

## Grundsatzpapier map-F

### 1. Ausgangslage

Am 24. September 2017 hat die Mehrheit der Stimmberechtigten des Kantons Zürich einer Anpassung des Sozialhilfegesetzes (SHG) zugestimmt und sich damit für einen Ausschluss vorläufig aufgenommener Personen aus der regulären Sozialhilfe ausgesprochen. Mit vorläufig aufgenommenen Personen sind Menschen gemeint, die in der Schweiz den Aufenthaltsstatus «vorläufige Aufnahme als Ausländerin oder Ausländer» innehaben. Umgangssprachlich wird auch die Bezeichnung «F-Status» oder «F-humanitär»<sup>1</sup> verwendet. map-F spricht in eigenen Ausführungen in der Regel von vorläufig aufgenommenen Personen oder von Menschen mit einer vorläufigen Aufnahme.

Mit der Anpassung des Sozialhilfegesetzes ging eine Kostenverlagerung vom Kanton auf die Gemeinden einher. Der überwiegende Teil der Ausgaben, welcher der Kanton den Zürcher Gemeinden für die Unterbringung, Betreuung und Integrationsförderung von vorläufig aufgenommenen Personen zuvor vergütet hatte, fällt seither weg. Die Gesetzesänderung trat per 1. März 2018 in Kraft und umfasste im Wesentlichen folgende Punkte:

#### 1.1 Asylfürsorge anstatt Sozialhilfe

Gemäss Sozialhilfegesetz des Kantons Zürich haben armutsbetroffene Menschen Anspruch auf ein „soziales Existenzminimum“ entlang der Richtlinien der SKOS (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe). Ziel dieses sozialen Existenzminimums ist es, die soziale und wirtschaftliche Teilhabe von Armutsbetroffenen zu fördern sowie den Leistungsbeziehenden ein bescheidenes, jedoch menschenwürdiges Leben zu ermöglichen. Für vorläufig aufgenommene Personen entfällt dieser Anspruch seit der Gesetzesänderung. Sie werden nach den rund 30-60% tieferen Ansätze der sogenannten Asylfürsorge unterstützt. Die jeweilige Wohngemeinde definiert die Höhe der Unterstützungsleistungen eigenständig. Entgegen der Handhabung in der regulären Sozialhilfe gemäss SKOS-Richtlinien verzichtet der Kanton darauf, einheitliche Richtlinien für die Ausrichtung von Asylfürsorge zu erlassen. Dieser Umstand ist umso bedeutsamer, als dass vorläufig aufgenommene Personen während des Asylfürsorgebezugs kein Recht auf freie Wohnsitzwahl haben, sondern einer Wohngemeinde zugeteilt werden.

#### 1.2 Unterbringung in Kollektivunterkünften

Mit der Reduzierung der Unterstützungsleistungen ging auch eine Änderung der Unterstützungsbeiträge an Mietkosten einher. Die Gemeinden können diese heute ebenso eigenhändig festlegen. Weiter sind sie befugt, vorläufig aufgenommene Personen einer bestimmten Unterkunft auf dem Gemeindegebiet zuzuweisen. In der Folge leben viele vorläufig aufgenommene Personen heute dauerhaft in Asyl-Kollektivunterkünften, anstatt – wie bis zum Zeitpunkt der Gesetzesänderung – in privaten Wohnungen.

---

<sup>1</sup> Dies in Abgrenzung zu «vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen» die zwar auch einen «F-Status», jedoch eine bessere rechtliche Position haben. Umgangssprachlich wird für «vorläufig aufgenommene Flüchtlinge» auch die Bezeichnung «F-politisch» verwendet.

## 1.3 Ungleichem Zugang zu Leistungen für Integrationsförderung

Gemeinden können die Kosten, die im Zusammenhang mit der Integrationsförderung von vorläufig aufgenommenen Personen entstehen – Kosten für den öffentlichen Verkehr, Kinderbetreuungs- und Materialkosten, weiterführende Sprachkurse - dem Kanton seit der Gesetzesänderung nicht mehr in Rechnung stellen. Die intensive und nachhaltige Integrationsförderung von vorläufig aufgenommenen Personen belastet die Gemeindebudgets stark. Wie intensiv vorläufig aufgenommene Personen in ihrem Integrationsprozess unterstützt werden, hängt deshalb auch von ihrer Wohngemeinde ab.

## 2. Wer ist betroffen?

Im Kanton Zürich leben rund 6700 vorläufig aufgenommene Personen<sup>2</sup>, wobei rund zwei Drittel davon Minderjährige oder junge Erwachsene bis zum 26. Lebensjahr<sup>3</sup> sind. In den allermeisten Fällen handelt es sich dabei um Menschen, die vor Krieg, Terror und anderen Katastrophen flohen und in der Schweiz um Asyl suchten. Im Gegensatz zu in der Schweiz anerkannten und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen<sup>4</sup> konnten vorläufig aufgenommenen Personen die Behörden während des Asylverfahrens nicht davon überzeugen, dass sich die im Herkunftsland erfahrene Gewalt gezielt gegen die eigene Person richtete. So beispielsweise Menschen, die den Kriegswirren in Syrien entkamen oder vor andauernden bewaffneten Konflikten in Afghanistan flüchteten. Wer nicht glaubhaft machen kann, persönlich und individuell verfolgt zu sein, sondern aus kollektiver Not heraus das Land verlassen hat, erhält in der Schweiz weder den internationalen Flüchtlingsschutz noch wird das Asylgesuch gutgeheissen. Da die Bedrohung im Herkunftsland jedoch real ist und eine behördlich angeordnete Rückführung per rechtlicher Definition nicht zumutbar, zulässig oder möglich ist, erhalten die Betroffenen in der Schweiz eine «vorläufige Aufnahme als Ausländerin oder Ausländer». Die «vorläufige Aufnahme» muss alle 12 Monate erneuert werden und kann von den Migrationsbehörden bei Wegfallen der Gründe für die «vorläufige Aufnahme» wieder entzogen werden. Da humanitäre und politische Krisen jedoch oft über Jahrzehnte hinweg andauern, bleibt die überwiegende Mehrheit der vorläufig aufgenommenen Personen dauerhaft in der Schweiz. Der «F-Status», von Politik einst als Übergangslösung konzipiert, wird somit für viele geflüchtete Menschen zu einer Art «Dauerprovisorium».

Neben der Schlechterstellung beim Zugang zu Leistungen der Sozialhilfe, geht die «vorläufige Aufnahme» mit zahlreichen weiteren rechtlichen Einschränkungen einher. Vorläufig aufgenommene Personen dürfen ihren Wohnsitz nicht frei wählen, haben nur ein eingeschränktes Recht auf Familienzusammenführung und unterstehen einem faktischen Reiseverbot.

---

<sup>2</sup> Asylstatistik des SEM, Stand Dezember 2020. Bestand im Asylprozess in der Schweiz nach Ausländergruppe N und F: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/statistik/asylstatistik/archiv/2020/12.html>

<sup>3</sup> SEM, 2020. Zahlen und Fakten zur Integrationsagenda: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/integration-einbuengerung/integrationsfoerderung/kantonale-programme/integrationsagenda.html>

<sup>4</sup> Anerkannte Flüchtlinge -B- und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge -F-: Geflüchtete, die vor den Asylbehörden glaubhaft machen konnten, dass sie in ihrem Herkunftsland gezielter und individueller Verfolgung ausgesetzt sind – so beispielsweise Mitglieder politisch-oppositioneller Gruppen, religiös Andersdenkende oder aufgrund anderer persönlicher Merkmale Verfolgte.

## 3. Problemlage

### 3.1 Ebene der betroffenen Personen

Die Befürchtungen, die von Betroffenen sowie zivilgesellschaftlichen und politischen Akteur\_innen vor Annahme der Gesetzesänderung geäussert wurden, haben sich weitgehend bestätigt. Vorläufig aufgenommene Personen im Kanton Zürich leben heute unter prekärsten Umständen - sowohl wirtschaftlich wie auch sozial marginalisiert.

Die seit Vereinsgründung publizierten Monitoring-Berichte von map-F haben folgende Probleme ausführlich dargelegt:

- Leistungen der Asylfürsorge fallen heute so tief aus, dass vorläufig aufgenommene Personen kaum am gesellschaftlichen Leben teilhaben können. Kosten für den öffentlichen Verkehr, Freizeitangebote, Medien und kulturelle Angebote sind für sie unerschwinglich, da die Unterstützungsleistungen bereits die nötigsten Auslagen für Nahrung, Kleidung und Hygieneartikel nur marginal decken. Eine dauerhafte Unterbringung in Asyl-Kollektivunterkünften verschärft den gesellschaftlichen Ausschluss zusätzlich.
- Aufgrund fehlender Richtlinien bestehen zwischen den Gemeinden grosse Unterschiede bei der Ausgestaltung der Asylfürsorge. Die monatliche Unterstützung für eine alleinstehende Person liegt heute je nach Gemeinde und Wohnform zwischen 300 – 700 Franken. Auch die Unterbringung vorläufig aufgenommener Personen wird je nach Wohngemeinde unterschiedlich gehandhabt. Dieser Umstand untergräbt das Recht der Betroffenen auf eine Gleichbehandlung vor dem Gesetz. Da vorläufig aufgenommene Personen ihre Wohngemeinde nicht selbst wählen können, sind sie der Ausgestaltung der jeweiligen Wohngemeinde vollends ausgesetzt.
- Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene, die rund zwei Drittel der vorläufig aufgenommenen Personen im Kanton Zürich ausmachen, leiden besonders unter dem fehlenden Anspruch auf eine angemessene Existenzsicherung. Ein kinds- respektive jugendgerechtes Aufwachsen ist in der Asylfürsorge nicht gewährleistet, was für die betroffenen jungen Menschen und ihre Familien zahlreiche Risiken gesundheitlicher, sozialer und wirtschaftlicher Art birgt.
- Vorläufig aufgenommene Personen zählen zu einer der Hauptzielgruppen staatlicher Integrationsförderung. Während im Rahmen der Integrationsagenda heute mehr Gelder für Integrationsmassnahmen gesprochen werden, geht vergessen, dass eine ausreichende Existenzsicherung die eigentliche Grundlage wäre, von der aus ein erfolgreicher Integrationsprozess überhaupt erst gelingen kann. Wer sein Zimmer mit vier weiteren Personen teilen muss, sich kein auswärtiges Mittagessen leisten kann und kein Abonnement für den ÖV besitzt, profitiert wenig von professionellen, kostenintensiven Integrationsprogrammen. Ausserdem führt die unterschiedliche Umsetzung der Integrationsförderung in den einzelnen Gemeinden auch hier zu einer Ungleichbehandlung vorläufig aufgenommenen Personen je nach Wohnort.

Grundsätzlich kann beobachtet werden, dass die tiefen und unverbindlich ausgestalteten Unterstützungsansätze der Asylfürsorge insbesondere für die Menschen problematisch sind, die im Sinne der staatlichen Integrationsförderung wenig bis gar kein „Erwerbspotential“ vorweisen; Für Kinder, Menschen mit Betreuungsaufgaben (v.a. Frauen), ältere, erkrankte und beeinträchtigte Menschen bedeutet die Asylfürsorge ein Leben auf dem gesellschaftlichen Abstellgleis, ohne Aussicht auf eine

Veränderung zum Positiven. Doch auch die vorläufig aufgenommenen Personen, die reale Chancen vorweisen, in absehbarer Zeit im hiesigen Arbeitsmarkt Fuss zu fassen, sehen sich groben Nachteilen ausgesetzt; Durch die Senkung des Unterstützungsleistungen auf Asylfürsorgeniveau gelten heute Arbeitsverhältnisse als existenzsichernd, die es im Grunde genommen und aus Sicht der kantonalen Sozialhilfegesetzgebung gar nicht sind. Für die erwerbstätigen Betroffenen bedeutet dies ein Leben in Armut und Unsicherheit, ohne Zugang zu sozialstaatlich vorgesehenen Unterstützungsangeboten der kommunalen Sozialdienste.

Ausserdem untergräbt das System der Asylfürsorge die gegenwärtigen Massnahmen staatlicher Arbeitsintegrationsförderung, die beabsichtigen, ihre Zielpersonen „nachhaltig“ in den Arbeitsmarkt zu integrieren (Stichwort: „Bildung vor Arbeit“); Insbesondere Jugendliche und junge Erwachsene, die eine Berufslehre oder weiterführende Ausbildung besuchen könnten, entscheiden sich aufgrund der tiefen Unterstützungsansätze in der Asylfürsorge oft gegen die Absolvierung einer Ausbildung. In der Folge landen auch sie in unsicheren Arbeitsverhältnissen, die im hiesigen, anspruchsvollen Arbeitsmarkt keinerlei Schutz vor zukünftiger Erwerbslosigkeit und anderen sozialen Risiken bieten.

### **3.2 Ebene der Politik**

Die Ausgestaltung der Asylfürsorge auf kommunaler Ebene gleicht einem Flickenteppich und ist deshalb wenig zufriedenstellend. In den von map-F getätigten Gemeindebefragungen haben sich Gemeindevertreter\_innen immer wieder kritisch gegenüber der Tatsache geäussert, dass auf kantonaler Ebene keine verbindlichen Richtlinien zur Ausrichtung der Asylfürsorge geschaffen wurden. Ausserdem sind sich viele Gemeinden einig, dass die heutigen Aufwendungen für vorläufig aufgenommene Personen nicht ausreichen, um deren soziale und wirtschaftliche Integration nachhaltig zu fördern.

Auch auf kantonaler Ebene bestehen verschiedene Ansichten darüber, ob das neue System der Asylfürsorge hält, was es zum Abstimmungszeitpunkt versprochen hat. Während von einigen Akteur\_innen zaghaft Kritik an den tiefen, ungleich ausgestalteten Asylfürsorgeansätzen geäussert wird, sowie Zweifel daran bestehen, inwiefern die Asylfürsorge mit den aktuellen integrationspolitischen Zielen überhaupt vereinbar sein sollte, stellen sich die Hauptverantwortlichen nach wie vor hinter den Entscheid aus dem Jahre 2017, bzw. dessen heutige Umsetzung.

### **3.3 Ebene der Gesamtgesellschaft**

Die Marginalisierung einer einzelnen Bevölkerungsgruppe bringt nicht nur für die Betroffenen, sondern vor allem auch für die Gesellschaft als Ganzes erhebliche Folgeprobleme mit sich. Wirtschaftliche und soziale Ausgrenzung, prekäre Arbeitsverhältnisse, fehlende Zugänge zu Bildung, Gesundheitsversorgung und anderen relevanten Dienstleistungen für vorläufig aufgenommene Personen einerseits, sowie fehlendes Wissen bezüglich der Ursachen für diese Missstände auf Seiten der Gesamtbevölkerung andererseits, gefährden den gesellschaftlichen Zusammenhalt in drastischer Weise. Die Verschärfung xenophober Ressentiments sowie die Entwicklung von Bewältigungsstrategien, die den demokratisch-solidarischen Werten der offiziellen Schweiz zuwiderlaufen, werden dadurch aktiv gefördert. In der Folge entwickelt sich eine Abwärtsspirale von Abwehr und Gegenabwehr, wodurch die Sicherheit und das Wohlergehen aller Bewohner\_innen der Schweiz gefährdet wird.

Es sprechen auch wirtschaftliche Gründe gegen die sozialhilferechtliche Ausgrenzung vorläufig aufgenommener Personen: Bund und Kantone sind sich eigentlich einig, dass sich Investitionen in die Integration der zugezogenen Wohnbevölkerung finanziell lohnen. So soll laut Bund jeder Franken, der heute für die Integration ausgegeben wird, innerhalb weniger Jahre ein Mehrfaches an Sozialhilfekosten einsparen.

Eine Gesellschaft kann es sich angesichts der wissenschaftlichen Erkenntnisse bezüglich Armut mit deren individuellen und gesellschaftlichen Folgen nicht leisten, ganze Familien in die Armut abzudrängen - denn die vorläufig aufgenommenen Kinder und Jugendlichen von heute sind die Schweizer Erwachsenen von morgen.

#### **4. Die Arbeit von map-F**

Der Verein map-F wurde als Reaktion auf den 2017 beschlossenen «Sozialhilfeausschluss» von vorläufig aufgenommenen Personen gegründet. Seither verfolgt map-F das Ziel, der dadurch verursachten Verschlechterung der Lebensbedingungen von vorläufig aufgenommenen Personen entgegenzuwirken. Das Angebot von map-F umfasst grob zwei Teilbereiche. Als Monitoringstelle sammelt, analysiert und publiziert map-F Informationen rund um das Thema „F-Status“ und begünstigt damit die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Anliegen von vorläufig aufgenommenen Personen. Mit seinen Fachberichten fördert map-F das öffentliche Problembewusstsein für die politisch hergestellten, prekären Lebensbedingungen von vorläufig aufgenommenen Personen. Weiter betreibt map-F eine Anlaufstelle für Betroffene und Öffentlichkeit. Im Rahmen dieser erhalten vorläufig aufgenommene Personen, Politiker\_innen, Medienleute, Fachpersonen und Zivilgesellschaft Zugang zu relevanten Informationen zum Thema „vorläufige Aufnahme“. Betroffene werden von map-F zu ihren Anliegen angehört und je nach Bedarf mit weiteren Fachstellen und Personen vernetzt. Bei all seinen Tätigkeiten legt map-F Wert darauf, Stimmen von vorläufig aufgenommenen Personen einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

map-F setzt sich mit seiner Arbeit einerseits für einen gleichberechtigten Zugang zu Leistungen der Sozialhilfe und anderen gesellschaftlichen Ressourcen für vorläufig aufgenommene Personen ein. Andererseits steht map-F der «vorläufigen Aufnahme» und allen anderen ausländer\_innenrechtlichen Konstrukte grundsätzlich kritisch gegenüber. Denn zahlreiche Probleme würden erst gelöst, wenn Menschen nicht mehr in unterschiedliche, hierarchisch gegliederte Aufenthaltskategorien eingeteilt und entlang diesen bei der Ausübung legitimer Menschen- und Grundrechte mehr oder weniger behindert würden.

Stand Januar 2021