

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend Unterstützung bei vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländern, eingereicht von den Gemeinderätinnen B. Helbling (SP), K. Cometta (GLP), K. Gander (Grüne/AL), B. Huizinga (EVP)

Am 27. März 2017 reichten die Gemeinderätin Beatrice Helbling namens der SP-Fraktion, Katrin Cometta namens der GLP-Fraktion, Katharina Gander namens der Grüne/AL-Fraktion und Barbara Huizinga namens der EVP-Fraktion mit 28 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

«Der Kantonsrat Zürich hat an seiner Sitzung vom 6. März 2017 die parlamentarische Initiative 272a/2014 mehrheitlich unterstützt, welche verlangt, dass vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer keine Sozialhilfe nach Sozialhilfegesetz (SHG) und somit nach den Richtlinien der SKOS mehr erhalten sollen. Dies stellt eine Abkehr vom revidierten Sozialhilfegesetz dar, welches in einer Volksabstimmung vom 4. September 2011 von der Stimmbevölkerung unterstützt wurde. Eine entsprechende Änderung hätte zur Folge, dass vorläufig Aufgenommene nur noch nach Asylfürsorge unterstützt würden, welches keine Integrationsmassnahmen vorsieht.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

- 1. Wie stellt sich der Stadtrat zu der geplanten Änderung des SHG, insbesondere in Bezug auf den im Ausländergesetz (Art. 55 Abs. 2 AuG) und in der Verordnung zur Integration von Ausländerinnen und Ausländern (Art. 18 VIntA) vorgesehenen Anspruch auf Integrationsmassnahmen vorläufig Aufgenommener?*
- 2. Wie schätzt der Stadtrat die Auswirkungen der 2011 von der Stimmbevölkerung unterstützten Änderung des SHG in Bezug auf die Integration von vorläufig Aufgenommenen ein?*
- 3. Hätte diese Änderung einen Einfluss auf die Wohnsituation der vorläufig Aufgenommenen in der Stadt Winterthur?*
- 4. Aus welchen Staaten stammen die in der Stadt Winterthur wohnhaften vorläufig Aufgenommenen?*
- 5. Wie lange ist die durchschnittliche Aufenthaltsdauer von vorläufig Aufgenommenen in der Stadt Winterthur?*
- 6. Welche finanziellen Auswirkungen hätte die geplante Änderung des SHG für die Stadt Winterthur, wenn diese den bundesrechtlich vorgesehenen Integrationsanspruch vorläufig Aufgenommener weiterhin erfüllen würde?*
- 7. Hätte diese Änderung des SHG weitere finanzielle Konsequenzen für die Stadt Winterthur?»*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Asyl erhält in der Schweiz, wer in seinem Heimatland aufgrund der Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe oder einer politischen Überzeugung verfolgt wird oder ernsthaften Nachteilen ausgesetzt ist. Viele Personen aus Kriegsgebieten, welche

vor einem Konflikt und den damit verbundenen Gefahren fliehen, erfüllen die genannten Anforderungen nicht, weil sie nicht als persönlich verfolgt gelten. Flüchtlinge aus Krisen- und Kriegsgebieten werden aber trotz fehlender Asylgewährung meist nicht in ihre Heimat zurückgeschickt, weil die Situation dort zu gefährlich ist und damit eine Rückkehr unzumutbar wäre. Diese Personen werden in der Schweiz vorläufig aufgenommen, d. h. sie erhalten ein Bleiberecht.

Der Kantonsrat hat am 3. April 2017 beschlossen, das kantonale Sozialhilfegesetz zu ändern. Vorläufig aufgenommene Personen (Status F) sollen keine Sozialhilfe mehr nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) erhalten. Stattdessen sollen sie wie Asylsuchende nur noch zu den tieferen Ansätzen der Asylfürsorge unterstützt werden. Damit will der Kantonsratsbeschluss eine Regelung im Sozialhilfegesetz rückgängig machen, welche die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger des Kantons Zürich am 4. September 2011 mit über 60 Prozent Ja-Stimmen beschlossen haben.

