

Sitzung vom 29. August 2012

**871. Anfrage (Drohende Abschaffung der Sozialhilfe
im Rahmen der eidgenössischen Asylgesetzrevision, Auswirkung
auf den Kanton Zürich und die Gemeinden)**

Kantonsrätin Emy Lalli, Zürich, hat am 9. Juli 2012 folgende Anfrage eingereicht:

Im Rahmen der laufenden Revision des Asylgesetzes stehen zahlreiche Verschärfungen zur Diskussion. Bei der Umsetzung wären Kantone und Gemeinden stark betroffen. Die neuen Gesetzesbestimmungen sollten sich in Bezug auf das Hauptziel bewähren: die Verkürzung von Asylverfahren. Nun hat der Nationalrat in einer «Hau-Ruck-Übung» diverse Massnahmen beschlossen, deren Auswirkungen nicht Bestandteil einer Vernehmlassung waren und von denen die Kantone und Gemeinden nicht wissen, mit welchen Kosten zu rechnen ist und welche Auswirkungen das neue Regime auf die Unterbringung und die Betreuung der Asylsuchenden hat. Der Regierungsrat wird gebeten folgende Fragen zu beantworten:

1. Nothilfe-Bezüger würden in speziellen Unterkünften – zum Beispiel Zivilschutzunterkünften – Schlafstellen zugewiesen. Verfügt der Kanton Zürich über genügend Einrichtungen, die eine Platzierung von Nothilfesuchenden erlauben?
2. Der Bund bezahlte bisher dem Kanton Zürich die Kosten für die Sozialhilfe. Im Bereich Nothilfe zahlt der Bund nur eine Nothilfe-Kopfpauschale von rund 6000 Franken, unabhängig wie lange die Person die Nothilfe bezieht. Dadurch würde der Kanton Zürich bei schutzbedürftigen Asylsuchenden ungedeckte Mehrkosten tragen müssen. Wie hoch schätzt der Regierungsrat die zusätzlichen Kosten für den Kanton?
3. Die Ausrichtung von Sozialhilfe gemäss Asylfürsorgeverordnung ermöglichte es bisher auch im Kanton Zürich, gutes Verhalten zu honorieren und schlechtes zu sanktionieren. Welche Folgen hat das Wegfallen dieser Anreize aus der Sicht des Regierungsrates?
4. Wird die in Zürcher Gemeinden ausgerichtete Nothilfe einheitlich sein?

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Emy Lalli, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zur geltenden Rechtslage:

Die Asylgesetzgebung ist Sache des Bundes. Die Aufnahme und Betreuung von Asylsuchenden ist indessen eine Verbundaufgabe, die von Bund, Kantonen und Gemeinden gemeinsam erfüllt wird (siehe auch Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 134/2012 betreffend Asylantenverteilung auf die Gemeinden im Kanton Zürich). Nach Einreichen des Asylgesuchs werden Asylsuchende in einem Empfangszentrum untergebracht, wo der Bund für sie aufkommt (Art. 80 Abs. 2 Asylgesetz; AsylG, SR 142.3).

Anschliessend weist der Bund die Asylsuchenden den Kantonen zu (Art. 27 AsylG). Für ihre Unterstützung gilt dann kantonales Recht (Art. 82 Abs. 1 AsylG). Der Bund gibt vor, dass die Unterstützung nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen auszurichten ist und dass die Ansätze von jenen der Sozialhilfe für die einheimische Bevölkerung abweichen können (Art. 82 Abs. 3 AsylG). Gemäss § 5a des Sozialhilfegesetzes (SHG; LS 851.1) richtet sich die Hilfe für Asylsuchende nach besonderen Vorschriften. Der Regierungsrat hat dazu eine Asylfürsorgeverordnung erlassen (AfV; LS 851.13).

Die Unterbringung der Asylsuchenden erfolgt im Kanton Zürich seit Jahren in einem Zweiphasensystem. In einer ersten Phase werden die Asylsuchenden in Kollektivunterkünften (Durchgangszentren) des Kantons untergebracht. Für die zweite Phase werden sie den Gemeinden zugewiesen (§ 6 Abs. 2 AfV). Der Bund vergütet den Kantonen für jede sozialhilfeabhängige Person die Kosten während der Dauer des Asylverfahrens mit einer Globalpauschale (Art. 88 AsylG, Art. 20 ff. Asylverordnung 2; AsylV2, SR 142.312). Der Kanton Zürich leitet einen Teil der Pauschale an die Gemeinden weiter für deren Kosten im Zusammenhang mit der zweiten Phase.

Gemäss Art. 82 Abs. 2 AsylG können Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid, denen eine Ausreisefrist angesetzt worden ist, von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden. Bei Bedarf besteht aber ein verfassungsmässig gewährleisteter Anspruch auf Nothilfe. Diese Nothilfe ist in Form von Sachleistungen oder täglichen Geldleistungen an den von den Kantonen bezeichneten Orten auszurichten (Art. 82 Abs. 4 AsylG). Für die Gewährleistung der Nothilfe gilt kantonales

Recht (Art. 82 Abs. 1 AsylG). Der Bund vergütet den Kantonen eine einmalige Pauschale von gut Fr. 6000 pro Person mit rechtskräftigem Wegweisungsentscheid (Art. 88 Abs. 4 AsylG, Art. 28 ff. AsylV2).

Wer sich unberechtigt in der Schweiz aufhält und nicht zur Ausreise veranlasst werden kann, hat im Kanton Zürich nur Anspruch auf Unterstützung im Rahmen des Rechts auf Hilfe in Notlagen (§ 5c SHG). Art und Umfang der Nothilfe sowie die Zuständigkeit und das Verfahren sind in der Verordnung über die Gewährung von Nothilfe an Personen ohne Aufenthaltsrecht (Nothilfeverordnung; LS 851.14) geregelt. Nothilfe wird nur auf Verlangen ausgerichtet und vom Kanton grundsätzlich zentral erbracht. Soweit es sich nicht um verletzbare Personen handelt und genügend Plätze vorhanden sind, erfolgt die Unterbringung in Kollektivunterkünften (Nothilfezentren). Die Nothilfe beschränkt sich auf Unterkunft, Nahrung, Kleidung, die Möglichkeit zur Körperpflege sowie die medizinische Versorgung. Die Personen werden nur betreut, wenn es notwendig ist, um den geordneten Betrieb in den Unterkünften zu gewährleisten und unerwünschte Auswirkungen auf die Umgebung und die Nachbarschaft zu vermeiden oder wenn ihre besondere persönliche Situation dies verlangt (§ 2 Nothilfeverordnung). Sie können an keinen Beschäftigungsmassnahmen teilnehmen.

Zum Beschluss des Nationalrates:

Der Nationalrat hat am 14. Juni 2012 im Rahmen der hängigen Asylgesetzrevision beschlossen, dass auch Asylsuchende (d. h. Personen mit noch laufendem Verfahren) nur Nothilfe, und zwar nur auf Ersuchen, erhalten sollen (Art. 82 Abs. 1 AsylG). Bei der Ausgestaltung der Nothilfe für Asylsuchende hätten die Kantone dafür zu sorgen, dass der Aufenthaltsort immer bekannt ist und dass die betroffenen Personen für die Durchführung von Verfahrensschritten den zuständigen Behörden jederzeit zur Verfügung stehen (Art. 82 Abs. 1^{bis} AsylG). Weiterhin würde für die Ausrichtung der Nothilfe jedoch kantonales Recht gelten. Damit bliebe es Sache der Kantone festzulegen, wie diese Nothilfe an Asylsuchende konkret zu leisten ist. Bezüglich der Abgeltung an die Kantone hat der Nationalrat festgelegt, dass eine Nothilfepauschale für Asylsuchende während der Dauer des Asylverfahrens eine Entschädigung für die Gewährung der Nothilfe und die obligatorische Krankenpflegeversicherung darstellen sowie einen Beitrag an die Betreuungskosten und die Kosten für Beschäftigungsprogramme enthalten soll (Art. 88 Abs. 2^{bis} AsylG). Die Höhe dieser Nothilfepauschale an die Kantone würde jedoch erst auf Verordnungsebene festgesetzt. Der Ständerat wird sich voraussichtlich in der Herbstsession 2012 mit dem Geschäft befassen.

Die vorgeschlagene Änderung lässt noch etliche Fragen offen, etwa zum zukünftigen Unterschied der Leistungen an Asylsuchende im Verhältnis zu den Leistungen an Personen mit Wegweisungsentscheid. Sie dürfte für die Kantone insgesamt mit grossen Umsetzungsschwierigkeiten verbunden sein. Jedenfalls wäre es im Kanton Zürich nicht möglich, künftig auch alle Asylsuchenden, die heute auf die Gemeinden verteilt sind, zentral in Nothilfezentren unterzubringen. Bekanntlich ist es für den Kanton äusserst schwierig, entsprechende geeignete Unterkünfte zu schaffen (siehe dazu die Beantwortung der Anfragen KR-Nr. 209/2011 betreffend Keine Mietvertragskündigungen wegen Asylanten und KR-Nr. 188/2012 betreffend Primat der Verwaltung). Konsequenz wäre eine solche Lösung nur, wenn Asylsuchende bis zum Entscheid über ihr Gesuch in den Bundeszentren verblieben.

Zu bezweifeln ist, ob die beschriebene Massnahme zur bezweckten Senkung der Attraktivität der Schweiz als Asylland führen würde. Wie schon im Rahmen der Vernehmlassung vom 31. März 2009 zur Änderung des Asylgesetzes und des Ausländergesetzes festgehalten, kann Asylmissbrauch vor allem mit raschen Asylverfahren (einschliesslich Rechtsmittelverfahren) und einem vom Bund wirksam unterstützten Wegweisungsvollzug begegnet werden.

Zu Frage 1:

Nein. Der Kanton Zürich verfügt über viel zu wenig Plätze in kantonalen Nothilfezentren, um auch alle Asylsuchenden dort unterzubringen.

Zu Frage 2:

Die Höhe der künftigen Abgeltung des Bundes an die Kantone für die Nothilfe an Asylsuchende ist noch nicht bekannt und müsste auf Verordnungsstufe konkretisiert werden. Deshalb ist eine Schätzung von zusätzlichen Kosten des Kantons nicht möglich.

Für den Fall, dass der Ständerat dem Beschluss des Nationalrates folgt, ist vom Bund zu fordern, dass er die gesamten anfallenden Kosten für die Nothilfe von Asylsuchenden übernimmt. Die Kantone haben keinen Einfluss auf die Anzahl der Personen im Asylverfahren und darauf, wie lange das Verfahren verbunden mit allfälligen Rechtsmittelverfahren dauert. Das Risiko einer langen Verfahrensdauer darf deshalb nicht den Kantonen angelastet werden.

Zu Frage 3:

Der Spielraum für Anreize würde im Rahmen von blossen Nothilfeleistungen noch geringer. Wenn gutes Verhalten nicht mehr belohnt und schlechtes nicht mehr sanktioniert werden kann, erschwert dies die Durchsetzung von Regeln im Asylbereich.

Zur Frage 4:

Wie eine allfällige Änderung des Asylgesetzes umgesetzt würde, ist offen. Dazu gehört insbesondere auch die Frage, ob die Nothilfe vom Kanton oder von den Gemeinden ausgerichtet würde. Heute ist die konkrete Ausgestaltung der Unterstützung der ihnen zugewiesenen Asylsuchenden und Nothilfebeziehenden im Rahmen der eingangs aufgeführten Vorgaben Sache der Gemeinden.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonrates und des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi