

Schlussbericht der Arbeitsgruppe

„Sicherheitszentrum für verhaltensauffällige und unkooperative Asylsuchende“

Solothurn, 19. Januar 2005

Kurzfassung

Mit der Motion (Kr. Nr. M 132/2003) vom 3. September 2003 wurde der Regierungsrat ersucht, eine kantonsrätliche Vorlage zur Realisierung eines Sicherheitszentrums für „renitente Asylbewerber“ auszuarbeiten, welches entweder vom Kanton Solothurn alleine oder zusammen mit anderen Kantonen erstellt und betrieben wird. Der Regierungsrat nahm zur Motion Stellung und beantragte die Nichterheblichkeitserklärung. Am 17. Dezember 2003 hat der Kantonsrat entgegen dem Antrag der Regierung die Motion „Sicherheitszentrum für renitente Asylbewerber“ als erheblich erklärt. Zur Klärung der Frage eines Sicherheitszentrums setzte der Regierungsrat eine Arbeitsgruppe ein. Diese setzte sich in 5 Sitzungen einlässlich mit der Problematik auseinander.

Die Arbeitsgruppe stellte fest, dass sich seit Erheblichkeitserklärung der Motion die Situation im Asylbereich massiv verändert hat. Aufgrund des starken Rückgangs an Asylgesuchen und des Ausschlusses von Personen mit Nichteintretensentscheiden (NEE) musste die Anzahl betriebener Zentrenplätze massiv reduziert werden und die Zahl der im Kanton Solothurn anwesenden Asylsuchenden ist ebenfalls kontinuierlich sinkend. Weitere geplante Verschärfungen im Asylbereich deuten auf sinkende Zahlen. Auch zeigte sich, dass Renitenz und Dissozialität juristisch kaum fassbare Begriffe sind und in ein Sicherheitszentrum nur verhaltensauffällige und unkooperative Asylsuchende zugewiesen werden könnten. Aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen bestehen nur wenig Möglichkeiten zur Sanktion oder Korrektur. Fest steht auch, dass die Zuweisung in ein Sicherheitszentrum nicht als Ersatz für strafrechtlich zu ahndende Tatbestände oder im Sinne der fürsorgerischen Freiheitsentziehung dienen kann. Die Realisierung eines Sicherheitszentrums, wie mit der Motion gefordert, verlangt zudem nach formell gesetzlichen Grundlagen.

Eine Zusammenarbeit mit anderen Kantonen zur Betreibung eines Sicherheitszentrums erweist sich aufgrund der Umfrage als kaum realistisch. Einige Kantone befassen sich gar nicht mit dieser Problematik, andere wiederum haben ihre diesbezüglichen Bestrebungen aufgegeben. Das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag eines speziellen Sicherheitszentrums wird in Bezug auf seine Wirksamkeit in Frage gestellt. Die Arbeitsgruppe hat zum gegenwärtigen Zeitpunkt auch darauf verzichtet, die Standortfrage zu klären. Die Bestimmung eines Standortes hätte sofort politische Dimensionen angenommen. Eine sachliche Auseinandersetzung mit der Bedürfnis- und Bedarfsfrage wäre kaum mehr möglich gewesen. Als Alternativlösung zur Realisierung eines wirksamen Sicherheitszentrums hat die Arbeitsgruppe verschiedene Möglichkeiten abgewogen. Sie ist zum Schluss gekommen, dass unter den gegebenen Voraussetzungen die Unterbringung von verhaltensauffälligen und unkooperativen Asylsuchenden in einem Zentrum mit Minimalstrukturen die klar bessere Option darstellt. Zusätzlich wurden in letzter Zeit diverse flankierende Massnahmen (Ein- und Ausgrenzungen, Hausverbote, Verzeigungen, Kürzungen und Streichungen von Sozialhilfeleistungen, Asylhandbuch, Wohngruppen, Ausbau der Gemeindeberatung, etc.) verstärkt oder neu geschaffen. Dies hat eine deutliche Verbesserung bei der Lösung von schwierigen Fällen gebracht.

Nach einlässlicher Prüfung schlägt die Arbeitsgruppe daher vor, auf die Realisierung eines Sicherheitszentrums für verhaltensauffällige und unkooperative Asylsuchende zu verzichten. Stattdessen ist ein „Minimalzentrum“ für diesen Personenkreis zu realisieren. Das Departement des Innern ist über das Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit mit der Prüfung der Umsetzung zu beauftragen. Bestehende Strukturen sind nach Möglichkeit zu nutzen und die flankierenden Massnahmen sind weiterzuführen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage	3
1.1	Motion	3
1.2	Arbeitsgruppe.....	4
2.	Tätigkeit und Feststellungen der Arbeitsgruppe.....	5
2.1	Vorgehen	5
2.2	Grundlagen.....	5
2.3	Zahlen und Fakten zum Asylbereich.....	5
2.4	Definition des Begriffs "renitent"	6
2.5	Zielpersonen - Zielgruppen	7
2.6	Feststellungen der Arbeitsgruppe.....	7
3.	Abklärungen bei anderen Kantonen.....	8
3.1	Kanton Aargau, Schreiben vom 27. Februar 2004.....	8
3.2	Kanton Basel-Landschaft, Schreiben vom 15. März 2004.....	8
3.3	Kanton Jura, Schreiben vom 14. April 2004	8
3.4	Kanton St. Gallen	8
3.5	Kanton Tessin	9
3.6	Kanton Luzern	9
3.7	Kanton Bern.....	9
3.8	Weitere Kantone	9
4.	Standortfrage	9
5.	Alternativen zu einem Sicherheitszentrum	10
5.1	„Geschlossenes Zentrum“	10
5.2	„Minimalzentrum“	10
5.3	„Sonderunterbringung plus Minimalstruktur“	11
5.4	„Ambulante Anlaufstelle“, bzw. flankierende Massnahmen	11
6.	Schlussbetrachtungen der Arbeitsgruppe	12
7.	Anträge und Empfehlungen der Arbeitsgruppe	14

Anhang/Beilagen

- Konzeptentwurf "Sicherheitszentrum für verhaltensauffällige und unkooperative Asylsuchende" vom 30. November 2004
- Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Flüchtlingsfragen (EKF)

1. Ausgangslage

1.1 Motion

Mit der Motion (Kr. Nr. M 132/2003) vom 3. September 2003 wurde der Regierungsrat ersucht, eine Vorlage zur Realisierung eines Sicherheitszentrums für renitente Asylbewerber auszuarbeiten, welches entweder vom Kanton Solothurn allein oder zusammen mit anderen Kantonen erstellt und betrieben wird.

Mit Beschluss Nr. 2003/1947 vom 27. Oktober 2003 nahm die Regierung zur Motion Stellung und beantragte die Nichterheblichkeitserklärung. Für die Begründung wird auf den Motionstext verwiesen (siehe Anhang 1).

Der Kantonsrat hat am 17. Dezember 2003 entgegen dem Antrag der Regierung die Motion „Sicherheitszentrum für renitente Asylbewerber“ als erheblich erklärt (73:43 Stimmen). Der Regierungsrat wurde damit ersucht, eine Vorlage zur Realisierung eines Sicherheitszentrums für renitente Asylbewerber auszuarbeiten, welches entweder vom Kanton Solothurn allein oder zusammen mit anderen Kantonen erstellt und betrieben wird. Dieser Beschluss unterlag nicht dem Referendum.

Die Motion beinhaltet nachfolgenden Forderungskatalog:

- Vorlage zur Realisierung eines Sicherheitszentrums für renitente Asylbewerber ausarbeiten
- Ein Sicherheitszentrum durch den Kanton Solothurn allein oder zusammen mit anderen Kantonen betreiben
- Rechtsstaatlichkeit wahren
- Bewegungsfreiheit der dem Sicherheitszentrum zugewiesenen Asylsuchenden einschränken
- Ärgernisse, welche Asylsuchende hervorrufen beseitigen
- Kleinkriminalität eindämmen
- Polizeikorps entlasten

1.2 Arbeitsgruppe

Zur Klärung der Frage, ob im Kanton Solothurn ein solches Sicherheitszentrum geschaffen werden kann, oder ob sich andere Kantone daran beteiligen, bzw. ob der Kanton Solothurn sich an einem Sicherheitszentrum eines anderen Kantons beteiligen will, setzte der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 2004/632 vom 21. März 2004 eine Arbeitsgruppe ein.

Diese soll

- **ein Konzept für ein Sicherheitszentrum ausarbeiten**
- **die Folgekosten aufzeigen**
- **mögliche Standorte eruieren**
- **die Beteiligungsfrage mit anderen Kantonen klären**
- **dem Regierungsrat Bericht erstatten und Antrag stellen.**

Mitglieder der Arbeitsgruppe

Der Arbeitsgruppe gehörten an:

Ehram Beat, Kantonsrat SVP, 4143 Dornach
 Felder Bernhard, AGS, Leiter Sozialhilfe und Asyl (Vorsitz *)
 Gasser Yvonne, Kantonsrätin CVP, 4556 Bolken
 Heutschi Ruedi, Kantonsrat SP, 4614 Hägendorf
 Fürer Bernhard, AfÖS, Jurist, Sachbearbeiter *)
 Kunz André, Adjutant, Dienstchef Einsatzpolizei KAPO *)
 Lüscher Ruedi, Amt für Migration Kt. Bern, Dienstchef Unterbringung
 Rüttimann Heinz, Afin, Controller *)
 Schmied Beat, Kantonsrat, FdP/JL, 4563 Gerlafingen
 Stüdeli Marc, AGS, Sachbearbeiter Asyl Logistik (Protokoll *)
 Weibel Albert, AGS, Gruppenleiter Asyl Logistik*)

*) von Amtes wegen

2. Tätigkeit und Feststellungen der Arbeitsgruppe

2.1 Vorgehen

Die Arbeitsgruppe hielt 5 Sitzungen ab.

Die Arbeitsgruppe setzte sich einlässlich mit der Problematik auseinander. Als Diskussionsgrundlage diente ein vom Vorsitzenden ausgearbeiteter Konzeptentwurf, der sich an ein ähnliches Konzept des Kantons Luzern anlehnte.

Die Diskussionspunkte und Beschlüsse der Arbeitsgruppe sind protokolliert.

2.2 Grundlagen

In die Überlegungen der Arbeitsgruppe zur Frage der Realisierung eines Sicherheitszentrums flossen insbesondere nachfolgende gesetzliche Bestimmungen und Materialien ein:

- Asylgesetz vom 26. Juni 1998
- Bundesgesetz über den Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG)
- Sozialhilfegesetz des Kantons Solothurn vom 2. Juli 1989
- Verordnung zum Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe vom 23. Oktober 1995
- EG ZGB (fürsorgerische Freiheitsentziehung / Vormundschaftliche Massnahmen)
- Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte
- Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950
- Botschaft zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vom 22. Dezember 1993
- Konzept Kanton Luzern für die spezielle Unterbringung von verhaltensauffälligen und unkooperativen Asylsuchenden auf "Twerenegg" Menznau vom 13. Januar 2004
- diverse Medienberichte über die Vorhaben anderer Kantone
- Ausführungen des Kantons Jura vom 11. Februar 2004 über Asylsuchende mit psychischen Störungen
- Schlussbericht der Arbeitsgruppe Sonderunterbringung des BFF April 2004 (Anhang)
- Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Flüchtlingsfragen (EKF zur Unterbringung von unkooperativen und straffälligen Asylsuchenden vom 25. Juni 2004).

2.3 Zahlen und Fakten zum Asylbereich

Anzahl eingereichte Asylanträge in der Schweiz:

2002	26'295 Personen
2003	20'688 Personen
2004	14'248 Personen

Im Kanton Solothurn anwesende Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen:

2001	2107 Personen
2002	1970 Personen
2003	1918 Personen
2004	1'601 exkl. 124 Personen mit Nichteintretensentscheiden (illegal Anwesende)

Der Kanton Solothurn hat 3,5 % der asylgesuchstellenden Personen zu übernehmen.

Im Asylbereich sind seit Einreichen der Motion zur Realisierung eines Sicherheitszentrums massive Veränderungen eingetreten. Beim Einreichen der Motion betrieb der Kanton Solothurn für Asylsuchende noch 309 Zentrenplätze in 5 Durchgangszentren.

Auf Grund des starken Rückgangs an Asylgesuchen (siehe oben) und des Ausschlusses von Personen mit Nichteintretensentscheiden (NEE) schloss der Kanton per 31. Dezember 2004 die Zentren Olten, Solothurn und Zuchwil. Das Platzangebot wird per Ende Dezember 2004) von 309 auf 186 Plätze reduziert. Eine weitere Reduktion (Zentrum Selzach) ist wahrscheinlich unumgänglich. Ab 1. April 2004 wurden zusätzlich Personen mit rechtskräftigem Nichteintretensentscheid von den Asylstrukturen (und damit von der Sozialhilfe) ausgeschlossen. Diese Personen haben gemäss Bundesverfassung nur noch Anspruch auf Nothilfe. Zusätzlich wurden bis Ende Jahr 2004 ca. 200 Personen aus Zentren- und Gemeindeunterkünften ausgewiesen. Die Personen sind angehalten, die Schweiz zu verlassen. Parallelstrukturen für Personen mit NEE aufzubauen wäre nicht im Sinne des Gesetzgebers.

Zur Zeit deuten alle Anzeichen darauf hin, dass der Bestand an Asylsuchenden noch weiter abnimmt und die Asylstrukturen weiter zu redimensionieren sind. So z.B. sieht die Asylgesetzrevison (ca. 1.1.07) weitere Verschärfungen vor. Es ist vorgeschlagen, dass Personen mit rechtskräftig abgelehntem Asylgesuch ebenfalls aus den Asylstrukturen weggewiesen werden. Das würde heissen, dass sich die Anzahl der im Kanton Solothurn anwesenden Asylsuchenden um nochmals 500 Personen reduzieren würde.

2.4 Definition des Begriffs "renitent"

Der Auftrag der Arbeitsgruppe lautete darauf hin, eine Vorlage zur Realisierung eines Sicherheitszentrums für "renitente" Asylbewerber auszuarbeiten. Renitenz und ebenfalls Dissozialität sind unbestimmte Rechtsbegriffe (siehe dazu auch die Empfehlungen der EKF vom 25. Juni 2004). Andererseits soll auch nicht der therapeutisch ausgerichtete Begriff von „betreuungsintensiven Personen“ verwendet werden, da damit die Stossrichtung der Motion verwässert würde. Die Arbeitsgruppe hat sich darauf geeinigt, in diesem Bericht als Zielgruppe von "verhaltensauffälligen und unkooperativen" Asylsuchenden zu sprechen.

Als verhaltensauffällig und unkooperativ werden Personen verstanden, die

- sich nicht an geltende Normen anpassen und sich gegen die Hausordnung und gegen geltende Spielregeln des Zusammenlebens wenden.
- aufgrund ihrer Biographie nicht fähig und nicht gewillt sind, sich in einer Gemeinschaft zu integrieren und sich deshalb wiederholt von der sozialen Norm abweichend zu verhalten.

Aufgrund gemachter Erfahrungen lässt die Dauer des Aufenthaltes in der Schweiz keine Rückschlüsse auf die Häufigkeit von Verhaltensauffälligkeit zu. Es zeigt sich, dass sich oftmals Probleme bei der Zuweisung eines Zentrenplatzes ergeben, indem sich eine Person nicht in einem Zentrum aufhalten will, sich dort unerlaubt entfernt oder wegbleibt. Analog verhält es sich bei der Zuweisung in Gemeindeunterkünften. Verhaltensauffälligkeit kann aber auch auf die lange Anwesenheit in der Schweiz oder auf den ungeklärten Status zurückgeführt werden. Auch Sucht- und psychische Probleme spielen bezüglich der Verhaltensauffälligkeit häufig eine Rolle.

2.5 Zielpersonen - Zielgruppen

Das Sicherheitszentrum soll die spezielle Unterbringung von verhaltensauffälligen und unkooperativen Asylsuchenden ermöglichen. Dies mit dem Ziel, einen geordneten Betrieb der bestehenden Asylstrukturen zu gewährleisten. Zielpersonen – Zielgruppen sind insbesondere asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen, welche:

- die öffentliche Sicherheit und Ordnung stören oder gefährden.
- sich bewusst nicht bemühen, Identitäts- oder Reisepapiere zu beschaffen, den Namen verschweigen oder falsche Angaben machen.
- die Hausordnung von Durchgangszentren oder Wohngemeinschaften wiederholt oder grob übertreten.
- gegen Betreuungspersonal drohen, oder gegen solches sogar tätlich werden.
- gegen ihre Mitbewohner drohen, oder tätlich werden.
- infolge von Suchtproblemen zu Beanstandungen Anlass geben.
- sich weigern, den ihnen vom Kanton zugewiesenen Aufenthaltsort (Zentrum, Begleitetes Wohnen, Wohngruppe, Gemeindeunterkunft) zu beziehen.
- sich nicht an dem ihnen durch den Kanton zugewiesenen Aufenthaltsort aufhalten.

Die Aufzählung ist nicht abschliessend.

2.6 Feststellungen der Arbeitsgruppe

In das Sicherheitszentrum können nur verhaltensauffällige und unkooperative Asylsuchende zugewiesen werden. Betroffen wären Asylsuchende, die in Durchgangszentren, in der kommunalen Unterbringung oder im öffentlichen Raum schwerwiegend stören.

Bereits bei der Zielgruppe zeigt sich, dass die Zuweisungsgründe in ein Sicherheitszentrum qualitativ hochstehend sind aber aufgrund gesetzlicher Bestimmungen nur wenig Möglichkeiten zur Sanktion oder Kurskorrektur bestehen (z.B. wer sich nicht an die „Zuweisung“ bzw. Bestimmungen des Aufenthaltsortes halten will, oder demjenigen welchem das im Sicherheitszentrum herrschende Regime nicht genehm ist, entzieht sich diesem durch „Untertauchen“). Zwingende Möglichkeiten, jemanden zurückzubehalten bestehen keine und sind auch auf dieser Stufe gesetzlich nicht realisierbar. Es gilt auch das Prinzip der Verhältnismässigkeit zu wahren.

Im Sicherheitszentrum können aus organisatorischen Gründen in der Regel nur männliche Asylsuchende über 18 Jahre aufgenommen werden. Für Minderjährige Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen gelten besondere Massnahmen (Siehe auch Konzept UMA vom 24. Oktober 2003)).

Die Zuweisung in ein Sicherheitszentrum für verhaltensauffällige und unkooperative Asylsuchende kann nicht als Ersatz für strafrechtlich zu ahndende Tatbestände oder als Ersatz für die Fürsorgerische Freiheitsentziehung (FFE) missbraucht werden.

3. Abklärungen bei anderen Kantonen

Mit Schreiben des Departementvorstehers vom 16. Februar 2004 wurden die an den Kanton Solothurn angrenzenden Kantone u.a. angefragt, ob sie eine Mitbeteiligung an einem solothurnischen Sicherheitszentrum sähen oder ob sich der Kanton Solothurn an einem Sicherheitszentrum ihres Kantons beteiligen könne. Die Antworten fielen wie folgt (verkürzt) aus.

3.1 Kanton Aargau, Schreiben vom 27. Februar 2004

Der Kanton Aargau befasse sich derzeit nicht mit der Frage eines Sicherheitszentrums. Verhaltensauffälligkeit sei schwierig zu definieren und ermögliche kaum die gewünschte Einschränkung in der Bewegungsfreiheit oder gar die Einschliessung. Diszipliniert werden könne in den bestehenden Strukturen. Bei deliktischem Verhalten sei das Strafrecht anzuwenden. Das Grundproblem des verunmöglichten Vollzugs könne mit einem Sicherheitszentrum nicht gelöst werden. Eine solche Massnahme sei wirkungslos. Es sei kein Sicherheitszentrum geplant und folglich könne man auch kein Angebot für eine Mitbeteiligung machen. Die Erwartungen könnten nicht erfüllt werden. Die Finanzierbarkeit von Bau und Betrieb sei fraglich. Deshalb sehe man davon ab, sich an einem Zentrum eines anderen Kantons zu beteiligen.

3.2 Kanton Basel-Landschaft, Schreiben vom 15. März 2004

Das Unterbringungssystem basiere auf einem 3-Stufenkonzept nach einem aufgrund der Bevölkerungszahl prozentual festgelegten Zuweisungsschlüssel. Die flächendeckende Verteilung sei von den Gemeinden gut akzeptiert. Der Kanton befasse sich derzeit nicht mit der Frage der Schaffung eines speziellen Sicherheitszentrums. Durch das Verteilsystem seien Probleme minimiert und die soziale Kontrolle spiele gut. Der Betrieb eines solchen Zentrums läge im Ermessen der Gemeinde. In gewissen Situationen wäre man froh um die Möglichkeit einer speziellen Unterbringung. An einer möglichen Zusammenarbeit mit dem Kantons Solothurn sei man grundsätzlich interessiert.

3.3 Kanton Jura, Schreiben vom 14. April 2004

Der Kanton Jura besitze kein Zentrum für verhaltensschwierige Asylsuchende. Der Kanton setze auf ein Integrationssystem. Das BFF habe sich ebenfalls mit dieser Frage auseinandergesetzt. Man habe feststellen können, dass bei einem Grossteil dieser Personen psychische Schwierigkeiten auftreten würden, dies zufolge Isolierung und Depression. Die gemeinsame Unterbringung solcher Personen werde nicht als angemessene Lösung betrachtet. Der Kanton Jura habe sich für eine psychiatrische Anlaufstelle entschieden und bewältige begleitende Aktivitäten in den bestehenden Strukturen. Ein Zentrum, wie von Solothurn geplant, sei für den Kanton Jura finanziell nicht tragbar. Dazu kommen rechtliche Bedenken. Der Kanton sei nicht gewillt, ein solches Zentrum zu realisieren, noch wolle man ein solches Projekt unterstützen.

3.4 Kanton St. Gallen

Im Kanton St. Gallen wurde Ende 2002 von politischer Seite die Schaffung eines Sicherheitszentrums für straffällige Asylsuchende gefordert. Eine Verwirklichung unterblieb.

3.5 Kanton Tessin

Der Kanton Tessin beabsichtigte Mitte Jahr 2003 die Realisierung eines Sicherheitszentrums für renitente Asylsuchende. Die Standortfrage war geklärt und die notwendigen Bauten waren vorhanden. Die Inbetriebnahme fand aber nicht statt, weil der Regierungsrat aus finanziellen Folgekosten die Inbetriebnahme aussetzte.

3.6 Kanton Luzern

Im Kanton Luzern scheiterte das erste beabsichtigte Sicherheitszentrum in Finsterwald, weil es im Naherholungsgebiet der Gemeinde Entlebuch lag. Gegen ein weiteres Projekt in Menznau entstand massiver politischer Widerstand mit Protestkundgebungen. Anfangs Jahr 2004 wurden diese Pläne nicht mehr weiterverfolgt.

3.7 Kanton Bern

Auf die schriftliche Anfrage des Kantons Solothurn wurde trotz Rückfrage nicht geantwortet. Die Arbeitsgruppe wurde aber vom Mitglied R. Lüscher, Dienstchef Unterbringung, Amt für Migration, Bern, jeweils über die Situation im Kanton Bern orientiert. Im Kanton Bern wurde auf Mitte Jahr 2004 ein gemischtes Minimalzentrum auf dem Jaunpass realisiert. Es wurde einerseits Personen des Asylbereichs, welche ihre Identität nicht offenlegen und andererseits Personen mit Nichteintretensentscheid (NEE) als Unterkunft angeboten. Der politische Widerstand war massiv und das Zentrum war nur schwach frequentiert. Das Zentrum wurde Ende November 2004 geschlossen (Abmachungen mit der Gemeinde). Es erfolgt eine Umverlegung auf die Stafelalp BE.

3.8 Weitere Kantone

Die Frage eines Sicherheitszentrums wurde auch in weiteren Kantonen diskutiert. Durchbruch fand die Idee aber nicht.

Die Überlegungen und Erfahrungen anderer Kantone sind zu berücksichtigen. Ebenso stützt sich die Arbeitsgruppe auf den Schlussbericht des BFF i.S. Sonderunterbringung vom 30.4.2004. Zitat: „Hinsichtlich Kosten sowie der Wirksamkeit und Zweckmässigkeit umgesetzter Massnahmen haben die Erfahrungen gezeigt, dass betreuungsintensive und schwierige Fälle mit Vorteil innerhalb der bestehenden Strukturen des Asylbereichs versorgt werden. Dabei kommen nicht nur Heimstrukturen in Frage. Als eine mögliche Alternative zum Bau und Betrieb eigentlicher Sonderstrukturen erweisen sich insbesondere auch ambulante Betreuungsmodelle, bei welchen auf Spezialbedürfnisse schwieriger Einzelfälle eingegangen werden kann“.

4. Standortfrage

4.1

Die Arbeitsgruppe hat in der konzeptionellen Phase bewusst darauf verzichtet, einen Standort zu suchen oder vorzubestimmen. Die Arbeitsgruppe stellte fest, dass die Verwirklichung eines Sicherheitszentrums allein schon an der Standortfrage, wie auch an der Kostenfrage scheitern kann. Dazu siehe Erfahrungen anderer Kantone.

4.2

Nachdem in den weiteren Diskussionen die Realisierung eines Sicherheitszentrums für verhaltensauffällige und unkooperative Asylsuchende zunehmend in Frage gestellt wurde, wurde darauf verzichtet, die Standortfrage definitiv zu klären.

4.3

Die Arbeitsgruppe empfiehlt aber bei einer allfälligen Realisierung einen möglichst unattraktiven und abgelegenen Standort. Dies allein schon aus den Überlegungen, den Asyltourismus nicht zu fördern und nicht Anreize zu geben in diesem Zentrum untergebracht werden zu wollen. Ein abgelegener Standort schränkt auch die Aktivitäten (z.B. Drogenhandel / Alkoholbeschaffung etc.) stark ein und die Kontrolle über die Bewohner vereinfacht sich.

4.4

Bei Realisierung wird nach Möglichkeit die Nutzung bereits bestehender Einrichtungen im Asylbereich befürwortet.

5. Alternativen zu einem Sicherheitszentrum

Unter dem Aspekt, dass die Realisierung eines wirksamen Sicherheitszentrums für verhaltensauffällige und unkooperative Asylsuchende sich zum jetzigen Zeitpunkt kaum, wenn überhaupt je realisieren lässt, hat die Arbeitsgruppe auch Alternativlösungen zu einem Sicherheitszentrum in Erwägung gezogen. Die Arbeitsgruppe hat die Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Flüchtlingsfragen zur Unterbringung von unkooperativen und straffälligen Asylsuchenden vom 25. Juni 2004 in Ihre Überlegungen miteinbezogen.

Es zeichnen sich folgende Alternativen ab:

5.1 „Geschlossenes Zentrum“

Verhaltensauffälligkeit und Nichtkooperation berechtigen alleine nicht zur Internierung in ein geschlossenes Zentrum und lassen sich auch nicht mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz vereinbaren. Geschlossene Zentren erfordern ein hohes Ausmass an Sicherheit etc. und der finanzielle Aufwand wäre erheblich. Eine genügende formelle Rechtsgrundlage dafür schaffen zu können wird als fraglich erachtet. Diese Variante ist nicht weiterzuverfolgen.

5.2 „Minimalzentrum“

Nachdem ein wirksames Sicherheitszentrum wohl kaum realisiert werden kann und nur wenige und z.T. auch nur unzureichende Sanktionierungsmöglichkeiten bestehen, stellt sich die Frage, ob nicht verhaltensauffällige und unkooperative Asylsuchende in einem Zentrum mit Minimalstrukturen (analog Kanton Bern) untergebracht werden sollen. In einem Zentrum mit Minimalstrukturen wird den dort zugewiesenen Personen ermöglicht, ihre Grundbedürfnisse zu decken. Betreuung und Infrastruktur wären auf das Notwendigste zu beschränken. Ein solches Zentrum wäre gesetzeskonform und kostengünstig. Es ermöglicht die Rückkehr in die Normalstrukturen. Nachteilig ist, dass der Prävention und der Förderung gesunder Potentiale keine oder nur wenig Rechnung getragen wird. Mehrmals wurden bereits verhaltensauffällige und unkooperative Asylsuchende aus Gemeinden auf den Balmberg platziert. Das Zentrum Balmberg hat auf Grund seiner abgelegenen Lage einschränkende und abschreckende Charakter. Es erfüllt die Erwartungen an ein „Minimalzentrum“ in weiten Teilen. Bewusst hat der Kanton dieses Zentrum renoviert und den Betrieb beibehalten und dafür andere Zentren geschlossen.

5.3 „Sonderunterbringung plus Minimalstruktur“

Ein Minimalzentrum könnte mit der Schaffung von Sonderunterbringungsplätzen kombiniert werden. Bestimmte Personen (unbegleitete Minderjährige, psychisch Kranke, Suchtkranke etc.) würden zusätzlicher, differenzierter Behandlung bedürfen. Gewisse Personen sind auch nur beschränkt in einer Gemeinschaftsunterkunft für Asylsuchende tragbar. Darüber hinaus müssen bestehende Facheinrichtungen (KPK, Therapieanstalten, Heime etc.) herbeigezogen werden. Die Variante „Sonderunterbringung plus Minimalstruktur“ wird als ungeeignet erachtet.

5.4 „Ambulante Anlaufstelle“, bzw. flankierende Massnahmen

Der Schlussbericht des BFF in Sachen Sonderunterbringung vom 30.4.2004 spricht unter anderem auch von der Schaffung einer Anlaufstelle für verhaltensauffällige, unkooperative Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene. Diese könnte entsprechende Triagen und Zuweisungen an das soziale und medizinische Netz steuern und koordinieren. Dies trüge wesentlich zur effizienten Problemlösung bei. Dazu kann folgendes festgehalten werden:

Das AGS hat für den Umgang mit verhaltensauffälligen unkooperativen Asylsuchenden im Jahr 2003 weitere ausführliche Weisungen an die Zentren und Empfehlungen an die Gemeinden erlassen. Die Praxis wurde verschärft und geklärt. Für unerlaubt Abwesende werden Verfügungen ausgestellt. Die Sozialhilfe wird mittels letzter Verwarnung gestrichen für den Fall, dass sich eine Person weiterhin nicht im Zentrum aufhält. Zusätzlich wurden zahlreiche, sofort wirksame Hausverbote erlassen für Personen, die gegen BetreuerInnen oder gegen andere Asylsuchende Drohungen aussprachen oder gewalttätig wurden. Hausverbote wurden mehrheitlich in Zentren, teilweise aber (auf Empfehlung hin) auch in Gemeinden ausgesprochen.

Ein wirksames Mittel zur Verbesserung sind ebenfalls die durch das Afös verfügbaren Ein- und Ausgrenzungen von Asylsuchenden.

Seit Januar 2004 wird zudem die Fachstelle „Gemeindeberatung“ statt wie vorher durch die Caritas, neu durch das AGS wahrgenommen. Weil die Entscheidkompetenz beim Kanton liegt wenden sich die Gemeinden in schwierigen Situationen so oder so in erster Linie an den Kanton. Die Führung der Fachstelle durch das AGS bedeutet eine klare Effizienzsteigerung. Dank der verbesserten Beratung wenden die Gemeinden z.B. vermehrt die Möglichkeit eigener Verfügungen (auch mit Auflagen) an. Die Prävention wurde verbessert.

Eine weitere Verbesserung zur Prävention von Konflikten bildet das im September 2003 publizierte Handbuch Asyl, das von den Betreuungsperson sehr rege benutzt wird.

Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass die hier dargelegte und praktizierte, klare Kommunikation eine wesentliche Verbesserung in schwierigen Einzelfällen gebracht hat. Somit erübrigt sich die Schaffung einer „Anlaufstelle“, da Vernetzung und Anlaufstelle bereits in genügender Weise realisiert sind.

6. Schlussbetrachtungen der Arbeitsgruppe

Nach eingehenden Überlegungen und Diskussionen ist die Arbeitsgruppe zu folgenden Schlüssen gekommen:

6.1

Die Situation im Asylbereich hat sich seit Einreichung der entsprechenden Motion grundlegend verändert (siehe auch Protokoll der Arbeitsgruppe vom 30.6.2004 Seiten 3 und 4).

6.2

Die rechtlichen Voraussetzungen zur Schaffung eines Sicherheitszentrum liegen derzeit nicht vor. Es müsste daher vorerst eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, welche Zuweisung, Zurückbehaltung und Entlassung regeln würde.

6.3

Verhaltensauffälligkeit und Renitenz genügen nicht zur „Freiheitsentziehung“ im Sinne des fürsorgerischen Freiheitsentzuges oder zur Anordnung wirksamer vormundschaftlicher Massnahmen.

6.4

Die Zuweisung in ein Sicherheitszentrum verbunden mit Ausgangssperre ist, da Freiheitsbeschränkung, nur rechtskonform unter der Voraussetzung, dass eine gesetzliche Grundlage geschaffen wird, wobei weder Art. 28 AsylG noch Art. 13e ANAG dafür geeignet sind. Es würde sich daher ein kantonales Gesetz im formellen Sinn aufdrängen. Die Verhältnismässigkeit in der Rechtsetzung müsste gewahrt bleiben. (Auszug aus Bericht Afös vom Juli 2004 zu: „Rechtlicher Rahmen eines Sicherheitszentrums für renitente und dissoziale Asylsuchende“ Zitat: Nach Beurteilung der Möglichkeiten nach Art. 28 AsylG und Art. 13e ANAG drängt sich die Schaffung eines Gesetzes im formellen Sinn für das Sicherheitszentrum auf, gestützt auf Art. 21, 71 und 92 der Kantonsverfassung. Ein Gesetz im formellen Sinn scheint aufgrund des schweren Eingriffs in die Bewegungsfreiheit sowieso unumgänglich. Zudem würde dies Gewähr bieten für eine einheitliche Lösung – insbesondere für einen einheitlichen Rechtsweg – und sämtliche Regelungen wären breit abgestützt“).

Unwillige Personen könnten allein gestützt auf Art. 28 AsylG in einem Sicherheitszentrum nicht zurückbehalten werden. Die gesetzlichen Voraussetzungen dazu sind nicht vorhanden und müssten von kantonaler Seite vorerst geschaffen werden.

6.5

Der Betrieb eines Sicherheitszentrums für verhaltensauffällige und unkooperative Personen erfordert verstärkte Sicherheitsmassnahmen, ein verstärktes Betreuungsangebot und ein grosses Ausmass an Angeboten zur Bewältigung von Tagesstrukturen etc. Kosten und Nutzen können nach Ansicht der Arbeitsgruppe nicht in Einklang gebracht werden. Die innere und äussere Sicherheit eines Sicherheitszentrums ist wesentlicher Bestandteil und darf nicht unterschätzt werden. Nachdem sich in diesem Zentrum nur Personen mit verschiedensten Defiziten aufhalten würden, ist das Gefahrenpotential gross und es dürfte unweigerlich zu Konflikten untereinander wie aber auch mit dem Personal oder mit Personen aus der unmittelbaren Umgebung geben.

6.6

Die Konzentration von verschiedensten Risiken und Problemfällen in einem speziell dafür geschaffenen Zentrum kann geradezu gefährliche Auswirkungen haben. Die Arbeitsgruppe betrachtet Dezentralisierung und Durchmischung als geeigneter. Damit wird eine bessere soziale Kontrolle gewährleistet.

6.7

Die Sanktionierungsmöglichkeiten für Fehlverhalten innerhalb eines Sicherheitszentrums sind gering. Möglichkeiten sind bloss der Entzug von Leistungen oder der Ausschluss von Aktivitäten. Die Einschränkung der Bewegungsfreiheit bietet rechtliche Probleme und birgt das Risiko des „Abtauchens“.

6.8

Um ein Sicherheitszentrum für verhaltensauffällige und unkooperative Asylsuchende effizient und wirtschaftlich führen zu können, bedingt es einer bestimmten Betriebsgrösse. Diese wurde mit ca. 25 Plätzen angenommen. Die Zahl potentieller Zuweisungen dürfte in Anbetracht der Gefährdungsmeldungen und in Anbetracht der innerhalb des letzten Jahres eingetretenen Veränderung zu klein sein, um die Wirtschaftlichkeit eines Zentrums von 25 Plätzen zu gewährleisten. Ein kleineres Zentrum könnte kaum wirtschaftlich geführt werden können.

6.9

Nach der Bestimmung eines Standortes für ein Sicherheitszentrum würde voraussichtlich politische Opposition ergriffen (dazu siehe Erfahrungen anderer Kantone), welches das Vorhaben verzögern oder gar verunmöglichen würde. Allenfalls würde das Projekt zusätzlich verteuert.

6.10

Die Zahl der dem Kanton zugewiesenen Asylsuchenden ist seit Einreichung der Motion stark geschrumpft. Eine weitere Reduktion steht bevor, da Personen mit Nichteintretensentscheid nicht den bestehenden Asylstrukturen zugewiesen werden. Ebenso plant der Bund weitere einschneidende Massnahmen, welche erhebliche Auswirkungen auf den Asylbereich haben werden (z.B. Ausschluss von Asylsuchenden mit rechtskräftigem Negativentscheid aus der ordentlichen Sozialhilfe und Verweis auf Nothilfe).

6.11

Der Bund beteiligt sich nicht an den zusätzlichen Kosten für ein solches Zentrum. Die bisherige Kostendeckung des Asylbereichs wird durch vom Bund angekündigte Veränderungen inskünftig kaum noch möglich sein. Es findet ohnehin voraussichtlich eine weitere Ablastung des Bundes zu Lasten der Kantone und Gemeinden statt.

Aus dem Betrieb eines Sicherheitszentrums würden jährliche Folgekosten von ca. 1 Mio Franken zu Lasten der Staatsrechnung resultieren (siehe Konzept Ziff. 11).

6.12

Die Chance, dass sich andere Kantone an einem Sicherheitszentrum des Kanton Solothurn beteiligen oder, dass sich der Kanton Solothurn an einem Zentrum eines anderen Kantons beteiligen kann ist äusserst gering und dürfte politischen Widerstand regen. Andere Kantone und ausserkantonale Standortgemeinden werden kaum gewillt sein, „ausserkantonale Asylsuchende“ aufzunehmen. Der dafür zu zahlende Tagesansatz müsste ohnehin der Kosten- / Nutzenfrage gegenüber gestellt werden. Ähnlich dürften allfällige solothurnische Standortgemeinden argumentieren, wenn es darum ginge, ausserkantonale Asylsuchende im Sicherheitszentrum der eigenen Gemeinde unterzubringen. 7./Anträge und Empfehlungen der Arbeitsgruppe

7. Anträge und Empfehlungen der Arbeitsgruppe

7.1

Gestützt auf die gemachten Feststellungen und Erwägungen beantragt die Arbeitsgruppe auf die Realisierung eines Sicherheitszentrums für verhaltensauffällige und unkooperative asylsuchende und vorläufig aufgenommenen Personen ist zu verzichten.

7.2

Die Arbeitsgruppe empfiehlt anstelle der Schaffung eines Sicherheitszentrums für verhaltensauffällige und unkooperative Asylsuchende die Realisierung eines „Minimalzentrums“. Ein solches würde der Problematik zusammen mit den bereits flankierend realisierten Massnahmen besser Rechnung tragen. Nach Möglichkeit sind bestehende Strukturen zu nutzen bzw. umzufunktio-
nieren.

7.3

Die bisherige Praxis, wie Erlass von Verwarnungen, Verfügungen von Leistungsentzug, Erteilen von Hausverbot, Verfügungen von Ein- und Ausgrenzungen, Zuweisung an das begleitete Wohnen oder in Wohngruppen oder in bestehende stationäre Facheinrichtungen (KPK, Heime, etc.) hat sich für diesen Personenkreis bewährt und ist weiterzuführen.

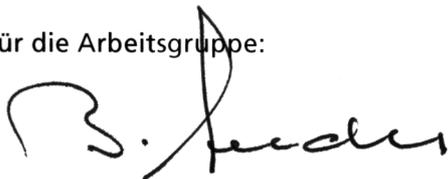
7.4

Das Departement des Innern ist über das Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit ist mit der Klärung der Umsetzungen der Ziffern 7.2 und 7.3 zu betrauen.

7.5

Die Arbeitsgruppe ist aufzulösen.

Für die Arbeitsgruppe:



Bernhard Felder, Leiter Sozialhilfe und Asyl,
Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit

Solothurn, 19. Januar 2005