



SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT
CONFÉDÉRATION SUISSE
CONFEDERAZIONE SVIZZERA
CONFEDERAZIUN SVIZRA

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Migration BFM

Monitoring NEE

Bericht zum 4. Quartal 2004

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

Bern-Wabern, 5. April 2005

Zusammenfassung

I. Vorwort

Der Bund überprüft zusammen mit den Kantonen in einem Monitoring, wie sich der Sozialhilfestopp für Personen mit rechtskräftigem Nichteintretensentscheid (NEE), welcher seit 1. April 2004 in Kraft ist, auswirkt. Dieser Bericht basiert auf den Monitoring Ergebnissen des 4. Quartals 2004. Zur Erfassung von Entwicklungen werden stellenweise die neun Monate nach Inkrafttreten der Entlastungsmassnahmen (April-Dezember 2004) insgesamt betrachtet.

II. Erkenntnisse und Schlussfolgerungen

Zahl der NEE: Im 4. Quartal 2004 erwachsen 831 NEE in Rechtskraft. Damit wurden seit Einführung der neuen Massnahmen (1.4.2004) 3'804 NEE rechtskräftig.

Kosten der Nothilfeleistungen (inkl. Gesundheitskosten): Insgesamt sind die Kosten der Kantone für Nothilfeleistungen von April bis Dezember 2004 (1,73 Mio. Franken) durch die ausgerichteten Bundespauschalen (2,33 Mio. Franken) gedeckt, da im ersten Quartal ein für die Kantone positiver Saldo zu verzeichnen war.

Im 4. Quartal bezogen 649 Personen Nothilfe. Dies entspricht ca. 17% der Gesamtzahl der seit dem 1.4.2004 in Rechtskraft erwachsenen NEE. Die Kantone richteten im 4. Quartal Nothilfeleistungen (inkl. medizinische Leistungen) in der Höhe von 698'000 Franken aus. Für die gleiche Zeitspanne entschädigt der Bund die Kantone mit Nothilfepauschalen in der Höhe von 499'000 Franken und Vollzugspauschalen von 30'000 Franken. Es entstand somit den Kantonen für ausgerichtete Nothilfeleistungen ein Defizit in der Höhe von 169'000 Franken. Dazu massgeblich beigetragen hat der Kanton Zürich.

Strukturkosten: Zusätzlich wiesen die Kantone Kosten für die Nothilfe-Unterbringung der Personen mit NEE von 923'000 Franken aus. Da es nicht Ziel des Bundes ist, durch die Schaffung und Finanzierung von Sonderstrukturen den Aufenthalt von Personen mit NEE zu verlängern, werden diese Kosten in der Bilanz der Aufwendungen der Kantone und der Abgeltungen des Bundes nicht angerechnet.

Entwicklung der Kosten im Kantonsvergleich: Die Kostenentwicklung bei den Nothilfeausgaben (Nothilfebezüge inkl. Gesundheitskosten) unterliegt in den einzelnen Kantonen von Quartal zu Quartal erheblichen Schwankungen, zeigt aber gesamthaft nach dem massiven Anstieg im 3. Quartal eine leicht rückläufige Tendenz im 4. Quartal. Die Zahl der Kantone, in denen die Bundespauschale von 600 Franken noch kostendeckend ist, liegt aktuell bei 15, ist aber rückläufig. 10 Kantone weisen im 4. Quartal eine „Unterdeckung“ auf (ZH, SH, GL, SG, SO, BE, BL, FR, GE, VS). Substantiell geprägt wurde die Kostenentwicklung durch die massive „Unterdeckung“ im Kanton Zürich.

Problematik des Kantons/der Stadt Zürich: Zum Defizit im 4. Quartal massgeblich beigetragen hat der Kanton Zürich. Dort wurden rund 43% aller Nothilfeleistungen ausgerichtet; die „Unterdeckung“ der Kosten betrug allein in diesem Kanton minus 219'000 Franken (Nothilfebezüge inkl. Gesundheitskosten). Die konsultierten Zürcher Behörden geben für diese Kostenentwicklung spezifische Probleme grosstädtischer Verhältnisse an. Es entspricht jedoch auch der erklärten Politik des Kantons, Personen, die unter den Sozialhilfestopp fallen, weitgehend von der Strasse fernzuhalten.

Irregulärer Aufenthalt und Delinquenz: Im polizeilichen Bereich wurden 553 Anhaltungen bei 360 Personen registriert. Rund 57% der Anhaltungen sind auf illegalen Aufenthalt zurückzuführen. Gut 6% der 3'804 Personen mit seit April rechtskräftigem NEE wurden aufgrund von Betäubungsmitteldelikten oder Vermögensdelikten angehalten. Der Sozialhilfestopp trägt damit auch weiterhin nicht zu einer Verschärfung der Sicherheitssituation bei.

Wirkung des Sozialhilfestopps auf Ausreise und Verbleib: 80% der 1'788 Personen mit NEE aus dem 2. Quartal wurden im 4. Quartal weder polizeilich noch als Nothilfebezüger erfasst. 55% der 1'788 Personen mit einem NEE, der im 2. Quartal rechtskräftig wurde, sind bis Ende 2004 nie in Erscheinung getreten. Im 4. Quartal sind noch 20% der 1'788 Personen in Erscheinung getreten. Definitive Schlussfolgerungen können noch nicht gezogen werden. Immerhin lässt sich tendenziell sagen, dass der Sozialhilfestopp die erhoffte Wirkung zeigt und die betroffenen Personen zumindest nach mehreren Monaten nicht mehr um Nothilfe ansuchen oder von der Polizei aufgegriffen werden. Die Entwicklung wird weiterhin zu beobachten sein.

Ausblick auf die Sondersituation im 1. Quartal 2005: Im ersten Quartal 2005 kommen als „potenzielle Nothilfebezüger“ die rund 4'800 Personen hinzu, welche unter die Übergangsregelung fallen. Es handelt sich dabei um Personen, welche vor dem 1. April 2004 einen rechtskräftigen NEE erhalten haben und die Schweiz bis spätestens Ende 2004 hätten verlassen müssen. Für diese Personengruppe hat der Bund den Kantonen die anfallenden Kosten bis längstens Ende 2004 mittels der ordentlichen Sozialhilfepauschalen abgegolten.

Inhaltsverzeichnis

1. Einführung	1
2. Nichteintretensentscheide und betroffene Personen	2
2.1 Analyse der vom Ausschluss betroffenen Personen	2
2.2 Erfasste Personen	3
2.3 Übergangsfälle	3
3. Kostenentwicklung in den Kantonen und Abgeltung durch den Bund	4
3.1 Der Nothilfebezug in den Kantonen	4
3.1.1 Besondere Merkmale im Zusammenhang mit dem Bezug von Nothilfe	4
3.1.2 Entwicklungen der Kosten im Kantonsvergleich.....	4
3.1.3 Die Entwicklung der Nothilfe in den einzelnen Kantonen	6
3.2 Unterbringungs-Strukturen	7
3.3 Gesundheitskosten	8
3.3.1 Individuelle Leistungen an Personen mit NEE.....	8
3.3.2 Allgemeine Entwicklungen in den Kantonen.....	9
3.4 Nothilfeentschädigung des Bundes	9
3.5 Vollzugspauschale des Bundes	9
3.6 Fazit	10
4. Weitere Auswirkungen	11
4.1 Öffentliche Sicherheit / Delinquenz	11
4.1.1 Anzahl Anhaltungen.....	11
4.1.2 Verteilung nach Kantonen	11
4.1.3 Verteilung nach Nationalitäten.....	11
4.1.4 Deliktarten und Delikthäufigkeit	12
4.1.5 Weiterführende Massnahmen.....	12
4.2 Situation in den Empfangsstellen des Bundes	12
4.3 Situation in den Kantonen	12
4.3.1 Verletzliche	12
4.3.2 Unbegleitete Minderjährige (UMA)	13
4.3.3 Rechtskraftmitteilung	14
4.4 Auswirkungen auf Städte und Gemeinden	14
4.5 Perspektive der Hilfswerke, Kirchen, Privaten und Betreuenden	14
4.6 Entscheide auf eidgenössischer sowie auf kantonaler Ebene	15
5. Blick über drei Quartale	16
5.1 Verbleib von Personen mit rechtskräftigem NEE	16
5.2 Wiederholter Bezug von Nothilfeleistungen	16
5.3 Wiederholtes Anhalten durch die Polizei	16
6. Schlussfolgerungen und Ausblick	17
7. Abbildungsverzeichnis	18
8. Abkürzungsverzeichnis	18
9. Impressum	19
Anhang I	20
Anhang II	21

1. Einführung

Der Bund überprüft zusammen mit den Kantonen in einem Monitoring, wie sich der Sozialhilfestopp für Personen mit rechtskräftigem Nichteintretensentscheid (NEE), welcher seit 1. April 2004 in Kraft ist, auswirkt. Ziel ist es, die Ausrichtung der Entschädigungen des Bundes auf ihre Richtigkeit sowie die Ausgestaltung der Nothilfe auf ihre Angemessenheit zu überprüfen. In den vierteljährlich erscheinenden Monitoring Berichten soll zusätzlich das Verhalten der Personen mit NEE bezüglich Ausreise und Delinquenz betrachtet werden.

Erstmals wurde der Bericht in der neu gegründeten „Kontaktgruppe Monitoring“ diskutiert. Diesem Gremium gehören neben den Vertretern/-innen des Bundesamtes für Migration Vertreter der KKJPD, der SODK und der VKM an. Das Gremium dient als Austauschplattform auf höherer Verwaltungsstufe für Fragen betreffend die Ergebnisse und die Berichterstattung des Monitoring und als Diskussionsforum für Fragen, welche durch das Monitoring aufgeworfen werden. Im Gegensatz zur weiterhin bestehenden externen Begleitgruppe befasst sie sich mit den Ergebnissen aus strategischer und weniger aus operationeller Sicht.

Der vorliegende dritte Bericht bezieht sich auf das 4. Quartal 2004. Die quantitativen Daten stammen aus den Erhebungsformularen zum Nothilfe- und zum polizeilichen Bereich, welche von den Gemeinden und Polizeistellen ausgefüllt werden.

Wie bereits im letzten Bericht werden die Ergebnisse mit dem Vorquartal verglichen. Im Kapitel 5 wird erstmals die Entwicklung seit Einführung der neuen Massnahmen dargestellt.

2. Nichteintretensentscheide und betroffene Personen

2.1 Analyse der vom Ausschluss betroffenen Personen

In den Monaten Oktober bis Dezember 2004 erwuchsen 831 NEE in Rechtskraft. Damit wurden seit Einführung der neuen Massnahmen (1.4.2004) 3'804 NEE rechtskräftig.

Gegenüber dem 3. Quartal hat die Anzahl der rechtskräftigen NEE um 30% abgenommen. Bei gleich bleibendem Anteil der Nichteintretensentscheide an der Anzahl erstinstanzlich behandelte Gesuche gegenüber dem Vorjahr (2004: 27%, 2003: 29%) widerspiegelt sich darin zeitverzögert der starke Rückgang der Asylgesuche im Jahre 2004 gegenüber dem Vorjahr (-32%).

Einen rechtskräftigen NEE erhielten 679 männliche und 152 weibliche Personen. Es überwiegen weiterhin stark die jungen Leute. Drei Viertel waren jünger als 30 Jahre, 15% jünger als 18 Jahre.

Seit der Einführung des Sozialhilfestopps am 1.4.2004 sind bei den Personen mit rechtskräftigem NEE in etwa dieselben Nationalitäten stark vertreten, vorab Serbien und Montenegro, Bulgarien, Georgien, Nigeria, Algerien und Guinea (s. Anhang 1). Auffällig ist lediglich der markante Rückgang des Anteils der Personen mit unbekannter Nationalität von 22% im 3. Quartal auf 14% im 4. Quartal 2004. Für diesen Rückgang gibt es noch keine schlüssigen Erklärungen.

Nichteintretensentscheide nach Verfahrensdauer

Der prozentuale Anteil der NEE, die nach weniger als 30 Tagen rechtskräftig werden, nimmt seit dem 2. Quartal 04 stetig zu. Der Anteil der NEE, die nach einer Verfahrensdauer von einem Jahr und mehr Rechtskraft erlangen, beträgt weniger als 10%.

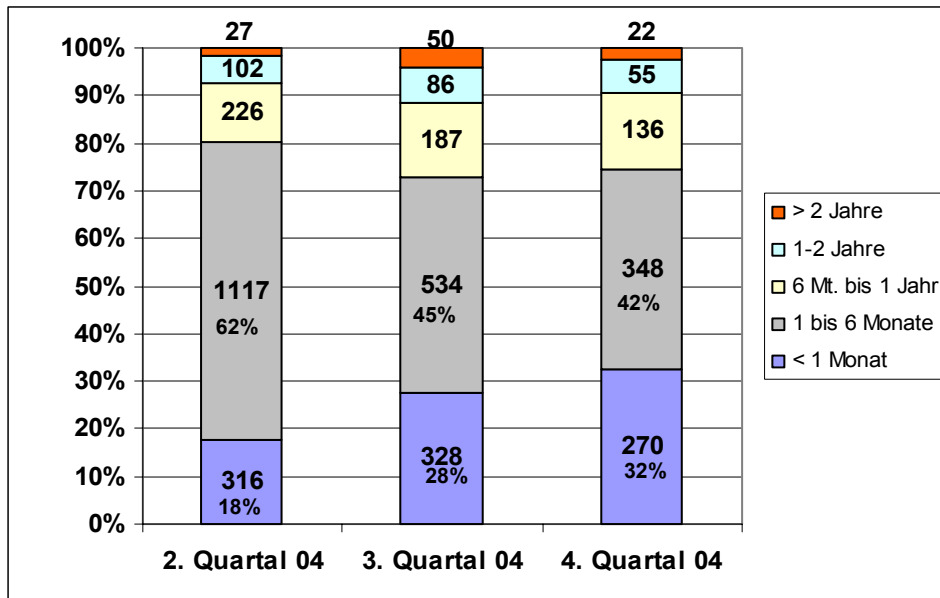


Abbildung 1: Rechtskräftige NEE nach Verfahrensdauer

Nichteintretensentscheide in den ES und in den Kantonen:

Die NEE, die in den Monaten Oktober bis Dezember 2004 rechtskräftig wurden, waren je zur Hälfte in der Empfangsstelle und in den Kantonen gefällt worden. Der Anteil der rechtskräftigen NEE, die in den Empfangsstellen gefällt worden war, stieg damit gegenüber dem Vorquartal stark an (3. Quartal: 39%). 372 Personen (45% von 831) mussten nicht in die Kantone transferiert werden, weil ihr NEE bereits in den ES rechtskräftig wurde. Im Vorquartal hatte der Anteil dieser Kategorie 31% betragen.

Die grosse Mehrheit der Personen mit einem rechtskräftigen NEE geht unkontrolliert aus dem Asylbereich weg. Dies ist nicht weiter erstaunlich, denn mit dem Ausschluss aus der Sozialhilfe ist beabsichtigt, dass die Personen mit einem rechtskräftigen NEE selbstverantwortlich ausreisen. Ausserdem ist daran zu erinnern, dass die unkontrollierten Abreisen in den vergangenen Jahren regelmässig an erster Stelle der Abgänge aus dem Asylbereich figurieren (Im Jahre 2004 reisten 10'525 Personen oder 53,3% unkontrolliert aus).

2.2 Erfasste Personen

Im 4. Quartal 2004 sind mit den kantonalen Erhebungen 865 Personen erfasst worden. Dies sind 23% der 3'804 seit April 2004 rechtskräftigen Nichteintretensentscheide. 649 Personen oder 17% der 3'804 haben Nothilfeleistungen erhalten, 360 Personen sind polizeilich erfasst worden¹.

2.3 Übergangsfälle

Bei Inkrafttreten des Sozialhilfestopps am 1. April 2004 gab es rund 4'800 Fälle mit einem bereits rechtskräftigen Nichteintretensentscheid. Für diese so genannten Übergangsfälle leistete der Bund bis Ende 2004 die ordentlichen Abgeltungen, sofern diese Personen sich bis dahin noch in den Asylstrukturen befanden. Spätestens bis zum 1.1.2005 hätten diese Personen die Schweiz selbstständig verlassen müssen. Sollten sie sich am 1.1.2005 trotzdem noch in der Schweiz aufhalten und in eine Notlage geraten, gewähren die Kantone auf Antrag Nothilfe. Übergangsfälle werden demzufolge erst ab dem 1. Quartal 2005 im Monitoring berücksichtigt.

Von den oben erwähnten 4'800 Personen sind bis Ende 2004 500 Personen kontrolliert ausgereist oder zurückgeführt worden. Von den verbleibenden 4'300 Personen, die sich allenfalls noch in der Schweiz aufhalten und um Nothilfe nachsuchen könnten, befanden sich Ende Jahr gemäss einer Umfrage des BFM noch rund 1'250 Personen tatsächlich in den Asylstrukturen, davon 800 Personen im Kanton Zürich. Vom Kanton ZH liegen keine Angaben über die Gründe vor, weshalb diese Personen in den Strukturen geblieben sind. Von den anderen Kantonen wird zum Teil geltend gemacht, es handle sich um Personen, bei welchen ein Weggang aufgrund persönlicher Merkmale (Herkunftsland, Familien, Personen mit medizinischen Problemen) schwierig zu vollziehen sei.

Mit der Ausdehnung des Nothilfestopps per 1.1.2005 auf sämtliche Übergangsfälle sind diese im Monitoring ab 1. Quartal 2005 ebenfalls zu berücksichtigen und die Zahlen aus diesem Quartal könnten dadurch nicht unwesentlich beeinflusst werden.

¹ 144 Personen wurden sowohl im Nothilfe- als auch im Polizeibereich erfasst. Deshalb ist die Summe der Nothilfebeziehenden und der polizeilich Angehaltenen um 144 höher als das Gesamttotal der erfassten Personen.

3. Kostenentwicklung in den Kantonen und Abgeltung durch den Bund

3.1 Der Nothilfebezug in den Kantonen

In den Monaten Oktober bis Dezember 2004 haben die Kantone Nothilfeleistungen für 567 Personen ausgerichtet. Dazu kommen 82 Personen, bei denen Nothilfe lediglich in Form von Gesundheitskosten angefallen sind. Diese insgesamt 649 Personen entsprechen rund 17% der 3'804 von April bis Dezember 2004 rechtskräftig gewordenen NEE.

Erstmals konnten im 4. Quartal auch die Daten des Kantons Zürich mitberücksichtigt werden. Dies erklärt den massiven Anstieg der Anzahl Nothilfebeziehender gegenüber dem Vorquartal (379 Personen). Ohne Kanton Zürich ist gesamtschweizerisch ein Rückgang gegenüber dem Vorquartal von rund 17% festzustellen.

3.1.1 Besondere Merkmale im Zusammenhang mit dem Bezug von Nothilfe

Nationalität der Bezüger/innen

Von 231 Personen, die im 4. Quartal 2004 Nothilfe erhielten (35% von 649) war die Nationalität unbekannt. Dieser Anteil ist deutlich höher als der Anteil der Personen mit unbekannter Nationalität an der Gesamtheit der rechtskräftigen Nichteintretensentscheide (21%, vgl. Tabelle 1).

Im Vergleich zum Anteil Personen mit rechtskräftigem NEE deutlich untervertreten sind die Nothilfebezüger/-innen aus Serbien und Montenegro, Bosnien-Herzegowina und der Türkei. Dies deutet darauf hin, dass die Wahrscheinlichkeit eines erfolgreichen Vollzugs der Wegweisung bei Wiederauftauchen den Entscheid, Nothilfe zu beziehen, wesentlich beeinflusst.

Auswirkungen der Verfahrensdauer auf den Bezug von Nothilfe

Bei 75 Personen, die im 4. Quartal 2004 Nothilfe erhielten (11,5% von 649) betrug die Dauer zwischen Asylgesuch und Rechtskraft des Nichteintretensentscheides weniger als 30 Tage. Der Anteil der Personen mit kurzer Verfahrensdauer unter den Nothilfebeziehenden ist damit deutlich geringer als der Anteil dieser Personengruppe an der Gesamtheit der rechtskräftigen Nichteintretensentscheide (24%). Damit wird die Hypothese gestützt, dass kurze Verfahren und rasche Klarheit über eine geringe Aussicht auf einen weiteren legalen Verbleib in der Schweiz eine rasche Aus- und Weiterreise begünstigen und die Neigung, Nothilfe zu beziehen, vermindern.

3.1.2 Entwicklungen der Kosten im Kantonsvergleich

In der Mehrheit der Kantone (15) reicht der vom Bund mit der Pauschale von 600 Franken abgeltete Betrag zur Deckung der Nothilfekosten aus (s. Abb. 2). Zehn - allerdings mehrheitlich zahlenmässig bedeutsame - Kantone weisen eine "Unterdeckung" auf (ZH, SH, GL, SG, SO, BE, BL, FR, GE, VS). Beim Kanton ZG ist die Datenlage unklar.

Kanton	Anzahl Nothilfe beziehende Personen	Anzahl Tage Total	Total Kosten (ohne medizinische)	Durchschnittskosten pro Person pro Tag	Zugewillte Personen mit rechtskräftigem NEE im 4. Quartal	Nothilfeabgeltungen Bund für das 4. Quartal	Bundesabgeltungen minus Kosten (ohne Gesundheitskosten)	Bundesabgeltungen minus Kosten (Gesundheitskosten berücksicht.)
AG	5	37	668	18	73	43'800	43'132	41'634
AI	0	0	0		0	0	0	0
AR	0	0	0		6	3'600	3'600	3'600
BE	79	2'757	71'401	26	115	69'000	-2'401	-23'267
BL	19	754	23'371	31	30	18'000	-5'371	-7'492
BS	4	129	2'437	19	20	12'000	9'564	9'564
FR	16	570	19'782	35	24	14'400	-5'382	-5'713
GE	32	**	22'413		24	14'400	-8'013	-8'013
GL	1	10	205	21	1	600	395	-151
GR	0	0	0		26	15'600	15'600	15'600
JU	1	77	2'695	35	9	5'400	2'705	1'724
LU	9	220	11'674	53	55	33'000	21'326	20'290
NE	10	224	8'960	40	29	17'400	8'440	2'030
NW	0	0	0		3	1'800	1'800	1'800
OW	6	**	713		3	1'800	1'088	96
SG	20	918	43'562	47	44	26'400	-17'162	-20'072
SH	11	646	26'599	41	7	4'200	-22'399	-24'051
SO	43	2'067	39'902	19	34	20'400	-19'502	-26'610
SZ	9	357	10'708	30	23	13'800	3'092	1'141
TG	2	31	900	29	30	18'000	17'100	12'857
TI	8	178	3'337	19	40	24'000	20'663	17'305
UR	0	0	0		4	2'400	2'400	2'377
VD	25	787	16'524	21	67	40'200	23'676	8'321
VS	11	506	18'520	37	20	12'000	-6'520	-7'377
ZG	2	**	**		7	4'200		
ZH	254	17'172	273'113	16	137	82'200	-190'913	-218'629
TOTAL	567	27'440	597'484	22	831	498'600	-98'884	-199'695

Abbildung 2: Übersicht individuelle Nothilfeleistungen nach Kantonen

Ein Vergleich zwischen den Kosten und den Bundesabgeltungen hat zu berücksichtigen, dass die Meldungen der Kantone über die angefallenen Nothilfekosten nicht einheitlich sind. Teilweise sind erhöhte Kosten für die Unterbringung in Sonderstrukturen enthalten (Verletzte), teilweise wurden gar keine Unterbringungskosten geltend gemacht, teilweise könnten auch unerwünschte Strukturelemente enthalten sein (u.a. Betreuung).

Derzeit ist es nicht möglich, aus den kantonalen Unterschieden, die sich aus dem Vergleich zwischen Nothilfekosten und Bundesabgeltungen und den verschiedenen kantonalen Nothilfe-Systemen ergeben, Muster abzuleiten und Schlüsse zu ziehen. Insbesondere erscheint eine kantonale Politik mit teureren, aber restriktiven Strukturen nicht notwendigerweise weniger wirksam als ein kostengünstiges, aber für um Nothilfe

Ansuchende relativ leicht zugängliches Nothilfesystem. Diese Aspekte sind weiter zu beobachten.

3.1.3 Die Entwicklung der Nothilfe in den einzelnen Kantonen

Die Kantone erhalten für jede ihnen zugeteilte Person mit einem rechtskräftigen NEE eine einmalige Nothilfeentschädigung von 600 Franken. Während die ausgerichteten Nothilfeentschädigungen an die Kantone aufgrund der sinkenden Anzahl rechtskräftiger NEE im Verlauf der letzten drei Quartale deutlich zurückgegangen sind, hat die Anzahl der Nothilfe beziehenden Personen nicht im gleichen Mass abgenommen. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass eine bestimmte Anzahl von Personen, deren NEE in früheren Quartalen rechtskräftig wurde, fortgesetzt auch in darauf folgenden Quartalen Nothilfe bezieht.

	2. Quartal	3. Quartal	4. Quartal
Anzahl Nothilfe beziehende Personen	394	626	567
Anzahl rechtskräftige NEE	1'788	1'185	831

Abbildung 3: Vergleich der Anzahl Nothilfebezüger/-innen mit dem Total Personen mit NEE

Neben diesem grundsätzlichen Verlauf weisen die Kantone ein stark unterschiedliches Verhältnis zwischen den Ausgaben und den Entschädigungen aus. Trotz eingeschränkter Interpretierbarkeit der verfügbaren Daten sind zwei Erklärungsmuster erkennbar.

Unter den Kantonen, welche die Nothilfearaufwendungen mit den Bundesentschädigungen nicht zu decken vermögen, sind Kantone mit grossen Städten (ZH, GE, BE) oder Kantone mit grösseren städtischen Zentren von mindestens regionaler Bedeutung (FR, SG). Die Anziehungskraft von städtischen Zentren auf Personen mit einem rechtskräftigen NEE zeigt sich auch darin, dass vier von sechs Kantonen, in denen sich die grössten Städte der Schweiz befinden (ZH, GE, BS, BE, VD, SG) ein negatives Ergebnis aufweisen.

Eine spezifische Problematik stellt die Situation im Kanton Zürich dar. Im 4. Quartal sind 43% der Nothilfekosten (Gesundheitskosten inkl.) allein im Kanton Zürich angefallen. Die Nothilfeabgeltungen des Bundes reichten nicht aus, um die kantonalen Aufwendungen zu decken. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass im Kanton Zürich Personen mit einem rechtskräftigen NEE nach Eintreten der Rechtskraft häufig nahtlos in ein Nothilferegime übertreten, sogar ohne Wechsel des Unterbringungsortes, und in der Folge häufig für einen längeren Zeitraum Nothilfe beziehen. Dies entspricht der Politik des Kantons, von der Sozialhilfe ausgeschlossene Personen, weitgehend von der Strasse fernzuhalten. Nicht zuletzt deshalb ist die mittlere Unterstützungsdauer pro Person mit 68 Tagen sehr hoch. Ausserdem ist der Anteil der Nothilfebeziehenden, die bereits in mindestens einem Vorquartal Nothilfe bezogen, im Kanton Zürich mit 70% überdurchschnittlich (Kantonsdurchschnitt ohne Zürich 42%).

Ein positives Ergebnis zwischen Nothilfeausgaben und Bundesabgeltungen scheint sich für Kantone abzuzeichnen, welche die Beherbergung von Personen mit einem NEE wenig attraktiv gestalten (VD, ZG: Zivilschutzanlagen) oder abgelegene Nothilfeunterkünfte zur Verfügung stellen (TI). Letzteres lässt sich auch am Beispiel des Kantons Bern zeigen. Mit dem Nothilfeangebot bis Ende November auf dem Jaunpass - teuer im Unterhalt, aber abgelegen - erreichte dieser Kanton insgesamt ein positives Ergebnis. Dagegen erwies sich die im Dezember 2004 eröffnete, zwar günstigere, aber geographisch besser zugängliche

Zwischenlösung in Lyss (vor Eröffnung der Nothilfestruktur Stafelalp) als nachteilig für die Entwicklung der kantonalen Nothilfeausgaben².

Die Arbeitsgruppe hat eine Reihe weiterer Einflussgrössen zur Erklärung der kantonalen Unterschiede geprüft, bisher ohne schlüssige Erkenntnisse. Unter anderem wurden folgende Einflussfaktoren überprüft:

- Einfluss unterschiedlicher kantonaler Vollzugsregimes auf das Nothilfeergebnis
- Einfluss der geographischen Lage eines Kantons und der Standorte von Empfangsstellen
- Ausgestaltung der Nothilfe in Form von Sach- oder Geldleistungen
- Kantonale Unterschiede des Anteils Nothilfe beziehender Personen, die ihr Gesuch vor der Einführung des Sozialhilfestopps am 1.4.2004 gestellt hatten.

3.2 Unterbringungs-Strukturen

Für die Umsetzung der Nothilfe unterhalten viele Kantone besondere Unterbringungsstrukturen. Es liegt nicht im Interesse des Bundes, dass Strukturen für Personen mit NEE entstehen und unterhalten werden, da länger dauernde Aufenthalte bei diesem Personenkreis der Zielsetzung einer umgehenden und eigenständigen Ausreise widersprechen. Der Bund übernimmt deshalb grundsätzlich keine Strukturkosten. Die von den Kantonen gemeldeten Kosten für den Betrieb von Nothilfestrukturen steigen seit dem 2. Quartal 2004 stetig an. Dieser Anstieg beruht grösstenteils auf der Meldung zusätzlicher Unterbringungsmöglichkeiten und nicht auf einer Erhöhung der Kosten von bereits in Vorquartalen bestehenden Strukturen.

Kanton	Plätze	Kosten (Betrieb, Betreuung,) in Fr.	Durchschnittskosten p/Nacht in Fr.	Bemerkungen
AG	71	47'300	7.40	KU Villnachern (Männer); KU Birr (Familien)
BE	Nach Bedarf	239'300	26.60	Okt-Nov. Minimalzentrum Jaunpass: Kostenanteil entsprechend Anteil an Personen mit NEE an den Übernachtungen (80%) Dez. Durchgangszentrum Kappelen-Lyss
BL	60	k.A.		Nothilfezentrum Muttenz, eröffnet per 7.12.04
FR	20	60'200	33.00	Centre de la Poya, Pavillon NEM
GR	10	24'900	27.70	Strafanstalt Realta
JU	3	7'200	27.00	Foyer 1 ^{er} accueil Belfond
OW	4	1'200	3.30	Wohnung
SG		3'000		Zivilschutzanlage Oberbüren
SO	10	13'600	15.10	Notunterkunft Bellach
SZ	12	19'300	17.90	Zivilschutzanlage Chaltbach
TG	6	5'300	9.70	Teil Kollektivunterkunft
TI	36	22'500	7.00	Bis 1.11.04: Centre d'accueil NEM Monte-Ceneri Ab 2.11.04: Camorino, Place sanitaire de secours
UR	6	1'200	2.20	3-Zimmerwohnung
VD	35	212'300	67.40	Abris de protection civile, Lausanne

² Als Folge eines Verwaltungsgerichtsentscheides ist der Kanton Bern gehalten, im Bedarfsfall Nothilfe zu leisten ungeachtet dessen, ob eine Person mit einem rechtskräftigen NEE mit den Behörden kooperiert oder nicht. Mögliche Auswirkungen aus diesem Gerichtsentscheid sind, wenn überhaupt erst im 1. Quartal 2005 zu erwarten.

ZG	30-40	55'400	15.40	Zivilschutzanlage Zug
ZH	90	209'800	25.90	Nothilfeunterkunft Uster
Total		922'500		

Abbildung 4: Übersicht Nothilfestrukturen

3.3 Gesundheitskosten

3.3.1 Individuelle Leistungen an Personen mit NEE

Über den Zeitraum von Oktober bis Dezember 2004 gewährten 20 Kantone den Personen mit rechtskräftigem NEE medizinische Leistungen im Umfang von 100'811 Franken. Bei 45'193 Franken handelt es sich dabei um reine Krankenkassen-Prämien. Der grösste Teil der Kosten fiel auf die Kantone Bern und Zürich.

201 Männer und 51 Frauen bezogen medizinische Leistungen. Darunter waren 41 minderjährige Personen.

91 Personen, die im beobachteten Quartal medizinische Leistungen beanspruchten, haben einen NEE, der im vorhergehenden Quartal rechtskräftig wurde, während bei 76 Personen der NEE im 2. Quartal 2004 in Rechtskraft erwuchs.

Kanton	Personen		Medizinische Leistungen	Kanton	Personen		Medizinische Leistungen
	Anzahl	%	Fr.		Anzahl	%	Fr.
AG	2	0.79	1'498	NW	0	0.00	0
AI	0	0.00	0	OW	3	1.19	992
AR	0	0.00	0	SG	4	1.59	2'910
BE	68	26.98	20'866	SH	4	1.59	1'652
BL	6	2.38	1'761	SO	23	9.13	7'108
BS	0	0.00	0	SZ	5	1.98	1'951
FR	2	0.79	331	TG	6	2.38	4'243
GE	0	0.00	0	TI	8	3.17	3'358
GL	2	0.79	546	UR	1	0.40	23
GR	0	0.00	0	VD	39	15.48	15'355
JU	1	0.40	981	VS	3	1.19	1'215
LU	2	0.79	1'036	ZG	2	0.79	857
NE	9	3.57	6'410	ZH	62	24.60	27'716
				Total	252	100	100'811

Abbildung 5: Übersicht medizinische Leistungen

3.3.2 Allgemeine Entwicklungen in den Kantonen

Auch in diesem Beobachtungsquartal wurden die Kantonsärzte/-innen von BE, BS, GE, SG, SZ, TI, VD und ZH nach konkreten Auswirkungen auf ihre tägliche Arbeit sowie nach der geschätzten Höhe der Kosten für unversicherte Personen mit NEE befragt.

Die Kantonsärzte/-innen von BE, BS, SG und ZH haben bisher keine Auswirkungen auf ihre Arbeit festgestellt.

In den Kantonen SZ, GE, TI und VD haben sich erste Auswirkungen der Systemänderung bemerkbar gemacht. In SZ wurden Anfragen zur Finanzierung von nötigen Behandlungen, vor allem für drogensüchtige Patienten/-innen, gestellt. In GE wurden im beobachteten Quartal neun neue Patienten/-innen behandelt. Die Kosten beliefen sich auf rund 18'000 Franken³.

Im Kanton VD wurden zwischen dem 1. April 2004 und Ende Dezember 2004 55 Personen mit NEE im durchschnittlichen Alter von 26 Jahren behandelt. Darunter befinden sich 11 besonders komplexe Fälle. Diese wurden dem Kantonsarzt gemeldet. Dies zeigt, dass die Kantonsärzte/-innen nicht über alle Patienten/-innen mit NEE informiert sind, sondern nur über diejenigen mit hohen Kosten verursachenden oder schweren Erkrankungen. Depressionen, Suizidgedanken, Schizophrenie und HIV sind einige der festgestellten Diagnosen. Vor allem die psychiatrischen Fälle stellen ein grösseres Problem dar.

3.4 Nothilfeentschädigung des Bundes

Für die NEE, die im 4. Quartal 2004 rechtskräftig wurden, richtet der Bund den Kantonen rund 500'000 Franken an Nothilfeentschädigungen aus. Eine Aufstellung nach Kantonen findet sich in Abbildung 2 in Kapitel 3.1.2.

3.5 Vollzugspauschale des Bundes

Von Oktober bis Dezember 2004 sind durch die Kantone in 30 Fällen Vollzugsentschädigungen von je 1'000 Franken abgerechnet worden. Es ist zu erwarten, dass mit einiger Verzögerung noch Vollzugsentschädigungen zu allen drei vergangenen Quartalen 2004 geltend gemacht werden.

³ Seit 1. April 2004 bis Ende Dezember 2004 wurden in GE insgesamt 18 Personen behandelt. Die verursachten Kosten beliefen sich auf 115'492 Franken.

3.6 Fazit

Die Kantone richteten Nothilfeleistungen (inkl. medizinische Leistungen) in der Höhe von 698'000 Franken aus. Für die gleiche Zeitspanne entschädigt der Bund die Kantone mit Nothilfepauschalen in der Höhe von 499'000 Franken und Vollzugspauschalen von 30'000 Franken. Es entstand somit den Kantonen für ausgerichtete Nothilfeleistungen ein Defizit in der Höhe von 169'000 Franken. Insgesamt sind die Kosten der Kantone für Nothilfeleistungen von April bis Dezember 2004 durch die ausgerichteten Bundespauschalen gedeckt, da im ersten Quartal ein für die Kantone positiver Saldo zu verzeichnen war.

Bezogen auf die drei ersten Quartale seit Einführung des Sozialhilfeausschlusses der NEE präsentiert sich die Situation wie folgt:

	2. Quartal 2004	3. Quartal 2004	4. Quartal 2004
Nothilfeentschädigung des Bundes	1'073'000.--	711'000.--	499'000.--
Vollzugsentschädigung des Bundes	2'000.--	23'000.--	30'000.--
Individuelle Nothilfe durch die Kantone (inkl. Versicherungskosten und medizinische Leistungen)	- 253'000.--	- 776'000.--	- 698'000.--
Saldo	+ 822'000.--	- 42'000.--	-169'000.--

Abbildung 6: Vergleich der kantonalen Nothilfekosten mit den Bundespauschalen

4. Weitere Auswirkungen

4.1 Öffentliche Sicherheit / Delinquenz

4.1.1 Anzahl Anhaltungen⁴

Im 4. Quartal 2004 wurden bei insgesamt 553 Anhaltungen 360 Personen erfasst⁵. Etwa 75% dieser Personen haben einen rechtskräftigen NEE, der in den Vorquartalen entschieden wurde.

57% der Anhaltungen sind auf illegalen Aufenthalt zurückzuführen. Bei 45% der Personen ist die Anhaltung ausschliesslich mit illegalem Aufenthalt begründet.

4.1.2 Verteilung nach Kantonen

Die Anhaltungen wurden hauptsächlich in den Kantonen AG, BE, BS, GE, SO, SG und ZH vorgenommen. Die Kantone der Innerschweiz (mit Ausnahme SZ), sowie AI, TG, JU und VS melden wenig Anhaltungen von Personen mit NEE (s. Anhang II).

In den Kantonen BS und GE wurden besonders viele Personen aufgegriffen, welche nicht dem Kanton zugeteilt sind: BS 91%, GE 70%. Die Kantone ZH, SO und BE weisen ebenfalls relativ viele kantonsexterne Aufgegriffene auf (33%, 33% und 25%)⁶. Diese Zahlen lassen vermuten, dass die Städte einen gewissen Anziehungseffekt ausüben und Basel und Genf besonders davon betroffen sind⁷.

4.1.3 Verteilung nach Nationalitäten

Die prozentuale Verteilung der von der Polizei aufgegriffenen Personen zeigt, dass die Gruppe von „Personen mit unbekannter Herkunft und Nationalität“, Personen aus Guinea, Personen aus Algerien und - in geringerem Masse - Personen aus Georgien, im Verhältnis zu ihrem Anteil an den rechtskräftigen NEE häufiger angehalten werden. Personen aus Serbien und Montenegro sowie der Türkei werden verhältnismässig seltener polizeilich angehalten. Dies kann mit einem besseren sozialen Netz, wie auch mit einer einfacheren Vollzugspraxis erklärt werden. Die Verteilung der Nationalitäten der aufgegriffenen Personen stimmt überdies auch ungefähr mit jener bei den Nothilfebezügern überein, was evtl. darauf zurückzuführen ist, dass Nothilfebezügler oft auch polizeilich gemeldet sind.

⁴ **Korrigenda:** Im Bericht zum 3. Quartal 2004 fehlten die polizeilichen Daten vom Kanton Zug. Es wurden dort 4 Personen 5-mal angehalten. Somit wurden im 3. Quartal bei 409 Anhaltungen 292 Personen erfasst. Wir werden die Daten im Jahresbericht aufnehmen.

⁵ Personen, die in mehreren Kantonen aufgegriffen wurden, sind nur einmal gezählt. Im Anhang II ist die Aufstellung nach Kantonen zu finden. Personen, die in mehreren Kantonen aufgegriffen wurden, sind dabei mehrfach gezählt (N=408 Personen).

⁶ Kantone mit kleinen Fallzahlen wurden vernachlässigt.

⁷ Ob dies daran liegt, dass es Grenzstädte sind oder daran, dass aufgrund der kleinen Kantonsgrösse die Wahrscheinlichkeit für die Anwesenheit kantonsexterner Personen grösser ist, kann nicht gesagt werden.

4.1.4 Deliktarten und Delikthäufigkeit

Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl Anhaltungen und die drei am häufigsten vorkommenden Deliktarten im Vergleich zum 2. und 3. Quartal 2004. Erstmals wurden bei der Aufzählung der Delikte auch die Zweitnennungen berücksichtigt.

Deliktarten (Mehrfachnennungen)	2. Quartal	3. Quartal	4. Quartal
Anhaltungen Fälle	265	404	553
ausschliesslich illegaler Aufenthalt	117	212	250
Betäubungsmitteldelikte	35	67	91
Vermögensdelikte	24	44	68

Abbildung 7: Die drei häufigsten Delikte verglichen mit den Vorquartalen

Die Anzahl Anhaltungen und Delikte hat von Quartal zu Quartal zugenommen. Die Zahl der Vermögens- und Betäubungsmitteldelikte ist aber insgesamt immer noch tief. Delikte gegen die Integrität von Personen (leichte und schwere Gewaltdelikte, Drohung und Nötigung) sind in allen drei Quartalen selten (vgl. für das 4. Quartal Anhang II).

Von den aufgegriffenen Personen ist rund ein Viertel bereits in einem Vorquartal erfasst worden. Gut 6% der 3'804 Personen mit seit April rechtskräftigem NEE wurden aufgrund von Betäubungsmitteldelikten oder Vermögensdelikten angehalten. Dies bedeutet eine leichte Zunahme auf insgesamt tiefem Niveau.

4.1.5 Weiterführende Massnahmen

Im Vergleich zu den beiden Vorquartalen können bei der Häufigkeit der Anordnung von Ausschaffungshaft keine grösseren Differenzen festgestellt werden (50, 54, 51). Die Zahl der Rückführungen von im gleichen Quartal Angehaltenen hat hingegen leicht zugenommen (2, 5, 10).

In Bezug auf die Anzahl Personen mit angeordneter Untersuchungshaft ist nach einem Anstieg zwischen dem 2. und 3. Quartal kein Unterschied mehr feststellbar (43, 72, 69).

4.2 Situation in den Empfangsstellen des Bundes

Die Situation in den Empfangsstellen (ES) hat sich im Vergleich zum Vorquartal kaum verändert. Die Personen mit NEE werden vom Betreuungspersonal sowie von den anderen Asylsuchenden über die Auswirkungen des NEE informiert. Der Weggang aus der ES spielt sich freiwillig ab und führt nur sehr selten zu Problemen. Wie bereits im letzten Bericht festgestellt, informieren die Hilfswerke die betroffenen Personen detailliert, legen jedoch nicht systematisch Rekurs ein.

4.3 Situation in den Kantonen

4.3.1 Verletzliche

Der Kanton Solothurn meldet, dass er Personen mit NEE auf die Strasse gestellt hat, die in der Folge aufgrund ihrer Verletzlichkeit wieder in die Zentren aufgenommen werden mussten. Es handelt sich dabei um Verunfallte, Kranke, Schwangere oder allein stehende Mütter. Diese Personen verursachten hohe Unterbringungskosten zu Lasten des Kantons.

Im Kanton Tessin wurden vier Tuberkulose-Fälle festgestellt, auch bei NEE, wobei diese Personen vorläufig aufgenommen wurden und somit nicht dem Sozialhilfestopp unterliegen. Grundsätzlich kann die Systemänderung mit dem Sozialhilfestopp nach Auskunft des Kantonsarztes bewirken, dass Betroffene in Behandlung aus Verunsicherung untertauchen, was mit einem minimalen Ansteckungsrisiko verbunden wäre.

Die Gruppe Monitoring ist zurzeit dabei, die Dossiers der Verletzlichen zu untersuchen, über die sie von den Kantonen Angaben erhalten hat. Das Ergebnis wird Eingang in den Jahresbericht finden.

4.3.2 Unbegleitete Minderjährige (UMA)

Von Oktober bis Dezember 2004 erhielten 37 als unbegleitete Minderjährige (UMA) eingereiste Personen einen rechtskräftigen NEE.

Zum ersten Mal sind in den folgenden Auswertungen über die erfassten UMA auch die Daten des Kantons Zürich enthalten, daher die deutliche Zunahme der Erfassungen. 76 UMA wurden in der beobachteten Periode erfasst. Der NEE von 37 dieser Personen trat im Vorquartal in Rechtskraft. 25 UMA haben einen NEE mit Rechtskraft zwischen dem 1. April und dem 30. Juni 2004, und nur 14 UMA haben einen NEE mit Rechtskraft im Beobachtungsquartal.

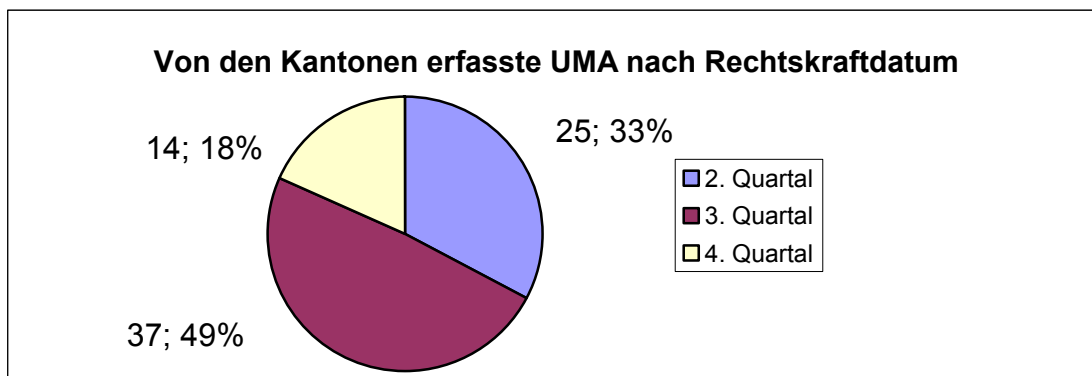


Abbildung 8: Von den Kantonen erfasste UMA nach Rechtskraftdatum

Die meisten der 32 von der Polizei erfassten UMA (57 Anhaltungen), wurden aufgrund ihres irregulären Aufenthaltes angehalten. Als weitere Anhaltegründe wurden angegeben: 9 Delikte gegen das Betäubungsmittelgesetz (7 Personen) und 6 Diebstähle (5 Personen). Eine Person unter 16 Jahren wurde von der Polizei angehalten und in Ausschaffungshaft genommen. 54 UMA (84 Fälle) bezogen Nothilfe. Nur eine Person unter 16 Jahren ersuchte um Nothilfe. 10 UMA wurden sowohl auf dem Nothilfe- wie auch auf dem polizeilichen Formular erfasst.

Aufgrund der unterschiedlichen kantonalen Praxis betreffend Unterbringung dieser Personengruppe hatte das BFM beim Bundesamt für Justiz ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, worin die Auswirkungen der Konvention über die Rechte des Kindes (KRK) auf die Ausgestaltung der Nothilfe geprüft werden sollten. Das Gutachten hält folgendes fest:

1. Die in der KRK verankerte Schutzpflicht des Staates geht zwar über die Nothilfe nach Art. 12 BV hinaus, es ist indessen in jedem Fall einzeln zu beurteilen, ob aufgrund der konkreten Umstände mit Leistungen nach Art. 12 BV der Schutz und die Fürsorge, wie sie von der Kinderrechtskonvention gefordert sind, für das Wohlergehen der betroffenen Person genügen oder ob eine weitergehende Unterstützung erforderlich ist.
2. Das Vormundschaftsrecht gilt auch für UMA mit NEE, die kantonalen Behörden haben somit in einzelnen Fällen entsprechende Massnahmen zu prüfen, falls dies nicht bereits

während des Asylverfahrens erfolgt ist. Sind solche Massnahmen einzuleiten, gehen sie über Art. 12 BV hinaus.

3. Die abgewiesenen Minderjährigen sind über ihr Recht auf Nothilfe zu informieren.
4. Dem Staat obliegt die Verpflichtung, Kinder und Jugendliche besonders zu schützen und ihnen die Fürsorge zu gewähren, die zu ihrem Wohlergehen notwendig ist. Dies umfasst die Pflicht zu handeln, sobald der Staat Kenntnis von einer minderjährigen Person hat, die in Not ist, unabhängig davon, ob sie um Hilfe ersucht oder nicht.

Im Hinblick auf die Umsetzung möglicher Auswirkungen des Gutachtens, führt das BFM zurzeit eine detaillierte Dossieranalyse durch. Überprüft werden sämtliche Fälle von UMA, deren NEE von April bis Dezember 2004 in Rechtskraft erwuchs. Bei der Durchsicht der Dossiers wurde festgestellt, dass ein grosser Teil der bisher als UMA betrachteten Personen entweder nicht unbegleitet oder gemäss der durchgeführten Altersbestimmung als volljährig zu betrachten ist.

4.3.3 Rechtskraftmitteilung

Nach Eintritt der Rechtskraft eines NEE haben die Kantone zehn Tage Zeit, die betroffenen Personen aus den ordentlichen Strukturen und von der Sozialhilfe auszuschliessen. Die raschmögliche Rechtskraftmitteilung ist in diesen Fällen von zentraler Bedeutung. Nach wie vor melden einige Kantone Fälle, bei denen diese zu spät erfolgte. Die Kantone richten in solchen Fällen in Unkenntnis der eingetretenen Rechtskraft weiter Sozialhilfe in den ordentlichen Asylstrukturen aus, obwohl die betroffenen Personen die Asylstrukturen bereits hätten verlassen müssen und allenfalls noch Nothilfe beanspruchen könnten. Der Aspekt der verspäteten Rechtskraftmitteilungen wird im Rahmen des Monitoring Jahresberichtes eingehender behandelt werden.

4.4 Auswirkungen auf Städte und Gemeinden

Der Präsident der „Städteinitiative“ stellt in der Tagespresse⁸ eine langsame aber konstante Erhöhung der Anzahl Personen mit NEE fest, die in den Städten und Gemeinden um Nothilfe ansuchen. In erster Linie seien dadurch grosse Städte betroffen.

4.5 Perspektive der Hilfswerke, Kirchen, Privaten und Betreuenden

Die Monitoring Gruppe erkundigt sich ständig über Berichte sowie Meldungen aus der Öffentlichkeit und von Nichtregierungsorganisationen und vertieft, wenn nötig, die ihr zukommenden Informationen.

Wie bereits im Vorquartal zählen die Hilfswerke relativ wenige Personen, die sich an sie wenden. Diese Personen verstehen nach Auffassung der Hilfswerke häufig die Konsequenzen des NEE nicht. Sie werden oft von der Familie, von Freunden oder Landsleuten beherbergt. Dies bringt nach Aussage von Hilfswerken und Privaten die Gefahr der Verarmung dieser in der Schweiz wohnhaften Bevölkerungsgruppe mit sich, denn diese lebt oft auch ohne Unterstützung von Angehörigen bereits an der Armutsgrenze.

Einige befragte Organisationen berichten, dass gewisse Kantone wie Bern oder Wallis unbegleiteten Personen keine Nothilfe ausrichten. Eine Stellungnahme der Kantone wurde dazu nicht eingeholt.

Die Hilfswerke und Privaten sind beunruhigt über die Personen mit NEE, die längere Zeit in der Schweiz bleiben. Die Gruppe von Personen mit NEE bleibe wahrscheinlich in der

⁸ Tagesanzeiger vom 18.2.2005

Schweiz nachdem sie Nothilfe bezogen hat und/oder ohne Vollzugserfolg aus der Ausschaffungshaft entlassen wurde.

Der Schweizerische Evangelische Kirchenbund (SEK) führte selbst ein „Monitoring“ über die Auswirkungen des Sozialhilfestopps für Personen mit NEE durch, dessen Ergebnisse er am 3. Februar 2005 veröffentlichte. Die Schlussfolgerungen unterscheiden sich nicht gross von denjenigen der Hilfswerke und Privaten: Die Gruppe von Personen, die um Unterstützung ansucht, bestehe zum grössten Teil aus jungen, allein stehenden Männern aus dem subsaharen Afrika. Familien, allein stehende Frauen und Verletzte würden anscheinend über ausreichende Strukturen verfügen, um sich nicht an die Kirchen wenden zu müssen. Aus Sicht der Gruppe Monitoring gibt es dafür eine weitere Erklärung: Verletzte werden von den Kantonen untergebracht und nicht auf die Strasse gestellt. Der SEK schliesst seine Ausführungen mit folgendem Satz: „Der Druck auf die Kirchen und ihre Beratungsstellen in Form von vermehrten Anfragen für Nothilfeleistungen hält sich - von einigen Ausnahmen abgesehen - bisher in Grenzen“⁹.

Von einigen Kantonen und Zentren wird auf das Problem des Fremdschläfertums hingewiesen. Dieses Phänomen beschränkt sich auf einige Städte und gewisse Zentren. Es zieht häufig spezifische aber wichtige soziale Probleme mit sich, die für das Personal schwierig zu regeln sind. Weiter wird der zusätzliche Aufwand betont, der für die Betreuung von verletzlichen Personen nötig ist. Dennoch ist die Situation in den Zentren in der Regel ruhig.

4.6 Entscheide auf eidgenössischer sowie auf kantonaler Ebene

Ein Entscheid des Waadtländer Verwaltungsgerichts vom 21.10.2004 verpflichtet den Kanton Waadt, Personen mit NEE, die ein Wiedererwägungs- oder Revisionsgesuch eingereicht hatten und bei denen der Vollzug der Wegweisung durch Verfügung der aufschiebenden Wirkung sistiert wurde, bis zum definitiven Entscheid weiterhin Sozialhilfe auszurichten. Das EJPD hatte beim Bundesgericht Beschwerde gegen diesen Entscheid eingereicht. Diese wurde jedoch vom Bundesgericht am 9.2.2005 abgelehnt. Da diese Personen während der Dauer des Verfahrens wieder als Personen des Asylbereichs und nicht als illegal anwesende Ausländerinnen und Ausländer betrachtet werden, können Sie Sozialhilfe und nicht nur Nothilfe beanspruchen.

Am 18.3.2005 hat das Bundesgericht den Entscheid des Solothurner Verwaltungsgerichtes aufgehoben, wonach Personen mit NEE die Nothilfe gestrichen werden darf, wenn sie sich unkooperativ verhalten. Diese Einschränkung wird als unzulässige Verletzung des Grundrechts auf Hilfe in Notlagen betrachtet.

⁹ Schreiben des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes an das BFM vom 16.2.2005: „Bericht zu den Auswirkungen auf die Kirchen und ihre Beratungsstellen“

5. Blick über drei Quartale

5.1 Verbleib von Personen mit rechtskräftigem NEE

80% der 1'788 Personen mit NEE aus dem 2. Quartal wurden im 4. Quartal weder polizeilich noch als Nothilfebeziehende erfasst. 55% der 1'788 Personen mit einem NEE, der im 2. Quartal rechtskräftig wurde, sind bis Ende 2004 nie in Erscheinung getreten.

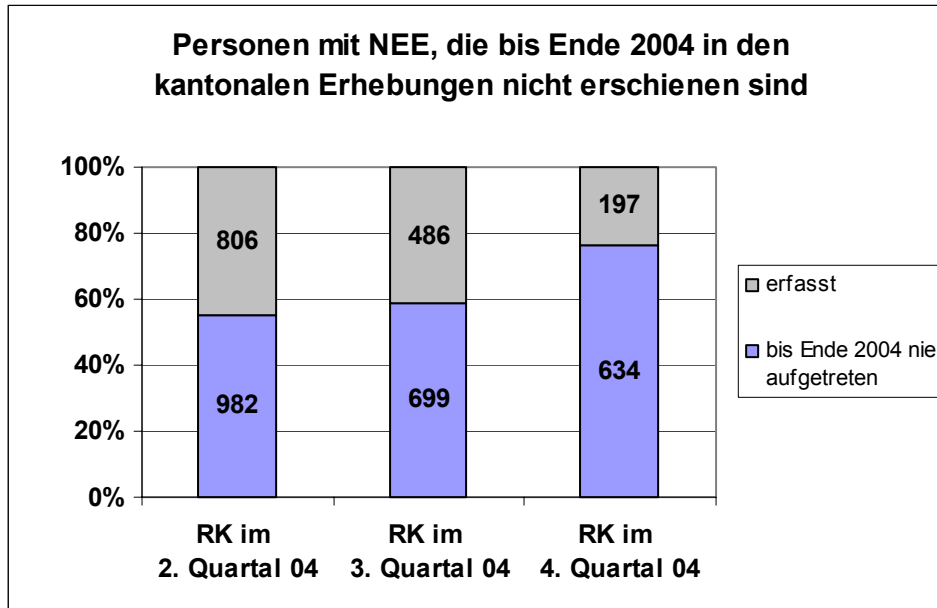


Abbildung 9: Anzahl Personen mit NEE, die bis Ende 2004 nie in Erscheinung getreten sind

Definitive Schlüsse können noch nicht gezogen werden. Immerhin zeigt sich eine Tendenz, wonach der Sozialhilfestopp insofern die erhoffte Wirkung zeigt, als die betroffenen Personen zumindest nach mehreren Monaten nicht mehr um Nothilfe ansuchen oder von der Polizei aufgegriffen werden. Die Entwicklung ist jedoch weiterhin zu beobachten.

5.2 Wiederholter Bezug von Nothilfeleistungen

Der Anteil der Nothilfebeziehenden des 4. Quartals, die bereits mindestens in einem Vorquartal Nothilfe bezogen haben, beträgt 55%. 123 Personen wurden registriert, die in beiden Vorquartalen Nothilfe bezogen hatten. Nur 11mal aufgetreten ist die Konstellation, dass eine Person beim Nothilfebezug ein Quartal "überspringt".

5.3 Wiederholtes Anhalten durch die Polizei

Der Anteil der im 4. Quartal angehaltenen Personen, die bereits mindestens in einem Vorquartal von der Polizei angehalten worden war, beträgt 26%. Nur 15 Personen wurden registriert, die in beiden Vorquartalen angehalten worden waren.

6. Schlussfolgerungen und Ausblick

▪ **Nothilfebezug und Kostenentwicklung**

Trotz negativem Saldo im beobachteten Quartal sind die Nothilfeleistungen der Kantone von April bis Dezember 2004 insgesamt durch die ausgerichteten Bundespauschalen gedeckt, da im ersten beobachteten Quartal ein für die Kantone stark positiver Saldo zu verzeichnen war. Das Verhältnis zwischen Nothilfekosten und Pauschalen ist allerdings kantonal unterschiedlich und bei einigen, auch grösseren Kantonen defizitär. Die Anzahl Kantone mit negativem Saldo nimmt von Quartal zu Quartal zu.

▪ **Strukturkosten**

Die Kantone weisen im 4. Quartal 923'000 Franken an Strukturkosten aus, welche vom Bund in der Bilanz der Aufwendungen und Abgeltungen nicht berücksichtigt werden. Die Unterschiede bei der Definition und Erfassung der Strukturkosten sind zwischen den Kantonen erheblich. Für das nächste Quartal sind deshalb klarere Regeln aufzustellen, welche Kosten künftig als Nothilfeleistungen im engeren Sinne in den Monitoring Meldungen aufgeführt werden sollen. Zudem werden die Kosten vertieft analysiert.

▪ **Aufenthalt und Delinquenz**

Die Zahl der Anhaltungen hat absolut gesehen erneut zugenommen, bewegt sich aber weiterhin auf tiefem Niveau. Auch bei den Delikten zeigt sich keine grundlegende Verschärfung, erfolgen doch nach wie vor die meisten Anhaltungen wegen illegalen Aufenthaltes. Die Anzahl Betäubungsmittel- und Vermögensdelikte ist leicht gestiegen; rund 6% aller Personen mit seit 1. April 2004 rechtskräftigem NEE wurden deshalb angehalten.

▪ **Ausblick auf das 1. Quartal 2005**

Per Ende 2004 hat der Bund die Ausrichtung der Sozialhilfepauschalen für Personen mit einem rechtskräftigen NEE vor dem 1. April 2004 eingestellt. Als Konsequenz haben die Kantone mit Ausnahme des Kantons Zürich diese Personen grossmehrheitlich aus den ordentlichen Strukturen ausgeschlossen, wobei dieser Ausschluss teilweise bereits im Sommer 2004 begann. Zusammen mit den Auswirkungen der Wintermonate dürfte die Zahl der Nothilfebezüger/-innen daher weiter steigen, wenn es nicht gelingt, die vom Gesetzgeber gewollte NEE-Regelung, d.h. die Pflicht dieser Personen, die Schweiz zu verlassen, umzusetzen.

7. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Rechtskräftige NEE nach Verfahrensdauer	2
Abbildung 2: Übersicht individuelle Nothilfeleistungen nach Kantonen.....	5
Abbildung 3: Vergleich der Anzahl Nothilfebezüger/-innen mit dem Total Personen mit NEE.....	6
Abbildung 4: Übersicht Nothilfestrukturen	8
Abbildung 5: Übersicht medizinische Leistungen.....	8
Abbildung 6: Vergleich der kantonalen Nothilfekosten mit den Bundespauschalen	10
Abbildung 7: Die drei häufigsten Delikte verglichen mit den Vorquartalen.....	12
Abbildung 8: Von den Kantonen erfasste UMA nach Rechtskraftdatum.....	13
Abbildung 9: Anzahl Personen mit NEE, die bis Ende 2004 nie in Erscheinung getreten sind...	16

8. Abkürzungsverzeichnis

AS	Asylsuchende
AUPER	Automatisierte Personenregistratur (Datenbank des BFM)
BFM	Bundesamt für Migration
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

9. Impressum

AutorInnenteam des Direktionsbereiches Bürgerrecht & Integration, Bundesamt für Migration:

- Karin Zürcher
- Petra Graf
- Marie-Claire Mathey
- Martin Michel
- Isabelle Schenker

Übersetzung D/F:

Marloes Vidalis-Frei, Traductrice ETI

BFM-Begleitgruppe:

- Direktionsbereich Asylverfahren: Lieske Schwartz
- Direktionsbereich Einreise, Aufenthalt & Rückkehr: Christoph Feldmann, Peter Wenger

Externe Begleitgruppe Monitoring NEE

- SODK Albert Weibel, SO
- SODK Gérald Rohrbach, VD
- GDK Patrick Bodenmann, PMU Lausanne - Polyclinique Médicale Universitaire, VD
- VKM Erich Dürst, VD
Adrian Baumann, ZH
- KKPKS Christian Steuble, KAPO ZH
- SKOS Ruedi Hofstetter, ZH
- Asyl-Organisation Zürich Thomas Kunz
- Ausländeramt TG Rolf Bruderer
- Departement des Innern AG Andreas Bamert-Rizzo

Anhang I

Rechtskräftige NEE nach Nationalität

Nationalität	2. Quartal 2004		3. Quartal 2004		4. Quartal 2004		TOTAL April - Dez. 04	
	Anzahl		Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Staat unbekannt	424	23.7	262	22.1	119	14.3	805	21.2
Serbien und Montenegro	146	8.2	110	9.3	83	10.0	339	8.9
Bulgarien	61	3.4	83	7.0	72	8.7	216	5.7
Georgien	75	4.2	68	5.7	64	7.7	207	5.4
Nigeria	96	5.4	59	5.0	37	4.5	192	5.0
Algerien	94	5.3	46	3.9	37	4.5	177	4.7
Guinea	122	6.8	46	3.9	27	3.2	195	5.1
Bosnien- Herzegowina	32	1.8	33	2.8	14	1.7	79	2.1
Russland	45	2.5	32	2.7	37	4.5	114	3.0
Türkei	38	2.1	32	2.7	30	3.6	100	2.6
Andere (4. Quartal: 58 Nationalitäten)	655	36.6	414	34.9	311	37.3	1'380	36.3
Total	1'788	100.0	1'185	100.0	831	100.0	3'804	100.0

Anhang II

Öffentliche Sicherheit

Kanton	Anhaltungen		Anhaltungsgründe (Mehrfachnennungen)					Ergriffene Massnahmen (Mfn)			
	Angehaltene Personen	Anhaltungen Fälle	illegaler Aufenthalt	Zuführung durch anderen Kanton	Befähigungsmittel-Delikte	Diebstahl, Einbruch, sonstiges	Übrige Anhaltungsgründe	Weitergabe an anderen Kanton	Ausschaffung	Ausschaffungs	Anderes
	Pers.	Fälle									
AG	43	77	21	10	20	5	20x Hausfriedensbruch 2x Hehlerei 1x Fälschung 2x anderes				39x Verzeigung 13x U-Haft 1x anderes 24x keine Massnahme
AI	0	0									
AR	3	3		3	1	1				3	
BE	54	73	43	9	15	1	19x unbekannt 3x anderes 1x unbekannt	1	1	7	20x Verzeigung 8x U-Haft 1x anderes 28x keine Massnahme 6x unbekannt 1x k.A.
BL	22	25	25		1	1	7x anderes 16x unbekannt	2		8	13x Verzeigung 2x keine Massnahme
BS	25	34	34			1	23x anderes	22	1		32x Verzeigung 1x keine Massnahme
FR	7	9	3		4	2	1x Gewalt und Drohung 1x anderes	1			6x Verzeigung 2x unbekannt
GE	56	62	26		26	10	5x Hausfried.bru.ch 2x Gewalt und Drohung, Nötigung 1x Sachbeschädigung 1x sonst. Delikte 1x Widerh.SVG 1x anderes	13			10x Verzeigung 34x U-Haft 1x keine Massnahme 3x unbekannt 1x k.A.
GL	0	0									
GR	10	14	11	4	2	1	1x Fälschung 1x anderes	3		2	7x Verzeigung 2x keine Mn
JU	0	0									
LU	3	3	3							1	2x Verzeigung
NE	15	26	13		1	15	4x anderes 19x unbekannt	4			20x Verzeigung 1x anderes 1x unbekannt
NW	1	1					1x unbekannt		1		
OW	1	1	1							1	
SG	30	54	43	2	4	2	1x Hausfriedensbruch 5x anderes	2	1	9	19x Verzeigung 2x U-Haft 21x anderes
SH	6	6	6	3							2x Verzeigung 1x U-Haft 3x keine Massnahme
SO	27	44	42	2	1	2	12x anderes		6	1	37x Verzeigung
SZ	8	12	2		4	9	1x Gewalt, Drohung 2x Hausfried.bru.ch				7x Verzeigung 5x k.A.
TG	2	2	1				1x anderes	1			1x Verzeigung
TI	4	4	2				2x anderes			2	2x Verzeigung
UR	3	3	3	1		2				3	
VD	20	23	5		8	4	1x schwere Körperverletzung 1x sonst.Delikt Leib Leben 1x Schwarzarbeit 1x Hausfried.bru.ch 4x anderes				13x Verzeigung 8x U-Haft 2x unbekannt
VS	3	3	3							3	
ZG	1	2	2				2x anderes				2x Verzeigung
ZH	64	72	57	12	4	12	1x Fälschung 1x Schwarzarbeit	9		11	37x Verzeigung 3x U-Haft 5x anderes 3x keine Massn. 2x unbekannt 2x k.A.
Total	408	553	346	46	91	68		58	10	51	