

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative von Christian
Mettler betreffend vorläufig Aufgenommene,
Status F, keine Sozialhilfe mehr nach SKOS**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 27. September 2016,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 272/2014 von Christian Mettler wird geändert und es wird nachfolgende Gesetzesänderung beschlossen.

Minderheitsantrag von Thomas Marthaler, Kaspar Bütikofer, Andreas Daurù, Markus Schaaf, Kathy Steiner, Esther Straub:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 272/2014 von Christian Mettler wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 27. September 2016

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Der Sekretär:
Claudio Schmid Andreas Schlagmüller

* Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit besteht aus folgenden Mitgliedern: Claudio Schmid, Bülach (Präsident); Kaspar Bütikofer, Zürich; Linda Camenisch, Wallisellen; Andreas Daurù, Winterthur; Benjamin Fischer, Volketswil; Ruth Frei, Wald; Astrid Furrer, Wädenswil; Nadja Galliker, Eglisau; Daniel Häuptli, Zürich; Susanne Leuenberger, Affoltern a. A.; Thomas Marthaler, Zürich; Markus Schaaf, Zell; Lorenz Schmid, Männedorf; Kathy Steiner, Zürich; Esther Straub, Zürich; Sekretär: Andreas Schlagmüller.

Sozialhilfegesetz (SHG)

(Änderung vom ; Aufhebung Sozialhilfeleistungen für vorläufig Aufgenommene)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 27. September 2016,

beschliesst:

I. Das Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981 wird wie folgt geändert:

Asylfürsorge
a. Zuständigkeit

§ 5 a. ¹ Die Hilfe für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung (nachfolgend Asylsuchende) richtet sich nach besonderen Vorschriften.

Abs. 2 unverändert.

§ 5 d wird aufgehoben.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht vom Regierungsrat und der Bericht zur Minderheitsmeinung des Kantonsrates von dessen Geschäftsleitung verfasst.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Die parlamentarische Initiative wurde am 27. Oktober 2014 von Christian Mettler und Mitunterzeichnenden eingereicht. Der Kantonsrat hat sie am 26. Oktober 2015 mit 84 Stimmen vorläufig unterstützt und der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit am 2. November 2015 zugewiesen. Sie nahm die Beratungen in Anwesenheit der Sicherheitsdirektion an ihrer Sitzung vom 15. Dezember 2015 auf, an welcher der Zweitunterzeichner Claudio Schmid infolge Unabhängigkeit des Erstunterzeichners Gelegenheit erhielt, das Anliegen zu begründen und zu erläutern. Die Beratung wurde am 12. Januar 2016 vorläufig abgeschlossen.

2. Die parlamentarische Initiative

Die parlamentarische Initiative verlangt die Aufhebung von § 5d des Sozialhilfegesetzes (SHG) vom 14. Juni 1981.

3. Beratung in der Kommission

Die Kommission hat in erster Lesung mit 8:7 Stimmen beschlossen, die parlamentarische Initiative abzulehnen. Nach Abschluss der zweiten Lesung unterstützt sie die geänderte parlamentarische Initiative mit 9:6 Stimmen.

Für die Kommissionsmehrheit haben sich vorläufig Aufgenommene selber um ihre Integration zu bemühen. Die Unterstützung nach den SKOS-Richtlinien würde falsche Anreize setzen und einen direkten Zugang in die Sozialhilfe mit geringer Aussicht auf Ablösung bedeuten.

Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (VAFL) mit Status F werden dem Kontingent der Asylsuchenden nicht mehr angerechnet. Sie verbleiben jedoch mangels Alternativen mehrheitlich in den entsprechenden Unterkünften und besetzen dort dringend benötigten Wohnraum. Auch ist es gegenüber gleichenorts untergebrachten Asylsuchenden mit Status N schwierig zu kommunizieren, weshalb diese Personen mit abgelehntem Asylentscheid den Personen mit Status B finanziell gleichgestellt sind.

Personen mit Status F müssen jährlich überprüft werden. Mit dem Ziel, sie wieder in ihr Ursprungsland rückführen zu können. Dies geschieht praktisch nicht, obwohl sie nur ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht haben bzw. vorläufig aufgenommen sind.

Die Kosten im Bereich des Status F und ganz allgemein bei der Sozialhilfe sind in den letzten Jahren weiter angestiegen. Etwa die Hälfte der vorläufig Aufgenommenen bezieht Sozialhilfe. Vor der Abstimmung prognostizierte der Regierungsrat die Mehrkosten auf 2,5 Mio. Franken bei rund 4000 vorläufig Aufgenommenen. Ende Dezember 2015 betrug die Anzahl vorläufig Aufgenommener bereits 4812, was mit entsprechenden zusätzlichen Mehrkosten verbunden ist. Dieser Entwicklung muss Einhalt geboten werden und es ist zum System mit Asylfürsorge zurückzukehren.

Die Kommissionsminderheit spricht sich dafür aus, die erst seit dem 1. Januar 2012 geltende Bestimmung von § 5d beizubehalten, wonach auch vorläufig Aufgenommene weiterhin gemäss Sozialhilfegesetz unterstützt werden können.

Auf Bundesebene erfolgte auf den 1. Januar 2008 ein Systemwechsel. Die vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländer sollten nicht mehr bloss geduldet, sondern beruflich und sozial integriert werden. In der Referendumsabstimmung vom 4. September 2011 haben die Stimmberechtigten der SHG-Revision, die auch Auskunftspflicht und Informationspflichten umfasste, zugestimmt und einen Gegenvorschlag von Stimmberechtigten (konstruktives Referendum) mit 61% deutlich abgelehnt.

Die Integration vorläufig Aufgenommener wird durch die Unterstellung unter das SHG gestärkt. Sie können nach dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung stärker in die Pflicht genommen werden und bei Missbrauch sind Sanktionen möglich.

Zwar kann darüber diskutiert werden, ob der vor vier Jahren vorgenommene Systemwechsel die Integration vorläufig aufgenommener Ausländerinnen und Ausländer in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft verbessert oder nicht. Für fundierte Erkenntnisse ist die Dauer des neuen Regimes jedoch zu kurz. Zudem ist es eine Zwängerei, den Volkswillen bereits nach wenigen Jahren wieder umstossen zu wollen.

Zu beachten ist auch, dass die vorläufig Aufgenommenen erschwerten Zugang zum Arbeitsmarkt haben, was deren Arbeitsintegrationsquote im Vergleich zu anerkannten Flüchtlingen deutlich erschwert.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

Mit Schreiben vom 8. Juni 2016 nahm der Regierungsrat im Sinne von § 28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes wie folgt Stellung:

Vorläufig Aufgenommene sind in der Regel Personen, deren Asylgesuch abgewiesen wurde; der Vollzug der Wegweisung ist jedoch nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar. Sie werden deshalb vom Bund vorläufig aufgenommen («F-Ausweis»). Im Kanton Zürich befanden sich Ende April 2016 insgesamt 4867 vorläufig Aufgenommene. Nicht von der PI betroffen sind vorläufig aufgenommene Flüchtlinge, die ebenfalls einen F-Ausweis erhalten. Deren Rechtsstellung richtet sich wie bei anerkannten Flüchtlingen nach der Flüchtlingskonvention. Sie werden deshalb gleich behandelt wie Einheimische und erhalten Sozialhilfe nach Sozialhilfegesetz (SHG, LS 851.1), der Kanton hat bezüglich der vorläufig Aufgenommenen Flüchtlinge keinen Handlungsspielraum.

Bis Ende 2011 wurden die vorläufig Aufgenommenen bei Bedarf nach den gleichen Ansätzen wie Asylsuchende unterstützt. Aufgrund der Systemänderung auf Bundesebene auf den 1. Januar 2008, wonach vorläufig Aufgenommene nicht mehr bloss geduldet, sondern beruflich und sozial integriert werden sollen, schlug der Regierungsrat in einer Revision des SHG unter anderem vor, die vorläufig Aufgenommenen neu nach SHG zu unterstützen. Im Beleuchtenden Bericht führte der Regierungsrat namentlich folgende Begründung an: «Die betroffenen Personen können damit besser eingegliedert werden und sind stärker in den Prozess des Bezugs von Unterstützungsleistungen eingebunden. So wird neu das Prinzip von Leistung und Gegenleistung angewendet. Zudem ist die Strafbestimmung des Sozialhilfegesetzes anwendbar.» Gegen die vom Kantonsrat beschlossene Änderung wurde das Referendum ergriffen und ein Gegenvorschlag eingereicht. Dieser wollte die bisherige Regelung zur Unterstützung der vorläufig Aufgenommenen beibehalten. In der Volksabstimmung vom 4. September 2011 haben die Stimmberechtigten die SHG-Revision angenommen und den Gegenvorschlag mit 61 % Nein-Stimmen abgelehnt. Auf den 1. Januar 2012 wurden die vorläufig Aufgenommenen der ordentlichen Sozialhilfe unterstellt.

Die verhältnismässig kurze Zeitspanne seit der Ausdehnung der ordentlichen Sozialhilfe auf vorläufig Aufgenommene lässt eine abschliessende Beurteilung über die Auswirkung dieser Rechtsänderung nicht zu. Erfahrungsgemäss haben neben der Dauer des Aufenthalts in der Schweiz auch andere Faktoren wie Alter, Herkunft, Sprachkenntnisse und Ausbildung einen wesentlichen Einfluss darauf, ob und wie lange vorläufig Aufgenommene sozialhilfeabhängig sind.

Darauf hinzuweisen ist, dass der Bundesrat gegenwärtig im Zusammenhang mit der Erfüllung von drei Postulaten (11.3954, 13.3844 und 14.3008) daran ist, den Status der vorläufigen Aufnahme zu überprüfen. Der entsprechende Bericht soll gemäss Staatssekretariat für Migration im Sommer 2016 vorliegen.

Es trifft zu, dass die Unterstützung nach SHG tendenziell falsche Anreize setzen kann. Im schweizweiten Vergleich erhalten vorläufig Aufgenommene gemäss einer Umfrage der SODK von 2012 nur in den Kantonen Basel-Stadt, Luzern und Zürich ab Erteilung der vorläufigen Aufnahme sowie in den Kantonen Bern und Genf sieben Jahre nach ihrer Einreise ordentliche Sozialhilfe. Dies spricht eher dafür, wieder zur Regelung, wie sie in anderen Kantonen und im Kanton Zürich bis Ende 2011 gültig war, zurückzukehren und die vorläufig Aufgenommenen wieder der Asylfürsorge zu unterstellen. Selbstverständlich müsste auch bei dieser Lösung dafür gesorgt sein, dass dem Integrationsgedanken Rechnung getragen wird.

Schliesslich ist festzuhalten, dass die PI unvollständig ist, weil sie offenlässt, was gelten soll, wenn § 5d SHG aufgehoben wird. Ohne ergänzende Regelung für vorläufig Aufgenommene würden die Regelungen des SHG gelten. Sollte die PI angenommen werden, müsste deshalb § 5a Abs. 1 SHG – entsprechend der früheren Formulierung – ergänzt werden: «Die Hilfe für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung (nachfolgend Asylsuchende) richtet sich nach besonderen Vorschriften.»

5. Antrag der Kommission

An der Sitzung vom 30. August 2016 hat die Kommission die Stellungnahme des Regierungsrates vom 8. Juni 2016 zur Kenntnis genommen, worin sich dieser eher dafür ausspricht, wieder zur Regelung, wie sie in anderen Kantonen und im Kanton Zürich bis Ende 2011 gültig war, zurückzukehren. Die Kommissionsmehrheit sieht sich durch die Stellungnahme des Regierungsrates in ihrer zustimmenden Haltung zur geänderten parlamentarischen Initiative bestätigt. Hinzu kommt, dass der Bundesrat im Rahmen der Änderung des Asylgesetzes, über die am 5. Juni 2016 abgestimmt wurde, festgelegt hat, dass die Bestimmung von Art. 86 Abs. 1 des Ausländergesetzes bereits am 1. Oktober 2016 in Kraft tritt. Sie besagt, dass die Unterstützung vorläufig Aufgenommener unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung liegen muss.

Die Kommissionsminderheit hingegen hält daran fest, dass vorläufig Aufgenommene auch weiterhin der Sozialhilfe unterstellt bleiben, und lehnt die geänderte parlamentarische Initiative ab.

Die Kommission beantragt dem Kantonsrat mit 9:6 Stimmen, der geänderten parlamentarischen Initiative zuzustimmen.