

Langzeitbezug von Nothilfe durch weggewiesene Asylsuchende

Schlussbericht

Christian Bolliger, Marius Féraud

Bern, 26. Mai 2010

Zusammenfassung

Asylsuchende mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid und angesetzter bzw. abgelaufener Ausreisefrist haben keinen Anspruch mehr auf Sozialhilfe für Asylsuchende. Bis zum Zeitpunkt ihrer Abreise aus der Schweiz können sie gestützt auf Artikel 12 der Bundesverfassung lediglich Hilfe in Notlagen (Nothilfe) beziehen.

Die Büro Vatter AG ist vom Bundesamt für Migration (BFM) beauftragt worden, den Bezug von Nothilfe durch weggewiesene Asylsuchende näher zu untersuchen. Dabei stand der so genannte *Langzeitbezug von Nothilfe* im Zentrum der Untersuchung. Dieser und seine Folgeprobleme waren zu beschreiben, mögliche Erklärungsfaktoren zu identifizieren und Massnahmen für allfällige Verbesserungen zu diskutieren, wobei die Vollzugspraxis der Kantone im Vordergrund stand. Nicht untersucht wurde, ob mit dem Sozialhilfestopp für Weggewiesene im Vergleich zur Situation vorher die Anzahl der selbständigen Ausreisen zugenommen oder die Bleibedauer der Weggewiesenen abgenommen hat.

Die Studie stützt sich auf quantitative Analysen von Daten aus dem Monitoring des BFM über die Nothilfe, auf weitere asylrelevante Statistiken sowie auf eine qualitativ vergleichende Studie in sieben Kantonen, die auf Interviews mit Vollzugspraktikern und auf der Analyse von Dokumenten basiert. Der Zeitrahmen und die verfügbaren Daten setzten der Studie methodische Grenzen.

Ausmass des Langzeitbezugs von Nothilfe

Der Bezug von Nothilfe durch Asylsuchende, deren Wegweisungsentscheid bereits seit mehreren Jahren rechtskräftig ist, lässt sich wie folgt umschreiben:

- Von den 4699 Nothilfe beziehenden Personen im zweiten Quartal 2009 weisen 2093 (44%) einen Wegweisungsentscheid auf, der vor 2008 rechtskräftig wurde. Bei 1413 (30%) der Personen datiert der Entscheid aus dem Jahr 2005 oder früher. Besonders hoch ist der Anteil an Langzeitbezügerinnen und -bezügern bei Personen mit einem negativen Entscheid nach durchlaufenem Asylverfahren (sogenannte NegE-Fälle), für die der Sozialhilfestopp erst per 1.1.2008 eingeführt wurde. Hier stammt der Entscheid bei 61% aus der Zeit vor der Einführung, bei 42% von 2005 oder früher. Tiefer ist er für Personen mit einem Nichteintretensentscheid (NEE-Fälle).
- Von den Asylsuchenden, deren Entscheid ab dem 1.1.2008 rechtskräftig wurde (sog. Neufälle), bezogen 55% im Zeitraum von Januar 2008 bis Juni 2009 in mindestens einem Quartal Nothilfe. Bei den Altfällen mit NegE (Entscheid vor 1.1.2008 rechtskräftig), die Ende 2007 noch in der Schweiz registriert waren, und für die der Sozialhilfestopp anfangs 2008 nachträglich in Kraft trat, ist diese Bezugsquote höher. Rund drei Viertel von ihnen bezogen anfangs 2008 Nothilfe.

- Im zweiten Quartal 2009 waren von den Personen mit einem rechtskräftigen Entscheid im ersten Halbjahr 2008 noch 15% anwesend. Von den Altfällen mit NegE bezogen im zweiten Quartal 2009 hingegen noch 33% Nothilfe.
- Die Kantone sind in deutlich unterschiedlichem Ausmass vom Langzeitbezug von Nothilfe betroffen. Je nach Betrachtungsweise sind Waadt, Zürich, Baselland, Genf und teils auch Zug im Verhältnis zu den ihnen zugeteilten Wegweisungen am stärksten betroffen.
- Die kantonalen Vollzugsbehörden nehmen das Nothilfesystem als aufwändige Parallelstruktur zur Sozialhilfe für Asylsuchende wahr. Personen, die Nothilfe beziehen, sind häufig von gesundheitlichen Problemen betroffen, wobei psychische Erkrankungen im Vordergrund stehen. Auch die Delinquenz von Weggewiesenen wird als Problem taxiert, wobei die befragten Personen im Zusammenhang mit der Nothilfe diesbezüglich keine auffällige Verschärfung beobachtet haben.

Erklärungsansätze des Langzeitbezugs von Nothilfe

Aufgrund der erwähnten methodischen Grenzen der Studie sind die nachfolgenden Befunde als *Tendenzaussagen* aufzufassen. Die Studie unterscheidet zwischen verschiedenen Gruppen von Faktoren, welche die durchschnittliche Bleibedauer weggewiesener Asylsuchender beeinflussen:

- *Individuelle Eigenschaften der Weggewiesenen*: Der wichtigste individuelle Faktor zur Erklärung der Bleibedauer ist die Nationalität der Weggewiesenen. Eine überdurchschnittlich lange Aufenthaltsdauer verzeichnen weiter Weggewiesene in höherem Alter, Frauen sowie Weggewiesene, die mit einem Partner oder einer Familie in der Schweiz anwesend sind.
- *Aktivitäten des Bundes*: Die unterschiedlich langen Verweildauern der Weggewiesenen in der Nothilfe je nach Herkunftsland spiegeln deutlich, wie gut die Zusammenarbeit des Bundes mit diesen Staaten im Bereich Rückkehr funktioniert. Weitere näherungsweise Analysen zeigen, dass Personen mit ausgesetztem Wegweisungsvollzug aufgrund noch hängiger Rechtsbegehren (Entscheidungskompetenz beim Bund) einen nicht unerheblichen Anteil an den Nothilfebezüglern ausmachen dürften. Diesbezüglich bestehen deutliche Unterschiede zwischen den Kantonen.
- *Kantonaler Wegweisungsvollzug*: Bilanzierend lässt sich festhalten, dass verschiedene Elemente einer konsequenten Vollzugspraxis in ihrer Gesamtheit zu einem effektiveren Vollzug von Wegweisungen führen dürften: In diese Richtung wirken eine intensive Fallbearbeitung, eine gute Zusammenarbeit mit den Polizeibehörden, regelmässige Kontrollen über den Aufenthaltsort der weggewiesenen Personen und eine konsequente Anwendung der Zwangsmassnahmen (wobei dieser teils ein Mangel an Haftplätzen im Weg steht). Weiter überwiegen die Hinweise, dass ein homogenes Behördenarrangement mit wenigen Schnittstellen eine vorteilhafte Voraussetzung für einen effizienten Ablauf des Wegweisungsvollzugs darstellt. Ein für die Weggewiesenen spürba-

rer Übergang von der Sozialhilfe in die Nothilfe und eine hohe Polizeipräsenz sind tendenziell ebenfalls mit einer tieferen Bleibedauer verbunden. Die Rückkehrhilfe bildet insbesondere in Kombination mit einer konsequenten Wegweisungspraxis einen Ausreiseanreiz, während eine liberale Härtefallpraxis eher einen Bleibeanreiz ausüben dürfte.

- *Exogene Faktoren in den Kantonen:* Bevölkerungsstarke Gemeinwesen weisen gegenüber kleineren Kantonen eine Reihe von Eigenschaften (städtisches Zentrum, Markt für Drogenhandel, Anonymität, Netzwerk von Landsleuten) auf, die aufenthaltsverlängernd wirken. Daneben beeinflussen ebenfalls die verschiedenen Formen der zivilgesellschaftlichen und politischen Unterstützung der Weggewiesenen die Bleibedauer.

Ansätze für Massnahmen in den Kantonen

In Form von best practices regt die Studie an, verschiedene Massnahmen in den Kantonen zu prüfen (Verbesserungsmöglichkeiten auf Bundesebene waren nicht Teil der Fragestellung der Studie). Im Vordergrund steht dabei der Ansatz, in den Wegweisungsvollzug Kooperationsanreize einzubauen, indem der Aufenthalt insbesondere für jene Personen unattraktiv gestaltet wird, die sich beispielsweise bei der Identitätsfeststellung nicht kooperativ zeigen. Ein solches Vorgehen zielt auf *eine erhöhte Einzelfallgerechtigkeit und einen gezielten Mitteleinsatz* im Wegweisungsvollzug und dürfte zudem vergleichsweise gute Realisierungschancen aufweisen. Namentlich werden folgende *best practices* – mit allerdings unterschiedlich guten Realisierungschancen – formuliert:

- *Kooperationsanreize:* Im Prozess des Wegweisungsvollzugs inklusive der Ausgestaltung der Nothilfe sind Kooperationsanreize und Sanktionsmöglichkeiten eingebaut.
- *Behördenarrangement:* Der Vollzug der Wegweisung und die Ausrichtung der Nothilfe werden vom selben Amt verantwortet und durchgeführt.
- *Vollzugskapazitäten:* Es bestehen genügend Haftplätze und eine hohe Verfügbarkeit von Polizeikräften, um die Präsenz der Weggewiesenen bei Terminen (Identifikation) und bei vorgesehenen Ausschaffungen sicherzustellen.
- *Ablauf des Vollzugsprozesses:* Ein hohes Wissen der Wegweisungsbehörden über den Verbleib der Weggewiesenen wird durch regelmässige Meldepflichten oder Präsenzkontrollen in den Unterkünften sichergestellt.
- *Rückkehrhilfe/Rückkehrberatung:* Die Rückkehrberatung und die Möglichkeit der Rückkehrhilfe sind dauerhaft sichtbar, im Bewusstsein der Weggewiesenen verankert und einfach zugänglich.
- *Nothilferegime:* Der Übergang von der Sozialhilfe zur Nothilfe ist für die Weggewiesenen deutlich spürbar.

- *Härtefallpraxis*: Die Kantone sind sich bei der Einreichung von Gesuchen um Härtefallbewilligungen bewusst, dass von ihrer Praxis eine Signalwirkung auf die Weggewiesenen ausgeht. Sie schöpfen ihren Spielraum für Härtefallgesuche insbesondere bei Weggewiesenen, die den Vollzug der Wegweisung durch eigenes Verschulden verunmöglicht haben, nicht aus.

Fazit der Studie

Der Sozialhilfestopp und seine Ausdehnung per 1.1.2008, dessen Ziel es war, weggewiesene Asylsuchende durch eine unattraktive Gestaltung ihres Aufenthalts in der Schweiz verstärkt zur selbständigen Ausreise zu bewegen, hat den dauerhaften Verbleib einer Minderheit der Weggewiesenen in der Schweiz nicht verhindert. Für diese Personen stellt die Nothilfe die weniger abschreckende Option dar als die Rückkehr in die Heimat. Die Behörden müssen sich somit heute darauf einstellen, dass eine nicht zu vernachlässigende Anzahl Weggewiesener teilweise über mehrere Jahre Nothilfe bezieht.

Die kantonalen Unterschiede des Dauerbezugs von Nothilfe und die Ergebnisse der qualitativen Analyse verweisen darauf, dass die zuständigen Behörden der Kantone einen Handlungsspielraum vorfinden, um auf den Nothilfebezug einzuwirken. Beschränkt wird dieser Spielraum durch nicht beeinflussbare Faktoren wie strukturelle Gegebenheiten der Kantone, das zivilgesellschaftliche und politische Umfeld, aber auch durch ausserkantonale Faktoren wie den aussenpolitischen Erfolg des Bundes in der Rückkehrpolitik, durch Vollzugsaussetzungen infolge hängiger Rechtsmittelverfahren sowie durch individuelle Eigenschaften der Weggewiesenen.

Inhaltsverzeichnis

1	EINLEITUNG	1
2	THEORETISCHE ÜBERLEGUNGEN UND FORSCHUNGSSTAND	5
2.1	ERKLÄRUNGSMODELL DES KANTONAL VARIIERENDEN LANGZEITBEZUGS VON NOTHILFE	5
2.2	DER WEGWEISUNGSVOLLZUG	7
2.3	KANTONALE HANDLUNGSSPIELRÄUME IM BEREICH DER NOTHILFE UND DES WEGWEISUNGSVOLLZUGS	8
2.3.1	<i>Ausgestaltung des Nothilferegimes</i>	8
2.3.2	<i>Wegweisungsvollzug</i>	9
2.3.3	<i>Anwendung der Zwangsmassnahmen</i>	10
2.3.4	<i>Anwendung der Härtefallregelung</i>	12
2.3.5	<i>Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe</i>	13
2.3.6	<i>Polizeiliche Praxis</i>	14
2.4	FORSCHUNGSSTAND	15
3	AUSMASS UND WAHRNEHMUNG DES LANGZEITBEZUGS VON NOTHILFE	17
3.1	DATENGRUNDLAGE UND AUSWERTUNGSSTRATEGIE	17
3.2	GLOBALBETRACHTUNG	19
3.2.1	<i>Datensatz A: Alle Nothilfebezügler</i>	19
3.2.2	<i>Datensatz B: Alle rechtskräftigen Entscheide vom 1.1.2008 bis 30.6.2008</i>	21
3.2.3	<i>Zusammenfassende Betrachtungsweise: näherungsweise Bleibequoten</i>	22
3.3	VERGLEICH DER KANTONE	24
3.3.1	<i>Datensatz A</i>	24
3.3.2	<i>Datensatz B</i>	26
3.3.3	<i>Bleibequoten</i>	27
3.4	WAHRNEHMUNG UND FOLGEN DES LANGZEITBEZUGS VON NOTHILFE	29
3.4.1	<i>Aufwand</i>	29
3.4.2	<i>Gesundheitszustand</i>	29
3.4.3	<i>Delinquenz und Bettelerei</i>	30
3.5	ZUSAMMENFASSUNG	31
4	ERKLÄRUNGSFAKTOREN DES LANGZEITBEZUGS VON NOTHILFE	33
4.1	URSACHEN DES LANGZEITBEZUGS VON NOTHILFE	33
4.1.1	<i>Fehlende Kooperationsbereitschaft seitens der weggewiesenen Asylsuchenden</i>	33
4.1.2	<i>Nicht-Durchführbarkeit einer Zwangsausschaffung</i>	34

4.2	INDIVIDUELLE EIGENSCHAFTEN, DIE MIT LANGZEITBEZUG EINHERGEHEN	35
4.2.1	<i>Alter</i>	36
4.2.2	<i>Geschlecht</i>	37
4.2.3	<i>Zivilstand</i>	37
4.2.4	<i>Familiensituation</i>	37
4.2.5	<i>Nationalität</i>	39
4.2.6	<i>Dauer des Verfahrens</i>	40
4.3	DER EINFLUSS DER ZUTEILUNG WEGGEWIESENER AUF DIE KANTONE	41
4.3.1	<i>Vorgehen</i>	42
4.3.2	<i>Resultate: Zuteilungseffekt von untergeordneter Bedeutung</i>	42
4.4	HÄUFIGKEIT VON AUSSETZUNGEN DES WEGWEISUNGSVOLLZUGS	43
4.5	ZUSAMMENFASSUNG	45
5	NOTHILFEREGIME UND WEGWEISUNGSVOLLZUG – STATISTISCHER KANTONSVERGLEICH	47
5.1	NOTHILFEREGIME IM KANTONSVERGLEICH	47
5.1.1	<i>Zuständigkeit und Modalitäten der Ausrichtung</i>	47
5.1.2	<i>Sachleistungen und Geldleistungen</i>	49
5.1.3	<i>Umgang mit Familien und vulnerablen Personen</i>	50
5.1.4	<i>Art der Strukturen und Verteilung auf Strukturen</i>	51
5.2	FAKTOREN DES WEGWEISUNGSVOLLZUGS IM KANTONSVERGLEICH	52
5.2.1	<i>Anwendung der Zwangsmassnahmen</i>	52
5.2.2	<i>Rückkehrhilfe</i>	53
5.2.3	<i>Weitere Indikatoren</i>	54
5.3	ZUSAMMENFASSUNG	55
6	NOTHILFEREGIME, WEGWEISUNGSVOLLZUG UND BLEIBEQUOTE	57
6.1	ZUSAMMENHANG ZWISCHEN NOTHILFEREGIMEN UND NOTHILFEBEZUG?	57
6.1.1	<i>Zuständigkeit und Modalitäten der Nothilferegime</i>	58
6.1.2	<i>Materielle Leistungen an Nothilfebezüger</i>	59
6.1.3	<i>Umgang mit Familien und Vulnerablen</i>	60
6.1.4	<i>Nothilfestrukturen</i>	61
6.2	ZUSAMMENHANG ZWISCHEN WEGWEISUNGSVOLLZUG UND NOTHILFEBEZUG	61
6.2.1	<i>Anwendung der Zwangsmassnahmen</i>	62
6.2.2	<i>Rückkehrhilfe</i>	62
6.2.3	<i>Härtefallpraxis</i>	63
6.3	MULTIVARIATE ANALYSE	64

6.4 ZUSAMMENFASSUNG	66
7 ANALYSE DES WEGWEISUNGSVOLLZUGS IN SIEBEN KANTONEN	67
7.1 BEHÖRDENARRANGEMENT IM WEGWEISUNGSVOLLZUG	68
7.1.1 <i>Vorteile eines homogenen Behördenarrangements</i>	69
7.1.2 <i>Vorteile eines heterogenen Behördenarrangements</i>	70
7.1.3 <i>Fazit</i>	71
7.2 AUSGESTALTUNG DES NOTHILFEREGIMES	71
7.2.1 <i>Übergang Sozialhilfe – Nothilfe</i>	71
7.2.2 <i>Lage der Nothilfeunterkunft</i>	73
7.2.3 <i>Fazit</i>	73
7.3 ABLAUF DES WEGWEISUNGSVOLLZUGS	74
7.3.1 <i>Fallbearbeitung</i>	75
7.3.2 <i>Nähe zu den Nothilfe beziehenden Personen</i>	76
7.3.3 <i>Fazit</i>	78
7.4 ANWENDUNG DER ZWANGSMASSNAHMEN	79
7.4.1 <i>Wirksamkeit</i>	80
7.4.2 <i>Kapazitäten</i>	80
7.4.3 <i>Anwendung</i>	81
7.4.4 <i>Fazit</i>	82
7.5 ANWENDUNG DER HÄRTEFALLREGELUNG	83
7.5.1 <i>Wirkung und kantonale Praxis</i>	84
7.5.2 <i>Fazit</i>	85
7.6 RÜCKKEHRBERATUNG	85
7.6.1 <i>Wirksamkeit</i>	86
7.6.2 <i>Fazit</i>	87
7.7 POLIZEILICHE MASSNAHMEN	87
7.7.1 <i>Kantonale Praxis</i>	87
7.7.2 <i>Fazit</i>	89
7.8 EXOGENE EINFLUSSFAKTOREN DES WEGWEISUNGSVOLLZUGS	89
7.8.1 <i>Grösse und dominierende Sprache eines Kantons</i>	90
7.8.2 <i>Zivilgesellschaftliches Umfeld des Wegweisungsvollzugs</i>	91
8 SYNTHESE DER BEFUNDE	93
8.1 AUSMASS UND FOLGEN DES LANGZEITBEZUGS	93
8.1.1 <i>Ausmass des Langzeitbezugs auf nationaler Ebene</i>	93
8.1.2 <i>Unterschiede zwischen den Kantonen</i>	94

8.1.3	<i>Folgeprobleme</i>	94
8.2	ERKLÄRUNG DES LANGZEITBEZUGS IN DEN KANTONEN	95
8.2.1	<i>Individuelle Eigenschaften der Weggewiesenen</i>	96
8.2.2	<i>Aktivitäten des Bundes</i>	97
8.2.3	<i>Kantonaler Vollzugskomplex</i>	98
8.2.4	<i>Kantonale exogene Faktoren</i>	101
8.2.5	<i>Illustration des Modells anhand zweier Kantone</i>	101
8.3	FAZIT	102
9	DISKUSSION VON MASSNAHMEN	105
9.1	BEST PRACTICES IM KANTONALEN VOLLZUGSKOMPLEX	105
9.2	UMGANG MIT LANGZEITBEZÜGERN	111
	LITERATUR	113
	ANHANG	115

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Erklärungsmodell des Dauerbezugs von Nothilfe.....	6
Abbildung 3-1: Nothilfe Beziehende im zweiten Quartal 2009, nach Eintreten der Rechtskraft	19
Abbildung 3-2: Letzter Bezug von Nothilfe, nach Entscheidungstyp und Datum der Rechtskraft	20
Abbildung 3-3: Datensatz B: Zeitpunkt des letzten beobachteten Nothilfebezugs ab Rechtskraft.....	21
Abbildung 3-4: Näherungsweise Bleibequoten für Alt- und Neufälle	24
Abbildung 3-5: Datensatz A: Anzahl Jahre seit Rechtskraft des Asylentscheids nach Kantonen.....	25
Abbildung 3-6: Mittlere Anzahl Tage seit Rechtskraft, nach Kantonen und Falltypen.....	26
Abbildung 3-7: Nothilfebezüger und Dauer des Bezugs nach Kantonen (Neufälle).....	27
Abbildung 3-8: Bleibequoten nach Kantonen.....	28
Abbildung 4-1: Langzeitbezug von Nothilfe in verschiedenen Altersgruppen.....	36
Abbildung 4-2: Datensatz A: Langzeitbezug von Nothilfe nach Geschlecht	37
Abbildung 4-3: Datensatz A: Langzeitbezug von Nothilfe nach Zivilstand	38
Abbildung 4-4: Datensatz A: Langzeitbezug von Nothilfe nach der Familiensituation	38
Abbildung 4-5: Datensatz A: Anzahl Jahre seit Rechtskraft des Asylentscheids nach Nationalität.....	39
Abbildung 4-6: Datensatz A: Anzahl Jahre seit Rechtskraft des Asylentscheids nach Verfahrensdauer	40
Abbildung 4-7: Datensatz B: Erwartete und reale Bezugsquoten nach Kantonen.....	43
Abbildung 4-8: Aussetzungen im Verhältnis zur Anzahl Nothilfebezüger und potenzieller Nothilfebezüger	44
Abbildung 6-1: Zusammenhang zwischen den Modalitäten der Nothilferegime und Bleibequote	58
Abbildung 6-2: Zusammenhang zwischen der Höhe der materiellen Leistungen und der Bleibequote	60
Abbildung 6-3: Zusammenhang zwischen dem Umgang mit Familien und Vulnerablen und der Bleibequote	61
Abbildung 6-4: Zusammenhang zwischen der Inhaftierungsquote und der Bleibequote	62
Abbildung 6-5: Zusammenhang zwischen der Rückkehrhilfequote und der Bleibequote.....	63
Abbildung 6-6: Zusammenhang zwischen der Härtefallquote und der Bleibequote	64
Abbildung 8-1: Erklärungsmodell: Ausmass des Langzeitbezugs von Nothilfe in einem Kanton	95

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1: Unterschiedliche Haftarten.....	11
Tabelle 3-1: Anzahl Fälle in Datensatz A.....	18
Tabelle 5-1: Zuständigkeit und Modalitäten der Nothilfe.....	48
Tabelle 5-2: Sachleistungen für Personen in der Nothilfe	49
Tabelle 5-3: Geldleistungen in der Nothilfe.....	50
Tabelle 5-4: Umgang mit Familien und vulnerablen Personen; Unterbringung in Nothilfestrukturen.....	51
Tabelle 5-5: Anwendung der Zwangsmassnahmen und der Rückkehrhilfe	52
Tabelle 5-6: Weitere Indikatoren des Wegweisungsvollzugs	54
Tabelle 6-1: Kantonale Zuständigkeit und Bleibequoten der Kantone.....	59
Tabelle 6-2: Multivariates Erklärungsmodell der Bleibequote.....	65
Tabelle 7-1: Behördenarrangements für die Bereiche Nothilfe und Wegweisungsvollzug	68
Tabelle 7-2: Anzahl zur Verfügung stehender Haftplätze in einem Kanton (Schätzung der Interviewpartner)	81

Abkürzungsverzeichnis

AsylG	Asylgesetz
AsylV 2	Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer
BFM	Bundesamt für Migration
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
NEE	Nichteintretensentscheid
NegE	(Materieller) negativer Asylentscheid
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
VZAE	Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit

1 Einleitung

Asylsuchende mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid und angesetzter bzw. abgelaufener Ausreisefrist haben keinen Anspruch mehr auf Sozialhilfe für Asylsuchende. Bis zum Zeitpunkt ihrer Abreise aus der Schweiz können sie gestützt auf Artikel 12 der Bundesverfassung lediglich Hilfe in Notlagen (Nothilfe) in Anspruch nehmen. Dieser so genannte Sozialhilfestopp wurde am 1. April 2004 zunächst für Personen mit einem Nichteintretensentscheid (NEE) eingeführt. Mit der Asylgesetzrevision vom 16. Dezember 2005 wurde der Sozialhilfestopp ab dem 1.1.2008 auch auf Personen mit einem negativen Entscheid nach durchlaufenem Asylverfahren (NegE) ausgedehnt. Der Sozialhilfestopp gilt auch für jene Asylsuchenden, deren Wegweisungsentscheid vor dem 1. April 2004, respektive vor dem 1.1.2008 rechtskräftig wurde, die sich aber nach diesen Stichdaten noch in der Schweiz aufhielten.¹ Mit dem Sozialhilfestopp bezweckt der Gesetzgeber, den Aufenthalt in der Schweiz für die weggewiesenen Asylsuchenden möglichst unattraktiv zu machen und somit die Bereitschaft zur selbständigen Ausreise zu erhöhen. In der konkreten Ausgestaltung der Nothilfe geniessen die Kantone ähnlich wie beim Wegweisungsvollzug im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeit einen Handlungsspielraum.

Die Büro Vatter AG ist vom Bundesamt für Migration (BFM) beauftragt worden, den Bezug von Nothilfe durch weggewiesene Asylsuchende näher zu untersuchen. Die Forschungsarbeiten wurden von einer Steuergruppe mit Vertretern des BFM sowie der Kantone begleitet. Ausgehend von der Beobachtung der Vollzugsbehörden beim BFM und in den Kantonen, dass trotz des Sozialhilfestopps weggewiesene Asylsuchende teils während mehrerer Jahre mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid weiterhin in der Schweiz und von der Nothilfe leben, steht der so genannte *Langzeitbezug von Nothilfe* im Zentrum der Untersuchung.

Die Untersuchung bearbeitet drei Forschungsfragen:

1. *Beschreibung des Langzeitbezugs:* Wie bedeutend ist der Langzeitbezug von Nothilfe quantitativ und mit welchen Folgeproblemen ist er verbunden?
2. *Erklärung des Langzeitbezugs:* Welche Faktoren erklären die unterschiedliche Bezugsdauer von Nothilfe, insbesondere im Vergleich zwischen den Kantonen?
3. *Massnahmen:* Welche Massnahmen sind im Zusammenhang mit dem Langzeitbezug von Nothilfe zu empfehlen?

¹ Wo in diesem Bericht nicht explizit zwischen Personen mit NEE und NegE unterschieden wird, werden zusammenfassend die Begriffe „weggewiesene Asylsuchende“ oder kurz „Weggewiesene“ verwendet. Der negative Asylentscheid und der Wegweisungsentscheid sind zwei separate Rechtsakte, sie werden jedoch meist gleichzeitig verfügt (Handbuch Asylverfahren, Kapitel G; www.bfm.admin.ch; 10.4.2010). Auch wird verallgemeinernd der Begriff „negativer Asylentscheid“ für abschlägige Entscheide nach Asylverfahren und für Nichteintretensentscheide verwendet.

Eine eigentliche Evaluation der Wirksamkeit des Sozialhilfestopps war nicht Gegenstand der Studie. Es wird somit nicht untersucht, ob mit dem Sozialhilfestopp für Weggewiesene die Anzahl der selbständigen Ausreisen zugenommen oder die Bleibedauer der Weggewiesenen im Vergleich zur Situation vorher abgenommen hat. Im Vordergrund der empirischen Untersuchungen stehen neben der Beschreibung des Ausmasses des Langzeitbezugs vielmehr die kantonalen Handlungsspielräume und ihre Grenzen.

Die *Beschreibung des Langzeitbezugs* (erste Forschungsfrage) stützt sich primär auf die Daten aus dem Kostenmonitoring über die Nothilfe (BFM 2009), die dem Forscherteam vom BFM zur Verfügung gestellt wurden. Zu klären war primär, wie hoch der Anteil von Personen ist, die über mehrere Quartale oder Jahre Nothilfe beziehen, und ob es zwischen den Kantonen diesbezüglich Unterschiede gibt. Ergänzend wurde der Frage nachgegangen, welche Folgen der Langzeitbezug von Nothilfe für die Weggewiesenen und die kantonalen Vollzugsbehörden mit sich bringt. Im Vordergrund standen dabei Fragen der öffentlichen Präsenz und der Kriminalität von Nothilfebezüglerinnen und -bezügern sowie ihr Gesundheitszustand. Die entsprechenden Aussagen im Bericht stützen sich auf Interviewaussagen von kantonalen Behördenvertreterinnen und -vertretern, die mit dem Sozialhilfestopp direkt konfrontiert sind. Angaben aus bestehender Literatur ergänzen die Informationsbasis.

Die *Erklärung des Langzeitbezugs* (zweite Forschungsfrage) untersucht mehrere sich ergänzende Ansätze. In einem ersten Schritt wird nach allgemeinen, in der Person oder im Herkunftsland der weggewiesenen Personen liegenden Gründen für das dauerhafte Hierbleiben nach einem negativen Asylentscheid gesucht. In weiteren Analyseschritten wird versucht, die festzustellenden Unterschiede zwischen den Kantonen zu erklären. Vorab geht es um die Frage, ob die konkrete Ausgestaltung der Nothilferegime und des Wegweisungsvollzug sowie flankierender Bereiche (Zwangsmassnahmen, Rückkehrhilfe, Härtefallpraxis, allgemeine polizeiliche Praxis gegenüber Personen mit illegalem Aufenthalt) einen Einfluss auf die Verweildauer in der Nothilfe hat. Berücksichtigt werden weiter mögliche Erklärungen für Unterschiede, die ausserhalb des Einflussbereichs kantonalen Vollzugsbehörden liegen: Untersucht werden der Einfluss der Zuteilung der Weggewiesenen auf die Kantone durch das BFM, der Anteil Personen mit einem ausgesetzten Wegweisungsvollzug (für diese Personen gilt weiterhin der Sozialhilfestopp) sowie Eigenschaften der Kantone wie das politische und zivilgesellschaftliche Umfeld und die Grösse der Kantone.

Diese Fragen werden erstens anhand statistischer Daten aus dem Nothilfemonitoring sowie weiterer asylpolitischer Statistiken (Asylstatistik, Datenerhebung Zwangsmassnahmen, weitere) im Rahmen eines Vergleichs sämtlicher Kantone bearbeitet. Zweitens wurde eine vertiefende Analyse in sieben Kantonen (AG, BE, FR, GR, LU, VD, ZH) durchgeführt. Diese basiert primär auf Einzel- und Gruppeninterviews mit 29 Vertreterinnen und Vertretern kantonalen Sozialhilfe-,

Migrations- und Polizeibehörden sowie privater Institutionen, die mit der Ausrichtung der Nothilfe beauftragt sind. Ergänzend wurden vier Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern des BFM durchgeführt.²

Die Kombination quantitativer und qualitativer Verfahren ist der Tatsache geschuldet, dass beide Methoden an Grenzen stossen. Bei der statistischen Analyse liegt ein Problem in der tiefen Fallzahl, welche der simultanen Schätzung des Einflusses mehrere Faktoren enge Grenzen setzt; weiter erwies sich die Verfügbarkeit geeigneter Indikatoren als beschränkt. Die vertiefende Analyse war explorativ angelegt und hatte trotz der knappen zur Verfügung stehenden Zeit eine breite Palette kantonaler Aktivitäten und ihrer Schnittstellen abzudecken, so dass nicht alle Aspekte der Ausgestaltung der Nothilfe und insbesondere des Wegweisungsvollzugs in allen Kantonen gleich systematisch erhoben werden konnten.

Die *Diskussion von Massnahmen* und Formulierung von Best Practices (dritte Forschungsfrage) schliesslich basiert zum einen direkt auf den Erkenntnissen der beschriebenen empirischen Forschungsarbeiten. Zusätzliche Hinweise erbrachte ein eintägiger Workshop (durchgeführt am 24.3.2010 in Bern) mit rund 30 Vertreterinnen und Vertretern von Behörden verschiedener Kantone und des Bundes, in dessen Rahmen die Ergebnisse der Untersuchung vorgestellt und mögliche Massnahmen im Zusammenhang mit dem Langzeitbezug von Nothilfe diskutiert wurden.

Der vorliegende Schlussbericht stellt in Kapitel 2 den theoretischen Rahmen der Studie und die konkrete Ausgangslage in den Bereichen der Nothilfe und des Wegweisungsvollzugs dar. Hier werden die bestehenden Handlungsspielräume des Bundes und der Kantone näher erläutert. In den Kapiteln 3 bis 7 werden die Resultate der empirischen Untersuchungen vorgelegt. Kapitel 3 erläutert das methodische Vorgehen bei der Datenauswertung und beschreibt das Ausmass des Langzeitbezugs in den Kantonen sowie die damit verbundenen Probleme. Anschliessend wird in Kapitel 4 nach Erklärungsfaktoren für den Langzeitbezug von Nothilfe gefragt, die nicht im Einflussbereich der Kantone liegen (individuelle Merkmale weggewiesener Asylsuchender, Zuteilungseffekte, Vollzugaussetzungen). In Kapitel 5 werden demgegenüber die Nothilferegime und die Vollzugspraxis der Kantone ins Zentrum gerückt und anhand statistischer Indikatoren verglichen, ehe in Kapitel 6 mit statistischen Analysen untersucht wird, welche dieser Faktoren die Unterschiede zwischen den Kantonen erklären können. Kapitel 7 widmet sich der vertieften qualitativen Analyse in den sieben Kantonen. Die beiden abschliessenden Kapitel bilden die Synthese der Studie: Kapitel 8 fasst die empirischen Befunde zusammen, Kapitel 9 widmet sich den Massnahmen zur Reduktion des Dauerbezugs von Nothilfe und zum Umgang mit Langzeitbezügerinnen und Langzeitbezügerern.

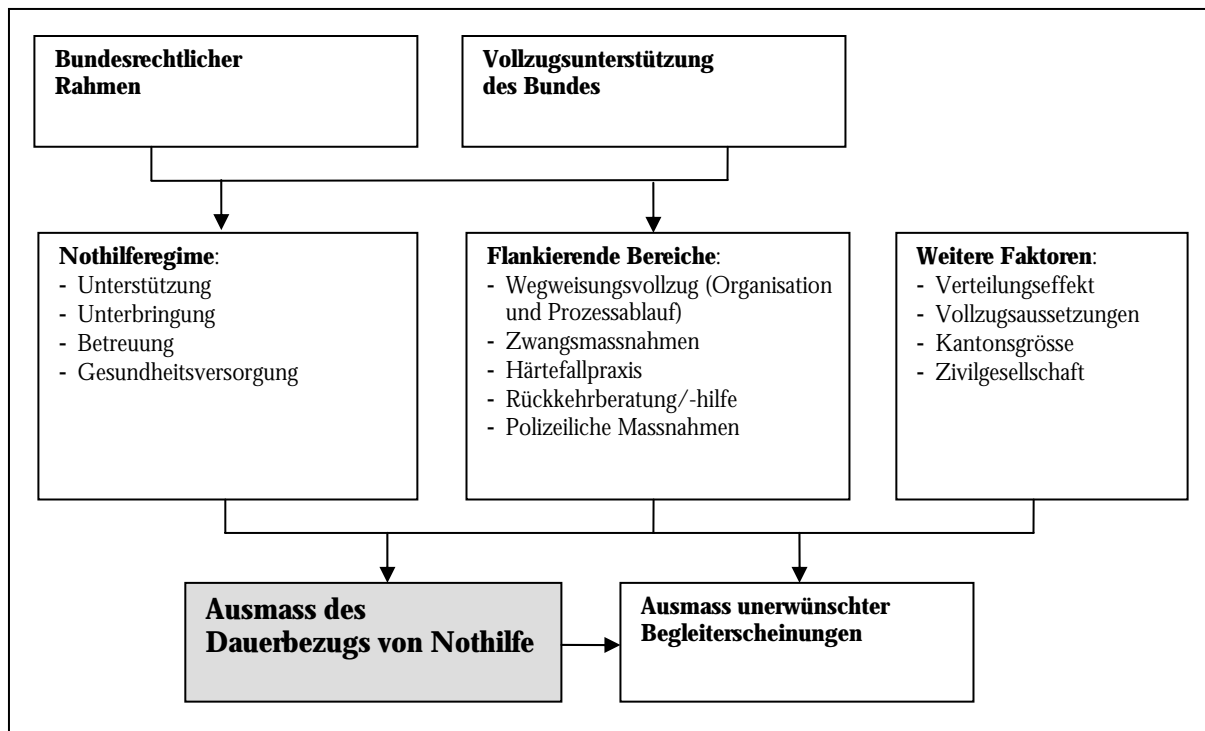
² Eine vollständige Liste der durchgeführten Interviews befindet sich im Anhang.

2 Theoretische Überlegungen und Forschungsstand

In diesem Kapitel werden die theoretischen Überlegungen, die der Beantwortung der zweiten Forschungsfrage zugrunde liegen, näher beschrieben. In Ziffer 2.1 wird ein Erklärungsmodell des Langzeitbezugs von Nothilfe aufgestellt, das den Fokus auf die mutmasslichen kantonalen Handlungsspielräume bei der Ausgestaltung der Nothilfe und dem Wegweisungsvollzug legt. Ergänzend werden auch Faktoren berücksichtigt, welche die die Kantone nicht beeinflussen können. Dieses Modell bildet die Leitschnur für die empirische Untersuchung in den nachfolgenden Kapiteln, die Hinweise darüber geben soll, welche der berücksichtigten Faktoren tatsächlich den Langzeitbezug beeinflussen. Ziffer 2.2 führt in den Vollzug der Wegweisung ein. In Ziffer 2.3 werden die einzelnen potenziellen Erklärungsfaktoren des Langzeitbezugs näher erläutert und insbesondere darauf eingegangen, welche Handlungsspielräume die Kantone haben. Abschliessend wird kurz auf die bestehenden Forschungsarbeiten zu den einzelnen Aspekten eingegangen (Ziffer 2.4).

2.1 Erklärungsmodell des kantonal variierenden Langzeitbezugs von Nothilfe

Das Ziel dieser Studie ist nebst der Beschreibung und Wahrnehmung des Ausmasses des Langzeitbezugs auch die Erklärung bestehender kantonaler Unterschiede, denn nicht in allen Kantonen zeigt sich die Problematik des Dauerbezugs von Nothilfe gleich stark. Es kann deshalb vermutet werden, dass die Praxis in verschiedenen vollzugsrelevanten Bereichen sowie die kantonalen Rahmenbedingungen einen Einfluss darauf haben, wie viele Nothilfebezügerinnen und Nothilfebezüger sich trotz eines rechtskräftigen Wegweisungsentscheids noch über einen langen Zeitraum in der Schweiz aufhalten. Die Auseinandersetzung mit potenziellen Einflussfaktoren auf den Langzeitbezug ist nicht zuletzt deshalb bedeutsam, weil abschliessend mögliche Verbesserungsmassnahmen präsentiert und zur Diskussion gestellt werden sollen. Zu berücksichtigen sind indes auch mögliche Quellen von Unterschieden zwischen den Kantonen, die von diesen nicht beeinflusst werden können. Die Untersuchung geht dabei von einem Wirkungsmodell gemäss Abbildung 2-1 aus.

Abbildung 2-1: Erklärungsmodell des Dauerbezugs von Nothilfe

Das Ausmass des Dauerbezugs von Nothilfe durch weggewiesene Asylsuchende ist in diesem Modell die zentrale zu erklärende Grösse. Der Dauerbezug wird demnach von drei Faktoren bestimmt: Erstens beeinflusst demnach die Ausgestaltung des kantonalen Nothilferegimes die Dauer des Leistungsbezugs. Dabei gilt es unter anderem Dimensionen wie das Ausmass der Unterstützungsleistungen, die Unterbringung der weggewiesenen Asylsuchenden, Betreuungsmassnahmen sowie den Zugang zur Gesundheitsversorgung zu beachten. Zweitens üben flankierende Bereiche beim Vollzug einer Wegweisungsverfügung durch die Kantone Einfluss aus. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die organisatorische und prozessuale Ausgestaltung des Wegweisungsvollzugs, die Anwendung der Zwangsmassnahmen und der Härtefallregelung, die Rückkehrberatung sowie die Anwendung polizeilicher Massnahmen durch die kantonalen Behörden zu beachten. Sowohl bei der Ausgestaltung des Nothilferegimes wie auch bei der Praxis in den flankierenden Bereichen verfügen die Kantone innerhalb der bundesrechtlichen Schranken über einen eigenständigen Handlungsspielraum. Darüber hinaus ist anzunehmen, dass die Unterstützungshandlungen des Bundes beim Wegweisungsvollzug (insbesondere bei der Papierbeschaffung, der Ausreiseorganisation und der Zusammenarbeit mit Herkunftsländern) den Langzeitbezug von Nothilfe beeinflussen. Diese werden in dieser Studie jedoch nicht näher untersucht.

Darüber hinaus dürften weitere Faktoren auf das Ausmass des Dauerbezugs einwirken, die sich den Möglichkeiten politischer Gestaltung weitgehend entziehen. So könnten beispielsweise die Unterschiede zwischen den Kantonen Ausdruck von Verteilungseffekten sein: Es kann davon

ausgegangen werden, dass individuelle Merkmale wie die Herkunft oder das Alter, aber auch die Art des Entscheids (NegE oder NEE) einen Einfluss auf die Aufenthaltsdauer haben dürften. Insofern ist zu prüfen, ob diese Eigenschaften ungleichmässig über die Kantone verteilt sind und so zu einem unterschiedlichen Anteil an Langzeitbeziehenden führen. Ebenfalls zu beachten gilt es den Einfluss von Vollzugsaussetzungen: Nehmen Personen mit einem rechtskräftig negativen Asylentscheid ein Rechtsmittel³ in Anspruch (Wiedererwägungsgesuch, Revisionsgesuch), kann dies unter gewissen Umständen zu einer Aussetzung des Vollzugs durch die zuständige Beschwerdeinstanz (BFM oder BVGer) führen. Für die Kantone bedeutet dies, dass Personen während dieser Zeit in der Nothilfe verbleiben, die Wegweisung allerdings bis zum endgültigen Entscheid nicht vollzogen werden darf. Es ist zu prüfen, welcher Effekt von solchen Vollzugsaussetzungen auf den Langzeitbezug von Nothilfe ausgeht. Schliesslich werden weitere, exogene Faktoren wie die Kantonsgrösse und der Einfluss des zivilgesellschaftlichen Engagements berücksichtigt.

Vom Dauerbezug von Nothilfe können unerwünschte Begleiterscheinungen wie Drogenhandel oder Diebstähle ausgehen. Ihr Auftreten hängt einerseits vom Ausmass des Langzeitbezugs ab, dürfte aber auch durch die übrigen Grössen beeinflusst werden, wie z.B. die polizeiliche Praxis bei Störungen der öffentlichen Ruhe oder die Verfügbarkeit von Unterbringungsstrukturen.

2.2 Der Wegweisungsvollzug

Mit dem Wegweisungsvollzug durch den zuständigen Kanton soll gewährleistet werden, dass Asylsuchende mit einem negativen Asylentscheid das Land tatsächlich verlassen. Die eigentliche Rückkehr ins Heimatland kann aus Sicht der Asylsuchenden auf unterschiedliche Art zu Stande kommen. Eine der Zielsetzungen des Sozialhilfestopps war es, vermehrt Personen dazu zu veranlassen, selbständig die Schweiz zu verlassen. Im günstigsten Fall handelt es sich um eine selbständige Rückkehr: Die ausreisepflichtige Person kehrt dabei ohne polizeilichen Zwang und allenfalls mit Inanspruchnahme der Rückkehrhilfe in ihr Heimatland zurück. Neben dieser kontrollierten Form der Rückreise besteht die Möglichkeit, dass sich ein Teil der weggewiesenen Asylsuchenden der behördlichen Kontrolle durch Untertauchen entzieht. Dabei bleibt unklar, ob die betreffenden Personen tatsächlich die Schweiz verlassen haben oder ob sie sich immer noch im Land aufhalten.

Kommt eine selbständige Ausreise nicht zu Stande, besteht die Möglichkeit der zwangsweisen Ausschaffung, wobei das Ausmass des staatlichen Eingriffs unterschiedlich stark sein kann. Ne-

³ Vgl. BFM: Handbuch Asylverfahren, Kap. H §1 Rechtsschutz im Asylverfahren (http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/asyl/asylverfahren/handbuch_asylverfahren.html).

ben unterschiedlichen Formen der Haft im Hinblick auf den Vollzug der Ausschaffung, haben die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) in der gemeinsamen Vereinbarung über die Durchführung von begleiteten Rückführungen auf dem Luftweg (Aufgebotsvereinbarung) vier verschiedene Levels definiert, die von einer Begleitung bis zum Abreiseflughafen bis zur Durchführung von Sonderflügen reichen.

2.3 Kantonale Handlungsspielräume im Bereich der Nothilfe und des Wegweisungsvollzugs

In diesem Abschnitt sollen im Anschluss an das diskutierte Wirkungsmodell diejenigen Bereiche näher betrachtet werden, in denen auf kantonaler Ebene Handlungsspielräume bestehen. Nach einer kurzen Einführung der jeweiligen rechtlichen Grundlagen wird eine Einschätzung der Gestaltungsmöglichkeiten für die Kantone vorgenommen und versucht, mögliche Auswirkungen auf das Ausmass des Langzeitbezugs abzuschätzen. Grundlagen hierfür bilden neben der Analyse bestehender Dokumente vier Sondierungsinterviews, die mit Vertretern des BFM zu den verschiedenen Themengebieten durchgeführt worden sind. Wir halten uns dabei an die im Wirkungsmodell aufgeführten Bereiche kantonaler Einflussmöglichkeiten (Ausgestaltung Nothilferegime, Wegweisungsvollzug, Anwendung der Zwangsmassnahmen und der Härtefallregelung, Rückkehrberatung/Rückkehrhilfe, polizeiliche Praxis).

2.3.1 Ausgestaltung des Nothilferegimes

Die Ausrichtung der Nothilfe fällt in den Zuständigkeitsbereich der Kantone (Art. 115 BV, Art. 80 AsylG) und unterliegt kantonalem Recht (Art. 82 Abs. 1 AsylG). Das Bundesgesetz enthält einzelne Bestimmungen zur Nothilfe: Absatz 3 von Artikel 83 des Asylgesetzes sieht vor, die Nothilfe nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen auszurichten und erlaubt, dass die Ansätze für weggewiesene Asylsuchende von denjenigen der einheimischen Bevölkerung abweichen. Zudem muss die Nothilfe zeitlich und sachlich gerechtfertigt sein. Absatz 4 besagt, dass die Nothilfe in Form von Sachleistungen oder täglichen Geldleistungen an den von den Kantonen bezeichneten Orten auszurichten sei; zudem könne sich die Auszahlung auf Arbeitstage beschränken. Leitlinien geben darüber hinaus die Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK 2007) sowie Bundesgerichtsentscheide zu Artikel 12 der Bundesverfassung vor. Letztere haben insbesondere die vollständige Verweigerung der Nothilfe als verfassungswidrig beurteilt (BGE 2P.318/2004 vom 18. März 2005).

Handlungsspielraum der Kantone

Darüber hinaus verfügen die Kantone jedoch über beträchtliche Handlungsspielräume bei der effektiven Ausgestaltung der Nothilferegime. Die folgende Auflistung bezeichnet überblicksartig potenzielle Regimeeigenschaften, die hinsichtlich ihrer Wirkungen auf die Aufenthaltsdauer von weggewiesenen Asylsuchenden im Rahmen der empirischen Analyse zu berücksichtigen sein werden:

- Zuständigkeit für die Ausrichtung der Nothilfe
- Modalitäten der Ausrichtung (Anmelderhythmus, Auszahlungsrhythmus)
- Höhe der ausgerichteten Leistungen
- Art der Leistungen (Geld- oder Sachleistungen, Möglichkeiten von Sonderverdiensten)
- Unterbringung Nothilfe beziehender Personen
- Sonderleistungen für Familien und vulnerable Personengruppen

Das Ziel des Sozialhilfestopps ist eine vermehrte selbständige Ausreise von weggewiesenen Asylsuchenden (BFM: 2007). Man geht entsprechend davon aus, dass durch geringere Leistungen mehr Personen dazu veranlasst werden können, die Schweiz zu verlassen. Insofern könnte man erwarten, dass ein restriktives Nothilferegime zu einer grösseren Zahl an Abgängen beiträgt und somit zu einem tieferen Anteil an Langzeitbeziehenden in der Nothilfe führen dürfte.

2.3.2 Wegweisungsvollzug

Der Begriff der Wegweisung bezeichnet die einer ausländischen Person mittels einer formellen Verfügung auferlegte Pflicht zum Verlassen des schweizerischen Hoheitsgebiets. Das BFM verfügt für Asylsuchende, deren Aufnahmeverfahren mittels eines formellen Nichteintretensentscheides oder eines abweisenden materiellen Entscheides geendet hat, „in der Regel“ die Wegweisung (Art. 44 Abs. 1 AsylG). Wird der Vollzug als unzulässig, unzumutbar oder unmöglich eingestuft, hat das BFM die Möglichkeit, eine Ersatzmassnahme in Form einer vorläufigen Aufnahme zu verfügen (Art. 44 Abs. 2 AsylG). Inhaltlich umfasst die Wegweisungsverfügung unter anderem folgende Punkte (Art. 45 AsylG): die Verpflichtung der asylsuchenden Person, die Schweiz zu verlassen; den Zeitpunkt, bis zu dem sie die Schweiz verlassen haben muss; die Androhung von Zwangsmitteln im Unterlassungsfall; die Bezeichnung des für den Vollzug der Wegweisung (...) zuständigen Kantons.

Aus Sicht des BFM legt die Wegweisungsverfügung damit „in umfassender Weise die Pflichten der Asylsuchenden Person sowie die Vollzugsmodalitäten fest“ (Handbuch Asylverfahren), womit sich eine zusätzliche kantonale Vollzugsverfügung erübrigt. Der mit dem Vollzug beauftragte

Kanton ist verpflichtet (Art. 46 Abs. 1 und Abs. 1bis AsylG), die zum Vollzug der Wegweisung notwendigen Schritte zu unternehmen. Hierzu zählen typischerweise die Identifikation der weggewiesenen Person, wenn die Identifikation noch nicht klar ist, die Beschaffung von Reisepapieren, die Organisation der Ausreise und die Gewährleistung der Ausreise. Der Bund leistet Vollzugsunterstützung bei der Identifikation, der Papierbeschaffung und der Ausreiseorganisation. Erweist sich ein Vollzug als nachträglich unmöglich, kann die kantonale Fremdenpolizei nicht selbständig entscheiden, sondern sie hat beim BFM eine Ersatzmassnahme zu beantragen (Art. 46 Abs. 2 AsylG).

Handlungsspielraum der Kantone

Im Rahmen des Wegweisungsvollzug lassen sich (nebst den in den folgenden Abschnitten zusätzlich diskutierten Massnahmen) grundsätzlich zwei Bereiche benennen, in denen kantonale Unterschiede feststellbar sein dürften: Als erstes gilt es das Behördenarrangement zu berücksichtigen, d.h. welche kantonalen Stellen (Vollzugsbehörde, Ausrichtungsstelle Nothilfe, Rückkehrberatungsstelle, Polizei) in den Vollzugsprozess im weiteren Sinne involviert sind und in welchen Beziehungen diese Akteure zueinander stehen. Von Bedeutung dürfte zunächst sein, wie die Aufgabenteilung ausgestaltet ist, beispielsweise ob die Zuständigkeit für die Nothilfe organisatorisch vom Wegweisungsvollzug getrennt ist. Zu prüfen ist, ob das Vorhandensein mehrerer Schnittstellen den Informationsfluss hemmt und den Aufbau von Kompetenzen erschwert. Ferner gilt es zu berücksichtigen, welche Auswirkungen von einer unterschiedlichen Departementszugehörigkeit der beteiligten Behörden ausgehen.

Als zweites dürften Unterschiede im eigentlichen Prozessablauf des Wegweisungsvollzugs festzustellen sein. Es muss beispielsweise untersucht werden, inwieweit die Vollzugsbehörde die Nothilfestrukturen nutzt, um auf die ausreisepflichtigen Personen zuzugreifen, wie häufig sich die weggewiesenen Asylsuchenden bei der Migrationsbehörde zu melden haben oder wie mit pendenten Fällen in den Kantonen umgegangen wird. Zu prüfen gilt es auch, ob und allenfalls wie im Rahmen des Wegweisungsvollzugs gezielte Anreize zur Erhöhung der Kooperationsbereitschaft gesetzt werden können. Die Anwendung der Zwangsmassnahmen schliesslich wird im nächsten Abschnitt diskutiert.

2.3.3 Anwendung der Zwangsmassnahmen

Weigern sich Personen mit einem rechtskräftigen negativen Asylentscheid, selbständig in ihren Heimatstaat zurückzukehren, haben Kantone die Möglichkeit, Zwangsmassnahmen anzuordnen. Kann die Wegweisung nicht mit einem Linienflug durchgeführt werden, besteht zudem grund-

sätzlich die Möglichkeit, dass das BFM auf Ersuchen der Kantone hin einen Sonderflug organisiert, was für einige Staaten unter den momentanen Bedingungen jedoch nicht möglich ist.

Das Ausländergesetz regelt die Zwangsmassnahmen, die gegenüber weggewiesenen Asylsuchenden ergriffen werden können. Neben den Möglichkeiten der kurzfristigen Festnahme (Art. 73 AuG) sowie der Ein- und Ausgrenzung (Art. 74 AuG), bestehen drei unterschiedliche Haftarten: Die Vorbereitungshaft, Ausschaffungshaft und Durchsetzungshaft. Die Haftarten unterscheiden sich nach ihrem Zweck, dem Zeitpunkt, an dem sie eingesetzt werden können, der Dauer und den Gründen für eine Inhaftierung. Die Gesamtdauer aller drei Haftarten darf die Dauer von 24 Monaten nicht überschreiten (vgl. Asylhandbuch: „Wegweisungsvollzug“). Tabelle 2-1 gibt diese Unterschiede wieder.

Tabelle 2-1: Unterschiedliche Haftarten

	Vorbereitungshaft (Art. 75 AuG)	Ausschaffungshaft (Art. 76 AuG)	Durchsetzungshaft (Art. 78 AuG)
Zweck	Sicherstellung der Durchführung des Wegweisungsverfahrens	Sicherstellung des Vollzugs nach Eröffnung eines erstinstanzlichen Weg- oder Ausweisentscheides	Druckmittel zur Ausreise bei renitenten Personen, bei denen die Voraussetzungen für die Ausschaffungshaft nicht gegeben sind
Zeitpunkt	Während der Vorbereitung des Entscheides über die Aufenthaltsberechtigung	Nach der Eröffnung eines erstinstanzlichen Weg- oder Ausweisungsentscheid	Nach abgelaufener Ausreisefrist bei Weg- oder Ausweisungsentscheid
Maximale Dauer	6 Monate	3 Monate, Verlängerung auf 18 Monate möglich	1 Monat, Verlängerung auf 18 Monate möglich
Haftgründe	Art. 75 Abs. 1 AuG, u.a.: Weigerung, Identität offen zu legen	76 Abs. 1 AuG, u.a.: Anzeichen des Versuchs, sich der Ausweisung zu entziehen	Verweigerung der Ausreise; keine Ausschaffungshaft möglich; keine mildereren Massnahmen zielführend

Über die Anordnung der unterschiedlichen Haftarten entscheiden die für den Vollzug der Ausweisung zuständigen kantonalen Behörden. Sie verfügen dabei über einen Handlungsspielraum, denn das Bundesgesetz beruht jeweils auf einer „Kann-Formulierung“. Es definiert Mindeststandards, die erfüllt sein müssen, lässt aber die Möglichkeit offen, auch beim (vermutlichen) Vorliegen der Gründe für eine Inhaftierung darauf zu verzichten.

Handlungsspielraum der Kantone

Die Anwendung der Zwangsmassnahmen unterscheidet sich zwischen den Kantonen (Parlamentarische Verwaltungskontrolle 2005). Es ist zu erwarten, dass dort, wo insgesamt eine konsequente Vollzugspraxis verfolgt wird, die zur Verfügung stehenden Instrumente intensiv genutzt werden dürften; zu beachten gilt es die politischen Rahmenbedingungen (Departementsvorsteher,

Polizei) und die richterliche Praxis. Ausserdem können die in einem Kanton zur Verfügung stehenden Kapazitäten Grenzen setzen, denn im Falle zu weniger Haftplätze sind die kantonalen Behörden vor die Entscheidung gestellt, wie sie die verfügbaren Plätze möglichst effektiv nutzen können. Auch in diesem Bereich dürfte sich in den Kantonen die Situation unterschiedlich präsentieren. Insgesamt ist zu vermuten, dass eine konsequente Anwendung der Zwangsmassnahmen zur Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs beiträgt und somit zu einem geringeren Ausmass an Langzeitbeziehenden in der Nothilfe beitragen dürfte. Darüber hinaus bewirkt eine intensive Anwendung möglicherweise indirekt, dass mehr weggewiesene Asylsuchende Kooperationsbereitschaft signalisieren oder aber untertauchen, weil sie die Wahrscheinlichkeit, zwangsweise ausgeschafft zu werden, als hoch einschätzen müssen.

2.3.4 Anwendung der Härtefallregelung

Das Asylgesetz sieht die Möglichkeit vor, Personen mit einem negativen Asylentscheid beim Vorliegen bestimmter Bedingungen aufnehmen zu können. Der Kanton kann mit der Zustimmung des Bundesamtes einer ihm zugeteilten Person eine Aufenthaltsbewilligung erteilen, wenn wegen der fortgeschrittenen Integration ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt (Art. 14 Abs. 2 AsylG). Es lassen sich folgende Kriterien zur Beurteilung eines Härtefalls aufzählen (Art. 31 Abs. 1 VZAE; Weisung 6 BFM: „Rechtliche Stellung“):

- die Integration der gesuchstellenden Person (Sprache, Arbeit, Bildung, Vereine);
- die Respektierung der Rechtsordnung durch die gesuchstellende Person (Art. 14 Abs. 2 lit. b nennt beispielsweise, dass der Aufenthaltsort immer bekannt gewesen sein muss);
- die Familienverhältnisse (insbesondere Zeitpunkt der Einschulung und Dauer des Schulbesuchs der Kinder);
- die finanziellen Verhältnisse sowie der Wille zur Teilhabe am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung;
- die Dauer der Anwesenheit in der Schweiz (Art. 14 Abs. 2 lit. a nennt fünf Jahre in der Schweiz seit der Einreichung des Asylgesuchs);
- der Gesundheitszustand;
- die Möglichkeiten für eine Wiedereingliederung im Herkunftsstaat.

Der Bund hat die Härtefallregelung in den Kantonen zunehmend konkretisiert: Nach dem Inkrafttreten von Artikel 14 des Asylgesetzes wurden im Jahr darauf mit der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) die Kriterien bestimmt, wann einer solcher Fall überhaupt beantragt werden darf. Mit der erst kürzlich herausgegebenen Weisung versucht das

BFM ausserdem zu erreichen, dass die definierten Kriterien möglichst einheitlich angewendet werden (Weisung 6 BFM: „Rechtliche Stellung“).

Handlungsspielraum der Kantone

Für die Kantone ergibt sich dennoch ein eigenständiger Handlungs- und Interpretationsspielraum: Zum einen handelt es sich bei der Härtefallregelung um eine „Kann-Bestimmung“ (ähnlich wie bei den Zwangsmassnahmen), was den Kantonen wiederum die Möglichkeit eröffnet, die Bestimmung nicht anwenden zu müssen. Dass im Einzelfall das BFM seine Zustimmung erteilen muss, bewirkt einzig, dass die Bestimmung dann nicht zur Anwendung kommt, wenn die Bedingungen nicht erfüllt sind; dies schliesst jedoch nicht aus, dass Kantone auch in Fällen, in denen die Bedingungen erfüllt wären, keinen Antrag stellen. Zum anderen lassen die Kriterien, die zur Beurteilung definiert worden sind, einen Interpretationsspielraum offen. Die Vielzahl der zu berücksichtigenden Kriterien sowie deren mögliche unterschiedliche Auslegung ermöglichen trotz den Bemühungen des Bundes Richtung Harmonisierung eine unterschiedliche Handhabung der Regelung in den Kantonen.

Ein kompensierender Effekt könnte dadurch entstehen, dass gemäss der bisherigen Urteilen das Bundesverwaltungsgericht (BVGer), die Beschwerdeinstanz im Härtefallverfahren, eine strenge Praxis verfolgt hat; das BFM dürfe sich bei seinen Entscheiden nicht zu stark von dessen Vorgaben entfernen, so dass insgesamt eher eine strengere Handhabung resultieren dürfte.

Die Auswirkungen der Härtefallregelung auf den Langzeitbezug von Nothilfe sind nicht von vornherein klar und können gegensätzlich sein. Zum einen kann von einer liberalen Härtefallpraxis eine Entlastung der Nothilfe ausgehen, denn jeder anerkannte Härtefall fällt nicht mehr der Nothilfe anheim. Zum anderen kann vermutet werden, dass eine grosszügige Anwendung für Nothilfe beziehende Personen einen Anreiz zu einem möglichst langen Verbleib in der Schweiz setzt, um ebenfalls von der Regelung profitieren zu können; wenn diese indirekte Wirkung dominiert, ist in Kantonen mit grosszügiger Härtefallpraxis ein höherer Nothilfebezug zu erwarten.

2.3.5 Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe

Aus Behördensicht ist es erwünscht, dass die von einem rechtskräftig negativen Asylentscheid betroffenen Personen von sich aus die Schweiz verlassen und in ihre Heimat zurückzukehren. Die Rückkehrhilfe unterstützt diese Zielsetzung, indem sie ein Bündel von Massnahmen bereitstellt, um die nicht zwangsweise und pflichtgemässe Ausreise sowie die Wiedereingliederungsmöglichkeiten weggewiesener Asylsuchender zu fördern. Gemäss den Informationen des BFM beinhaltet die Rückkehrhilfe drei wesentliche Elemente: Die *kantonalen Rückkehrberatungsstellen* gewährleisten die Informationsvermittlung an die weggewiesenen Asylsuchenden und beraten sie

bei der Planung und Durchführung der selbständigen Ausreise. Die *individuelle Rückkehrhilfe* ist auf die Bedürfnisse der rückkehrenden Person zugeschnitten und kann aus der Reiseorganisation mit Transfer bis zum Wohnort, individuellen Projekten, finanzieller Starthilfe, medizinischer Hilfe, Ausbildungsangeboten und der Weitervermittlung in regionale Strukturen vor Ort bestehen. Sie wird vom BFM auf Antrag der kantonalen Behörden ausgerichtet. In der *Zusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten* schliesslich versucht das BFM mit Projekten vor Ort, einerseits nachhaltige Bedingungen für die Rückkehrenden zu schaffen, andererseits aber auch der einheimischen Bevölkerung zu helfen und so einen Beitrag zur strukturellen Lösung migrationsrelevanter Probleme in Herkunftsländern zu leisten.

Artikel 93 des Asylgesetzes regelt explizit die Rückkehrhilfe und beinhaltet die oben genannten Bereiche der Rückkehrhilfe. Umfassende Bestimmungen finden sich im Weiteren in der Asylverordnung 2 (AsylV2). Nebst den Bestimmungen im Bundesrecht können die Kantone im Rahmen einer „kantonalen Rückkehrhilfe“ weitergehende Angebote für die freiwillige Rückkehr unterbreiten.

Handlungsspielraum der Kantone

Auch wenn die Bestimmungen im Asylgesetz und in der AsylV2 relativ detailliert sind, verfügen die Kantone im Bereich der Rückkehrhilfe über einen Handlungsspielraum. Als wichtiger Punkt kann diesbezüglich die Kompetenz der Kantone erwähnt werden, die Rückberatungsstelle selber zu bestimmen. Neben der Entscheidung, welches Organ in einem Kanton als Rückkehrberatungsstelle fungiert, sind kantonale Unterschiede bei der konkreten Ausgestaltung der Rückkehrberatung in den Kantonen zu erwarten. Es ist zu vermuten, dass sich die Kantone hinsichtlich qualitativer Kategorien (z.B. Zeitpunkt und Modalität der Informationsweitergabe, Existenz kantonalen Rückkehrhilfe) unterscheiden, was wiederum einen Einfluss darauf haben dürfte, wie stark das Angebot der Rückkehrberatungsstelle von weggewiesenen Asylsuchenden in Anspruch genommen wird. Zu vermuten ist, dass das Ausmass des Langzeitbezugs in denjenigen Kantonen tiefer sein dürfte, in denen die Rückkehrberatung eine wichtige Stellung einnimmt.

2.3.6 Polizeiliche Praxis

Vergleichsweise gross dürfte der kantonale Handlungsspielraum im Bereich der polizeilichen Praxis sein, weil im föderalistischen System der Schweiz die Polizeihochheit in der Kompetenz der Kantone liegt. Die Einflussmöglichkeiten des Bundes sind in diesem Bereich dagegen gering.

Im Rahmen der Untersuchung der polizeilichen Praxis spielt weniger die Funktion der Polizei im Rahmen des Wegweisungsvollzugs eine Rolle, sondern eher sonstige Massnahmen und Praktiken der Polizeibehörden (Kontrollen, Razzien, Umgang mit aufgegriffenen weggewiesenen Asylsu-

chenden). Es kann vermutet werden, dass eine strenge Linie die Bedingungen für weggewiesene Asylsuchende unattraktiver macht, was sich in einem häufigeren Untertauchen und unter Umständen einer erhöhten Ausreisewahrscheinlichkeit äussern dürfte.

2.4 Forschungsstand

Der in dieser Studie verfolgte Forschungsansatz, möglichst breit nach den Ursachen des Langzeitbezugs zu fragen und mögliche Zusammenhänge unterschiedlicher Bereiche zu berücksichtigen, ist bisher noch von keinem anderen Forschungsprojekt verfolgt worden. Dagegen befassen sich verschiedene Erhebungen und Studien mit einzelnen Aspekten, die Bestandteile unseres Erklärungsmodells sind. Darauf soll im Folgenden eingegangen werden.

Die vorliegende Untersuchung beabsichtigt nebst der Darstellung und Beschreibung des Langzeitbezugs von Nothilfe auch die Erklärung kantonaler Unterschiede. Verschiedene politikwissenschaftliche Studien haben gezeigt, dass der Vollzugsföderalismus (vgl. Kissling-Näf/Wälti 2006) im Bereich der Asylpolitik zu kantonal unterschiedlichen Vollzugsergebnissen führen kann (Holzer et al. 2000, Spörndli et al. 1998). Darüber hinaus macht die Analyse von Sager (2008) deutlich, dass die Art und Weise der Umsetzung bundesrechtlicher Vorgaben im Asylbereich von kantonal unterschiedlichen Rahmenbedingungen (bspw. kulturelle, politische oder institutionelle Faktoren) abhängig sein dürfte, womit für die Erklärung kantonaler Unterschiede einen möglichst breiten Ansatz, d.h. die Berücksichtigung des Nothilferegimes, des Wegweisungsvollzugs, flankierender Bereiche sowie exogener Faktoren als sinnvoll erscheint.

Eine relativ breite Informationsbasis besteht im Bereich der Nothilferegime. So erhebt und analysiert das BFM im Rahmen des Monitoring über den Sozialhilfestopp seit dem Jahr 2004 die Entwicklung der Nothilfekosten (zuletzt: BFM 2009a). Mit dem Monitoring ab dem Jahr 2008 zum erweiterten Sozialhilfestopp werden nun folgende Angaben von den Kantonen erfasst (BFM 2009b: 4): die Nothilfedaten eines Quartals auf der Ebene Einzelperson, die Kosten für den Betrieb von kollektiven Unterbringungsstrukturen sowie generelle Angaben zur Ausgestaltung der kantonalen Nothilferegime.

Mit den kantonalen Nothilferegimen befasst sich auch die Studie der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (Trummer 2008). Die Untersuchung kommt zum Schluss, dass die Ausgestaltung der Nothilfe (z.B. Hygiene, Essen, Unterkunft) von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich ist. Auch bestehen Studien, welche sich unter anderem mit dem Gesundheitszustand weggewiesener Asylsuchender befassen (Bodenmann et al. 2008; Mueller et al. 2010). Auf diese werden wir an gegebener Stelle in diesem Bericht zurückkommen (vgl. Kapitel 3).

Eine in fünf Kantonen durchgeführte Evaluation der Zwangsmassnahmen kommt zum Ergebnis, dass die Ausschaffungshaft unterschiedlich angewendet wird (Parlamentarische Verwaltungskon-

trolle 2005). Als Gründe für die unterschiedliche Anwendung nennt die Studie nebst der „Kann“-Formulierung im Bundesgesetz, die einen Handlungsspielraum eröffnet, dass die kantonalen Gerichtsbehörden, bei der Haftüberprüfung den Interpretationsspielraum unterschiedlich ausschöpfen. Die Studie zeigt ebenfalls, dass die Wirksamkeit der Ausschaffungshaft bei einer kurzen Haftdauer besonders hoch ist und dass die Häufigkeit der Haftanordnung nicht zwingend mit einem höheren Rückführungsanteil führt; gleichzeitig wird festgehalten, dass die Ausschaffungshaft als Mittel – allerdings nicht als einziges – zur Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs betrachtet wird.

Die kantonale Anwendungspraxis der Härtefallregelung ist Gegenstand der Studie von Baur (2009). Diese kommt zum Schluss, dass sich in den Kantonen sehr unterschiedliche Praktiken entwickelt haben. Als Grund dafür wird der grosse Ermessensspielraum der kantonalen Behörden bei der Anwendung der Härtefallbestimmung genannt. Festgestellt wird eine grundsätzliche Spaltung der Kantone in zwei Lager: Einige Kantone begreifen die Härtefallbestimmung als Chance, um bereits gut integrierten Menschen eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen und praktizieren folglich eine liberale Anwendung. Andere Kantone vertreten die Auffassung, dass weggewiesene Asylsuchende, welche sich illegal in der Schweiz aufhalten und einer Wegweisungsaufforderung nicht nachgekommen sind, nicht mit der Vergabe eines Bleiberechts belohnt werden dürfen. Diese Kantone wenden die Härtefallbestimmung nicht nur sehr zurückhaltend, sondern im Bezug auf die Auslegung auch sehr restriktiv an.

Die hier aufgeführten Forschungsarbeiten deuten somit insgesamt darauf hin, dass die bestehenden Handlungsspielräume im Kontext des Wegweisungsvollzugs zu recht unterschiedlichen Vorgehensweisen der Kantone geführt haben.

3 Ausmass und Wahrnehmung des Langzeitbezugs von Nothilfe

In diesem Kapitel werden das Ausmass des Langzeitbezugs von Nothilfe und die damit verbundenen Probleme untersucht. Im Vordergrund steht zunächst die quantitative Analyse des Nothilfebezugs für die ganze Schweiz (Ziffer 3.2) und im Vergleich der Kantone (Ziffer 3.3). Diesen beiden Abschnitten vorausgehend wird das methodische Vorgehen bei der Auswertung der zugrunde liegenden Daten aus dem Nothilfemonitoring (vgl. BFM 2009) erläutert (Ziffer 3.1). Ziffer 3.4 beschreibt, gestützt auf Interviewaussagen und ergänzend auf wissenschaftliche Literatur, etwas genauer, mit welchen Problemen und Begleiterscheinungen der Langzeitbezug von Nothilfe einhergeht.

3.1 Datengrundlage und Auswertungsstrategie

Die Auswertungen stützen sich auf zwei Datensätze aus dem Monitoring der Nothilfe (vgl. BFM 2009), die dem Forscherteam vom BFM zur Verfügung gestellt wurden. Von allen Personen ist zum einen erfasst, während wie vielen Quartalen und Tagen sie Nothilfe beansprucht haben. Zum anderen ist auch das Datum erfasst, an dem der Asylentscheid rechtskräftig wurde. Von allen Personen sind weiter verschiedene persönliche Merkmale, Daten zum Verfahren sowie der für den Wegweisungsvollzug zuständige Kanton erfasst.

Die beiden Datensätze, die verwendeten Auswertungsstrategien sowie ihre jeweiligen Vor- und Nachteile können wie folgt umschrieben werden:

Datensatz A umfasst sämtliche Personen, die zwischen dem 1.1.2008 und dem 30.6.2009 mindestens einmal Nothilfe bezogen haben. Er umfasst somit alle Neufälle, d.h. NegE und NEE mit Rechtskraft ab 1.1.2008, aber auch alle Altfälle, deren Entscheid vor 2008 in Rechtskraft erwuchs. Dabei handelt es sich einerseits um Personen mit NEE, für die der Sozialhilfestopp seit 2004 galt, andererseits aber auch um diejenigen Fälle mit NegE, die ab 2008 ins Nothilferegime überführt wurden (Tabelle 3-1). Bei Datensatz A wurde die Perspektive der Rückschau eingenommen. Es wurde untersucht, wie lange die Personen, welche zu einem bestimmten Zeitpunkt Nothilfe bezogen (und möglicherweise noch weiter beziehen), schon mit einem rechtskräftigen Asylentscheid in der Schweiz weilen. Die Dauer der Anwesenheit (die möglicherweise nicht permanent war) wurde aus der Anzahl Tage zwischen dem Datum, an dem der Asylentscheid rechtskräftig

wurde und dem Enddatum desjenigen Quartals ermittelt⁴, in dem die weggewiesene Person (vorläufig) letztmals Nothilfe bezogen hat.

Der Vorteil von Datensatz A ist, dass die häufig mehrjährigen Aufenthaltsdauern von weggewiesenen Personen ab dem negativen Asylentscheid in einer Art „Momentaufnahme“ gut abgebildet werden können. Daraus lässt sich aber nicht direkt ableiten, wie sich die Situation weiter entwickeln wird, da sich die Zusammensetzung der Personen mit rechtskräftigem Entscheid ständig ändert. Ein weiterer Nachteil ist, dass die Gruppe der Personen mit rechtskräftigem Entscheid, die nie Nothilfe bezogen haben, nicht berücksichtigt wird. Will man etwas über die Relevanz des Dauerbezugs von Nothilfe sagen, so ist die Zahl dieser Personen jedoch eine sehr relevante Grösse.

Tabelle 3-1: Anzahl Fälle in Datensatz A

	Neufall	Altfall	Alle
NegE	1872	3940	5812
NEE	2587	1084	3671
Alle	4459	5024	9483

Mit der Berücksichtigung eines zweiten Datensatzes (*Datensatz B*) wurde versucht, diesem Problem zu begegnen. Dieser umfasst alle Personen mit einem NEE oder NegE ab 1.1.2008 bis zum 30.6.2008, unabhängig davon, ob sie die Nothilfe in Anspruch genommen haben oder nicht. Enthalten ist die Information, in welchen Quartalen zwischen dem 1.1.2008 und dem 30.6.2009 jede dieser Personen Nothilfe bezogen hat sowie das Datum der Rechtskraft des Entscheids. Gemessen wurde, im wievielten Quartal nach der Rechtskraft noch ein Nothilfebezug registriert werden kann. Das heisst: Wenn bei einer Person die Rechtskraft im ersten Quartal 2008 eingetreten ist, und sie bis am 30.6.2009 nie Nothilfe bezogen hat, resultiert der Wert „0“. Wenn sie letztmals im ersten Quartal 2008 Nothilfe bezogen hat, resultiert der Wert „1“. Wenn sie letztmals im zweiten Quartal 2008 Nothilfe bezogen hat, resultiert der Wert „2“ usw. Der Datensatz umfasst 1952 Fälle. Davon sind 855 NegE-Fälle, 1097 sind NEE.

Insbesondere im Hinblick auf die statistischen Vergleiche der Kantone wurden darüber hinaus aus beiden Datensätzen gemeinsam sogenannte *Bleibquoten* errechnet (Details zur Messweise dieser Kennzahl finden sich unter Ziffer 3.2.3).

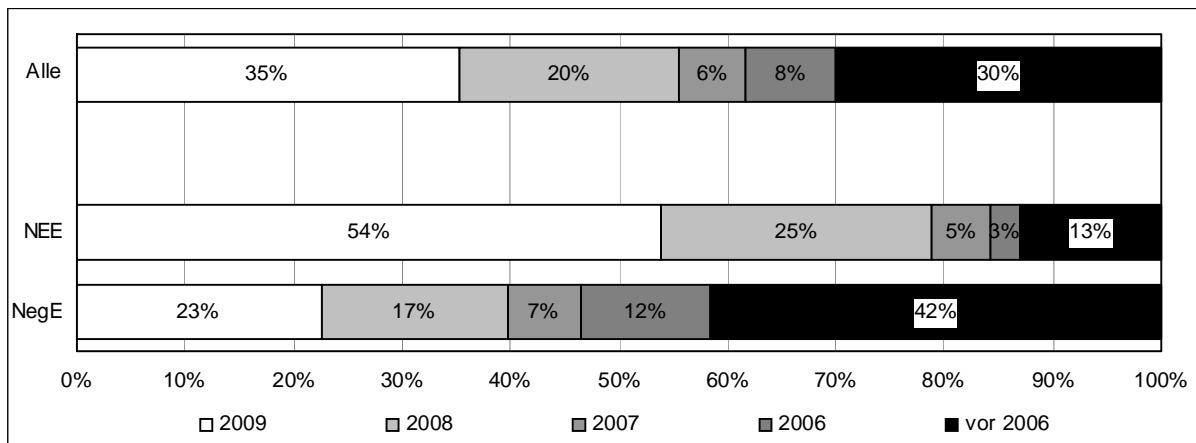
⁴ Das präzise Datum des letzten Nothilfebezugs wird im Monitoring nicht erfasst, was jedoch bei der statistischen Beschreibung des Langzeitbezugs, der sich über mehrere Jahre erstrecken kann, nicht substanziell verzerrend ins Gewicht fällt. Tendenziell wird durch die Berücksichtigung des Quartalsendes die effektive Dauer der Anwesenheit leicht überschätzt. Gleichzeitig ist aber davon auszugehen, dass ein beträchtlicher Teil der Abgewiesenen auch nach dem Beobachtungszeitraum dieser Studie weiterhin Nothilfe bezogen hat, was ebenfalls nicht berücksichtigt werden kann.

3.2 Globalbetrachtung

3.2.1 Datensatz A: Alle Nothilfebezüger

Für eine erste Auswertung der Daten wurden nur jene Nothilfebezügerinnen und -bezüger berücksichtigt, welche im zweiten Quartal 2009 noch Nothilfe bezogen haben. Anhand der Daten dieser 4699 Personen wurde untersucht, in welchem Jahr ihr abschlägiger Asylentscheid rechtskräftig wurde. Diese Momentaufnahme anhand der aktuellsten verfügbaren Daten liefert einen guten ersten Überblick über das Ausmass des Langzeitbezugs. Gemäss dem Monitoring liegt bei gut ein Drittel aller Personen, die Nothilfe beziehen, der Entscheid maximal ein halbes Jahr zurück, wurde also noch im 2009 rechtskräftig (Abbildung 3-1). Bei einem Fünftel aller Fälle datiert die Rechtskraft aus dem Jahr 2008. Bei insgesamt 44% aller Nothilfebezügerinnen und -bezüger erwuchs der Wegweisungsentscheid vor der Ausdehnung des Sozialhilfestopps anfangs 2008 in Rechtskraft, bei 30% sogar vor 2006. Das heisst in absoluten Zahlen: Bei 1413 Personen, die im zweiten Quartal 2009 Nothilfe bezogen haben, war der Wegweisungsentscheid bereits seit mindestens dreieinhalb Jahren rechtskräftig.

Abbildung 3-1: Nothilfe Beziehende im zweiten Quartal 2009, nach Eintreten der Rechtskraft



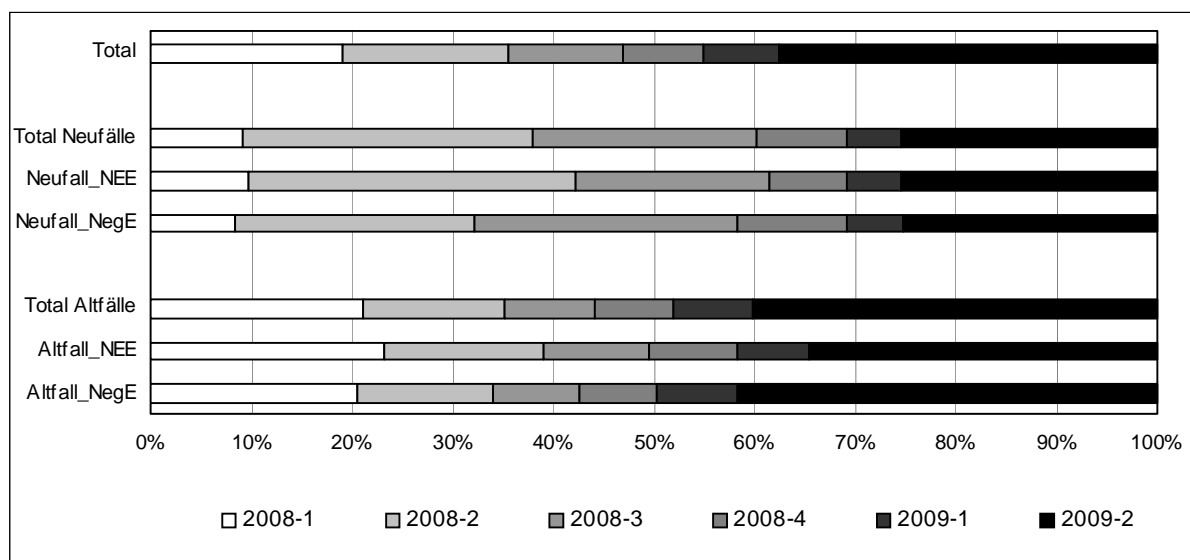
Quelle: BFM; Fallzahl: 4699 Personen, die zwischen dem 1.4.2009 und dem 30.6.2009 Nothilfe bezogen haben. Jahreszahlen beziehen sich auf den Zeitpunkt, in dem der Asylentscheid rechtskräftig wurde. Abweichungen des Prozenttotals von 100 in den einzelnen Balken sind die Folge von Rundungsfehlern NEE: Personen mit Nichteintretensentscheid; NegE: Personen mit negativem Entscheid nach Asylverfahren.

Die Unterschiede zwischen den Personen mit Nichteintretensentscheid (NEE) und negativem Asylentscheid (NegE) sind markant. Bei 61% der Personen mit NegE datiert die Rechtskraft vor 2008, während diese Gruppe bei den Personen mit NEE nur 21% ausmacht. Nimmt man das Kriterium „Rechtskraft vor 2006“ als Messlatte für Langzeitbezug, so liegt der Wert für Personen

mit NegE bei 42%, für Personen mit NEE bei 13%. Schlüsselte man die Kategorie „Rechtskraft vor 2006“ weiter auf, so zeigt sich, dass die Rechtskraft des Entscheids in einzelnen Extremfällen aus den 1990er Jahren datiert. Bei immerhin 12% der Fälle trat die Rechtskraft mindestens 6 Jahre vor dem letzten hier beobachtbaren Nothilfebezug ein (579 Personen).

Zusätzliche Facetten des dauerhaften Bezugs werden ersichtlich, wenn man die Perspektive der Analyse leicht ändert und differenziert. So wurden in einem zweiten Analyseschritt nur noch jene Fälle berücksichtigt, die im ersten Halbjahr 2008 mindestens einmal Nothilfe bezogen haben. Bei diesen Personen wurde untersucht, in welchem Quartal sie letztmals im Nothilfesystem erschienen sind. Darüber hinaus wurde nicht nur zwischen den Entscheidungstypen NEE und NegE unterschieden, sondern innerhalb dieser Kategorien auch zwischen Alt- und Neufällen. Als Altfälle gelten Personen, deren Wegweisungsentscheid vor 2008 Rechtskraft erlangt hat, als Neufälle Personen mit Eintreten der Rechtskraft ab 2008.

Abbildung 3-2: Letzter Bezug von Nothilfe, nach Entscheidungstyp und Datum der Rechtskraft



Quelle: BFM; Fallzahl: 5597 Personen, die im ersten Halbjahr 2008 Nothilfe bezogen haben. NEE: Personen mit Nichteintretensentscheid; NegE: Personen mit negativem Entscheid nach Asylverfahren. Altfall: Rechtskraft des Entscheids vor 2008; Neufall: Rechtskraft des Entscheids ab 2008. Die einzelnen Angaben beziehen sich auf das Quartal, in dem letztmals Nothilfe bezogen wurde (2008-1 entspricht dem ersten Quartal 2008)

Abbildung 3-2 zeigt zunächst, dass zwischen Altfällen und Neufällen deutliche Unterschiede bestehen. Während bei den Neufällen 75% aller Personen, die im ersten Halbjahr 2008 Nothilfe bezogen haben, am Ende des Beobachtungszeitraums (im 2. Quartal 2009) nicht mehr Nothilfe beziehen, sind es bei den Altfällen weniger als 60%. Entsprechend verblieben von den Neufälle 25% weiterhin im System, bei den Altfällen beträgt dieser Anteil demgegenüber mehr als 40%. Dies lässt den Schluss zu, dass Personen, die nach dem Wegweisungsentscheid einmal eine gewis-

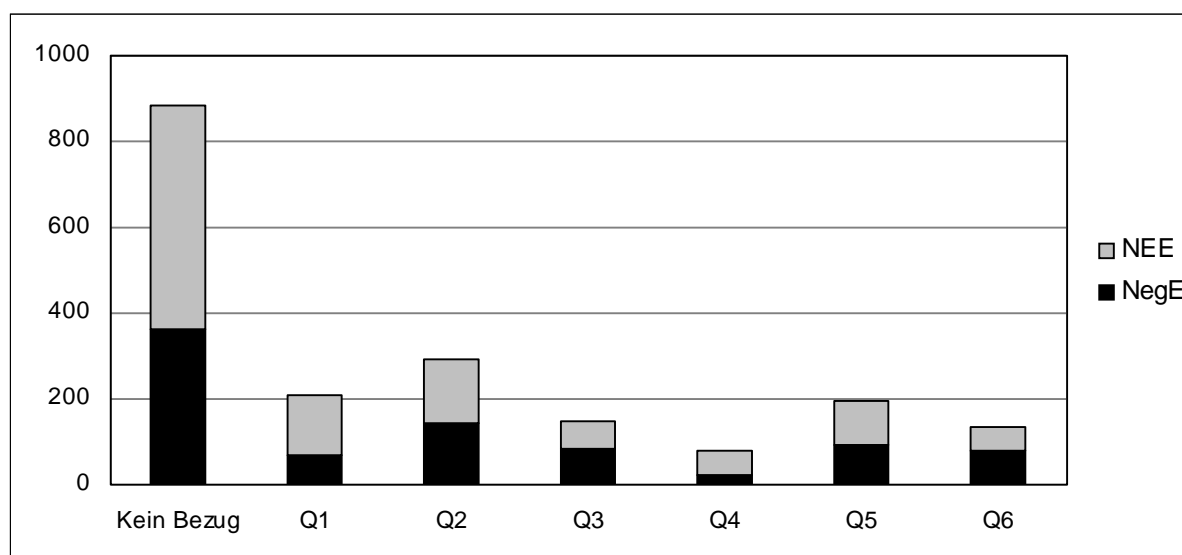
se Dauer in der Schweiz verbracht haben, mit vergleichsweise hoher Wahrscheinlichkeit auch weiterhin nicht abreisen.

Interessant ist auch der Vergleich zwischen den beiden Kategorien von Altfällen. Obwohl hier für die Personen mit NegE der Sozialhilfestopp erst 2008 eingeführt wurde, haben Sie eine höhere Wahrscheinlichkeit, auch Mitte 2009 noch Nothilfe zu beziehen (42%) als die Altfälle mit NEE (35%). Dies ist ein Hinweis, dass der Sozialhilfestopp für diese Personengruppe, welche den Nothilfebezug auch zahlenmässig deutlich dominiert, nur eine beschränkte Wirkung entfaltet hat. Einschränkend ist dazu festzuhalten, dass sich anhand Datensatz A nicht eruieren lässt, wie viele Altfälle mit NegE Ende 2007 noch Sozialhilfe bezogen, danach aber gar keine Nothilfe mehr beanspruchten. Bei den Neufällen ist kein sehr deutlicher Unterschied zwischen Personen mit NegE und NEE zu erkennen.

3.2.2 Datensatz B: Alle rechtskräftigen Entscheide vom 1.1.2008 bis 30.6.2008

Betrachtet man Datensatz B mit den Neufällen, so ergibt sich das Bild von Abbildung 3-3: 45% der Personen mit rechtskräftigem Entscheid im ersten Halbjahr 2008 beziehen bis Mitte 2009 gar nie Nothilfe, wobei der Anteil bei den Personen mit NEE leicht höher ist (48% gegenüber 42% bei den NegE).

Abbildung 3-3: Datensatz B: Zeitpunkt des letzten beobachteten Nothilfebezugs ab Rechtskraft



Quelle: BFM; Fallzahl: 1952 Personen, deren negativer Asylentscheid im ersten Halbjahr 2008 rechtskräftig wurde. NEE: Personen mit Nichteintretensentscheid; NegE: Personen mit negativem Entscheid nach Asylverfahren. Die einzelnen Angaben beziehen sich auf das Quartal, in dem letztmals Nothilfe bezogen wurde (Q6 bedeutet z.B., dass im sechsten Quartal nach der Rechtskraft noch Nothilfe bezogen wurde).

17% der Personen bezogen auch im fünften und sechsten Quartal (ab Rechtskraft) noch Nothilfe. Dies sind 329 Fälle. Der so gemessene „Dauerbezug“ erreicht bei den NegE-Fällen 20%, bei den NEE-Fällen 14%. Auch hier zeigt sich somit, wenn auch weniger ausgeprägt, dass der dauerhafte Bezug von Nothilfe bei den Personen mit einem materiellen Asylverfahren wahrscheinlicher ist als bei den Personen mit NEE.

3.2.3 Zusammenfassende Betrachtungsweise: näherungsweise Bleibequoten

In einer letzten Betrachtungsweise wird für alle in der Analyse betrachteten Fälle aus beiden Datensätzen die gleiche Perspektive eingenommen. Der Fokus der Betrachtungsweise liegt dabei auf dem Zeitraum vom 1.1.2008 bis zum 30.6.2009 und auf der Frage, wie viele Personen, welche seit Anfang dieses Beobachtungszeitraums für einen Nothilfebezug in Frage kamen, in den sechs beobachtbaren Quartale jeweils noch Nothilfe bezogen.⁵ Den so berechneten Anteil bezeichnen wir im Folgenden als Bleibequoten.

Diese anhand der zur Verfügung stehenden Daten näherungsweise berechenbaren Bleibequoten geben recht gut Aufschluss darüber, wie gut das erklärte Ziel des 2008 auf beide Entscheidungstypen ausgeweiteten Sozialhilfestopps, also eine möglichst schnelle, selbständige Abreise der weggewiesenen Asylsuchenden aus der Schweiz, tatsächlich erreicht wird. Anhand der Bleibequoten können sämtliche verfügbaren Fälle aus den beiden Datensätzen A und B in einem gemeinsamen statistischen Indikator berücksichtigt werden. Ausgeblendet werden dabei indes jene Altfälle mit einem Nichteintretensentscheid, die im Zeitraum ab 2008 bis Mitte 2009 die Nothilfe gar nicht beansprucht haben, da diese Grösse dieser Gruppe anhand des verfügbaren Zahlenmaterials nicht bestimmt werden konnte. Altfälle mit NegE ohne Bezug von Nothilfe ab 2008 sind zwar in den Daten auch nicht enthalten, doch konnte zur näherungsweisen Berechnung der Bleibequoten für diese Gruppe mitberücksichtigt werden, für wie viele Personen mit offenem Aufenthalt Ende 2007 vom Bund eine Nothilfepauschale an die Kantone ausgeschüttet wurde. Es wurden vier Bleibequoten errechnet:

- Die *Bleibequoten der Neufälle* ergeben sich aus dem Anteil aller Personen, die im jeweils interessierenden Quartal des Beobachtungszeitraums Nothilfe bezogen haben, gemessen an der Gesamtzahl der Personen, deren *Wegweisungsentscheid im ersten Halbjahr 2008* rechtskräftig wurde. Dies betrifft 1952 Personen.
- Die *Bleibequoten der Altfälle mit NegE* ergeben sich aus dem Anteil aller Altfälle mit NegE (also Personen mit Entscheid vor 2008), die im jeweils interessierenden Quartal Nothilfe bezogen haben, gemessen an der Gesamtzahl an Altfällen mit NegE, die gemäss dem amtli-

chen Register AUPER⁶ Ende 2007 noch in der Schweiz weilten. Diese Bezugsgrösse entspricht der Anzahl Altfälle, für welche der Bund den Kantonen im Zusammenhang mit der Erweiterung des Sozialhilfestopps per 2008 eine Übergangspauschale ausrichtete. Es handelt sich um 5172 Fälle.

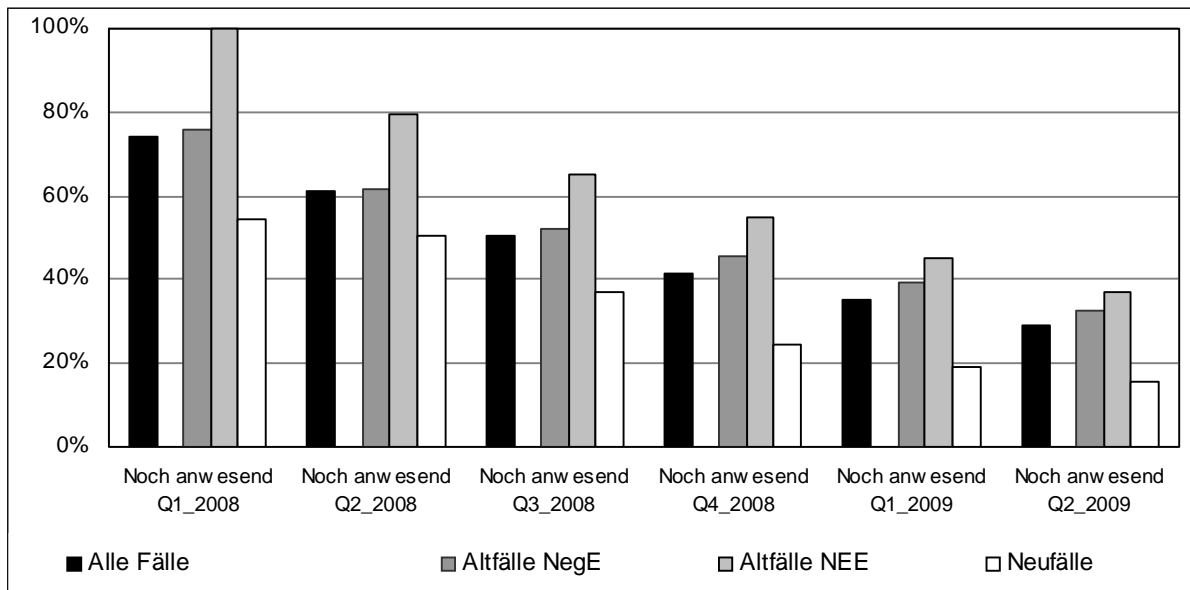
- Die *Bleibequoten der Altfälle mit NEE* ergeben sich aus dem Anteil aller Altfälle mit NEE (also Personen mit Entscheid vor 2008), die im jeweils interessierenden Quartal Nothilfe bezogen haben, gemessen an der Gesamtzahl *Altfälle mit NEE*, die mindestens in einem Quartal im Zeitraum vom 1.1.2008 bis 30.6.2009 Nothilfe bezogen haben. Dies betrifft 1074 Fälle. Weil die Altfälle mit NEE, die 2008 nicht mehr Nothilfe bezogen haben, in diesen Daten nicht enthalten sind, überschätzt die hier vorliegende Berechnung die reale Berechnung zu einem gewissen Grad.
- Die *Bleibequoten für alle Fälle* werden analog aus den Summen der jeweils in die oben erwähnten Quoten eingehenden Werte berechnet. Weil auch die Bleibequoten der Altfälle mit NEE in die gesamthaften Bleibequoten eingehen, werden auch diese tendenziell überschätzt.

Abbildung 3-4 zeigt für die Summe aller berücksichtigten Alt- und Neufälle kontinuierlich abnehmende Bleibequoten. Im ersten Quartal 2008 sind 74% aller berücksichtigten Fälle noch im Nothilfesystem. Das heisst, dass rund ein Viertel der potenziellen Nothilfebezügler die Nothilfe nicht in Anspruch genommen hat. Einschränkend ist wie erwähnt festzuhalten, dass die Nichtbezügler unter den Altfällen mit NEE in der Statistik nicht berücksichtigt sind. Das heisst, insgesamt dürfte die Bezüger-Quote etwas tiefer liegen.

Aus der Abbildung lässt sich weiter leicht ablesen, dass die Bleibequoten für die Neufälle deutlich tiefer sind als für die Altfälle. Im zweiten Quartal 2009 sind von den Personen mit einem rechtskräftigen Entscheid im ersten Halbjahr 2008 noch 15% anwesend, während es bei den Altfällen mit NegE, welche gesamthaft gegen zwei Drittel aller Fälle ausmachen, noch 33% sind. Noch höher ist die Bleibequote für die Altfälle mit NEE (37%). Jedoch überschätzt diese Statistik die reale Bleibequote, weil Personen mit NEE, die gar nie Nothilfe bezogen haben, nicht berücksichtigt sind. Klammert man bei der Berechnung der Altfälle mit NegE die Nicht-Bezügler aus und berechnet die Bleibequote analog wie bei den Altfällen mit NEE, so zeigt sich für diese eine noch etwas höhere Verweildauer in der Nothilfe. Die Quote für das zweite Quartal 2009 beträgt dann 42%.

⁵ Personen, die im jeweils interessierenden Quartal keine Nothilfe bezogen, aber in einem späteren Quartal, werden in der Bleibequote ebenfalls als anwesend berücksichtigt

⁶ AUPER (automatisiertes Personenregistratursystem) ist der Vorläufer von ZEMIS (zentrales Migrationsinformationssystem).

Abbildung 3-4: Näherungsweise Bleibquoten für Alt- und Neufälle

Quelle: BFM; Fallzahl: 8208 (Neufälle: 1952 Personen, deren negativer Asylentscheid im ersten Halbjahr 2008 rechtskräftig wurde. Altfälle NegE: 5172 Personen, deren negativer Asylentscheid vor 2008 rechtskräftig wurde; Altfälle NEE: 1084 Personen, deren Nichteintretensentscheid vor 2008 rechtskräftig wurde, und die zwischen 1.1.2008 und 30.6.2009 mindestens einmal Nothilfe bezogen.). Ausgewiesen wird, welcher Prozentsatz dieser Personen in jedem Quartal von Anfang 2008 bis Mitte 2009 noch Nothilfe bezieht.

3.3 Vergleich der Kantone

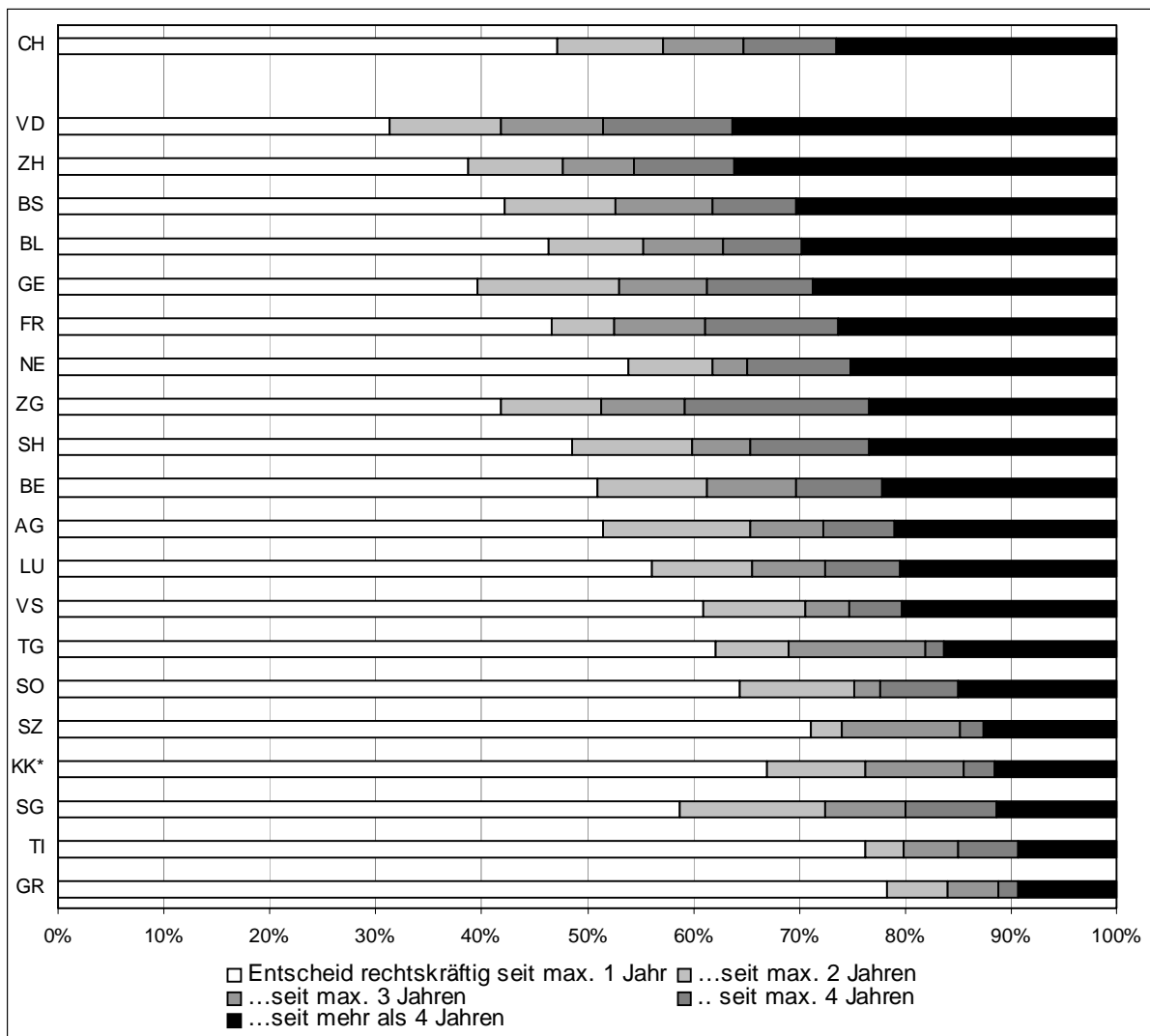
Die Fallzahlen in beiden Datensätzen erlauben aussagekräftige Vergleiche zwischen den Kantonen. Allerdings mussten die sieben Kantone mit den kleinsten Fallzahlen (AI, AR, GL, JU, NW, OW, UR) zusammengefasst werden. Überdies wurde im Datensatz A nicht wie in der Globalbetrachtung unter Ziffer 3.2 nur jene Personen berücksichtigt, die letztmals im 2. Quartal 2009 Nothilfe bezogen haben, sondern sämtliche Personen, die zwischen dem 1.1.2008 und dem 30.6.2009 mindestens einmal Nothilfe bezogen haben.

3.3.1 Datensatz A

Betrachtet man die Dauer der Anwesenheit seit Rechtskraft des Asylentscheids, so zeigen sich zwischen den Kantonen deutliche Unterschiede (Abbildung 3-5). Waadt und Zürich sind vom Langzeitbezug am stärksten betroffen: In diesen beiden Kantonen waren jeweils 36% der Nothilfebezüglerinnen und -bezügler im Zeitraum von 2008 bis Mitte 2009 zum Zeitpunkt des letzten erfassten Bezugs bereits seit mindestens vier Jahren rechtskräftig abgewiesen. In Basel-Stadt und Genf ist der dauerhafte Aufenthalt nach dem negativen Entscheid ebenfalls relativ häufig (rund 30%). In den Kantonen Tessin und Graubünden liegt dieser Wert demgegenüber unter 10%.

Während die Neufälle aufgrund ihrer naturgemäss kurzen Anwesenheitsdauer von maximal 1,5 Jahren bei dieser Betrachtungsweise statistisch kaum ins Gewicht fallen, zeigen sich bei den Alt-fällen markante Unterschiede zwischen Personen mit NegE und Personen mit NEE. Abbildung 3-5 zeigt die mittlere Anzahl Tage seit Eintreten der Rechtskraft und erlaubt dabei einen Ver-gleich zwischen den verschiedenen Entscheidkategorien. Festgehalten sei, dass in mehreren Kan-tonen weniger als 10 NEE-Altfälle zu registrieren sind. Hier wurde die durchschnittliche Dauer nicht ausgewiesen.

Abbildung 3-5: Datensatz A: Anzahl Jahre seit Rechtskraft des Asylentscheids nach Kantonen

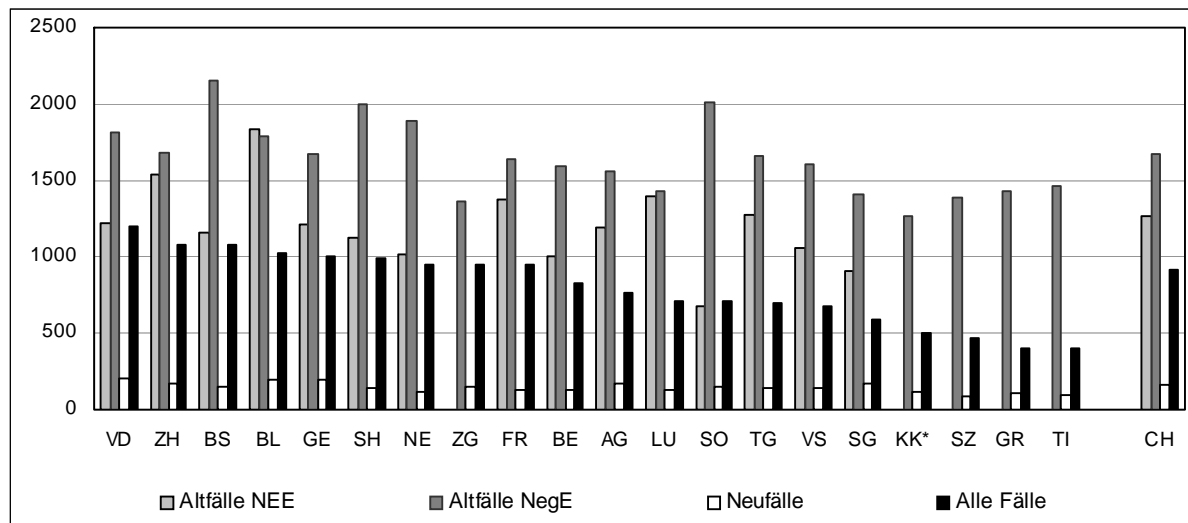


Quelle: BFM. Fallzahl: 9483 Personen (28 Personen sind keinem Kanton zugeordnet).

Auch so zeigen sich aber von den gesamthaft am stärksten vom Langzeitbezug betroffenen Kan-tonen Unterschiede: Während in der Waadt, in Basel-Stadt, Schaffhausen, Neuenburg und Solo-thurn vor allem bei den NegE-Fällen die Bleibedauer überdurchschnittlich ist und die Bleibedau-er bei den Personen mit NEE unter dem Landesmittel liegt, ist es in Zürich, Freiburg und Luzern

genau umgekehrt. Basel-Landschaft weist bei beiden Gruppen überdurchschnittliche Bleibedauern auf. Festzuhalten bleibt einschränkend, dass auch von den berücksichtigten Kantonen mehrere weniger als 20 NEE-Altfälle aufweisen.

Abbildung 3-6: Mittlere Anzahl Tage seit Rechtskraft, nach Kantonen und Falltypen



Quelle: BFM; Fallzahl: 9483 Personen, Altfälle NEE: 1084 Personen mit rechtskräftigem Nichteintretensentscheid vor 2008; Altfälle NegE: 3940 Personen mit rechtskräftigem negativem Entscheid nach Asylverfahren vor 2008. Neufälle: 4459 Personen mit Rechtskraft des Entscheids ab 2008.

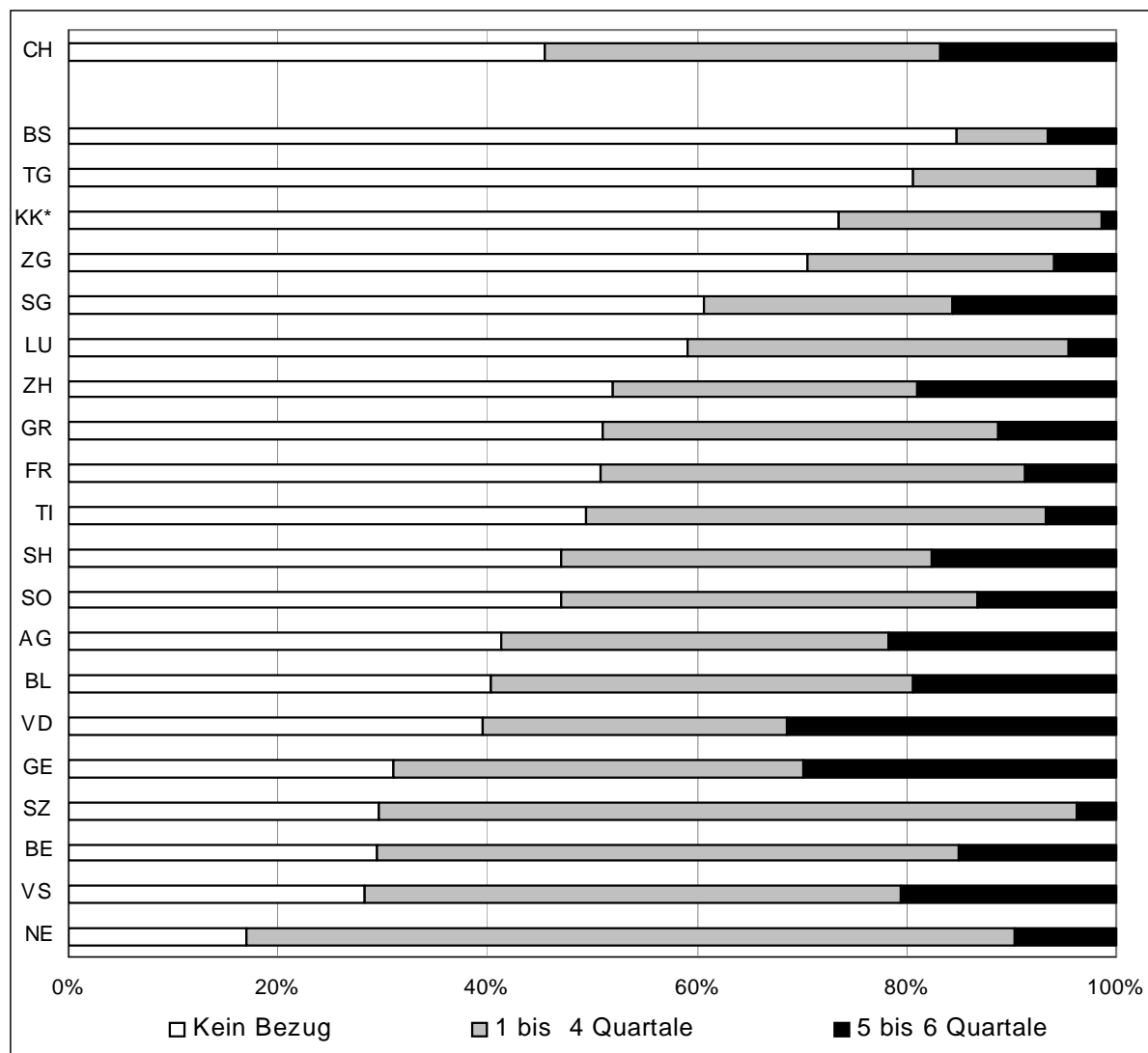
3.3.2 Datensatz B

In Datensatz B, der sämtliche Personen mit einem rechtskräftigen Entscheid im ersten Halbjahr 2008 berücksichtigt, zeigen sich ebenfalls markante Unterschiede zwischen den Kantonen (Abbildung 3-7). So treten etwa in den Kantonen Basel-Stadt und Thurgau von den rechtskräftig Weggewiesenen weniger als ein Fünftel überhaupt bei der Nothilfe in Erscheinung, während dies in Bern, Wallis und Neuenburg mindestens bei drei Viertel aller Weggewiesenen der Fall ist. Die niedrigen Quoten von Basel-Stadt und Thurgau könnten mit der Tatsache zu tun haben, dass sich in diesen beiden Kantonen Empfangsstellen befinden, und viele Weggewiesene direkt ab der Empfangsstelle wieder ausreisen. Dass dieses Muster in den beiden anderen Empfangsstellenkantonen Waadt und Tessin nicht ebenso deutlich auftritt, könnte mit der Grösse dieser Kantone zusammenhängen.

Wenn man den Dauerbezug (der bei Neufällen jedoch aufgrund der kurzen Beobachtungsdauer maximal sechs Quartale betragen kann) vergleicht, geben sich Parallelen und Unterschiede zu Datensatz A: Waadt verzeichnet auch hier den höchsten Dauerbezug (31%), wobei Genf einen ähnlichen Wert aufweist. Mit einem Anteil um 20% ist der Dauerbezug auch in den Kantonen

Aargau, Wallis, Basel-Landschaft und Zürich vergleichsweise hoch. Marginal hingegen ist dieser Anteil in Thurgau und den Kleinkantonen.

Abbildung 3-7: Nothilfebezüger und Dauer des Bezugs nach Kantonen (Neufälle)



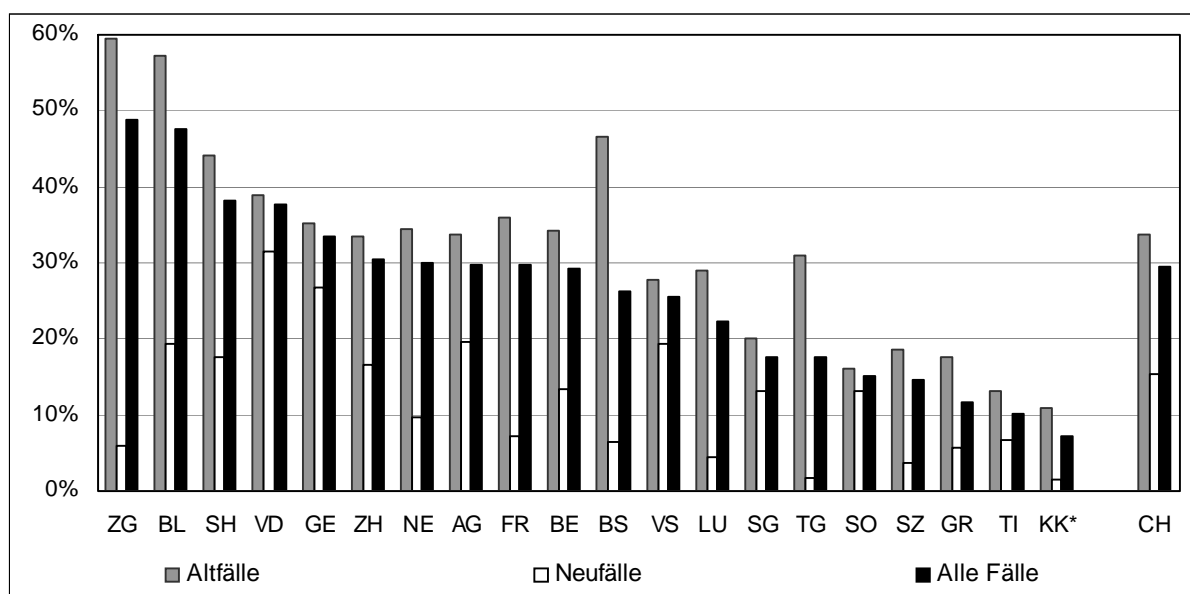
Quelle: BFM. Fallzahl: 1952 Personen, deren Entscheid im ersten Halbjahr 2008 rechtskräftig wurde (10 Personen sind keinem Kanton zugeordnet). Ausgewiesen wird die Anzahl Quartale zwischen dem ersten und dem letzten festgestellten Nothilfebezug zwischen 1.1.2008 und dem 30.6.2009.

3.3.3 Bleibequoten

Abschliessend sollen die Kantone hinsichtlich der Bleibequoten für Altfälle, für Neufälle und für beide Gruppen gemeinsam verglichen werden. Ausgewiesen werden hier jedoch nur die Bleibequoten für das letzte beobachtete Quartal. Sie geben näherungsweise an, wie viele Prozent der Weggewiesenen, welche für einen Nothilfebezug ab 2008 in Frage kamen, am Ende des Beobachtungszeitraums im zweiten Quartal 2009 noch Nothilfe bezogen haben. Unterschieden wird dabei nach Alt- und Neufällen.

Anhand der drei Säulen für jeden Kanton in Abbildung 3-8 zeigt sich auch bei dieser Betrachtungsweise das vertraute Bild: Die Bleibequote ist für die Altfälle in allen Kantonen höher als für die Neufälle. Weiter zeigen sich für alle drei errechneten Quoten deutliche Unterschiede zwischen den Kantonen. Die Bleibequote bezogen auf alle Fälle ist im Kanton Zug am höchsten, wobei hier aufgrund der tiefen Fallzahl Einzelfälle ein hohes Gewicht haben. Darauf folgen Basel-Landschaft, Schaffhausen, Waadt, Genf und Zürich. In all diesen Kantonen beträgt die Bleibequote mehr als 30%, während sie in Solothurn, Schwyz, Graubünden, Tessin und im Mittel der Kleinkantone bei 15% oder niedriger liegt.

Abbildung 3-8: Bleibequoten nach Kantonen



Quelle: BFM; Fallzahl: 8208 (Neufälle: 1952 Personen, deren negativer Asylentscheid im ersten Halbjahr 2008 rechtskräftig wurde. Altfälle: 5172 Personen mit NegE, deren negativer Asylentscheid vor 2008 rechtskräftig wurde + 1084 Personen, deren Nichteintretensentscheid vor 2008 rechtskräftig wurde, und die zwischen 1.1.2008 und 30.6.2009 mindestens einmal Nothilfe bezogen. Bleibequote: Anteil Personen dieser Gruppen, der im zweiten Quartal 2009 noch Nothilfe bezog.

Wie die Abbildung weiter zeigt, ist die gesamthafte Bleibequote stark geprägt von den Altfällen. In der Regel gehen überdurchschnittliche Bleibequoten von Altfällen auch einher mit überdurchschnittlichen Gesamtbleibequoten. Ausnahmen bilden hier Basel-Stadt sowie tendenziell auch Thurgau. Die Bleibequoten für Neufälle folgen hingegen einem anderen Muster. Die höchsten Bleibequoten für die Neufälle finden sich in der Waadt und in Genf mit mehr als 25%, darauf folgen Aargau, Wallis und Basel-Landschaft mit knapp 20%. In einer Gruppe von neun Kantonen beträgt die Bleibequote der Neufälle weniger als 10%, darunter auch Basel-Stadt und Thurgau mit ihrem niedrigen Anteil an Nothilfebezüglerinnen und -bezügler.

3.4 Wahrnehmung und Folgen des Langzeitbezugs von Nothilfe

Bis auf wenige Ausnahmen wird der Langzeitbezug von Nothilfe in den Interviews als ernstes Problem wahrgenommen. Auf Behördenseite ist ein gewisses Frustpotenzial sowie eine gewisse Ratlosigkeit spürbar, da bei dieser Personengruppe der Zwangsvollzug nicht möglich ist, gleichzeitig jedoch häufig auch keine Perspektiven bezüglich einer Aufenthaltsbewilligung bestehen. Nebst dieser allgemeinen Einschätzung bringen die Interviewpartner den Langzeitbezug in einen Zusammenhang mit einer Reihe konkreter Probleme.

3.4.1 Aufwand

Zunächst wird von verschiedenen Personen vor allem aus den grossen Kantonen erwähnt, dass die Einführung der Nothilfe zu einem parallelen Unterstützungssystem geführt habe, das beträchtliche Ressourcen (Betreuung, Unterkunft, Sicherheit) benötige. Die Nothilfe, die ursprünglich als Überbrückungshilfe einer temporären Notsituation und nicht als langfristiger Leistungsbezug gedacht war, hat so eine gewisse Strukturwirkung entfaltet. Als Vermutung wurde geäussert, dass Wechselwirkungen zwischen der Nothilfestruktur und dem Langzeitbezug bestehen: Auf der einen Seite bestärkt die Tatsache, dass es Personen mit einer langen Aufenthaltsdauer in der Nothilfe gibt, derartige Strukturen; gleichzeitig gehen von Nothilfestrukturen unter Umständen Anreize aus, die das Verbleiben von weggewiesenen Personen beeinflussen.

Auch wird von einer Reihe von Interviewpartnern auf die zusätzlichen Kosten verwiesen, die durch den Langzeitbezug verursacht werden. Dabei geht es nicht nur um die direkten Aufwendungen des Nothilferegimes, sondern es sind weitere Kostenfaktoren zu berücksichtigen (Verwaltungskosten, Justizkosten, gesellschaftliche Kosten). Als besonders störend wird von den Kantonsvertretern die Tatsache empfunden, dass sie bei vom BFM oder vom BVGer verfügten Vollzugsaussetzungen zwar weiterhin die Nothilfe ausrichten müssen, den Wegweisungsvollzug aber nicht durchführen können (vgl. hierzu Ziffer 4.4). Offensichtlich fruchtlose Vollzugsbemühungen bei Langzeitbezügern weiterzuführen, wird als tendenziell demotivierend wahrgenommen, da diese auch Ressourcen binden, die bei anderen Personen sinnvoller eingesetzt werden könnten.

3.4.2 Gesundheitszustand

Mehrere Interviewpartner erwähnten, dass Langzeitbezügerinnen und -bezüger von Nothilfe einem erhöhten Erkrankungsrisiko ausgesetzt seien. Dabei stehen insbesondere psychische Erkrankungen im Vordergrund, wie auch Untersuchungsberichte aus den Kantonen Waadt und Zürich zeigen, die sich allerdings nicht auf Langzeitbezüger fokussieren (Bodenmann et al. 2009;

Mueller et al. 2010). Mueller et al. zeigen anhand etablierter Messskalen aus der Psychologie insbesondere eine erhöhte Belastung von Asylsuchenden und Weggewiesenen mit – allerdings selbst berichteten – posttraumatischen Belastungsstörungen. Sie vermuten, dass diese auf Erlebnisse in der Heimat, aber auch auf Stressfaktoren während der Anwesenheit in der Schweiz zurückzuführen sind, so etwa die Ungewissheit während oder nach dem Asylverfahren. Hauptursächlich verantwortlich für den schlechten gesundheitlichen Zustand ist nach der Einschätzung der Verantwortlichen für die Nothilfe und der medizinischen Experten in den erwähnten Berichten weniger die ökonomische Lage der Nothilfebezüger, sondern eher die Perspektivlosigkeit, die Unsicherheit und die Stigmatisierung, die mit der Situation als ausreisepflichtige Person verbunden sind. Praktiker berichten, dass Personen, die trotz ihres Status noch Lebensprojekte haben, wie etwa Familien mit eingeschulden Kindern, weniger anfällig für Erkrankungen seien. Das gleiche gelte für Personen mit einer legalen oder illegalen Beschäftigung.

Gemäss Mueller et al. (2009: 13) ist die Rate von Personen mit posttraumatischen Belastungsstörungen unter den weggewiesenen Asylbewerbern alarmierend. Sie kritisieren, dass diese Situation von den Behörden zuwenig ernst genommen werde und weisen darauf hin, dass die Unmöglichkeit adäquater medizinischer Behandlungen von schwer kranken Weggewiesenen im Heimatland diese für eine humanitäre Aufnahme qualifiziere.⁷

Bodenmann et al. (2009) berichten über den Umgang des Kantons Waadt bei gesundheitlichen Fragen weggewiesener Asylsuchender. Eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe hat Kriterien entwickelt, nach denen beurteilt wird, ob eine weggewiesene Person als vulnerabel bezeichnet werden muss und damit Anspruch auf eine bessere Unterkunft oder eine Krankenversicherung erhält (heute sind in der Waadt alle Nothilfebezügerinnen und -bezüger krankenversichert). Die Kriterien umfassen die Schwere psychischer und somatischer Beschwerden, den sozialen Hintergrund sowie die Behandlungskosten. Die zuständigen Ärzte füllen gemeinsam mit der weggewiesenen Person ein entsprechendes Formular aus, welches sie der Arbeitsgruppe zukommen lassen. Diese gibt zuhanden der zuständigen Institution für die Ausrichtung der Nothilfe eine Empfehlung über Unterkunft und Krankenversicherung ab, die darauf basierend entscheidet. Auch in dieser Gruppe sind psychische Erkrankungen stärker verbreitet als somatische.

3.4.3 Delinquenz und Bettelei

Eine der ursprünglich erwarteten Nebenwirkungen des Langzeitbezugs – nämlich das *verstärkte* Auftreten von unerwünschten Nebenerscheinungen wie Drogenhandel, Raubüberfälle oder Bettelei – konnte gemäss den subjektiven Einschätzungen einer Mehrheit der befragten Personen zu

⁷ Vgl. zur Rechtslage die Ausführungen im Handbuch Asylverfahren, Kapitel G1, 15. www.admin.ch; 10.4.2010.

Folge nicht festgestellt werden. Die Kriminalität wird gemäss den Befragten im Besonderen in den grösseren Städten als Problem wahrgenommen, kann allerdings nicht ohne weiteres in einen direkten Zusammenhang mit dem Sozialhilfestopp gebracht werden. Die verbesserte Kriminalstatistik birgt möglicherweise ein Potenzial, diesbezüglich künftig differenziertere Erkenntnisse zu erbringen (BFS 2010).

3.5 Zusammenfassung

Von 4699 Nothilfe Beziehenden im zweiten Quartal 2009 weisen 44% (2093 Personen) einen Wegweisungsentscheid auf, der vor 2008 rechtskräftig wurde. Bei 30% (1413 Personen) datiert der Entscheid aus dem Jahr 2005 oder vorher. Besonders hoch ist der Anteil an Langzeitbezüglerinnen und -bezüglern bei Personen mit einem negativen Entscheid nach durchlaufenem Asylverfahren. Bei 61% der Personen dieser Gruppe, für die der Sozialhilfestopp erst per 1.1.2008 eingeführt wurde, stammt der Entscheid aus der Zeit vor der Einführung. Bei 42% von datiert der Entscheid von 2005 oder früher.

Berücksichtigt man bei der Messung des Nothilfebezugs auch diejenigen weggewiesenen Asylsuchenden, die bei der Nothilfe gar nie in Erscheinung getreten sind, so zeigt sich insgesamt erstens, dass Personen mit NEE die Nothilfe weniger beanspruchen als Personen mit einem durchlaufenen Asylverfahren und zweitens, dass Neufälle (Personen mit einem rechtskräftigen Entscheid nach dem 1.1.2008) die Nothilfe weniger beanspruchen als Altfälle (Personen mit einem rechtskräftigen Entscheid vor 2008). Von den Neufällen bezogen im Zeitraum von 1.1.2008 bis 30.6.2009 55% aller Personen Nothilfe, von den Altfällen mit einem negativen Asylentscheid nach Verfahren, die Ende 2007 noch einen offenen Aufenthalt in der Schweiz hatten, sind es rund drei Viertel (für Altfälle mit NEE konnte keine Bezugsquote errechnet werden). Es zeigt sich auch, dass diese Personen länger in der Nothilfe verweilen. Von den Altfällen, die sich anfangs 2008 für die Nothilfe qualifizierten (negativer Entscheid und offener Aufenthalt in der Schweiz), bezog im zweiten Quartal 2009 noch ein Drittel Nothilfe. Bei den Neufällen beträgt diese Quote 15%.

Die Auswertungen der vorigen Abschnitte offenbaren beim Langzeitbezug von Nothilfe deutliche Unterschiede zwischen den Kantonen, und dies bei allen verschiedenen Kennzahlen, die jeweils unterschiedliche Facetten des Langzeitbezugs abdecken. Die Reihenfolgen, in der sich die Kantone anhand dieser Kennzahlen einordnen lassen, gleichen sich zwar der Tendenz nach. So bleiben zum Beispiel in Waadt, Basel-Landschaft und Genf sowohl Alt- als auch Neufälle relativ lange im Nothilfesystem, während umgekehrt die Zahl beider Untergruppen in den Kleinkantonen und in Schwyz sehr tief ist. Auch Graubünden und Tessin können zur Gruppe der Kantone gezählt werden, in denen der Langzeitbezug von Nothilfe bei fast allen Quoten unterdurch-

schnittlich ausgeprägt ist. Es gibt aber auch Sonderfälle: So verzeichnet insbesondere Basel-Stadt eine tiefe Bezugsquote von Neufällen, gehört aber gleichzeitig zu jenen Kantonen die Altfälle vergleichsweise lange Bleibedauern von Nothilfe ausweisen. Ganz ähnlich zählt auch Zürich viele Altfälle mit lange zurückliegenden Entscheiden, während der Nothilfebezug und die Verweildauer bei den Neufällen durchschnittlich ausfallen. Im Kanton Zug wiederum bleiben Altfälle, die einmal Nothilfe bezogen haben, besonders lange im System, während dies für Neufälle nicht gilt. Die verantwortlichen Behörden in den Kantonen nehmen den dauerhaften Bezug von Nothilfe durch eine zahlenmässig bedeutsame Gruppe von Personen als Problem wahr. Sie bezeichnen das Nothilfesystem als insgesamt aufwändige Parallelstruktur zur Sozialhilfe für Asylsuchende, welche Ressourcen bindet, was insbesondere bei Langzeitbezüglerinnen und -bezügern mit tiefer Wahrscheinlichkeit einer baldigen Ausreise als teilweise demotivierend und störend empfunden wird. Obwohl die Leistungen der Nothilfe geringer sind als in der Sozialhilfe, werden die Kosten als beträchtlich wahrgenommen.

Auffallend ist die Häufung insbesondere psychischer Erkrankungen unter den Nothilfebezüglerinnen und -bezügern. Vor der Einführung des Sozialhilfestopps gehegte Befürchtungen einer Zunahme der Delinquenz oder von Bettelei auf offener Strasse sind nicht im erwarteten Ausmass eingetroffen. Kriminalität und die Präsenz illegaler Aufenthalter sind zwar für die Polizeibehörden ein Thema, sie werden jedoch nicht in einen direkten Zusammenhang mit dem Sozialhilfestopp gebracht.

4 Erklärungsfaktoren des Langzeitbezugs von Nothilfe

Dieses Kapitel untersucht eine erste Gruppe von Erklärungsfaktoren für den Langzeitbezug von Nothilfe. Es handelt sich dabei um Faktoren, die ausserhalb der Einflussmöglichkeiten der Kantone liegen, und die auch nicht mit Eigenschaften der Kantone begründet werden können. Im ersten Abschnitt werden, basierend auf den Interviews mit den verantwortlichen Behörden auf Bundes- und Kantonebene die Ursachen für den Langzeitbezug aus allgemeiner Warte zusammengefasst (Ziffer 4-1). In Ziffer 4-2 wird basierend auf den Daten des Nothilfemonitorings untersucht, welche persönlichen Eigenschaften der Nothilfebezüglerinnen und -bezügler mit einem überdurchschnittlich langen Bezug von Nothilfe einhergehen. In den Abschnitten 4-3 und 4-4 werden zwei mögliche Ursachen von Unterschieden zwischen den Kantonen näher beleuchtet. Zum einen wird die Frage diskutiert, ob die Weggewiesenen gleichmässig auf die Kantone verteilt werden, oder ob diese Verteilung auf eine Art und Weise erfolgt, die bestimmten Kantonen überproportional viele Personen zuteilt, die eine höhere Wahrscheinlichkeit haben, (über einen längeren Zeitraum) Nothilfe zu beziehen (Ziffer 4-3). Zum anderen wird untersucht, bei wie vielen Personen in den Kantonen der Vollzug ausgesetzt ist (Ziffer 4-4).

4.1 Ursachen des Langzeitbezugs von Nothilfe

Die Hauptursache, die zum Langzeitbezug von Nothilfe führt, ist die Nicht-Durchführbarkeit des Wegweisungsvollzugs. Dieser wird in allen Etappen markant erschwert, wenn die weggewiesene Person nicht kooperiert. Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass bei kooperativem Verhalten des weggewiesenen Asylsuchenden die Ausreise in den meisten Fällen organisiert werden kann. Sich kooperativ verhaltende Personen verzeichnen somit in der Regel nach der Darstellung der Behördenvertreter keine langen Verweildauern in der Nothilfe, zumindest, wenn das Herkunftsland der Rückkehr keine Hindernisse in den Weg stellt. Von Interesse sind demnach zunächst die Gründe für unkooperatives Verhalten seitens der weggewiesenen Person; im Weiteren soll kurz darauf eingegangen werden, in welchen Fällen bei ausbleibender Mitwirkung die Wegweisung nicht vollzogen werden kann.

4.1.1 Fehlende Kooperationsbereitschaft seitens der weggewiesenen Asylsuchenden

Gemäss den Interviewaussagen kann die fehlende Kooperationsbereitschaft durch eine Reihe von Faktoren erklärt werden: Zunächst erweist sich die Nothilfe insgesamt nicht als derart abschreckend, wie ursprünglich erwartet. Weggewiesene Asylsuchende wägen die beiden Optionen Nothilfe und Rückkehr gegeneinander ab: Die Nothilfe (Nahrung, Unterkunft, Kleidung, medi-

zinische Notfallversorgung) bietet zum Teil mehr, als sie in ihrem Heimatland erwarten können. Auch weitere Überlegungen (Haftbedingungen, Netzwerke, Rechtssicherheit, Einschulung der Kinder) spielen in dieser Entscheidungssituation eine Rolle.

Gegen eine Rückkehr und somit gegen die Mitwirkung im Vollzug können unterschiedliche persönliche Motive der betroffenen Personen sprechen. In den Interviews sind verschiedene Vermutungen geäußert worden, warum aus Sicht der weggewiesenen Asylsuchenden eine Rückkehr nicht in Frage kommt. Genannt wurde beispielsweise die Angst vor dem Gesichtsverlust in der Heimat im Falle einer Rückkehr, die als „scheitern“ interpretiert werden könnte. Finanzielle Perspektivlosigkeit oder die Angst vor Verfolgung im Heimatland sind weitere mögliche Gründe. Insgesamt ist jedoch von den Interviewpartnern auch darauf hingewiesen worden, dass es für die Behörden in der Schweiz häufig sehr schwierig sei, die genauen Motive für die fehlende Kooperationsbereitschaft im Wegweisungsvollzug in Erfahrung zu bringen.

4.1.2 Nicht-Durchführbarkeit einer Zwangsausschaffung

Erweist sich eine ausreisepflichtige Person als nicht kooperationsbereit, besteht grundsätzlich die Möglichkeit einer Zwangsausschaffung; allerdings kann auch damit nicht in jedem Fall sichergestellt werden, dass die Wegweisung vollzogen werden kann. Dafür lassen sich verschiedene Gründe aufführen. Eine Grundvoraussetzung für eine Ausschaffung ist die feststehende Identität eines weggewiesenen Asylsuchenden. Die Feststellung, wer eine Person ist und woher sie kommt, ist jedoch nicht immer möglich; gemäss den Interviewaussagen ist die Abklärung der Identität in gewissen Fällen fast nicht möglich, vor allem wenn die ausreisepflichtige Person ein rein passives Verhalten an den Tag legt. Damit könne der Wegweisungsvollzug wirksam blockiert werden, denn seitens der Behörden sind in diesen Fällen die Sanktionsmöglichkeiten gering resp. es können kaum Anreize zur Mitwirkung gesetzt werden.

Zum Teil hängt die Nicht-Durchführbarkeit der Wegweisung auch mit der mangelnden Kooperationsbereitschaft der Herkunftsländer zusammen. Dies kann sich darin äussern, dass Staaten weggewiesene Personen nicht als Staatsangehörige anerkennen oder aber nicht die notwendigen Papiere und Reiseunterlagen ausstellen.

Eine weitere Schwierigkeit besteht im Bereich der zwangsweisen Rückführung. So akzeptieren gewissen Staaten beispielsweise keine Sonderflüge. Bei ausreisepflichtigen Staatsangehörigen dieser Länder, deren Identität feststeht und Reisepapiere vorhanden sind, kann die Ausschaffung somit im Falle der Weigerung der weggewiesenen Person scheitern, selbständig ein Linienflugzeug zu besteigen. Die Behörden haben in diesem Fall keine weiteren Möglichkeiten mehr, eine Person auszuschaffen (weder begleitete Linienflüge noch Sonderflüge).

Mehrere Interviewpartner weisen darauf hin, dass zwischen dem Funktionieren der Zusammenarbeit zwischen den schweizerischen Migrationsbehörden mit den Behörden der Herkunftsländer und der Kooperationsbereitschaft der Weggewiesenen der betreffenden Länder ein enger Zusammenhang bestehe. Weggewiesene, die um die geringe Rücknahmebereitschaft ihrer Heimat und damit die erschwerten Bedingung einer Ausschaffung wüssten, erwiesen sich in der Regel als weniger kooperationsbereit und ausreisewillig als Weggewiesene aus Ländern, in die ein zwangsweiser Vollzug möglich sei. Laut den Interviewpartnern wissen die Weggewiesenen über die Möglichkeiten der Schweiz für zwangsweise Ausschaffungen in ihre Heimat in der Regel gut Bescheid. Dies deckt sich mit der Beobachtung mehrerer Interviewpartner, dass vor allem diejenigen Personen untertauchen, bei denen ein zwangsweiser Vollzug möglich ist. Es scheint somit sehr wahrscheinlich, dass von der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und den Heimatstaaten sowohl eine direkte Wirkung (weniger Personen können ausgeschafft werden) als auch eine indirekte Wirkung (geringere Bereitschaft zur selbständigen Ausreise) ausgehen.

Auswirkungen auf die Aufenthaltsdauer hat schliesslich die Tatsache, dass der Wegweisungsvollzug durch Vollzugsaussetzungen blockiert sein kann: In diesen Fällen beziehen Personen mit einem negativen Asylentscheid zwar weiterhin Nothilfe, der Vollzug ist gleichzeitig aber gestoppt. Ebenfalls zu berücksichtigen gilt es, dass gerade die Organisation von Sonderflügen beträchtliche Zeit in Anspruch nehmen kann und so ebenfalls zu einer langen Aufenthaltsdauer beitragen kann.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass die Zuständigkeit in den diskutierten Bereichen (Identitätsabklärungen, Zusammenarbeit mit verschiedenen Herkunftsländern, Durchführbarkeit von Sonderflügen, Vollzugsaussetzungen) auf Bundesebene liegt. Der Handlungsspielraum der Kantone ist deshalb eher als gering einzustufen. Dies zeigt sich unter anderem auch darin, dass es in allen (grösseren) Kantone eine Gruppe von Personen gibt, bei denen die Ausschaffung nicht vollzogen werden kann – unabhängig vom Ablauf des Wegweisungsvollzugs im jeweiligen Kanton.

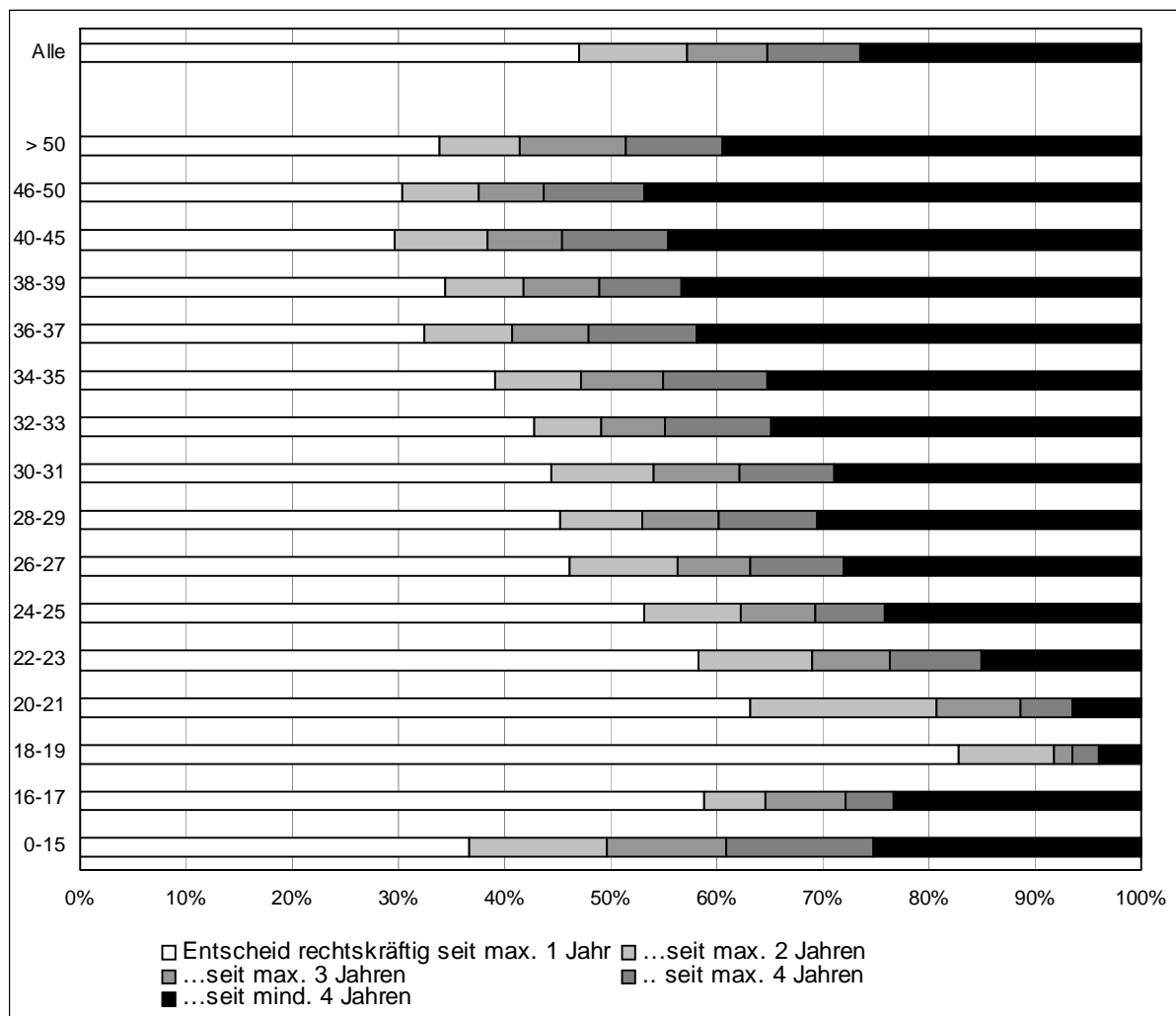
4.2 Individuelle Eigenschaften, die mit Langzeitbezug einhergehen

Anhand der Monitoring-Daten ist es möglich, die Nothilfe beziehenden Personen nach verschiedenen Kriterien zu gruppieren. Nachfolgend wird für verschiedene Variablen untersucht, inwiefern diese mit dem Langzeitbezug zusammenhängen. In der Regel werden in diesem Bericht die Auswertungen von Datensatz A herangezogen, welche die Nichtbezüger ausklammern. Es wird aber auch kurz auf die Befunde hingewiesen, die sich aus Datensatz B ergeben.

4.2.1 Alter

Die in Abbildung 4-1 präsentierte Auswertung von Datensatz A zeigt deutlich, dass der Langzeitbezug von Nothilfe mit dem Alter zusammenhängt. Am tiefsten ist er in der Gruppe der 18- und 19jährigen, um nachher kontinuierlich anzusteigen. Die höchsten Werte werden in der Altersgruppe der Personen ab 36 Jahren erreicht. Von diesen sind gut 40% seit mindestens 4 Jahren in der Schweiz. In der Gruppe der Kinder und der Jugendlichen bis 17 Jahre ist der Langzeitbezug durchschnittlich. Eine Auswertung von Datensatz B, bei dem die Bezugsquote der Neufälle die Statistik prägt, zeigt hingegen kein deutliches Muster.

Abbildung 4-1: Langzeitbezug von Nothilfe in verschiedenen Altersgruppen

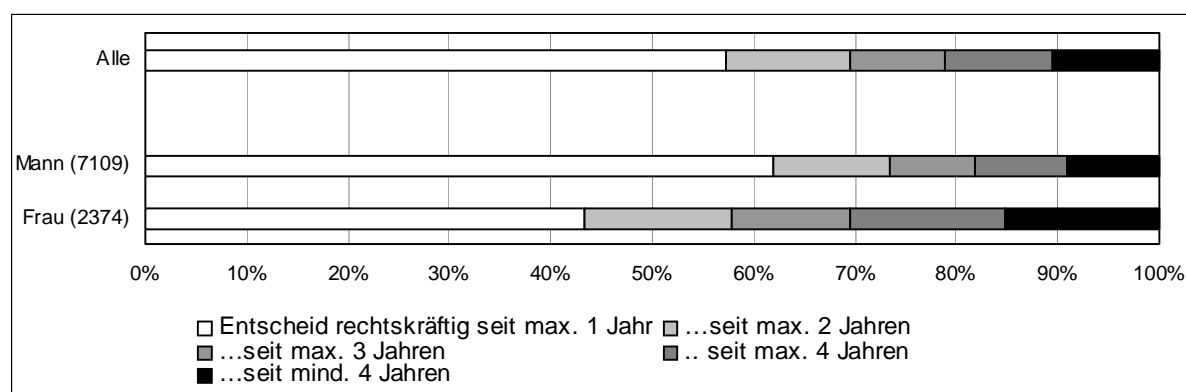


Quelle: BFM. Fallzahl: 9483 Personen.

4.2.2 Geschlecht

Zwischen Männern, die rund drei Viertel aller weggewiesenen Asylsuchenden ausmachen, und Frauen besteht hinsichtlich des Langzeitbezugs von Nothilfe ein Unterschied, der jedoch nicht sehr deutlich ist (Abbildung 4-2): Männer sind im Durchschnitt etwas seltener Langzeitbezüger als Frauen. Auffallend ist jedoch, dass der Anteil der Männer, die höchstens seit einem Jahr mit einem rechtskräftigen Entscheid in der Schweiz leben, deutlich höher ist als der entsprechende Anteil der Frauen. In der Analyse von Datensatz B zeigt sich ein ähnliches Muster.

Abbildung 4-2: Datensatz A: Langzeitbezug von Nothilfe nach Geschlecht



Quelle: BFM. Fallzahl: 9483 Personen.

4.2.3 Zivilstand

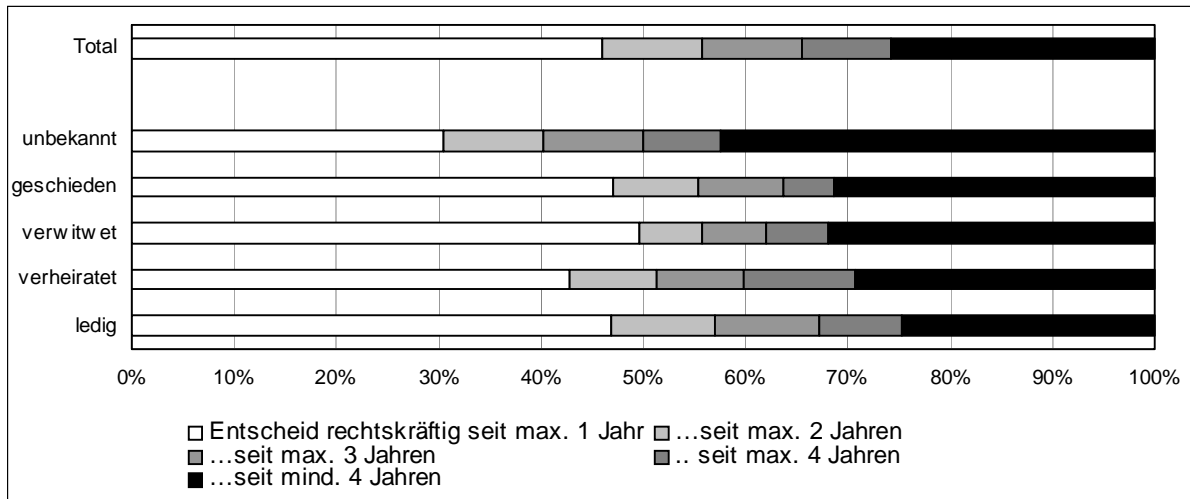
Auch wenn man die Weggewiesenen hinsichtlich des Zivilstands gruppiert zeigen sich Unterschiede. Wenig überraschend ist der Anteil an Langzeitbezügerinnen und -bezüger in der Gruppe der Ledigen am tiefsten und im Vergleich mit der Gesamtpopulation minim unterdurchschnittlich (Abbildung 4-3). Etwas höher ist er in der Gruppe der Personen, die verheiratet sind oder es waren (Geschiedene und Verwitwete). Plausibel ist auch die Tatsache, dass der Langzeitbezug bei Personen mit unbekanntem Zivilstand deutlich über dem Durchschnitt liegt. Dies dürfte daran liegen, dass es sich hier meist um Personen handelt, deren Identität auch hinsichtlich anderer wegweisungsrelevanter Merkmale wie der Nationalität im Dunkeln liegt. Im Datensatz B zeigt sich kein deutliches Muster.

4.2.4 Familiensituation

Anhand der Dossiernummern im Datensatz des Nothilfe Monitorings konnte für jede Person festgestellt werden, ob sie alleine oder mit einem oder mehreren anderen Familienmitgliedern in der Schweiz weilt. Die Analyse dieser Variable zeigt, dass der dauerhafte Bezug von Nothilfe in der Gruppe der allein lebenden Weggewiesenen am wenigsten verbreitet ist. Diese Gruppe bildet

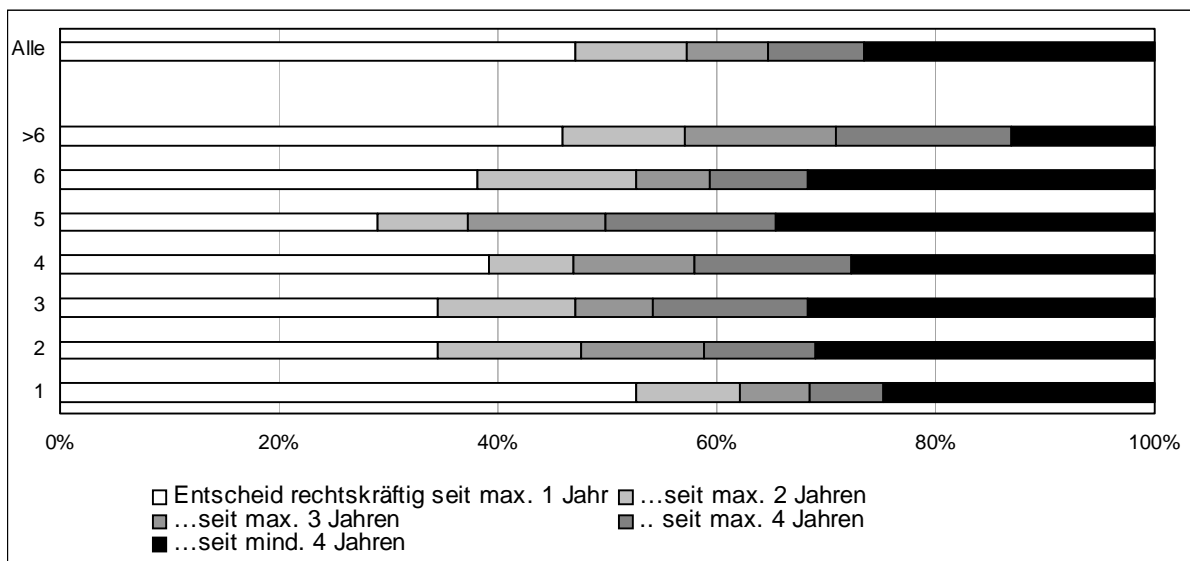
mit rund zwei Dritteln den Haupttharst aller Nothilfebezügerinnen und -bezüger (Abbildung 4-4). Leben mindestens zwei Personen derselben Familie in der Schweiz, so ist die Wahrscheinlichkeit eines dauerhaften Bezugs leicht überdurchschnittlich. In der (zahlenmässig allerdings unbedeutenden) Gruppe der Familien mit mehr als sechs Mitgliedern wiederum ist der Anteil hingegen überraschend und markant unterdurchschnittlich.

Abbildung 4-3: Datensatz A: Langzeitbezug von Nothilfe nach Zivilstand



Quelle: BFM. Fallzahl: 9483 Personen.

Abbildung 4-4: Datensatz A: Langzeitbezug von Nothilfe nach der Familiensituation

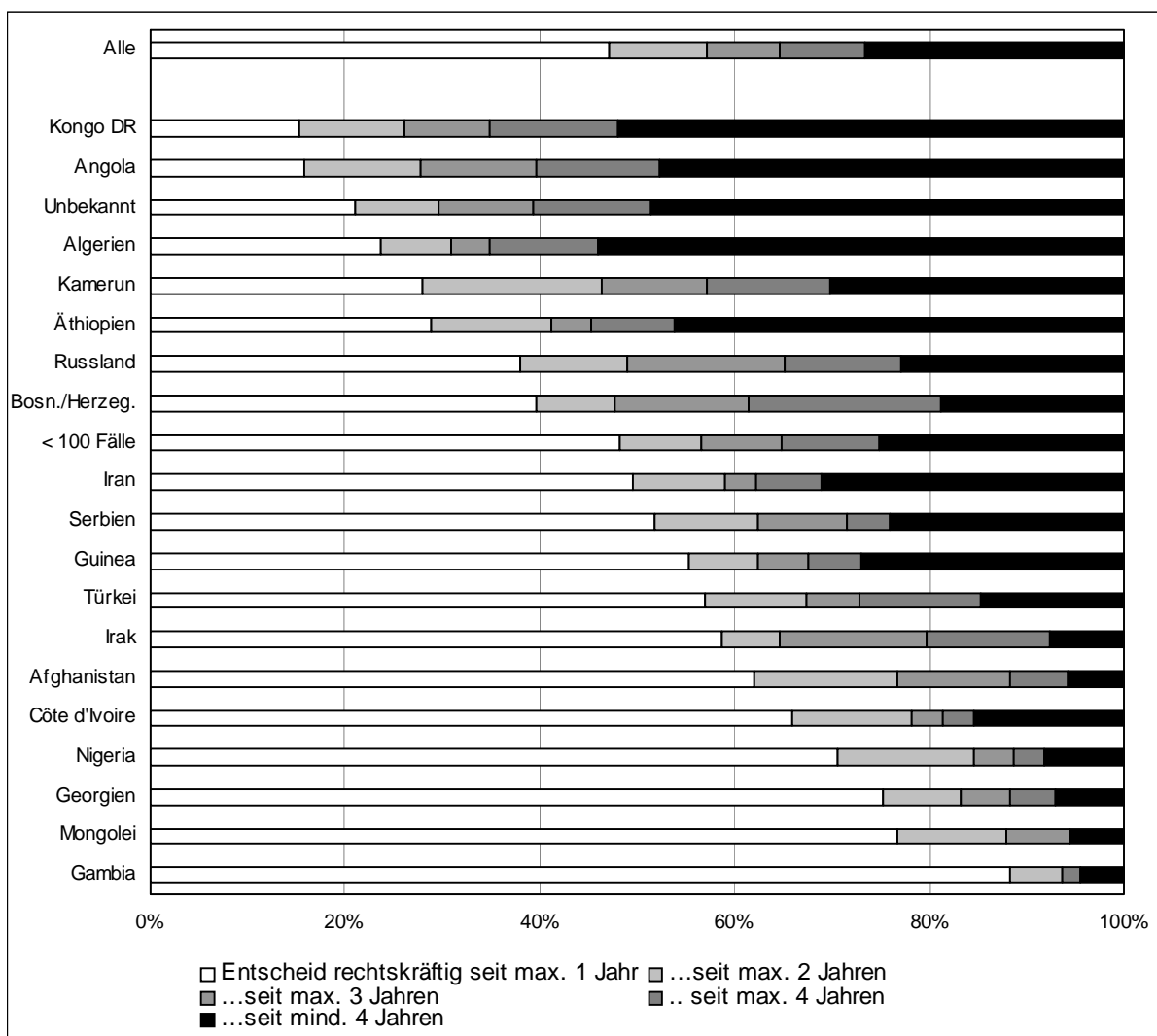


Quelle: BFM. Fallzahl: 9483 Personen. Die Familiensituation ergibt sich aus der Anzahl Personen, welche das Dossier der untersuchten Person umfasst.

4.2.5 Nationalität

In diesem Abschnitt soll kurz die bedeutendste Einflussgrösse – die Nationalität – beleuchtet werden (Abbildung 4-5). Von den Nationalitäten mit mehr als 100 Fällen im Datensatz A weisen die Demokratische Republik Kongo, Angola und Algerien einen Anteil von rund der Hälfte an Personen mit Aufenthaltsdauer von mindestens vier Jahren auf. Das gleiche gilt für Personen mit unbekannter Nationalität.

Abbildung 4-5: Datensatz A: Anzahl Jahre seit Rechtskraft des Asylentscheids nach Nationalität



Quelle: BFM. Fallzahl: 9483 Personen.

Bei Personen aus Nigeria, der mit Abstand grössten Gruppe im Datensatz, ist die Zeit bis zur Abreise deutlich kürzer. Auch für Gambia, Georgien, Mongolei, Irak und Afghanistan liegt der Anteil unter 10%. Es zeigen sich somit sehr grosse länderspezifische Unterschiede. Diese können hier nicht im Einzelnen beleuchtet werden. Es ist indessen davon auszugehen, dass sie sehr deutlich widerspiegeln, wie gut die Rückkehrpolitik der Schweiz mit den jeweiligen Ländern funktio-

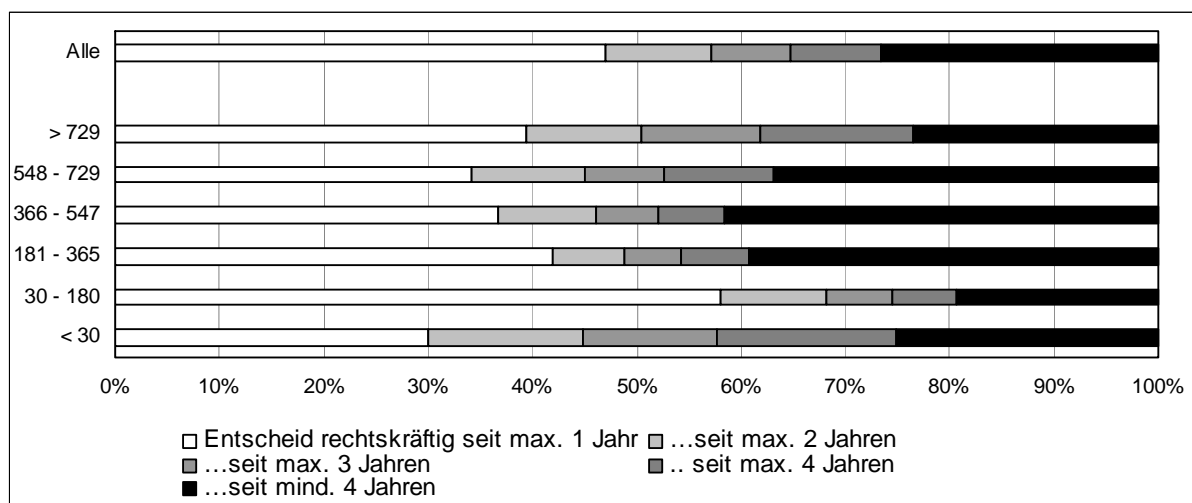
niert. Dass Personen mit unbekannter Herkunft nicht zurückgeschafft werden können, liegt ebenfalls auf der Hand. Für die bedeutenden Unterschiede zwischen den Herkunftsländern dürfte auch der weiter oben beschriebene psychologische Effekt verantwortlich sein: Personen, die wissen, dass sie zwangsweise nur schwer ausgeschafft werden können, haben einen geringeren Anreiz zur freiwilligen Ausreise.

Einschränkend ist zum Vergleich nach Nationalität festzuhalten, dass er nur beschränkte Prognosen erlaubt. So kann bei Ländern, aus denen erst seit kurzem grössere Gruppen von Asylsuchenden in die Schweiz gelangen (z.B. Nigeria), das Potenzial des Langzeitbezugs noch nicht abgeschätzt werden. Auch können Veränderungen in der Zusammenarbeit der Schweiz mit den Behörden der Herkunftsländer diese Potenziale bedeutend verändern.

4.2.6 Dauer des Verfahrens

Häufig (auch in den im Rahmen dieser Untersuchung durchgeführten Interviews) wird die Vermutung geäussert, dass Personen, deren Asylverfahren lange dauert, auch nach dem Wegweisungsentscheid überdurchschnittlich lange in der Schweiz verbleiben. Als ausschlaggebend dafür wird erachtet, dass sie aufgrund ihres oft bereits mehrjährigen Aufenthalts hier bereits ein tragfähiges soziales Netz aufweisen, möglicherweise eingeschulte Kinder haben und ihre Lebensplanung sukzessive auf einen dauerhaften Aufenthalt ausgerichtet haben. Eine lange Verfahrensdauer müsste somit als näherungsweise Indikator der sozialen Integration mit einem überdurchschnittlich langen Nothilfebezug einhergehen.

Abbildung 4-6: Datensatz A: Anzahl Jahre seit Rechtskraft des Asylentscheids nach Verfahrensdauer



Quelle: BFM. Fallzahl: 9483 Personen.

In den Daten zeigt sich dieses Muster *grosso modo* deutlich, aber nicht linear (Abbildung 4-6): Deutlich unterdurchschnittlich ist der Anteil Langzeitbezüglerinnen und -bezügler mit weniger als 20% bei denjenigen Personen, deren Verfahren zwischen einem Monat und einem halben Jahr gedauert hat. Bei den Personen mit einer Verfahrensdauer von einem halben Jahr bis zwei Jahren ist der Anteil Langzeitbezügler klar überdurchschnittlich, was dem erwarteten Muster entspricht. Nicht dem erwarteten Muster entspricht die Gruppe der Personen mit nur ganz kurzer Verfahrensdauer von weniger als 30 Tagen: Sie weist eher überraschend eine etwa durchschnittliche Quote an Langzeitbeziehenden auf, aber eine unterdurchschnittliche Quote an Personen, deren Entscheid weniger als ein Jahr her ist; es handelt sich allerdings um eine kleine Gruppe. Erstaunlicherweise ist der Langzeitbezug jedoch auch bei jenen Personen nur durchschnittlich, deren Verfahren mehr als zwei Jahre (>729 Tage) gedauert hat; diese Gruppe macht immerhin einen Fünftel aller Weggewiesenen in Datensatz A aus. Es stellt sich die Frage, ob ein Teil dieser Gruppe aufgrund von Härtefallregelungen aus der Nothilfe austritt. In Datensatz B zeigt sich ein ähnliches Muster, wenn auch nicht so deutlich.

4.3 Der Einfluss der Zuteilung Weggewiesener auf die Kantone

In Kapitel 3 wurde gezeigt, dass das Ausmass des Langzeitbezugs von Nothilfe von Kanton zu Kanton stark schwankt. Die vorliegende Studie verfolgt das Ziel, das Zustandekommen dieser Unterschiede zu erklären. Ein möglicher Erklärungsansatz, der in diesem Abschnitt im Vordergrund steht, führt die interkantonalen Unterschiede auf Zuteilungseffekte zurück. Es ist diesem Ansatz zufolge zu untersuchen, ob die Kantone durch die Zuteilung der Weggewiesenen durch das BFM in etwa gleichbehandelt werden, oder ob es Hinweise darauf gibt, dass gewisse Kantone besonders viele und andere besonders wenige Personen aus Gruppen zugeteilt erhalten, deren Wegweisungsvollzug erfahrungsgemäss schwierig ist oder lange dauert. Wie in Abschnitt 4.2 gezeigt wurde, hängt das Ausmass des Nothilfebezugs und auch des langzeitlichen Nothilfebezugs statistisch mit mehreren persönlichen Eigenschaften der Weggewiesenen zusammen, so insbesondere mit der Nationalität. Es stellt sich diesbezüglich somit die z.B. die Frage, inwieweit das überdurchschnittliche Ausmass des Nothilfebezugs im Kanton Waadt oder Basel-Landschaft darauf zurückzuführen ist, dass diese Kantone überproportional viele Personen aus Ländern wegweisen müssen, in die der Vollzug stark erschwert ist. Weil sich in den vorherigen Analysen insbesondere die Nationalität der weggewiesenen Asylsuchenden als bedeutender Erklärungsfak-

tor für den Nothilfebezug herausgestellt hat, konzentriert sich die Analyse auf diesen Erklärungsfaktor.⁸

4.3.1 Vorgehen

Der Verteilungseffekt für die Variable Nationalität wurde in Datensatz B für die Bezugsquote von Nothilfe (bezüglich der Neufälle⁹) untersucht, also für denjenigen Anteil Weggewiesener, die überhaupt Nothilfe beanspruchen.¹⁰ Um den Verteilungseffekt zu messen, wurde die *reale Bezugsquote* jedes Kantons mit einem Erwartungswert verglichen. Diese *erwartete Bezugsquote* eines Kantons wurde berechnet, indem für jede ihm zugeteilte Person die gesamtschweizerische nationalitätsspezifische Wahrscheinlichkeit eines Nothilfebezugs zugrunde gelegt wurde. Aus diesen individuellen Erwartungswerten wurde der Mittelwert für jeden Kanton gezogen.

4.3.2 Resultate: Zuteilungseffekt von untergeordneter Bedeutung

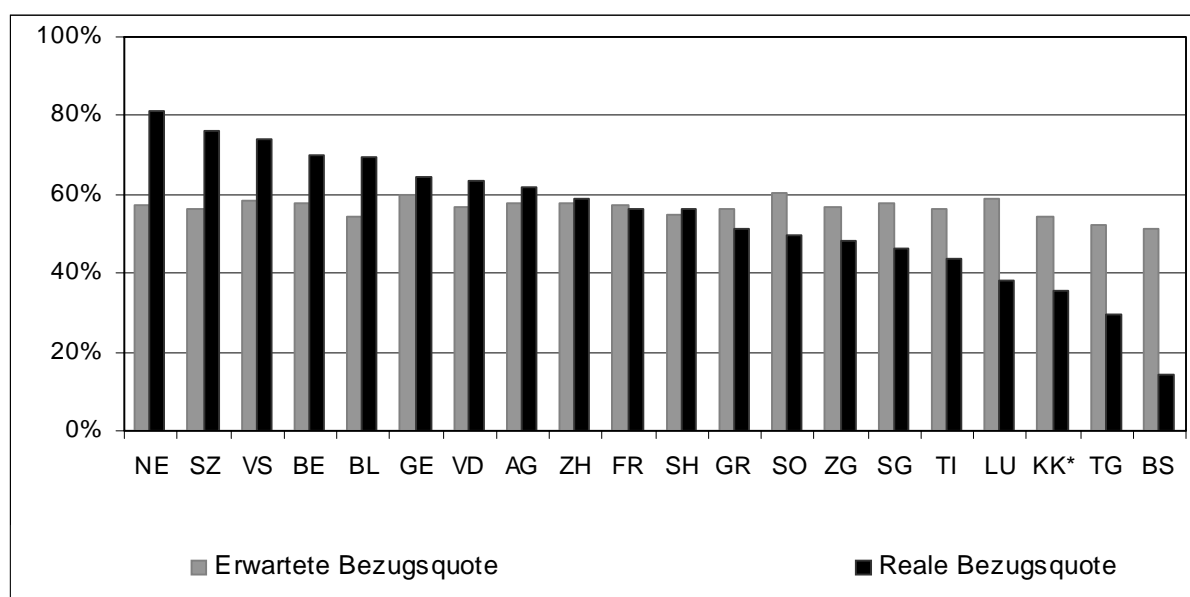
Der Vergleich der erwarteten und der realen Bezugsquote aller Weggewiesenen mit Rechtskraft im Jahr 2008 oder dem ersten Halbjahr 2009 in Datensatz B offenbart Parallelen und Abweichungen (Abbildung 4-8). Die Erwartungswerte streuen im Vergleich zu den realen Werten deutlich weniger. Die aktuelle Zuteilung der verschiedenen Nationalitäten auf die Kantone kann somit die unterschiedliche Bezugsquote nur zu einem sehr geringen Teil erklären, während andere Faktoren als weitaus bedeutender erscheinen. Nicht untersucht werden konnte, ob die frühere Zuteilungspraxis des Bundes weniger gleichmässig erfolgte, wie seitens Kantonsvertretern vereinzelt vermutet wird.

Es zeigt sich weiter, dass Kantone mit einem überdurchschnittlichen Erwartungswert tendenziell auch überdurchschnittliche reale Bezugsquoten aufweisen (die erwarteten Bezugsquoten korrelieren mit den realen Bezugsquoten mit 0.51, wenn man den gängigen Korrelationskoeffizienten nach Pearson berechnet). Man könnte somit von einem Verstärkungseffekt sprechen. Anhand der vorliegenden Daten kann keine statistisch fundierte Erklärung für diesen Effekt ermittelt werden. Plausibel scheint die Vermutung, dass Kantone, die schwierigere Fälle zugeteilt erhalten, durch diese stärker in Anspruch genommen werden und es ihnen deshalb schwerer fällt, im Einzelfall die Wegweisungen konsequent zu vollziehen.

⁸ Es wurden anhand von bivariaten und multivariaten statistischen Verfahren auch die Verteileffekte untersucht, welche weitere Einflussfaktoren berücksichtigen. Diese sind jedoch unwesentlich: Die Resultate wichen von den hier präsentierten Ergebnissen nur geringfügig ab.

⁹ Altfälle konnten hier nicht berücksichtigt werden, da zu den Nichtbezügem keine Individualdaten zur Verfügung standen, sondern kantonale Häufigkeitsangaben (NegE-Fälle) oder gar keine Angaben (NEE).

¹⁰ Es wurde bei Datensatz B darauf verzichtet, auch die Dauer des Bezugs zu berücksichtigen. Die damit verbundene Beschränkung der zu untersuchenden Fälle auf solche, deren Entscheid im ersten Halbjahr 2008 rechtskräftig wurde, hätte die Fallzahl für einen Kantonsvergleich zu sehr schrumpfen lassen.

Abbildung 4-7: Datensatz B: Erwartete und reale Bezugsquoten nach Kantonen

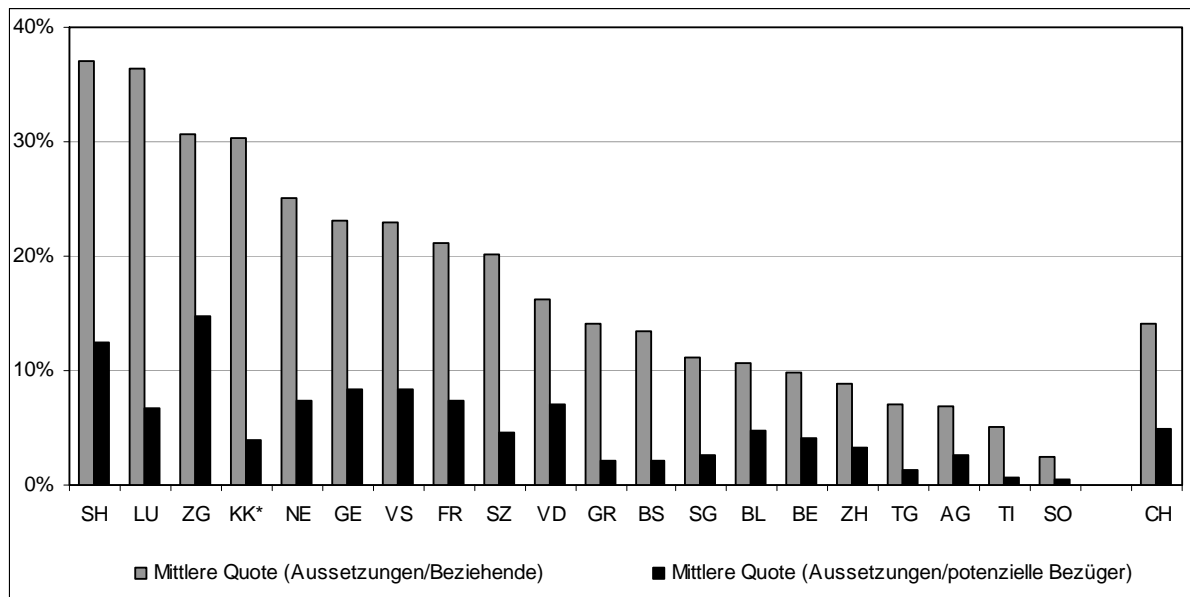
Quelle: BFM; Fallzahl: 1942 Personen, deren negativer Asylentscheid im ersten Halbjahr 2008 rechtskräftig wurde.

4.4 Häufigkeit von Aussetzungen des Wegweisungsvollzugs

Ein weiterer potenzieller Faktor zur Erklärung der unterschiedlichen Inanspruchnahme der Nothilfe zwischen den Kantonen wird durch die Aussetzungen gebildet. Bei Weggewiesenen, bei denen bestimmte Rechtsmittelverfahren hängig sind, kann der Vollzug der Wegweisung ausgesetzt werden. Dennoch gilt für diese Personen weiterhin der Sozialhilfestopp. Die Kantone selbst können auf die Aussetzungen keinen Einfluss nehmen. Es ist jedoch nicht auszuschliessen, dass die Kantone in unterschiedlichem Ausmass von Aussetzungen betroffen sind.

Um das Ausmass der Aussetzungen in den Kantonen abzuschätzen, wurde auf die Asylstatistik des BFM zurückgegriffen. In dieser wird monatlich ausgewiesen, bei wie vielen Personen am Monatsende in jedem Kanton der Vollzug ausgesetzt ist. Aus diesen Angaben wurde für jedes Quartal von 2008 bis Mitte 2009 der Mittelwert errechnet. Dieser Wert wiederum wurde zur Anzahl Nothilfebezügerinnen und -bezüger in jedem Quartal in Beziehung gesetzt. In Abbildung 4-8 wird für jeden Kanton der Mittelwert der Anteilswerte aller sechs Quartale (graue Säulen) ausgewiesen. Es ist natürlich nicht zwingend, dass alle Personen mit ausgesetztem Vollzug Nothilfe beziehen. Doch ist anzunehmen, dass nur eine Minderheit dieser Personen untertauchen, da dafür kein aktueller Grund besteht, solange der Vollzug ausgesetzt ist. Da über die Dauer der Aussetzungen keine Daten verfügbar waren, liess sich der Einfluss auf das Ausmass des Langzeitbezugs nicht direkt ermitteln. Verschiedene Interviewaussagen weisen zumindest darauf hin, dass derartige Vollzugsaussetzungen mehrere Jahre dauern können und somit einen Einfluss auf den Langzeitbezug haben dürften.

Abbildung 4-8: Aussetzungen im Verhältnis zur Anzahl Nothilfebezüger und potenzieller Nothilfebezüger



Quelle: BFM. Die Höhe der grauen Säulen den Mittelwert der durchschnittlichen Anteile aller Aussetzungen an der Anzahl Nothilfe beziehender Personen für alle sechs Quartale vom 1.1.2008 bis 30.6.2009 an. Die schwarzen Säulen geben den durchschnittlichen Anteil Aussetzungen am Potenzial von Nothilfe beziehenden Personen im Zeitraum vom 1.1.2008 bis 30.6.2009 an.

Die Häufigkeit der Aussetzungen unterscheidet sich zwischen den Kantonen deutlich. Macht der Anteil Aussetzungen an den Nothilfebezügerinnen und -bezüger gesamt-schweizerisch im Durchschnitt der sechs Quartale rund 14% aus, so streut er zwischen den Kantonen zwischen 2% (Solethurn) und 37% (Schaffhausen). In fünf Kantonen liegt der Anteil unter 10%, in vier Kantonen beträgt er 30% oder mehr. In einigen mittelgrossen Kantonen streut der Anteil der Aussetzungen von Quartal zu Quartal recht stark, so insbesondere in Luzern, Neuenburg und Graubünden, in den grössten Kantonen ist er jedoch recht konstant. Tendenziell sinken die Quoten über die Zeit, gesamt-schweizerisch von 16% im ersten Quartal 2008 auf 12% im zweiten Quartal 2009. Zum einen hängt die Quote nicht nur von der Anzahl Aussetzungen, sondern auch von der Anzahl Nothilfebezüger ab. In Kantonen mit wenigen Nothilfebezüger im Vergleich zur Anzahl Personen, welche Nothilfe beantragen können, resultiert naturgemäss eine höhere Quote.

Es wurde deshalb ergänzend eine zweite Quote berechnet. Diese setzt die mittlere Anzahl Aussetzungen an jedem Monatsende von Januar 2008 bis Juni 2009 in Beziehung zum angenäherten Potenzial an Nothilfebezüger, wie es auch für die Ermittlung der Bleibequoten (vgl. Kapitel 3) sämtlicher Fälle zugrunde gelegt wurde (schwarze Säulen in Abbildung 4-8). Die Auswertung zeigt, dass eine ähnliche Reihenfolge der Kantone resultiert (die beiden Quoten korrelieren gemäss Pearsons Korrelationskoeffizient mit 0.79) und dass auch bei dieser Quote die Streuung

zwischen den Kantonen beträchtlich bleibt: In Zug beträgt sie 15%, in Solothurn 1%. Wie diese Streuung erklärt werden kann, muss hier offen bleiben.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass ein nicht zu vernachlässigender Anteil der Beziehenden von Nothilfe Personen mit einem ausgesetzten Vollzug sind, die somit nicht weggewiesen werden können. Die beträchtlichen Unterschiede zwischen den Kantonen konnten im Rahmen dieser Studie nicht untersucht werden.

4.5 Zusammenfassung

Für den Langzeitbezug von Nothilfe lassen sich allgemein betrachtet mehrere Ursachen feststellen. Im Vergleich zur Option der Heimkehr erweist sich für viele Weggewiesene die Nothilfe als weniger abschreckend. Sie reisen nicht selbständig aus, weil aus ihrer Sicht Gründe gegen die Rückkehr sprechen, die in der Schweiz nicht asylrelevant sind (z.B. Angst vor einem Gesichtverlust oder vor Verfolgung). Bei nicht selbständig Ausreisenden werden Ausschaffungen behindert durch Schwierigkeiten bei der Identitätsfeststellung, der Beschaffung von Papieren oder der Organisation und Durchführung von Ausreisen bis hin zu Sonderflügen. Das Wissen um solche Ausschaffungshindernisse stellt in der Wahrnehmung der befragten Personen einen wichtigen Anreiz für nicht-kooperatives Verhalten der Weggewiesenen dar, was den Vollzug der Wegweisung erschwert und somit das Verbleiben in der Nothilfe verlängert.

Die Analysen der Individualdaten aus dem Nothilfemonitoring zeigen eine unterschiedliche Erklärungskraft persönlicher Eigenschaften für die Dauer der Anwesenheit der weggewiesenen Asylsuchenden. Einen sichtbaren Einfluss auf die Dauer des Nothilfebezugs haben das Alter, das Geschlecht und die Frage, ob die betroffenen Personen mit einem Partner oder einer Familie in der Schweiz anwesend sind. Weniger deutlich sind die Muster für die Einflussgrößen Zivilstand und die Dauer des Verfahrens.

Als überragender Erklärungsfaktor für die Dauer des Nothilfebezugs erweist sich das Herkunftsland. Diese Tatsache verweist auf die eminente Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz mit den Herkunftsstaaten im Bereich der Rückkehr. Es wurde im Zusammenhang mit dem Herkunftsland der Abgewiesenen auch untersucht, ob diese gleichmässig auf die Kantone verteilt werden, oder ob gewisse Kantone überproportional viele Weggewiesene aus Ländern zugeteilt erhalten, bei denen die Rückkehr erschwert ist. Ein solcher Zuteilungseffekt auf den unterschiedlichen Dauerbezug in den Kantonen lässt sich aufgrund der gemachten Analysen jedoch höchstens in marginalem Ausmass nachweisen.

Auffällig ist hingegen, dass das Ausmass der Vollzugsaussetzungen zwischen den Kantonen deutlich variiert. Aufgrund der hier durchgeführten Schätzungen kann davon ausgegangen werden, dass in gewissen Kantonen bis gegen ein Drittel der Nothilfebezügler nicht ausgeschafft werden

kann, weil der Wegweisungsvollzug ausgesetzt ist. Inwieweit es sich dabei um Langzeitbezüglerinnen und -bezügler handelt, konnte jedoch nicht eruiert werden. Auch die Gründe für die bedeutenden Unterschiede zwischen den Kantonen sind unklar.

5 Nothilferegime und Wegweisungsvollzug – statistischer Kantonsvergleich

In diesem Kapitel wird versucht, anhand von Indikatoren und einfacher statistischer Analyseverfahren zu erklären, welche Formen der kantonalen Nothilferegime mit einem ausgeprägten Langzeitbezug und welche Formen mit einem eher schwachen Langzeitbezug von Nothilfe durch weggewiesene Asylsuchende verbunden sind.

5.1 Nothilferegime im Kantonsvergleich

Die kantonalen Nothilferegime lassen sich durch eine Reihe von Eigenschaften näher beschreiben und vergleichen. Das BFM hat im Rahmen des Nothilfe Monitorings in einer Sondererhebung versucht, eine Reihe dieser Regimeeigenschaften zu erheben. Nachfolgend sollen diese verschiedenen Facetten kurz dargestellt werden. Es muss indessen davon ausgegangen werden, dass die hier berücksichtigten, und auch die Monitoring erhobenen Faktoren nicht sämtliche Aspekte der Nothilferegime erfassen können. Von drei Kantonen (AI, GL, TI) lagen keine Angaben vor.

5.1.1 Zuständigkeit und Modalitäten der Ausrichtung

Die Zuständigkeit für die Ausrichtung der Nothilfe variiert zwischen den Kantonen recht stark (Tabelle 5-1). Dennoch kann festgehalten werden, dass der Kanton in der Mehrheit der Fälle involviert ist. In zwölf von 23 erfassten Kantonen ist er gemäss den Antworten der Kantone auf die entsprechende Frage im Monitoring für die Ausrichtung der Nothilfe alleine zuständig, in fünf Kantonen gemeinsam mit den Gemeinden. In weiteren vier Kantonen besorgen die Gemeinden die Ausrichtung der Nothilfe und in zwei Kantonen sind gemäss den Angaben der Kantone Dritte im Auftrag des Kantons oder der Gemeinden zuständig. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass in mehr als zwei Kantonen Dritte mindestens für einen Teil der Nothilfebezüger die konkrete Nothilfearbeit leisten. Neun Kantone geben auf die konkrete Frage Betreiberorganisationen an. Es ist somit auch nicht auszuschliessen, dass die Frage nach der Ausrichtung im Monitoring zum Teil als Frage nach der Zuständigkeit (Entscheid über den Anspruch auf Nothilfe im Einzelfall), zum Teil als Frage nach der eigentlichen Ausrichtung aufgefasst wurde. Auf die Frage, in welchen zeitlichen Abständen die Nothilfebezügerinnen und -bezüger ihren Anspruch neu anmelden müssen, geben sechs Kantone an, das Ersuchen müsse täglich erfolgen. Bei drei Kantonen liegt der Auszahlungsrhythmus zwischen zwei und 14 Tagen, ein Kanton deklariert einen längeren Rhythmus. Fünf Kantone geben an, dass keine Begrenzung bestehe, wobei hier nicht ausgeschlossen werden kann, dass die entsprechende Frage im Monitoring missver-

standen wurde. Acht Kantone legen die Dauer, bis ein neues Begehren gestellt werden muss, situationsbezogen fest.

Die meisten Kantone (15) stellen von der Sozialhilfe für Asylbewerber auf Nothilfe um, sobald der Wegweisungsentscheid rechtskräftig ist. Vier Kantone stellen erst um, wenn die Ausreisefrist abgelaufen ist. In zwei Kantonen erfolgt die Umstellung zu verschiedenen Zeitpunkten, abhängig von der Kooperation im Asylverfahren oder im Wegweisungsvollzug wie etwa bei der Papierbeschaffung. Zwei Kantone gaben im Monitoring einen anderen Zeitpunkt an.

Sechs Kantone stellen den Nothilfebezügern ein Papier aus, das ihr Anrecht auf die Nothilfe oder die Anwesenheit bestätigt. Ein Kanton betont, dass dieses die Nothilfebezügler jedoch nicht vor einer Festnahme wegen illegalen Aufenthalts schütze. Die übrigen Kantone verzichten auf jegliche Form eines Ausweises. Zwei Kantone geben an, dass Personen, bei denen der Wegweisungsvollzug sistiert ist, einen Ausweis erhalten.

Gut die Hälfte der Kantone sieht bei einem Fehlverhalten einer Nothilfe beziehenden Person Sanktionen vor. Als Beispiele für Fehlverhalten werden Nichteinhalten der Hausordnung oder das Fernbleiben vom Nothilfezentrum genannt. Als Sanktionen nennen die Kantone Leistungsreduktionen, einen verkürzten Anmeldungsrythmus oder die Umplatzierung.

Tabelle 5-1: Zuständigkeit und Modalitäten der Nothilfe

Kanton	Zuständigkeit	Modalitäten			
	Zuständig für Ausrichtung	Ausrichtungsrhythmus im Regelfall	Zeitpunkt des Sozialhilfestopps	Ausweis für Nothilfebezügler	Sanktion bei Fehlverhalten vorgesehen
AG	Kanton	Täglich	Rechtskraft	0	1
AR	Kt. u. Gem.	8 bis 14 Tage	Verschieden	0	1
BE	Dritte	Situativ	Ausreisefrist	1	
BL	Kt. u. Gem.	Unbegrenzt	Anderer	0	1
BS	Kanton	Situativ	Verschieden	1	1
FR	Kanton	2 bis 6 Tage	Rechtskraft	0	1
GE	Kanton	Situativ	Rechtskraft	1	1
GR	Kanton	Unbegrenzt	Rechtskraft	0	1
JU	Kanton	Situativ	Rechtskraft	1	0
LU	Gemeinden	Täglich	Rechtskraft	0	0
NE	Kanton	Situativ	Rechtskraft	1	0
NW	Kanton	Täglich	Rechtskraft	0	0
OW	Kt. u. Gem.	Täglich	Rechtskraft	0	0
SG	Gemeinden	Unbegrenzt	Ausreisefrist	0	0
SH	Kt. u. Gem.	Situativ	Rechtskraft	0	0
SO	Gemeinden	> 14 Tage	Anderer	0	0
SZ	Kt. u. Gem.	Täglich	Rechtskraft	0	1
TG	Dritte	Unbegrenzt	Rechtskraft	0	1
UR	Gemeinden	8 bis 14 Tage	Rechtskraft	0	1
VD	Kanton	Situativ	Ausreisefrist	1	1
VS	Kanton	Situativ	Ausreisefrist	0	1
ZG	Kanton	Täglich	Rechtskraft	0	1
ZH	Kanton	7 Tage	Rechtskraft	0	0

5.1.2 Sachleistungen und Geldleistungen

Nur zwei Kantone verzichten vollständig darauf, den Nothilfe beziehenden Personen Sachleistungen auszurichten (Tabelle 5-2). Am häufigsten werden Kleider und Schuhe abgegeben (16 Kantone), am zweithäufigsten Hygieneartikel (15 Kantone). Mahlzeiten (elf Kantone) und Transportgutscheine (zehn Kantone) werden in knapp der Hälfte der Kantone ausgerichtet. In fünf Kantonen werden noch andere Sachleistungen erbracht.

Tabelle 5-2: Sachleistungen für Personen in der Nothilfe

Kanton	Mahlzeiten	Kleider und Schuhe	Hygieneartikel	Transportgutscheine	Sonstiges
AG	0	1	1	0	0
AR	0	0	1	1	0
BE	1	1	1	0	0
BL	0	0	0	0	1
BS	0	0	0	0	0
FR	0	1	0	0	0
GE	1	1	1	1	1
GR	1	1	1	1	0
JU	1	1	1	0	0
LU	1	1	1	0	0
NE	1	1	1	1	0
NW	0	0	0	0	0
OW	0	0	0	1	0
SG	0	0	0	0	1
SH	1	1	1	1	0
SO	1	1	1	0	0
SZ	0	1	0	1	1
TG	1	1	1	0	0
UR	0	1	0	0	0
VD	1	1	1	1	0
VS	1	1	1	1	0
ZG	0	0	1	1	0
ZH	0	1	1	1	1

In 17 der 23 Kantone erhalten die Nothilfebezüger Bargeld (Tabelle 5-3). Der Betrag pro Tag streut von 7.5 CHF bis 12 CHF pro Tag. Acht dieser Kantone bezahlen für bestimmte Personengruppen geringere Beträge aus. Typisch sind degressive Beiträge für Familienmitglieder. Auch die Art der Unterkunft wird teils berücksichtigt. Zehn Kantone geben an, dass die Nothilfe beziehenden Personen sich durch Reinigungsarbeit, Küchendienst, Mediatorentätigkeit, die Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen oder durch andere Leistungen einen Sonderverdienst sichern können. Von den Kantonen, die den Personen in der Nothilfe Geld abgeben, richten acht den Betrag täglich aus, deren 9 haben einen längeren Auszahlungsrhythmus gewählt.

Es überrascht wenig, dass in den sechs Kantonen ohne Geldleistung die Sachleistungen vergleichsweise umfassend sind und insbesondere auch Mahlzeiten beinhalten.¹¹ Acht Kantone geben sowohl Geld als auch Mahlzeiten ab.

Tabelle 5-3: Geldleistungen in der Nothilfe

Kanton	Betrag pro Tag in CHF	Degression	Tägliche Auszahlung	Sonderverdienst möglich	Krankenversicherung
AG	7.5	0	1	0	Alle
AR	9	0	1	0	Situativ
BE	0	0	kein Geld	1	Situativ
BL	8	0	0	0	Alle
BS	12	1	0	1	Situativ
FR	10	1	1	0	Situativ
GE	10	1	0	1	Situativ
GR	0	0	kein Geld	0	Situativ
JU	0	0	kein Geld	0	Situativ
LU	10	1	1	0	Alle
NE	8	0	0	1	Situativ
NW	8	0	1	0	Alle
OW	10	1	1	0	Alle
SG	8	1	0	0	Situativ
SH	0	0	kein Geld	1	Situativ
SO	9	1	0	1	Situativ
SZ	10	0	1	0	Situativ
TG	0	0	kein Geld	0	Situativ
UR	11	0	0	1	Alle
VD	9.5	0	0	1	Alle
VS	10	1	0	1	Situativ
ZG	8	0	1	1	Alle
ZH	0	0	kein Geld	0	Situativ

5.1.3 Umgang mit Familien und vulnerablen Personen

Zwar wird die Geldleistung an Familienmitglieder in vielen Kantonen gekürzt. Gleichwohl profitieren jedoch in der Mehrheit der Kantone Familien von besseren Konditionen in der Nothilfe. In 17 Kantonen sind Familien nicht in speziellen Nothilfezentren untergebracht, sondern entweder in ordentlichen Asylstrukturen oder Gemeinden (Tabelle 5-4). Sechs Kantone geben zudem an, dass sie auch sonst höhere Leistungen erhalten. Typisch ist die Fortsetzung der Unterstützung nach Asylansätzen. 15 Kantone geben im Monitoring neben den Familien andere vulnerable Personenkategorien an, die von besonderen Konditionen profitieren. Darunter fallen unbegleitete minderjährige (UMA) sowie besonders alte, kranke oder gebrechliche Personen.

¹¹ Einzig Zürich weist weder Geldleistungen noch die Abgabe von Mahlzeiten aus. Dieser Kanton gibt für Personen der Nothilfe Einkaufsgutscheine für einen Grossverteiler ab.

Tabelle 5-4: Umgang mit Familien und vulnerablen Personen; Unterbringung in Nothilfestrukturen

Kanton	Familien			Spezielle Nothilfestruktur	
	In Asylstruktur oder Gemeinde	Höhere Leistungen	Kategorie Vulnerable	Nothilfestruktur existiert	Anteil Bezüger in Nothilfestruktur
AG	0	0	0	1	52%
AR	1	0	0	0	0%
BE	1	0	1	1	44%
BL	0	0	1	0	0%
BS	1	0	1	0	0%
FR	1	1	1	1	38%
GE	1	1	1	1	15%
GR	1	0	1	1	100%
JU	1	0	1	0	0%
LU				0	0%
NE	0	0	1		0%
NW				0	0%
OW	1	0	1	1	22%
SG	1	0	1	0	0%
SH	1	1	1	0	0%
SO	1	0	1	0	0%
SZ	1	1	1	1	23%
TG	1	0	0	1	45%
UR	1	0	0	1	20%
VD	1	1	1	1	22%
VS	0	0	0	0	0%
ZG	1	1		1	33%
ZH	1	0	1	1	51%

Bemerkung: Basel-Stadt und Luzern bringen Nothilfe Beziehende teils in Notschlafstellen unter. Anteil der Bezüger in der Nothilfestruktur am Stichtag 30.9.2009.

5.1.4 Art der Strukturen und Verteilung auf Strukturen

Im Rahmen des Nothilfemonitorings wurde auch erhoben, in welcher Art Unterkünfte die Nothilfebezügerinnen und –bezüger untergebracht werden. In zwölf Kantonen existiert eine spezielle Unterkunft, in der nur Nothilfebezüger untergebracht werden (Tabelle 5-4). Allerdings bedeutet die Existenz einer Nothilfeunterkunft nicht, dass alle Personen in der Nothilfe dort untergebracht werden. Dies ist nur in einem einzigen Kanton (Graubünden) der Fall, in zwei weiteren Kantonen sind knapp mehr als die Hälfte der Nothilfebezüger in speziellen Strukturen untergebracht. Gesamtschweizerisch waren gemäss dem Monitoring am Stichtag (30. September 2009) 32% aller untergebrachten Personen in speziellen Nothilfestrukturen (einschliesslich Notschlafstellen) untergebracht.

Fast alle Kantone bringen somit den überwiegenden Teil ihrer Nothilfebezüger nicht in speziellen Strukturen unter. Mit wenigen Ausnahmen werden Nothilfebezüger auch in ordentlichen Asylstrukturen oder in Wohnungen untergebracht. Ein allerdings meist geringer Teil der Weggewiesenen (Kranke oder gewaltbereite Personen) sind in fünf Kantonen in speziellen Strukturen untergebracht. Drei Kantone bringen Weggewiesene teils in Notschlafstellen unter.

5.2 Faktoren des Wegweisungsvollzugs im Kantonsvergleich

5.2.1 Anwendung der Zwangsmassnahmen

Um die Anwendung der Zwangsmassnahmen zu erfassen, stehen aus dem Monitoring über die Zwangsmassnahmen zum einen die Anzahl Inhaftierungen je Kanton zur Verfügung, zum anderen die Information, welche Kantone die beiden neueren Formen der Zwangsmassnahmen, die Durchsetzungshaft sowie die Vorbereitungshaft überhaupt anwenden. Weitere vermutlich relevante Faktoren wie die Zahl der zur Verfügung stehenden Haftplätze oder die Strategie der Anwendung konnten in der statistischen Analyse nicht berücksichtigt werden. Diese werden jedoch im qualitativen Teil der Untersuchung (Kapitel 7) in den Vordergrund gerückt. Wie Tabelle 5-5 zeigt, wenden 16 Kantone die Vorbereitungshaft an und deren 18 die Durchsetzungshaft. 13 Kantone wenden beide Haftarten an, fünf Kantone wenden keine dieser beiden Zwangsmassnahmen an. Fünf Kantone wenden neben der Ausschaffungshaft nur die Vorbereitungshaft an, drei Kantone nur die Durchsetzungshaft. In allen Kantonen ist die Ausschaffungshaft weitaus am häufigsten angewandte Haftart, während die Durchsetzungshaft und die Vorbereitungshaft eine untergeordnete Rolle spielen.

