

Empfehlungen zur Nothilfe für ausreisepflichtige Personen (Ausreisepflichtige)¹

Die Empfehlungen dienen als Arbeitsinstrument zur Vorbereitung und zur Umsetzung der Bestimmungen des neuen Asyl- und Ausländergesetzes. Deshalb gelten die übergangsrechtlichen Bestimmungen (Kapitel 9) bereits ab Genehmigung durch den Vorstand. Die übrigen Kapitel haben ab dem 1. Januar 2008 Geltung.

Verabschiedet durch den Vorstand SODK an seiner Sitzung vom 3. Mai 2007

Hrsg.: Schweizerische Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren
per Adr.: SODK, Speichergasse 6, Postfach, 3000 Bern 7

e-mail: office@sodk.ch

Diese Empfehlungen wurden in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Gemeindeverband, dem Schweizerischen Städteverband und im Einvernehmen mit der KKJPD erarbeitet.

¹ Unter ausreisepflichtigen Personen verstehen wir solche mit einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid sowie Personen mit einem rechtskräftigen, negativen, materiellen Asylentscheid. Nicht in diese Kategorie fallen vorläufig aufgenommene Personen.

Nothilfe

für

ausreisepflichtige Personen

1. Übersicht

Nach dem am 1. Januar 2008 in Kraft tretenden revidierten Asylgesetz werden neben Personen mit einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid (NEE) neu auch Personen mit rechtskräftigem negativem Asylentscheid aus dem Sozialhilfesystem des Asylbereichs ausgeschlossen und erhalten, wenn die Voraussetzungen dazu erfüllt sind, nur noch Nothilfe.

In terminologischer Hinsicht ist vorzuschicken, dass in diesen Empfehlungen beide Personengruppen, welche ab dem 1. Januar 2008 von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden, als "ausreisepflichtige Personen" oder kurz "Ausreisepflichtige" bezeichnet werden.

Der Bund richtet den Kantonen für diese Personen nur noch eine einmalige pauschale Entschädigung (Nothilfepauschale) für die Abgeltung der Nothilfe gemäss Art. 12 der Bundesverfassung (BV), aus.

Die Empfehlungen der SODK vom 24. Februar 2006 für die Ausgestaltung der Nothilfe von NEE wurden überarbeitet und an das revidierte Asyl- und an das neue Ausländergesetz angepasst. Die Empfehlungen gelten ab 1. Januar 2008. Mit diesen soll erreicht werden, dass die Leistungen nach möglichst einheitlichen Kriterien ausgerichtet werden.

2. Formelle Voraussetzungen

2.1 Identifikation und Legitimation

Wenn eine ausreisepflichtige Person um Nothilfe gemäss Art. 12 BV ersucht, ist das Vorliegen folgender Voraussetzungen 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 Migrationsbehörde zu identifizieren. Falls dies nicht möglich ist, hat sich die Migrationsbehörde mit Hilfe der Daktyloskopie abzusichern, dass es sich um eine ausreisepflichtige Person handelt.²

² Rechtsgrundlage: Art. 102 Abs. 1 Ausländergesetz (AuG); SR 142.20 und Art. 87 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE). 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.

2.2 Zuständigkeiten

Gemäss Artikel 80 des revidierten Asylgesetzes, welches am 1. Januar 2008 in Kraft treten wird, ist der Zuweisungskanton für die Organisation der Ausreise und für die Gewährung der Nothilfe zuständig. Für Personen, die lediglich virtuell einem Kanton zugewiesen werden ist derjenige Kanton für die Gewährung der Nothilfe zuständig, der für den Vollzug der Wegweisung als zuständig bezeichnet worden ist. Die Kantone können die Zuständigkeiten an ihre Gemeinden delegieren.

Es handelt sich hier um eine *lex specialis*, die den allgemeinen Regeln des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung von bedürftigen Personen (ZUG) vorgeht.

3. Das Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV)³

3.1 Begriff der Nothilfe nach Art. 12 BV

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

Das Recht auf Nothilfe ist ein direkt einklagbares Sozialrecht im Grundrechtskatalog der BV. Die Nothilfe als Grundrecht garantiert nicht ein Mindesteinkommen. Verfassungsrechtlich ist nur geboten, was für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar ist. Der Anspruch umfasst einzig die in einer Notlage im Sinne einer Überbrückungshilfe unerlässlichen Mittel (Nahrung, Kleidung, Obdach und medizinische Notfallversorgung), um überleben zu können.

Die Nothilfe nach Art. 12 BV muss auf Antrag hin gewährt werden.

Als leistungsrechtliches Auffanggrundrecht gilt es sowohl für schweizerische wie für ausländische Staatsangehörige, ungeachtet von ihrem aufenthaltsrechtlichen Status. Auch illegal Anwesende können sich auf Art. 12 BV berufen.

3.2 Voraussetzung der Anwendbarkeit von Art. 12 BV

Grundsätzliche Voraussetzung der Anwendbarkeit von Art. 12 BV ist das Vorliegen einer aktuellen, d.h. eingetretenen oder unmittelbar bevorstehenden Notlage. Die betroffene Person hat bei der Ermittlung der Voraussetzungen der Nothilfe mitzuwirken. Es darf mit Fragen hartnäckig nachgehakt werden, zum Beispiel wo und unter welchen Umständen eine Existenz ohne die Mittel der Nothilfe bisher möglich war. Diese Frage- und Abklärungsbemühungen sind je nach Situation während der gesamten Dauer der Beanspruchung der Nothilfe aufrecht zu erhalten.

3.3 Das Subsidiaritätsprinzip

Gemäss Art. 12 BV hat die in Not geratene Person nur Anspruch auf Unterstützungsleistungen der öffentlichen Hand, wenn sie nicht in der Lage ist, selbst für sich zu sorgen oder wenn sie ihren Grundbedarf nicht ganz oder teilweise über Leistungen Dritter decken kann (Subsidiaritätsprinzip).

³ BGE vom 18. März 2005

3.4 Auflagen und Bedingungen

Grundsätzlich sind Auflagen und Bedingungen, d.h. Nebenbestimmungen gemäss Bundesgericht für Leistungen aus Art. 12 BV, nicht ausgeschlossen. Mit Nebenbestimmungen werden die rechtmässige Ausübung eines eingeräumten Rechts, einer Bewilligung oder die zweckkonforme Verwendung von Leistungen der öffentlichen Hand sichergestellt (z.B. persönliches Abholen der Leistungen, geeignete Identifizierung des Bezügers, um mehrfache Ausrichtungen zu vermeiden). Ausgeschlossen bleiben Nebenbestimmungen, die nicht zur Beseitigung der Notlage führen. So stellt das Nichtbefolgen ausländerrechtlicher Auflagen durch eine ausreisepflichtige Person keinen Grund dar, dieser die Nothilfe zu verweigern. So ist beispielsweise der illegale Aufenthalt in der Schweiz verbunden mit der Weigerung auf Beendigung dieses Zustandes rechtswidrig und mag als provokativ erscheinen. Dennoch muss die Nothilfe auch dann gewährt werden.

3.5 Massgebend ist kantonales Recht

Für die Ausrichtung der Nothilfe an Ausreisepflichtige ist kantonales Recht massgebend. In diesem Rahmen haben die Kantone auf Ersuchen der betroffenen Personen das für die Existenzsicherung erforderliche Minimum an Nothilfe nach Art. 12 BV zu erbringen. Es ist möglich, dass Kantone auf Grund ihrer Gesetzgebung für diese Personen Leistungen zu erbringen haben, welche jene von Art. 12 BV übersteigen (z.B. gemäss SKOS- Richtlinien)⁴.

Für die materielle Unterstützung sowie den Zugang zur Nothilfe ist Rechtsgleichheit für alle illegal anwesenden Personen anzustreben. Eine unterschiedliche Behandlung der NothilfebezügerInnen, für die das Bundesamt für Migration eine Nothilfepauschale entrichtet, und anderen illegal anwesenden Personen (Sans-Papiers, Touristen mit abgelaufenem Visum etc., welche dem ZUG unterstehen) ist zu vermeiden.

4. Art, Umfang und Dauer der Nothilfe

4.1 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 kann auch die notwendige Beratung zur Nothilfe gezählt werden.

4.2 Umfang der Nothilfe

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

Ebenfalls ist in diesem Punkt an die tatsächlichen Verhältnisse anzuknüpfen, d.h. unter anderem an die effektive Aufenthaltsdauer in der Schweiz oder an das Verhalten der Betroffenen.⁵

⁴ Dies wird aber bei der Berechnung der Höhe der Nothilfepauschale nicht berücksichtigt. Der Bund entschädigt im Rahmen der Nothilfepauschale nur Nothilfeleistungen.

⁵ Bei längerem Aufenthalt kommen vermehrt auch elementare Bedürfnisse nach Privatsphäre und sozialer Teilhabe zum tragen (Dynamik des Existenzbedarfs).

Leistungskatalog

Das Individualisierungsprinzip verlangt von den für die Ausrichtung der Nothilfe zuständigen Stellen, den konkreten Situationen Rechnung zu tragen.

Leistungen

Nahrung und Hygiene: In Form von Sachleistungen oder täglich ausbezahlten Geldleistungen. Die Auszahlung kann nach Art. 82 Abs. 4 AsylG auf Arbeitstage beschränkt werden.

Unterkunft: Einfache, praktikable, preisgünstige Lösung

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

Medizinische Notfallversorgung: Versorgung bei Bedarf
Der Aufenthaltskanton, der einen Ausreisepflichtigen im Notfall medizinisch versorgt, verlangt dafür vom Zuweisungskanton die Erstattung der Kosten. Er muss diesem unverzüglich den Unterstützungsfall anzeigen. Die Behandlung ist auf den Notfall zu beschränken. Für eine allfällige Weiterbehandlung muss beim Zuweisungskanton zwingend eine Kostengutsprache eingefordert werden. Andernfalls verbleiben die Kosten dem Aufenthaltskanton.

Beratung/ Vermittlung: Die Beratung ist in BV Art. 12 nicht ausdrücklich als Nothilfeleistung erwähnt.
Es geht um die nötige Information (Rückkehr etc.), allenfalls um die Zuweisung an die geeignete Stelle. Ob und wie die Beratung stattfindet, ist stark situationsbezogen. (Vgl. Weisung über die Rückkehrberatung: Asyl 62.1)

Die Beratung kann auch aus präventiver Sicht wichtig sein, da jeder Person eine minimale Perspektive betr. Weiterwanderung oder Rückkehr aufgezeigt werden sollte.

Besondere Zielgruppen:

Den Bedürfnissen von Familien, teilweise auch allein stehenden Frauen, unbegleiteten Minderjährigen sowie von gebrechlichen und/ oder kranken Personen ist insbesondere in Bezug auf die Unterbringung, Beratung und die Betreuung in angepasster Weise Rechnung zu tragen.

Die Rechte des Kindes müssen beachtet werden (Schulpflicht / vormundschaftliche Massnahmen bei Bedarf, vgl. Kapitel 5).

4.3 Dauer der Nothilfe

Die Nothilfe ist so lange auszurichten als die Notlage besteht.

Ersucht eine ausreisepflichtige Person zum ersten Mal um Nothilfe, so empfiehlt es sich, diese vorerst auf eine verhältnismässig kurze Dauer zu gewähren. Auch bei Sachleistungen ist eine tägliche Ausrichtung zulässig.

5. Einschulung und Vormundschaftliche Massnahmen

5.1 Einschulung

Gemäss Art. 62 Abs. 2 BV sorgen die Kantone für einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offen steht und obligatorisch ist. Diese Bestimmung gilt ebenfalls für Kinder von Ausreisepflichtigen. Zuständig ist der Kanton, in welchem sich das Kind aufhält.

5.2 Vormundschaftliche Massnahmen

Für die Anordnung von vormundschaftlichen Massnahmen ist der Kanton, in dem sich der/die Ausreisepflichtige aufhält, zuständig (Art. 24 Abs.2 i.V. mit Art. 376 Abs. 1 ZGB).

6. Sozialversicherungen/ Krankenkasse

Ausreisepflichtige sind in der Regel nicht ins schweizerische Sozialversicherungssystem aufzunehmen. Dies gilt besonders dann, wenn davon auszugehen ist, dass sie in absehbarer Zeit ausreisen können bzw. ihre Rückführung vollzogen werden kann.

Beträgt die Verweildauer in der Schweiz trotzdem mehr als 3 Monate, ist die 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.

Krankenversicherte Ausreisepflichtige sind erst dann abzumelden, wenn die Ausreise erfolgt ist oder wenn davon auszugehen ist, dass die Person ausgereist ist.

7. Regelung durch das Vorliegen eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls

Gemäss revidiertem Asylgesetz kann der Kanton bei Vorliegen eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls neu auch nach erfolgter rechtskräftiger Wegweisung eine Aufenthaltsbewilligung erteilen. Da die Mindestaufenthaltsdauer von 5 Jahren für die Regelung eines Härtefalls gegeben sein muss, wird diese Thematik in Kapitel 9 über die Regelung der altrechtlichen Fälle behandelt.

8. Rückkehrhilfe⁶

Die revidierte Weisung des Bundes über die individuelle Rückkehrhilfe (Asyl 62.2) trat am 1. April 2006 in Kraft. Die wichtigste Änderung betrifft den Zugang zur finanziellen Rückkehrhilfe für Personen mit abgelaufener Ausreisefrist.

Für Personen mit rechtskräftigem Nichteintretensentscheid (NEE) besteht die Möglichkeit für eine Rückkehrberatung (vgl. Weisung Asyl 62.1 vom 9.1.2007), nicht aber für finanzielle Unterstützung.

9. Regelung der altrechtlichen Fälle⁷

Viele der von der Massnahme des Sozialhilfestopps betroffenen Personen haben sich in ihrem Umfeld eingelebt. Ein schwerwiegender persönlicher Härtefall wird jedoch in den wenigsten Fällen vorliegen. Die meisten Personen müssen deshalb verstärkt zur freiwilligen Ausreise motiviert werden. Die Zusammenarbeit zwischen der kantonalen Migrations- und der Sozialhilfebehörde ist daher zur Bewältigung der "altrechtlichen Fälle" von besonderer Bedeutung.

9.1. Rückkehrhilfe

9.1.1. Rückkehrhilfe vor dem 1. Januar 2008

Gemäss Rundschreiben "Asyl 62.23" des BFM vom 15. Dezember 2006 sollen möglichst viele Personen vor Einführung des Sozialhilfestopps zu einer selbständigen und gut vorbereiteten Rückkehr bewegt werden. Hierfür können Personen trotz rechtskräftig abgelehnten Asylgesuchen und trotz abgelaufener Ausreisefristen Leistungen der Rückkehrhilfe im Rahmen der vorgeschlagenen Übergangslösung wie folgt in Anspruch nehmen:

- Materielle Zusatzhilfe gem. Weisung "Asyl 62.2" über die individuelle Rückkehrhilfe (Fr. 3'000.--) oder
- zusätzliche Möglichkeit der Teilnahme an länderspezifischen Rückkehrhilfeprogrammen.
- die Anmeldung muss bis 31. Oktober 2007 erfolgen

Diese Übergangslösung steht auch Personen mit NEE offen.

9.1.2. Rückkehrhilfe nach dem 1. Januar 2008

Für Personen, die nach altem Recht bereits einen negativen rechtskräftigen Asylentscheid mit Ausreisefrist erhalten haben, empfiehlt sich die Schaffung zusätzlicher Anreize zur selbständigen Ausreise. Als Übergangentschädigung richtet der Bund den Kantonen für jede Person, deren Asyl- und Wegweisungsentscheid vor dem 1. Januar 2008 rechtskräftig geworden ist oder deren vorläufige Aufnahme rechtskräftig aufgehoben worden ist, einen einmaligen Beitrag von 15'000 Franken aus, sofern sie die Schweiz vermutlich noch nicht verlassen haben (Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen). Ein Teil dieser Pauschale ist sinnvollerweise für die Rückkehrhilfe dieser Personengruppe ab 1. Januar 2008 einzusetzen.

⁶ Vgl. Kapitel 9.2.

⁷ Personen, deren Asyl- und Wegweisungsentscheid vor dem Inkrafttreten der Ausdehnung des Sozialhilfestopps rechtskräftig wurde.

9.2. Regelung durch das Vorliegen eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls

Wie bereits in Kapitel 7 erwähnt, kann der Kanton gemäss revidiertem Asylgesetz neu auch nach erfolgter rechtskräftiger Wegweisung bei Vorliegen eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls eine Aufenthaltsbewilligung erteilen. Die Härtefallkriterien sind dieselben, welche das Bundesgericht bereits bisher für die Beurteilung der schwerwiegenden persönlichen Notlage entwickelt hat. Beurteilt werden nach Art. 22 AsylV 1 insbesondere

- die soziale Integration der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller
- die Respektierung der geltenden Rechtsordnung in der Schweiz
- der Zeitpunkt und die Dauer der Einschulung
- die Dauer der Anwesenheit in der Schweiz
- der Gesundheitszustand
- die Möglichkeiten für eine Wiedereingliederung im Herkunftsstaat

Zudem müssen die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller ihre Identität offen legen.

Fortgesetzte Nothilfeabhängigkeit für sich begründet auf keinen Fall einen schwerwiegenden Härtefall. Die Härtefallbewilligung ist deshalb nur in wenigen Fällen als Lösung für die Problematik dauerhaft anwesender Nothilfebeziehender zu verstehen. Die Notlage ergibt sich aus den Gesamtumständen.

Die Erteilung der Härtefallbewilligung ist Sache der kantonalen Migrationsbehörden, wobei der Bund zustimmen muss. Sollte die zuständige Sozialhilfebehörde mit Fällen konfrontiert sein, die sie als Härtefälle einschätzt, soll sie dies der Migrationsbehörde mitteilen.

In Einzelfällen können bei den Übergangsfällen Massnahmen im vorgegebenen rechtlichen Rahmen zu unpraktikablen Ergebnissen führen. Hier sind pragmatische Lösungen auf anderer Ebene angezeigt.

Mit freundlichen Grüssen

Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren

Die Präsidentin

Die Generalsekretärin



Kathrin Hilber
Regierungspräsidentin



Margrith Hanselmann

Bern, 8. Mai 2007

Z:_SODK16. Migration, Integration\AG Ausdehnung Sozialhilfestopp\Empfehlungen\Definitiv\Ausreisepflichtige Entwurf BEKO 4.4.07.doc

Beilagen:

Zusammensetzung Arbeitsgruppe

**Arbeitsgruppe "Ausdehnung Sozialhilfestopp":
Mitglieder**

- SODK:** **Margrith Hanselmann**, Generalsekretärin, Vorsitz
Nicole Meier, Höhere Fachangestellte
 Eigerplatz 5, Postfach 459
 3000 Bern 14
 Tel: 031 371 04 29
 Fax: 031 371 17 41
 Mail: office@sodk-cdas-cdos.ch
- BFM** **Martina Obrist- Scheidegger**
 Quellenweg 6
 3003 Bern- Wabern
- KKJPD/
VKM** **Florian Düblin**, Co-Leiter Migrationsdienst
 Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern
 Amt für Migration und Personenstand
 Eigerstrasse 73
 3011 Bern
 Tel: 031 633 47 32
 Fax: 031 633 55 86
 Mail: florian.dueblin@pom.be.ch
- SKOS** **Dr. Thomas Kunz**, Direktor
 Asyl-Organisation Zürich, Postfach
 8031 Zürich
 Tel: 01 445 67 21
 Fax: 01 445 67 68
 Mail: thomas.kunz@ao.stzh.ch
- SGV/SSV** **Maria- Luisa Zürcher**, stv. Direktorin SGV
 Schweizerischer Gemeindeverband
 Solothurnstr. 22
 3322 Urtenen- Schönbühl
 Tel: 031 858 31 16
 Fax: 031 858 31 15
 Mail: marialuisa.zuercher@chgemeinden.ch
- Sozialhilfebehörde** **Ursula Heitz**, Bereichsleitung Asylkoordination
 Direktion für Bildung, Soziales und Sport der Stadt Bern
 Monbijoustrasse 32, Postfach 5171
 3001 Bern
 Tel.: 031 321 60 80
 Fax: 031 321 62 66
 Mail: ursula.heizt@bern.ch
- Edgar Rutishauser**, Leiter Sozialabteilung Opfikon
 Oberhauserstrasse 25
 8152 Glattbrugg
 Tel: 044 829 82 17
 Fax: 044 829 82 11
 Mail: edgar.ruthishauser@opfikon.ch

**Kantone:
BE**

Florian Düblin, Co- Leiter Asyl
 Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern
 Amt für Migration und Personenstand
 Eigerstrasse 73
 3011 Bern
 Tel: 031 633 47 32
 Fax: 031 633 55 86
 Mail: florian.dueblin@pom.be.ch

SZ

Heidi Stocker, Sachbearbeiterin
 Fremdenpolizei des Kantons Schwyz
 Postfach 454
 6431 Schwyz
 Tel: 041 819 22 73
 Fax: 041 819 22 79
 Mail: heidi.stocker@sz.ch

TG

Irène Eigenmann, Leiterin Asyl; vertreten durch Florentina Wohnlich
 Sozialamt des Kt. Thurgau
 Ressort Asylkoordination
 Postfach
 8510 Frauenfeld
 Tel: 052 724 28 56
 Fax: 052 724 25 86
 Mail: irene.eigenmann@tg.ch

VD

Gérald Rohrbach, Coordinateur asile
 Coordination asile COASI
 Service de la Population
 Avenue de Beaulieu 19
 1014 Lausanne
 Tel: 021 316 51 81
 Fax: 021 316 46 51
 Mail: gerald.rohrbach@vd.ch

**Juristischer
Experte**

Dr. Kurt Meyer
 St. Urbanstr. 52
 4914 Roggwil
 Tel. 062 929 17 76
 Fax 062 916 50 05
 Mail: kmeyer@solnet.ch