Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.39/2003 /kil

Urteil vom 19. Februar 2004
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler, Müller, Bundesrichterin Yersin, Bundesrichter Merkli, Zünd,
Gerichtsschreiber Küng.

Parteien
Sozialdemokratische Partei des Kantons Zürich,
SP Kanton Zürich, Hallwylstrasse 29, Postfach,
8039 Zürich,
A._____,
B._____,
Beschwerdeführer,
alle drei vertreten durch Rechtsanwalt
Dr. iur. Markus Rüssli,

gegen

Kantonsrat des Kantons Zürich, Kaspar Escher-Haus, 8090 Zürich,
Regierungsrat des Kantons Zürich, Kaspar Escher-Haus, 8090 Zürich.

Gegenstand
Art. 49 Abs. 1 BV (Änderung des Sozialhilfegesetzes des Kantons Zürich vom 4. November 2002 - Kürzung von Fürsorgeleistungen für Asylsuchende),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Beschluss des Kantonsrats des Kantons Zürich vom 4. November 2002.

Sachverhalt:

A.
Am 4. November 2002 beschloss der Kantonsrat des Kantons Zürich eine Änderung des Gesetzes vom 14. Juni 1981 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz; SHG/ZH). Der Beschluss wurde im Amtsblatt des Kantons Zürich vom 15. November 2002 als Referendumsvorlage publiziert. Am 18. Februar 2003 erfolgte die Veröffentlichung in der Offiziellen Gesetzessammlung des Kantons Zürich mit der Feststellung, dass die Referendumsfrist unbenützt abgelaufen sei. Die Änderung des Sozialhilfegesetzes hat - soweit im Folgenden interessierend - folgenden Wortlaut:
Asylfürsorge
a) Zuständigkeit
§ 5 a. Die Hilfe für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung (nachfolgend Asylsuchende) richtet sich nach besonderen Vorschriften.
Der Regierungsrat erlässt eine Asylfürsorgeverordnung. Darin regelt er für Asylsuchende namentlich die Zuständigkeit und das Verfahren, die Platzierung, die Unterbringung und Betreuung, die Gesundheitsversorgung, die Ausbildung und Beschäftigung, die Festsetzung, Ausrichtung, Abrechnung und Rückerstattung von Leistungen des Kantons und Dritter im Asylbereich, den Zugang zum Arbeitsmarkt sowie die Rückkehr. Insbesondere kann vorgesehen werden, dass neu zugewiesene Asylsuchende vom Kanton zunächst in einem Durch-

gangszentrum untergebracht und erst danach einer Gemeinde zugeteilt werden.

b) Bemessung und Ausgestaltung der Hilfe
§ 5 b. Höhe und Art der Fürsorgeleistungen für Asylsuchende richten sich nach den kantonalen Bestimmungen. Sie werden vom Status und vom Verhalten einer Person im Asylverfahren bestimmt.
Die zuständigen Stellen können Fürsorgeleistungen bis auf ein Minimum kürzen, wenn die begünstigte Person ihrer Mitwirkungspflicht gegenüber den für das Asylverfahren und die Fürsorge zuständigen Behörden nicht oder ungenügend nachkommt.
Art und Dauer der Unterbringung und der Betreuung sowie der Zugang zum Arbeitsmarkt hängen vom Verfahrensstand beziehungsweise asylrechtlichen Status der Person ab.

B.
Mit gemeinsamer Eingabe vom 19. Februar 2003 führen die Sozialdemokratische Partei des Kantons Zürich (SP Kanton Zürich), A._____ (Beschwerdeführer 2) und B._____ (Beschwerdeführer 3) staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht. Sie beantragen, § 5b Abs. 1 Satz 2 und § 5b Abs. 2 des Sozialhilfegesetzes aufzuheben, weil diese Vorschriften gegen den Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts verstiessen. Im Weiteren sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu erteilen und das Bundesamt für Flüchtlinge anzuweisen, die Asylverfahren der Beschwerdeführer 2 und 3 erst nach Beendigung des staatsrechtlichen Beschwerdeverfahrens abzuschliessen.

Der Kantonsrat des Kantons Zürich, vertreten durch seine Geschäftsleitung, sowie die Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich (für den Regierungsrat) beantragen, die staatsrechtliche Beschwerde abzuweisen.

C.
Mit Verfügung vom 19. März 2003 hat der Präsident der II. öffentlichrechtlichen Abteilung die Begehren um Erlass einstweiliger Anordnungen abgewiesen.

D.
In der Beschwerdeergänzung vom 22. Mai 2003 bekräftigen die Beschwerdeführer ihre Auffassung. Der Kantonsrat und die Direktion für Soziales und Sicherheit namens des Regierungsrates haben ihrerseits an ihren Rechtsbegehren festgehalten.

E.
Mit Verfügung vom 5. August 2003 hat der Instruktionsrichter eine Vernehmlassung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes eingeholt. Diese wurde am 20. Oktober 2003 erstattet. Die Beschwerdeführer und die kantonalen Behörden haben Gelegenheit erhalten, sich dazu zu äussern. Sie haben in ihren Stellungnahmen vom 4. bzw. 20. November 2003 die gestellten Anträge bestätigt.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Nach Art. 84 Abs. 1 lit. a OG kann gegen kantonale Erlasse wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte staatsrechtliche Beschwerde geführt werden.

1.2 Beschwerden gegen Erlasse sind gemäss Art. 89 Abs. 1 OG innert 30 Tagen seit der nach kantonalem Recht massgebenden Eröffnung beim Bundesgericht einzureichen. Als Eröffnung gilt die Publikation des Erlasses und der Feststellung, dass derselbe zustande gekommen ist und damit in Kraft treten kann (BGE 121 I 187 E. 1a S. 189, 291 E. 1b S. 293; 119 Ia 321 E. 3a S. 325; 114 Ia 221 E. 1a S. 222; 108 Ia 140 E. 1 S. 142). Mit der Publikation des Erlasstextes allein beginnt die Beschwerdefrist somit noch nicht zu laufen. Es muss vielmehr zugleich auch klargestellt sein, dass der Erlass - z.B. infolge einer nicht benützten Referendumsfrist oder seiner Annahme in der Volksabstimmung - definitiv verabschiedet und damit auf einen gleichzeitig bestimmten oder noch zu bestimmenden Termin in Kraft treten kann (BGE 121 I 187 E. 1a S. 189). Der Text der Änderung

des Sozialhilfegesetzes ist im Amtsblatt des Kantons Zürich vom 15. November 2002 als Referendumsvorlage publiziert worden. Die für den Beginn des Fristenlaufs massgebende Publikation mit der Feststellung, die Referendumsfrist sei unbenützt abgelaufen, ist am 18. Februar 2003 erfolgt. Die Eingabe vom 19. Februar 2003 erweist sich somit als rechtzeitig.

1.3 Zur staatsrechtlichen Beschwerde ist legitimiert, wer durch den Erlass unmittelbar oder virtuell (d.h. mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit früher oder später einmal) in seiner rechtlich geschützten Stellung betroffen wird (Art. 88 OG; BGE 125 I 71 E. 1b/aa S. 75, 173 E. 1b S. 174, je mit Hinweisen). Als juristische Personen konstituierte Verbände können mit staatsrechtlicher Beschwerde die Interessen einer Mehrheit oder einer Grosszahl ihrer Mitglieder vertreten, soweit deren Wahrung zu den statutarischen Aufgaben gehört und die einzelnen Mitglieder ihrerseits beschwerdebefugt wären (BGE 125 I 71 E. 1b/aa S. 75). Zur Wahrnehmung öffentlicher Interessen ist jedoch eine Vereinigung - auch eine politische Partei - ebenso wenig wie eine Einzelperson legitimiert (BGE 123 I 41 E. 5c/ff S. 45).

1.4 Die SP Kanton Zürich macht nicht geltend, dass eine Mehrzahl oder zumindest eine grosse Zahl ihrer Mitglieder zum Kreis der Personen gehört, die als Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene oder Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung (vgl. § 5a Abs. 1 SHG/ZH) fürsorgerische Hilfe beanspruchen oder mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit zu einem späteren Zeitpunkt benötigen könnten. Solches ist auch nicht anzunehmen. Der Umstand, dass auch Asylsuchende im Sinne von § 5a Abs. 1 SHG/ZH der SP des Kantons Zürich beitreten können, ändert daran nichts. Mithin fehlt der SP Kanton Zürich die Legitimation zur staatsrechtlichen Beschwerde. Auf diese ist insoweit nicht einzutreten.

1.5 Die privaten Beschwerdeführer 2 und 3 stammen aus Kenia bzw. Palästina, sind im Herbst 2002 in die Schweiz eingereist und haben Asylgesuche gestellt. Sie sind beide dem Kanton Zürich und von diesem der Gemeinde Winterthur zugewiesen worden. Soweit bekannt sind ihre Asylverfahren hängig. Sie gehören damit nach § 5a Abs. 1 SHG/ZH zu den von der Gesetzesnovelle mit der erforderlichen Wahrscheinlichkeit betroffenen Personen und sind zur staatsrechtlichen Beschwerde befugt. Auf die formgerecht erhobene Eingabe ist insoweit einzutreten.

2.
Die Beschwerdeführer rügen, die Änderung des Sozialhilfegesetzes verstosse gegen den Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV).

2.1 Das Bundesgericht überprüft die Verfassungsmässigkeit eines allgemeinverbindlichen Erlasses im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle zwar mit freier Kognition, auferlegt sich aber mit Rücksicht auf die verfassungsmässige Kompetenzordnung im föderalistischen Bundesstaat allgemein eine gewisse Zurückhaltung (BGE 129 I 12 E. 3.2 S. 15; 125 I 71 E. 1c S. 76). Nach der Praxis ist dabei massgebend, ob der angefochtenen Norm nach den anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn beigemessen werden kann, der sich mit den angerufenen verfassungsmässigen oder staatsvertraglichen Rechten vereinbaren lässt. Das Bundesgericht hebt demnach eine kantonale Norm nur auf, sofern sie sich jeglicher verfassungs- und völkerrechtskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich bleibt. Für die Beurteilung dieser Frage sind die Tragweite des Grundrechtseingriffs sowie die Möglichkeit von Bedeutung, bei einer späteren konkreten Normenkontrolle - d.h. im Anwendungsfall - einen hinreichenden verfassungsrechtlichen Schutz zu erhalten. Es ist deshalb zu beachten, unter welchen Umständen die betreffende Bestimmung zur Anwendung gelangen wird. Der Verfassungsrichter hat die Möglichkeit einer verfassungskonformen
Auslegung nicht nur abstrakt zu untersuchen, sondern auch die Wahrscheinlichkeit verfassungstreuer Anwendung miteinzubeziehen. Dabei dürfen die Erklärungen der kantonalen Behörden über die künftige Anwendung der Vorschrift mitberücksichtigt werden (BGE 129 I 12 E. 3.2 S. 15; 125 I 369 E. 2 S. 374).

2.2 Der Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts kann auch unter der Herrschaft der neuen Bundesverfassung als Individualrecht angerufen werden (BGE 127 I 60 E. 4a S. 68 mit Hinweisen). Auf ihn können sich Ausländer ebenfalls berufen. Der Vorrang des Bundesrechts schliesst in Sachgebieten, die das Bundesrecht abschliessend geregelt hat, eine Rechtsetzung durch die Kantone grundsätzlich aus. In Sachgebieten, die das

Bundesrecht nicht abschliessend ordnet, dürfen die Kantone nur solche Vorschriften erlassen, die nicht gegen den Sinn und Geist des Bundesrechts verstossen und dessen Zweck nicht beeinträchtigen oder vereiteln (BGE 127 I 60 E. 4a S. 68; 126 I 76 E. 1 S. 78). Selbst wenn das Bundesrecht aber ein gewisses Gebiet an sich abschliessend regelt, kann kantonales Recht auf demselben Gebiet unter Umständen weiter bestehen, namentlich wenn es nachweislich andere Ziele als die bundesrechtliche Regelung verfolgt (BGE 128 I 295 E. 3b S. 299; Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, Bd. I, Bern 2000, N. 1031, S. 364). In diesem Sinne hat das Bundesgericht beispielsweise entschieden, eine kantonale Regelung verstosse nicht gegen den Vorrang des Bundesrechts, soweit sie dessen Wirkung
verstärke (BGE 91 I 17). Aus jüngeren Entscheiden ergibt sich sodann, dass einem Kanton selbst bei abschliessender bundesrechtlicher Regelung Handlungsspielräume verbleiben können (Urteil 1P.574/1993 vom 5. November 1994, publ. in: ZBl 96/1995 S. 457, E. 6). Nur wenn die Bundesgesetzgebung für einen bestimmten Bereich sowohl umfassenden als auch ausschliesslichen Charakter hat, entfallen die kantonalen Kompetenzen zu ergänzender Rechtsetzung somit vollständig, und zwar selbst zum Erlass von Vorschriften, die im Einklang mit der Bundesregelung stehen (BGE 128 I 295 E. 3b S. 299).

3.
Die Beschwerdeführer sehen die Verletzung des Grundsatzes der derogatorischen Kraft des Bundesrechts darin, dass das Bundesrecht den Kantonen keinen Raum belasse, um Einschränkungen von Fürsorgeleistungen an Asylsuchende vorzusehen. Das Bundesrecht enthalte hierzu in Art. 83 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) eine abschliessende Regelung. Das ergebe sich nicht nur aus dem Wortlaut dieser Bestimmung, sondern auch aus der Systematik des Gesetzes und den Materialien. Insbesondere habe der Bundesrat in der Botschaft zum Asylgesetz zur betreffenden Bestimmung ausgeführt, mit dieser sollten im Sinne einer Ausnahme vom Grundsatz der Massgeblichkeit des kantonalen Rechts für die Ausrichtung von Fürsorgeleistungen einheitliche Einschränkungen festgelegt werden. Art. 83 AsylG lasse die Berechtigung zum Bezug von Sozialhilfeleistungen nicht vom Verhalten des Asylsuchenden im Asylverfahren abhängen. § 5b des Sozialhilfegesetzes missachte den Vorrang dieser Regelung, wenn er missliebiges Verhalten des Ansprechers im Asylverfahren, insbesondere die Verletzung der Mitwirkungspflicht, als weiteren Grund zur Kürzung der Fürsorgeleistungen vorsehe.

3.1 Art. 83 AsylG mit dem Marginale Ëinschränkungen der FürsorgeleistungenÏautet wie folgt:
Die zuständigen Stellen können Fürsorgeleistungen ganz oder teilweise ablehnen, kürzen oder entziehen, wenn die begünstigte Person:
a. sie durch unwahre oder unvollständige Angaben erwirkt oder zu erwirken versucht hat;
b. sich weigert, der zuständigen Stelle über ihre wirtschaftlichen Verhältnisse Auskunft zu erteilen, oder sie nicht ermächtigt, Auskünfte einzuholen;
c. wesentliche Änderungen ihrer Verhältnisse nicht meldet;
d. es offensichtlich unterlässt, ihre Lage zu verbessern, namentlich wenn sie eine ihr zugewiesene zumutbare Arbeit oder Unterkunft nicht annimmt;
e. ohne Absprache mit der zuständigen Stelle ein Arbeits- oder Mietverhältnis auflöst oder dessen Auflösung verschuldet und damit ihre Lage verschlechtert;
f. die Fürsorgeleistungen missbräuchlich verwendet;
g. sich trotz der Androhung des Entzuges von Fürsorgeleistungen nicht an die Anordnung der zuständigen Stelle hält.

3.2 Das Gesetz ist in erster Linie nach seinem Wortlaut auszulegen. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente; dabei kommt es namentlich auf den Zweck der Regelung, die dem Text zu Grunde liegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Die Gesetzesmaterialien sind zwar nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber als Hilfsmittel, den Sinn der Norm zu erkennen (BGE 129 II 114 E. 3.1 S. 118, 353 E. 3.3 S. 356; 128 II 56 E. 4 S. 62).

3.3 Aus dem Wortlaut von Art. 83 AsylG ergibt sich nicht eindeutig, ob die Regelung abschliessend ist oder den Kantonen die Möglichkeit zu ergänzender Rechtsetzung offen lässt. Immerhin ist sie detailliert und recht

umfassend; sie nennt zahlreiche verpönte Verhaltensweisen, die zur Kürzung von Fürsorgeleistungen führen können, sowohl im Zusammenhang mit deren Bemessung als auch mit deren Verwendung, der allfälligen Anpassung und der Respektierung gewisser Rahmenbedingungen. Im Weiteren enthält die Vorschrift keinen Zusatz (ïnsbesondere, ïamentlich), wie er oft verwendet wird, um deutlich zu machen, dass eine Aufzählung nur eine Auswahl möglicher Anwendungsfälle umfasst. Andererseits fehlt auch der Zusatz ïur, der mitunter Verwendung findet, um eine Liste von Tatbestandsvarianten als abschliessend zu kennzeichnen. Zudem räumt der Einleitungssatz von Art. 83 AsylG den žuständigen Stellenünd damit auch den Kantonen mit der Möglichkeit zu teilweiser oder gar vollständiger Verweigerung von Fürsorgeleistungen einen denkbar weiten Anwendungsspielraum ein, der weiterer Konkretisierung durch kantonale Vorschriften oder Richtlinien zugänglich ist. Daraus ergibt sich, dass die Vorschrift zumindest hinsichtlich der Opportunität von
Kürzungen und deren Art und Ausmass nicht abschliessenden Charakter hat und es den Kantonen unbenommen bleibt, jedenfalls insoweit ergänzend zu legiferieren. Wohl deutet somit der Wortlaut eher auf eine abschliessende Aufzählung von Kürzungstatbeständen hin. Gewissheit aber besteht insoweit nicht.

3.4 Die Einschränkung von Fürsorgeleistungen an Asylsuchende betrifft sowohl Bereiche mit Bundeskompetenz als auch solche mit kantonaler Zuständigkeit. Gemäss Art. 121 Abs. 1 BV ist die Gesetzgebung über die Gewährung von Asyl Sache des Bundes. Demgegenüber obliegt es den Kantonen, die Unterstützung der bedürftigen Personen zu regeln; der Bund hat bloss über Ausnahmen vom Wohnsitzkantonprinzip und Zuständigkeitsfragen zu legiferieren (vgl. Art. 115 BV). Das Asylgesetz enthält ein 5. Kapitel über die Fürsorge (Art. 80 ff. AsylG), zu dem auch die interessierende Vorschrift gehört. Näheres regelt die Asylverordnung 2 vom 11. August 1999 über Finanzierungsfragen (AsylV 2; SR 142.312) im 2. Titel betreffend die Fürsorge. Art. 80 AsylG verweist die Fürsorge für Personen, die sich gestützt auf das Asylgesetz in der Schweiz aufhalten, grundsätzlich in die kantonale Kompetenz (Abs. 1; vgl. auch Art. 3 AsylV 2), doch gewährleistet der Bund die Fürsorge, solange sich diese Personen in einer Empfangsstelle oder in einem Erstintegrationszentrum für Flüchtlingsgruppen aufhalten (Abs. 2). Der Anspruch von Asylsuchenden auf Fürsorgeleistungen ist wiederum im Bundesrecht festgehalten (Art. 81 AsylG); für die Ausrichtung gilt aber kantonales Recht
(Art. 82 Abs. 1 AsylG und Art. 3 AsylV 2). Über allfällige Kürzungen befinden nach Art. 83 AsylG - wie erwähnt - in ihrem Zuständigkeitsbereich auch die Kantone, wobei das Bundesrecht in den lit. a-g dieser Vorschrift einen detaillierten Katalog von Kürzungstatbeständen enthält. Der Bund vergütet den Kantonen in Form von Pauschalen auch einen grossen Teil der Fürsorgeleistungen an Personen, deren Aufenthalt durch das Asylgesetz geregelt ist (vgl. das 6. Kapitel des Asylgesetzes [Art. 88 ff.]sowie den 3. Titel [Art. 20 ff.]der Asylverordnung 2). Diese Regelung ist auf die Ausländergesetzgebung abgestimmt (vgl. insb. Art. 14c ANAG [SR 142.20]betreffend die Fürsorge für vorläufig Aufgenommene).

Die Stellung von Art. 83 AsylG im Normengefüge lässt erkennen, dass die Vorschrift im Kontext mit eng verzahnten und sich zum Teil sogar überschneidenden Kompetenzen des Bundes und der Kantone steht (vgl. dazu auch den - durch das Asylgesetz 1998 allerdings zum Teil überholten - BGE 122 II 193). Im Wesentlichen gilt für die Festsetzung und die Ausrichtung von Fürsorgeleistungen an asylsuchende, schutzbedürftige und vorläufig aufgenommene Personen (d.h. Asylsuchende im Sinne von § 5a Abs. 1 SHG/ZH) kantonales Recht (Art. 80 Abs. 1 und Art. 82 Abs. 1 AsylG, Art. 14c Abs. 4 ANAG). Die bundesrechtliche Regelung dazu ist entsprechend kurz und besteht hauptsächlich aus Verweisungen. Dies lässt eher vermuten, der Bund habe die Einschränkungen der Sozialhilfe nicht abschliessend regeln wollen. Allerdings enthalten die Art. 80 ff. AsylG auch einige wenige Zusatzbestimmungen, mit denen Ausnahmen oder Details zur grundsätzlich den Kantonen zugewiesenen Fürsorge geregelt werden (Art. 80 Abs. 2 betreffend die Fürsorge durch den Bund in Empfangsstellen und Erstintegrationszentren, Art. 81 betreffend die Subsidiarität der Fürsorgeleistungen, Art. 82 Abs. 2 betreffend den Vorrang von Sachleistungen, Art. 82 Abs. 3 betreffend die besondere Lage
und die Integration von Personen mit Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung, Art. 84 betreffend Kinderzulagen). Das lässt eine gewisse Unsicherheit über die Tragweite von Art. 83 AsylG bestehen.

Diese Unsicherheit wird entgegen der Meinung der kantonalen Behörden auch durch Art. 3 Abs. 2 AsylV 2, der für die Einschränkung von Fürsorgeleistungen auf das kantonale Recht verweist, nicht beseitigt; Satz 2 dieser Vorschrift behält Art. 83 AsylG ausdrücklich vor, wie die Beschwerdeführer zu Recht vorbringen. Andererseits können die Beschwerdeführer aus ihrer weiteren Argumentation in diesem Zusammenhang nichts für sich ab-

leiten. Die Hinweise auf die im Asylgesetz (Art. 32 Abs. 2 lit. a-c) vorgesehene Sanktion des Nichteintretens auf das Asylgesuch im Falle der Verletzung der Mitwirkungspflichten, auf den Schlussbericht der Arbeitsgruppe Finanzierung Asylwesen vom 9. März 2000, auf die Botschaft vom 4. September 2002 zur Änderung des Asylgesetzes (BBl 2002 S. 6845 ff.) und auf die Botschaft vom 2. Juli 2003 zum Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt (BBl 2003 S. 5615 ff.) helfen ihnen unter dem Gesichtswinkel der Systematik nicht weiter. Dass auf Asylgesuche bei Verletzung elementarer Mitwirkungspflichten nicht eingetreten wird, schliesst nicht aus, dass die Kantone für die Sozialhilfe analoge Folgen beschliessen. Diesbezüglich stellt der erwähnte Schlussbericht (S. 6 ff.) denn auch eine Regelungslücke fest. Wenn
darin vorgeschlagen wird, der Bund solle diese im Sinne weiterer Einschränkungen der Sozialhilfe füllen, lässt sich daraus weder ableiten, die heutige Regelung sei abschliessend, noch es sei den Kantonen untersagt, ergänzend zu legiferieren, bevor der Bundesgesetzgeber tätig geworden ist. Die Änderung des Asylgesetzes zielt vor allem darauf ab, durch ein neues Finanzierungssystem (mit u.a. neu berechneten Globalpauschalen) Anreize für einen effizienteren Vollzug durch die Kantone zu schaffen, denen es aber überlassen bleiben soll, die der jeweiligen Situation am besten angepassten Mittel und Umsetzungsformen zu wählen (BBl 2002 S. 6861 und 6864), wozu sie selbstverständlich auch die erforderlichen Rechtsgrundlagen schaffen können. Zudem wird ausdrücklich klargestellt, dass Massnahmen wie die Minimalisierung der Sozialhilfe nach abgelaufener Ausreisefrist kein neues Bundesrecht erforderten, da verschiedene kantonale Erlasse bereits entsprechende Bestimmungen enthielten und die Ausrichtung der Sozialhilfeleistungen grundsätzlich in der Zuständigkeit der Kantone liege (BBl 2002 S. 6869; vgl. auch E. 4.2 hiernach). Art. 83 AsylG soll deshalb nur durch eine Rückerstattungspflicht für unrechtmässig bezogene Sozialhilfeleistungen ergänzt
werden (BBl 2002 S. 6892 und 6944). Im Rahmen des Entlastungsprogrammes 2003 wurde lediglich die Kürzung der Bundespauschalen an die Sozialhilfeleistungen der Kantone für Personen, auf deren Asylgesuch nicht eingetreten wurde, vorgezogen (BBl 2003 S. 5689 ff. und 5754). Alle diese Zusammenhänge erlauben somit keineswegs den Schluss, Art. 83 AsylG habe abschliessenden Charakter.

3.5 Aus der Entstehungsgeschichte ergibt sich zunächst, dass Einschränkungen der Fürsorgeleistungen nicht neu sind und auf Bundesebene auch nicht erst mit Art. 83 AsylG eingeführt wurden. Bereits in einem Kreisschreiben vom 12. Dezember 1991 wies das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die Kantone gestützt auf Art. 20a Abs. 2 des alten Asylgesetzes vom 5. Oktober 1979 (aAsylG) an, die Ablehnung oder den Entzug von Fürsorgeleistungen bei verpöntem Verhalten der Asylbewerber zu prüfen, wobei die angeführten Kürzungstatbestände schon weitgehend dem Katalog von Art. 83 AsylG entsprachen. Dabei stützte sich das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement auf Art. 38 aAsylG betreffend die (damals noch in der Kompetenz des Bundes liegende) Fürsorge für anerkannte Flüchtlinge sowie auf den Umstand, dass die kantonalen Gesetzgeber in der Regel für diesen Problemkreis nichts vorgesehen hatten (Kreisschreiben S. 1 u. Ziff. 4 S. 3 f.). Da der Ausschluss von Fürsorgeleistungen als einschneidende Massnahme betrachtet wurde, fügte der Bundesrat die Kürzungstatbestände mit der Teilrevision vom 24. November 1993 in die alte Asylverordnung 2 (vom 22. Mai 1991) ein (neuer Art. 10b; vgl. Erläuterungen zum Vernehmlassungsverfahren S. 7).
Art. 10b aAsylV 2 entsprach weitgehend dem heutigen Art. 83 AsylG. In der Botschaft vom 4. Dezember 1995 zum neuen Asylgesetz (BBl 1996 II 1 ff.) führte der Bundesrat aus, es würden einheitliche Einschränkungen der Fürsorgeleistungen entsprechend dem bisherigen Recht statuiert (BBl 1996 II 90, zu Art. 79 des Entwurfes). Diese Formulierung kann - wie es die Beschwerdeführer tun - als Ausdruck eines Bestrebens verstanden werden, die Einschränkungen von Fürsorgeleistungen zu vereinheitlichen und abschliessend auf Bundesebene zu regeln (die vorgeschlagene Regelung wurde in der Folge vom Parlament diskussionslos beschlossen). Dem steht jedoch entgegen, dass eine Vereinheitlichung auf halbem Weg stecken bliebe und deshalb keinen rechten Sinn ergäbe, wenn nur die Kürzungstatbestände genannt werden, es aber weiterhin den Kantonen obliegt, ob und in welchem Umfang sie davon Gebrauch machen wollen. Es ist auch nicht einsichtig, weshalb der Bund gerade die Kürzung der Fürsorgeleistungen abschliessend hätte regeln wollen, die noch wichtigeren Fragen um Ausrichtung und Bemessung der Fürsorge für Asylsuchende aber weiterhin zur Hauptsache den Kantonen überliesse (Art. 82 AsylG; BBl 1996 II 23 und 89 f.), und weshalb der Bundesrat in Art. 3
Abs. 2 der gleichzeitig mit dem Asylgesetz in Kraft gesetzten (neuen) Asylverordnung 2 im Wissen um eine abschliessende Regelung im Bundesgesetz trotzdem auch für die Einschränkung von Fürsorgeleistungen grundsätzlich das kantonale Recht als anwendbar erklärt hätte. Als überzeugender erscheinen deshalb die Erklärungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements in seiner Vernehmlassung, wonach der Bund

den Kantonen bloss ein Instrument zur Missbrauchsbekämpfung im Fürsorgebereich zur Verfügung stellen und ihnen ersparen wollte, die kantonalen Sozialhilfegesetze an dieses im Asylbereich relativ neue Erfordernis anzupassen, zumal sich daraus unliebsame Verzögerungen ergeben hätten. So betrachtet hat Art. 83 AsylG den Charakter einer gesetzlichen Basis, von der die Kantone Gebrauch machen können, wenn sie ihnen dient, sich jedoch nicht darauf berufen müssen, wenn sie entweder weniger streng oder aber strenger gegen Missbräuche vorgehen wollen und entsprechend legiferieren.

3.6 Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement hat in seiner Vernehmlassung daran erinnert, dass die politische Lage, die anfangs der Neunzigerjahre wegen der massiven Zunahme der Asylgesuche, der damit verbundenen Mehrausgaben, der Verwicklung vieler Asylsuchender in Betäubungsmitteldelikte und der vermehrten Missbräuche im Vollzugs- und Sozialhilfebereich entstanden war, dringend Massnahmen auf Bundesebene erforderte. Die damals eingeleitete Totalrevision des Asylgesetzes sei deshalb im Zeichen der Missbrauchsbekämpfung gestanden. Im Weiteren sei es darum gegangen, das Asylverfahren zu beschleunigen und die Kosten zu senken. Zur Bekämpfung der Missbräuche sei der Gesetzgeber in drei Richtungen tätig geworden. Erstens seien zusätzliche Nichteintretenstatbestände eingeführt worden. Zweitens sei der Vollzug durch die Neugestaltung der Vorbereitungs- und der Ausschaffungshaft verbessert worden. Drittens seien im Sozialhilfebereich Sanktionsmöglichkeiten eingeführt worden. In diesem Zusammenhang stehe Art. 83 AsylG, mit dem man den Kantonen eine direkt anwendbare Basis habe zur Verfügung stehen wollen, um Missbräuchen möglichst rasch entgegentreten zu können. Die Bestimmung sei im Sinne einer Hilfestellung für diejenigen
Kantone beschlossen worden, deren Sozialhilfegesetzgebung in diesem Bereich ungenügend gewesen sei.

Diese Ausführungen werden durch die Botschaft vom 4. Dezember 1995 zur Änderung des Asylgesetzes bestätigt (BBl 1996 II 1 ff., S. 18 f., 29 f., 44 ff., 56 ff., 87 ff., insb. 89 f., 95 f.). Auch wenn darin noch weitere Ziele genannt werden, gehören die genannten Absichten nach der - soweit hier interessierend - diskussionslosen Verabschiedung durch das Parlament und der Annahme in der Volksabstimmung somit zu den Zwecken, die der Erlass verfolgt. Daraus ergibt sich, dass die detaillierte Regelung der Kürzungstatbestände in Art. 83 AsylG nicht mit dem Ziel erfolgte, eine Vereinheitlichung auf einem Gebiet mit Rechtszersplitterung herbeizuführen, wie die Erläuterungen zu Art. 79 des Entwurfs nahe legen könnten (BBl 1996 II 90), sondern bezweckt, den Kantonen ein Instrument zur Verfügung zu stellen, damit sie möglichst rasch gegen Missbräuche vorgehen können. Ihre Gesetzgebungskompetenz sollte demnach nicht im Interesse einer einheitlichen Bundeslösung zurückgedrängt werden. Vielmehr ging es um eine reine Hilfestellung, durch die nur soweit in ihre Kompetenzen auf dem Gebiet der Fürsorge eingegriffen werden sollte, als es für den Zweck unumgänglich war. Tatsächlich wurde die kantonale Zuständigkeit im Bereich der Sozialhilfe für
Asylsuchende durch die Totalrevision denn allgemein auch nicht beschnitten, sondern im Gegenteil erweitert (BBl 1996 II 87 ff.). Die Interpretation von Art. 83 AsylG nach seinem Sinn und Zweck ergibt somit, dass das Bundesrecht die kantonale Regelungskompetenz nicht ausschliessen will, soweit es um andere Aspekte der Einschränkung von Fürsorgeleistungen als die bundesrechtlich geordneten geht.

3.7 Nach dem Dargelegten ist vor allem die Auslegung der Vorschrift unter dem Gesichtswinkel ihres Zwecks aussagekräftig. Auf sie ist deshalb abzustellen. Der Katalog der Kürzungstatbestände ist daher nicht in dem Sinne als abschliessend zu verstehen, dass es den Kantonen verwehrt wäre, auf dem Gebiet der Einschränkung von Fürsorgeleistungen an Asylsuchende ergänzend gesetzgeberisch tätig zu werden. Soweit die Doktrin die gegenteilige Meinung vertritt (vgl. Kathrin Amstutz, Verfassungsrechtliche Mindestanforderungen an die Sozialhilfe im Asylwesen, in: Asyl 2/03 S. 28 ff., 31 mit Fn. 23; dieselbe, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, Diss. Bern 2002, S. 322), stützt sie sich bloss auf einzelne Auslegungselemente und vermag deshalb nicht zu überzeugen. Allerdings dürfen die Bemühungen der Kantone der Zwecksetzung von Art. 83 AsylG nicht zuwiderlaufen (vgl. E. 2.2 hiervor). Es steht ihnen jedoch grundsätzlich frei, zusätzliche Vorschriften im Dienste der Missbrauchsbekämpfung zu erlassen.

4.
Es bleibt zu prüfen, ob die umstrittenen Vorschriften mit dem Sinn und Geist des Bundesrechts und mit seiner Zwecksetzung vereinbar sind.

4.1 Die Absätze 1 (Satz 2) und 2 von § 5b SHG/ZH erlauben namentlich, Höhe und Art der Fürsorgeleistungen an Asylsuchende von deren Verhalten im Asylverfahren abhängig zu machen und die Leistungen bis auf ein Minimum zu kürzen, wenn die begünstigte Person ihrer Mitwirkungspflicht gegenüber den für das Asylverfahren und die Fürsorge zuständigen Behörden nicht oder ungenügend nachkommt. Der Regierungsrat hat dazu in seiner Weisung zur Änderung des Sozialhilfegesetzes (Amtsblatt des Kantons Zürich [ABl./ZH]2001, Bd. II, S. 1789 ff.) ausgeführt, Art und Bemessung der Fürsorgeleistungen sollten sich nach dem Anwesenheitsstatus und dem Verhalten der betreffenden Person richten, wozu auch ihre Mitwirkung im Asylverfahren zähle. Als besonderer Kürzungsgrund werde die Verletzung der Mitwirkungspflicht im Asyl- oder Fürsorgeverfahren erwähnt. Dabei gehe es insbesondere auch darum, unkorrektes Verhalten gegenüber der Fremdenpolizei zu sanktionieren. Im Übrigen gälten die Kürzungsgründe von Art. 83 AsylG. In jedem Fall sei aber die Garantie des absoluten Existenzminimums gemäss Art. 12 BV, d.h. der Anspruch auf die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässliche Hilfe, zu beachten (ABl./ZH 2001 S. 1791 f.).

4.2 Die Kürzungsmöglichkeit bei Verletzung der Mitwirkungspflicht im Verfahren vor den Fürsorgebehörden ergibt sich im Wesentlichen bereits aus Art. 83 AsylG (lit. a und b). Weiter geht jedoch die den Behörden eingeräumte Befugnis, auch auf unkorrektes Verhalten im Asylverfahren mit einer Kürzung der Fürsorgeleistungen zu reagieren. Aus den Erklärungen und Begleitumständen geht zweifelsfrei hervor, dass es sich dabei um Massnahmen im Interesse der Missbrauchsbekämpfung handelt. Sie verfolgen somit den gleichen Zweck wie Art. 83 AsylG (vgl. E. 3.5 hiervor) und ergänzen diese Vorschrift. Die Arbeitsgruppe Finanzierung Asylwesen, die im Auftrag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements die individuellen und institutionellen Anreize im Asylbereich untersucht hat, ist in ihrem Schlussbericht vom 9. März 2000 (S. 6 f. und 10 f.) zum Ergebnis gelangt, derartige Massnahmen seien im Interesse einer kohärenten Asylpolitik sinnvoll. Der Bundesrat hat sich im Rahmen der jüngsten dem Parlament zugeleiteten Vorlagen über Massnahmen im Asylbereich (Änderung des Asylgesetzes gemäss Botschaft vom 4. September 2002, Entlastungsprogramm 2003) im gleichen Sinn geäussert. In der Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes hat er festgehalten,
Massnahmen wie die Minimalisierung der Sozialhilfe nach abgelaufener Ausreisefrist seien möglich und von den Kantonen vorzusehen, was zum Teil bereits geschehen sei (BBl 2002 S. 6869; sinngemäss gleich Botschaft vom 8. März 2002 zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, BBl 2002 S. 3709 ff., 3819). Im Zusammenhang mit dem Entlastungsprogramm hat er vorgeschlagen, Personen, auf deren Asylgesuch (zum Beispiel wegen missbräuchlichen Verhaltens) nicht eingetreten worden sei, - unter Wahrung des verfassungsmässigen Rechts auf Hilfe in Notlagen - vom System der Sozialhilfe auszuschliessen (BBl 2003 S. 5689 f. u. 5754). Damit wird deutlich, dass die umstrittenen Vorschriften dem Sinn und Geist des Bundesrechts nicht widersprechen. Sie wirken vielmehr in die gleiche Richtung wie dieses und verstärken das bundesrechtliche Instrumentarium. Sie lassen sich auch verfassungskonform anwenden, zumal der Anspruch auf Nothilfe (Art. 12 BV) ausdrücklich vorbehalten bleibt (§ 5b Abs. 2 SHG/ZH) und nach den Erklärungen der Behörden in jedem Fall respektiert werden soll (ABl./ZH 2001 S. 1791 f.). Zur Überprüfung im Einzelfall steht zudem der Beschwerdeweg offen.

Aus dem Ausgeführten ergibt sich, dass die umstrittenen Vorschriften nicht gegen den Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts verstossen (vgl. E. 2.2 hiervor). Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet. Sie ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

5.
Bei diesem Ergebnis sind die Kosten des Beschwerdeverfahrens den Beschwerdeführern unter Solidarhaft aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 und Abs. 7 OG). Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– wird den Beschwerdeführern unter Solidarhaft auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Kantonsrat und dem Regierungsrat des Kantons Zürich sowie dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 19. Februar 2004
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: