

Interpellation CVP-GLP-Fraktion vom 19. Februar 2018

## Zuständigkeiten in den Asylverfahren wahrnehmen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 29. Mai 2018

Die CVP-GLP-Fraktion stellt in ihrer Interpellation vom 19. Februar 2018 verschiedene Fragen zur vorgesehenen Neuregelung und Finanzierung der Asylverfahren, zur Integration von Personen aus dem Asylverfahren sowie zu den Zuständigkeiten und der Zusammenarbeit der verschiedenen Staatsebenen im Bereich der Integration.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Im Sinn einer ersten Vorbemerkung gilt es festzuhalten, dass sowohl für die Fragestellung als insbesondere auch für das Verständnis der Antworten wichtig ist, zwischen Asylsuchenden, d.h. Personen im noch laufenden Asylverfahren einerseits, und Personen, die bereits einen Bleibeentscheid (als anerkannte Flüchtlinge oder als vorläufig Aufgenommene) erhalten haben, andererseits zu unterscheiden.

Im Sinn einer weiteren Vorbemerkung wird mit Bezug auf die Fragen zu den (bisherigen) Zuständigkeiten im Asylbereich sowie zur sprachlichen und beruflichen Integration von Asylsuchenden auf die zahlreichen schriftlichen Antworten der Regierung auf frühere Vorstösse verwiesen. Um nur die letzten sieben und beschränkt auf die letzten beide Jahre zu nennen, handelt es sich dabei, soweit ersichtlich und in chronologischer Reihenfolge, um die Antworten:

- vom 17. Oktober 2017 zur Interpellation 51.17.63 «Aufgaben von Bund, Kanton und Gemeinden im Bereich der Integration»;
- vom 22. August 2017 zur Interpellation 51.17.47 «Umgang mit Deutschkursen wirft weiterhin Fragen auf»;
- vom 30. Mai 2017 zur Interpellation 51.17.14 «Betreuung der Asylsuchenden bis zum definitiven Entscheid über den Verbleib in der Schweiz durch den Kanton»;
- vom 22. November 2016 zur Interpellation 51.16.60 «Eingeschränkter Arbeitseinsatz für Asylsuchende»;
- vom 16. August 2016 zur Interpellation 51.16.27 «Wirksame Integration gewährleisten»;
- vom 31. Mai 2016 zur Interpellation 51.16.14 «Zuständigkeiten im Asylwesen endlich korrekt umsetzen»;
- vom 2. Februar 2016 zur Interpellation 51.15.69 «Sprachliche und berufliche Integration von Asylsuchenden, Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen».

Die voraussichtlich am 1. März 2019 in Kraft tretende Änderung und Neustrukturierung des Asylwesens hat raschere Verfahren, eine schnellere Integration und die konsequente Wegweisung von Personen ohne Bleiberecht zum Ziel. Auf diesen Zeitpunkt hin haben sich Kanton und Gemeinden auf eine neue Aufgabenteilung geeinigt. Informationen dazu sind im Amtsblatt vom 27. November 2017 (Nr. 48, S. 3481) sowie vom 26. März 2018 (Nr. 13, S. 1058) zu finden.

Zu den einzelnen Fragen:

1. a) Bis zur Umsetzung der Neustrukturierung im Asylbereich durch das Staatssekretariat für Migration (SEM) per 1. März 2019 werden *alle* Personen, die in der Schweiz ein Asylgesuch stellen (unabhängig davon, ob sie ein Asyl- oder Dublin-Verfahren durchlaufen), nach einem kurzen Aufenthalt in einem Empfangs- und Verfahrenszentrum des Bundes für die Dauer

des Verfahrens (nach den Bestimmungen der eidgenössischen Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen [SR 142.311]) auf die Kantone verteilt. Demgegenüber sollen nach der Neustrukturierung rund 60 Prozent aller Asylgesuche rechtskräftig in den Bundesasylzentren entschieden werden.

