

Sitzung vom 16. Januar 2019

5. Anfrage (Notunterkünfte ohne Not)

Kantonsrätin Laura Huonker, Zürich, und Kantonsrat Manuel Sahli, Winterthur, haben am 17. Dezember 2018 folgende Anfrage eingereicht:

Die Kampagne «Notunterkünfte ohne Not» fordert in einer Petition die Schliessung der Notunterkünfte und eine menschenwürdige Unterbringung der Betroffenen und insbesondere der Kinder in den Gemeinden. Die Initiantinnen und Initianten der Kampagne sind Privatpersonen und Prominente. Sie verurteilen die schwerwiegend und systematisch verletzten universell geltenden Grundrechte unabhängig von Herkunft, Nationalität und Aufenthaltsstatus, im Besonderen die UN-Kinderrechtskonvention sowie das Recht auf Privatsphäre und das Recht auf Bewegungsfreiheit, als eine seit zehn Jahren anhaltende Verelendungspolitik im Kanton Zürich.

Personen, auf deren Asylgesuch die Schweiz nicht eintritt (sog. Nicht-eintretensentscheid), wird seit 2004 nur noch Nothilfe ausgerichtet. Mit der Annahme des revidierten Ausländergesetzes wurde die Nothilfe 2008 auf Geflüchtete mit negativem Asylentscheid per Volksabstimmung ausgedehnt. 2017 wurden verschärfende Massnahmen gegenüber abgewiesenen Geflüchteten eingeführt, um den Druck zur freiwilligen Ausreise zu erhöhen: die Meldepflicht und die sogenannte Eingrenzung (Rayonverbot). Ausserdem wurde im Oktober 2017 die unterirdische Notunterkunft in Uster geschlossen, weil sich immer weniger abgewiesene Geflüchtete im Kanton Zürich aufhalten. In diesem Zeitraum wurden ausserdem abgewiesene Personen, welche die Kriterien eines Härtefalls erfüllen könnten, auf Anweisung von Bundesrätin Simonetta Sommaruga aktiv angeschrieben. Von insgesamt 139 eingereichten Gesuchen wurden durch das Migrationsamt des Kantons Zürich 88 bewilligt und ein Aufenthaltsstatus erteilt, 11 Gesuche wurden abgelehnt und 7 abgeschrieben, und 33 Fälle sind aktuell noch in Bearbeitung.

Abgewiesene Geflüchtete werden in Notunterkünften (NUK) untergebracht. Zum Teil leben die Betroffenen über Monate oder Jahre in den NUK, weil sie trotz Wegweisung nicht ausreisen können oder wollen, auch besonders verletzte Personen wie Kinder, Schwangere, alleinerziehende Mütter oder psychisch kranke Menschen. Die Unterkünfte sind teilweise abgelegene Häuser oder Containersiedlungen (Adliswil, Hinteregg, Glattbrugg, Kempthal), in einem Fall ein unterirdischer Zivilschutzbunker (Urdorf) mit wenig Privatsphäre. Die Nothilfe wird zu einem gros-

sen Teil als Gutscheine von Migros oder Coop ausgeteilt, deren Filialen zum Teil ausserhalb des zugewiesenen Rayons liegen. Bunkerkoller und das Gefühl der Isolierung sind Folgen dieser verschärften Massnahmen, die im Vergleich zu anderen Kantonen sehr streng sind. Zunehmend wird auch öffentlich, dass in den NUK wohnhafte Kinder Zeugen von Polizeikontrollen und Vollzugsmassnahmen werden.

Daraus ergeben sich folgende Fragen an den Regierungsrat:

1. Sieht der Regierungsrat mit Inkrafttreten des neuen Asylgesetzes per 1. März 2019 mit beschleunigten Asylverfahren und Dublin-Rückschaffungen sowie Ausgestaltung des Bundesasylzentrums bei anhaltend rückläufigen Zahlen der eingereichten Asylgesuche eine oder mehrere Schliessungen der vier verbliebenen Notunterkünfte vor?
2. In den Medien wird berichtet, dass die Organisationen AOZ wie ORS Leerstände in den Unterkünften aufweisen und deswegen abgewiesene Geflüchtete nicht mehr in Wohnungen in den Gemeinden um platzieren. Ist dieses Vorgehen mit der Bundesverfassung bezüglich des Nothilfegesetzes konform?
3. Wie verteilen sich abgewiesene Einzelpersonen, Alleinerziehende, Schwangere, Minderjährige, Straffällige in die Notunterkünfte? Wird bei der Zuteilung darauf geachtet, dass man besonders verletzte Personen, wie Kinder, Schwangere, alleinerziehende Mütter oder psychisch kranke Menschen, wenn möglich, nicht dieser Belastung aussetzt? Wenn ja, warum befinden sich weiterhin Personen dieser Gruppe in solch einer Unterbringung?
4. Weshalb wird abgewiesenen Geflüchteten die Nothilfe von ca. 8 Franken pro Tag nicht mehr wöchentlich ausbezahlt (ca. 60 Franken), sondern in Form von Essensgutscheinen ausgegeben, die ausserdem nicht ohne Verletzung eines Rayons benutzt werden können? Und wie kommt es, dass die Rayons so eng gelegt werden, dass die Filialen der genannten Grossverteiler ausserhalb davon liegen, obschon sie im Kanton Zürich beide ein engmaschiges Filialnetz betreiben?
5. Mit welchen Massnahmen begegnet der Kanton Zürich der Gefahr vermehrter psychischer Erkrankungen aufgrund von Isolations- und Beengungsgefühlen der Betroffenen, die trotz des erhöhten Drucks zur freiwilligen Ausreise nicht ausreisen können oder wollen beziehungsweise der Vollzug aufgrund fehlender Papiere nicht möglich ist?
6. Wurde die destabilisierende Wirkung des Rayonsverbotes und der Meldepflicht gezielt eingesetzt, um den Ausreisedruck bei abgewiesenen Personen zu erhöhen? Und wenn ja, mit welcher Begründung sind diese Massnahmen aus Sicht der Regierung haltbar, wenn das Recht auf Bewegungsfreiheit und das Recht auf Privatsphäre aus Sicht der Petitionäre und anderen Organisationen offensichtlich verletzt werden?

7. Belegen Zahlen, inwiefern die Unterbringung in Bunkern und abgelegenen Notunterkünften sowie zusätzlich eingeführten verschärfende Massnahmen (Rayonverbot, Meldepflicht) zu mehr freiwilligen Ausreisen geführt haben? Falls ja, lassen sich die Zahlen differenziert in Bezug auf Einzelpersonen, Alleinerziehende, Schwangere, Minderjährige, Straffällige unter Einbezug der Geschlechter aufzeigen?
8. Sieht der Regierungsrat mit Inkrafttreten des neuen Asylgesetzes per 1. März 2019 mit beschleunigten Asylverfahren und Dublin-Rückschaffungen sowie Ausgestaltung des Bundesasylzentrums bei anhaltend rückläufigen Zahlen der eingereichten Asylgesuche zumindest die Aufhebung der verschärften Massnahmen (Rayonverbot, Meldepflicht) vor?
9. Könnte sich der Kanton Zürich dazu verpflichten, sofern die NUK als Unterbringungsform bestehen bleiben sollen, alternativ zu Zivilschutzbunkernanlagen, Container-Siedlungen und heruntergekommenen Häusern Liegenschaften bereitzustellen, die mehr als Mindeststandards erfüllen und zentraler liegen?

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Laura Huonker, Zürich, und Manuel Sahli, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Bei rechtskräftig weggewiesenen Personen hat der Bund in einem rechtsstaatlichen Verfahren festgestellt, dass sie die Schweiz verlassen müssen und dass ihre Ausreise zulässig, zumutbar und möglich ist. Sie halten sich somit illegal in der Schweiz auf und müssen gemäss Asylgesetz (AsylG, SR 142.31) von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden. Diese Personen erhalten auf Ersuchen hin Nothilfe. Das Bundesrecht gibt vor, dass die Nothilfe nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen erbracht wird, und zwar an den von den Kantonen oder vom Bund bezeichneten Orten (Art. 82 AsylG). Die Nothilfe ist nicht auf Dauer ausgerichtet, sondern eine Überbrückungshilfe (vgl. BGE 131 I 172, mit Hinweisen).

In der Regel wird die Nothilfe für rechtskräftig weggewiesene Personen in dafür bestimmten Unterkünften gewährt. Auf die besonderen Bedürfnisse von verletzlichen Personen (z. B. kranke Menschen, Kinder) wird Rücksicht genommen, und die medizinische Versorgung ist sichergestellt. Die rechtskräftig weggewiesenen Personen erhalten in einer Notunterkunft Obdach, Kleider und Hygieneartikel. Mahlzeiten oder Esswaren werden nicht abgegeben. Stattdessen wird Bargeld ausbezahlt. Es trifft somit nicht zu, dass die Nothilfe aus Migros- oder Coop-Gutscheinen besteht; solche werden schon seit Anfang 2012 nicht mehr abgegeben.

Im Frühling 2017 hat der Kanton Zürich aus eigener Initiative – und nicht wie behauptet auf Anweisung von Bundesrätin Simonetta Sommaruga – mit der Überprüfung der Dossiers von Nothilfebeziehenden begonnen, die sich fünf Jahre oder länger seit dem Einreichen des Asylgesuches in der Schweiz aufhalten und nicht straffällig geworden sind. So wurden bis am 20. Dezember 2018 88 gut integrierte Personen als Härtefälle anerkannt.

Aufgrund dieser konsequenten Asylpolitik mit Eingrenzungen, Rückkehrberatungen und Härtefallprüfungen, welche massgeblich zur Glaubwürdigkeit des Asylwesens beiträgt, konnte die Zahl der Nothilfebeziehenden von fast 1500 Personen Ende 2012 auf 651 gesenkt werden (Stand am 20. Dezember 2018). Davon befanden sich 118 Personen aus verschiedenen Gründen in Haft.

Zu Frage 1:

Die Zahl der Rückkehrzentren bzw. Notunterkünfte hängt von der Zahl der rechtskräftig weggewiesenen Personen ab, die sich in der Schweiz aufhalten und Nothilfe beanspruchen. Entsprechend können Unterkünfte geschlossen werden, wenn die Anzahl dieser Personen massgeblich sinkt.

Zu Frage 2:

Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind (Art. 12 Bundesverfassung vom 18. April 1999 [SR 101]). Die Nothilfe umfasst gemäss Bundesgericht grundsätzlich die Unterbringung, in aller Regel in einer Gruppenunterkunft, die Abgabe von Nahrungsmitteln, Hygieneartikeln und die Gewährung dringender medizinischer Versorgung (BGE 135 I 119 = Pra 2009 Nr. 107 E. 5.3, 5.5). Gemäss § 3 der Nothilfeverordnung (LS 851.14) ist der Kanton zuständig für die Gewährung von Nothilfe und gewährt diese grundsätzlich seit jeher in kantonalen Unterkünften. Dieses Vorgehen ist verfassungskonform. Für die Zuweisung in die Unterkünfte oder in Gemeinden ist im Übrigen das Kantonale Sozialamt zuständig, nicht die Asylorganisation Zürich oder die ORS Service AG, wie fälschlicherweise behauptet wird.

Zu Frage 3:

Wie einleitend erwähnt, wird auf die Situation besonders verletzlicher Personen Rücksicht genommen. In der unterirdischen Unterkunft in Urdorf werden nur Männer untergebracht, die straffällig wurden oder aus disziplinarischen Gründen nicht in anderen Unterkünften bleiben können. Familien und alleinreisende Frauen werden in dafür geeigneten Unterkünften untergebracht. Unbegleitete Minderjährige (MNA) werden nicht in Nothilfeunterkünften untergebracht, sondern in spezifischen Unterkünften für MNA.

Zu Frage 4:

Die Nothilfe für die Verpflegung wurde bis Ende Januar 2017 dreimal pro Woche und seit Februar 2017 fünfmal wöchentlich in Form von Geld – nicht wie behauptet in Form von Gutscheinen – ausbezahlt. Das Verwaltungsgericht hat die Nothilfe- und Auszahlungspraxis des Kantons Zürich als korrekt beurteilt (Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2017.00299 vom 27. Oktober 2017).

Eingrenzungen werden entweder auf das Gebiet der Gemeinde oder auf das Gebiet des Bezirks verfügt. In diesen Rayons befinden sich auch Grossverteiler. Am 20. Dezember 2018 waren 51 Personen eingegrenzt. Die grosse Mehrheit dieser Personen wurde wegen Straffälligkeit eingegrenzt und befindet sich in der Regel in der einzigen unterirdischen Unterkunft des Kantons in Urdorf. Die Eingrenzungspraxis wurde vom Bundesgericht wiederholt für korrekt befunden (z. B. BGE 144 II 16).

Zu Frage 5:

Im Rahmen des Wegweisungsverfahrens prüfte das Staatssekretariat für Migration (SEM) sowie allenfalls das Bundesverwaltungsgericht von Amtes wegen das Vorliegen von Vollzugshindernissen. Der Vollzug gilt dann als nicht möglich, wenn die Ausländerin oder der Ausländer weder in den Heimat- oder in den Herkunftsstaat noch in einen Drittstaat ausreisen oder dorthin gebracht werden kann. Die Unmöglichkeit des Vollzugs bezieht sich auf technische Hindernisse, wobei die Gründe für die Unmöglichkeit ausserhalb des Einflussbereichs der betroffenen Person liegen müssen. Ist ein solcher Tatbestand gegeben, verfügt das SEM die vorläufige Aufnahme. Bei rechtskräftig weggewiesenen Personen hat der Bund festgestellt, dass sie ausreisen können. Die Gesundheitsversorgung dieser Personen ist jederzeit gewährleistet.

Zu Fragen 6–8:

Gemäss Bundesgericht, welches die Zürcher Eingrenzungspraxis als korrekt beurteilt, «besteht ein grundlegendes rechtsstaatliches Interesse daran, dass rechtskräftige Verfügungen befolgt werden. Das Gesetz will zu diesem Zweck den Behörden alternative Mittel zur Rechtsdurchsetzung in die Hand geben. Die Eingrenzung ist eine Massnahme, die indirekt darauf abzielt, den Betroffenen zur Einhaltung seiner Rechtspflicht zu bewegen» (BGE 144 II 16 E. 4.7.2).

Die Anwesenheitskontrollen in den Nothilfeunterkünften dienen «der Feststellung der Bedürftigkeit, welche gesetzliche Voraussetzung für die Nothilfeberechtigung ist» (VB.2017.00299, E. 3.8). Wie der Regierungsrat bereits in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 39/2017 betreffend Neuregelung der Ausrichtung von Nothilfe an NUK-Bewohnende festgehalten hat, gab es schon immer Anwesenheitskontrollen. Eine Verstärkung dieser Kontrollen war erforderlich, um sicherzustellen, dass die Not-

hilfe nur an Menschen ausgerichtet wird, die tatsächlich einen Anspruch darauf haben. So hatten sich die Fälle gemehrt, in denen Personen ohne ausgewiesenen Nothilfeanspruch Leistungen bezogen hatten.

Zur Förderung der Ausreise führt das Migrationsamt Ausreisegespräche durch. Das Kantonale Sozialamt bietet Beratung und Unterstützung bei der Planung, Vorbereitung und Durchführung der Reise ins Heimatland an und kann finanzielle Beiträge gewähren. Welche konkreten Gründe zur Ausreise der ausreisepflichtigen Personen führen, kann nicht ermittelt werden. Die Änderung des Asylgesetzes per 1. März 2019 ändert nichts an der Ausreisepflicht von weggewiesenen Personen. Die Kantone sind weiterhin verpflichtet, diese Wegweisungen mit den im Einzelfall jeweils angezeigten Massnahmen zu vollziehen.

Zu Frage 9:

Bereits heute erfüllen die kantonalen Zentren mehr als nur Mindeststandards. Zudem ist der Kanton Zürich verkehrstechnisch sehr gut erschlossen, sodass alle Unterkünfte mit öffentlichen Verkehrsmitteln gut erreichbar sind.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli