

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 84/2005 betreffend
Finanzierung Asylwesen**

(vom 14. Februar 2007)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 27. Juni 2005 folgendes von den Kantonsräten Andreas Burger, Urdorf, Willy Haderer, Untereggstringen, und Urs Lauffer, Zürich, am 21. März 2005 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat setzt sich bei den Bundesbehörden dafür ein, dass der Bund die den Kantonen übertragenen Aufgaben im Asylwesen kostendeckend entschädigt. Zusätzlich verpflichtet sich der Regierungsrat gegenüber den Gemeinden, für übertragene Aufgaben im Asylbereich eine kostendeckende Entschädigung zu entrichten, wenn er diese Aufgaben nicht selber wahrnimmt.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

Die Schweizer Bevölkerung und alle Kantone haben am 24. September 2006 das geänderte Asylgesetz vom 16. Dezember 2005 mit rund 68% Ja-Stimmen gutgeheissen. Gemäss den neuen Bestimmungen im Bereich der Sozial- und Nothilfe, welche anfangs 2008 in Kraft treten sollen, gilt der Bund den Kantonen die Kosten aus dem Vollzug des Asylgesetzes vom 16. Dezember 2005 (nAsylG; AS 2006, 4745) mit Pauschalen ab. Der Bund beteiligt sich zudem an den Verwaltungskosten der Kantone für asylsuchende und schutzbedürftige Personen ohne Aufenthaltsbewilligung (Art. 91 Abs. 2^{bis} nAsylG), übernimmt die Ausreisekosten (Art. 92 Abs. 2 nAsylG), leistet Rückkehrhilfe und Beiträge an die Prävention irregulärer Migration (Art. 93 nAsylG) und kann für die soziale, berufliche und kulturelle Integration finanzielle Beiträge ausrichten, soweit sich Kantone, Gemeinden oder Dritte angemessen an den Kosten beteiligen (Art. 91 Abs. 4 nAsylG).

Nach Art. 82 Abs. 1 nAsylG gilt für die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen und Nothilfe kantonales Recht, wobei Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid, denen eine Ausreisefrist angesetzt worden ist, von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden können. Eine – durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung bestätigte – Grenze findet der Sozialhilfeausschluss im Recht auf Hilfe in Notlagen gemäss Art. 12 der Bundesverfassung.

Der Kantonsrat hat am 4. November 2002 eine am 1. Januar 2003 in Kraft getretene Revision des Sozialhilfegesetzes (SHG, LS 851.1) verabschiedet, mit der besondere Bestimmungen über die Asylfürsorge erlassen wurden (§§ 5 a und 5 b SHG). In § 5 a SHG wurde der Regierungsrat ermächtigt, mittels einer Verordnung die wesentlichen Fragen der Asylfürsorge wie Zuständigkeit, Verfahren, Ausgestaltung der Sozialhilfe und Finanzierung zu regeln. Gestützt darauf wurde die Asylfürsorgeverordnung vom 25. Mai 2005 (LS 851.13) erlassen und auf den 1. Juli 2005 in Kraft gesetzt. Deren Bestimmungen entsprechen den bis zu ihrem Erlass ergangenen Beschlüssen des Regierungsrates und der bis dahin geübten Praxis, wonach die Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden in einer ersten, zeitlich begrenzten Phase vom Kanton zentral organisiert und finanziert wird, bevor die Asylsuchenden in die Zuständigkeit der Gemeinden übergehen. Dieses Zwei-Phasen-Konzept entlastet die Gemeinden in der Anfangsphase der Unterbringung. Der Kanton finanziert Spezial- und Fachdienste, die den besonderen, zusätzlichen Betreuungsaufwand von Asylsuchenden ermöglichen, der in den regulären Strukturen nicht gewährleistet werden kann. Auch leistet er aus Bundesmitteln Beiträge an die Kosten für Bildungs- und Beschäftigungsprogramme sowie an die Krankenversicherungsprämien und an die nicht durch die Krankenversicherung gedeckten Kosten der medizinischen Versorgung. Schliesslich unterstützt der Kanton mit Staatsbeiträgen den Volksschulunterricht.

Die Asylfürsorgeverordnung regelt die Abgeltung der Gemeinden für die Erfüllung ihrer Aufgaben im Bereich der Asylfürsorge. Danach richtet der Kanton Beiträge aus, die auf der Grundlage der Leistungen des Bundes festgelegt werden (§ 10). Die Beiträge beruhen auf dem Finanzierungsmodell, welches der Regierungsrat mit Beschluss vom 25. September 2002 festgelegt und unter Mitteilung an die Gemeinden auf den 1. Januar 2003 in Kraft gesetzt hat. Demgemäss erhalten die Gemeinden 95% der Unterstützungspauschale des Bundes von Fr. 17.23 pro Tag und 97% der Unterbringungspauschale des Bundes von Fr. 13.08 pro Tag. Zur Auszahlung gelangen zusätzlich Tagespauschalen des Bundes für die Krankenversicherung (Fr. 13.063 für Erwachsene und Fr. 3.458 für Kinder) sowie für besondere Unterbringungsformen (Fr. 48.45) (der Stand der genannten Pauschalen ist

jeweils der 1. Januar 2007). Mit den nicht weitergeleiteten Beträgen finanziert der Kanton die genannten im Interesse der Gemeinden liegenden Spezialaufgaben.

Mit der Verordnung über den Vollzug von Nichteintretensentscheiden im Asylverfahren vom 14. April 2004 (LS 142.61) hat der Kanton eine besondere Regelung getroffen für asylsuchende Personen, auf deren Asylgesuch nicht eingetreten wurde. Gemäss § 5 Abs. 1 dieser Verordnung entscheidet der Kanton über die Gewährung von Nothilfe und richtet sie aus. Gemäss Abs. 3 der gleichen Bestimmung entschädigt er die Gemeinden für den Aufwand der Unterbringung von von Nichteintretensentscheiden betroffenen Personen, die ihnen durch den Kanton zugewiesen wurden. Mit dem künftigen Sozialhilfeausschluss und der Beschränkung auf Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende wird diese Regelung auch auf diesen Personenkreis auszudehnen sein. Zur Anpassung an diese Änderung im Asylgesetz des Bundes wird die Verordnung zurzeit überarbeitet. Im Rahmen der Revision des kantonalen Sozialhilfegesetzes (Vorlage 4345) wird zudem für die vorerst als Einführungsverordnung zum Bundesrecht konzipierte Regelung mit einem neuen § 5 c eine formelle Rechtsgrundlage auf Stufe Gesetz im kantonalen Recht geschaffen.

Durch die nicht kostendeckende Festlegung und fortwährende Kürzung der Bundesbeiträge war und ist der Kanton gezwungen, für die Asylfürsorge allgemeine Staatsmittel einzusetzen. Dabei haben sich die Ausgaben von rund 2 Mio. Franken im Jahre 2001 auf über 13 Mio. Franken im letzten Jahr mehr als versechsfacht. Die Mehrkosten sind vorab auf das Entlastungsprogramm 2003 des Bundes zurückzuführen, welches Änderungen des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 (ANAG) und des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG) mit erheblichen Kostenverlagerungen auf den Kanton zur Folge hatte. Personen mit einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid erhalten wie dargelegt lediglich Nothilfe gemäss Art. 12 BV, wobei die vom Bund ausgerichteten Nothilfepauschalen bei Weitem nicht ausreichen, die Kosten des Kantons abzudecken. Strukturkosten, die sich aus der Führung von Notunterkünften und den Massnahmen zur Gewährung des geordneten Betriebs und der Sicherheit der Bewohnerinnen und Bewohner sowie der Umgebung ergeben, müssen vom Kanton getragen werden.

Der Regierungsrat hat in seinen Stellungnahmen gegenüber dem Bund immer gefordert, dass die Abgeltung der Asylkosten und der Aufwendungen zur Gewährung der Nothilfe den tatsächlichen Lasten entsprechen müsse. Letztmals hat er im Rahmen der Anpassung der Nothilfepauschalen am 16. August 2006 zur finanziellen Abgeltung der Kantone durch den Bund Stellung genommen. Dabei hat er unter Be-

rücksichtigung des beschränkten finanziellen Spielraums des Bundes einer Regelung zugestimmt, welche an Stelle der gegenwärtigen Nothilfepauschale von Fr. 1800 ab 2008 eine Basisentschädigung des Bundes von Fr. 4000 für jeden neuen rechtskräftigen Entscheid vorsieht. Zusätzlich soll je ein Betrag von Fr. 2000 in einen Fonds fliessen, mit dessen Mitteln die besonderen Belastungen grosser Kantone mit urbanen Zentren zumindest zu einem Teil ausgeglichen werden können. Ausgearbeitet wurde das neue Abgeltungsmodell durch das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) zusammen mit der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) sowie der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) im Rahmen der bestehenden Plattform EJPD, KKJPD, SODK. Dass sich der Bund zu dieser Kompromisslösung bereit erklären könnte, ist auch auf die Vorschläge und die entschiedene Haltung der Vertreterinnen und Vertreter des Kantons Zürich zurückzuführen. Ein definitiver Entscheid wurde noch nicht getroffen. Die Verhandlungen mit dem Bund dauern noch an.

Trotz wirtschaftlichem Aufschwung wird der Finanzhaushalt des Kantons gestützt auf die aktuellen Zahlen voraussichtlich bis 2009 ein Defizit aufweisen (vgl. KEF 2007–2010). Schon vor diesem Hintergrund besteht kein finanzpolitischer Spielraum, um die Beiträge an die Gemeinden zu erhöhen. Hinzu kommt, dass der Kanton mit der Gewährung von Nothilfe eine zunehmend finanziell belastende Aufgabe übernimmt. An dem bewährten, seit 1. Januar 2003 in Kraft stehenden Finanzierungsmodell für das Zwei-Phasen-System ist daher festzuhalten. Auch drängt sich – namentlich mit Blick auf die Gewährung von Nothilfe – zurzeit keine Neuordnung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden auf.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 84/2005 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates
Die Präsidentin: Der Staatsschreiber:
Diener Husi