

Regierungsratsbeschluss

vom 25. November 2014

Nr. 2014/2062
KR.Nr. I 174/2014 (DDI)

Interpellation Christian Werner (SVP, Olten): Sozialhilfeabhängigkeit bei Asylbewerbern (12.11.2014); Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Die hohen Kosten der Sozialhilfe sorgen für Schlagzeilen. Nicht wenige der Bezüger sind asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen, etwa aus Eritrea. Dass die Schweiz bei diesen so beliebt ist und auch in die neue Asylunterkunft in Egerkingen vor allem Eritreer eingezogen sind, ist kein Zufall: Wer es bis zu uns geschafft hat, darf bleiben und erhält Sozialhilfe. So leben rund 90 Prozent der eingereisten Eritreer von der Sozialhilfe. Für Asylbewerber ist es ganz offensichtlich finanziell attraktiv, in die Schweiz zu kommen. Bekanntlich steigen die Gesuche – und damit auch die Kosten – weiter an. In diesem Zusammenhang stellen sich verschiedene Fragen, die ich den Regierungsrat zu beantworten ersuche:

1. Wie viel bezahlt der Kanton Solothurn heute insgesamt für die Sozialhilfe? Wie hoch waren die entsprechenden Kosten vor 10 Jahren?
2. Wie hoch ist der Ausländeranteil unter den Sozialhilfebezügern? Woher stammen die ausländischen Bezüger, aufgeschlüsselt in EU-Bürger, Drittstaatenangehörige und Asylbewerber? Welche Gesamtsummen wurden in den letzten 10 Jahren an die einzelnen Kategorien ausgeschüttet und wie entwickelten sich die entsprechenden Kosten?
3. Wie viele Personen, die einmal ein Asylgesuch gestellt haben (Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene, anerkannte Flüchtlinge, Personen, die zwar rechtskräftig weggewiesen sind, deren Wegweisungsvollzug aber gescheitert ist, etc.), beziehen heute im Kanton Solothurn Sozialhilfe? Wie viele waren es vor 10 Jahren?
4. Wie viel bezahlt der Kanton Solothurn insgesamt für die Sozialhilfe von Personen, die einmal ein Asylgesuch gestellt haben? Wie hoch waren die entsprechenden Kosten vor 10 Jahren? Wie hoch sind die durchschnittlichen Kosten pro Person und Jahr?
5. Werden im Kanton Solothurn Aufenthaltsbewilligungen an sozialhilfeabhängige vorläufig Aufgenommene erteilt? Wenn ja, wie oft kam dies in den vergangenen fünf Jahren vor?
6. Werden Sozialhilfeleistungen unterhalb des SKOS-Niveaus ausgerichtet? Welche Personenkategorien sind betroffen und wie verhält es sich mit dem finanziellen Aufwand und der Entwicklung dieser Kosten?
7. Würde es der Regierungsrat begrüßen, wenn Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene nur noch im Rahmen der Nothilfe unterstützt würden? Wenn nein, wäre der Regierungsrat bereit, die Sozialhilfe für vorläufig Aufgenommene nach beispielsweise zwei Jahren zurückzufahren, um den Anreiz, einen Job zu suchen, zu verstärken?
8. Was gedenkt der Regierungsrat ganz grundsätzlich zu tun, um sicherzustellen, dass das Institut der Sozialhilfe auch von kommenden Generationen noch finanziert werden kann?

2. Begründung (Vorstosstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

3.1.1 Entwicklung der Asylgesuche

Die Zahl von Personen, welche in der Schweiz um Asyl ersuchen, ist seit Beginn des Jahres 2011 nach einigen ruhigeren Jahren angestiegen. Im Jahr 2011 stellten 22'551 Personen ein Asylgesuch in der Schweiz. Während des Jahres 2012 ist die Zahl auf 28'631 Gesuche gestiegen und im Jahr 2013 auf 21'465 zurückgegangen. Bis und mit Oktober 2014 haben 20'540 Personen ein Asylgesuch eingereicht. Entsprechend muss davon ausgegangen werden, dass im Jahr 2014 wieder mehr Personen als im Vorjahr (ca. 24'000) ein Asylgesuch stellen werden. Allerdings zeigt die Mehrjahresstatistik, dass die Anzahl gestellter Asylgesuche immer noch im Normalbereich liegt. Die gegenwärtige Situation ist bei weitem nicht vergleichbar mit derjenigen, wie sie sich während und am Ende der 1990er Jahre infolge des Balkankonfliktes präsentierte. 1999 wurden doppelt so viele Asylgesuche (47'513) in der Schweiz gestellt.

Die drei wichtigsten Herkunftsländer von Asylsuchenden im Jahr 2014 waren bis dato Syrien, Eritrea und Sri Lanka. Während zu Jahresbeginn vor allem Menschen aus Syrien am häufigsten Asylgesuche in der Schweiz eingereicht haben, sind dies im 2. und 3. Quartal Menschen aus Eritrea. In den letzten Monaten stammten 30 bis 45% der Asylgesuche von dieser Gruppe. Die Entwicklung der Gesuche von Seiten syrischer und eritreischer Staatsangehöriger hängt unmittelbar mit der hohen Anzahl von Anlandungen in Süditalien zusammen. Der Kontrollverlust der libyschen Regierung über weite Teile des Landes erlaubt es Schlepperorganisationen, praktisch ungestört zu operieren. Dabei spielen sich bekanntermassen unmenschliche Dramen während der Überfahrt auf dem Mittelmeer ab bzw. eine hohe Anzahl Menschen verliert ihr Leben. Gemäss dem Bundesamt für Migration wandern eritreische und syrische Staatsangehörige nach ihrer Anlandung in Süditalien rasch in Richtung Mittel- und Nordeuropa weiter. Hauptzielländer für eritreische Staatsangehörige sind in dieser Reihenfolge: Schweden, Deutschland, die Schweiz, die Niederlande und Norwegen. Hauptzielländer für syrische Staatsangehörige sind in dieser Reihenfolge: Schweden, Deutschland, die Niederlande, Österreich, Bulgarien, Dänemark und die Schweiz. Diese Statistik zeigt, dass der Entscheid darüber, welches Zielland gewählt wird, vor allem davon abhängt, ob die geflohene Person rasch Anschluss an eine ihr vertraute Gruppe findet, also auf eine Diaspora stösst.

Personen mit eritreischer oder syrischer Staatszugehörigkeit erhalten vergleichsweise oft eine Asylanerkennung oder eine vorläufige Aufnahme durch die Bundesbehörden. In einem grossen Teil der Fälle ergeht ein sog. Nichteintretensentscheid. Meist, weil die davon betroffene Person bereits in einem anderen Land ein Asylgesuch gestellt hat. Ist dies der Fall, erfolgt eine Überstellung der Personen in das zuständige Erst-Asylland unter Anwendung des sog. Dublin-Übereinkommens. Generell erweist sich das Dublin-Übereinkommen für die Schweiz als eine Erfolgsgeschichte und führt zu einer deutlichen Entlastung des Schweizerischen Asylsystems. Von den im Jahr 2013 gefällten 10'997 Nichteintretensentscheiden, was rund 46% der erstinstanzlich erledigten Gesuche umfasst, erfolgten 7'078 aufgrund des Dublin-Abkommens. Aufgrund derselben Regelungen wurden im Jahr 2013 9'679 Übernahme-Gesuche gestellt. Davon wurden 7'592 positiv beantwortet.

3.1.2 Zuständigkeiten und Entwicklungen

Das Leistungsfeld Asyl ist Sache des Bundes. Es liegt in seiner Kompetenz, für die Umsetzung der Asylgesetzgebung zu sorgen. In der Umsetzung ergeben sich Vollzugsaufgaben, in denen Kantone und Einwohnergemeinden ebenfalls in der Pflicht stehen. So haben sie zunächst für die Unterbringung und Betreuung asylsuchender Menschen zu sorgen. Der Bund verfügt derzeit nur über eine geringe Kapazität in seinen Erstaufnahmezentren und ist deshalb darauf angewiesen, Asylsuchende relativ zügig in die Kantone zu verteilen. Im Weiteren sind Kantone und Einwohnergemeinden dafür zuständig, die Integration von Flüchtlingen und von vorläufig aufgenommenen Personen zu ermöglichen. Letzteres kann mit einer Sicherung der Existenzgrundlagen via Sozialhilfe einhergehen, was in einer Mehrheit der Fälle auch nötig ist. Umso wichtiger ist es, bei Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen, welche dauerhaft in der Schweiz verbleiben, neben einer gesellschaftlich-sozialen Integration auch rasch einen Anschluss an den ersten Arbeitsmarkt einzuleiten. In dieser Hinsicht wurden die Massnahmen vonseiten Kanton und den Einwohnergemeinden in den letzten Jahren deutlich verstärkt. So wurde mit dem Bund eine Vereinbarung über ein kantonales Integrationsprogramm abgeschlossen für deren Umsetzung Bundesgelder zur Verfügung gestellt werden; ebenso wurden die Integrationsprogramme für Asylsuchende, vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge ausgebaut. Die Programme können mit Mitteln aus dem Asylbereich gedeckt werden und belasten damit weder Kanton noch Einwohnergemeinden. Für eritreische und syrische Staatsangehörige ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen, dass viele über eine Grundausbildung verfügen und damit gute Voraussetzungen haben, die nötigen Qualifikationen für den schweizerischen Arbeitsmarkt in diesen Programmen zu erlangen. Die Erfahrung zeigt, dass die allermeisten auch gewillt sind, diesen Weg zu gehen.

Die gegenwärtige Aufgabenzuteilung bei der Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden befindet sich allerdings im Umbruch. In den vergangenen Jahren wurde erkannt, dass es sowohl für die betroffenen Asylsuchenden als auch für die Vollzugsbehörden wichtig ist, wenn das Asylverfahren möglichst rasch abgewickelt und Klarheit geschaffen werden kann. Dafür benötigt es auf Bundesebene einen Organisations- und Verfahrens-Umbau und vor allem auch eine Neupositionierung der Bundesstrukturen. Darüber hinaus hat sich mit Umsetzung des Dubliner-Übereinkommens seit 2008 die Interessenlage verändert. Wegen dieses Übereinkommens müssen viele Asylsuchende rasch in das Erst-Asylland überstellt werden. Sie verweilen also nur kurze Zeit in der Schweiz. Bei diesen Personen erscheint es sinnvoll, künftig keine Umverteilung zu den Kantonen oder Einwohnergemeinden mehr vornehmen zu müssen. Der Bund hat diesen Bedürfniswandel aufgenommen und ein entsprechendes Reorganisations-Projekt einschliesslich der Anpassung von gesetzlichen Grundlagen gestartet. Die Vorlage zur Neustrukturierung des Asylbereichs ist vom Bundesrat zu Händen des Parlamentes verabschiedet. Gegenwärtig ist er in Zusammenarbeit mit den Kantonen in der Standortplanung für die neuen Verfahrens- und Ausreisezentren. Als Planungshorizont für diesen Schritt gilt Ende 2014. Der Bund hat angekündigt, zu diesem Zeitpunkt über den Stand der Arbeiten und das weitere Vorgehen zu informieren. Generell darf erwartet werden, dass bei Realisation dieser Reorganisation des Asylbereichs die Zuweisung von Personen in die Kantone und Einwohnergemeinden geringer werden wird. Greifen dürfte dieser Effekt voraussichtlich erstmals ab 2018; was damit verbunden sein wird, dass auf Ebene Kantone weniger Unterbringungsstrukturen benötigt werden. Offen ist dabei aber zum heutigen Zeitpunkt, welche Standorte der Bund für die Verfahrens- und Ausreisezentren oder für die Administrativhaftpätze in der Asylregion Nordwestschweiz bevorzugt. Der Kanton Solothurn wird im Rahmen der Neustrukturierung seinen Beitrag zu leisten haben.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Wie viel bezahlt der Kanton Solothurn heute insgesamt für die Sozialhilfe? Wie hoch waren die entsprechenden Kosten vor 10 Jahren?

Die Kosten der Regelsozialhilfe und der Asylsozialhilfe beliefen sich im Jahr 2013 total auf netto 116.3 Mio. Franken. Dieser Betrag verteilte sich auf 96.5 Mio. Franken für die Regelsozialhilfe, welche im Rahmen des Lastenausgleichs von den Einwohnergemeinden getragen wurden, und auf 19.8 Mio. Franken für die Asylsozialhilfe. Die genannten Leistungen an Personen aus dem Asylbereich belasten weder Kanton noch Einwohnergemeinden. Der Bund bezahlt an die erbrachten Unterstützungen einen Pauschalbeitrag. Der Kanton leistet den Einwohnergemeinden aus diesen Geldern eine Rückvergütung. Die Kosten konnten bis dato allesamt aus der Abgeltung des Bundes gedeckt werden.

Im Jahr 2003 beliefen sich die Gesamtkosten in der Sozialhilfe auf 55.1 Mio. Franken. Dieser Betrag verteilte sich auf 40.5 Mio. Franken für die Regelsozialhilfe und auf 14.6 Mio. Franken für die Asylsozialhilfe. Die wesentliche Kostensteigerung der letzten 10 Jahre ist demnach im Bereich der Regelsozialhilfe zu verzeichnen. Für den Bereich Asylsozialhilfe ist zu erwähnen, dass Kostenvergleiche über die Jahre hinweg generell wenig aussagekräftig sind. Im Gegensatz zur Regelsozialhilfe zeigen sich die Entwicklungen im Bereich Asyl eher sprunghaft. So kostete die Asylsozialhilfe im Kanton Solothurn im Jahre 1999 rund 33 Mio. Franken, also deutlich mehr als im 2013, was vor allem auf die damals hohe Anzahl Asylgesuche (47'513) zurück zu führen ist. Wichtig ist jedoch die Tatsache, dass die vom Bund dem Kanton Solothurn für den Asylbereich zur Verfügung gestellten Mittel seit Jahren ausreichen, die Leistungen an Asylsuchende zu decken.

3.2.2 Zu Frage 2:

Wie hoch ist der Ausländeranteil unter den Sozialhilfebezüglern? Woher stammen die ausländischen Bezüglern, aufgeschlüsselt in EU-Bürger, Drittstaatenangehörige und Asylbewerber? Welche Gesamtsummen wurden in den letzten 10 Jahren an die einzelnen Kategorien ausgeschüttet und wie entwickelten sich die entsprechenden Kosten?

Der Ausländeranteil bei den unterstützten Personen in der Regelsozialhilfe war in den letzten 10 Jahren stabil und betrug regelmässig ca. 44% (2004: 44%; 2013: 43.4%). Im Jahr 2013 verteilten sich die Sozialhilfeempfangenden mit ausländischer Staatszugehörigkeit auf folgende Aufenthaltsbewilligungen und Ländergruppen:

Aufenthaltsbewilligungen

Jahresaufenthalter B	20.6%
Niederlassung C	74.6%
Kurzaufenthalter L	0.6%
Vorläufig Aufgenommene (Fl. + AS)	2.9%
Übrige und keine Angaben	1.3%

Ländergruppen

EU27 und EFTA – Länder	22.4%
übriges Europa (inkl. Türkei)	51.5%
Afrika	7.8%
Nordamerika	0.1%
Lateinamerika	4.3%
Asien	12.4%
Unbekannt und andere	1.5%

Im Jahr 2003 bzw. 2013 verteilte sich die Gesamtsumme der Regelsozialhilfe (ohne Asylsozialhilfe) von 40.5 bzw. 96.5 Mio. Franken folgendermassen auf die unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen:

Status	2003	2013
Schweizerinnen und Schweizer	Fr. 25.2 Mio.	Fr. 57.0 Mio.
Ausländerinnen und Ausländer (B + C)	Fr. 15.3 Mio.	Fr. 36.9 Mio.
VA 7+ (vorläufig Aufgenommene, mit Aufenthalt über 7 Jahre)	Fr. 0.– (wurden ausschliesslich durch den Bund getragen)	Fr. 2.6 Mio.

3.2.3 Zu Frage 3:

Wie viele Personen, die einmal ein Asylgesuch gestellt haben (Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene, anerkannte Flüchtlinge, Personen, die zwar rechtskräftig weggewiesen sind, deren Wegweisungsvollzug aber gescheitert ist, etc.), beziehen heute im Kanton Solothurn Sozialhilfe? Wie viele waren es vor 10 Jahren?

Diese Frage kann mit den zur Verfügung stehenden statistischen Daten auf Ebene Kanton nicht beantwortet werden bzw. eine Beantwortung wäre nur möglich, wenn alle fraglichen Dossiers einzeln geprüft würden, was mit einem unverhältnismässig grossen Aufwand verbunden wäre.

3.2.4 Zu Frage 4:

Wie viel bezahlt der Kanton Solothurn insgesamt für die Sozialhilfe von Personen, die einmal ein Asylgesuch gestellt haben? Wie hoch waren die entsprechenden Kosten vor 10 Jahren? Wie hoch sind die durchschnittlichen Kosten pro Person und Jahr?

Diese Frage kann aus denselben Gründen, wie unter Frage 3 genannt, nicht beantwortet werden.

3.2.5 Zu Frage 5:

Werden im Kanton Solothurn Aufenthaltsbewilligungen an sozialhilfeabhängige vorläufig Aufgenommene erteilt? Wenn ja, wie oft kam dies in den vergangenen fünf Jahren vor?

Bei der Prüfung, ob einer vorläufig aufgenommenen Person eine Aufenthaltsbewilligung erteilt wird, sind unter anderem die finanziellen Verhältnisse sowie der Wille zur Teilhabe am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung massgeblich. Dies schliesst die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an sozialhilfeabhängige vorläufig Aufgenommene in der Regel aus. In ausserordentlichen Einzelfällen erfordern jedoch besondere familiäre Situationen ein Abweichen von diesem Grundsatz (bspw. Schutzmassnahmen für Minderjährige), wobei die übrigen Voraussetzungen für eine Erteilung erfüllt sein müssen. In wenigen Einzelfällen wurde deshalb auch an sozialhilfeabhängige vorläufig Aufgenommene eine Aufenthaltsbewilligung erteilt.

3.2.6 Zu Frage 6:

Werden Sozialhilfeleistungen unterhalb des SKOS-Niveaus ausgerichtet? Welche Personenkategorien sind betroffen und wie verhält es sich mit dem finanziellen Aufwand und der Entwicklung dieser Kosten?

Die Unterstützungsleistungen an Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene liegen beim Grundbedarf um 20% tiefer als jene in der Regelsozialhilfe. Die Aufwendungen und die Kostenentwicklung sind in den Antworten zu den Frage 2 und 3 dargestellt worden.

Darüber hinaus werden an weggewiesene Personen und solche auf deren Asylgesuch nicht eingetreten worden ist, lediglich Nothilfeleistungen ausgerichtet. Diese liegen weit unter den Ansätzen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). Nachfolgende Tabelle verdeutlicht die Nothilfeleistung für Nahrung und Hygiene pro Tag (weitergehende Leistungen, z.B. Kleider oder medizinische Notfallversorgung werden in Form von Materialien oder durch direkten Zugang zu Versorgern erbracht):

Haushaltsgrösse	Geldbetrag pro Unterstützungseinheit	Geldbetrag pro Person
1 Person	Fr. 9.00	Fr. 9.00
2 Personen	Fr. 16.00	Fr. 8.00
3 Personen	Fr. 21.00	Fr. 7.00
Je weitere Person	+ Fr. 7.00	Fr. 7.00

Für den Bereich Nothilfe sind gesamthaft und über die Jahre hinweg nachfolgende Ausgaben zu verzeichnen:

2008: Fr. 652'916.05

2009: Fr. 981'985.05

2010: Fr. 1'142'305.25

2011: Fr. 1'213'507.90

2012: Fr. 1'470'507.60

2013: Fr. 2'059'349.70

Die sich daraus ergebende Totalsumme von rund 7.5 Mio. Franken konnte vollumfänglich mit den Abgeltungen vonseiten Bund gedeckt werden. Für Kanton und Einwohnergemeinden sind keine Auslagen entstanden.

3.2.7 Zu Frage 7:

Würde es der Regierungsrat begrüßen, wenn Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene nur noch im Rahmen der Nothilfe unterstützt würden? Wenn nein, wäre der Regierungsrat bereit, die Sozialhilfe für vorläufig Aufgenommene nach beispielsweise zwei Jahren zurückzufahren, um den Anreiz, einen Job zu suchen, zu verstärken?

Nein. Sozialhilfeleistungen an Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene liegen beim Grundbedarf bereits heute 20% tiefer als jene in der Regelsozialhilfe. Insbesondere bei den vorläufig aufgenommenen Asylsuchenden und Flüchtlingen steht der Integrationsauftrag im Vordergrund. Dieser wird infrage gestellt, wenn die Existenzsicherung derart tief ist, dass ein Anschluss an die Gesellschaft nicht mehr gewährleistet ist. Viel wichtiger ist, diese Personengruppen möglichst rasch mittels Sprachkursen und spezifischen Integrationsprogrammen zu qualifizieren, damit diese in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden können. Das Migrationsprojekt der REGIOMECH in Zuchwil erreichte 2013 (wie schon in Vorjahren) eine Lösungsquote von 70%, was auf die gute Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft zurück zu führen ist. Daran zeigt sich, dass spezifische, auf die Bedürfnisse des 1. Arbeitsmarktes ausgerichtete Qualifizierungsprogramme der richtige Weg sind.

Darüber hinaus ist zu erwähnen, dass die von uns am 16. September 2014 (RRB Nr. 2014/1623) beschlossene Änderung der Sozialverordnung ab dem 1. Januar 2015 stärkere Sanktionsmöglichkeiten in der Sozialhilfe mit sich bringen wird. Zukünftig wird es bei schweren und wiederholten Pflichtverletzungen möglich sein, Personen auf Nothilfe herabzusetzen. Dies gilt für Personen aus dem Asylbereich, für alle übrigen ausländischen Staatsangehörigen und gleichermassen auch für Schweizer Bürger und Bürgerinnen.

3.2.8 Zu Frage 8:

Was gedenkt der Regierungsrat ganz grundsätzlich zu tun, um sicherzustellen, dass das Institut der Sozialhilfe auch von kommenden Generationen noch finanziert werden kann?

Wir haben mit der Massnahmenplanung zur Senkung der Sozialkosten bereits auf die Entwicklungen reagiert (RRB Nr. 2014/233 vom 4. Februar 2014). Zur Umsetzung haben wir eine Steuer- und Projektgruppe eingesetzt, in welche der Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG)

eingebunden ist (RRB Nr. 2014/837 vom 5. Mai 2014). Die in der Massnahmenplanung abgebildeten Projekte sind gestartet und liegen innerhalb des Zeitplanes. Der VSEG ist hierbei auf allen Ebenen aktiv mitbeteiligt. Aktuell besteht aus unserer Sicht kein zusätzlicher Handlungsbedarf.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für soziale Sicherheit (3); HAN, KUM, BOR (2014/091)
Aktuariat SOGEKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat