

# **1. Bericht Monitoring NEE**

## **2. Quartal 2004**

Auswirkungen des Ausschlusses von Personen mit einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid aus dem Sozialhilfesystems des Asylbereichs (Sozialhilfestopp NEE)

**Bern-Wabern, 26.10.2004**

## Zusammenfassung

### I. Ausgangslage – Auftrag

Im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 (EP03) werden seit dem 1.4.2004 Personen mit einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid (NEE) aus dem Sozialhilfesystem des Asylbereichs ausgeschlossen (Sozialhilfestopp NEE). Ziel dieser Massnahme ist es, diese Personen dazu zu bewegen, die Schweiz unverzüglich und selbstverantwortlich zu verlassen. Sie gelten ab dem Zeitpunkt der Rechtskraft als AusländerInnen mit illegalem Aufenthalt. Geraten sie in eine Notlage, haben sie nach Art. 12 der Bundesverfassung jedoch Anspruch auf Nothilfe, für deren Ausrichtung die Kantone zuständig sind. Zur Entschädigung von allfälligen Kostenverlagerungen richtet der Bund den Kantonen pro Person mit einem rechtskräftigen NEE eine einmalige Nothilfeentschädigung sowie eine Vollzugspauschale aus. In einem Monitoring überprüft das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) zusammen mit den Kantonen, wie sich diese neue Massnahme auswirkt.

### II. Ergebnisse

#### *Allgemein*

Die vorliegenden Aussagen basieren auf den Ergebnissen der ersten drei Monate nach Inkrafttreten der Entlastungsmassnahmen (April – Juni 2004). Aufgrund der kurzen Dauer des neuen Sozialhilferegimes und der schmalen Datenbasis ist eine abschliessende Einschätzung der Auswirkungen nicht möglich. Die weitere Entwicklung wird genau zu beobachten sein.

Von April bis Juni 2004 sind 1'788 Nichteintretensentscheide in Rechtskraft erwachsen. 411 Personen oder rund 23% sind mit den kantonalen Erhebungen erfasst worden (Ausrichtung von Nothilfe, durch Polizei angehalten). Der Anteil ist tiefer bei Personen, welche ihr Gesuch nach dem 1.4.2004 eingereicht haben.

#### *Nothilfe-Kosten*

273 Personen oder 15% der Personen mit rechtskräftigem NEE erhielten in den Kantonen Nothilfe. Betrachtet man lediglich die Gruppe der Personen, welche ihr Gesuch nach dem 1.4.2004 eingereicht haben, erhielten zwischen April und Juni 2004 44 Personen oder rund 8% Nothilfe. Die mit dem Monitoring erfassten Kosten für individuelle Nothilfe beliefen sich in den Kantonen in diesem Zeitraum auf rund 162'000 Franken. In 13 Kantonen wurden zudem Nothilfestrukturen errichtet, welche Betriebskosten von 449'000 Franken verursacht haben. Insgesamt entstanden den Kantonen durch die Gewährung von Nothilfe also Kosten in der Höhe von 611'000 Franken.

Erhebungsverzögerungen sowie Kosten, welche in den ersten Monaten noch nicht abgerechnet werden konnten (insbesondere im medizinischen Bereich), können zu einer Unterschätzung der effektiv entstandenen Kosten führen.

Die Nothilfe- und Vollzugspauschalen, die für den gleichen Zeitraum gesamtschweizerisch ausgerichtet werden, belaufen sich auf 1'075'000 Franken.

Aufgrund dieses Vergleichs ist nicht davon auszugehen, dass die Kantone bisher von einer nicht kompensierten Kostenverlagerung betroffen waren. Das BFF sieht daher davon ab,

dem Bundesrat zum heutigen Zeitpunkt eine Anpassung der Nothilfepauschale vorzuschlagen.

### **Weitere Auswirkungen**

#### **▪ Illegalität und Delinquenz**

Die Frage nach den (veränderten) Verhaltensstrategien der Personen mit einem rechtskräftigen NEE bezüglich Ausreise und Delinquenz kann zum heutigen Zeitpunkt nicht abschliessend beurteilt werden.

200 Personen oder 11% sind durch die Polizei angehalten worden. Unter denjenigen Personen, die ihr Gesuch nach dem 1.4.2004 eingereicht haben, ist dieser Anteil leicht höher (13%). Bei 104 Anhaltungen (39%) wurde ausschliesslich der illegale Aufenthalt festgestellt. Als weitere Delikte wurden insbesondere Betäubungsmitteldelikte, geringfügiger Diebstahl sowie Hausfriedensbruch festgestellt. Bezogen auf alle Personen mit rechtskräftigem NEE ist die von April bis Juni gemessene Delinquenz dieser Personen jedoch tief.

#### **▪ Umsetzung des Sozialhilfestopps in den Kantonen**

Von den 1'788 Nichteintretensentscheiden, die von April bis Juni 2004 in Rechtskraft erwachsen sind, wurden 1'331 in den Kantonen rechtskräftig (457 in den Empfangsstellen). Diese Fälle erfordern für die Kantone neue organisatorische und administrative Abläufe.

Die Anwendung des Sozialhilfestopps auf Personen, die ihr Asylgesuch vor dem 1.4.2004 eingereicht hatten (Rückwirkungseffekt), gestaltet sich für Kantone und Betroffene schwierig. Die Einführung des Sozialhilfestopps bei Personen, die ihr Gesuch nach dem 1.4.2004 gestellt haben, ist hingegen recht gut verlaufen.

Bei den unbegleiteten Minderjährigen (unter 18 Jahre alt) besteht eine besondere Problemlage. Die Kantone müssen diese wegen des übergeordneten internationalen Rechts unterbringen, erhalten vom Bund aber keine Sozialhilfepauschalen mehr. Das BFF hat diese Problematik erkannt und prüft Lösungen.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Ausgangslage</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Gegenüberstellung Nothilfeleistungen Kantone – Bundespauschalen</b> .....	<b>1</b>
<b>2.1</b>	<b>Individuelle Nothilfe</b> .....	<b>1</b>
<b>2.2</b>	<b>Nothilfestrukturen</b> .....	<b>3</b>
<b>2.3</b>	<b>Gesundheitskosten</b> .....	<b>4</b>
2.3.1	Individuelle Leistungen an Personen mit NEE.....	4
2.3.2	(Ungedekte) Kosten der Spitäler.....	4
2.3.3	Generelle (Kosten)-Entwicklungen in den Kantonen .....	4
<b>2.4</b>	<b>Nothilfeentschädigung</b> .....	<b>5</b>
<b>2.5</b>	<b>Vollzugspauschale</b> .....	<b>5</b>
<b>2.6</b>	<b>Fazit</b> .....	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Generelle Auswirkungen</b> .....	<b>6</b>
<b>3.1</b>	<b>Analyse der vom Ausschluss betroffenen Personen</b> .....	<b>6</b>
3.1.1	Entscheidkategorien .....	7
<b>3.2</b>	<b>Illegaler Aufenthalt</b> .....	<b>8</b>
3.2.1	Anzahl.....	8
3.2.2	Verteilung auf die Kantone .....	8
3.2.3	Verteilung nach Nationalitäten.....	9
<b>3.3</b>	<b>Öffentliche Sicherheit / Delinquenz</b> .....	<b>9</b>
3.3.1	Deliktarten und -häufigkeit .....	9
3.3.2	Weiterführende Massnahmen.....	10
<b>3.4</b>	<b>Verhaltensstrategien der Personen mit NEE</b> .....	<b>10</b>
3.4.1	In den Empfangsstellen des Bundes .....	10
3.4.2	In den Kantonen .....	11
3.4.3	Auswirkungen auf Städte/Gemeinden .....	13
3.4.4	Perspektive der Hilfswerke und Privaten .....	13
<b>4</b>	<b>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</b> .....	<b>14</b>
	<b>Abbildungsverzeichnis</b> .....	<b>15</b>
	<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>15</b>
	<b>Impressum</b> .....	<b>16</b>

## 1 Ausgangslage

Im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 (EP03) werden seit dem 1.4.2004 Personen mit einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid (NEE) aus dem Sozialhilfesystem des Asylbereichs ausgeschlossen (Sozialhilfestopp NEE). Diese Personen gelten als AusländerInnen mit illegalem Aufenthalt und haben die Schweiz unverzüglich und selbstverantwortlich zu verlassen. Geraten sie in eine Notlage und sind nicht in der Lage für sich zu sorgen, haben sie jedoch nach Art. 12 der Bundesverfassung Anspruch auf Nothilfe. Für die Ausrichtung der Nothilfe sind die Kantone zuständig.

Das BFF richtet den Kantonen noch während 10 Tagen über das Datum der Rechtskraft hinaus die Sozialhilfepauschalen aus. Übersteigt die Verfahrensdauer 6 Monate, wird den Personen eine Ausreisefrist von 30 Tagen gewährt, für welche die Kantone ordentliche Sozialhilfepauschalen erhalten. Zur Entschädigung von allfälligen Kostenverlagerungen richtet der Bund den Kantonen zusätzlich pro Person mit einem rechtskräftigen NEE eine einmalige Nothilfeentschädigung von 600 Franken sowie im Falle des begleiteten Vollzugs eine Vollzugspauschale von 1000 Franken aus.

In einem Monitoring überprüft das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) zusammen mit den Kantonen und unter Einbezug<sup>1</sup> von Gemeinden, Spitälern, Polizeistellen, Hilfswerken und anderen Informationsquellen, wie sich diese neue Massnahme auswirkt. Ziel ist es, die Ausrichtung der neuen Entschädigungen des Bundes auf ihre Richtigkeit zu überprüfen. Zusätzlich wird das Verhalten der Asylsuchenden bezüglich Ausreise und Delinquenz beleuchtet.

## 2 Gegenüberstellung Nothilfeleistungen Kantone – Bundespauschalen

### 2.1 Individuelle Nothilfe

Insgesamt weisen die Kantone für die Monate April bis Juni 2004 individuelle Nothilfeleistungen an **273 Personen** oder an rund 15% aller von April bis Juni 2004 in Rechtskraft erwachsenen NEE (1'788) aus. Darunter befinden sich Personen, die Nothilfe beantragten sowie Personen, welche die Asylstrukturen noch nicht verlassen konnten. Von den Personen, welche ihr Gesuch nach dem 1.4.2004 einreichten, ersuchten von April bis Juni 44 Personen oder rund 8% um Nothilfe.

In den Monaten April bis Juni 2004 wurde von den Kantonen **individuelle Nothilfe** im Umfang von **162'000 Franken** geleistet.

#### Individuelle Nothilfe

Kanton	Personen		Tage		Kosten (ohne medizinische)	Medizinische Leistungen	Durchschnittskosten pro Person pro Tag	Verteilschlüssel AS
	Anz.	%	Anz.	%				
AG	21	7.7	91	1.9	1'638		18.00	7.7%
AI	0							0.2%
AR	3	1.1	37	0.8	1'115		30.14	0.8%
BE	72	26.4	1'658	33.9	57'851		34.89	13.5%

<sup>1</sup> weitere Angaben dazu s. Anhang I

Kanton	Personen		Tage		Kosten (ohne medi- zinische)	Medi- zinische Leistungen	Durch- schnitts- kosten pro Person pro Tag	Verteil- schlüssel AS
	Anz.	%	Anz.	%				
BL	8	2.9	75	1.5	2'438		32.50	3.7%
BS	4	1.5	178	3.6	2'487		13.97	2.3%
FR	21	7.7	710	14.5	26'767		37.70	3.3%
GE	16	5.9	104	2.1	2'575		24.76	5.6%
GL	0							0.6%
GR	0							2.7%
JU	0							1.0%
LU	5	1.8	14	0.3	581		41.50	4.9%
NE	17	6.2	410	8.4	16'251	80	39.83	2.4%
NW	0							0.5%
OW	2	0.7				182		0.5%
SG	2	0.7	4	0.1			0.00	6.0%
SH	6	2.2	49	1.0	777	165	19.22	1.1%
SO	22	8.1	422	8.6	7'999	2'963	25.98	3.5%
SZ	7	2.6	53	1.1	1'052		19.85	1.8%
TG	7	2.6	269	5.5	7'592	2'158	36.25	2.8%
TI	21	7.7	513	10.5	9'562	5'098	28.37	3.9%
UR	3	1.1				949		0.5%
VD	18	6.6	51	1.0	1'172	227	27.43	8.4%
VS	18	6.6	251	5.1	9'634	372	39.86	3.9%
ZG	0							1.4%
ZH	0							17.0%
<b>Total</b>	<b>273</b>	<b>100</b>	<b>4'889</b>	<b>100</b>	<b>149'491</b>	<b>12'194</b>	<b>33.01</b>	

Rote Markierung ⇒ überdurchschnittliche Nothilfefälle, ca. Verdoppelung des Anteils

Gelbe Markierung ⇒ keine Nothilfe

Abbildung 1: Übersicht Nothilfeleistungen nach Kantonen

Die kantonale Verteilung der Personen, welche Nothilfe beanspruchen oder sich über die Kostenübernahme durch den Bund hinaus in den ordentlichen Strukturen aufhalten, zeigt grosse Unterschiede und Abweichungen vom Verteilschlüssel<sup>2</sup>.

Die Datenqualität der kantonalen Rückmeldungen ist unterschiedlich, ein direkter Vergleich daher schwierig. Einige Kantone können bspw. die Kosten von Personen, welche sich noch in den Asylstrukturen aufhalten, noch nicht ausweisen. So konnte ZH weder die Kosten, die aus dem Verbleib in ordentlichen Strukturen entstehen, noch die Kosten der eigens bereitgestellten Notunterkunft beziffern. Sechs Kantone geben an, keine Nothilfe im engeren Sinn ausgerichtet zu haben.

<sup>2</sup> Offizieller gemäss Bevölkerungszahl der Kantone erstellte Verteilschlüssel, nach welchem bei einer Verteilung auf die Kantone die Asylsuchenden verteilt werden.

Nicht in den Daten enthalten sind die administrativen Kosten, die den Kantonen durch die Einführung des neuen Sozialhilferegimes sowie durch die Durchführung des Monitoring entstanden sind.

Hohe Belastungen zeigen sich im Monitoring insbesondere in jenen Kantonen, in denen Personen, welche sich noch in den ordentlichen Strukturen befinden, in das Monitoring einbezogen worden sind. Davon ist bei einer langen Unterstützungsdauer auszugehen. Diese variiert unter den Kantonen zwischen 0 und 45 Tagen.

Auch bei den durchschnittlichen Kosten pro Nacht pro Person zeigen sich grosse Unterschiede. Der tiefste Wert liegt bei Fr. 14.00 (BS), der höchste bei Fr. 41.50 (LU) und damit über den ordentlichen Bundespauschalen.

## 2.2 Nothilfestrukturen

13 Kantone haben die Betriebskosten ihrer Nothilfestrukturen erhoben. Sie beliefen sich von April bis Juni 2004 auf rund **449'000 Franken**.

Es zeigen sich grosse Unterschiede in den Angaben der Kantone; zudem sind die Strukturen teilweise erst im Laufe des 2. Quartals 2004 in Betrieb genommen worden.

Kt.	Plätze	Kosten (Betrieb, Betreuung, Verwaltung) in Fr.	Bemerkungen
AG	22	19'455	Teil Kollektivunterkunft
AI	6	2'400	Wohnheim
AR	unbestimmt	nach Bedarf	Durchgangszentrum
BE	60	68'540	Zivilschutzanlage
BL	30	63'050	Durchgangszentrum
FR	20	56'752	
GE	90	128'275	Zivilschutzanlage, Notunterkünfte, med. Notfallhilfe
LU	max. 45	nach Bedarf	Notschlafstelle, Kollektivunterkunft für Verletzte
SO	10	3'100	Einrichtung Notunterkunft, in Betrieb ab 1.7.2004
SZ	12	7'548	Zivilschutzanlage
TI	50	36'000	ohne Securitas und Übersetzungskosten
UR	6	1'200	3-Zimmer-Wohnung
VD	35	62'348	Zivilschutzanlage, in Betrieb ab 15.6.2004
<b>Total</b>	<b>386</b>	<b>448'668</b>	

Abbildung 2: Übersicht Nothilfestrukturen

Das Platzangebot in den aufgeführten 13 Kantonen beträgt 386 Plätze. Es zeigt sich eine sehr unterschiedliche Einschätzung der Kantone über die Beanspruchung von Nothilfe durch Personen mit einem rechtskräftigen NEE. Die bereitgestellten Strukturen sind für eine Anzahl von Personen ausgelegt, welche in den ersten drei Monaten nach Inkrafttreten nicht erreicht wurde. Es ist zu beachten, dass der Aufbau von Nothilfestrukturen zu einer erhöhten Nachfrage nach Nothilfe führen kann. Das BFF steht daher dem Aufbau von Nothilfestrukturen kritisch gegenüber.

## 2.3 Gesundheitskosten

### 2.3.1 Individuelle Leistungen an Personen mit NEE

Abgesehen von Einzelfällen gab es in den ersten drei Monaten nach Einführung des Sozialhilfestopps für Personen mit NEE keine Probleme im gesundheitlichen Bereich.

Die Rückmeldungen aus den Kantonen über die gewährte medizinische Nothilfe sowie über die Leistung von Krankenkassenprämien für Personen mit rechtskräftigem NEE (vgl. Abb. 1, S. 2) zeigen, dass 9 Kantone von April bis Juni 2004 medizinische Leistungen von insgesamt 12'194 Franken gewährten. Davon fiel der weitaus grösste Teil auf die Kantone TI und SO.

43 Männer und 3 Frauen bezogen medizinische Leistungen. Die Anzahl Minderjähriger ist mit 6 Personen (13% im Vergleich zu 7.7% in der Gesamtpopulation) überdurchschnittlich hoch. Die gewährten Leistungen liegen innerhalb einer Spannweite von Fr. 14.70 bis Fr. 760.80.

### 2.3.2 (Ungedeckte) Kosten der Spitäler

Gespräche mit Verantwortlichen der Kantonsspitäler von BE, SZ, VD, VS und ZH betreffend durch den Sozialhilfestopp NEE verursachte, ungedeckte Kosten zeigen, dass zum jetzigen Zeitpunkt (noch) kaum Angaben darüber gemacht werden können, wie viele Sans Papiers (worunter auch die Personen mit NEE fallen würden) vor und seit Einführung des Sozialhilfestopps behandelt wurden. Im Inselspital (BE) sowie im Centre Hospitalier Universitaire Vaudois veränderte sich die Anzahl behandelter Sans Papiers nicht.

Ungedeckte Kosten können erst nach Fakturierung und Ablauf der Mahnfristen eruiert werden<sup>3</sup>.

### 2.3.3 Generelle (Kosten)-Entwicklungen in den Kantonen

Die KantonsärztInnen von BE, BS, SG, SZ, TI, VD, VS und ZH<sup>4</sup> wurden nach den in den ersten drei Monaten nach Inkrafttreten des Sozialhilfestopps NEE aufgetretenen konkreten Auswirkungen auf ihre tägliche Arbeit befragt sowie nach der geschätzten Höhe und den Trägern der Kosten für unversicherte Personen mit NEE.

Auswirkungen auf die tägliche Arbeit der KantonsärztInnen sowie der ÄrztInnen im Kanton habe die Systemänderung bisher kaum. Bis anhin sei die Anzahl illegal in der Schweiz anwesender Personen, die ärztliche Behandlung benötigen, nicht merklich angestiegen. Allerdings müsste es eine grosse Zahl zusätzlicher kranker Sans Papiers geben, bis es überhaupt statistisch auffallen würde. Die KantonsärztInnen befürchten, dass im Winter vermehrt Personen mit NEE erkranken. Einige KantonsärztInnen sind besorgt über eine eventuell von den Personen mit NEE ausgehende Epidemiegefahr. Explizit genannt wird vor allem Tuberkulose (TB). Bei an TB erkrankten Personen wird zwar kein NEE gefällt, dennoch befürchten einige KantonsärztInnen Fälle, bei denen die TB in den grenzsanitären Untersuchungen noch nicht sichtbar sei.

Gesundheitskosten für nicht versicherte Personen mit NEE übernimmt in gewissen Kantonen die Aufenthaltsgemeinde bzw. der Unfallort. In anderen Kantonen fallen sie auf das Spital-

<sup>3</sup> Aktuell genereller Fakturierungsrückstand aufgrund der Einführung des neuen Tarifsystems TARMED

<sup>4</sup> Auswahl gemeinsam mit dem Präsidenten der Vereinigung der KantonsärztInnen (Stadt/Land, Sprachregionen). FMH verwies auf die KantonsärztInnen.

bzw. Praxisdefizit oder werden von Fonds gedeckt. In einigen Kantonen werden Personen mit NEE versichert. Wie hoch die anfallenden Gesundheitskosten sein werden, kann zurzeit noch nicht geschätzt werden.

## 2.4 Nothilfeentschädigung

Für jede Person mit einem rechtskräftigen NEE ab 1.4.2004 wird Ende Jahr eine Nothilfe-pauschale von 600 Franken ausgerichtet. Für die ersten drei Monate nach Inkrafttreten des Entlastungsprogramms 2003 werden die Kantone für 1'788 Personen insgesamt voraussicht-lich rund 1'073'000 Franken erhalten<sup>5</sup>. Ab 1.4.2004 gelten für NEE verkürzte Beschwerdefris-ten. Diese Verfahrensbeschleunigung führt zu einer erhöhten Anzahl NEE, die im 2. Quartal 2004 rechtskräftig werden und damit zu einem um bis 200'000 Franken überhöhten Abgel-tungsbetrag für die beobachtete Periode<sup>6</sup>. Es handelt sich um einen Übergangseffekt. Es ist zu erwarten, dass die Pauschalen für das 3. Quartal deutlich tiefer sein werden.

## 2.5 Vollzugspauschale

Von April bis Juni 2004 sind durch die Kantone in 2 Fällen Vollzugsentschädigungen von je 1'000 Franken abgerechnet worden (beide Kt. ZG). Aufgrund in letzter Zeit erfolgter Anfra-gen ist davon auszugehen, dass die Zahl der Fälle, in welchen das Bundesamt die Vollzugs-entschädigung zu entrichten hat, markant steigen wird.

## 2.6 Fazit

Aufgrund des Vergleichs der in den Kantonen von April bis Juni 2004 durch die Gewährung von Nothilfe entstandenen Kosten mit den Bundesabgeltungen für diesen Zeitraum ist davon auszugehen, dass die Kantone bisher von keiner nicht kompensierten Kostenverlagerung betroffen waren.

### Vergleich der kantonalen Ausgaben mit den Bundesentschädigungen

Individuelle Nothilfe (26 Kantone)	-162'000	<b>-611'000</b>
Nothilfestrukturen (13 Kantone)	-449'000	
Nothilfeentschädigung des Bundes	+1'073'000	<b>+1'075'000</b>
Vollzugsentschädigung des Bundes	+2'000	
<b>Total zu Gunsten der Kantone</b>		<b>+464'000</b>

Abbildung 3: Vergleich der kantonalen Ausgaben mit den Bundespauschalen

Beim Vergleich der Ausgaben mit den Entschädigungen muss jedoch berücksichtigt werden, dass die Kosten aufgrund der Einführungsphase noch nicht voll zum Tragen gekommen sind und die Kantone die entstandenen Kosten teilweise nur unvollständig erheben konnten (Kt.

<sup>5</sup> Die Tabelle zur Aufteilung der Nothilfeentschädigung auf die Kantone findet sich in Anhang II.

<sup>6</sup> NEE, welche im März gefällt wurden, wurden aufgrund der Beschwerdefrist von 30 Tagen (nach altem Recht) im April und damit in der Beobachtungsperiode rechtskräftig. NEE, welche im Juni 2004 gefällt wurden, fallen auf-grund der Beschwerdefrist von 5 Tagen (neues Recht) nicht in gleichem Mass aus der Beobachtungsperiode hinaus.

ZH). Strukturen sind erst aufgebaut worden und bei der individuellen Nothilfe kann ein kumulativer Effekt nicht ausgeschlossen werden. Dem Aufbau von Strukturen steht das BFF allerdings kritisch gegenüber, dies umso mehr, als die Personen mit rechtskräftigem NEE gehalten sind, die Schweiz unverzüglich zu verlassen. Die Höhe der Nothilfeentschädigung fällt aufgrund von Übergangseffekten (Fristenüberlagerung) „zu hoch“ aus. Die weitere Entwicklung wird daher genau zu beobachten sein. Auch muss die Harmonisierung der Rückmeldungen durch die Kantone vorangetrieben und die Vergleichbarkeit der Daten erreicht werden.

### 3 Generelle Auswirkungen

Unabhängig von der durch die Kantone geleisteten Nothilfe stellen sich Fragen zu den Auswirkungen des Ausschlusses von Personen mit einem rechtskräftigen NEE aus den Asylstrukturen, zum Verhalten der davon betroffenen Menschen sowie zu den Auswirkungen dieser Verhaltensstrategien auf die ansässige Bevölkerung.

#### 3.1 Analyse der vom Ausschluss betroffenen Personen

Von den in den Monaten April bis Juni 2004 in Rechtskraft erwachsenen 1'788 NEE, sind 1'571 Personen (88%) männlich, 217 Personen (12%) weiblich. Es zeigt sich folgende Zusammensetzung nach Alter:

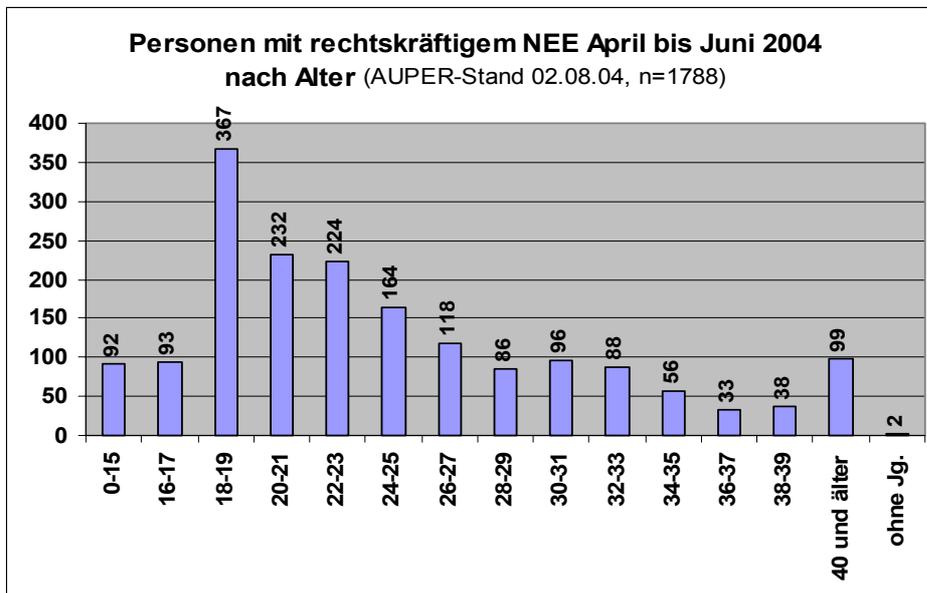


Abbildung 4: Altersprofil der Personen mit rechtskräftigem NEE, April bis Juni 2004

### 3.1.1 Entscheidkategorien

#### **Rechtskraft in ES**

Von den 1'788 von April bis Juni in Rechtskraft erwachsenen NEE sind 457 in einer Empfangsstelle des Bundes (ES) in Rechtskraft erwachsen. Ein Grossteil dieser gehört zu jenen 442 Personen, die ihr Gesuch nach dem 1.4.2004 eingereicht haben. 329 (72%) wurden zwecks selbstständiger Ausreise direkt ab ES aus den Asylstrukturen gewiesen. 39 Personen wurden direkt ab ES ausgeschafft. In 206 Fällen trat die Rechtskraft nach einem abgelehnten Rekurs bei der Asylrekurskommission (ARK) ein.

#### **Rechtskraft im Kanton**

Von den 1'788 von April bis Juni 2004 in Rechtskraft erwachsenen NEE sind 1'331 (74%) in einem Kanton rechtskräftig geworden. Bei 545 Personen handelt es sich um Personen, die nach dem 1.4.2004 im Kanton einen NEE erhalten haben. Bei 786 Personen ist der NEE vor dem 1.4.2004 gefällt worden. In diesen Fällen ist die Rechtskraft entweder aufgrund des Abwartens der Beschwerdefrist (altes Recht 30 Tage) oder der Einreichung einer Beschwerde bei der ARK erst nach 1.4.2004 eingetreten.

Aufgrund der gestrafften Beschwerdeverfahren sollte im 3. Quartal 2004 die Anzahl der NEE, welche in den Empfangsstellen rechtskräftig werden, zunehmen. Dennoch wird es auch in Zukunft NEE geben, welche erst nach einer Kantonsverteilung rechtskräftig werden, insbesondere wenn die Bedingungen für einen NEE erst im Kanton eintreten.

Von den 1'331 Personen, deren NEE in den Kantonen rechtskräftig wurde, sind 364 vor Eintreten der Rechtskraft unkontrolliert abgereist.

#### **Überblick über die EP03-NEE nach Ort der Rechtskraft und Verfahrensdauer**

		Datum NEE vor 1.4.2004		Datum NEE nach 1.4.2004		Total
<b>Rechtskräftig in ES</b>		-		457		457
<b>Rechtskräftig in Kanton</b>	Verfahren kürzer als 6 Monate	594	786	382	545	1'331
	Verfahren länger als 6 Monate	192		163		
<b>Total</b>		786		1'002		1'788

Abbildung 5: Überblick über die NEE mit Rechtskraft nach dem 1.4.2004

## 3.2 Illegaler Aufenthalt

### 3.2.1 Anzahl

3.4% der Personen mit einem NEE, der zwischen April und Juni 2004 rechtskräftig wurde, reisten kontrolliert aus oder wurden zurückgeführt. 94% sind unkontrolliert aus dem Asylbereich weggegangen<sup>7</sup>. Der hohe Anteil der unkontrollierten Abgänge ist systembedingt und gewollt. Die Personen mit einem NEE sind prinzipiell angehalten, selbständig und ohne weitere behördliche Kontrolle auszureisen. Schon vor der Einführung des Sozialhilfestopps war der Anteil unkontrollierter Abreisen an allen Abgängen hoch. Er betrug 60% im Jahre 2003 und war noch höher bei Personen mit NEE.

Von den 1'788 Personen, deren NEE zwischen April und Juni 2004 in Rechtskraft erwachsen ist, sind **411 Personen** oder rund 23% mit den kantonalen Erhebungen erfasst worden. Davon haben 273 Nothilfeleistungen erhalten, 200 sind durch die Polizei angehalten worden, wobei 62 sowohl durch die Polizei angehalten worden sind als auch Nothilfeleistungen erhalten haben. Bei den Personen, welche ihr Gesuch seit dem 1.4.2004 eingereicht haben und deren NEE in Rechtskraft erwachsen ist, ist der Anteil tiefer: Insgesamt 97 Personen oder rund 19% sind in Erscheinung getreten und davon sind 68 Personen oder rund 13% (auch) durch die Polizei angehalten worden.

#### Überblick über die erfassten Personen mit NEE

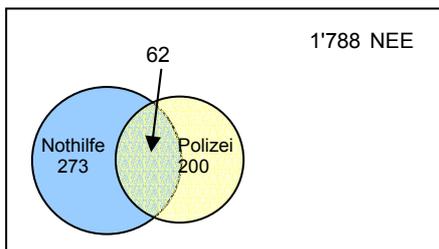


Abbildung 6: Überblick über die erfassten Personen mit NEE

In den Daten der Kantone fehlen jene Personen, welche untergetaucht oder selbständig ausgereist sind. Es gibt keine gesicherten Angaben darüber, wie viele Personen die Schweiz verlassen haben resp. wie viele Personen sich noch in der Schweiz aufhalten.

### 3.2.2 Verteilung auf die Kantone

Die gemeldeten in Erscheinung getretenen Personen verteilen sich sehr unterschiedlich über die Kantone. Dies ist u.a. auf die unterschiedliche Erhebungspraxis der Kantone zurückzuführen. BE hat die Personen, die sich noch in den Asylstrukturen befinden, bei den Nothilfemeldungen berücksichtigt, ZH war dazu nicht in der Lage.

Zudem fällt auf, dass BS als Empfangsstellenkanton auf seinem Territorium überdurchschnittlich viele Personen mit NEE anhält, für welche ein anderer Kanton zuständig ist. Auch der Kanton GE zieht Personen aus anderen Kantonen an. Die BS und GE umgebenden Kantone AG, BL und VD hingegen gehören zu den Kantonen, deren Personen häufig in anderen

<sup>7</sup> andere Abgänge / hängige Fälle 2,6%

Kantone angehalten werden. Generell zeigen sich bisher aber noch wenig „Wanderungsbewegungen“.

### 3.2.3 Verteilung nach Nationalitäten

Der Anteil der Personen mit unbekannter Herkunft ist unter den im Rahmen des Monitoring erfassten Personen verglichen mit dem Nationalitätenprofil aller Personen mit einem NEE, welcher nach dem 1.4.2004 in Rechtskraft erwachsen ist, rund 13 Prozentpunkte höher.

Der Vergleich der wichtigsten Herkunftsländer zeigt, dass Personen aus Ländern des Balkans, Osteuropas und der Türkei bei den Monitoring-Rückmeldungen eher untervertreten, Personen aus Afrika eher übervertreten sind. Ausnahmen bilden hierbei Georgien und Algerien. Eventuell besteht ein Zusammenhang mit dem je nach Herkunftsland unterschiedlichen Vorhandensein von sozialen Netzen sowie mit der unterschiedlichen Wahrscheinlichkeit des Vollzugs der Wegweisung Angehöriger der verschiedenen Nationalitäten.

## 3.3 Öffentliche Sicherheit / Delinquenz

Insgesamt wurden in 25 Kantonen (ohne TI) 200 Personen mit einem NEE aufgegriffen (11% von 1'788) und 265 Fälle von Anhaltungen dokumentiert. Von den Personen, welche ihr Gesuch seit dem 1.4.2004 eingereicht haben, sind von April bis Juni 2004 68 Personen oder rund 15% (von 442) durch die Polizei angehalten worden.

Die Anzahl aufgegriffener Personen mit NEE ist in den Kantonen AG, BE, BS, GE und ZH etwa gleich gross (zwischen 23 und 29 Personen), während in den übrigen Kantonen mit Ausnahme von BL (11) und SG (14) die Anzahl angehaltener und überprüfter NEE unter 10 liegt. 42 Personen wurden mehrmals angehalten und kontrolliert, 20 davon in unterschiedlichen Kantonen.

Kleinere Kantone wie GL, JU, NW melden für die erste 3-Monatsperiode keine polizeilichen Anhaltungen von NEE.

### 3.3.1 Deliktarten und -häufigkeit

Bei 104 Anhaltungen (39%, 83 Personen) wird ausschliesslich der Tatbestand „Illegaler Aufenthalt“ festgestellt<sup>8</sup>. Ein weiterer wichtiger Anhaltungs-Grund ist die Zuführung durch einen anderen Kanton (bei 22 Personen) oder die nicht näher bestimmte Kategorie „Anderes“ (15% der Anhaltungen respektive 30 Personen). In mindestens zwei Fällen musste zudem je eine Person im Rahmen des Rückübernahmeabkommens mit Deutschland rückübernommen werden.

Weitere Anhaltungsgründe hängen mit den Folgen des Sozialhilfestopps NEE zusammen, bspw. Renitenz, erhöhte Gewaltbereitschaft und Fremdschläfertum. Im Kanton AG erhalten Personen mit rechtskräftigem NEE, welche sich unerlaubterweise in Asylzentren aufhalten, eine Verzeigung wegen Hausfriedensbruchs (14 Personen).

Sieht man von den oben erwähnten Kategorien ab, werden NEE vor allem aufgrund von Betäubungsmitteldelikten (BetmG-Verstösse) aufgegriffen (15% oder 30 Personen). Die zweitwichtigste Deliktkategorie bilden die Vermögensdelikte, welche bei 10% der aufgegriffenen

<sup>8</sup> Die Tabelle zu den Deliktarten und -häufigkeiten pro Kanton findet sich in Anhang III.

Personen (20) als Hauptgrund genannt werden. Die Delikte im Bereich der Kleinkriminalität (Diebstahl unter 300 Fr.) kommen dabei am häufigsten vor.

Werden die Delikte, welche häufiger vorkommen (d.h. Verstösse gegen das Betäubungsmittelgesetz und Vermögensdelikte) in Relation zur Anzahl ab 1.4.2004 rechtskräftig gewordener NEE gesetzt, so ist ihr Anteil gering (1.6%, respektive 1.1%) Im Vergleich dazu weisen die im Kanton ZH von Asylsuchenden begangenen Delikte wesentlich höhere Werte auf<sup>9</sup>. Für Aussagen in Bezug auf mögliche Auswirkungen auf die Kleinkriminalität (Diebstahl zur Existenzsicherung) ist der Zeitpunkt der Untersuchung jedoch noch zu früh. Zudem können keine Aussagen über den Aufwand für die Polizei gemacht werden. Es geht jedoch aus den Rückmeldungen einzelner Kantone hervor, dass Polizeiaktionen zur Ausweisung von Personen mit einem NEE aus den Asylstrukturen teilweise mit grossem Aufwand verbunden waren<sup>10</sup>.

### 3.3.2 Weiterführende Massnahmen

Bei der Anordnung von Ausschaffungshaft sowie von Untersuchungshaft aufgrund geringfügiger Delikte zeigen sich kantonale Unterschiede. ZH und andere Kantone der deutschen Schweiz wenden die Ausschaffungshaft konsequent an, im Kanton AG werden Strafverfahren infolge Hausfriedensbruch eröffnet (Untersuchungshaft).

Eine Verzeigung und Weitergabe an den Vollzugskanton kommt vor allem im Kanton BS, etwas seltener im Kanton GE vor. Im Kanton GE stehen die Anhaltungen hauptsächlich im Zusammenhang mit Betäubungsmitteldelikten. Die kantonsexternen Personen mit NEE wurden in GE nur teilweise an den Vollzugskanton überführt, da aufgrund der Verstösse gegen das Betäubungsmittelgesetz die Untersuchungshaft angeordnet wurde.

Bei den mehrfach Erfassten handelt es sich generell um Personen, welche in einem Kanton aufgegriffen und dem für den Vollzug zuständigen Kanton zugeführt werden, dort untertauchen, wieder im ursprünglichen Kanton auftauchen und wieder dem für den Vollzug zuständigen Kanton zugeführt werden.

## 3.4 Verhaltensstrategien der Personen mit NEE

### 3.4.1 In den Empfangsstellen des Bundes

Die Umfrage in den Empfangsstellen des Bundes (ES/CERA) über das Verhalten der 457 Personen, deren NEE zwischen April und Juni 2004 in den Empfangsstellen in Rechtskraft erwachsen ist, zeigt für die Einführungsphase folgendes Bild:

Aus den Antworten geht hervor, dass die Asylsuchenden zwar die neuen Massnahmen kennen, deren effektive Tragweite jedoch nicht erfassen. Die Asylsuchenden verhalten sich laut ES nach Erhalt des NEE im Grossen und Ganzen friedlich. Dennoch seien sie unruhiger sowie nervöser und würden viel untereinander diskutieren. Persönliche Probleme (Kopfweh, Müdigkeit, psychische Probleme,...) würden häufiger vorkommen, und die Anzahl Asylsuchender, die sich als Drogenabhängige oder medizinische Fälle bezeichnen, steige an.

<sup>9</sup> BetmG-Verstösse: 10.8%, Diebstahl und Einbruch: 13.3% gemessen an der Anzahl Asylsuchender in ZH. Der Prozentanteil ist aufgrund von tatverdächtigen Asylsuchenden, die nicht ZH zugewiesen sind, zu hoch (Zahlen aus Kriminalitätsstatistik ZH, 2003).

<sup>10</sup> In SO erforderte ein solche Aktion den Einsatz von 26 Polizisten. Die Aufwändigkeit eines Einsatzes wird nicht erhoben, nur die Anzahl angehaltener Personen.

Abgesehen von wenigen Ausnahmen verlassen die Asylsuchenden die ES von sich aus, meistens sogleich nach Erhalt des NEE, manchmal sogar vorher. Vorausgesetzt die Asylsuchenden haben Papiere, wird ihre Wegreise von der ES organisiert. Ansonsten werden sie einem Kanton zugeteilt, der die Wegweisung vollzieht. Von insgesamt 457 Personen, deren NEE in der ES rechtskräftig wurde, wurde von 39 Personen die Wegweisung direkt von der ES aus vollzogen.

Einige Personen mit NEE teilen in der ES mit, sie werden sich dennoch in den „virtuellen“ Zuteilungskanton begeben und dort eventuell versuchen, Unterkunft zu finden.

Aus der Sicht der ES waren die Hilfswerke im evaluierten Quartal nicht besonders aktiv oder kritisch gegenüber den neuen Massnahmen. Aber ihre Aufgabe habe sich verändert. Neu würden sie den Asylsuchenden mehr Unterstützung und Beratung bieten. Viel Zeit werde der Erklärung der neuen Massnahmen und derer Auswirkungen gewidmet. Es würden nicht mehr systematisch Rekurse eingereicht, sondern nur noch für Fälle, die gewichtige Argumente vorzubringen hätten.

### 3.4.2 In den Kantonen

Die Kantone halten fest, dass die Einführung des Sozialhilfestopps bei Personen mit rechtskräftigem NEE zu zusätzlichem Koordinations- und Organisationsaufwand in den Kantonen geführt hat. Die notwendigerweise extrem kurzen Reaktionszeiten verlangen eine noch engere und raschere Zusammenarbeit aller betroffenen kantonalen Amtsstellen (Asylkoordination, Fremdenpolizei, Polizei, u.a.). Erstmals sind es nun die Kantone die bei Nichtfunktionieren dieser Abläufe (verspätete Rechtskraftmitteilungen) die finanziellen Folgen selbst tragen müssen. Diese Mehrbelastungen der Kantone werden mit dem Monitoring nicht erfasst.

Schwierigkeiten entstehen den Kantonen insbesondere bei Personen, welche sich seit längerer Zeit in den ordentlichen Asylstrukturen der Kantone befinden und nun aus diesen ausgewiesen werden müssen. Das BFF trägt diesem Umstand insofern Rechnung als es bei Personen, deren Verfahren länger als 6 Monate gedauert hat, eine Ausreisefrist von 30 Tagen ansetzt, während welcher es den Kantonen weiterhin die Sozialhilfepauschalen entrichtet.

Bei einer Verfahrensdauer von weniger als 6 Monaten müssen Personen mit NEE mit Eintritt der Rechtskraft die Schweiz unverzüglich verlassen. Die Kantone erhalten noch 10 Tage darüber hinaus die Sozialhilfepauschalen. Die Analyse des Zeitpunkts des Eintrags der Rechtskraft in der den Kantonen zugänglichen Datenbank AUPER für den Zeitraum April bis Juni 2004 zeigt auf, dass diese 10 Tage knapp bemessen sind. Im Durchschnitt wurde die Rechtskraft in AUPER 8 Tage nach Eintritt der Rechtskraft eingetragen. Den Kantonen blieb eine Reaktionszeit von 2 Tagen um die Personen aus den Asylstrukturen zu weisen. Ziel des BFF sind raschere Rechtskraftmitteilungen an die Kantone. Die Kosten werden ab dem 11. Tag ab Rechtskraft mit dem Monitoring erfasst, wie auch weiterlaufende Kosten wie Mieten und Krankenkassenprämien.

Durch den Ausschluss von Personen mit rechtskräftigem NEE aus den Asylstrukturen bereits in den Empfangsstellen werden weniger Personen in die Kantone verteilt, die Kantone erhalten für diese Personen entsprechend keine Verwaltungskostenpauschalen. Für April bis Juni 2004 entspricht dies einer Reduktion von 500'000 Franken.

## Verletzliche Personen / unbegleitete Minderjährige

Verletzliche Personen wie unbegleitete Minderjährige (UMA) können von NEE nicht ausgenommen werden. Sind die juristischen Bedingungen für einen NEE vorhanden, muss ein solcher auch dann gefällt werden, wenn es sich bei den betroffenen Personen um unbegleitete Minderjährige, Schwangere, Familien mit kleinen Kindern, etc. handelt.

Wird auf ein Asylgesuch nicht eingetreten, prüft das BFF, ob der Vollzug der Wegweisung zulässig, zumutbar und möglich ist. Ist dies nicht der Fall, ordnet das BFF die vorläufige Aufnahme an. Härtefälle sollten auf diese Weise grundsätzlich vermieden werden. Von April bis Juni haben 44 Personen, deren NEE rechtskräftig geworden ist, eine vorläufige Aufnahme erhalten.

Bei den unbegleiteten Minderjährigen zeichnet sich eine besondere Problematik ab. Erhalten unbegleitete Minderjährige einen rechtskräftigen NEE, ohne dass die vorläufige Aufnahme erteilt wird, dürfen sie gemäss dem Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (SR 0.107) dennoch nicht sich selbst überlassen werden. Die Kantone müssten wegen des übergeordneten internationalen Rechts unbegleitete Minderjährige mit NEE unterbringen (Einhaltung wird durch den Bund nicht überprüft), erhalten vom Bund aber wie bei den Erwachsenen keine Sozialhilfepauschalen mehr. Das Bundesamt hat die Problematik erkannt und ist daran, Lösungen zu suchen.

Von April bis Juni erhielten 62 unbegleitete Minderjährige einen rechtskräftigen NEE. 79% der unbegleiteten Minderjährigen sind 17 Jahre oder älter. Bei rund der Hälfte ist ihr Herkunftsland unbekannt, die restlichen Personen stammen insbesondere aus Afrika (Schwerpunkt Westafrika) und Osteuropa/GUS<sup>11</sup>.

Aufgrund der Auswertungen der kantonalen Erhebungen sind 25 minderjährige Personen in Erscheinung getreten, 19 Minderjährige haben Nothilfe beansprucht, davon 6 medizinische Leistungen. 15 dieser Minderjährigen sind unbegleitet, davon sind 2 zwischen 16 und 17 Jahre, 13 zwischen 17 und 18 Jahre alt.

## Betreuung

Betreuungspersonen aus dem Asylbereich (SRK Fribourg<sup>12</sup>, VD, SO) stellen eine grosse Verunsicherung der Asylsuchenden fest. Die Asylsuchenden würden den Druck der Verschärfung spüren, aber die konkreten Folgen abwarten. Klagen über Kopfschmerzen und Stress sowie die Nachfrage nach ärztlicher oder psychiatrischer Hilfe hätten zugenommen.

Vereinzelt scheint es im Zeitpunkt der Mitteilung des NEE resp. der Rechtskraft zu erhöhter Aggressivität bis hin zu aggressivem Verhalten gegenüber den Betreuungspersonen (Sündenbock) zu kommen. Festgestellt wird eine generelle Zunahme des Fremdschläfertums in Asylzentren.

Es braucht nur wenige schwierige Fälle und / oder Personen, die sich seit längerem in der Schweiz aufhalten, um die Belastung der Betreuungspersonen massgeblich zu erhöhen.

Bei Personen, die sich bereits nicht mehr in Kollektivunterkünften, sondern in Wohnungen aufhalten, sind die Belastungen für die betroffenen Personen sowie für die Betreuungspersonen, welche diesen Personen verständlich machen müssen, dass sie die Asylstrukturen unverzüglich zu verlassen haben, ungleich grösser.

<sup>11</sup> Gemeinschaft unabhängiger Staaten; ehemalige Sowjet-Republiken

<sup>12</sup> SRK Freiburg (2004): Resultate des Monitoring II-2004

### 3.4.3 Auswirkungen auf Städte/Gemeinden

Aufgrund der Einführungsphase des Sozialhilfestopps NEE und der kleinen bisherigen Datenmenge können noch keine verlässlichen Aussagen zu den Auswirkungen auf Städte und Gemeinden gemacht werden. Die Analyse der Verteilung auf die Kantone und von „Wanderungsbewegungen“ (vgl. Ziffer 3.2.2) zeigt in der Tendenz eine Wanderung zu oder einen Verbleib in den grossen Agglomerationen um Basel, Genf und Zürich auf.

### 3.4.4 Perspektive der Hilfswerke und Privaten

Um zu einer Einschätzung zu gelangen, ob die Personen mit rechtskräftigem NEE die Schweiz verlassen, sind nicht nur die Rückmeldungen der Kantone von Interesse, sondern auch jene von Hilfswerken und Einzelpersonen.

Hilfswerke und private Hilfe Leistende stellen fest, dass die grosse Mehrheit der Personen untertaucht und sich entgegen ihrer Erwartung nicht an die Hilfswerke wendet. Dennoch verzeichnen Hilfswerke und private Hilfe Leistende einen Anstieg Rat und materielle Hilfe suchender Personen. Viel Zeit nimmt das Aufklären der Personen mit NEE in Anspruch, die die Informationen des BFF oder die Konsequenzen nicht verstehen.

Die Hilfswerke berichten von Fällen, in welchen die Nothilfe an die Kooperationswilligkeit mit der Fremdenpolizei geknüpft und bei einer Weigerung die Nothilfe verweigert wird.

In der Flüchtlingshilfe aktive Private betonen, dass sich die fehlende Wohnadresse als Problem bei der Beratung und Vertretung von Personen mit NEE erweist.

Hilfswerke und privat Hilfe Leistende haben festgestellt, dass der Wille zur Rückkehr in ihr Herkunftsland trotz der schwierigen Lebensumstände, unter denen die Personen mit NEE leben müssen, kaum vorhanden ist.

Zurzeit bestehen private, soziale Netze, in welchen die betroffenen Personen – anstelle auszureisen – Unterkunft finden. AGATHU (Arbeitsgruppe Asylbewerber Thurgau) stellt fest, dass Personen vermehrt angeben, nach Deutschland weiterreisen zu wollen. SAJE (Service d'Aide Juridique aux Exilé-e-s, Vallorbe) stellt fest, dass Personen aus Osteuropa über ein relativ gutes Netz in der Schweiz verfügen. Zumindest was diese Personengruppe betrifft, haben sich ihre Befürchtungen zu den Auswirkungen der Massnahmen bisher nicht bestätigt.

Generell schauen Hilfswerke und private Hilfe Leistende mit Sorge auf den Wintereinbruch sowie den Zeitpunkt der Auslastung der privaten Netze und des Ausschlusses von Personen mit altrechtlichem NEE aus dem Sozialhilfesystem.

## 4 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

**Das BFF empfiehlt, zum heutigen Zeitpunkt keine Anpassung der einmaligen Nothilfepauschale von 600 Franken pro rechtskräftigen NEE vorzunehmen.**

Vollständigen Ausgaben des Bundes von 1'075'000 Franken – effektiv infolge Übergangseffekte sogar leicht erhöht – stehen unvollständig erhobene Ausgaben der Kantone von 611'000 Franken gegenüber. Für eine umfassende Beurteilung ist jedoch zu wenig Zeit unter dem neuen Sozialhilferegime verstrichen; die Entwicklung muss weiterhin beobachtet werden. Die erhobenen Kosten widerspiegeln nur einen Teil der effektiv entstandenen Kosten, dies aufgrund der Einführungsphase sowie noch unvollständiger Rückmeldungen aus den Kantonen. Wichtige Elemente, wie die ungedeckten Kosten der Spitäler, fehlen. Generell wird zudem erwartet, dass, sobald Personen nicht mehr bei Bekannten unterkommen sowie winterliche Wetterverhältnisse höhere Ansprüche an die Unterbringung mit sich bringen, vermehrt Personen um Nothilfe anfragen oder durch deliktisches Verhalten auffallen könnten.

**Das BFF stellt fest, dass die Einführung des Sozialhilfestopps NEE bei Personen, die nach dem 1.4.2004 ein Gesuch gestellt haben, relativ gut verlaufen ist. Die rückwirkende Einführung sowie die Anwendung des Sozialhilfestopps auf Personen, welche sich bereits mehrere Monate oder Jahre in den Kantonen befinden, haben jedoch Probleme verursacht.**

Das Monitoring zeigt, dass die Umsetzung des Sozialhilfestopps NEE für Personen, die sich seit längerer Zeit in der Schweiz aufhalten, den Kantonen Probleme bietet. Dazu kommen schwierige Einzelfälle mit grossem administrativem, organisatorischem und Betreuungsaufwand. Die schnellen Fristenläufe von Rechtskraft bis Ende der Kostenübernahme durch den Bund erfordern eine intensive innerkantonale Zusammenarbeit der verschiedenen betroffenen Stellen und bewirken einen zusätzlichen Koordinationsaufwand. Dies wird sich Ende 2004, mit dem Ablauf der Übergangsbestimmungen und der vollumfänglichen Auswirkung des Sozialhilfestopps, zusätzlich verstärken. Der Bund trägt dieser Situation mit der Verlängerung der Ausreisefrist für Personen mit länger dauerndem Verfahren sowie dem Forcieren einer rascheren Rechtskraftmitteilung Rechnung.

**Das BFF stellt fest, dass aus Sicht des Monitoring keine Aussagen zu den Auswirkungen einer Ausweitung des Sozialhilfestopps auf Personen mit negativem materiellem Entscheid gemacht werden können.**

Das vorliegende Monitoring erlaubt es aufgrund der kurzen Dauer des neuen Sozialhilferegimes nicht, umfassende Aussagen zu den Auswirkungen des Sozialhilfestopps zu machen. Die Datenbasis ist noch zu schmal und es bestehen beträchtliche Unsicherheiten über die Auswirkungen vor allem bei Personen, die sich schon seit längerem in der Schweiz befinden. Die Kantone drängen darauf, vor einer Ausweitung des Sozialhilfestopps auf eine neue Kategorie mindestens die Erfahrungen im Zusammenhang mit dem Auslaufen der Übergangsbestimmung Ende Jahr abzuwarten. Dies ist mit dem aktuellen Fahrplan der Beratung des Asylgesetzes durch die eidgenössischen Räte sichergestellt.

**Das BFF prüft Lösungen für die Problematik der unbegleiteten Minderjährigen.**

Bei den unbegleiteten Minderjährigen (unter 18 Jahre alt) besteht eine besondere Problematik. Die Kantone müssen diese wegen des übergeordneten internationalen Rechts unterbringen, erhalten vom Bund aber keine Sozialhilfepauschalen mehr. Das BFF hat diese Problematik erkannt und prüft Lösungen.

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Übersicht Nothilfeleistungen nach Kantonen .....	2
Abbildung 2: Übersicht Nothilfestrukturen .....	3
Abbildung 3: Vergleich der kantonalen Ausgaben mit den Bundespauschalen .....	5
Abbildung 4: Altersprofil der Personen mit rechtskräftigem NEE, April bis Juni 2004.....	6
Abbildung 5: Überblick über die NEE mit Rechtskraft nach dem 1.4.2004 .....	7
Abbildung 6: Überblick über die erfassten Personen mit NEE .....	8

## Abkürzungsverzeichnis

AS	Asylsuchende
AUPER	Automatisierte Personenregistratur (Datenbank des BFF)
BFF	Bundesamt für Flüchtlinge
GDK	Schweizerische Konferenz der Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
GUS	Gemeinschaft unabhängiger Staaten, ehemalige Sowjet-Republiken
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KKPKS	Konferenz der kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz
NEE	Nichteintretensentscheid
RK	Rechtskraft
SFH	Schweizerische Flüchtlingshilfe
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SODK	Schweizerische Konferenz der Sozialdirektorinnen und -direktoren
SRK	Schweizerisches Rotes Kreuz
UMA	unbegleitete Minderjährige
VKM	Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden

## Impressum

### **AutorInnenteam der Abteilung Finanzen und Soziales, Bundesamtes für Flüchtlinge:**

- Eveline Gugger Bruckdorfer
- Karin Zürcher
- Martin Michel
- Yves Tettamanti
- Marie-Claire Mathey

### **BFF-Begleitgruppe („Teilprojekt Monitoring“)**

- Hauptabteilung Asylverfahren: Lieske Schwartz, Martin Wende
- Hauptabteilung Aufenthalt und Rückkehr: Barbara Loos, Christoph Feldmann, Peter Wenger
- Ressourcenzentrum Wabern: Marc Elsener, André Michel

### **Externe Begleitgruppe Monitoring NEE**

- SODK: Weibel Albert, SO
- SODK: Rohrbach Gérald, VD
- GDK: Wolff Hans, UMSCO - Policlinique de Médecine, GE
- VKM: Varni Bruno, BS
- VKM: Dürst Erich, VD
- KKPKS: Keller Karin, KAPO ZH
- SKOS: Turrian Claude, VD
- Asylorganisation Zürich: Kunz Thomas
- Ausländeramt TG: Bruderer Rolf
- Departement des Innern AG: Bamert-Rizzo Andreas