Der Kanton hat die Gemeinden rechtzeitig anzuhören bei Gesetzesänderungen, die zu einer finanziellen Mehrbelastung der Gemeinden führen (vgl. Art. 85 Abs. 2 und 3 Kantonsverfassung). Dies geschah im Fall der vorliegenden Änderung nicht. Auf diesen Mangel im Gesetzgebungsverfahren hat der Verband der Gemeindepräsidenten (GPV) den Kantonsrat mit Schreiben vom 19. Januar 2017 aufmerksam gemacht.

Wie in den folgenden Antworten näher ausgeführt wird, hat der vom Kantonsrat beschlossene Wechsel von der Sozialhilfe zur Asylfürsorge zur Folge, dass Kosten vom Kanton auf die Gemeinden verlagert werden, weil diese neu für die Kosten der gesetzlich vorgeschriebenen Integrationsmassnahmen selbst aufkommen müssen.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

«Wie stellt sich der Stadtrat zu der geplanten Änderung des SHG, insbesondere in Bezug auf den im Ausländergesetz (Art. 55 Abs. 2 AuG) und in der Verordnung zur Integration von Ausländerinnen und Ausländern (Art. 18 VIntA) vorgesehenen Anspruch auf Integrationsmassnahmen vorläufig Aufgenommener?»

Der Stadtrat erachtet die geplante Gesetzesänderung aus folgenden Gründen als integrationspolitisch falschen Schritt. Annähernd 90 Prozent der vorläufig Aufgenommenen verbleiben langfristig in der Schweiz, rund 80 Prozent verbringen erfahrungsgemäss den Rest ihres Lebens hier (zur durchschnittlichen Aufenthaltsdauer in Winterthur vgl. Antwort auf Frage 4).¹ Entsprechend wird von ihnen erwartet, dass sie die Landessprache lernen und für sich selber sorgen können. Mit diesem Ziel wurden in den vergangenen Jahren zu Recht zusätzliche Bemühungen im Bereich der Integration unternommen.

Für die berufliche und soziale Integration von vorläufig Aufgenommenen sind die Gemeinden zuständig. Der Anspruch der vorläufig aufgenommenen Personen auf Integrationsmassnahmen besteht unabhängig davon, ob sie über die Sozialhilfe nach SKOS-Richtlinien oder zu den tieferen Ansätzen der Asylfürsorge unterstützt werden. Der Wechsel von der Sozialhilfe zur Asylfürsorge hat aber zur Folge, dass den Gemeinden weit weniger Geld für die Integration zur Verfügung stehen wird als bisher. Die Pauschalbeiträge der Asylfürsorge bemessen sich nach dem Existenzminimum, Beiträge an die Integrationsförderung sind darin nicht ent-

¹ Bericht des Bundesrats zur «Vorläufigen Aufnahme und Schutzbedürftigkeit, Analyse und Handlungsoptionen» vom Oktober 2016, S.11.,

<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2016/2016-10-14/ber-va-d.pdf>

halten. Die einmalige Integrationspauschale des Bundes von heute rund 6 000 Franken reicht in den allermeisten Fällen nicht aus, um vorläufig Aufgenommene so weit zu fördern, dass sie den Einstieg ins Erwerbsleben schaffen. Um den gesetzlichen Integrationsauftrag weiter zu erfüllen, müssen die Gemeinden künftig für einen erheblichen Teil der Kosten der Integrationsmassnahmen selber aufkommen. Dies wird zur Ungleichbehandlung von vorläufig Aufgenommenen führen. Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration könnten trotz gesetzlichem Auftrag aus Kostengründen nicht oder nicht im notwendigen Umfang gesprochen werden. Die Integration von vorläufig Aufgenommenen in unsere Gesellschaft wird damit erschwert. Dies erachtet der Stadtrat als problematisch. Eine gelingende Integration namentlich von neu eingereisten Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen trägt wesentlich dazu bei, soziale Probleme und damit einhergehende Folgekosten, speziell bei fehlender Erwerbsintegration, zu minimieren.

Der Entscheid des Kantonsrats ist aus Sicht des Stadtrats aber nicht nur integrationspolitisch, sondern auch finanzpolitisch fragwürdig. Der Kanton Zürich verfügt im Vergleich zu anderen Kantonen bereits heute über einen vergleichsweise tiefen kantonalen und entsprechend hohen kommunalen Anteil bei der Finanzierung der Sozialkosten. Die Nettoaufwendungen der Gemeinden sind in den letzten Jahren insgesamt gestiegen und die Unterschiede zwischen den Gemeinden grösser geworden. Hohe Sozialkosten haben vor allem Städte mit Zentrumsfunktion.² Mit der geplanten Gesetzesänderung ginge eine weitere Kostenverlagerung vom Kanton auf die Gemeinden einher (zu den voraussichtlichen Mehrkosten in Winterthur vgl. Antworten auf die Fragen 6 und 7).

Der Vollständigkeit halber ist an dieser Stelle auf eine seit dem 1. Oktober 2016 geltende Regelung des Ausländergesetzes hinzuweisen. Diese sieht vor, dass der Ansatz für die Unterstützung von vorläufig aufgenommenen Personen «unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung» zu liegen habe (Art. 86 Abs. 1 Ausländergesetz, SR 142.20). Diese bundesrechtliche Vorgabe könnte auch im System der Sozialhilfe und der SKOS-Richtlinien mittels einer moderaten Senkung des Grundbedarfs umgesetzt werden. Mit einer solchen Lösung wäre weder die Integration der vorläufig Aufgenommenen gefährdet noch würden den Gemeinden damit zusätzliche Kosten aufgebürdet.

Zur Frage 2:

«Wie schätzt der Stadtrat die Auswirkungen der 2011 von der Stimmbevölkerung unterstützten Änderung des SHG in Bezug auf die Integration von vorläufig Aufgenommenen ein?»

Der Stadtrat ist überzeugt, dass sich diese Änderung des Sozialhilfegesetzes in Bezug auf die Integration von vorläufig Aufgenommenen positiv ausgewirkt hat. Mit der im Jahr 2012 in Kraft getretenen Änderung wurde der Zugang zu allen für die Integration notwendigen Fördermassnahmen sichergestellt. Zudem stehen seither die gleichen Anreiz- und Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung, die sich in der Sozialhilfe bewährt haben. Überdies verfügen vorläufig Aufgenommene seither eher über die Mittel, um auf dem freien Wohnungsmarkt eine Unterkunft zu finden. Das wiederum fördert die Integration, insbesondere auch in den Arbeitsmarkt und damit in die finanzielle Selbstständigkeit.

² Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017, S. 127 f.,
http://www.finanzausgleich.zh.ch/internet/microsites/finanzausgleich/de/Wirksamkeit/gemeinde_wirksamkeitsbericht-te/jcr_content/contentPar/downloadlist_1/downloaditems/166_1491388823891.spooler.download.1491388663904.pdf/GWB2017_def_low_res_20170223.pdf; vgl. auch
<https://www.nzz.ch/zuerich/sozialkosten-gemeinden-wollen-mehr-geld-vom-kanton-ld.1287315>

Bei rund der Hälfte der vorläufig Aufgenommenen handelt es sich zudem um Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene bis 24 Jahre. So waren am 31.12.2016 gut 25 Prozent der vorläufig Aufgenommenen in der Schweiz Kinder und Jugendliche bis 14 Jahre und 25 Prozent Jugendliche und junge Erwachsene zwischen 15 und 24 Jahren³. Die Unterstützung nach SKOS-Richtlinien ermöglicht ihnen mit einem sozialen Existenzminimum eine gewisse Teilhabe am gesellschaftlichen und sozialen Leben. Dies ist für die Entwicklung und Förderung junger Menschen entscheidend.

Zur Frage 3:

«Hätte diese Änderung einen Einfluss auf die Wohnsituation der vorläufig Aufgenommenen in der Stadt Winterthur?»

Mit dem vom Kantonsrat angestrebten Wechsel von der Sozialhilfe zurück zur Asylfürsorge erhalten Gemeinden vom Kanton lediglich eine Pauschale pro Tag und unterstützte Person. Für die Mietkosten gelten gemäss der Asylfürsorgeverordnung tiefere Limiten. Damit ist es für die Betroffenen sehr viel schwieriger, auf dem freien Wohnungsmarkt unterzukommen. Dies stellt aber wie erwähnt einen wichtigen Schritt Richtung Selbständigkeit und Integration dar.

Der Wechsel zur Asylfürsorgeverordnung hat deshalb zur Folge, dass vorläufig Aufgenommene vermehrt und längerfristig auf eine institutionelle Unterbringung wie Kollektivunterkünfte angewiesen sein werden bzw. dass die Kommunen mehr Wohnraum für deren Unterbringung bereitzustellen haben. Die Separation in Kollektivunterkünften wiederum erschwert die Integration von vorläufig aufgenommenen Personen.

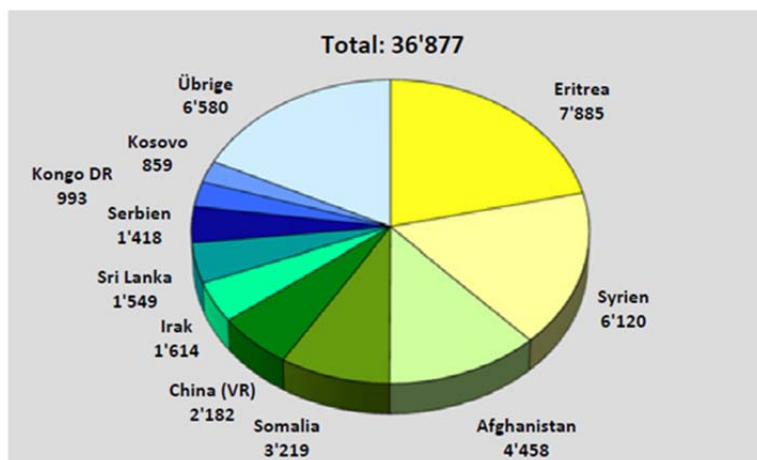
Zur Frage 4:

«Aus welchen Staaten stammen die in der Stadt Winterthur wohnhaften vorläufig Aufgenommenen?»

Gemäss Asylstatistik des Staatsekretariats für Migration (SEM) sind die häufigsten Herkunftsländer von vorläufig Aufgenommenen Syrien, Afghanistan, Somalia und Eritrea. Bei den in Winterthur lebenden vorläufig Aufgenommenen ist die Verteilung ähnlich. Knapp die Hälfte (46 %) stammt aus diesen vier Ländern.

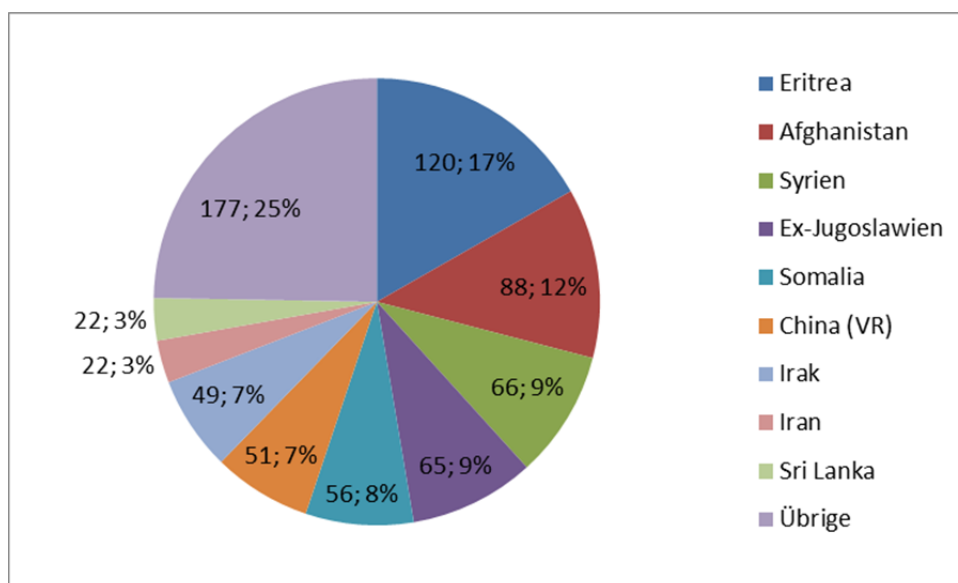
³ SEM Asylstatistik 2016, S. 12,
<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/statistik/asylstatistik/2016/stat-jahr-2016-kommentar-d.pdf>

Vorläufig Aufgenommene in der Schweiz nach Nationen, Stand 31.12.2016



Quelle: Asylstatistik 2016, Staatssekretariat für Migration.

Nationalität der in Winterthur lebenden vorläufig Aufgenommenen, Stand 26.04.2017



Zur Frage 5:

«Wie lange ist die durchschnittliche Aufenthaltsdauer von vorläufig Aufgenommenen in der Stadt Winterthur?»

Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer der Personen mit aktuellem Status F beträgt 57 Monate bzw. 4,75 Jahre (Auswertung vom 21.04.2017). Rund ein Viertel dieser Personen lebt bereits länger als 5 Jahre in Winterthur.

Nicht in dieser Statistik erfasst sind Personen, die zu einem früheren Zeitpunkt mit Status F in der Schweiz lebten, heute aber eine Aufenthaltsbewilligung B oder C oder die schweizerische Staatsbürgerschaft haben. Das heisst, dass vorläufig Aufgenommene mit einem positiven Integrationsverlauf früher oder später in der Statistik nicht mehr als Personen mit F-Ausweis

erscheinen. Annähernd 90 Prozent der vorläufig Aufgenommenen bleiben langfristig bzw. für immer in der Schweiz.

Zur Frage 6:

«Welche finanziellen Auswirkungen hätte die geplante Änderung des SHG für die Stadt Winterthur, wenn diese den bundesrechtlich vorgesehenen Integrationsanspruch vorläufig Aufgenommener weiterhin erfüllen würde?»

Unter der bis anhin geltenden gesetzlichen Regelung übernimmt der Kanton während der ersten 10 Aufenthaltsjahre die Kosten für die Sozialhilfe gemäss Sozialhilfegesetz. Diese bestehen insbesondere aus dem Grundbedarf, dem Mietzins sowie den Integrationskosten. Die neu vorgesehene Abgeltung des Kantons an die Gemeinden beschränkt sich auf eine Pauschale von 36 Franken pro Person und Tag, unabhängig von den effektiven Kosten. Dieser Betrag reicht in der Regel knapp zur Sicherung des Existenzminimums, die Finanzierung von Integrationsmassnahmen ist damit nicht mehr sichergestellt.

Für die Stadt Winterthur ist auf der Basis der Zahlen von 2016 vorsichtig gerechnet mit jährlichen Mehrkosten von rund einer Million Franken zu rechnen. Steigt der Anteil von vorläufig Aufgenommenen an, so kann sich die genannte Summe vervielfachen. Ein zusätzliches Kostenrisiko besteht diesbezüglich bei den Möglichkeiten für die Unterbringung bzw. für die Wohnintegration.

Zur Frage 7:

«Hätte diese Änderung des SHG weitere finanzielle Konsequenzen für die Stadt Winterthur?»

Die vom Kantonsrat beschlossene Änderung des Sozialhilfegesetzes würde auch dazu führen, dass die kantonale Rückerstattung von 10 auf 7 Jahre verkürzt wird. Aktuell betrifft dies zwar nur wenige Fälle, je nach Integrationserfolg bei den vor kürzerer Zeit zugewanderten Asylsuchenden kann diese Zahl jedoch über die Jahre stark ansteigen. Dieser Effekt belastet die Stadt Winterthur zusätzlich zu den in der Antwort auf Frage 6 angeführten Mehrkosten. Bei den genannten finanziellen Folgen nicht berücksichtigt sind Mehrkosten, welche aufgrund einer verzögerten oder nicht gelingenden arbeitsmarktlichen und sozialen Integration anfallen.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Soziales übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon