

# **Empfehlungen zur Nothilfe für Personen mit rechtskräftigem Nichteintretensentscheid (NEE)**

## **Auflage auf Grund der Verabschiedung des Vorstandes der SODK (27-05-2004)**

Hrsg.: Schweizerische Konferenz der kantonalen SozialdirektorInnen  
per Adr.: SODK, Eigerplatz 5, Postfach 459, 3000 Bern 14

e-mail: [office@sodk-cdas-cdos.ch](mailto:office@sodk-cdas-cdos.ch)

*im Hinblick auf das Inkrafttreten der Teilrevision des Asylgesetzes und des ANAG sowie der entsprechenden Verordnungen im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 auf den 1. April 2004*

Diese Empfehlungen wurden in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Gemeindeverband und dem Schweizerischen Städteverband erarbeitet.

## 1. Allgemeines

Gemäss Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 werden das Asylgesetz (AsylG) und das BG über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) in dem Sinne revidiert, dass Personen mit einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid (NEE) von der Asylfürsorge ausgeschlossen und als illegal in der Schweiz sich aufhaltende ausländische Personen dem ANAG unterstellt sind. Die Kantone erhalten für diese Personen vom Bund gem. Art. 14 f (neu) ANAG je eine Pauschalentschädigung für die Nothilfe und für den Vollzug der Wegweisung (siehe Ziff. 9).

Mit diesen Empfehlungen soll erreicht werden, dass die Leistungen in der ganzen Schweiz nach einheitlichen Kriterien ausgerichtet werden.

Diese Empfehlungen beziehen sich auf die Inhalte des Begriffes „Nothilfe“ sowie auf die Schnittstellen, die Abläufe und Strukturen in den Kantonen. Sie lassen sich sinngemäss nicht nur auf Betroffene mit einem rechtskräftigen NEE, sondern auch auf andere ausländische Personen, die sich illegal in der Schweiz aufhalten und sich in einer Notlage befinden, anwenden. Sie sind dagegen weder für Schweizer Bürger und Bürgerinnen noch für ausländische Personen mit einem ordentlichen Aufenthaltsstatus bestimmt.

Die **Nothilfe für Personen mit einem NEE** soll grundsätzlich **von der Asylfürsorge und von der kantonalen Sozialhilfe getrennt** konzipiert und betrieben werden.

Es ist möglich, dass Kantone für Personen, die sich illegal in der Schweiz aufhalten, auf Grund ihrer Gesetzgebung ein Art. 12 BV übersteigendes Existenzminimum (z.B. SKOS-Richtlinien) zu leisten haben. In diesem Fall wird die kantonale Gesetzgebung anzupassen sein.

## 2. Art. 12 Bundesverfassung (BV): Recht auf Hilfe in Notlagen

### 2.1 Begriff

Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat gemäss Art. 12 BV Anspruch auf Hilfe, Betreuung und auf Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.

### 2.2 Einklagbares Grundrecht

Das Recht auf Nothilfe ist eines der wenigen Sozialrechte im Grundrechtskatalog der BV. Es ist einklagbar.

### 2.3 Antragsprinzip; Glaubhaftmachung

Nothilfe wird in der Regel auf Ersuchen der betroffenen Person gewährt. Ist diese nicht handlungsfähig, so wird nach den Regeln der Geschäftsführung ohne Auftrag von Amtes wegen zu handeln sein. Die betroffene Person hat die Notlage glaubhaft zu machen.

### 2.4 Subsidiarität

Die Grundsätze der Subsidiarität der Sozialhilfe gemäss den Richtlinien der SKOS (Kapitel A.4: Grundprinzipien der Sozialhilfe) sind sinngemäss anwendbar. Möglichkeiten der Selbsthilfe sind auszuschöpfen, wobei zu beachten ist, dass Personen mit einem NEE keiner Er-

werbstätigkeit nachgehen und folglich nicht zu Schwarzarbeit angehalten werden dürfen. Leistungsverpflichtungen und freiwillige Leistungen Dritter gehen vor.

Auch wer die Ausreise verweigert, erhält bei Bedarf Nothilfe. Hingegen sind hier entsprechende Vollzugsmassnahmen angebracht, für welche die Fremdenpolizei zuständig ist.

### 3. Formelle Voraussetzungen

#### 3.1 Identifikation und Legitimation

Wird nach einem NEE um Nothilfe ersucht, so ist das Vorliegen folgender Voraussetzung zu prüfen:

- Die betroffene Person ist mittels eines Identitätsausweises bzw. Identitätspapieres (amtliches Dokument mit Fotografie, aus dem die Identität seiner Inhaberin oder seines Inhabers hervorgeht) durch die zuständige Fremdenpolizei identifiziert. Wenn nötig, ist mit Hilfe der Daktyloskopie abgesichert, dass sie einen NEE erhalten hat.<sup>1</sup>

#### 3.2 Örtliche und sachliche Zuständigkeit

- **Sachliche Zuständigkeit:**  
Sachlich zuständig für die Ausrichtung der Nothilfe sind die Kantone, welche je nach Gesetzgebung ihre Gemeinden damit beauftragen.
- **Örtliche Zuständigkeit** (siehe auch Punkt 8.1):  
Personen mit einem rechtskräftigen NEE unterstehen dem ANAG. Sie verfügen über keinen Unterstützungswohnsitz. Nach ZUG bildet deshalb der Aufenthaltsort den rechtlich relevanten Anknüpfungspunkt für die Zuständigkeit zur Gewährung der Nothilfe. Der Bund hat jedoch auf Antrag der Kantone und Gemeinden in den Verordnungen die subventionsrechtlichen Bedingungen so festgelegt, dass die Zuweisungskantone, welche gleichzeitig Vollzugskantone sind, die Nothilfepauschale erhalten.

Zwei Fälle sind zu unterscheiden:

a) Solange noch kein rechtsgültiger NEE gefällt ist, unterstehen die Personen dem Asylgesetz. Sie werden bevölkerungsproportional auf die Zuweisungskantone verteilt, falls der NEE rechtsgültig nicht in der Empfangsstelle gefällt werden kann. Verlangen solche Personen nach Erhalt des rechtsgültigen NEE Nothilfe, sind sie nach der Identifikation an den Zuweisungskanton zur Gewährung der Nothilfe zu verweisen. Bis zum rechtsgültigen NEE verbleiben die Personen grundsätzlich in den Asylstrukturen. Alsdann haben sie diese zu verlassen. Der Bund beendet anschliessend auch seine Abgeltung für die Sozialhilfe nach Asylgesetz.

b) Personen, welche in der Empfangsstation einen rechtskräftigen NEE erhalten, haben die Schweiz von dort aus eigenständig und umgehend zu verlassen haben. Falls diese Personen nach dem Untertauchen Nothilfe begehren, sollen sie dem Zuweisungskanton übergeben werden. Das Monitoring wird zeigen müssen, ob die Nothil-

---

<sup>1</sup> Rechtsgrundlage: ANAG (SR 142.20) Art. 22 c Absatz 3 und V über die Bearbeitung erkennungsdienstlicher Daten (SR 361.3) Art. 3 und 4. Diese Bestimmungen sind durch die Kantone direkt anwendbar. Sie erfordern keinen kantonalen Erlass. Die Massnahme ist verhältnismässig, da nur die Daktyloskopie eine zuverlässige Identifizierung erlaubt.

fepauschale von Fr. 600.-- akzeptable Ergebnisse bringt oder ob eine Anpassung der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung ausländischer Personen vorzunehmen ist.

**Für die Nothilfe ist der Zuweisungskanton zuständig. Ersucht eine Person in einem andern Kanton um Nothilfe, so wird sie dem Zuweisungskanton zugeführt.  
Für Personen, die die Empfangsstelle mit einem rechtskräftigen NEE verlassen, ist der in der Wegweisungsverfügung aufgeführte Kanton für den Vollzug verantwortlich (virtueller Zuweisungskanton).**

## **4. Materielle Voraussetzungen**

Nothilfe ist als individuelle Hilfe in Notlagen zu gewähren. Eine solche ist gegeben, wenn die betroffene Person ihre menschlichen Grundbedürfnisse nicht mehr decken kann (Nahrung, Bekleidung, Dach über dem Kopf, Hygiene, medizinische Notversorgung und die nötige Beratung).

## **5. Art, Umfang und Dauer der Nothilfe**

### **5.1 Arten der Nothilfe**

Da die Nothilfe keine Anreize zum weiteren Verbleib in der Schweiz schaffen soll, hat sie grundsätzlich in Form von Sachleistungen und nur ausnahmsweise in Form von Geldleistungen zu erfolgen.

Neben der wirtschaftlichen Hilfe können auch die nötige Beratung (Wie weiter? Organisation der Ausreise) und Begleitung (Krankheit, Behinderung etc.) erfolgen.

### **5.2 Umfang der Nothilfe**

Die Leistungen nach Art. 12 BV liegen grundsätzlich unter jenen für Asylsuchende im ordentlichen Verfahren. Auch hier ist das Prinzip der Individualisierung zu beachten.

Ebenfalls ist in diesem Punkt an den tatsächlichen Verhältnissen anzuknüpfen, d.h. unter anderem an der effektiven Aufenthaltsdauer in der Schweiz oder am Verhalten der Betroffenen. Mit längerem Aufenthalt kommen vermehrt auch elementare Bedürfnisse nach Privatheit, und minimaler sozialer Teilhabe zum Tragen (Dynamik des Existenzbedarfes).

Inhaltlich soll die Nothilfe der betroffenen Person Nahrung, Bekleidung, Unterkunft, medizinische Notversorgung und die nötige Beratung gewährleisten, um sie vor einer Bettelexistenz zu bewahren.

## Leistungskatalog

In erster Linie und soweit als möglich sind Sachleistungen zu gewähren. Das Individualisierungsprinzip erlaubt es den Sozialdiensten, den konkreten Situationen Rechnung zu tragen.

**Nahrung und Hygiene:** In Form von Naturalleistungen  
Nur, wo dies nicht möglich oder mit unverhältnismässigen Kosten verbunden ist, können auch Geldleistungen erfolgen.  
Für die Beträge verweisen wir auf den Anhang.

**Unterkunft:** Einfache, praktikable, preisgünstige Lösung  
Kollektivunterkünfte: Nach Möglichkeit Trennung zu den Personen aus dem Asylbereich (Asylbewerber, Schutzbedürftige und Vorläufig Aufgenommene)

**Kleider:** Nur in Form von Sachleistungen  
Dieses Angebot sollte nicht bereits beim ersten Leistungsbezug in Frage kommen, falls Bedarf nicht offensichtlich und dringlich.

**Medizinische Notfallversorgung:** Versorgung bei Bedarf

**Beratung:** Es geht hier um die nötige Information, allenfalls um die Zuweisung an die geeignete Stelle. Die Beratung ist stark situationsbezogen.

Die nötige Beratung kann auch aus präventiver Sicht wichtig sein, da jeder Person in jeder Situation eine minimale Perspektive aufgezeigt werden sollte.

Der Sozialdienst soll wenn nötig ein Gespräch mit der Rückkehrberatung vermitteln.

**Hinweis:** Die Bundesgesetzgebung schliesst die Gewährung der Rückkehrhilfe bzw. deren Finanzierung inkl. Rückkehrberatung für NEE-Fälle grundsätzlich aus.

**Besonders verletzte Personen:** Den Bedürfnissen von Familien teilweise auch alleinstehenden Frauen, unbegleiteten Minderjährigen sowie von gebrechlichen Personen ist insbesondere in Bezug auf die Unterbringung, Beratung und die Betreuung in angepasster Weise Rechnung zu tragen.

### **5.3 Dauer der Nothilfe**

Die Nothilfe ist so lange auszurichten als die Notlage besteht. Ersucht eine Person mit einem NEE zum ersten Mal um Nothilfe, so empfiehlt es sich, diese vorerst auf eine verhältnismässig kurze Dauer zu gewähren, wobei 5 Tage nicht überschritten werden sollten. Bei Bedarf kann die Dauer alsdann angemessen verlängert werden (Siehe Ziff. 8).

## 6. Sozialversicherungen

Illegal anwesende Personen mit NEE sind in der Regel nicht ins schweizerische Sozialversicherungssystem aufzunehmen. Dies gilt besonders dann, wenn davon ausgegangen werden kann, dass ihre Rückführung in absehbarer Zeit vollzogen werden kann.

Beträgt die Verweildauer in der Schweiz trotz NEE mehr als 3 - 6 Monate, empfiehlt es sich, eine Aufnahme in die Grundversicherung einer Krankenkasse zu prüfen, sofern die Person nicht ausreisen kann. So oder so hat der Kanton die Gesundheitskosten zu tragen, sei es in Form der effektiven Krankheitskosten, sei es als Prämie, Franchise und Selbstbehalt.

## 7. Strukturen

Auf Grund der Konzeption des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) und aus finanziellen Gründen ist bezüglich der Schaffung spezieller NEE-Strukturen Zurückhaltung am Platz.

Abläufe und Strukturen werden stark von der Anzahl anfallender Gesuche von Personen mit NEE abhängen und deshalb kantonale Unterschiede aufweisen. Danach wird insbesondere die Frage zu beantworten sein, ob neben den bestehenden Institutionen der Sozialhilfe und des Asylwesens eigene Einrichtungen für Personen mit rechtskräftigem NEE zu schaffen sind. Nach Möglichkeit sind bereits bestehende Dienststellen mit diesen Aufgaben zu betrauen.

Die kantonale Fremdenpolizei ist zuständig für den Wegweisungsvollzug. Sie gewährleistet die Identifikation für Personen mit NEE. Sie steht in Verbindung mit den kantonalen Polizeibehörden dem BFF, dem Automatisierten Personenregister (AUPER) sowie dem Zentralen Ausländerregister (ZAR).

**Wir empfehlen den Kantonen, eine zentrale für die Nothilfe zuständige Stelle zu bezeichnen.** Diese sollte im Sozialbereich angesiedelt sein (kantonales Sozialamt, AsylkoordinatorIn etc.). Sie oder jene Gemeindestelle, bei der sich die Person meldet, gewährt wenn nötig eine dringliche Erstversorgung, gibt die nötige Beratung und macht die Person darauf aufmerksam, dass sie weitere Nothilfe nur nach fremdenpolizeilicher Abklärung ihrer Identität bei der kantonalen Nothilfestelle erhält.

## 8. Zugang zur Nothilfe; Ablauf

### 8.1 NEE und Phase danach

Einem Kanton werden gem. **Verteilschlüssel nach Asylverordnung** weiterhin zugewiesen:

Alle Personen, die nicht bereits in der Empfangsstelle einen rechtskräftigen NEE erhalten, insbesondere in folgenden Fällen:

- Ein NEE ist vorgesehen, kann aber nicht sogleich in der ES erfolgen.
- Ein NEE ist zwar gefällt worden, kann aber in angemessener Frist nicht in Rechtskraft erwachsen.
- Ein NEE wird in einer ES rechtskräftig, ein Vollzug der Wegweisung ist absehbar, weil die nötigen Dokumente voraussichtlich innert kurzer Zeit verfügbar sind (Ausschaffungshaft).

Personen, die an der Empfangsstelle einen rechtskräftigen Entscheid erhalten, haben gem. Bundesgesetzgebung die Schweiz **grundsätzlich unverzüglich und eigenständig** zu verlassen. Es ist keine Zuweisung an einen bestimmten Kanton vorgesehen. Diese Personen werden jedoch nach dem Verteilschlüssel virtuell jenem Kanton zugeteilt, der in der Wegweisungsverfügung aufgeführt ist.

## 8.2 Begriffe

Dem **Zuweisungskanton** werden grundsätzlich jene Personen nach Verteilschlüssel Asylgesetz zugewiesen, deren NEE noch nicht rechtskräftig in der Empfangsstelle gefällt werden kann.

Der **virtuelle Zuweisungskanton** ist jener Kanton, der auf der Wegweisungsverfügung vermerkt ist, ohne dass die Person dem Kanton tatsächlich zugewiesen wird.

Der **Aufenthaltskanton** ist jener Kanton, wo sich die Person mit NEE aufhält.

Artikel 45 Absatz 1 Buchstabe f des bisherigen Asylgesetzes und Artikel 46 Absatz 1 und 46 Absatz 1bis (neu) verpflichten den **Zuweisungskanton** bzw. den **virtuellen Zuweisungskanton** die Wegweisung zu vollziehen.

## 8.3 Gesuch um Nothilfe

a) Personen mit einem rechtskräftigen NEE, die die Schweiz nicht verlassen, sondern untertauchen und sich später bei einer Stelle (z.B. bei einer Gemeinde oder der kantonalen Nothilfe-Stelle) melden, um Nothilfe geltend zu machen, erhalten wenn nötig eine dringliche Erstversorgung und die nötige Beratung über den weiteren Ablauf.

b) Die Person wird an die kantonale Fremdenpolizei (Frepo) weiter verwiesen, welche über die zu treffenden Massnahmen entscheidet (Vollzug bezüglich Wegweisung, Zuweisung an die kantonale Nothilfe-Stelle zur Gewährung von Nothilfe, Überweisung an einen andern Zuweisungskanton). Die Frepo nimmt die Identifikation der Person vor.

c) Im Falle der Zuweisung an die kantonale Nothilfe-Stelle hat diese die Nothilfe zu gewähren. Für die Nothilfe ist gemäss ZUG der Aufenthaltskanton zuständig, sobald die Personen dem ANAG und nicht mehr dem Asylgesetz unterstellt sind. Da der Bund die Nothilfepauschale an den tatsächlichen oder den virtuellen Zuweisungskanton überweist, soll auch die um Nothilfe nachsuchende Person an den entsprechenden Kanton gewiesen werden. Die zuständigen Frepo-Behörden werden diesbezüglich miteinander in Kontakt treten. Die Kantone führen eine Liste der Personen, welche um Nothilfe ersuchen. Diese Liste ist den zuständigen öffentlichen Stellen zugänglich.

## 9. Pauschalentschädigungen des Bundes

Gemäss Art. 14 f (neu) ANAG richtet der Bund für jeden NEE eine Pauschalentschädigung für die Nothilfe und die Wegweisung aus. Der Bund teilt den Kantonen die Anzahl NEE-Fälle mit und rechnet periodisch ab.

Die Pauschalentschädigung an die Kosten der Nothilfe beträgt CHF 600.- (Stand 1. April 2004), unabhängig davon, ob sie in den einzelnen Fällen tatsächlich beansprucht wird oder nicht. Das Geld wird an den tatsächlichen oder den virtuellen Zuweisungskanton überweisen.

## 10. Übergangsfragen

Die Kantone sollten den Austritt aus einer Struktur rechtzeitig vorbereiten besonders für Personen, die vor Inkrafttreten der neuen NEE-Regelung, d.h. vor dem 1. April 2004, einen rechtskräftigen NEE oder einen rechtskräftigen Wegweisungsentscheid erhalten haben. Hat der Bund für diese Personen im Rahmen der Vollzugsunterstützung die Abgeltung der Sozialhilfekosten zugesichert, so richtet er den Kantonen weiterhin die ordentlichen Sozialhilfeleistungen nach Art. 88 Abs. 1 Buchstabe a AsylG bis längstens **9 Monate nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung**, d.h. bis Ende 2004, aus.

Wurde kein Gesuch eingereicht oder eine entsprechende Kostenübernahme abgelehnt, vergütet der Bund die ordentlichen Pauschalen für die Sozialhilfeleistungen nach dem 1. April 2004 bis längstens zum Ablauf der **Ausreisefrist**.

Mit dem Ende der Abgeltung der Sozialhilfekosten durch den Bund, sollte auch die Leistung von Asylfürsorge durch den Kanton beendet werden. Die betroffene Person ist aus der Asylstruktur herauszunehmen. Sie untersteht nun dem ANAG und erhält bei gegebenen Voraussetzungen Nothilfe durch den Kanton.

**Hinweis:** Die Nothilfe ist nach geltendem Recht durch den Aufenthaltskanton zu leisten, auch wenn die subventionsrechtliche Regelung so ausgestaltet ist, dass der Zuweisungskanton die Nothilfe zu leisten hat. Die SODK ist gemeinsam mit dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) und dem Schweizerischen Städteverband (SSV) mit dem Bund im Gespräch, um rasch die nötige gesetzliche Grundlage zu schaffen.

## 11. Monitoring

Mit einem Monitoring wird erhoben, ob die Pauschalen die tatsächlich anfallenden Kosten zu decken vermögen. Falls nicht, sollen sie entsprechend angepasst werden. Auch dies ist ein Grund, weshalb die Strukturen von jenen des Asylwesens getrennt werden müssen.

Im Hinblick auf das Monitoring sind die entsprechenden Daten **für jeden Kanton zentral** zu erfassen. **Hierfür** sind die nötigen Voraussetzungen zu schaffen.

Werden mit Hilfe des Monitoring zu den Erwartungen abweichende Ergebnisse festgestellt, hat der Bund die nötigen Anpassungen vorzunehmen.

### Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren

Die Präsidentin

Der Zentralsekretär

Dr. Ruth Lüthi  
Staatsrätin

Ernst Zürcher

Bern, den 27. Mai 2004

Z:\\_SODK\6. Migration\NEE\Empfehlungen definitiv\Empfehlungen definitiv 27-05-04.doc