Nach der Zuweisung der Asylsuchenden an den Kanton St.Gallen teilt unter dem heutigen Recht das Migrationsamt diese Personen – obwohl die Betreuung der Asylsuchenden als Aufgabe der Sozialhilfe grundsätzlich in die Zuständigkeit der Gemeinden fällt – nach dem sogenannten Zweiphasen-Unterbringungsmodell vorerst einem der kantonalen Zentren für Asylsuchende zu<sup>1</sup>, wo sie auf den weiteren (Asylverfahrens-)Aufenthalt in den Gemeinden vorbereitet werden. Nach dem Aufenthalt in einem kantonalen Asylzentrum werden die Asylsuchenden nach Art. 6 der Verordnung über die Aufnahme von Asylsuchenden (sGS 381.12) vom Migrationsamt in Absprache mit dem von der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) beauftragten Trägerverein Integrationsprojekte St.Gallen (TISG) den einzelnen Gemeinden zugewiesen. Die Asylsuchenden im nationalen Asylverfahren werden während einer Dauer von rund vier Monaten in den kantonalen Zentren betreut, während die Asylsuchenden im Dublin-Verfahren bis zur Ausreise in das Erstasylsland oder bis zum Wechsel in das nationale Asylverfahren im Kollektivzentrum bleiben.

b) Für die Integration von *Asylsuchenden während laufendem Verfahren* stellt der Bund *keine* finanziellen Mittel zur Verfügung. Solange ein Asylverfahren nicht abgeschlossen und unklar ist, ob eine asylsuchende Person überhaupt in der Schweiz bleiben kann, ist die Integration von Asylsuchenden nicht prioritäres Ziel.<sup>2</sup> Wenn jedoch künftig – wie mit der Neustrukturierung vorgesehen – nur noch asylsuchende Personen mit einer hohen Wahrscheinlichkeit auf ein Bleiberecht auf die Kantone verteilt werden, wird die möglichst frühzeitige Integration entsprechend höhere Priorität haben.

Schon bisher werden Asylsuchende nach ihrer Ankunft in den kantonalen Zentren allerdings insofern «integriert», als sie in einen geregelten Tagesablauf einbezogen und beschult, beschäftigt sowie medizinisch grundversorgt werden. Alle Bewohnerinnen und Bewohner müssen sich in irgendeiner Form am Zentrumsbetrieb beteiligen. Dies erfolgt durch Mithilfe im Reinigungs- und Waschiedienst, in der Küche, beim Instandhalten des Zentrums oder der Umgebung und dergleichen. Der Schulunterricht ist für alle obligatorisch. Die Kinder lernen im zentrumsinternen Schulunterricht neben der deutschen Sprache auch Mathematik sowie Allgemeinwissen. Kinder, die noch nie oder letztmals vor einigen Jahren eine Schule besucht haben, müssen oft zuerst an einen geordneten Schulbetrieb herangeführt werden. Auch bei den Erwachsenen steht das Erlernen der deutschen Sprache im Vordergrund. Gleichzeitig werden ihnen aber auch die Werte unserer Gesellschaft und Regeln des Zusammenlebens in der Schweiz vermittelt. Ferner werden in allen Zentren verschiedene Beschäftigungsprogramme angeboten.<sup>3</sup> Damit werden gleichzeitig mehrere Ziele verfolgt:

---

<sup>1</sup> Mit Ausnahme der unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA), die seit dem 1. Januar 2017 direkt durch die Gemeinden betreut werden.

<sup>2</sup> Die Schutzquote der Asylsuchenden (d.h. mit einem positiven Ausgang des Asylverfahrens, das zu einem Bleiberecht als anerkannte Flüchtlinge oder Personen mit vorläufigem Aufenthalt führt) schwankte in den vergangenen Jahren zwischen 20 und 60 Prozent.

<sup>3</sup> Als Beschäftigungsprogramme werden angeboten: Nähprogramm, Holzbearbeitungsprogramm, Metallbearbeitungsprogramm, Fahrrad-Werkstatt, Küchenprogramm (Zubereitung, Hygiene, Lebensmittelkunde usw.), Betonprogramm (Erstellen von Figuren aus Beton [z.B. Brunnen] oder Bau von Pizzaöfen). Gleichzeitig wird den Asylsuchenden im Rahmen von gemeinnützigen Arbeitseinsätzen die Gelegenheit geboten, einer sinnvollen Tätigkeit nachzugehen. Beispielhaft seien hier die Neophytenbekämpfung, Littering-Dienste, Wanderweg-Instandstellungen, Seeufersäuberungen oder allgemeine Aufräumarbeiten auf Alpen oder in Wäldern erwähnt. Diese Arbeiten werden unter Anleitung einer oder eines Mitarbeitenden eines kantonalen Zentrums ausgeführt. Als Auftraggeber treten in der Regel die politischen Gemeinden oder Ortsgemeinden auf. Dabei steht nicht nur die zu erbrin-

- Schaffung von gefestigten Strukturen, um die Asylsuchenden auf einen selbständigen Aufenthalt in den Gemeinden vorzubereiten;
- für den Fall, dass das Asylverfahren mit einem Bleiberecht endet, sollen bereits erste Erfahrungen in einem – im weitesten Sinn – beruflichen Umfeld gemacht und damit auf eine mögliche Erwerbstätigkeit hingeführt werden;
- für den Fall, dass das Asylverfahren ohne Bleiberecht abgeschlossen wird, sollen Erfahrungen gesammelt und Fähigkeiten erworben werden, die auch im Herkunftsland oder einem Drittstaat für eine Erwerbstätigkeit von Nutzen sein können.

Die wesentlichen Einflussfaktoren für Kosten-Umsatz oder -Saldo sind der Zustrom von Asylsuchenden und die damit zusammenhängenden Beiträge des Bundes in Form von Globalpauschalen. Bei den Globalpauschalen ist zu beachten, dass die Beiträge mit einer Verzögerung steigen und einer noch grösseren Verzögerung (abhängig von der Erteilung des Bleiberechts) wieder sinken. Die grössten Aufwandpositionen für den Kanton sind die Gemeindeanteile an den Pauschalen des Bundes, Personalkosten, Sicherheitsdienstleistungen, Gesundheitskosten, Mieten und Verbrauchsmaterialien (Lebensmittel). Gemäss einer Leistungsvereinbarung zwischen dem Sicherheits- und Justizdepartement und der VS GP steht unter heutigem Recht dem Kanton für die Bewältigung der ersten Phase des Zweiphasen-Modells ein Anteil von 36,2 Prozent an der Globalpauschale 1 (GP1) zur Verfügung. Die GP1 wird vom Bund für Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen während längstens sieben Jahren ausgerichtet und dient zur Deckung der Sozialhilfekosten (Unterstützung, Unterbringung, Gesundheitskosten, Beschäftigungsprogramme usw.). In dieser Pauschale sind grundsätzlich keine besonderen Integrationsmassnahmen enthalten.<sup>4</sup>

Die Strukturen und Inhalte in den kantonalen Kollektivzentren basieren im Wesentlichen auf dem Betreuungs- und Betriebskonzept der Zentren für Asylsuchende des Kantons St.Gallen aus dem Jahr 2009. Die Aufwendungen des Kantons für die «Integration» von Asylsuchenden lassen sich nicht aussagekräftig verifizieren, da diese nicht gesondert erfasst werden. Sie fallen wie erwähnt in erster Linie im Personalaufwand (Schule, Zentrumsbetrieb, Beschäftigungs- und Ausbildungsprogramme) an.

c) Die Integration von *anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen* funktioniert gut. Dies belegen die Erwerbsquote, die im Kanton St.Gallen leicht über, bzw. die Sozialhilfequote, die leicht unter dem Schweizer Durchschnitt liegt. Gleichwohl besteht bei der Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen in den Arbeitsmarkt noch Verbesserungspotenzial. Der Kanton St.Gallen hat den Handlungsbedarf erkannt und im Jahr 2017 verschiedene Massnahmen getroffen, um die Erwerbsquote dieser Personen weiter zu erhöhen:

- Erarbeitung Teillohnmodell: Das Konzept soll den Übertritt von Praktika in den ersten Arbeitsmarkt erleichtern. Arbeitgebende haben die Möglichkeit, Personen mit schlechten Deutschkenntnissen und mangelnder Arbeitserfahrung für eine bestimmte Zeit zu einem tieferen als dem branchenüblichen Lohn zur beschäftigen;
- Überarbeitung Flüchtlingskonzept: Das Konzept zur Refinanzierung der von den Gemeinden durchgeführten Integrationsmassnahmen durch den Kanton wurde dahingehend überarbeitet, dass die Förderung bedarfsorientierter erfolgen kann;
- Überarbeitung Richtlinien Arbeitsbewilligungen für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene: Die Bewilligungspraxis wurde vereinfacht, um eine schnellere Integration zu ermöglichen.

---

gende Leistung im Vordergrund, sondern auch – einmal mehr – die Einbettung in bzw. Akzeptanz von vorgegebenen Strukturen. Im Gegenzug wird den Asylsuchenden dafür eine Entschädigung von drei Franken je Einsatzstunde entrichtet.

<sup>4</sup> Die verschiedenen Globalpauschalen sind in der eidgenössischen Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (SR 142.312) geregelt.

Der Kanton St.Gallen beteiligt sich auch am Pilotprojekt «Frühzeitige Sprachförderung». Im Rahmen des Pilotprojekts wird im Kanton St.Gallen der «Förderkurs N» angeboten, der sich an junge Asylsuchende mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit richtet, die eine Ausbildung anstreben. Der Förderkurs N wird seit Februar 2018 an drei Standorten im Kanton angeboten. Auch im laufenden Jahr werden die Bemühungen für eine Erhöhung der Erwerbsquote weiterverfolgt. So sollen die Hürden der Arbeitsmarktintegration durch die Einführung eines Meldeverfahrens weiter gesenkt werden.

Seit Einführung der Integrationspauschale, die der Bund einmalig je Person mit Bleiberecht (als Flüchtling oder vorläufig aufgenommene Person) ausrichtet, hat der Kanton St.Gallen etwa 15 Prozent (rund 4 Mio. Franken) mehr an Integrationsmassnahmen finanziert, als die Zahlungen des Bundes abdeckten. Insgesamt wurden in den Jahren 2008 bis und mit 2017 rund 33 Mio. Franken für die Integrationsförderung ausgegeben.

d) Ein Fehlanreiz besteht derzeit auf Bundesebene bezüglich der Globalpauschalen. Diese werden vom Bund nämlich nur so lange ausbezahlt, als Asylsuchende (nach Ablauf von drei Monaten), vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge nicht erwerbstätig sind und das Entgelt Fr. 400.– nicht übersteigt. Sobald die Gemeinden solche Personen als erwerbstätig melden, fällt die Pauschale weg, auch wenn die Erwerbstätigkeit in vielen Fällen nicht ausreicht, um die Personen von der Sozialhilfe abzulösen. Innerhalb der Dauer, für die der Bund den Kantonen die jeweiligen Globalpauschalen ausrichtet, besteht für die Gemeinden daher kein Anreiz, die ihnen zugewiesenen Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen oder anerkannten Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt zu integrieren, auch nicht im Niedriglohnbereich. Die Kantone haben den Bund bereits auf diesen Fehlanreiz hingewiesen.

2. Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Rahmen des Zweiphasen-Unterbringungsmodells hat sich grundsätzlich bewährt. Wie erwähnt, spielt die Integration von Asylsuchenden in den kantonalen Zentren im Sinn der möglichst optimalen Vorbereitung auf einen selbständigen Gemeindeaufenthalt zwar schon bis anhin eine bedeutende Rolle. Gleichzeitig sind während des laufenden Asylverfahrens mit ungewissem Ausgang indessen auch rückkehrorientierte Massnahmen erforderlich. So werden den Asylsuchenden immer wieder die Vorteile einer freiwilligen, finanziell unterstützten Rückkehr in ihr Heimatland aufgezeigt.

Ab 1. März 2019 werden den Kantonen vom Bund nur noch Personen im erweiterten Asylverfahren zugeteilt, die mit grosser Wahrscheinlichkeit ein Bleiberecht erhalten. Der Kanton St.Gallen erstellt aktuell, in Abstimmung mit der VSGP, die entsprechenden Konzepte für Zentren mit Integrationscharakter, die ab 1. Januar 2019 umgesetzt werden. Die Schnittstellen mit den Gemeinden sind abgesprochen und sollen nahtlos ineinander übergehen. Der Aufenthalt in einer kantonalen Kollektivunterkunft wird solange dauern, bis eine bestimmte Integrationsstufe erreicht ist. Dabei beläuft sich der maximale Zentrumsaufenthalt für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene in der Regel auf sechs Monate.

Der Kanton ist gegenüber dem Bund für die zweckmässige Verwendung der Integrationspauschalen (für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene) rechenschaftspflichtig und insofern für die Qualitätssicherung der Integrationsmassnahmen zuständig und bemüht, die Rahmenbedingungen laufend zu optimieren. Für die individuelle Fallführung der Integrationsmassnahmen sind hingegen (wie schon bisher und auch künftig) die Gemeinden zuständig.

3. Der Kanton und die Gemeinden haben sich an einem gemeinsamen Workshop über die Aufgabenteilung nach der Neustrukturierung im Asylbereich abgesprochen und geeinigt. Die Vorbereitungen zur Systemanpassung laufen; die Umsetzung erfolgt auf 1. Januar 2019,

d.h. noch bevor der Bund die Neustrukturierung anfangs März 2019 in Kraft setzt. Die Aufteilung bedarf noch der Zustimmung der Regierung und der Generalversammlung der VSGP.

Ausserdem ist eine Gesetzesanpassung notwendig, die mit dem kürzlich dem Kantonsrat zugeleiteten V. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz (22.18.11) vorgenommen werden soll.

Die dem Kanton St.Gallen zugewiesenen asylsuchenden Personen fallen künftig in folgende Zuständigkeiten: Asylsuchende Personen, die im Rahmen des beschleunigten Asylverfahrens einen positiven Entscheid erhalten (d.h. als Flüchtling anerkannt oder vorläufig aufgenommen werden), sowie die minderjährigen unbegleiteten Asylsuchenden (UMA) werden direkt ab dem Bundesasylzentrum durch die Gemeinden in einem kommunalen Kollektivzentrum untergebracht und betreut. Alle weiteren Personen verbleiben entweder in einem Bundeszentrum (Dublin-Fälle sowie Personen mit negativem Asylentscheid oder Nichteintretensentscheid im beschleunigten Verfahren) oder werden vom Kanton in eigene Kollektivzentren übernommen, weil sie in einem erweiterten Asylverfahren dem Kanton St.Gallen zugewiesen wurden oder – nach einem negativen Entscheid – in einem Ausreise-/Nothilfezentrum auf die Rückkehr in ihr Heimatland warten.

4. Der Kanton nutzt mit den neuen Konzepten die Chance, schon in den Zentren für Asylsuchende auf die raschestmögliche Integration in unsere Gesellschaft und Arbeitswelt zu fokussieren. Wo nötig, werden Abläufe und Ressourcen angepasst. Ziel ist die bestmögliche Integration. Das Grobkonzept für Zentren mit Integrationscharakter wurde in Kooperation zwischen Kanton und Gemeinden erarbeitet. Die Detailkonzepte sind in der Entstehung und sollten bis Mitte Jahr vorliegen.
5. Die im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2019–2021 (33.18.04) enthaltenen Zahlen bilden die Neustrukturierung des Asylbereichs noch nicht ab. Die Regierung hat diesbezüglich auch in der Botschaft zum AFP 2019–2021 ausdrücklich darauf hingewiesen, dass «noch keine verbindlichen Aussagen gemacht werden [können], welche infrastrukturellen und personellen Ressourcen für die Umsetzung der Neustrukturierung des Asylbereichs ab 2019 benötigt werden. [...] Die eingestellten Planwerte des Aufwands im Asylwesen entsprechen dem aktuellen Planungsstand gemäss Budgetbeschluss 2018.» (Abschnitt 3.4.7, S. 31). Fest steht, dass sich massgebliche Veränderungen bei den Gesamterträgen der Globalpauschalen des Bundes ergeben werden (aufgrund tieferer Zahlen von Asylsuchenden, die dem Kanton zugewiesen werden, und aufgrund kürzerer Aufenthaltsdauern in kantonalen Zentren). Überdies werden sich Veränderungen aufgrund der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie aufgrund der Detailkonzepte der kantonalen Zentren (siehe vorstehend, Ziff. 3 und 4) ergeben. Das Budget 2019 wird selbstverständlich zuverlässigere Finanzzahlen enthalten, und entsprechend wird auch der AFP 2020–2022 aktualisiert werden.
6. Die Beantwortung dieser Frage ergibt sich aus den vorstehenden Ausführungen, insbesondere in den Ziff. 2 und 3. Das Sicherheits- und Justizdepartement geht nach heutiger Einschätzung davon aus, dass die bestehenden Asylzentren Landegg (Eggersriet/Lutzenberg), Thurhof (Oberbüren) und Bergruh (Amden) als Zentren mit Integrationscharakter weiter betrieben werden. In diesen werden die Asylsuchenden im erweiterten Verfahren sowie diejenigen Personen, denen in einem erweiterten Verfahren ein Bleiberecht zugesprochen wurde (Anerkennung als Flüchtling oder vorläufige Aufnahme), betreut. Das Zentrum Sonnenberg in Vilters wird zum Ausreisezentrum, mithin die abgewiesenen Asylsuchenden beherbergen, diesen die Nothilfeleistungen ausrichten und sie auf eine möglichst zeitnahe Rückkehr in ihr Heimatland vorbereiten. Für die Regierung versteht sich dabei von selbst, dass sie – wie sie dies auch in den letzten Jahren wiederholt getan hat – bei sich ändernden Migrationsströmen die angezeigten Veränderungen der Unterbringungskapazitäten jeweils zeitnah vorneh-

men wird. Dass die Aufgabenteilung im Asylwesen zwischen Kanton und Gemeinden grundsätzlich gut funktioniert und die Vorbereitungen auf die Neustrukturierung zweckmässig aufgeleitet sind, attestiert auch die Staatswirtschaftliche Kommission in ihrem Bericht 2018 vom 2. Mai 2018 (82.18.03; Abschnitt. 2.3).

7. Der Kantonsrat ist mit der vorliegenden Interpellationsantwort, mit den verschiedenen in der Einleitung zu dieser Interpellationsantwort erwähnten Stellungnahmen der Regierung, mit dem Geschäftsbericht der Regierung vom 13. März 2018 sowie mit dem Bericht 2018 der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 2. Mai 2018 umfassend über die Neustrukturierung des Asylwesens und deren Umsetzung im Kanton St.Gallen informiert. Über die finanziellen Auswirkungen können derzeit noch keine verlässlichen Aussagen gemacht werden; diese werden in den Botschaften zum Budget 2019 bzw. zum AFP 2020–2022 aufgezeigt werden. Eine erste Vorinformation wurde der Finanzkommission des Kantonsrates an der März-Sitzung 2018 abgegeben. Selbstverständlich wird die Regierung den Kantonsrat und die Öffentlichkeit auch weiterhin in ihrem jährlichen Geschäftsbericht über die Thematik informieren.