

Regierungsratsbeschluss

vom 24. April 2018

Nr. 2018/616
KR.Nr. A 0221/2017 (DDI)

Auftrag Christian Werner (SVP, Olten): Sozialhilfeleistungen für vorläufig Aufgenommene reduzieren Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, die Sozialhilfeleistungen an asyl- und schutzsuchende Personen ohne Aufenthaltsbewilligung sowie an vorläufig aufgenommene Personen – im Vergleich zu den heutigen Leistungen – erheblich zu reduzieren.

2. Begründung

In seiner Stellungnahme zur Interpellation 174/2014 („Sozialhilfeabhängigkeit bei Asylbewerbern“) des Unterzeichneten führte der Regierungsrat aus, dass die Unterstützungsleistungen an Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene im Kanton Solothurn im Vergleich zur Regelsozialhilfe beim Grundbedarf zwar um 20% gekürzt werden, ansonsten aber grundsätzlich nach SKOS-Ansätzen ausgerichtet werden. Gleichzeitig betonte der Regierungsrat damals, dass an weggewiesene Personen und an solche, auf deren Asylgesuch nicht eingetreten wurde, bloss noch Nothilfeleistungen ausgerichtet werden, die bekanntlich weit unter den SKOS-Ansätzen liegen.

Auch wenn vor drei Jahren in der Antwort auf die besagte Interpellation noch gegenteilige Behauptungen aufgestellt wurden, dürfte heute unbestritten sein, dass die Kosten der Sozialhilfe an Asylsuchende und an vorläufig Aufgenommene, deren Zahl sich in den letzten vier Jahren schweizweit verdoppelt hat, unseren Kanton und seine Gemeinden zunehmend belasten.

Bei anerkannten Flüchtlingen steht der Integrationsauftrag im Vordergrund, was unbestritten ist, weshalb diese – wie auch schutzsuchende Personen mit Aufenthaltsbewilligung – vom vorliegenden Auftrag nicht betroffen sind. Vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer hingegen sind Personen, die aus der Schweiz weggewiesen wurden, wobei sich aber der Vollzug der Wegweisung zumindest vorübergehend als unmöglich oder unzumutbar erweist. Mit anderen Worten sind vorläufig Aufgenommene gerade keine anerkannten Flüchtlinge, sondern Personen, die einen negativen Asylentscheid erhielten bzw. aus der Schweiz weggewiesen wurden.

Nichtsdestotrotz werden vorläufig Aufgenommene und asyl- und schutzsuchende Personen ohne Aufenthaltsbewilligung heute im Kanton Solothurn – abgesehen von der erwähnten Kürzung beim Grundbedarf – wie anerkannte und zu integrierende Flüchtlinge grundsätzlich nach den SKOS-Ansätzen unterstützt. Dies ist mehr als fragwürdig, zumal gerade bei vorläufig Aufgenommenen nicht die Anwesenheit und Integration in der Schweiz, sondern die baldige Rückkehr ins Heimatland im Vordergrund steht. Personen nach SKOS-Ansätzen zu unterstützen, obwohl sie aus der Schweiz weggewiesen wurden bzw. obgleich noch völlig unklar ist, ob sie überhaupt bleiben dürfen, setzt falsche Anreize.

Mehrere Kantone haben bereits reagiert. So hat z.B. das Stimmvolk des Kantons Zürich am 24. September 2017 mit deutlicher Mehrheit entschieden, die Sozialhilfe für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung aufzuheben bzw. nach besonderen Vorschriften zu regeln. Im Kanton Aargau bspw. hat das Parlament Ende November 2017 auf Antrag des Regierungsrates beschlossen, die Verpflegungs- und Taschengelder für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene zu reduzieren.

Nach dem Gesagten ist es angezeigt, die Sozialhilfeleistungen an asyl- und schutzsuchende Personen ohne Aufenthaltsbewilligung sowie an vorläufig aufgenommene Personen im Kanton Solothurn – im Vergleich zu den heutigen Leistungen – zu reduzieren. Es bedarf keiner weiteren Erläuterung, dass damit die öffentliche Hand entlastet werden könnte.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Ausgangslage

Die Zahl von Menschen, welche in der Schweiz ein Asylgesuch stellen, ist nach einer vorangehenden ruhigeren Phase vor allem im Jahr 2015 stark angestiegen. Nach der Schliessung der Fluchtrouten über den Balkan und dem Ergreifen von Massnahmen zur Eindämmung der Migration über das zentrale Mittelmehr ist die Anzahl Gesuche seit 2016 wieder rückläufig und hat im Jahr 2017 mit 18'088 Gesuchen den tiefsten Stand seit 2010 erreicht.

In den letzten Jahren hat sich eine erhöhte Schutzquote etabliert. Diese ergibt sich aus den Entscheidungen zur Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft und zur Gewährung einer vorläufigen Aufnahme. 2016 betrug die schweizerische Schutzquote 48.6%. Fast die Hälfte aller Asylsuchenden erhält also ein Bleiberecht, wobei dieses in aller Regel längerfristigen Bestand hat. In der Schweiz lebten Ende Februar 2018 42'362 Menschen mit dem Status einer vorläufigen Aufnahme; davon 1'373 im Kanton Solothurn. Dies entspricht in etwa einem halben Prozent der Bevölkerung. Die Erwerbsquote der vorläufig Aufgenommenen liegt gemäss Bundesstatistik per Ende 2016 im Kanton Solothurn bei 35.8% (31.7% gesamte Schweiz).

3.2 Status vorläufige Aufnahme

Nach Ablehnung eines Asylgesuchs oder bei einem Nichteintretensentscheid wird gewöhnlich auch die Wegweisung der betroffenen Person verfügt. Dabei prüft das Staatssekretariat für Migration (SEM) von Amtes wegen, ob Vollzugshindernisse vorliegen. Ist der Vollzug nicht zulässig (Verstoss gegen Völkerrecht), nicht zumutbar (konkrete individuelle Gefährdung) oder nicht möglich, wird die vorläufige Aufnahme verfügt. Das SEM überprüft periodisch, ob die Vollzugshindernisse noch vorliegen. Die vorläufige Aufnahme wegen Unzumutbarkeit oder Unmöglichkeit des Wegweisungsvollzugs wird nicht angeordnet bzw. aufgehoben, wenn die betroffene Person zu einer längerfristigen Freiheitsstrafe verurteilt ist oder wenn sie die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz gefährdet.

Die vorläufige Aufnahme ist auf den ersten Blick tatsächlich ein paradoxer Aufenthaltsstatus, weil vor der Gewährung des vorläufigen Bleiberechts ein mit der Wegweisung aus der Schweiz verbundener negativer Asylentscheid gefällt wurde. Das kann zum Schluss verleiten, der längerfristige Verbleib vorläufig Aufgenommener sei vor allem Folge eines mangelhaften Wegweisungsvollzugs, gekoppelt mit einer zu hohen finanziellen Hilfe, die zum Verbleib animiert. Dem ist nicht so. Die vorläufige Aufnahme und damit eine Sistierung der Wegweisung wird nur gewährt, wenn nach einer sorgfältigen Prüfung klar ist, dass einer oder mehrere der dargelegten und gesetzlich vorgesehenen Hinderungsgründe vorliegen. Wenn heute also mehr als die Hälfte der vorläufig aufgenommenen Menschen bereits seit mehr als fünf Jahren in der Schweiz leben, so tun sie dies primär, weil sie über ein effektives Bleiberecht verfügen, das an gesetzlich definierte Voraussetzungen knüpft. Dabei zeigt die Erfahrung, dass diese Voraussetzungen in vielen

Fällen langfristig erfüllt bleiben und eine Rückkehr nicht zur Diskussion steht. Angesichts dieser Realität muss die gesellschaftliche Integration auch bei Personen mit vorläufiger Aufnahme ein Thema sein.

3.3 Integrationsauftrag und kantonale Integrationsstrategie

Die Integrationsstrategie des Bundes und des Kantons Solothurn basieren auf den genannten rechtlichen Zusammenhängen und den sich daraus ergebenden Realitäten. Es besteht entsprechend ein expliziter Auftrag, die soziale und wirtschaftliche Integration vorläufig Aufgenommener zu fördern. Konsequenterweise werden die Integrationsmassnahmen der Kantone für die vorläufig Aufgenommenen gemäss der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) seit 2008 vom Bund mit Integrationspauschalen abgegolten. Ebenso hat der Bund im Rahmen der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative und der geforderten besseren Nutzung des inländischen Arbeitskräftepotentials verschiedene Massnahmen ergriffen und zusammen mit den Kantonen die Integrationsbemühungen für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene intensiviert. Diesem Integrationsauftrag vonseiten Bund wird im Kanton Solothurn seit Jahren nachgelebt; er findet sich entsprechend im kürzlich beschlossenen Kantonalen Integrationsprogramm (KIP 2) abgebildet. Flüchtlinge, vorläufig Aufgenommene und Asylsuchende mit hoher Wahrscheinlichkeit auf ein Bleiberecht haben heute Zugang zu Förderangeboten betreffend Sprache, Bildung, berufliche Qualifikation und soziale Integration. Der Kantonsrat hat diese integrale Ausrichtung mehrfach bestätigt. Einerseits hat er die Aufträge von Franziska Roth «Arbeitsmöglichkeiten für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene statt Sozialhilfekosten» und Barbara Wyss Flück «Beschleunigung der Integration von Asylbewerbern in den Arbeitsmarkt» mit Beschluss vom 30. August 2016 (A 0158/2015 und A 0156/2015) erheblich erklärt. Andererseits hat er mit Beschluss vom 13. Dezember 2017 einen Zusatzkredit zur Globalbudgetperiode 2016 bis 2018 «Soziale Sicherheit» genehmigt, der im Umfang von 4.5 Mio. Franken vor allem für Integrationsangebote zu verwenden ist. Seither wurden neben den bereits bestehenden Sprachförderungsangeboten und Qualifizierungsmassnahmen zur Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit insbesondere Angebote etabliert, welche jungen vorläufig Aufgenommenen mit beruflichen und schulischen Brückenangeboten den Zugang zu Berufsausbildungen ermöglicht (Integrationsjahr junge Flüchtlinge, Jugendprogramme REGIOMECH). In Zusammenarbeit mit der Solothurner Handelskammer und dem Kantonal Solothurnischen Gewerbeverband hat der Kanton Solothurn 2017 zudem ein erfolgreiches Informationsprojekt umgesetzt, welches Unternehmen motiviert und unterstützt, Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene anzustellen und in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Demnach wird die soziale und wirtschaftliche Integration von vorläufig Aufgenommenen als volkswirtschaftlich sinnvoll erachtet und als Zielsetzung auch von den Unternehmen getragen. Politik und Gesellschaft haben sich im Verlaufe der letzten Jahre darauf verständigt, dass mit der beschriebenen Integrationsstrategie ein Beitrag dazu geleistet werden soll, dass vorläufig Aufgenommene nicht unnötig lange in der Sozialhilfe verbleiben und letztlich den Sozialhilfeaufwand der Gemeinden zusätzlich belasten.

3.4 Ausgestaltung Sozialhilfe für asyl- und schutzsuchende sowie vorläufig Aufgenommene

Im Kanton Solothurn richtet sich die Bemessung der Sozialhilfeleistungen grundsätzlich nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Sozialhilfe (SKOS). Rechtskräftig weggewiesene Personen mit einem negativen Asylentscheid werden bereits heute lediglich noch mit Nothilfeleistungen unterstützt; es bestehen dafür gesonderte Richtlinien. Wir haben bereits 1999 eine Ausnahmeregelung getroffen und die Unterstützungsansätze gemäss SKOS für asyl- und schutzsuchende Personen sowie für vorläufig Aufgenommene um 20% gekürzt. Damit wurde insbesondere der Tatsache Rechnung getragen, dass es einen Unterschied zwischen anerkannten Flüchtlingen und Personen mit vorläufiger Aufnahme gibt, der Einfluss auf den finanziellen Handlungsspielraum haben soll.

Weiter ist zu erwähnen, dass die Unterbringung von asyl- und schutzsuchenden Personen wie auch von vorläufig Aufgenommenen in den Gemeinden üblicherweise in Kollektivunterkünften erfolgt. In der Regel werden lediglich Familien in eigenen Wohnungen untergebracht. Der Grundbedarf in Kollektivunterkünften beträgt monatlich pro Person durchschnittlich Fr. 410.00 oder etwa Fr. 13.50 pro Tag. Mit dieser Unterstützung sind ausser der Wohnung und der Gesundheitsversorgung alle Lebenshaltungskosten wie Lebensmittel, Kleider, Schuhe, Hygieneartikel, etc. zu bestreiten. Einer allein lebenden Person mit regulärer Sozialhilfe stehen für die allgemeinen Lebenshaltungskosten hingegen rund 32 Franken pro Tag zur Verfügung.

Die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen erfolgt immer in einem bestimmten Kontext und mit den jeweiligen Zielsetzungen, bspw. sich beruflich und sozial zu integrieren. Die SKOS-Richtlinien enthalten geeignete Instrumente und Anreize, damit die gesetzten Ziele erreicht werden können. Zu nennen sind der Einkommensfreibetrag oder die Integrationszulage. Im Kanton Solothurn werden diese Instrumente bereits heute differenziert bzw. unter engen Voraussetzungen eingesetzt. Seit 2015 gilt insbesondere und in Abweichung von den SKOS-Richtlinien ein geringerer Einkommensfreibetrag und dass eine Integrationszulage nur noch für die Teilnahme an einer qualifizierenden Integrationsmassnahme gewährt wird. Zusätzlich bestehen Sanktionsmöglichkeiten, die unlängst ebenfalls verstärkt wurden. So können nicht kooperative Personen auf Nothilfebezug herabgesetzt werden. Asylsuchende ohne Aussicht auf ein Bleiberecht haben keinen Anspruch auf Integrationszulagen und Nothilfebeziehende geniessen gar keinen Zugang zu Integrationsmassnahmen oder irgendwelchen Zulagen. Beide müssen aber bei fehlender Kooperation Sanktionen hinnehmen.

Die Erfahrungen zeigen, dass diese Praxis ausgewogen ist und das Zusammenspiel von bescheidener Unterstützung, Anreizen und Sanktionen der Integration bei den definierten Zielgruppen aus dem Asylbereich dient und deren wirtschaftliche Selbstständigkeit fördert. Mit einem zusätzlichen und erheblichen Herabsetzen der Unterstützungsansätze ist der Anschluss an die Gesellschaft hingegen kaum mehr möglich und die Zielsetzung Integration nicht mehr zu erreichen. Mit einem generellen Verzicht auf die Anwendung der SKOS-Richtlinien würden die Instrumente zur Förderung und Durchsetzung des Integrationsauftrages wegfallen. Folge wäre eine rückläufige Erwerbsquote und ein Anstieg der Sozialhilfe.

3.5 Fazit

Die Umsetzung des Auftrags führt weder zu Verbesserungen beim Vollzug von Wegweisungen noch zu einer effektiveren Integration. Vielmehr verringert oder verunmöglicht er den Handlungsspielraum für eine gezielte Förderung, was letztlich zu einem Anstieg der von den Gemeinden zu tragenden Sozialhilfekosten führt.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'A. Eng'.

Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für soziale Sicherheit (3); HAN, KUM, BOR (2018-005)
Aktuariat SOGEKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat