

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 26/2005

Sitzung vom 20. April 2005

562. Anfrage (Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende)

Kantonsrat Peter Schulthess, Stäfa, hat am 31. Januar 2005 folgende Anfrage eingereicht:

Kürzlich hat das Bundesamt für Migration erste Zahlen über die Erfahrungen mit der neuen Regelung bekannt gegeben, wonach abgewiesene Asylsuchende (mit so genanntem Nichteintretensentscheid) keinen Anspruch mehr auf Fürsorgegeld haben. Stattdessen – weil in der Schweiz niemand mittellos auf die Strasse gestellt werden darf – entrichtet der Bund den Kantonen eine Nothilfeentschädigung von pauschal 600 Franken pro Person. Nicht entschädigt werden die Kosten der Kantone für die Einrichtung von Nothilfeunterkünften. Laut Statistik des BA für Migration beziehen bloss 16 Prozent der Berechtigten diese Nothilfe. Die Zahlen des Kantons Zürich konnten nicht berücksichtigt werden, da sie zu spät eingereicht worden seien.

In diesem Zusammenhang stelle ich dem Regierungsrat die folgenden Fragen:

1. Warum konnte der Kanton Zürich die Zahlen an den Bund nicht rechtzeitig weitergeben? Ist die Zürcher Datenerhebung mangelhaft? Fehlt es an Personal? Welche Korrekturmassnahmen wurden ergriffen?
2. Wie viel Prozent abgewiesener Asylsuchenden beziehen im Kanton Zürich Nothilfe, wie viele verzichten darauf, und weshalb?
3. Wie bestreiten abgewiesene Asylsuchende, welche auf die Nothilfe verzichten, bzw. untergetaucht sind, ihren Lebensunterhalt?
4. Welche durch den Bund ungedeckten Kosten sind dem Kanton bisher entstanden zur notwendigen Einrichtung und Betreibung von Nothilfeunterkünften?
5. Hält es der Regierungsrat für richtig, dass er solche Kosten selber zu tragen hat, und was unternimmt er allenfalls beim Bund zur Änderung dieser Praxis?
6. Welche Erfahrungen sind im Kanton Zürich gemacht worden mit dieser Änderung bzw. Verschärfung der Praxis im Umgang mit abgewiesenen Asylsuchenden? Gibt es unerwünschte Auswirkungen?

Auf Antrag der Direktion für Soziales und Sicherheit
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Peter Schulthess, Stäfa, wird wie folgt beantwortet:

Im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 des Bundes trat auf den 1. April 2004 eine Revision des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR 142.20) und des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) in Kraft. Mit dieser Rechtsänderung scheidet Personen, auf deren Asylgesuche nicht eingetreten wird, aus dem Geltungsbereich des Asylrechts (AsylG) und damit aus dem System der Asylfürsorge aus. Sie werden neu dem Ausländerrecht (ANAG) unterstellt und gelten als Ausländer mit illegalem Aufenthalt. An die Stelle der bisherigen Sozialhilfe im Rahmen der Asylfürsorge tritt nur noch die Nothilfe, welche der Kanton zu seinen Lasten bei Bedarf im Rahmen von Art. 12 der Bundesverfassung (SR 101) gewähren muss. Gleichzeitig richtet der Bund an Stelle der bisherigen Abgeltung für die Sozialhilfe noch eine Nothilfeentschädigung von Fr. 600 pro Person aus, welche jeweils der Teuerung angepasst wird (ab 2005 Fr. 608). Von dieser Regelung ausgenommen waren bis Ende 2004 die Fälle von Nichteintretensentscheiden, welche vor dem 1. April 2004 rechtskräftig entschieden worden waren. Der Bund verband mit der erwähnten Rechtsänderung und dem damit zusammenhängenden Sozialhilfestopp die Erwartung, dass der überwiegende Teil der vom neuen System betroffenen Personen die Schweiz eigenständig verlässt.

Zur Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben im Kanton Zürich hat der Regierungsrat auf den 1. April 2004 eine Verordnung über den Vollzug von Nichteintretensentscheiden im Asylverfahren (LS 142.61) erlassen. Diese sieht vor, dass die beanspruchte Nothilfe grundsätzlich in besonderen, von den ordentlichen Asylstrukturen getrennten und zentral durch den Kanton betriebenen Nothilfestrukturen geleistet wird. Materielle Nothilfe wird dabei nur in Form von Sachleistungen gewährt. Auch soll keine Betreuung im Sinne von integrierenden Angeboten oder von Beschäftigungsprogrammen mehr erfolgen. Der Aufenthalt in den Nothilfestrukturen soll möglichst wenig attraktiv gestaltet sein. Auf der anderen Seite erfordert die Führung dieser Unterkünfte einen bestimmten Personalbestand, um Ruhe und Ordnung in den Unterkünften sicherzustellen und den Betrieb für die Anwohnerschaft verträglich gestalten zu können. Im Vordergrund für den Kanton steht, dass Personen mit Nichteintretensentscheiden die Schweiz verlassen. Mit allen Mitteln vermeiden will er, dass sich in städtischen Zentren Szenen bilden können, eine Gefahr, die im Kanton Zürich weit grösser ist als in kleineren Kantonen. Der Kanton Zürich trifft in diesem Zusammenhang alle ihm zur Verfügung stehenden Massnahmen, um

die freiwillige Ausreise bzw. die Wegweisung zu erreichen. Allerdings steht einer Wegweisung nach wie vor häufig das Fehlen der erforderlichen, durch den Bund im Rahmen der Vollzugsunterstützung zu beschaffenden Papiere entgegen. Ein besonderes Problem liegt darin, dass sich bei Inkrafttreten der Rechtsänderung der überwiegende Teil der betroffenen Personen zum Teil seit Jahren bereits in ordentlichen Strukturen, darunter der Gemeinden, aufhielt. Es wird angestrebt, auch diesen Personen nur noch Nothilfe im oben genannten Sinn zukommen zu lassen.

Die Erwartungen des Bundes bezüglich der eigenständigen Ausreise haben sich erst teilweise erfüllt. Zwar sind die Zahlen neuer Asylgesuche deutlich rückläufig, und zahlreiche Personen, die bereits in den Empfangsstellen des Bundes einen Nichteintretensentscheid erhalten, treten gar nie mehr in Erscheinung. Als nicht unerwartet problematisch erweist sich aber die hohe Zahl seit langem in hiesigen Strukturen anwesender Personen, die nun vom Nichteintretensentscheid betroffen sind. Bei diesen bedarf es ständiger sowie aufwendiger Vollzugshandlungen und Massnahmen des Kantons, um einen Wegzug zu erreichen. Festzuhalten ist, dass dem Kanton aus der zu gewährenden Nothilfe ein erheblicher, durch den Bund nicht abgelteter Mehraufwand entsteht.

Um die Auswirkungen des geänderten Bundesrechts zu überprüfen, richtete der Bund ab Inkrafttreten der neuen Bestimmungen ein Monitoringsystem ein. Dabei sollen ausgewählte Indikatoren in verschiedenen Bereichen (z. B. Nothilfe, Vollzug, polizeiliche Massnahmen) überprüft werden.

Zu Frage 1:

Das Monitoring für Asylsuchende mit Nichteintretensentscheiden wurde vom Bund ohne Verzug eingeführt. Für den Kanton Zürich mit der dezentralen Unterbringung und der hohen Zahl an betroffenen Personen beanspruchte der Aufbau des erforderlichen Erfassungs- und Statistikwesens Aufwand und Zeit. Die Daten für das vierte Quartal 2004 konnten rechtzeitig geliefert werden.

Zu Frage 2:

Gemäss Statistik des Sozialamts mit Stichtag 31. März 2005 verzeichnete der Kanton Zürich bis zu diesem Zeitpunkt 1869 Fälle von Personen mit Nichteintretensentscheiden. Per 31. März 2005 bezogen 909 Personen Nothilfe, was 49% der bisherigen Fälle von Nichteintretensentscheiden entspricht. Über die Hälfte der verbleibenden 960 Personen sind unbekanntem Aufenthalts (unkontrolliert ausgereist oder untergetaucht). Die restlichen Personen wurden ausgeschafft bzw. sind kontrolliert ausgereist, befinden sich in Haft oder haben einen neuen Aufenthaltsstatus erhalten. Über die Gründe, weshalb noch in der

Schweiz anwesende Personen auf staatliche Nothilfe verzichten bzw. Nothilfe nicht beanspruchen, kann der Regierungsrat keine konkreten, über Vermutungen hinausgehende Aussagen machen.

Zu Frage 3:

Wie Asylsuchende, die untergetaucht sind, ihren Lebensunterhalt bestreiten, kann nicht ermittelt werden. Immerhin lässt sich vermuten, dass nicht wenige dieser Personen über ein soziales Netz verfügen, in dem sie Unterstützung und Unterkunft finden. Andere wiederum wenden sich an gemeinnützige und wohltätige Organisationen und Institutionen.

Zu Frage 4:

Gegenwärtig betreibt der Kanton drei Unterkünfte für die Gewährleistung der Nothilfe an Personen mit einem Nichteintretensentscheid. Darüber hinaus ist auch noch eine sinkende Zahl von Personen mit einem Nichteintretensentscheid in regulären Asylunterkünften untergebracht.

Für den Zeitraum vom 1. April bis zum 31. Dezember 2004 sind dem Kanton für die Nothilfe an Personen mit Nichteintretensentscheiden Kosten von rund 2 Mio. Franken zu Lasten des Sozialbereichs entstanden. Diesen Aufwendungen des Kantons Zürich steht für denselben Zeitraum die Nothilfeentschädigung des Bundes in der Höhe von Fr. 438000 gegenüber. Ab 2005 fällt zusätzlich ins Gewicht, dass der Bund die Sozialhilfeabgeltung auch für Personen nicht mehr leistet, deren Nichteintretensentscheid vor dem 1. April 2004 rechtskräftig wurde.

Zu Frage 5:

Der Regierungsrat hat im Rahmen der Vernehmlassung zu den vorgesehenen Änderungen des Bundesrechts mit Schreiben vom 18. Juni 2003 an den Bundesrat Stellung genommen. Dabei hat er die vorgesehenen finanziellen Belastungen des Kantons entschieden abgelehnt. In den Medienmitteilungen vom 26. Juni 2003 und 5. Februar 2004 hat der Regierungsrat seine Haltung öffentlich kommuniziert.

Zu Frage 6:

Auf Grund der noch kurzen Dauer seit Einführung der neuen Regelung für Personen mit Nichteintretensentscheiden lassen sich keine umfassenden Aussagen zu den Auswirkungen machen. Noch offen ist, inwieweit die neue Regelung langfristig soziale Auswirkungen zeitigen wird, die nur mit einem zusätzlichen und grossen zeitlichen und finanziellen Aufwand der beteiligten Stellen (Polizei, Verwaltung) in Grenzen gehalten werden können. Bereits hingewiesen wurde auf den zusätzlichen Vollzugsaufwand sowie die ungenügende finanzielle Abgeltung des Kantons.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion für Soziales und Sicherheit.

Vor dem Regierungsrat

Der stv. Staatsschreiber:

Hösli