheit vor Verfolgung besteht; entsprechende Beschlüsse überprüft er periodisch.

² Auf Gesuche oder Beschwerden von Asylsuchenden aus verfolgungssicheren Staaten wird nicht eingetreten, ausser es gebe Hinweise auf eine Verfolgung.

Das Kantonale Amt für Ausländerfragen (KAFA) meldet dem Bundesamt für Migration (BFM), wenn sich eine asylsuchende Person den kantonalen Behörden nicht mehr zur Verfügung hält. Daraufhin tritt das BFM in der Regel auf das Asylgesuch nicht ein (Art. 32 Abs. 2 Bst. c AsylG).

III. Bei Personen, auf deren Asylgesuch eingetreten wurde, ändert sich mit Bezug auf die Sozialhilfe nach Ablehnung des Asylgesuches zurzeit nichts: d.h. sie verbleiben weiterhin in den Asylunterkünften, und der Bund bezahlt für diese Personen weiterhin die üblichen Asylpauschalen.

IV. Zwischen dem Kanton Zug und den Zuger Einwohnergemeinden besteht eine Verwaltungsvereinbarung vom 21. Dezember 2004 über die Organisation und Durchführung der Nothilfe für Personen mit einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid.

Gemäss dieser richtet der Kanton (Direktion des Innern) im Auftrag und auf Kosten der Gemeinden die Nothilfe für NEE-Personen im Kanton Zug aus, sofern der Kanton Zug für den Vollzug der Wegweisung zuständig ist. Der Kanton schiesst die Kosten grundsätzlich nur vor. An reinen Nothilfeleistungen wie Obdach, Nahrung, Kleider, medizinische Grundversorgung und allfälligen Krankenkassenprämien beteiligt sich der Kanton bis zum Inkrafttreten der ZFA 1. Paket zur Hälfte an den die einmalig ausgerichtete Bundespauschale (Fr. 600.--/Person) übersteigenden Kosten.

V. Auf Grund damaliger (Herbst 2004) Erfahrungen und Annahmen war es wichtig, eine klare, vor allem örtliche Trennung zwischen den NEE-Personen (die kontinuierlich die Asylstrukturen bzw. die Schweiz verlassen müssen) sowie Personen, die dem Asylgesetz unterstellt sind, herbeizuführen. Nach langer und intensiver Suche nach günstigeren Lösungen stand einzig die Zivilschutzanlage an der Industriestrasse 45 in Zug als Notunterkunft zur Verfügung.

VI. Das Angebot der Zivilschutzanlage wurde jedoch kaum genutzt. Stattdessen hielten sich die NEE-Personen trotz Betretungsverbots in den verschiedenen Asylunterkünften auf und beschäftigten Betreuungspersonal, Zuger Polizei und Securitas über Gebühr, was wiederum mit grossem Aufwand bzw. entsprechenden Kosten verbunden war. Ob und wie weit sich die Erwartungen des Bundes erfüllen, dass die NEE-Personen aufgrund des Sozialhilfestopps die Schweiz tatsächlich verlassen, kann noch nicht mit Bestimmtheit gesagt werden.

B. Zu den Fragen des Interpellanten im Einzelnen:

1. **Was macht der Kanton Zug mit abgewiesenen Asylbewerbern bei einem Nichteintretensentscheid?**

4. **Was unternimmt der Kanton Zug gegen das Untertauchen von Asylbewerbern sowie gegen untergetauchte Asylbewerber und werden Letztere zur Verhaftung ausgeschrieben?**

Nach einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid (NEE) wird die betreffende Person vom KAFA aufgefordert, die Schweiz sofort zu verlassen. Gleichzeitig erhält die Person mit rechtskräftigem NEE von der Abteilung Asylfürsorge ein schriftliches Betretungsverbot für die kantonalen Asylunterkünfte.

Wenn die Polizei eine Person mit NEE aufgreift, wird ein Identifikationsverfahren eingeleitet. Ist nicht der Kanton Zug zuständig, wird mit dem betreffenden Vollzugskanton Kontakt aufgenommen und eine Zuführung geprüft. Lehnt der Vollzugskanton die Zuführung ab, wird die Person aufgefordert, den Kanton Zug zu verlassen.

Ist der Kanton Zug für den Vollzug zuständig, wird das KAFA orientiert. Ist die betreffende Person mit rechtskräftigem NEE nicht bereit, die Schweiz zu verlassen, so ordnet das KAFA - gestützt auf das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) vom 26. März 1931 (SR 142.20) - eine Ausschaffungshaft an. Der Bund regelt die Voraussetzungen für die Anordnung von Ausschaffungshaft detailliert und umfassend, so dass für den Kanton praktisch kein Spielraum besteht. Die betreffenden Bestimmungen lauten wie folgt:

Art. 13b

¹ Wurde ein erstinstanzlicher Weg- oder Ausweisungsentscheid eröffnet, so kann die zuständige kantonale Behörde den Ausländer zur Sicherstellung des Vollzugs:

- a. in Haft belassen, wenn er sich gestützt auf Artikel 13a bereits in Haft befindet;
- b. in Haft nehmen, wenn Gründe nach Artikel 13a Buchstabe b, c oder e vorliegen;
- c. in Haft nehmen, wenn konkrete Anzeichen befürchten lassen, dass er sich der Ausschaffung entziehen will, insbesondere weil er der Mitwirkungspflicht nach Artikel 13f dieses Gesetzes und Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a oder Absatz 4 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 nicht nachkommt;

- d. in Haft nehmen, wenn das zuständige Bundesamt einen Nichteintretensentscheid gestützt auf Artikel 32 Absatz 2 Buchstaben a-c des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 oder Artikel 33 des Asylgesetzes getroffen hat.

² Die Haft darf höchstens drei Monate dauern; stehen dem Vollzug der Weg- oder Ausweisung besondere Hindernisse entgegen, so kann die Haft mit Zustimmung der kantonalen richterlichen Behörde um höchstens sechs Monate verlängert werden.

³ Die für den Vollzug der Weg- oder Ausweisung notwendigen Vorkehren sind umgehend zu treffen.

Zudem verfügt das KAFA schon während eines noch hängigen Verfahrens über das Instrument der so genannten Vorbereitungshaft, sofern die folgenden gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind, die in Art. 13a ANAG geregelt sind:

Um die Durchführung eines Wegweisungsverfahrens sicherzustellen, kann die zuständige kantonale Behörde einen Ausländer, der keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzt, während der Vorbereitung des Entscheides über seine Aufenthaltsberechtigung für höchstens drei Monate in Haft nehmen, wenn er:

- a. sich im Asyl- oder Wegweisungsverfahren weigert, seine Identität offen zu legen, mehrere Asylgesuche unter verschiedenen Identitäten einreicht oder wiederholt einer Vorladung ohne ausreichende Gründe keine Folge leistet;
- b. ein nach Artikel 13e ihm zugewiesenes Gebiet verlässt oder ihm verbotenes Gebiet betritt;
- c. trotz Einreisesperre das Gebiet der Schweiz betritt und nicht sofort weggewiesen werden kann;
- d. nach einer rechtskräftigen Ausweisung aufgrund von Artikel 10 Absatz 1, Buchstabe a oder b oder nach einer unbedingten Landesverweisung ein Asylgesuch einreicht;
- e. Personen ernsthaft bedroht oder an Leib und Leben erheblich gefährdet und deshalb strafrechtlich verfolgt wird oder verurteilt worden ist.

Auch dieses Instrument wird angewendet, wenn die Voraussetzungen vorliegen.

Reisen Personen mit einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid, bei denen die Voraussetzungen gemäss Art. 13b ANAG nicht gegeben sind, der Haftrichter die Entlassung angeordnet hat oder die gesetzlich vorgesehene Maximalhaftdauer von neun Monaten ausgeschöpft ist, nicht freiwillig aus und ersuchen um Nothilfe, können sie seit April 2005 in einer ehemaligen Asylunterkunft unterkommen. Für alle andern Asylunterkünfte wird ihnen ein Betretungsverbot erteilt.

Diese Personen erhalten derzeit ein Nothilfegeld von Fr. 8.-- pro Tag (bei Familien entsprechend abgestuft gemäss den Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen); zudem bleiben sie krankenversichert. Über den Verbleib schulpflichtiger Kinder im Unterricht entscheidet die zuständige Schulbehörde.

Ein erhebliches Problem stellen die gewaltbereiten bzw. gemeingefährlichen Personen mit NEE (zurzeit 4 Personen, davon 3 noch in Haft) dar. Sofern die Ausschaffung nicht möglich ist, bekommen sie auf Gesuch hin die erforderliche Nothilfe, wobei dem Gefährdungspotenzial für ihre Umgebung besondere Beachtung gewidmet werden muss.

Schliesslich zur Frage, wann jemand zur Verhaftung ausgeschrieben wird:

Alle Personen, die straffällig wurden (Haftbefehl oder Verurteilung zu Freiheitsstrafe) oder die nach Missachtung einer gegen sie verfügten rechtskräftigen Wegweisung untergetaucht sind sowie Personen, gegen die eine unbefristete oder befristete Ausweisung oder eine Ein- oder Ausgrenzung verfügt wurde, werden durch die Zuger Polizei im automatisierten Personen- und Sachfahndungssystem (RIPOL) ausgeschrieben.

Personen mit einem rechtskräftigen NEE halten sich illegal in der Schweiz auf und machen sich somit strafbar. Eine Ausschreibung im RIPOL erübrigt sich, weil diese Personen bereits im automatisierten Personenregistratursystem (AUPER) als Personen mit einem NEE erfasst sind und gestützt darauf ohne weiteres in Haft genommen werden können. Wird jemand aber straffällig, erfolgt eine Ausschreibung zur Aufenthaltsnachforschung zwecks Durchführung eines Ermittlungsverfahrens. Wird durch den Richter eine unbedingte Freiheitsstrafe ausgesprochen und kann die Person nicht mehr betroffen werden, erfolgt wiederum eine Ausschreibung zur Verhaftung.

2. Wie hoch sind die Vollkosten eines abgewiesenen Asylbewerbers für den Kanton?

Zu unterscheiden ist zwischen zwei Kategorien:

Asylbewerber, auf deren Gesuch eingetreten wurde und deren Gesuch abgelehnt wurde, und Personen, auf deren Gesuch nicht eingetreten wurde (NEE-Personen).

2.1. Abgewiesene Asylsuchende (keine NEE-Personen)

Der Bund kommt für die Fürsorgekosten während des hängigen Asylverfahrens auf. Nach dem rechtskräftigen negativen Asylentscheid reicht das KAFA beim BFM ein Gesuch um weitere Übernahme der Fürsorgekosten bis zur freiwilligen oder zwangsweisen Ausreise der ausländischen Person ein. Somit übernimmt das BFM die Fürsorgekosten auch während der Papierbeschaffung bis zum Vorliegen der nötigen Ausreisepapiere respektive bis zur Ausreise der ausländischen Person. Dem Kanton fallen also bei rechtskräftig abgewiesenen Asylbewerbern keine Sozialkosten an.

Kommt es zu Ausschaffungshaft, betragen deren Kosten pro Hafttag Fr. 160.--. Davon werden dem Kanton Fr. 130.-- durch den Bund rückerstattet. Die maximale Dauer der Ausschaffungshaft beträgt neun Monate (Art. 13b Abs. 2 ANAG). Dies bedeutet, dass ein abgewiesener Asylbewerber bei einer maximalen Haftdauer von neun Monaten Kosten in der Höhe von Fr. 43'200.-- verursachen würde. Davon würden Fr. 35'100.-- durch den Bund vergütet. Zum nicht gedeckten Betrag von maximal Fr. 8'100.-- kämen noch die Kosten hinzu, welche für Dolmetschende im Rahmen der Haftanordnung und Gesprächen im Zusammenhang mit der Abklärung der Identität aufgewendet werden müssten. Diese Kosten werden vom Bund nicht vergütet und belaufen sich pro Person in Haft auf rund Fr. 350.-- (fünf Stunden bei einem Stundenansatz von Fr. 70.--).

2.2. Personen mit NEE

Auch wenn der Interpellant nicht ausdrücklich nach den Vollkosten eines NEE-Falles fragt, seien diese im Folgenden skizziert:

Generell ist bei Personen mit NEE festzuhalten, dass die Frage der Vollkosten im Wesentlichen von der Dauer der Nothilfeleistungen im Einzelfall abhängt (theoretisch unbefristet).

Vom September 2004 bis März 2005 waren die NEE-Personen in der Zivilschutzanlage an der Industriestrasse 45 in Zug einquartiert. Die durchschnittlichen monatlichen Mietkosten für die Zivilschutzanlage betragen Fr. 4'193.-- in Abhängigkeit von

der Öffnungsdauer; wenn die Anlage nur während zwei Stunden pro Nacht geöffnet war, musste keine Miete entrichtet werden.

Die Stadt Zug verband mit der Vermietung die Auflage, dass die Anlage immer zu bewachen ist. Mit der Bewachung, die den Hauptanteil der Kosten ausmachte, wurden die Securitas sowie eine Privatperson beauftragt. Durchschnittlich betragen die Bewachungskosten über die ganze Betriebsdauer pro Monat - abhängig von den geleisteten Stunden - Fr. 11'203.--.

Die effektiven Kosten pro NEE-Person und Tag für die reine Nothilfe betragen heute ca. Fr. 35.-- und sind je zur Hälfte von Kanton und Gemeinden zu tragen (ab 2006 vollumfänglich von den Gemeinden). Hinzu kommen allfällige Schulkosten für schulpflichtige Kinder, für vormundschaftliche Massnahmen nach ZGB sowie Kosten der Polizei und Justizorgane (bspw. bei Ausschaffungs- und Untersuchungshaft, Strafvollzug etc.).

Seit dem 1. April 2004 sind Personen mit einem rechtskräftigen NEE dem ANAG und nicht mehr dem Asylgesetz unterstellt; die ordentliche Sozialhilfe wird vom Bund nur bis zehn Tage nach der Rechtskraft des NEE abgegolten. Zudem richtete der Bund dem Kanton für jede Person mit einem rechtskräftigen NEE im Jahr 2004 eine einmalige, pauschale Nothilfeentschädigung in der Höhe von Fr. 600.-- aus (Art. 14f Abs. 2 Bst. a ANAG; Art. 15b Abs. 5 der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen [VVWA] vom 11. August 1999; SR 142.281), im laufenden Jahr beträgt die Pauschale 608.-- Franken. Wie bei Personen mit einem rechtskräftigen negativen Asylentscheid übernimmt der Bund auch bei Personen mit einem rechtskräftigen NEE die Ausreisekosten (Art. 54 Asylverordnung 2 [AsylV2] vom 11. August 1999; SR 142.312).

Dazu kommen die Kosten für die Ausschaffungshaft, die gleich hoch sind wie bei den eingangs erwähnten Personen mit einem rechtskräftig abgelehnten Asylgesuch (Ziff. 2.1.).

Im letzten Quartal 04 hatte die Zuger Polizei insgesamt 22 und im ersten Quartal 05 insgesamt 18 Einsätze betreffend "NEE". Pro Einsatz dürfte durchschnittlich ein Aufwand von rund fünf Mannstunden entstehen. Bei einem Stundenansatz von rund Fr. 120.-- ergibt dies Kosten von Fr. 600.-- pro Einsatz bzw. für den Zeitraum von

1. Oktober 2004 bis 31. März 2005 von Fr. 24'000.--. Hinzu kommen entsprechende Fahrtkosten.

3. Wie viele Asylbewerber wurden in den letzten 3 Jahren im Kanton Zug abgewiesen, wie viele wurden ausgewiesen, wie viele beziehen zurzeit noch Nothilfe im Kanton Zug und bei wie vielen ist der Aufenthalt unbekannt?

Im Zeitraum vom 1. Januar 2002 bis zum 31. Mai 2005 lehnte das BFM gesamtschweizerisch die Asylgesuche von 40'433 Personen ab und trat bei weiteren 20'217 Personen auf das Asylgesuch nicht ein (NEE). Gemäss Zuteilungsschlüssel des Bundes erhält der Kanton Zug einen Anteil von 1,4 % der Asylgesuche (inkl. NEE) zugewiesen.

Auf den Kanton Zug bezogen erhielten 595 Asylsuchende einen materiellen negativen Entscheid und 269 Personen einen Nichteintretensentscheid (NEE). Somit erhielten insgesamt 864 Personen in diesem Zeitraum einen negativen Entscheid.

Nach dem Wegweisungsentscheid des BFM veranlasst das KAFA bei untergetauchten Personen eine polizeiliche Ausschreibung (Art. 47 AsylG). Wird eine Person angehalten, identifiziert und - sofern dies ausserhalb des Kantons geschieht - dem Kanton Zug zugeführt, werden umgehend Vollzugshandlungen eingeleitet (vgl. die Antwort auf die Fragen 1 und 4).

Im Zeitraum vom 1. Januar 2002 bis 31. Mai 2005 sind gesamtschweizerisch 32'964 Personen untergetaucht, 5'834 Personen mit NEE wurden aufgefordert, die Schweiz sofort zu verlassen. Zudem wurden 8'485 Personen durch die Kantone ausgeschafft, 14'034 Personen sind freiwillig in ihr Heimatland zurückgekehrt.

Im selben Zeitraum sind im Kanton Zug 427 Personen untergetaucht, 83 Personen mit NEE wurden aufgefordert, die Schweiz sofort zu verlassen. Zudem wurden auf Anordnung des KAFA 152 Personen aus dem Asylbereich ausgeschafft. 177 Personen sind freiwillig in ihr Heimatland zurückgekehrt.¹

¹ Das gesamte Zahlenmaterial stammt vom Bundesamt für Migration, Direktionsbereich Zentrale Dienste, Sektion Informatik & Statistik (BFM, DB ZD /I&S /DSAsyl). Die kleinen Differenzen ergeben sich aus der Tatsache, dass sich die Zahlen auf einen bestimmten Zeitraum beziehen, die betroffenen Personen aber schon lange vorher ein Asylgesuch eingereicht haben können oder während des Zeitraums geboren werden, sterben, ausländerrechtlich geregelt werden (z.B. durch Heirat) etc.. Konkret kann eine Person also durchaus vor dem 1. Januar 2002 einen negativen Asylentscheid erhalten haben, um dann Anfang 2005 ausgeschafft zu werden. Diese Person ist dann eine der 152 Ausgeschafften, gehört aber nicht zur Gruppe, welche im Zeitraum vom 1. Januar 2002 bis 31. Mai 2005 einen negativen Asylentscheid erhalten hat. Insofern gibt es immer ein - allerdings unechtes - Delta.

Zurzeit beziehen im Kanton Zug 10 erwachsene Personen und 1 Kind Nothilfe.

5. Wie lange wurden monatlich Fr. 20'000.-- für die Unterkunft an der Industriestrasse bezahlt?

Das Mietverhältnis an der Industriestrasse 45 dauerte von September 2004 bis März 2005, wobei im September 04 die Unterkunft erst ab ca. Monatsmitte in Betrieb war, seit Februar 2005 wurden die Öffnungszeiten und damit die Bewachungszeiten sowie die Mietkosten auf ein Minimum beschränkt.

Die monatlichen Kosten der Unterkunft Industriestrasse betragen im Durchschnitt, wie in der Antwort zur Frage 2 bereits dargelegt, Fr. 15'396.--.

Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 5. Juli 2005

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Die Frau Landammann: Brigitte Profos

Der Landschreiber: Tino Jorio

Die Bearbeitung dieses Vorstosses kostete Fr. 3'400.--.

300/sk