

Ausländer ohne gültige Aufenthaltserlaubnis

Frage

Der Bund gewährt Asylsuchenden, die von einem Nichteintretensentscheid betroffen sind, keine materielle Hilfe mehr.

Für den Kanton Freiburg scheinen zahlreiche Personen von dieser Bestimmung betroffen zu sein.

Als Schwarzaufenthalter, Wirtschaftsflüchtlinge oder Immigranten aus verschiedenen Gründen, oft aus Notwendigkeit, haben diese Personen das Asylrecht missbraucht und müssen deshalb das Gebiet der Eidgenossenschaft verlassen.

Diese Situation beschäftigt mich, und ich ersuche den Staatsrat um Auskünfte zu den folgenden Fragen :

1. Welche Absichten hegt der Staatsrat in Bezug auf das künftige Los der betroffenen Personen, vor allem was ihre Rückführung angeht ?
2. Wie hoch sind die Kosten ihrer Aufnahme und ihres Unterhalts zu Lasten des Staates ?
3. Kann der Staatsrat erklären, wie er eine rezeptive Haltung gegenüber Ausländern ohne gültige Aufenthaltsbewilligung und die Übernahme der damit verbundenen materiellen Belastung damit vereinbaren will, dass die Justiz jene bestraft, die aus humanitären Gründen einen Ausländer, der sich in eben dieser Situation befindet, bei sich aufnehmen und betreuen ?

17. Juni 2004

Antwort des Staatsrats

Vorwort

Am 1. April 2004 sind das Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003 über das Entlastungsprogramm 2003 und die revidierten Asylverordnungen in Kraft getreten. Diese neuen Gesetzesbestimmungen schreiben namentlich vor, Asylsuchende mit einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid (NEE) aus dem Geltungsbereich des Asylgesetzes (AsylG) auszuschliessen. Demzufolge gelten diese von einem NEE Betroffenen als Personen ohne Aufenthaltserlaubnis, die dem Gesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) unterstellt sind. Sie sind somit aus dem Sozialhilfesystem nach dem AsylG ausgeschlossen, das zu Lasten des Bundes geht. Die Kantone bleiben für den Vollzug der Wegweisung dieser Personen verantwortlich. Sie sind zuständig für die Gewährung und Übernahme der Nothilfe im Sinne von Artikel 12 der Bundesverfassung (BV) - eine Hilfe, die nach dem Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger und den kantonalen Sozialhilfegesetzen gewährt wird. Nach Artikel 14f (neu) ANAG richtet der Bund den Kantonen Pauschalentschädigungen für die Ausgaben in Verbindung mit der Nothilfe und die Kosten des Wegweisungsvollzugs aus. Es handelt sich hier um eine eidgenössische Abschreckungspolitik, um die Zahl von Asylgesuchen zu verringern, und einen Lastentransfer an die Kantone.

Unter den Personen mit einem Nichteintretensentscheid sind vier Kategorien zu unterscheiden, mit einer jeweils anderen Problemlage :

1) **Personen mit einem NEE, der nach dem 1. April 2004 rechtskräftig wurde, und die keinem Kanton zugewiesen werden**

Das Verfahren ist sehr kurz : Innert 30 Tagen, während des Aufenthalts der Person in der BFF-Empfangsstelle, wird der Entscheid gefällt; die oder der Asylsuchende verfügt über eine Beschwerdefrist von fünf Tagen, danach tritt der Entscheid in Kraft und wird der betroffenen Person an Ort und Stelle, das heisst in der Empfangsstelle, gemeldet. Diese Person befindet sich somit in einer illegalen Situation und muss die Schweiz innert 24 Stunden eigenständig verlassen. Solche Personen nun können im Kanton auftauchen oder von einem Aufenthaltskanton in den Kanton Freiburg transferiert werden, wenn letzterer für den Wegweisungsvollzug bezeichnet wird. Am 30. Juni 2004 wurde der Kanton vom Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) als virtueller Zuweisungskanton für den Vollzug der Wegweisung von 13 nicht zugewiesenen NEE-Personen bezeichnet. Tauchen diese Personen auf, ist der Kanton zuständig für den Wegweisungsvollzug und die Gewährung der Nothilfe.

2) **Personen mit einem NEE, der nach dem 1. April 2004 rechtskräftig wurde, und die einem Kanton zugewiesen worden sind**

Wenn das Verfahren nicht innert 30 Tagen abgeschlossen wird, das heisst innert der maximalen Aufenthaltszeit einer Person in der BFF-Empfangsstelle, wird die oder der Asylsuchende einem Kanton zugewiesen (Aufnahme und Beherbergung). Am 30. Juni 2004 betrifft dies rund dreissig Personen für den Kanton Freiburg.

3) **Personen, deren Asylverfahren länger als 6 Monate gedauert hat und deren NEE nach dem 1. April 2004 rechtskräftig wurde**

Diese Personenkategorie wurde am 30. Juni 2004 vom BFF eingeführt, um einerseits einem Beschluss der Asylrekurskommission (ARK) Rechnung zu tragen und zum anderen den Erwartungen der Kantone zu entsprechen : diese hatten auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die sich bei der Anwendung der neuen Bestimmungen auf Personen stellen, welche ihr Asylgesuch vor dem 1. April 2004 eingereicht haben und die sich zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des NEE seit einer gewissen Zeit in der Schweiz aufhielten. Diese neue Bestimmung wird rückwirkend auf den 1. April 2004 angewendet. Am 30. Juni 2004 betrifft dies rund zehn Personen für den Kanton Freiburg.

4) **Personen, deren NEE vor dem 1. April 2004 rechtskräftig wurde**

Diese Personen leben in Beherbergungsstrukturen, die Asylsuchenden vorbehalten sind, entweder in Erstaufnahmezentren oder in Wohnungen. Diese Beherbergungsstrukturen werden vom freiburgischen Roten Kreuz (FRK) geführt, das vom Staat mit der Sozialhilfe an Asylsuchende betraut wurde. Im Kanton Freiburg beläuft sich ihre Zahl am 30. Juni 2004 auf 119 Personen. Einige von ihnen sind unserem Kanton seit mehreren Monaten oder sogar Jahren zugewiesen. Bis heute war es nicht möglich, ihre Wegweisung zu vollziehen, da das Amt für Bevölkerung und Migration (BMA) auf erhebliche technische Hindernisse in Sachen Identifizierung, Reise- und Rückübernahmepapiere stösst.

Antwort auf Frage 1

In Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen gedenkt der Staatsrat nicht, diese Situationen anders zu behandeln als die Fälle anderer Ausländerinnen und Ausländer ohne gültige Aufenthaltserlaubnis. Nicht nur ergeht an jede betroffene Person die Mahnung, sich den gefällten Entscheiden zu unterziehen. Regelmässig zur Anwendung kommen zudem namentlich die Zwangsmassnahmen für ausländische Staatsangehörige, die gehalten sind, die Schweiz zu verlassen und die sich dieser Verpflichtung entziehen. Im ersten Halbjahr 2004 wurden 45 Personen in Gewahrsam genommen, um ihre Wegweisung sicherzustellen.

Antwort auf Frage 2

Je nach den vier obgenannten Kategorien sind die Auswirkungen und die Kosten zu Lasten des Kantons unterschiedlich, sowohl unter dem Aspekt der sozialen Betreuung als auch im polizeilichen Bereich.

1. **Personen mit einem NEE, der nach dem 1. April 2004 rechtskräftig wurde, und die dem Kanton nicht zugewiesen wurden**, haben auf Gesuch Anspruch auf eine Nothilfe nach Artikel 12 BV, das heisst auf ein Bett und eine Minimalhilfe, vorzugsweise in Naturalien und für eine begrenzte Dauer. Für die Bewältigung dieser Situation hat der Kanton eine « niederschwellige » Aufnahmestruktur vorgesehen. Diese verfügt über 20 Plätze, wird von der Asylabteilung des FRK geführt und erteilt den betroffenen Personen eine befristete Hilfe in Form von Sachleistungen. Die Hilfe besteht in einem warmen Abendessen und einem Frühstück. Sie wird nur Personen gewährt, die von der Kantonspolizei identifiziert worden sind. Eine Zusammenarbeit mit dem Kantonsspital und den vom FRK geführten Gesundheitszentren für Asylsuchende stellt die gesundheitliche Notfallversorgung sicher. Diese « niederschwellige » Aufnahmestruktur befindet sich in einem der Pavillons des Asylantenheims la Poya, in Freiburg. Sie entspricht den Empfehlungen der Konferenz der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) in Sachen Nothilfe. Diese Hilfe stellt einen grundlegenden Anspruch nach Artikel 12 BV dar, sie liegt aber unter den üblichen Sozialhilfenormen. Die Aufnahmestruktur ist inzwischen betriebsbereit. Angesichts der wenigen Nachfragen und der deshalb unverhältnismässigen Betriebskosten hat sie ihre Türen jedoch noch nicht geöffnet. Die vier Personen aber, die um Nothilfe ersucht haben und von der Kantonspolizei identifiziert wurden, wurden in den Beherbergungsstrukturen des FRK untergebracht. Sie erhielten eine gekürzte materielle Hilfe nach den Normen, welche die Direktion für Gesundheit und Soziales gemäss den Empfehlungen der SODK festgesetzt hat. Der Bund richtet dem Kanton, der für den Vollzug der Wegweisung einer Person mit NEE bezeichnet worden ist, eine Entschädigung von 600 Franken je Person aus.
2. **Personen mit einem NEE, der nach dem 1. April 2004 rechtskräftig wurde, und die dem Kanton zugewiesen wurden**, sind aufgefordert, die vom FRK geführten Beherbergungsstrukturen innert 10 Tagen nach dem Inkrafttreten des NEE zu verlassen. Ab dem 11. Tag können diese Personen nur noch Nothilfeleistungen nach Artikel 12 BV erhalten, deren Umfang von der Direktion für Gesundheit und Soziales gemäss den Empfehlungen der SODK festgesetzt worden ist. Das Kantonale Sozialamt (KSA) hat schon eine Reihe Entscheide gefällt, die das Ende des Anspruchs auf die Unterbringung in den vom FRK geführten Beherbergungsstrukturen betreffen, und die vom BMA und von der Kantonspolizei eingeleiteten Verfahren für die Ausschaffung aus den Asylantenheimen sind im Gang. Für diese Personen vergütet der Bund die gewöhnlichen Sozialhilfepauschalen nur bis zehn Tage nach dem Inkrafttreten des NEE. Solange sie in den vom FRK geführten Beherbergungsstrukturen untergebracht sind, bleiben diese Personen der Krankenversicherung angeschlossen.
3. **Personen, deren Asylverfahren länger als 6 Monate gedauert hat und bei denen der NEE nach dem 1. April 2004 rechtskräftig wurde**, haben eine Frist von 30 Tagen seit dem Inkrafttreten des NEE, um die vom FRK geführten Beherbergungsstrukturen zu verlassen. Ab dem 31. Tag können diese Personen nur noch Nothilfeleistungen nach Artikel 12 BV erhalten, deren Umfang von der Direktion für Gesundheit und Soziales gemäss den Empfehlungen der SODK festgesetzt worden ist. Das KSA hat schon eine Reihe Entscheide gefällt, die das Ende des Anspruchs auf die Unterbringung in den vom FRK geführten Beherbergungsstrukturen betreffen, und die vom BMA und von der Kantonspolizei eingeleiteten Verfahren für die Ausschaffung aus den Asylantenheimen sind im Gang. Für diese Personen vergütet der Bund den Kantonen die gewöhnlichen Sozialhilfepauschalen während 30 Tagen seit dem

Inkrafttreten des NEE. Solange sie in den vom FRK geführten Beherbergungsstrukturen untergebracht sind, bleiben diese Personen der Krankenversicherung angeschlossen.

4. **Personen mit einem NEE, der vor dem 1. April 2004 rechtskräftig wurde**, werden aufgefordert, die offiziellen Beherbergungsstrukturen des FRK bis zum 31. Dezember 2004 zu verlassen. Seit dem 1. April sind sie persönlich vom Kantonalen Sozialamt (KSA) und vom Amt für Bevölkerung und Migration (BMA) über die Änderung ihres Status und ihre Pflicht, die Schweiz innert kürzester Frist zu verlassen, informiert worden. Bis zum 30. Juni 2004 konnten sie sich bei der Rückkehrberatungsstelle anmelden, um ihre Rückkehr vor dem 30. September zu organisieren und eine Rückkehrhilfe zu Lasten des Bundes zu erhalten. 35 Personen haben sich gemeldet und wurden von der Rückkehrberatungsstelle beraten. 18 Personen haben sich fristgemäss für eine Rückkehr bis zum 30. September angemeldet und kamen in den Genuss eines Spezialprogramms für Rückkehrhilfe. Bis heute sind 12 kontrollierte Abreisen erfolgt. Diese Personen wurden auch persönlich informiert, dass sie ab 1. Juli 2004 keine Leistungen mehr nach der Asylgesetzgebung beanspruchen können und nur noch in den Genuss von gekürzten Leistungen im Sinne der Nothilfe nach Artikel 12 BV kommen, deren Umfang von der Direktion für Gesundheit und Soziales gemäss den Empfehlungen der SODK festgesetzt worden ist. Es wurde ihnen auch gesagt, dass sie gegebenenfalls eine zwangsweise Rückführung zu gewärtigen haben. Für diese Personen vergütet der Bund die Sozialhilfekosten bis längstens 31. Dezember 2004. Solange sie in den vom FRK geführten Beherbergungsstrukturen untergebracht sind, bleiben diese Personen der Krankenversicherung angeschlossen.

Kosten

Infolge der Befürchtungen, die wiederholt von den Kantonen, Städten und Gemeinden geäussert wurden - dass nämlich diese Massnahmen eine Lastenverlagerung vom Bund auf die Kantone und die Gemeinden führen würden – verpflichtete sich der Bundesrat, diese allfällige Lastenverlagerung zu entschädigen. Zwecks Überprüfung, ob die von den Kantonen vorgebrachten Befürchtungen wohlbegründet sind, hat das BFF ein **Monitoring** eingeführt. Dieses Verfahren besteht nach dem Willen des Gesetzgebers namentlich darin, die tatsächlich anfallenden Kosten während einer befristeten Zeit zu überprüfen (s. Art. 14f Abs. 3 ANAG). Der Kanton hat das Kantonale Sozialamt und das Amt für Bevölkerung und Migration als Kontaktorgane des BFF für die Übermittlung der Informationen bezeichnet, die für dieses Monitoring notwendig sind. Es geht darum, die sozialen, gesundheitsbezogenen und kantonspolizeilichen Ausgaben, die sich aus der Einführung dieser Bestimmungen ergeben, bestmöglich herauszukristallisieren.

Die vom 1. April bis zum 30. Juni 2004 gesammelten Daten wurden dem BFF am 27. Juli 2004 übermittelt. Die Ausgaben, die dem Kanton im Laufe dieses ersten Vierteljahres für diese vier NEE-Kategorien entstanden sind, betragen 29'316.15 Franken für die Sozialhilfeleistungen (Unterhalt, Unterkunft, Krankenkasse) - davon 264 Franken für die Kategorie 1 (dem Kanton nicht zugewiesene NEE-Personen) - sowie 90'739.55 Franken für die Betriebskosten (Mietzins für die « niederschwellige » Aufnahmestruktur, Betreuungspersonal und Verwaltungskosten).

Antwort auf Frage 3

Entgegen der Interpretation von Grossrat Brönnimann kann die Handlungsweise des Staatsrats auf keinen Fall als rezeptive Haltung gegenüber ausländischen Personen ohne gültige Aufenthaltserlaubnis verstanden werden. Nach Artikel 12 der Bundesverfassung hat jedwede Person, die sich in einer Notlage befindet, Anspruch auf Hilfe und auf den Erhalt der unverzichtbaren Mittel für ein menschenwürdiges Dasein. Aufgrund dieser Bestimmung trägt der Staat somit die Verantwortung für den minimalen Existenzbedarf der betroffenen Ausländerinnen und Ausländer während des Prozesses ihrer Identifizierung und der Bewerkstelligung ihrer Rückführung. Hingegen geht es nicht an, dass eine Privatperson sich an die Stelle der zuständigen Behörde setzt. Andernfalls setzt sie sich den

Strafbestimmungen aus, nach denen die Erleichterung des illegalen Aufenthaltes in der Schweiz sanktioniert wird.

Freiburg, den 17. August 2004