

An den Grossen Gemeinderat

W i n t e r t h u r

Beantwortung der Interpellation betreffend Verpflichtung Asylsuchender zu gemeinnütziger Arbeit, eingereicht von Gemeinderat Alexander Huber (FDP)

Am 8. Dezember 2003 reichte Gemeinderat Alexander Huber namens der FDP Fraktion mit 22 Mitunterzeichnenden folgende Interpellation ein:

„Ausgangslage:

Für Asylbewerber in Winterthur besteht bis zur Entscheidung über Annahme ihres Asylgesuches ein Arbeitsverbot. Die Schaffung gemeinnütziger Einsatzplätze würde nicht nur Asylsuchenden eine sinnvolle Tagesstruktur geben, sondern der Öffentlichkeit eine sichtbare und wertvolle Gegenleistung. In Zürich werden Asylbewerber bereits heute zu Arbeiten verpflichtet. Dies mit grossem Erfolg: Sowohl die Bevölkerung als auch die Asylbewerber stehen dem Projekt positiv gegenüber. Die Städte Basel, St. Gallen, Zofingen, Wohlen und Schaffhausen haben ebenfalls grosses Interesse angemeldet, da ein geordneter Arbeitstag dazu führt, dass Asylsuchende weniger auf die schiefe Bahn geraten.

Fragestellung:

1. Besteht in der Stadt Winterthur ein ähnliches Interesse zur Verpflichtung Asylsuchender zu gemeinnütziger Arbeit?
2. Ist damit zu rechnen, dass ein solches Projekt Mehrkosten für die Stadt verursachen würde oder wäre es allenfalls möglich, dieses kostenneutral durchzuführen?
3. Welche Vorteile und welche Nachteile sieht der Stadtrat, die bei einer Durchführung eines solchen Pilotprojektes analog zur Stadt Zürich auf Winterthur zukommen würden? Wäre es insbesondere möglich, gemeinnützige Arbeiten zu finden, welche die laufenden Arbeitslosenprojekte nicht konkurrenzieren?“

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Der Stadtrat von Zürich hat sich am 31. Januar 2003 in Zeitungsinserten an alle Gemeinden und die Schweizer Bevölkerung gewendet mit der Aufforderung, seinem asylpolitischen Aufruf zu folgen. Das asylpolitische Manifest beinhaltet zehn Regeln für eine neue Migrationspolitik, welche die globalen Wanderungsbewegungen produktiv und gesellschaftsverträglich gestalten sollen und damit den Gemeinden umsetzbare und effektive Lösungen in die Hand geben.

Das Manifest hat in der Öffentlichkeit grosse Beachtung gefunden und ist in vielen Gemeinden - auch von der Stadt Winterthur - im Grundsatz zustimmend zur Kenntnis genommen worden. Es unterstützt im Besonderen auch die bisherigen Bestrebungen der Stadt Winterthur im Bereich der Bildungs- und Beschäftigungsprogramme.

Im Sinne der sozialpolitischen Maxime „Arbeit statt Fürsorge“ hat die Stadt Zürich besonderes Augenmerk auf das Arbeitsverbot gelegt. Der Bund legt fest, dass „während der ersten drei Monate nach dem Einreichen eines Asylgesuches keine Erwerbstätigkeit ausgeübt werden darf“ (Art. 43 Asylgesetz vom 26. Juni 1998 [AsylG]). Gemäss dem heute noch gültigen Kreisschreiben des damaligen kantonalen Amtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA; heute Amt für Wirtschaft und Arbeit [AWA]) vom 25. März 1996 werden im Kanton Zürich Stellenantrittsgesuche frühestens 6 Monate nach Einreichung des Asylgesuches bewilligt. Der Vorrang der bei den Arbeitsämtern gemeldeten Arbeitslosen mit Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung oder Arbeitslosenhilfe bleibt dabei gewahrt.

Aus Sicht der Stadt Zürich hat das erwähnte Arbeitsverbot während 6 Monaten unter anderem dazu geführt, dass junge und gesunde Asyl Suchende zum Nichtstun verurteilt werden. Mit gemeinnütziger Beschäftigung verspricht sich der Zürcher Stadtrat einen Beitrag von Asyl Suchenden an die Gesellschaft, die sie unterstützt. Vor diesem Hintergrund hat die Stadt Zürich ein Projekt zur gemeinnützigen Beschäftigung von Asyl Suchenden lanciert. Das Ziel für das Pilotprojekt, in einem ersten Schritt 100 Asyl Suchende in solchen Beschäftigungsprogrammen einzusetzen, wurde in der Zwischenzeit erreicht. Erste Erfahrungen der Einsatzbetriebe und von Asyl Suchenden sind fast durchwegs gut. Die Kosten belaufen sich für diese 100 Plätze auf etwa 850'000 Franken pro Jahr.

Als Rahmenbedingungen gelten in der Stadt Zürich die folgenden Voraussetzungen:

- Es geht um Tätigkeiten, die aus finanziellen Gründen nicht andernorts eingekauft werden können und die mit einem Nutzen für das Gemeinwohl verbunden sind.
- Bestehende Beschäftigungsprogramme (zum Beispiel im Arbeitslosen-Bereich) werden nicht konkurrenziert.
- Das Gewerbe wird ebenfalls nicht konkurrenziert, und es dürfen ihm keine Tätigkeitsfelder entzogen werden.
- Es werden keine regulären Stellen durch das Einsatzprogramm ersetzt.
- Die Tätigkeit muss für Asyl Suchende zumutbar sein, und sie müssen für den konkreten Einsatzort die entsprechenden Qualifikationen mitbringen.
- Es gilt das gleiche Entschädigungsmodell (Anreizsystem) wie in den bestehenden Bildungs- und Beschäftigungsprogrammen im Asylbereich, die durch den Bund finanziert werden (etwa 10 - 20 Franken pro Tag).

Die gemeinnützigen Einsatzplätze unterscheiden sich von den bestehenden bisher vom Kanton subventionierten Bildungs- und Beschäftigungsprogrammen durch ihre konsequente Ausrichtung auf das Gemeinwohl. Der Einsatz findet an verschiedenen Orten in der Stadtverwaltung statt. Bevorzugt werden Einsatzmöglichkeiten, die einen direkten Austausch der Asyl Suchenden mit der Bevölkerung ermöglichen. Da der Nutzen dieser Einsatzplätze der Stadt auch selbst wieder zugute kommt, ist es unter diesen Umständen gerechtfertigt, dass sie auch einen Teil der Projektkosten trägt.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

„Besteht in der Stadt Winterthur ein ähnliches Interesse zur Verpflichtung Asylsuchender zu gemeinnütziger Arbeit?“

Der Stadtrat von Winterthur hat sich am 12. Februar 2003 grundsätzlich hinter das Zürcher Manifest gestellt und unterstützt die aufgezeigten neuen Wege in der schweizerischen Asyl-

politik. Der Stadtrat hielt in seiner damaligen Medienmitteilung fest, er wolle sich innerhalb des Städteverbandes an der Erarbeitung konstruktiver Vorschläge beteiligen und darauf hinwirken, dass die Interessen der Städte mehr Gehör fänden. Gegenüber den Medien ist darauf hingewiesen worden, dass die gegenwärtige finanzielle Situation der Stadt es jedoch nicht zulasse, analog zur Stadt Zürich stadtintern neue Beschäftigungsplätze zu schaffen. Das Augenmerk richte sich darauf, die bestehenden Beschäftigungsprogramme weiterzuführen. In Aussicht gestellt worden ist, dass vielleicht ein Teil dieser Programme in ein gemeinnütziges Einsatzprogramm umgewandelt werden könnte.

Der Stadtrat ist an gemeinnützigen Tätigkeiten grundsätzlich sehr interessiert. Der Gemeinnutzen hat schon heute in den bereits bestehenden Programmen der Asylkoordination einen hohen Stellenwert. Bei den bildungsorientierten Angeboten (Sprach- und Computerkurse) liegt dieser im Umstand, dass diese eine klare Rückkehrorientierung beinhalten und dadurch die freiwillige Rückkehr von Asyl Suchenden unterstützen. Alle Programme bieten sodann eine Tagesstruktur an, welche sich sowohl auf den zeitlich befristeten Aufenthalt in der Schweiz als auch auf die Rückkehrfähigkeit positiv auswirkt. Einen eigenen und somit auch einen Gemeinnutzen hat die Stadt Winterthur aus dem bereits seit Jahren bestehenden Programm „Unterhaltszentrum“. Dieses wird durch den Kanton Zürich mit Bundesmitteln unterstützt und gilt als beschäftigungsorientiertes Projekt mit tätigkeitsbezogenen Lernanteilen unter fachkundiger Anleitung.

Der Gemeinnutzen eines Programmes im Sinne der Stadt Zürich ist für den Stadtrat unbestritten. Er ist der Meinung, dass auch in Winterthur ein zusätzliches Interesse an gemeinnützigen Einsatzplätzen besteht. Allerdings ist er sich bewusst, dass die Ausgangslage aufgrund der finanziellen Situation der Stadt Winterthur und den Sparanstrengungen im Asylbereich ungleich schwieriger ist als in der Stadt Zürich, wo der Zürcher Stadtrat entsprechende Mittel zu Lasten der ordentlichen Rechnung bewilligen konnte. Die Durchführung von Bildungs- und Beschäftigungsprogrammen im Asylbereich ist zwischen dem Kanton Zürich und der Asylkoordination Winterthur vertraglich geregelt. Das heisst, dass die einzelnen Programme dem Kanton Jahr für Jahr zur Bewilligung vorgelegt werden müssen, um von den finanziellen Beiträgen profitieren zu können. Der Stadtrat kann daher über die Schaffung von gemeinnützigen Einsatzplätzen, die über Bundesbeiträge finanziert werden, nicht frei entscheiden.

Im Weiteren stellt sich die generelle Frage, in wie weit Asyl Suchende zu gemeinnütziger Arbeit verpflichtet werden können. Eine rechtliche Grundlage dazu fehlt, denn das Sozialhilfegesetz des Kantons Zürich enthält diesbezüglich keine Bestimmungen. Das Bundesgericht hat sich im Zusammenhang mit der Einstellung von Sozialhilfeleistungen wegen Verweigerung eines zumutbaren Beschäftigungsprogrammes mit dieser Frage auseinandergesetzt. Danach hat einen Rechtsanspruch auf Existenzsicherung nur, wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen. Hat die gesuchstellende Person die Möglichkeit zur Selbsthilfe nicht ausgeschöpft, erfüllt sie den Anspruch auf Sozialhilfeleistungen nicht und erhält folglich keine Leistungen (mehr). Die Teilnahme an einem gemeinnützigen Beschäftigungsprogramm – wie sie die Stadt Zürich führt - kann jedoch aufgrund der geringen Höhe der Entschädigung nicht als Möglichkeit der Selbsthilfe bezeichnet werden, bei deren Nicht-Ausschöpfung Sozialhilfeleistungen im Sinne des Bundesgerichtsentscheides gekürzt oder eingestellt werden können.

Die Verpflichtung von Asyl Suchenden zur Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen im Sinne einer Zwangsmassnahme wird daher auch vom Stadtrat nicht in Betracht gezogen. Es fehlen dafür nicht nur die rechtlichen Grundlagen, sondern auch das für die Umsetzung erforderliche, umfangreiche Angebot. Dieses kann nicht bereitgestellt werden, und die organisatorische Umsetzung wäre mit einem übermässigen Aufwand verbunden. Zudem hat sich das im ganzen Kanton gültige Anreizsystem bewährt. Dieses gewährt Asyl Suchenden in

einem Beschäftigungsprogramm eine finanzielle Leistungsanerkennung von maximal 10 bis 20 Franken pro Tag, je nach Art und Dauer der ausgeübten Tätigkeit.

Zur Frage 2:

„Ist damit zu rechnen, dass ein solches Projekt Mehrkosten für die Stadt verursachen würde oder wäre es allenfalls möglich, dieses kostenneutral durchzuführen?“

Es ist auf alle Fälle damit zu rechnen, dass das Bereitstellen von zusätzlichen gemeinnützigen Beschäftigungsplätzen Mehrkosten verursacht. Zu nennen sind insbesondere die Personalkosten für Planung und Umsetzung, die auszurichtenden Leistungsanerkennungen (Anreizsystem) und die Aufwendungen auf Seiten der Einsatzorte. Es ist mit einem Mehraufwand von rund 150'000 Franken pro Jahr zu rechnen.

Für den Stadtrat ist klar, dass die aktuelle finanzielle Lage der Stadt Winterthur keine zusätzlichen Ausgaben zulässt. Die Asylkoordination hat bisher mit den Einnahmen von Bund und Kanton alle ihre Ausgaben decken können. Grundlage dafür sind Leistungsverträge, welche die finanzierten Leistungen ziemlich detailliert umschreiben. Schon heute besteht kein finanzieller Spielraum für zusätzliche Angebote. Das heisst, dass neue Aufgaben, wie die gewünschten gemeinnützigen Einsatzplätze, nur realisiert werden können, wenn diese separat finanziert werden oder im Sinne einer Kompensation auf bestehende Bildungsangebote verzichtet wird.

Konkret bedeutet dies, dass zuerst ein Projekt ausgearbeitet werden muss, wie bzw. in welchen Bereichen in der Stadt Winterthur gemeinnützige Einsatzplätze realisiert werden könnten. Es ist auch mit dem Kanton Zürich zu prüfen, in wie weit eine Finanzierung von zusätzlichen Einsätzen im Rahmen des Vertrages zur Durchführung von Bildungs- und Beschäftigungsprojekten im Asylbereich möglich ist oder ob die Finanzierung anderweitig sichergestellt werden müsste.

Zur Frage 3:

„Welche Vorteile und welche Nachteile sieht der Stadtrat, die bei einer Durchführung eines solchen Pilotprojektes analog zur Stadt Zürich auf Winterthur zukommen würden? Wäre es insbesondere möglich, gemeinnützige Arbeiten zu finden, welche die laufenden Arbeitslosenprojekte nicht konkurrenzieren?“

Vorteile für die Stadt Winterthur bei der Einrichtung einer beschränkten Zahl von gemeinnützigen Einsatzplätzen sieht der Stadtrat darin, dass gesellschaftlich erwünschte Arbeit geleistet wird, für die in der heutigen Zeit das Geld fehlt. Genaue Einsatzgebiete müssten allerdings in Zusammenarbeit mit andern Dienststellen der Stadtverwaltung noch geprüft werden. Gut wahrnehmbare Einsatzplätze verbessern bei der Bevölkerung das Image von Asyl Suchenden. Es wird zum Ausdruck gebracht, dass Asyl Suchende in den allermeisten Fällen kooperativ und zu konstruktiven Leistungen bereit sind. Zudem werden - wie auch bei den bereits bestehenden Programmen - Tagesstrukturen angeboten, die sich aufgrund der Erfahrungen auf die Selbständigkeit und das Verantwortungsbewusstsein insbesondere von jungen, alleinstehenden Männern positiv auswirken. Weiter werden Deutschkenntnisse verbessert und der soziale Horizont erweitert.

Eine Konkurrenzierung der laufenden Arbeitslosenprojekte wird verhindert, indem die schon heute gute Zusammenarbeit in diesem Bereich weiter gepflegt wird und die Angebote aufeinander abgestimmt werden. So kann eine unerwünschte Konkurrenzierung verhindert werden.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist der Vorsteherin des Departements Soziales übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder