




Sozialkonferenz Kanton Zürich / Jahrestagung 24. November 2016

Auswirkungen des neuen Gesetzes auf den Kanton Zürich

Sehr geehrte Frau Vizedirektorin
Sehr geehrte Frau Co-Präsidentin
Sehr geehrter Herr Co-Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die bevorstehenden Änderungen im Asylbereich waren bereits an der letzten Jahresversammlung der Sozialkonferenz Thema. Die Auswirkungen der Gesetzesrevision auf Kanton und Gemeinden waren jedoch noch unklar und vage. Am 5. Juni 2016 hat das Schweizervolk mit einem Ja-Stimmen Anteil von 66,8 % der Asylgesetzrevision zugestimmt. Der Kanton Zürich hatte schweizweit den vierthöchsten Ja-Stimmenanteil. Dieses gute Ergebnis führen wir letztlich auch auf den unaufgeregten und breit abgestützten Umgang mit Asylsuchenden auf Gemeinde- und Kantonsebene zurück. Seit der Volksabstimmung hat der Bund zusammen mit den Kantonen, dem Gemeinde- und Städteverband an der Umsetzung des neuen Asylgesetzes intensiv gearbeitet. Wir wissen deshalb heute sehr viel genauer, wie sich die Gesetzesänderungen auf unsern Kanton und die Gemeinden auswirken. Diese ganz konkreten Auswirkungen auf Ihre Arbeit in den Gemeinden stehen im Zentrum meines Referats.

Zuerst möchte ich jedoch noch einmal die wichtigsten Ziele der Neustrukturierung erläutern:



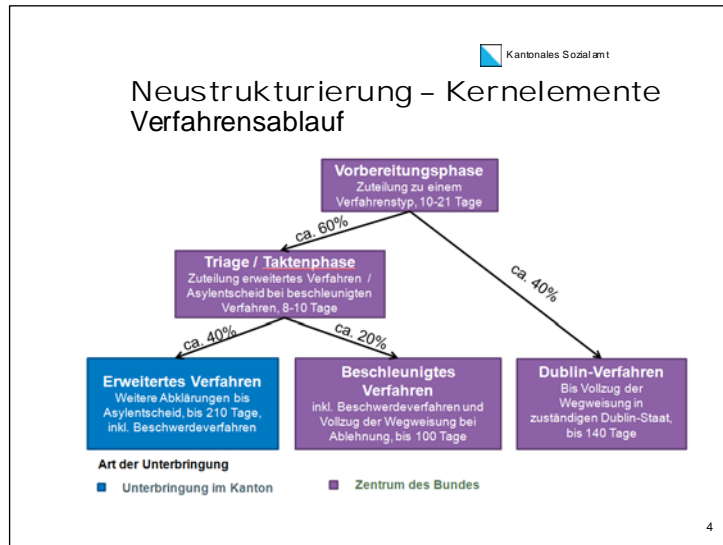
Ziele Neustrukturierung

- Asylverfahren sollen **rasch** und **rechtsstaatlich korrekt** durchgeführt werden;
- **Schutzbedürftigen Personen** soll weiterhin der notwendige Schutz gewährt und sie sollen **so rasch als möglich in der Schweiz integriert** werden;
- Der Anreiz, offensichtlich **unbegründete Asylgesuche** einzureichen, soll gesenkt werden;
- Der **Vollzug von Wegweisungsentscheiden** soll konsequent erfolgen;
- Die **Unterbringungsstrukturen** sollen grossräumig und effizient organisiert werden.

2



Die Schweiz wird in Regionen aufgeteilt. Jede Region stellt dem Bund eine bestimmte Anzahl Plätze zur Verfügung. Der Bund wird seine Unterkunftskapazität auf 5000 Plätze plus 1000 Reserveplätze aufstocken. Im Kanton Zürich, der eine eigene Region bildet, werden in Embrach 360 Plätze geschaffen. In Zürich sollen auf dem Duttweilerareal ebenfalls 360 Plätze geschaffen werden. Die Stimmbürger/-innen der Stadt Zürich werden im Herbst 17 über die Realisierung des Bundesasylzentrums auf dem Duttweilerareal abstimmen. Für die noch fehlenden 150 Plätze wird zur Zeit ein Standort geprüft und evaluiert. Der Kanton Zürich hat mit dem Bund für den Standort Embrach einen ab 1.1.2017 gültigen Mietvertrag abgeschlossen. In einem ersten Schritt sollen im Bundeszentrum 120 Personen untergebracht werden. Der Bund wird dann auf dem Gelände in Embrach einen Neubau errichten und anschliessend über die 360 Plätze verfügen. Im voraussichtlich ab März/April startenden Betrieb in Embrach wird der Bund auch prüfen, wie sich die Annahmen über die Beschleunigung des Asylverfahrens in der Praxis bewähren. Die 870 Plätze werden dem Kanton Zürich bei der Zuteilung von Asylsuchenden angerechnet. Schon heute rechnet der Bund bei der Zuteilung den Testbetrieb an und ab 1.1.2017 wird er das Zentrum in Embrach mit 120 Plätzen anrechnen.



Durch die Erhöhung der Kapazitäten des Bundes werden den Kantonen weniger Asylsuchende zugewiesen. Für den Kanton und die Gemeinden hat das den Vorteil, dass insbesondere Dublin-Fälle bis zum Vollzug oder bis zu 140 Tage in den Bundeszentren bleiben und somit nicht mehr auf die Kantone und Gemeinden verteilt werden. Gerade die Dublin-Fälle, die den Entscheid erst nach der Zuteilung durch den Kanton in die Gemeinden erhalten haben, haben bei Ihnen einen grossen und letztlich unnötigen Aufwand verursacht. Das sollte also in Zukunft nicht mehr vorkommen.

Durch den Ausbau der Bundeskapazitäten wird es für den Kanton schwierig, seine eigenen Kapazitäten zu planen. Wie hoch genau der Platzbedarf für den Kanton ist, kann heute nicht mit Sicherheit gesagt werden. Eine Entscheidung haben wir jedoch bereits getroffen. Wir werden am 2-Phasen-System festhalten. Die dem Kanton im Rahmen des erweiterten Verfahrens zugeteilten Asylsuchenden werden zuerst in kantonalen Zentren untergebracht, dort geschult und mit dem schweizerischen Alltag vertraut gemacht. Anschliessend werden sie dann wie bisher auf die Gemeinden verteilt.

Es wird auch in Zukunft vorkommen, dass Personen mit einem rechtskräftig abgelehnten Asylgesuch, also Nothilfebeziehende, in den Asylstrukturen untergebracht werden müssen. Wir haben in diesem Jahr zusammen mit der Kantonspolizei und dem Migrationsamt grosse Anstrengungen unternommen, die Zahl der Nothilfebeziehenden zu reduzieren. Ich erwähne in diesem Zusammenhang die Eingrenzungen, die aus unserer Sicht erfolgreich sind und dazu führen, dass Nothilfebeziehende damit konfrontiert werden, dass sie die Schweiz verlassen müssen. Die Zahl der Nothilfebeziehenden ist von 1500 im Jahr 2011 auf unter 700 gesunken. Besonderes Gewicht haben wir auf Nothilfebeziehende, die sich in den Gemeinden aufhalten, gelegt. Wir haben viele von ihnen in die kantonalen Nothilfestrukturen zurückgeholt, mit der Überlegung, dass Nothilfebeziehende, die in den Gemeinden leben, wenig davon spüren, dass sie sich ille-



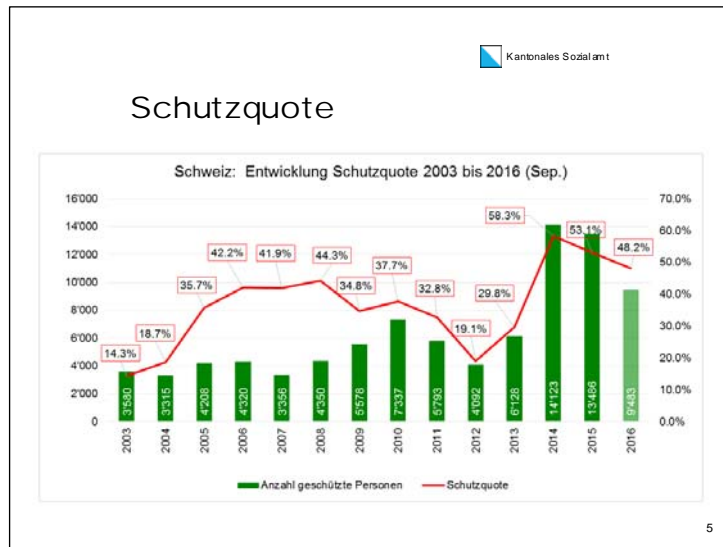
gal in der Schweiz aufhalten. Nur in einer Notunterkunft werden sie mit ihrer Situation konfrontiert und können über ihre Rückkehrmöglichkeiten orientiert werden. Wir werden unsere Anstrengungen weiterführen. Ziel ist, dass sich keine Nothilfebeziehenden mehr in den Gemeinden aufhalten.

Aufnahmequote

Auch künftig wird es eine Aufnahmequote geben. Die Quote von 0,7 % wird im Kanton Zürich von allen Gemeinden vorbildlich erfüllt. Auch an dieser Stelle dafür einen herzlichen Dank. Es gibt immer wieder Zweifel, ob die Aussage, dass alle Gemeinden die Quote erfüllen, auch tatsächlich stimmt und es wird die Herausgabe der Quotenerfüllungsliste verlangt. In einer Vereinbarung mit dem Gemeindepräsidentenverband haben wir ermöglicht, dass zwei Vertreter des Verbandes die Quotenerfüllungsliste jeweils an den Sitzungen der „Begleitgruppe Asyl- und Ausländerwesen“ einsehen können. Das ist bereits einmal geschehen und der an der Sitzung anwesende Vertreter konnte sich überzeugen, dass die Quote ausnahmslos erfüllt wird.

Bei der Berechnung der Quote werden heute nur die sozialhilfeabhängigen Asylsuchenden angerechnet. Es ist uns bewusst, dass dadurch ein Fehlanreiz in den Gemeinden entsteht. Gemeinden, die sich um die Integration ihrer Asylsuchenden bemühen, entsprechende Anstrengungen unternehmen und sich auch finanziell engagieren, werden benachteiligt, weil sie, sobald die Sozialhilfeabhängigkeit nicht mehr besteht, neue Personen zugewiesen erhalten. Dieser Umstand ist störend und hat dazu geführt, dass verschiedene Gemeinden seit längerem ein anderes Verteilsystem fordern. Nun ist es aber gar nicht so einfach ein neues, praktikables System zu finden. Die einfachste Lösung wäre, Personen, die nicht mehr sozialhilfeabhängig sind, über einen bestimmten Zeitraum, z.B. während 3 Jahren der Quote anzurechnen. Für diese Lösung müssten wir allerdings die Quote erhöhen, was wohl kaum im Interesse der Gemeinden liegen dürfte. Wir haben uns entschieden, die Firma Ecoplan zu beauftragen, uns Lösungsvarianten zu unterbreiten. Die Firma Ecoplan hat für den Bund die Neustrukturierung konzeptionell erarbeitet. Die Firma ist also mit der Thematik bestens vertraut, weil auch auf Bundesebene die Zuteilung von Asylsuchenden unter den Kantonen geregelt werden muss. Das bisherige System, in dem jeder Kanton nach seinem Bevölkerungsanteil Asylsuchende übernommen hat, ist mit der neuen Struktur nicht mehr anwendbar. Wir erwarten erste Ergebnisse gegen Mitte des nächsten Jahres. Das mag auf den ersten Blick nach einem langen Zeitraum erscheinen. Wir haben aber noch etwas Zeit: Die Umsetzung der Asylgesetzrevision plant der Bund auf den 1.1.2019. Bei den Lösungsvorschlägen von Ecoplan erwarten wir auch Hinweise zum Umgang mit unbegleiteten Minderjährigen. Wir wissen um die Problematik, dass wir Ihnen oft Jugendliche zuweisen müssen, die schlecht bis gar nicht ausgebildet sind und die deshalb besonders hohe Anforderungen an die Integration stellen. Auch hier braucht es eine Lösung, die Ihre Anliegen berücksichtigt.

Bleibequote



Die Bleibequote ist nach wie vor sehr hoch. Auch wenn sie etwas zurückgegangen ist, beträgt sie immer noch rund 50%. Das heisst, dass jede zweite Person, die in der Schweiz ein Asylgesuch stellt, langfristig in der Schweiz bleibt. Das hat ganz direkte Auswirkungen auf Ihre Arbeit. Stichworte sind Integration und Wohnraum. Zur hohen Bleibequote tragen die vorläufig Aufgenommenen wesentlich bei.

Vorläufig Aufgenommene

Vorläufig Aufgenommene sind Personen, deren Asylgesuch zwar abgelehnt wurde, die aber trotzdem in der Schweiz bleiben dürfen. Die Annahme, dass vorläufig Aufgenommene die Schweiz wieder verlassen, trifft nicht zu. Die Erfahrung der vergangenen Jahre zeigt, dass vorläufig Aufgenommene in der Schweiz bleiben und sie integriert werden müssen. Der Status der vorläufig Aufgenommenen ist unbefriedigend und sorgt auch deshalb seit längerem für Diskussionen, weil die Erwerbsquote der vorläufig Aufgenommenen sehr tief ist.

Der Bundesrat hat am 12. Oktober 2016 den Bericht „Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen“ verabschiedet. Mit diesem Bericht beantwortet der Bundesrat 3 Postulate und zeigt Wege für mögliche Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme auf. Der Bundesrat verfolgt mit dem Bericht das Ziel, Personen, bei denen ein längerfristiger Aufenthalt in der Schweiz absehbar ist, rascher zu integrieren. Gleichzeitig möchte er verhindern, dass die attraktiveren Aufenthaltsbedingungen zu einer verstärkten Zuwanderung im Vergleich zu andern Aufnahmeestaaten führen. Dieser Bericht geht zur Kenntnisnahme an die eidgenössischen Räte. Die zuständigen Kommissionen haben nun Gelegenheit sich zu den im Bericht



enthaltenen Vorschlägen zu äussern. Der Bundesrat wird anschliessend über das weitere Vorgehen entscheiden. Die im Bericht enthaltenen Vorschläge könnten zu einer grundlegenden Änderung im Status der vorläufig Aufgenommenen führen. Der geplante Ablauf auf Bundesebene braucht Zeit und ich gehe nicht davon aus, dass sich eine Lösung finden lässt. Wir müssen davon ausgehen, dass sich vorläufig nichts am Status der vorläufig Aufgenommenen ändern wird. Wir müssen also mit der unbefriedigenden Situation weiterhin wie bisher umgehen.

Im Kanton Zürich verlangt die PI Mettler, dass vorläufig Aufgenommene mit tieferen Ansätzen unterstützt werden, als Personen in der Sozialhilfe. Diese Tieferstellung sieht auch das neue Ausländergesetz ausdrücklich vor. Das Ausländergesetz verlangt in Art 86, dass „für vorläufig aufgenommene Personen die Unterstützung nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen auszurichten“ sind und dass der Ansatz für die Unterstützung unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung liegt. Es ist davon auszugehen, dass die PI Mettler im Kantonsrat eine Mehrheit findet. Sie wird im Laufe des nächsten Jahres im Kantonsparlament behandelt. Wir können deshalb davon ausgehen, dass die Unterstützungsansätze für vorläufig Aufgenommene unter den Ansätzen der SKOS-Richtlinien zu liegen kommen. Wir müssen nun aber die Beschlüsse des Kantonsparlaments abwarten, bis konkrete Zahlen genannt werden können. Wenn der Kantonsrat die PI Mettler annimmt, werden wir zum alten System zurückkehren. Pro Person und Tag werden wir eine Pauschale auszahlen. Die 10-jährige Kostenersatzpflicht für Ausländer gemäss Sozialhilfegesetz gilt für die VA dann nicht mehr. Von einem Systemwechsel nicht betroffen sind vorläufig aufgenommene Flüchtlinge. Diese werden auch in Zukunft mit ordentlicher Sozialhilfe unterstützt.

Was bleiben wird, ist der bundesrechtliche Auftrag, die vorläufig aufgenommenen Personen zu integrieren. Die Unterstützung der Betroffenen bei der Integration muss durch die Gemeinden auch nach einem allfälligen Systemwechsel sichergestellt werden. Die Integration von vorläufig Aufgenommenen und von Personen aus dem Flüchtlingsbereich wird auch in Zukunft eine zentrale Aufgabe der Sozialbehörden sein. Wir stellen fest, dass in den Gemeinden sehr viele und gut ausgebaute Integrationsangebote bestehen. Erlauben Sie mir an dieser Stelle eine kritische Anmerkung: Die Diskussion um die Integration von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich steht zur Zeit im Fokus und ist beherrschendes Thema. Wir müssen uns allerdings davor hüten, uns ausschliesslich auf die Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen zu konzentrieren. Der weitaus grössere Teil Personen in der Sozialhilfe sind Menschen, die schon lange in der Schweiz wohnen und die aus verschiedenen Gründen ihre Arbeitsstelle verloren haben. Diese Personen dürfen wir nicht aus den Augen verlieren. Wir müssen alles daran setzen, dass auch diese Personen wieder Zugang zum Arbeitsmarkt finden. Die Integration in den Arbeitsmarkt von Personen aus der Sozialhilfe wird also auch in Zukunft eine ihrer zentralen Aufgaben bleiben. Sehr viele Gemeinden können sich nun bereits auf eine lange Erfahrung mit verschiedenen Integrationsange-



boten abstützen und wissen, welche erfolgreich und welche weniger erfolgreich sind. Diesen Weg gilt es fortzuführen. Integrationsprozesse verlaufen oft über lange Zeit, sind aufwendig und nicht zuletzt auch teuer. Ich bin jedoch überzeugt, dass sie immer noch billiger sind, als Personen jahrelang in der Sozialhilfe zu belassen. Zudem liegt es auch im Interesse des Kantons, dass eine möglichst rasche Integration stattfindet, übernehmen wir doch im Rahmen der Kostenersatzpflicht für Ausländerinnen und Ausländer während 10 Jahren auch die Ausgaben für individuell anfallenden Kosten eines Integrationsprogramms.

Wohnraum

Bei einer Bleibequote von fast 50 % müssen Sie in den Gemeinden genügend Wohnraum zur Verfügung stellen können. Es ist mir sehr wohl bewusst, dass das ein sehr schwieriges und aufwändiges Unterfangen ist. Das Kantonale Sozialamt ist ebenso wie Sie mit den Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche konfrontiert. Wir suchen laufend für anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge, die wir Ihnen im Rahmen des Zuteilungsverfahrens nicht zuweisen können, Wohnraum. Wohnraumbeschaffung ist eine sehr anspruchsvolle, aufwändige und zeitraubende Aufgabe. Wir müssen davon ausgehen, dass der Migrationsdruck anhält und weiterhin Menschen bei uns um Asyl nachsuchen. Es ist deshalb wichtig, dass die Gemeinden langfristig planen und nach Möglichkeiten suchen, wie sie Wohnraum zur Verfügung stellen können. Das können Containersiedlungen, Neubauten oder Angebote von Privaten sein, die Wohnraum zur Verfügung stellen. Es lohnt sich vielleicht auch, über die Gemeindegrenze hinauszuschauen und sich mit andern Gemeinden zusammen zu schliessen, um Wohnprojekte zu realisieren. Ich bitte Sie auch zu bedenken, dass die Wohnraumplanung für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich einen gewissen Spielraum enthalten muss, der einen plötzlichen Anstieg der Gesuchszahlen verkraften kann.

Ich hoffe, ich konnte Ihnen die wichtigsten Änderungen und die Neuausrichtung im Zusammenhang mit dem neuen Asylgesetz aufzeigen. Es bleiben verschiedene Unsicherheiten, die sich erst im Laufe der Umsetzung der Neustrukturierung klären. Diese Unsicherheiten betreffen nicht nur die Gemeinden, sondern auch den Bund und die Kantone. Bund und Kanton sind sehr intensiv am arbeiten und überlegen sich, welche Auswirkungen das neue Asylgesetz auf das Verhältnis Bund und Kantone hat. Es geht dabei genauso wie im Verhältnis vom Kanton zu den Gemeinden um Unterkünfte, die Regelung der finanziellen Abgeltungen, die Verteilung, die Quotenberechnung und die Überprüfung, ob die Neustrukturierung die Hoffnungen auf schnellere Verfahren erfüllt. Der Bund will das mit einem aufwändigen und fundierten Monitoring überprüfen. Der Bund will auch, dass bei den finanziellen Abgeltungen die Kantone keine finanziellen



Nachteile erleiden, andererseits sollen die Kantone aber auch nicht mit den Abgeltungen des Bundes finanzielle Vorteile erlangen.

Diesen Grundsatz habe ich bewusst an den Schluss meines Referats gestellt. Es ist auch unser Bestreben, dass die finanziellen Abgeltungen zwischen Kanton und Gemeinden trotz der anstehenden Änderungen so ausgestaltet werden, dass es keine Gewinner und Verlierer gibt.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Ruedi Hofstetter