

## Interpellation

**Interpellation Roland Gehrig: Asyl-Appell des Zürcher Stadtrates - Wie beurteilt der Stadtrat St.Gallen die zehn Thesen zur Asylpolitik?; schriftlich**

Roland Gehrig und 29 mitunterzeichnende Mitglieder des Grossen Gemeinderates reichten am 25. Februar 2003 die beiliegende Interpellation betreffend „Asyl-Appell des Zürcher Stadtrates – Wie beurteilt der Stadtrat St.Gallen die zehn Thesen zur Asylpolitik?“ ein.

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

**1 Ausgangslage**

Der Stadtrat von Zürich gelangte am 31. Januar 2003 mit einem Manifest über die Asylpolitik, unter anderem mit einem ganzseitigen Inserat (vgl. Beilage 2) in den wichtigsten Schweizer Tageszeitungen an die Öffentlichkeit. Einleitend skizzierte er darin die Probleme für die Städte und Gemeinden, die sich aus der schweizerischen Asylpolitik ergeben. Er hielt fest, dass auch nach der Abstimmung über die Asylinitiative vom November 2002 nichts zur Verbesserung der Asylproblematik getan wird. Weiter führte er aus, dass die Städte und Gemeinden die Hauptlast der verfehlten Asylpolitik tragen, und verlangte darum eine nationale Asylkonferenz von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden. Kernpunkt des Manifestes aber waren die „Zehn Regeln für eine Neue Schweizer Asylpolitik“. Sie legen dar, wie die Schweiz mit den wachsenden Migrationsbewegungen vernünftig und menschlich umgehen und daraus sogar noch öffentlichen Nutzen ziehen kann.

Mit seinem Aufruf will der Stadtrat von Zürich für eine neue Asylpolitik einen Schritt in die, seiner Meinung nach, richtige Richtung gehen. Er rief dabei alle Betroffenen – vor allem auch die Städte und Gemeinden - auf, die folgenden zehn Regeln umzusetzen:

1. Asylsuchende zur Arbeit berechtigen und verpflichten
2. Nützliche Arbeitsangebote bereitstellen

3. Den Aufenthalt der Asylsuchenden durch deren eigene Arbeit finanzieren
4. Kinder und Jugendliche ausbilden
5. Unterkunft von Asylsuchenden selbst organisieren lassen
6. Unterstützung durch Landsleute einfordern
7. Asylentscheide beschleunigen
8. Leistungen der Gemeinden durch Bund und Kantone finanzieren
9. Kriminelle Asylsuchende sofort ausschaffen
10. Dringliche nationale Asylkonferenz einberufen.

Abschliessend fordert der Stadtrat von Zürich alle Gemeinden und Städte auf, sich diesem Aufruf anzuschliessen. Er erwartet sich davon den nötigen Druck, damit Bund und Kantone den Vollzug auf Gemeindeebene ermöglichen statt verhindern.

Der Interpellant verlangt vom Stadtrat eine Beurteilung der einzelnen Thesen zur Asylpolitik des Zürcher Stadtrates. Ebenso möchte er wissen, welche Massnahmen unterstützt und rasch umgesetzt werden könnten bzw. bei welchen Massnahmen, die der Stadtrat ablehnt, er bereit wäre, einen konkreten Gegenvorschlag auszuarbeiten.

Die Stadt St.Gallen ist Mitglied des Schweizerischen Städteverbandes und der zum Städteverband gehörenden Städteinitiative „Sozialpolitik“. Eine daraus gebildete Arbeitsgruppe „Asylpolitik“ setzte sich mit den zehn Zürcher Regeln für eine Neue Schweizer Asylpolitik auseinander. Daraus resultierte ein Grundsatzpapier. Dieses stellt die Schwerpunkte für die Anhörung der Städte in der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates zur Revision des Asylgesetzes dar. Es zeigt vor allem die Asylpolitik aus Sicht der kommunalen Sozialhilfe.

Der Stadtrat ist der Meinung, dass es sinnvoll ist, sich grundsätzlich hinter diese Stellungnahme zu stellen. Denn nur wenn alle Städte gemeinsam vorgehen, werden ihre Anliegen auf Bundesebene auch wahrgenommen.

## **2 Sachverhalt**

Die Asylpolitik ist eine Aufgabe des Bundes. Die gesetzliche Grundlage findet sich im Asylgesetz vom 4. Dezember 1995. Der Vollzug ist den Kantonen, je nach kantonaler Regelung den Gemeinden überbunden.



Im Kanton St.Gallen werden die vom Bund dem Kanton nach einem bestimmten Schlüssel zugeteilten Asylbewerbenden in den ersten sechs bis neun Monaten in einem Durchgangszentrum betreut. In diesen Zentren werden die Asylsuchenden auf das Leben in der Gemeinde vorbereitet. Der Kanton führt zehn Zentren, die Stadt im Auftrage des Kantons mittels Leistungsvereinbarung das Zentrum Felsengarten. Die Leitung dieses Zentrums mit rund 110 Plätzen obliegt der Verwaltung der Sozialen Dienste und innerhalb dieser Verwaltungsabteilung dem Sozialamt. Nach dem Aufenthalt in den Durchgangszentren werden im Kanton St. Gallen die asylsuchenden Personen nach bestimmten Kriterien auf die Gemeinden verteilt und von diesen betreut. Die Kosten übernimmt bis zum Abschluss des Asylverfahrens der Bund. Er bezahlt pauschal je Person und Tag rund Fr. 36.– für jede von der Sozialhilfe zu unterstützende asylsuchende Person. Gemäss Asylgesetz ist während der ersten drei Monate nach dem Einreichen des Asylgesuches eine Erwerbstätigkeit untersagt. Ergeht innerhalb dieser Frist erstinstanzlich eine negative Entscheidung, so kann jeder Kanton die Bewilligung zur Erwerbstätigkeit für weitere drei Monate verweigern. Im Kanton St.Gallen wurden Richtlinien über das Bewilligungsverfahren bei erwerbstätigen Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen erlassen. Diese enthalten u.a. Prioritätsvorschriften in Bezug auf Lohn- und Arbeitsbedingungen.

In der Stadt St.Gallen leben ausserhalb des Durchgangszentrums Felsengarten etwa 350 asylsuchende Menschen. Davon sind etwa zwei Drittel erwerbstätig, ein Drittel lebt von der Sozialhilfe. Asylsuchende mit einem gültigen Asylausweis dürfen sich in der ganzen Schweiz frei bewegen.

Die Unterbringung in der Gemeinde nach dem Aufenthalt in einem Durchgangszentrum, die Leistung der Sozialhilfe, die Beschulung der Kinder und Jugendlichen und die allfällige Beschäftigung von asylsuchenden Erwachsenen sind im Asylbereich Aufgaben der Stadt. Die Stadt als Gemeinde hat keinen direkten Einfluss auf den Ablauf des Asylverfahrens. Sie trägt die sozialen Folgen der sich oft über Jahre hinziehenden Asylverfahren. Zustände, wie sie vom Zürcher Stadtrat geschildert werden, treffen auch für die Stadt St.Gallen zu.

### **3        Zu den zehn Regeln der Stadt Zürich**

Der Aufruf des Stadtrates von Zürich stellt grundsätzlich einen guten Ansatz für eine neue Asylpolitik dar. Wenn auch über die meisten der aufgestellten Regeln auf nationaler und kantonaler Ebene schon mehrfach diskutiert und debattiert wurde, ist es vordringlich, dass die Lösung der anstehenden Probleme von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden gemeinsam angegangen wird.

Alle kantonalen Sozialhilfegesetze kennen in irgendeiner Form die Subsidiarität der Sozialhilfeleistungen, d.h. Sozialhilfe wird nur ausgerichtet, wenn weder die Hilfesuchenden selbst



noch Dritte verpflichtet oder in der Lage sind, die Bedürftigkeit zu beseitigen. Damit besteht in der Sozialhilfe eine generelle Verpflichtung zum Erbringen von Eigenleistungen, welche aber nicht mit Zwangsarbeit verwechselt werden darf. Das Prinzip „Eigenverantwortung vor Sozialhilfe“ wird im Asylbereich teilweise durchbrochen. Aus Sicht der kommunalen Sozialhilfe und in Befolgung der geltenden kantonalen Sozialhilfegesetze sind Arbeitsverbote kontraproduktiv und tragen Wesentliches zu den heute feststellbaren Problemen bei. Damit verschärft sich die ablehnende Haltung breiter Kreise gegen Asylsuchende und auch gegen die nationale Asylpolitik.

**Regeln 1 - 3:** Diese drei Regeln können unter der Thematik der Selbstfinanzierung der Asylsuchenden bzw. der sinnvollen und nutzbringenden Beschäftigung zusammengefasst werden. Es ist zweifellos wichtig, dass erwachsene Menschen – auch asylsuchende – ihren Lebensunterhalt ganz oder teilweise selbst verdienen müssen. Von ihrer Zielsetzung her sind die Regeln 1 – 3 somit richtig. Fraglich ist allerdings deren Umsetzung. In der Stadt St.Gallen beträgt die Arbeitslosigkeit zur Zeit 4 Prozent. Darin sind die von der Sozialhilfe unterstützten ca. 1'000 langzeitarbeitslosen Personen nicht inbegriffen. Die Arbeitsprogramme der Stiftung für Arbeit richten sich denn auch vor allem auf die Zielgruppe der ausgesteuerten Langzeitarbeitslosen aus.

Beschäftigungsprogramme für Asylbewerbende verlangen eine professionelle Infrastruktur und Betreuung. Sie sind in der Organisation aufwändig und mit erheblichen Kosten verbunden, die bei der jetzigen Regelung durch die Gemeinde zu bestreiten sind. Eine generelle Einbindung aller erwachsenen Asylsuchenden in Beschäftigungsprogramme ist nicht zu erreichen. Zudem fehlt dazu die rechtliche Grundlage. Es zeigt sich auch, dass es schwierig ist, für Beschäftigungsprogramme über längere Zeit sinnvolle und fordernde Arbeit anzubieten, die zudem die Privatwirtschaft und deren Arbeitsplätze nicht gefährdet.

Aus den dargelegten Gründen führt die Stadt zur Zeit keine Beschäftigungsprogramme für Asylsuchende durch.

Die Idee ist prüfenswert und der Stadtrat will sie weiter entwickeln. Dabei sind die rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Fragen zu klären. Eine Realisierung der neu geschaffenen Beschäftigungsprogramme in der Stadt Zürich soll auch für die Stadt St.Gallen geprüft werden.

Anzumerken bleibt, dass in den meisten Kantonen allerdings die Ansicht überwiegt, dass durch das Aufheben des Arbeitsverbotes die Attraktivität der Schweiz als begehrtes Asylland noch wesentlich gesteigert würde.



**Regel 4:** Im Kanton St.Gallen werden alle Kinder im schulpflichtigen Alter eingeschult. Bei Jugendlichen wird geprüft, ob eine An- oder Vorlehre oder gar eine Berufslehre absolviert werden kann. Diese Praxis hat sich bewährt. Im Durchgangszentrum werden Kinder und Erwachsene in der deutschen Sprache unterrichtet.

Die Forderungen der **Regel 5** sind in der Stadt St.Gallen weitgehend erfüllt. Im Durchgangszentrum Felsengarten werden die Bewohnerinnen und Bewohner soweit wie möglich in die Organisation des Zentrums mit einbezogen. Eine reine Selbstverwaltung ist aber sehr schwierig und funktioniert nicht, da auf engem Raum verschiedene Kulturen und Ethnien zusammentreffen. Durch das Auftreten von Konflikten ist der Betrieb des Zentrums auch nicht frei von Immissionen für die Nachbarschaft. Die Zentrumsleitung trifft sich deshalb regelmässig mit einer Vertretung der Anwohnerschaft, der Stadtpolizei und des Sozialamtes zur Beurteilung der Situation. Nach dem Aufenthalt im Durchgangszentrum werden in der Stadt den Asylsuchenden keine Gemeinschaftsunterkünfte, sondern einzelne Wohnungen zugewiesen. Dadurch müssen sie sich selbst organisieren und lernen, das Leben selbständig zu bewältigen. Ab diesem Zeitpunkt ist auch eine Erwerbstätigkeit in einem Mangelberuf möglich.

Die Empfehlungen der **Regel 6**, wonach bereits hier lebende Landsleute vermehrt in den Betreuungsprozess einzubeziehen sind, ist und war schon Gegenstand kontroverser Diskussionen auf nationaler und kantonaler Ebene. Der Stadtrat ist der Ansicht, dass diese Regel durchaus Sinn macht. Allerdings ist zu beachten, dass der Bund bei der Zuteilung der Asylbewerbenden auf die Kantone keine Rücksprache mit den Gemeinden vornimmt und dass eine allzu grosse Massierung einer Ethnie in einer Gemeinde auch nachteilige Auswirkungen auf das soziale Leben der Gemeinde haben kann. Vor allem die Städte sind von diesen Sogwirkungen stark betroffen.

Die wirkungsvollste Massnahme – und daher auch vom Stadtrat klar gefordert – enthält **Regel 7**. Das Asylverfahren muss eindeutig beschleunigt werden. Es kann nicht angehen und darf nicht mehr vorkommen, dass Asylsuchende Jahre lang auf einen definitiven Entscheid warten müssen bzw. warten können, bis eine Rückkehr trotz rechtskräftiger Abweisung nicht mehr zumutbar ist.

**Regel 8** verlangt, dass im Asylbereich sämtliche Aufgaben durch den Bund und die Kantone finanziert werden müssen. Diese Forderung ist richtig, denn Asylpolitik ist Bundesaufgabe; der Vollzug obliegt den Kantonen. Die jetzigen Pauschalbeiträge decken lediglich die Kosten der Gemeinden für Unterkunft, Verpflegung und Gesundheit. Insbesondere sind die Auslagen für die Schulen, die berufliche Ausbildung, die Verwaltungsarbeit und die Sicherheitsmassnahmen, vor allem auch im polizeilichen Bereich, nicht gedeckt.



**Regel 9** stellt eine Forderung auf, welche die Bevölkerung stark bewegt. Kriminelle Asylsuchende belasten das gesellschaftliche Zusammenleben und die politische Diskussion massiv. Die Stadt St.Gallen hat einschlägige Erfahrung mit Asylsuchenden, die als Drogendealer auftreten (vgl. entsprechende Interpellationsantwort vom 2.7.2002). Nach wie vor ist die Bekämpfung des durch die erwähnten Asylananten ausgeübten Drogenhandels bzw. der Schutz der Bevölkerung vor den Auswirkungen dieser illegalen Tätigkeit eine Schwerpunktaufgabe der Stadtpolizei. Die Bevölkerung fühlt sich durch die kriminellen Handlungen in ihrer humanitären Haltung hintergangen. Es wird konsequentes Handeln durch die zuständigen Behörden gefordert.

Der Kantonsrat hat die Regierung beauftragt, die Schaffung besonderer Zentren für kriminelle Asylsuchende zu prüfen. Dies würde bedeuten, dass diese Personen nicht mehr weiter in den ihnen zugewiesenen Gemeinden verbleiben können. Der Stadtrat teilt die zürcherische Auffassung, dass Asylsuchende, die während des Asylverfahrens krimineller Handlungen wie des Drogenhandels oder Diebstahls überführt werden, ihr Recht auf Asyl verwirkt haben.

Die dringliche nationale Asylkonferenz, die in **Regel 10** gefordert wird, hat am 4. April 2003 in Bern stattgefunden. Die Intervention des Stadtrates von Zürich, des Städteverbandes und der Städteinitiative haben also Früchte getragen. Im Mittelpunkt der Asylkonferenz standen allerdings vom Bund beabsichtigte Sparmassnahmen im Asylbereich. Die Konferenz – an der keine Beschlüsse gefasst wurden – gab aber den Vertretungen der Städte und der Gemeinden auch die Gelegenheit, ihre Forderungen, aber auch ihre Schwerpunkte im Hinblick auf die Revision des Asylgesetzes vorzubringen. Das Zürcher Manifest soll im Weiteren in der Tripartiten Agglomerations-Konferenz vertieft diskutiert werden, in welcher Bund, Kantone und Städte Agglomerationsprobleme institutionalisiert behandeln.

Im Asylbereich sind Probleme vorhanden, welche die gesamte Bevölkerung beschäftigen, belasten und verunsichern. Von zentraler Bedeutung erscheint die Erkenntnis, dass die Problemlösung vom Bund nur gemeinsam und im Einvernehmen mit den Kantonen, Städten und Gemeinden angegangen werden kann.

Die gegenwärtige Behandlung des revidierten Asylgesetzes durch die Staatspolitische Kommission des Nationalrates erlaubt es, die Grundsatzfragen der Asylpolitik nochmals zu überdenken. Im Rahmen dieser Diskussion sind aus Sicht der Städte folgende Punkte vertieft zu bearbeiten: Arbeitsberechtigung und Arbeitspflicht für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene, Bereitstellung von Arbeitsangeboten, Ausbildung von Kindern und Jugendlichen, Finanzierung des Aufenthalts der Asylsuchenden durch eigene Arbeit, Beschleuni-



gung des Verfahrens betreffend Asylentscheide und insbesondere des Beschwerdewesens sowie des Vollzugs und die Ausschaffung kriminell gewordener Asylsuchender.

Der Stadtpräsident:  
Christen

Im Namen des Stadtrates  
Der Stadtschreiber:  
Linke

Beilagen:  
Interpellation Roland Gehrig vom 25. Februar 2002  
Inserat des Stadtrates von Zürich zum Thema Asylpolitik

