

Beschluss Nr. 735/2022

Schwyz, 27. September 2022 / jh

Interpellation I 7/22: Überallokation von Asylsuchenden in einzelnen Gemeinden
Beantwortung

1. Wortlaut der Interpellation

Am 8. April 2022 haben die Kantonsräte Manuel Mächler und Dr. Peter Meyer folgende Interpellation eingereicht:

«Die Abteilung Asylwesen des Amtes für Migration ist gestützt auf § 12 Abs. 2 des Migrationsgesetzes verantwortlich für die Verteilung von Asylsuchenden innerhalb des Kantons Schwyz. Die Verteilung wird anhand des innerkantonalen Verteilschlüssels vorgenommen, der vom Regierungsrat festgelegt wird. In der Praxis verursacht die Verteilung gemäss Verteilschlüssel öfters Anlass zu Diskussionen.

Im vergangenen Jahr wurde publik, dass sich das zuständige Amt, jedoch in vorheriger Absprache mit der Gemeinde dazu bereit erklärt hatte, der finanziell angeschlagenen Gemeinde Schübelbach, Asylsuchende, die bereits der Gemeinde Altendorf zugeteilt wurden, aufzunehmen. Dies obwohl die Gemeinde Schübelbach mutmasslich zu diesem Zeitpunkt im Verhältnis zu anderen Gemeinden bereits überbelegt war. Grundsätzlich sind die Gemeinden dazu verpflichtet, die ihnen zugewiesenen Asylsuchenden aufzunehmen. Nichts desto trotz kommt hier die Vermutung auf, dass das Amt für Migration den Weg des kleineren Widerstands wählt und denjenigen Gemeinden mehr Asylsuchende, und dies auf Kosten des Steuerzahlers der Gemeinde (Bundesbeiträge nicht kostendeckend) zuteilt, die Asylsuchende offener empfangen als andere Gemeinden. Insofern noch problematischer ist, dass in diesen Gemeinden nach sieben Jahren eine signifikante Anzahl von Asylsuchenden der wirtschaftlichen Sozialhilfe zur Last fallen. Dies wird nach den im Jahr 2015 ausgelösten Flüchtlingsströmen im Jahr 2022 Auswirkungen auf die Gemeinderechnungen haben. In Anbetracht des Krieges in der Ukraine wird die Gesamtzahl der Asylsuchenden erneut wieder zunehmen.

Angesichts des oben erwähnten Falls, des Krieges in der Ukraine und den bestehenden Verunsicherungen in Bezug auf die Soll-/Ist-Belegung anhand des bekannten Verteilschlüssels bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragen.

- 1. Wie hoch war die Soll-/Ist-Belegung (inkl. Angabe des Verteilschlüssels) in absoluten und relativen Zahlen zwischen den Schwyzer Gemeinden? Angaben per 31. März 2022, per 30. April 2021 (Altendorf-Schübelbach-Fall), per 30. April 2016 und per 30. April 2015.*
- 2. Was sind die Gründe für die signifikanten Abweichungen (falls wirklich vorhanden) in Bezug auf die Ist-/Soll-Belegung zwischen den Gemeinden?*
- 3. Gibt es eine Korrelation zwischen der Belegungsrate und den aggregierten Kosten der beeinflussbaren Sozialkosten der jeweiligen Gemeinden (i.e. wirtschaftliche Sozialhilfe für Schweizer/innen und Ausländer/innen)?*

Wir bedanken uns beim Regierungsrat für die zeitnahe Beantwortung dieser Fragen.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Es gilt zu unterscheiden zwischen

1. Asyl- und Schutzsuchenden sowie vorläufig aufgenommenen Ausländern, welche dem nationalen Recht unterstehen (insbesondere dem Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 [AIG, SR 142.320] und Asylgesetz vom 26. Juni 1998 [AsylG, SR 142.31]);
2. Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen, welche dem Völkerrecht unterstehen (Abkommen über die Rechtstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 [Genfer Flüchtlingskonvention, GFK, SR 0.142.30]).

Während die Genfer Flüchtlingskonvention den Flüchtlingen die freie Wahl des Wohnorts innerhalb des Kantons einräumt und zwar unabhängig, ob diese von der Sozialhilfe abhängig sind oder nicht, wird die freie Wahl des Wohnorts von Asyl- und Schutzsuchenden sowie vorläufig aufgenommenen Ausländern insoweit eingeschränkt, als sie nur dann den Wohnort frei wählen können, wenn sie sich nachhaltig von der Sozialhilfe gelöst haben.

Da Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge in der Regel nicht in der Lage sind, sich eine eigene Unterkunft zu suchen, erfolgt unter Berücksichtigung des Verteilschlüssels eine Erstzuweisung von den Durchgangszentren (DGZ) in die Gemeinde, obwohl sie ihren Wohnsitz innerhalb des Zuweisungskantons frei wählen könnten.

Wenn Asyl- und Schutzsuchende oder vorläufig aufgenommene Ausländer den Wohnort wechseln wollen, obwohl sie von Gesetzes wegen keine freie Wahl des Wohnorts haben, können sie dem Amt für Migration, Abteilung Asylwesen, einen begründeten Antrag stellen. Auch wenn ein solcher Wechsel gesetzlich nicht vorgesehen ist, hört die Abteilung Asylwesen die Zuzugsgemeinde vorgängig an und entscheidet dann über das Gesuch. So hat es sich auch zugetragen im eingangs von den Interpellanten geschilderten Fall, wo eine Zuweisung erst nach Zustimmung der Zuzugsgemeinde erfolgte.

Machen hingegen Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge von ihrem Recht Gebrauch, den Wohnort zu wechseln, so verfasst die Abteilung Asylwesen erst nach Anmeldung bei der Einwohnerkontrolle der Zuzugsgemeinde ein Zuzugsschreiben, dies unbesehen, ob die Ge-

meinde beim Verteilschlüssel im Plus oder Minus liegt. Selbstverständlich wird die Anzahl Zuzüger, wenn sie noch im aktiven Verteilschlüssel geführt werden, alsdann dem Verteilschlüssel angerechnet.

Es kann vorkommen, dass direkte Zuweisungen aus den DGZ über längere Zeit ausbleiben, weil berechnete Personen, die im Verteilschlüssel berücksichtigt werden, laufend zuziehen und diesen füllen. Dies ist insbesondere bei der Gemeinde Lachen der Fall. Ebenfalls können sich Geburten und Familiennachzüge auf den Verteilschlüssel auswirken. Damit kommt es zu sogenannten «zwingenden» Zuweisungen.

Wie lange eine Person des Asyl- und Flüchtlingswesens im Verteilschlüssel berücksichtigt wird, richtet sich nach der maximal möglichen Bezugsdauer der Bundesbeiträge. So werden Flüchtlinge und Schutzbedürftige für die Dauer von fünf Jahren ab Gesuchseinreichung berücksichtigt, vorläufig aufgenommene Ausländer und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge hingegen für die Dauer von sieben Jahren ab Einreise in die Schweiz. Nach Ablauf dieser Fristen gehen die betroffenen Personen des Asyl- und Flüchtlingswesens in die volle Zuständigkeit der Gemeinden über. Die diesbezüglichen gesetzlichen Regelungen finden sich in § 24 des Kantonalen Gesetzes zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz vom 21. Mai 2008 (Migrationsgesetz [MigG, SRSZ 111.200]) und in § 14 der Vollzugsverordnung zum Kantonalen Gesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz vom 2. Dezember 2008 (MigV, SRSZ 111.211). Die Befristung der Beiträge wird auf Bundesebene so begründet, dass die festgesetzte Zeitdauer im Durchschnitt ausreicht, um eine Person nachhaltig von der Sozialhilfe zu lösen.

Die Gemeinden sorgen in Zusammenarbeit mit dem Kanton und geeigneten Stellen für die Integration der ausländischen Bevölkerung (§ 8 Abs. b MigG). In den vergangenen Jahren hat der Kanton sein Unterstützungsangebot erheblich ausgebaut. So wurden

- Deutschkurse intensiviert;
- weiterführende Kurse in Mathematik und Informatik ins Leben gerufen;
- Migranten während des längeren Aufenthalts im DGZ besser auf das Gemeindeleben vorbereitet;
- Jobcoaching-Angebote flächendeckend angeboten.

2.2 Beantwortung der Fragen

2.2.1 Wie hoch war die Soll-/Ist-Belegung (inkl. Angabe des Verteilschlüssels) in absoluten und relativen Zahlen zwischen den Schwyzer Gemeinden? Angaben per 31. März 2022, per 30. April 2021 (Altendorf-Schübelbach-Fall), per 30. April 2016 und per 30. April 2015.

Das Amt für Migration verwendet, wie die meisten Kantone, im Asylbereich das Informatiktool «Tutoris.Net» von Infogate. Die Software erlaubt keine rückwirkenden Analysen des Verteilschlüssels, ist aber immer tagesaktuell. Es liegen jedoch einige frühere Listen vor, die für Berechnungen verwendet wurden.

Der hinterlegte Verteilschlüssel in Tutoris.Net ist ein reines Planungsinstrument. Der Wunsch, die Tabelle mit dem Verteilschlüssel zu veröffentlichen, ist sporadisch geäußert worden. Bis anhin hat das Amt für Migration die Veröffentlichung mit der Begründung abgelehnt, dass eine Tabelle nur einen tagesaktuellen Stand abbildet, jedoch diverse Faktoren wie vereinbarte Transfers, Wegfall aus dem Verteilschlüssel, Geburten, angekündigte Gemeindewechsel respektive Kantonswechsel, erwartete Zuzüge, Kompensationen vergangener Über- oder Unterbelegung oder die in den jeweiligen Gemeinden vorhandene Wohnstruktur usw. ausblendet und nicht berücksichtigt. Hinzu

kommen noch Vereinbarungen aus individuell-konkreten Gründen (unerwarteter Wegfall einer grösseren Kollektivunterkunft, Instandsetzung oder Bau einer Kollektivunterkunft usw.).

Bei den Zuweisungen werden unter anderen folgende Faktoren berücksichtigt:

- Hat eine Gemeinde aufgrund von Zuzügen längere Zeit über dem Aufnahmesoll gelegen, wird diese Gemeinde über eine analoge Zeit unter dem Soll belassen.
- Werden Geburten in Kürze erwartet (Neugeborene zählen im Verteilschlüssel), so werden diese Plätze im Soll belassen.
- Fallen Personen des Asylwesens in absehbarer Zeit aus dem Verteilschlüssel, so kann es dazu kommen, dass es überschneidend zu einer kurzfristigen Überbelegung kommt.
- Hat eine Gemeinde in der Vergangenheit Personen des Asylwesens innerhalb einer kurzen Zeit aufgenommen, so fallen diese ebenfalls konzentriert aus dem Verteilschlüssel, wodurch es zu einem erheblichen Minus kommen kann, das nicht sofort, sondern sukzessive ausgeglichen wird.
- Beim Zuzug oder Wegzug von Personen des Asylwesens mit freier Wahl des Wohnorts, welche noch der Aufnahmepflicht angerechnet werden können, wird das Amt für Migration jeweils nachträglich informiert, hat aber auf diese Bewegungen keinen Einfluss.
- Individuell-konkrete Gründe (Beispiel Galgenen): Ende Juli 2021 zerstörte eine Überschwemmung einen erheblichen Teil der Asylunterkünfte in Galgenen. Schon zuvor verlor Galgenen zwei Wohnungen infolge Brand. Die Gemeinde ersuchte um einen Zuweisungsstopp, um zuerst die verlorenen Unterkünfte ersetzen zu können. Dieser wurde ihr über einen längeren Zeitraum gewährt. Hierdurch und durch zusätzliche Gemeindewechsel geriet die Gemeinde in ein Minus. Anfang 2022 wurde ein etappenweiser Ausgleich beschlossen, der am 31. März 2022 realisiert wurde. Mit der Erhöhung des Verteilschlüssels per 1. Juni 2022 aufgrund des Ukrainekriegs sowie Wegzugsbewegung kam die Gemeinde erneut ins Minus.
- Folgen der Flüchtlingswelle 2015 (Beispiel Freienbach): Der überwiegende Teil der damaligen Asylsuchenden erhielt eine vorläufige Aufnahme. Die Gemeinde Freienbach hatte damals ihr Soll auszugleichen. Sieben Jahre später heisst dies, dass Ende 2022 überproportional viele Personen aus dem Verteilschlüssel fallen werden. Daher hat die Asylkoordination die Gemeinde Freienbach bereits anvisiert, diese Gegebenheit bei ihrer Unterkunftsplanung zu berücksichtigen.

Befindet sich eine Gemeinde längerfristig im Minus, wird sie aufgefordert, das Soll zeitnah auszugleichen, ansonsten riskiert sie eine Ersatzvornahme. Befindet sich eine Gemeinde im Aufnahme-minus, so können ihr Personen zugewiesen werden, unabhängig davon, ob eine andere Gemeinde ebenfalls im Minus ist. Wichtig in diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass sich unkooperatives Verhalten für eine Gemeinde nicht lohnt. Die Ersatzabgabe ist in § 15 MigV pro Asylsuchenden und Tag unter Berücksichtigung der Anzahl im Minus stehenden Personen derart bemessen, dass eine Gemeinde finanziell immer schlechter fährt, wenn sie diesen Weg wählt.

Weiter gilt es zu beachten, dass in der Ausnahmesituation infolge des Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine der Zuweisungsmechanismus faktisch ausgesetzt wurde. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) beauftragte die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) mit der Platzierung von ukrainischen Migranten in Gastfamilien. Dies führte zu Direktzuweisungen durch das SEM, womit innerkantonale Regelungen nicht berücksichtigt werden konnten. In der Folge lagen die Zuweisungen in einige Gemeinden deutlich über ihrem Soll, darunter die Gemeinden Wollerau, Lachen, Oberiberg und Morschach. Diese vorübergehende Überbelastung wurde und wird nun sukzessive ausgeglichen. Die Datenbank der SFH wurde inzwischen der Caritas Schweiz übergeben, die im Auftrag des Kantons Schwyz die restlichen Gastfamilien überprüft und diese den Gemeinden als Unterbringungsalternativen zur Verfügung stellt.

2.2.2 Was sind die Gründe für die signifikanten Abweichungen (falls wirklich vorhanden) in Bezug auf die Ist-/Soll-Belegung zwischen den Gemeinden?

Vgl. Ziffer 2.2.1.

2.2.3 Gibt es eine Korrelation zwischen der Belegungsrate und den aggregierten Kosten der beeinflussbaren Sozialkosten der jeweiligen Gemeinden (i.e. wirtschaftliche Sozialhilfe für Schweizer/innen und Ausländer/innen)?

Eine direkte Korrelation zwischen der Belegungsrate und den aggregierten Kosten ist zu bezweifeln, da eine Vielzahl von Faktoren eine allfällige über- oder unterproportionale Belastung durch Kosten der Sozial- und Asylsozialhilfe bewirken. So können die Kosten im Asylwesen auch durch wenige Sonderfälle aus dem Lot geraten. Wenn beispielsweise eine kleine Gemeinde eine Person zugewiesen bekommt, bei der nach vertieften Abklärungen eine seltene Krankheit diagnostiziert wird und die Person daher in eine Sonderbetreuung muss, so schlägt sich das in den Sozialkosten der Gemeinde überproportional nieder.

Das Amt für Migration ist nicht nur um einen steten Ausgleich und eine faire Lastenteilung bemüht, sondern auch um die Harmonisierung und Professionalisierung der Asylsozialhilfe in den Gemeinden. Es hat in Zusammenarbeit mit ausgewählten Gemeinden aus allen Kantonsteilen sowie dem Verband Schweizer Gemeinden und Bezirke (VSZGB) das Handbuch für Asylsozialhilfe herausgegeben. Letztlich führt eine einheitliche Vorgehensweise, gemeinsame Standards der Gemeinden und eine auf die soziale und wirtschaftliche Integration fokussierte Zusammenarbeit der Gemeinden am effektivsten zu einer Vermeidung von ungleichen und unfairen Kostenbelastungen.

Beschluss des Regierungsrates

1. Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements wird beauftragt, die Antwort im Kantonsrat zu vertreten.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departemente.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

