



Antrag der Direktion des Innern vom 23. Oktober 2008

DI 136/2008
A-Geschäft

**Interpellation von Karl Nussbaumer und Stephan Schleiss
betreffend Unterbringung von Asylbewerbern im Kanton Zug
(Vorlage Nr. 1736.1 - 12899)**

Mündliche Antwort des Regierungsrates
vom Datum

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Interpellanten stellen Fragen betreffend Unterbringung von Asylbewerbern im Kanton Zug. Dabei ist eingangs klar zu stellen, für welche Asylsuchenden der Bund und für welche der Kanton zuständig ist:

- Der Bund führt an der Grenze vier Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ), um in einer ersten Phase den Empfang, die Erstaufnahme und Registrierung von Asylsuchenden sicherzustellen. Erste Befragungen und Entscheide erfolgen bereits an der Grenze. Erst in einer zweiten Phase werden Asylsuchende nach einwohnerproportionalem Schlüssel den Kantonen zugewiesen, womit auch die Zuständigkeit für die Unterbringung und Betreuung an die Kantone übergeht.
Mitte Oktober gab der Bund bekannt, dass aufgrund der erneut ansteigenden Asylgesuche, die EVZ des Bundes überlastet sind. Um die Kapazitäten der EVZ zu erhöhen hat er bereits im September in den EVZ Basel, Chiasso und Kreuzlingen Notschlafstellen in Betrieb genommen. Gestützt auf eine Verwaltungsvereinbarung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements EJPD mit dem Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS vom 6. Februar 2006 hat sich der Bund entschieden, ab November 2008 in der Militärunterkunft Gubel, Gemeinde Menzingen, eine Notunterkunft mit maximal 100 Plätzen zu eröffnen, um weitere Spitzen bei den Gesuchseingängen aufzufangen. Diese Notunterkunft soll lediglich temporär betrieben werden. Er setzt damit einen Teil einer Notfallorganisation um, die unter dem damaligen Departementschef entworfen wurde. Die Führung dieser Notunterkunft liegt in der alleinigen Verantwortung des Bundes, der auch für die Kosten aufkommt.
- Die Direktion des Innern ist zuständig für die Unterbringung, Betreuung und Unterstützung der Asylsuchenden, die nach ihrem Aufenthalt in den EVZ des Bundes gemäss Verteilungsschlüssel (1.4% der neuen Asylsuchenden) den Kantonen zugewiesen werden. Aktuell führt die Direktion des Innern 30 Unterkünfte für rund 450 Personen im Kanton Zug. Rund 80 Personen sind wirtschaftlich selbständig und bewohnen selbstgemietete Wohnungen. Im September 2008 schloss die Direktion des Innern mit dem Institut Menzingen einen Mietvertrag zur Unterbringung von Asylsuchenden in den Räumlichkeiten des Instituts ab, seit anfangs Oktober 2008 ist diese kleine Unterkunft mit Asylsuchenden belegt.

Zu den einzelnen, in der Interpellation aufgeworfenen Fragen nehmen wir nachfolgend Stellung:

Frage 1: Stimmt es, dass in der Liegenschaft des Kantonalen Gymnasiums und in der geplanten Notunterkunft auf dem Gubel vor allem junge Asylbewerber untergebracht werden? Wie viele Asylbewerber sollen im Kantonalen Gymnasium maximal einquartiert werden?

Es ist geplant, in der kantonalen Unterkunft im Institut Menzingen maximal 12 Personen unterzubringen. Aktuell sind dort 9 Einzelpersonen, davon 3 Frauen und 6 Männer, im Alter von 16 bis 39 Jahren und ein Ehepaar untergebracht.

Zum heutigen Zeitpunkt ist nicht bekannt, wie alt die Asylsuchenden sind, die vom Bund auf dem Gubel untergebracht werden sollen. Der Bund wird dies kurzfristig entscheiden. Die Asylsuchenden werden vom Bund rotierend jeweils für einen Monat auf dem Gubel untergebracht und danach wieder an eine Empfangsstelle gebracht.

Frage 2: Wird diese Zahl im Kantonalen Gymnasium koordiniert mit der Zahl der Asylbewerber in der geplanten Notunterkunft auf dem Gubel? Das heisst, wird die Zahl der Asylbewerber im Kantonalen Gymnasium gesenkt, wenn der Bund Asylbewerber in der geplanten Notunterkunft auf dem Gubel unterbringt?

Wie eingangs erwähnt bestehen bei den beiden Unterkünften verschiedene Zuständigkeiten und es werden verschiedene Personengruppen untergebracht: Für die temporäre Unterkunft Gubel ist der Bund zuständig, die Unterkunft im Institut Menzingen hat der Kanton für Personen gemietet, die in seine Zuständigkeit fallen. Somit besteht weder eine Koordination noch erfolgt eine Senkung im Sinne der Fragestellung. Wie bekannt ist, erweist es sich für den Kanton als ausserordentlich schwierig, im Kanton Zug auf dem Liegenschaftsmarkt genügend geeigneten und preisgünstigen Wohnraum für Asylsuchende zu finden. Nachdem die Zahl der neuen Asylgesuche seit Juni wieder angestiegen ist, wird sich diese Situation noch deutlich verschärfen. Der Kanton ist für die Erfüllung seines gesetzlichen Auftrags dringend auf jede verfügbare Unterkunft angewiesen. Es ist auch zu beachten, dass die geplante Unterkunft des Bundes eine temporäre Notmassnahme ist, um Spitzen bei den neuen Asylgesuchen aufzufangen und die Kantone zu unterstützen, indem ihnen zeitlich entgegen gekommen wird, um zusätzliche Unterbringungskapazitäten zu schaffen. Die Massnahme ist zur Zeit noch nicht umgesetzt.

Frage 3: Wie stellt die Direktion des Innern sicher, dass durch die Unterbringung von Asylbewerbern im selben Gebäude wie die Tagesschule Elementa und des Kantonalen Gymnasiums Menzingen der Schulbetrieb nicht beeinträchtigt wird?

Bis heute sind keine negativen Rückmeldungen bezüglich erfolgter Beeinträchtigung des Schulbetriebes eingegangen. Die Tagesschule Elementa, das kantonale Gymnasium und die Asylunterkunft tangieren sich gegenseitig vor allem durch das gemeinsam genutzte Treppenhaus. Die Direktion des Innern hat selbstverständlich bereits bei der Auswahl der Asylsuchenden auf bestmögliche Verträglichkeit mit dem Schulbetrieb geachtet. Die Spielregeln des Zusammenlebens wurden allen Beteiligten kommuniziert. Der privaten Tagesschule Elementa wurde von der Direktion des Innern gar die Durchführung einer gemeinsamen Informationsveranstaltung vorgeschlagen. Es ist zu beachten, dass fünf Asylsuchende selber auch Schüler sind und sich tagsüber in der Integrationsschule Zug aufhalten. Diesen war nicht länger zuzumuten, dass sie mit Erwachsenen ein Sechserzimmer teilen und ihre Hausaufgaben im Zimmer erledigen müssen sowie am nächsten Tag unausgeruht die Schule besuchen. Auch die übrigen Bewohnenden der Unterkunft sind tagsüber teilweise abwesend, weil sie Deutschkurse oder Beschäftigungsprogramme besuchen. Zwei Personen wurden zudem mit Hauswartzfunktionen

für die Asylunterkunft betraut. Die Unterkunft wird täglich durch die Sozialen Dienste Asyl besucht. Die Securitas kontrolliert nachts regelmässig die Unterkunft.

Frage 4: Vor nicht allzu langer Zeit hat die damalige Direktorin des Innern, Frau alt Regierungsrätin Brigitte Profos, an einer Podiumsveranstaltung der Bevölkerung versprochen, dass es sich bei den vom Kanton in Menzingen untergebrachten Asylbewerbern künftig vorwiegend um Familien handeln werde. Fühlt sich die Direktion des Innern heute noch an dieses Versprechen gebunden? Wenn ja, wie wird das Versprechen umgesetzt werden?

Aufgrund konkreter Probleme mit Asylsuchenden in Menzingen wurden im Jahr 2002 - neben der regelmässigen ordentlichen Betreuung durch die Sozialen Dienste Asyl des Kantonalen Sozialamtes - verschiedene Massnahmen eingeleitet:

- keine Unterbringung von Einzelpersonen in der Unterkunft Finstersee
- regelmässige Patrouillen der Securitas in allen Unterkünften des Kantons

Diese Massnahmen haben sich bewährt. Nach Rücksprache mit der damaligen Vorsteherin der Direktion des Innern stellen wir fest: Es wurde nie versprochen - und wäre gegenüber den anderen Gemeinden im Kanton auch nicht vertretbar - in der Gemeinde Menzingen ausschliesslich Familien unterzubringen. Die Unterbringung richtet sich vielmehr nach den vom Bund dem Kanton Zug zugeteilten Personen und der Art und Eignung der zur Verfügung stehenden Unterkünfte.

Heute bestehen in der Gemeinde Menzingen mit der neuen Unterkunft an der Seminarstrasse drei Unterkünfte. Die Unterkunft an der Seminarstrasse 12 eignet sich nicht für die Unterbringung von Familien. Die beiden anderen Unterkünfte beherbergen mehrheitlich Familien. Damit sind in der Gemeinde Menzingen vorwiegend Familien untergebracht.

Frage 5: Wie viele Asylbewerber sind per Stichtag 17.10.08 in jeder Zuger Gemeinde untergebracht? Wie viele sollten es in jeder Gemeinde nach Massgabe der Bevölkerungszahl sein? Wie werden sich diese Zahlen mit Inbetriebnahme der beiden Unterkünfte in Menzingen entwickeln?

Die letzte Statistik, die auf den Tischen aufliegt, zeigt die Situation von Ende September.

Gemeinde	untergebrachte Personen	Soll bei proportionalem Verteilschlüssel	Differenz
Steinhausen	122	36	86
Unterägeri	68	32	36
Cham	94	58	36
Menzingen	26	18	8
Oberägeri	19	22	-3
Neuheim	4	8	-4
Walchwil	0	14	-14
Risch	14	35	-21
Hünenberg	8	35	-27
Baar	52	88	-36
Zug	44	105	-61
Total	451	451	0

Ein verbindlicher Verteilschlüssel besteht zur Zeit im Kanton Zug nicht und konnte vom Kanton mangels Rechtsgrundlagen nicht umgesetzt werden. Die Verteilung der Asylsuchenden auf die Gemeinden richtet sich vielmehr nach den vom Bund dem Kanton Zug zugeteilten Personen und der Art und Eignung der zur Verfügung stehenden Unterkünfte. Beides ist einer relativ ho-

hen Dynamik unterworfen, so dass obige Tabelle nur eine Momentaufnahme darstellt. So ist in der Gemeinde Menzingen nicht nur ab Oktober die neue Unterkunft im Institut Menzingen hinzugekommen, es wird umgekehrt per Ende Februar 2009 auch eine Unterkunft mit 11 Plätzen in Menzingen wegfallen. Ebenso steigt das Soll jeder Gemeinde bei steigenden Asylgesuchen stetig an. Die Personen der Notunterkunft Gubel sind in dieser Darstellung nicht eingerechnet, da der Kanton für diese nicht zuständig ist und der Bund zudem auch noch keine Asylsuchenden im Kanton Zug platziert hat.

Frage 6: Welche Massnahmen plant der Regierungsrat um die Verteilung der Asylgesuche unter den Gemeinden gerechter zu gestalten? Wird der Regierungsrat die Gemeinde Menzingen für die Sonderlasten finanziell entschädigen?

In einer im Kantonsrat hängigen Änderung des Sozialhilfegesetzes sieht der Regierungsrat vor, dass bei einem Mangel an Unterkünften die Einwohnergemeinden verpflichtet sind, nach Massgabe der Bevölkerungszahl Unterkünfte bereitzustellen. Die erste Lesung dieses Geschäfts ist bekanntlich für die Kantonsratssitzung vom 30. Oktober 2008 traktandiert. Eine finanzielle Abgeltung von überproportional vielen Asylunterkünften in einer Gemeinde ist nicht vorgesehen und wurde auch bei - seit Jahren - wesentlich stärker betroffenen Gemeinden nie in Erwägung gezogen. Asylunterkünfte für Personen, die dem Kanton zugewiesen wurden und für die nicht mehr der Bund zuständig ist, werden grundsätzlich durch den Kanton betrieben und finanziert. Auch die Betreuung dieser Personen wird vom Kanton übernommen und finanziert.

Frage 7: Wann wurde der Kanton Zug vom Bundesamt für Migration erstmals über mögliche Pläne, auf dem Gubel eine Notunterkunft zu eröffnen, orientiert bzw. hat der Kanton davon erfahren oder hätte er sich darum kundig machen können?

Der Bund hat in den letzten Jahren seine Politik auf 10'000 Asylgesuche pro Jahr ausgerichtet. Ein ausserordentlicher Zuwachs von mehr als 10'000 neuen Asylgesuchen sollten in den Empfangs- und Verfahrenszentren des Bundes aufgefangen werden. Ab einem Eingang von 12'000 bis maximal 30'000 Asylgesuchen sollte das Notfallkonzept "besondere Lage Asyl" umgesetzt werden. Dieses sieht vor, dass der Bund den Zuwachs an Asylgesuchen mit Unterkünften der Armee selber auffängt. Dieses Grundprinzip wurde den Kantonen im April 2006 mitgeteilt. Dazu wurde im Februar 2006 eine Verwaltungsvereinbarung zwischen dem EJPD und dem VBS abgeschlossen, in welcher definiert ist, in welchem Zeitraum das VBS welche Anzahl Unterkünfte und Betreuungspersonal bereitstellt. Aufgrund dieses Konzeptes sah der Bund ab 1. Januar 2008 davon ab, den Kantonen weiterhin strategische Leistungsreserven zu finanzieren. Die Kantone haben ihre Kapazitäten entsprechend abgebaut.

Im Januar 2008 beauftragte die heutige Departementschefin das Bundesamt für Migration BfM, ein neues Konzept für die besondere Lage Asyl auszuarbeiten. Es hatte sich herausgestellt, dass die Notfallorganisation nicht umsetzbar ist. So war die Armee aufgrund veränderter Rahmenbedingungen nicht mehr in der Lage, innert nützlicher Frist genügend Unterkünfte bereitzustellen. Der Zivilschutz benötigt mehr Zeit um das erforderliche Personal zur Verfügung zu stellen. Der Aufenthalt in den Bundesstrukturen führt auch zu ungelösten Problemen in den Bereichen Krankenversicherung und Schule. Die Kantone werden somit gezwungen, den Zuwachs an Asylsuchenden selber aufzufangen und die eben abgebauten Strukturen wieder aufzubauen.

Die Frühjahrsversammlung der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren KKJPD wurde am 3. April 2008 mit einem Zwischenbericht des Bundesamtes für Migration über den Stand des neuen Projekts "besondere Lage Asyl" informiert, die Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren SODK wurde am 6. Juni 2008 mit demselben Zwischenbericht zu Handen der

KKJPD bedient. Es wurde aufgezeigt, dass der Bund momentan über folgende Unterbringungs-kapazitäten verfügt: An den Empfangs- und Verfahrenszentren 1'900 Betten und 300 Betten in drei vom VBS fest zugesicherte Notunterkünfte der Armee, Schmidrüti (ZH), La Pinède (VS) und Gubel (ZG), die innert drei Wochen verfügbar seien. Mit Schreiben vom 14. Oktober 2008 informierte das BFM die Kantone, dass es demnächst eine vom VBS zur Verfügung gestellte Unterkunft öffnen werde. Am gleichen Tag informierte es den Kanton, dass sich das BFM für die Eröffnung der VBS Unterkunft auf dem Gubel entschieden hätte und diese anfangs November in Betrieb setzen werde.

Frage 8: Welche Massnahmen hat der Regierungsrat ergriffen, um sich beim Bund gegen die Platzierung der Asylbewerber zu wehren? Wird der Regierungsrat noch solche Massnahmen ergreifen?

Der Regierungsrat sieht es nicht als seine Aufgabe an, sich grundsätzlich dagegen zu wehren, dass der Bund seine gesetzlichen Aufgaben erfüllen kann. Es handelt sich zudem um eine gesetzliche Verbundaufgabe Bund, Kanton und Gemeinden, die ein koordiniertes Zusammenwirken erfordert. Hingegen hat der Kanton den Bund vor Eingang der Interpellation auf die Bewilligungspflicht einer Nutzungsänderung nach kantonalem Recht aufmerksam gemacht. Vorher können keine Asylsuchende in der Militärunterkunft Gubel untergebracht werden. Der Kanton, die Gemeinde und betroffene Dritte können ihre Rechte im Rahmen des kantonalen Planungs- und Baubewilligungsverfahrens geltend machen.

Frage 9: Ist der Regierungsrat bereit, den Asylbewerbern in der geplanten Notunterkunft auf dem Gubel für die Gemeinde Menzingen ein Rayonverbot auszusprechen? Kann der Gemeinderat von Menzingen alternativ ein solches Rayonverbot aussprechen?

Aus rechtlicher Sicht steht weder dem Regierungsrat noch einem Gemeinderat eine solche Massnahme zu:

Bundesrechtlich ist eine individuelle Ausgrenzung nach Art. 74 Abs. 1 Bst. a AuG möglich. Demnach kann die zuständige kantonale Behörde - im Kanton Zug das Amt für Migration und nicht der Gemeinderat - einzelnen Asylsuchenden die Auflage machen, ein bestimmtes Gebiet (z.B. ein Gemeindegebiet) nicht zu betreten, wenn sie die öffentliche Sicherheit und Ordnung stören oder gefährden. Diese Massnahme dient insbesondere der Bekämpfung des widerrechtlichen Betäubungsmittelhandels. Eine kollektive Anordnung der Ausgrenzung auf alle Bewohnenden einer Asylunterkunft ist jedoch nicht möglich. Es müssen im Einzelfall die dafür erforderlichen Gründe vorhanden und nachgewiesen sein. Gegen die Ausgrenzung kann bei einer richterlichen Behörde Beschwerde geführt werden, sie hat jedoch keine aufschiebende Wirkung.

Eine kantonale Rechtsgrundlage für ein generelles, auf unbestimmte Zeit geltendes Rayonverbot besteht ebenfalls nicht. Gestützt auf § 16 des Polizeigesetzes kann die Polizei lediglich im Einzelfall ein ereignisbezogenes Rayonverbot aussprechen, wenn es dem Umfang und der Schwere des zu bewältigenden Ereignisses angepasst ist.

Frage 10: Wann wird der Regierungsrat beim EJPD vorstellig werden und von der Departementsvorsteherin die Inkraftsetzung des vorbereiteten dringlichen Bundesbeschlusses zur A-bekennung der Dienstverweigerung als Asylgrund fordern?

Der Regierungsrat sieht keinen Anlass, beim EJPD vorstellig zu werden. Das EJPD beabsichtigt, dem Bundesrat demnächst die Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens zu Änderungen des Asyl- und Ausländergesetzes vorzuschlagen. Im Rahmen dieser Änderungen unterbreitet das EJPD dem Bundesrat eine Gesetzesrevision zur Frage der Behandlung von Deserteuren

und Deserteurinnen und Wehrdienstverweigerern, die sich nicht nur auf eritreische Gesuchstellende, sondern auf alle Personen mit entsprechenden Asylvorbringen beziehen wird.

Frage 11: Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass abgelegene und strukturschwache Kantone zur Bereitstellung von Notunterkünften besser geeignet sind als der Kanton Zug? Wenn nein, warum ist die Gemeinde Menzingen besonders geeignet?

Der Bund greift in erster Linie auf Objekte zurück, die sich im Kernbestand des VBS befinden. Diese Objekte werden regelmässig militärisch genutzt und auch unterhalten. Entscheidend für den Bund ist somit, dass die Objekte zur Unterbringung von Asylsuchenden geeignet sind. Der Standort spielt demgegenüber eine untergeordnete Rolle.

Frage 12: Welche Liegenschaften besitzt der Bund im Kanton Zug? Ist der Regierungsrat bereit, dem Bund für diese Liegenschaften ein Kaufangebot zu unterbreiten?

Der Bund verfügt neben der Armeeunterkunft Gubel über keine weiteren Liegenschaften im Kanton Zug, die für eine Nutzung als Asylunterkunft in Frage kommt. Der Regierungsrat ist am Kauf der Liegenschaft nicht interessiert.

Frage 13: Ist der Regierungsrat bereit, künftige NFA-Überweisungen davon abhängig zu machen, dass NFA-Empfänger-Kantone sich überproportional in der Asylbewerberbetreuung stark machen?

Der interkantonale Finanz- und Lastenausgleich ist in Art. 135 der Bundesverfassung und im Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003 geregelt. Die Detailbestimmungen zur Berechnung der Ausgleichs- und Beitragszahlungen des Ressourcenausgleichs sowie des soziodemografischen und des geografisch-topografischen Lastenausgleichs finden sich in der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich vom 7. November 2007. Aufgrund von Verfassung und Bundesgesetz ist der Kanton Zug verpflichtet, die vom Bundesrat rechtmässig verfüigten Beitragszahlungen zu leisten. Er kann die Überweisung nicht einseitig von neuen, in den Rechtsgrundlagen nicht enthaltenen Bemessungskriterien wie z.B. der Betreuung von Asylbewerberinnen und -bewerbern abhängig machen.

Hingegen werden im soziodemografischen Lastenausgleich die Sonderlasten aufgrund der Bevölkerungsstruktur anhand der drei Teilindikatoren Armut, Altersstruktur und Ausländerintegration berücksichtigt. Der Teilindikator Ausländerintegration bemisst sich am Anteil der ausländischen Einwohnerinnen und Einwohner, die nicht aus Nachbarstaaten stammen und maximal seit zwölf Jahren in der Schweiz wohnen, an der ständigen Wohnbevölkerung. Obwohl der Kanton Zug beim Teilindikator Ausländerintegration einen überdurchschnittlichen Wert ausweist, besteht zur Zeit kein Anspruch auf soziodemografischen Lastenausgleich, da die Werte bei den Teilindikatoren Armut und Altersstruktur deutlich unter dem Durchschnitt liegen.

Frage 14: Die Liegenschaft Gubel ist Landwirtschaftszone, demzufolge nicht zonenkonform für eine Unterbringung von Asylanten, teilt die Regierung diese Ansicht auch?

Der Bund muss, bevor er Asylsuchende in der Unterkunft auf dem Gubel unterbringt, ein Gesuch um Nutzungsänderung ausserhalb der Bauzone beantragen. Die Eröffnung einer Notunterkunft der Armee für Asylsuchende in der ehemaligen Militärunterkunft Gubel stellt eine Nutzungsänderung im Sinne von § 44 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes dar. Sie bedarf gemäss Art. 25 Abs. 2 RPG der Zustimmung des Amtes für Raumplanung für ein Bauvorhaben

(hier Umnutzung) ausserhalb der Bauzone und einer Bewilligung der zuständigen Gemeindebehörde.

Bislang hat der Bund noch kein Umnutzungsgesuch eingereicht. Sollte er dies tun, dann ist das entsprechende Verfahren abzuwarten. Solange keine rechtskräftige Bewilligung vorliegt, werden gemäss Medienmitteilung des Bundes auch keine Asylsuchende im Gubel untergebracht.

Antrag:

Kenntnisnahme

Zug,

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Joachim Eder

Der Landschreiber: Tino Jorio