Tabelle 5-5: Anwendung der Zwangsmassnahmen und der Rückkehrhilfe

Kanton	Zwangsmassnahmen			Rückkehrhilfe		
	Quote Inhaftierungen	Anwendung Vorbereitungshaft	Anwendung Durchsetzungshaft	Quote ausbezahlter Rückkehrhilfe	Kantonales Rückkehrhilfeangebot	Quote Beratungsgespräche
AG	0.16	1	1	0.09	0	0.15
BE	0.41	0	1	0.07	0	0.12
BL	0.36	1	1	0.07	0	0.19
BS	0.88	1	1	0.02	0	0.20
FR	0.40	1	1	0.08	0	0.08
GE	0.14	1	1	0.05	1	0.12
GR	0.49	1	1	0.14	0	0.18
KK*	0.34	JU, UR	AR, GL, JU, OW, UR	0.13	AI, AR, GL, UR	0.72
LU	0.34	1	1	0.12	0	0.17
NE	0.12	0	0	0.07	0	0.06
SG	0.52	1	1	0.07	1	0.11
SH	0.21	0	0	0.07	1	0.10
SO	0.44	0	1	0.08	0	0.97
SZ	0.29	1	1	0.12	0	0.25
TG	0.06	1	0	0.06	1	0.15
TI	0.23	1	0	0.15	1	0.23
VD	0.06	0	0	0.04	1	0.16
VS	0.62	1	0	0.09	0	0.06
ZG	0.55	1	1	0.07	0	0.09
ZH	0.50	1	1	0.07	1	0.07

KK*: Es wird die gemeinsame Quote aller Kleinkantone (AI, AR, GL, JU, NW, OW, UR) ausgewiesen.

Die Anzahl der Inhaftierungen wurde in Bezug gesetzt zur Anzahl Fälle mit Rechtskraft vom 11.2008 bis 30.6.2009 plus der Altfälle, für welche der Bund Ende 2007 eine Nothilfepauschale ausrichtete. Die so gebildete Quote dient als Indikator für die Häufigkeit, mit der Zwangsmassnahmen angewendet werden und somit als grobe Annäherung an die Strenge der kantonalen Praxis bei den Zwangsmassnahmen. Wie Tabelle 5-5 zeigt, streut der Anteil Inhaftierungen sehr stark. Am tiefsten ist er in Waadt und Thurgau, wo er weniger als einen Zehntel beträgt. In Basel-Stadt liegt er umgekehrt bei 0.88 und im Wallis bei 0.62.

5.2.2 Rückkehrhilfe

Im Gegensatz zu den Zwangsmassnahmen bildet die Rückkehrhilfe eine Massnahme, die auf Kooperation setzt und den Weggewiesenen einen positiven Anreiz zum Verlassen der Schweiz setzt. Um die Aktivitäten der Kantone in diesem Bereich abzubilden, werden hier drei Indikatoren verwendet. Erstens wurde ermittelt, wie vielen Personen in den Jahren 2008 und 2009 Rückkehrhilfe ausbezahlt wurde. Zweitens wurde erhoben, wie viele Rückkehrberatungs-Gespräche die kantonalen Beratungsstellen im Jahr 2008 (aktuellere Zahlen waren noch nicht verfügbar) durchgeführt haben. Beide Werte wurden wie schon die Anzahl Inhaftierungen in Beziehung gesetzt zur Anzahl Personen mit Rechtskraft zwischen 1.1.2008 und 30.6.2009 sowie den Altfällen. Drittens wurde erfasst, in welchen Kantonen es über die vom Bund finanzierte Rückkehrhilfe hinausgehende kantonale Beihilfen für rückkehrwillige Weggewiesene gibt.

Personen mit ausbezahlter Rückkehrhilfe bilden in allen Kantonen eine vergleichsweise kleine Minderheit aller Weggewiesenen (Tabelle 5-5). Am grössten ist der Stellenwert der Rückkehrhilfe in Luzern, Graubünden, Schwyz, dem Tessin und den Kleinkantonen, wo er einen Anteil von 10% übersteigt. In Basel-Stadt und der Waadt liegt der Anteil unter 5%.

Auch die Häufigkeit von Beratungsgesprächen schwankt zwischen den Kantonen stark. In fünf Kantonen liegt die berechnete Quote unter zehn Prozent, in fünf Kantonen beträgt sie 20% oder mehr. Besonders auffallend sind darunter die Kleinkantone, wo die Quote 72% beträgt, und Solothurn (97%). Auch dieser Indikator sollte jedoch nicht überbewertet werden, denn es wird aus den zur Verfügung stehenden Unterlagen nicht klar, wie die Beratungsgespräche erhoben werden; es kann deshalb nicht ausgeschlossen werden, dass es diesbezüglich Unterschiede zwischen den Kantonen gibt. Zusätzliche kantonale Rückkehrhilfeangebote gibt es insgesamt in 11 Kantonen.¹²

¹² In Bern gibt es ein solches auch, wobei nicht ersichtlich war, ob dieses auch für abgewiesene Asylsuchende gilt oder nur für Weggewiesene aus dem Ausländerrecht.

5.2.3 Weitere Indikatoren

Als weitere Indikatoren aus dem Kontext der Wegweisungspolitik, welche als mögliche Erklärungsfaktoren für das Ausmass des Nothilfebezugs in Frage kommen, konnten die Härtefallpraxis und die Papierbeschaffungen ermittelt werden.

Berücksichtigt wurde erstens die Härtefallpraxis der Kantone nach Art. 14. Abs. 2 des Asylgesetzes. Da der Bund die meisten Gesuche aller Kantone bewilligt hat, berücksichtigt die Untersuchung lediglich die Anzahl angenommener Gesuche in den Jahren 2008 und 2009. Der Anteil, den diese Härtefälle an der Gesamtzahl Personen mit Rechtskraft zwischen 1.1.2008 und 30.6.2009 sowie den Altfällen mit ausbezahlter Nothilfepauschale ausmacht, wird als Indikator für die Härtefallpraxis der Kantone verwendet. Die Anzahl Härtefälle wird in der Asylstatistik ausgewiesen.

Die Härtefallpraxis der Kantone zeigt ein klares sprachregionales Muster (Tabelle 5-6): Mit Werten von 0.15 bis 0.25 weisen die französischsprachigen Kantone Freiburg, Genf, Waadt und Neuenburg die höchsten Härtefallquoten auf. Dahinter folgt mit je 8% Wallis und Bern. Am anderen Ende der Skala befinden sich Schwyz, Graubünden, Zürich, Basel-Stadt und Aargau mit weniger als 0.03.

Tabelle 5-6: Weitere Indikatoren des Wegweisungsvollzugs

Kanton	Quote akzeptierter Härtefälle	Quote Papierbeschaffungen
AG	0.02	0.24
BE	0.08	0.23
BL	0.06	0.25
BS	0.02	0.12
FR	0.15	0.27
GE	0.17	0.16
GR	0.01	0.27
KK*	0.07	0.34
LU	0.04	0.29
NE	0.25	0.14
SG	0.06	0.24
SH	0.05	0.20
SO	0.06	0.31
SZ	0.01	0.15
TG	0.05	0.23
TI	0.07	0.26
VD	0.18	0.17
VS	0.08	0.20
ZG	0.06	0.34
ZH	0.01	0.22

KK*: Es wird die gemeinsame Quote aller Kleinkantone (AI, AR, GL, JU, NW, OW, UR) ausgewiesen.

Zweitens wurde (ebenfalls aus der Asylstatistik) die Anzahl erfolgter Papierbeschaffungen im Verhältnis zur Gesamtzahl Personen mit Rechtskraft zwischen 1.1.2008 und 30.6.2009 sowie den Altfällen verwendet. Die Papierbeschaffung gilt als eine zentrale Hürde im Wegweisungsvollzug, die hier ermittelte Erfolgsquote gibt somit einen groben Hinweis auf den Erfolg der Wegweisungspolitik. Direkte Rückschlüsse auf die Wegweisungspolitik der Kantone sind jedoch kaum möglich, denn der Erfolg dürfte stark auch von anderen Faktoren bestimmt sein, so etwa davon wie die Population der Weggewiesenen jeweils aussieht. Die Quote der Papierbeschaffungen schwankt von 12% in Basel-Stadt bis zu rund einem Drittel in Solothurn, Zug und den Kleinkantonen.

5.3 Zusammenfassung

Im Vergleich der Kantone zeigt sich bezüglich der Organisation der Nothilfe und des Wegweisungsvollzugs eine breite Varianz. Anhand von statistischen Indikatoren aus dem Nothilfemonitoring, liessen sich über die Ausgestaltung der Nothilferegimes folgende Unterschiede feststellen:

- *Zuständigkeiten:* In der Mehrheit der Kantone sind die Kantone alleine oder zumindest teilweise zuständig für die Ausrichtung Nothilfe. Ansonsten sind auch die Gemeinden oder private Institutionen involviert
- *Modalitäten der Ausrichtung:* Es zeigen sich Unterschiede der Kantone hinsichtlich der Rhythmus, mit dem Nothilfe beantragt werden muss, sowie hinsichtlich des Zeitpunkts, in dem von der Sozialhilfe auf Nothilfe umgestellt wird. Eine Minderheit der Kantone bescheinigt den Weggewiesenen den Bezug von Nothilfe, gut die Hälfte sieht bei einem Fehlverhalten Sanktionen vor.
- *Materielle Leistungen:* Sechs Kantone beschränken die Nothilfe auf Sachleistungen, in den übrigen werden Geldbeträge unterschiedlicher Höhe und in unterschiedlichem Auszahlungsrhythmus ausgerichtet. In einer Minderheit der Kantone sind alle Nothilfe beziehenden Personen krankenversichert. Knapp die Hälfte der Kantone ermöglicht den Weggewiesenen einen Sonderverdienst.
- *Umgang mit Familien und Vulnerablen:* Familien profitieren in der Mehrheit der Kantone von besseren Konditionen (andere Unterbringung, höhere Leistungsansätze). In der Mehrheit haben die Kantone darüber hinaus vulnerable Gruppen bezeichnet, die über die Nothilfe hinausgehende Leistungen erhalten (unbegleitete Minderjährige, Alte, Kranke, Gebrechliche).
- *Unterbringung:* Eine Minderheit von rund einem Drittel der Nothilfe beziehenden Personen wird in speziell für die Nothilfe hergerichteten Strukturen (inklusive Notschlafstellen) untergebracht. Zwölf Kantone kennen solche Strukturen.

Hinsichtlich des Wegweisungsvollzugs konnten gewisse Faktoren aus der Asylstatistik und weiteren amtlichen Quellen erhoben werden. Es zeigen sich deutliche Unterschiede hinsichtlich des Vollzugs bei den Zwangsmassnahmen sowie bei der Rückkehrhilfe. Darüber hinaus zeigt es sich deutlich, dass die Kantone der Westschweiz offensiver von der Möglichkeit Gebrauch machen, Härtefallgesuche ans BFM zu richten.

6 Nothilferegime, Wegweisungsvollzug und Bleibequote

In diesem Kapitel werden die in Kapitel 5 anhand näherungsweise Indikatoren beschriebenen Aspekte der Nothilferegime und der kantonalen Praktiken des Wegweisungsvollzugs in Beziehung zu den Bleibequoten in der Nothilfe gesetzt, um erste Tendenzaussagen über die Wirkung verschiedener Faktoren machen zu können. Wir untersuchen die Zusammenhänge zunächst einzeln (Ziffern 6.1 und 6.2), abschliessend schätzen wir den Zusammenhang der wichtigsten Faktoren simultan in einem multivariaten statistischen Regressionsmodell.

Als Indikator für das Ausmass der dauerhaften Inanspruchnahme von Nothilfe in einem Kanton (also als zu erklärende Variable) ziehen wir dabei die in Kapitel 3 ermittelte und ausführlich beschriebene kantonale Bleibequote heran. Diese Kennzahl erachten wir als am aussagekräftigsten für die Erfassung möglicher Wirkungen der unterschiedlichen kantonalen Regime. Sie berücksichtigt erstens nicht nur die Dauer des Bezugs ab Rechtskraft des Wegweisungsentscheids, sondern (soweit es mit den verfügbaren Daten möglich ist) auch, welcher Anteil Personen überhaupt von der Nothilfe Gebrauch macht. Zweitens fokussiert sie auf den Verbleib der Weggewiesenen (Altfälle und Neufälle) in der Periode ab Anfang 2008. Zu diesem Zeitpunkt wurde der Sozialhilfestopp von Personen mit Nichteintretensentscheid auch auf Personen mit einem negativen Entscheid nach dem Asylverfahren ausgedehnt. Untersucht wird der Zusammenhang der Nothilferegime-Eigenschaften und der Faktoren des Wegweisungsvollzugs mit der Bleibequote aller Fälle. Zusätzlich wird der Zusammenhang mit der Bleibequote der Neufälle untersucht. Dies aufgrund der (z.T. auch von den Interviewpartnern geäusserten) Vermutung, dass die Ausgestaltung der Nothilfe sowie die Massnahmen der Kantone im Rahmen des Wegweisungsvollzugs bei Neufällen eher Wirkung erzielen, als bei Personen, die schon lange mit einem Wegweisungsentscheid in der Schweiz weilen.

6.1 Zusammenhang zwischen Nothilferegime und Nothilfebezug?

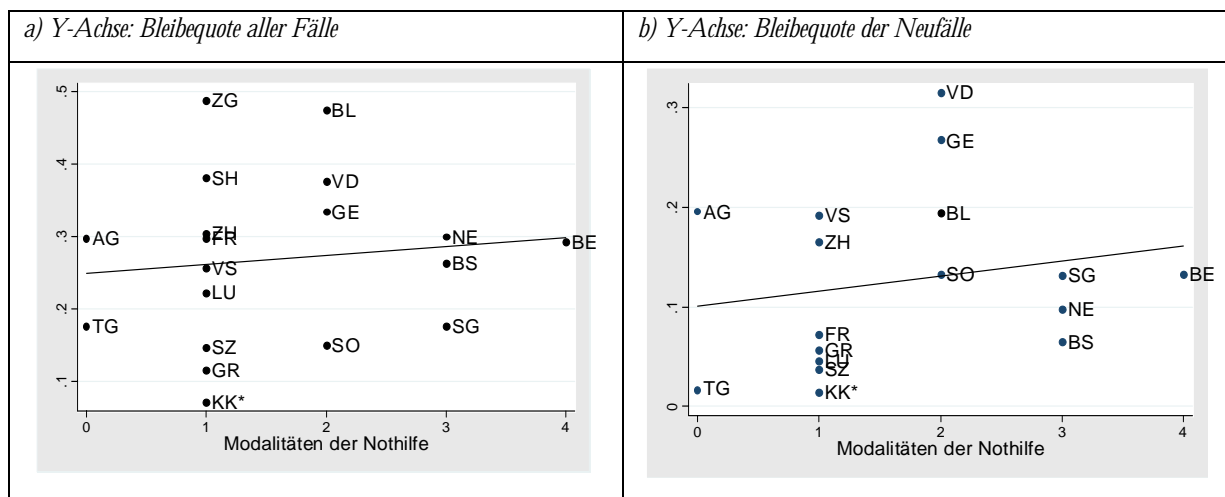
Dem Sozialhilfestopp liegt die Absicht zugrunde, die Ausreisebereitschaft der weggewiesenen Asylbewerber durch für sie möglichst unattraktive Rahmenbedingungen des Aufenthalts zu steigern. In diesem Abschnitt soll nun anhand der vorgehend beschriebenen Faktoren untersucht werden, welche Eigenschaften der kantonalen Nothilferegime mit einer niedrigen und welche mit einer eher hohen Inanspruchnahme der Nothilfe einhergehen. Für die Analyse wurde für jede der in Kapitel 5 untersuchten Dimensionen der Nothilferegime (Modalitäten der Ausrichtung von Nothilfe, Sach- und Geldleistungen, Umgang mit Familien und Vulnerablen und Art der Unterbringung) jeweils ein Index aus den jeweils zugehörigen einzelnen Eigenschaften gebildet. Dieser Index wurde in Beziehung zu kantonalen Bleibequoten gesetzt.

Vom Kanton Tessin fehlen die Angaben zum Nothilferegime, weshalb er in der Analyse nicht berücksichtigt werden konnte. In der Gruppe der Kleinkantone fehlen ferner die Angaben von AI und GL. Für die Analyse der Bleibequoten für Neufälle mussten aufgrund der niedrigen Fallzahl (weniger als 20 Neufälle) zusätzlich die Kantone Schaffhausen und Zug ausgeschlossen werden.

6.1.1 Zuständigkeit und Modalitäten der Nothilferegime

Der Wert jedes Kantons auf dem Index „Modalitäten der Nothilferegime“ wurde so gebildet, dass Kantone mit vergleichsweise restriktiven Modalitäten tiefe Werte erhalten, Kantone mit vergleichsweise grosszügigen Modalitäten hohe Werte. Konkret wurde einem Kanton jeweils ein Punkt vergeben, wenn die Nothilfe nicht täglich beantragt werden muss, wenn sie nicht bereits mit der Rechtskraft des Wegweisungsentscheids beginnt, wenn den Nothilfebezüglern ein Ausweis oder ein ähnliches Papier abgegeben wird und wenn Fehlverhalten nicht sanktioniert wird. Somit reicht der Wertebereich des Indexes von 0 (wenn der Kanton keine dieser Eigenschaften erfüllt) bis 4 (wenn er alle Eigenschaften erfüllt). Den Kleinkantonen wurde für die einzelnen Eigenschaften derjenige Wert zugeordnet, den die Mehrzahl dieser Kantone aufwies.

Abbildung 6-1: Zusammenhang zwischen den Modalitäten der Nothilferegime und Bleibequote



Ein klarer Zusammenhang zwischen den Modalitäten der Nothilferegime und den beiden Bleibequoten ist kaum ersichtlich. Zwar ergibt sich aus den Trendlinien¹³ in Abbildung 6-1 die erwartete Tendenz: Je grosszügiger die Modalitäten ausgestaltet sind, desto höher ist die Bleibequote. Doch ist diese Tendenz erstens sehr schwach und zweitens streuen die Bleibequoten der einzelnen Kantone sehr stark um die Trendlinie. So weisen etwa Waadt und Basel-Landschaft mit mittleren

¹³ Die Lage und Steigung der Trendlinien basiert auf einer linearen Regressionsanalyse.

Indexwerten stark überdurchschnittliche Bleibequoten auf, Basel-Stadt trotz überdurchschnittlich grosszügigen Modalitäten eher unterdurchschnittliche. Ein Blick auf den Zusammenhang zwischen den einzelnen Indikatoren des Modalitäten-Indexes und der Bleibequote zeigt, dass der festgestellte schwache Zusammenhang des Gesamtindex am stärksten auf die Ausweisfrage zurückgeht. In Kantonen, die den Weggewiesenen den Bezug von Nothilfe schriftlich bescheinigen, sind beide Bleibequoten etwas höher. Zu vermuten wäre einerseits ein psychologischer Effekt auf die Weggewiesenen, indem der Ausweis eine Art Status vermittelt. Zum anderen wäre näher zu untersuchen, wie das Verhalten der Polizei bei Kontrollen durch diese Papiere beeinflusst wird. Doch auch hier kann nicht von einem deutlichen Zusammenhang gesprochen werden.

Tabelle 6-1 zeigt einen Zusammenhang zwischen der Zuständigkeit und der Bleibequote eines Kantons: Wenn der Kanton zuständig ist, ist die Bleibequote höher als wenn Gemeinden oder Dritte zuständig sind. Der Zusammenhang erstaunt etwas, denn man würde vermuten, dass Kantone, die vollständig für die Unterbringung der Weggewiesenen zuständig sind, einfacher sicherstellen können, dass diese z.B. bei der Papierbeschaffung oder der zwangsweisen Ausreise tatsächlich auffindbar sind. Es ist zu vermuten, dass andere Eigenschaften, die ähnlich über die Kantone verteilt sind wie die Frage der Zuständigkeit, den eigentlichen Grund für das hier ersichtliche Muster ausmachen.

Tabelle 6-1: Kantonale Zuständigkeit und Bleibequoten der Kantone

<i>Zuständig</i>	<i>Alle Fälle</i>		<i>Neufälle</i>	
	<i>Kantone</i>	<i>Mittlere Bleibequote</i>	<i>Kantone</i>	<i>Mittlere Bleibequote</i>
Kanton	10	30.3%	9	15.9%
Kanton und Gemeinden	4	26.9%	3	8.1%
Gemeinden	3	18.3%	3	10.3%
Dritte	2	23.4%	2	7.5%

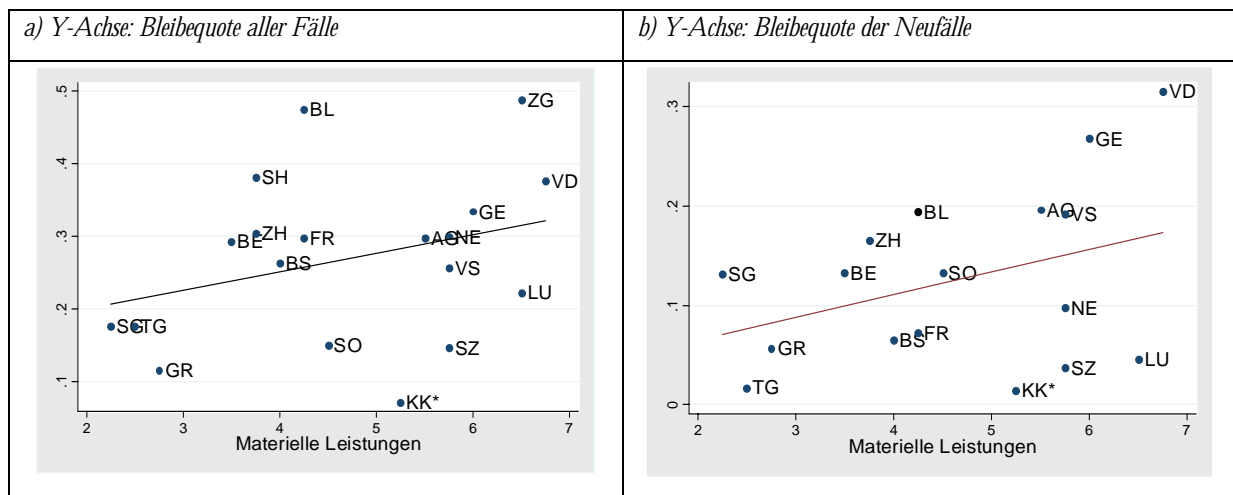
6.1.2 Materielle Leistungen an Nothilfebezüger

Auch zur Messung der materiellen Leistungen, die den Nothilfebezügern abgegeben werden, wurde aus den untersuchten Indikatoren ein Summenindex „Materielle Leistungen“ gebildet. Konkret wurde jeweils ein Punkt vergeben für folgende Eigenschaften eines Kantons: Abgabe einer Mahlzeit, keine tieferen Leistungen für Familienangehörige, Geld wird für mehr als einen Tag ausbezahlt, ein Sondervedienst ist möglich, alle Personen in der Nothilfe sind krankenversichert. Für jede weitere abgegebene Sachleistung wurden 0.2 Punkte vergeben. Da davon ausge-

gangen wurde, dass Geldleistungen für die Weggewiesenen attraktiver sind als Sachleistungen, wurden für die Abgabe von Geldleistungen 2 Punkte vergeben. Darüber hinaus wurde ein Zusatzpunkt vergeben, wenn ein Kanton zehn Franken oder mehr pro Tag abgibt.

Zwischen der Höhe des Index zu den materiellen Leistungen und den Bleibequoten zeigt sich ein recht deutlicher statistischer Zusammenhang. In Kantonen mit einem hohen Indexwert ist sowohl die Bleibequote für alle Fälle als auch die Bleibequote für Neufälle höher als in Kantonen mit einem niedrigen Indexwert (Abbildung 6-2). Gleichwohl zeigt die Grafik, dass der Zusammenhang nicht überbewertet werden sollte. Mehrere Kantone passen nicht in das postulierte Muster, so zum Beispiel die Kleinkantone und Basel-Landschaft oder Luzern bei den Neufällen. Obwohl beide auf dem Index ungefähr in der Mitte klassiert sind, verzeichnen die Kleinkantone die tiefsten Bleibequoten, Baselland aber hohe.

Abbildung 6-2: Zusammenhang zwischen der Höhe der materiellen Leistungen und der Bleibequote



Untersucht man die Zusammenhänge der einzelnen Indikatoren aus dem Index mit den Bleibequoten, so zeigt sich auch hier nur bei einem Teil ein Muster, das der Erwartung entspricht. Am deutlichsten unterscheiden sich die Bleibequoten von Kantonen, die den Nothilfebezügerinnen und -bezüger prinzipiell einen Sonderverdienst ermöglichen und solchen, die dies nicht tun. Weiter zeigen sich höhere Bleibequoten, wo Geldleistungen abgegeben werden, wobei die Höhe der Leistung keine Rolle zu spielen scheint. Leicht erhöht sind die Quoten auch dort, wo alle Nothilfe beziehenden Personen krankenversichert werden und dort, wo mehrere Arten von Sachleistungen abgegeben werden.

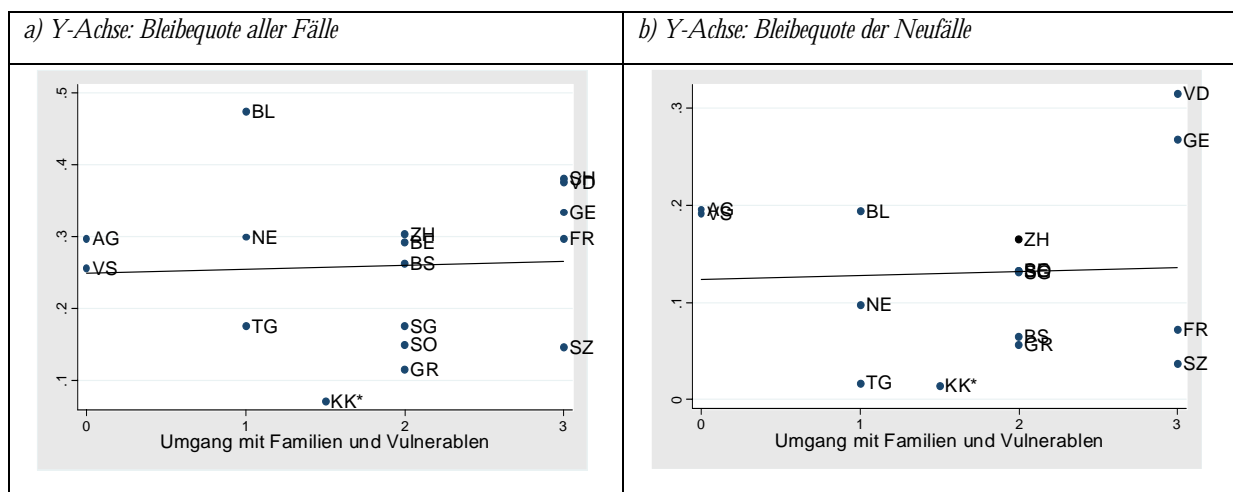
6.1.3 Umgang mit Familien und Vulnerablen

Der Index zum Umgang mit Familien und Vulnerablen umfasst drei Indikatoren. Ein Punkt wurde vergeben, wenn Familien in speziellen Strukturen wie Asylbewerberheimen oder Wohnun-

gen untergebracht werden, wenn sie insgesamt höhere Leistungen erhalten (z.B. weiterhin Sozialhilfe für Asylsuchende), und wenn er besondere Personengruppen (Kranke, Alte,...) als vulnerabel bezeichnet und anders behandelt als Nothilfe Beziehende.

Wie die Abbildung 6-3 zeigt, gibt es zwischen dem Index und den Bleibequoten jedoch keinen Zusammenhang. Blickt man auf die drei Komponenten des Index, so zeigt sich folgendes Bild: Die Sonderbehandlung von Familien geht überraschenderweise nicht etwa mit höheren, sondern mit tieferen Bleibequoten einher. Genau umgekehrt und damit erwartungsgemäss hängen höhere Leistungen für Familien mit höheren Bleibequoten zusammen. Die Festlegung von Sonderkategorien vulnerabler Gruppen ist nicht mit einem systematischen Muster gepaart.

Abbildung 6-3: Zusammenhang zwischen dem Umgang mit Familien und Vulnerablen und der Bleibequote



6.1.4 Nothilfestrukturen

Abschliessend wurde untersucht, inwieweit spezielle Nothilfestrukturen mit den Bleibequoten der Weggewiesenen zusammenhängen. Vergleicht man Kantone mit und ohne Nothilfestruktur, so zeigt sich jedoch nur ein schwacher solcher Zusammenhang in der erwarteten Richtung. Dies gilt auch, wenn man genauer untersucht, ob der Anteil Personen in Nothilfestrukturen mit den Bleibequoten korreliert. Er verstärkt sich marginal, wenn man auch die Unterbringung in Notschlafstellen (praktiziert in Basel-Stadt und Luzern) als Nothilfestruktur interpretiert.

6.2 Zusammenhang zwischen Wegweisungsvollzug und Nothilfebezug

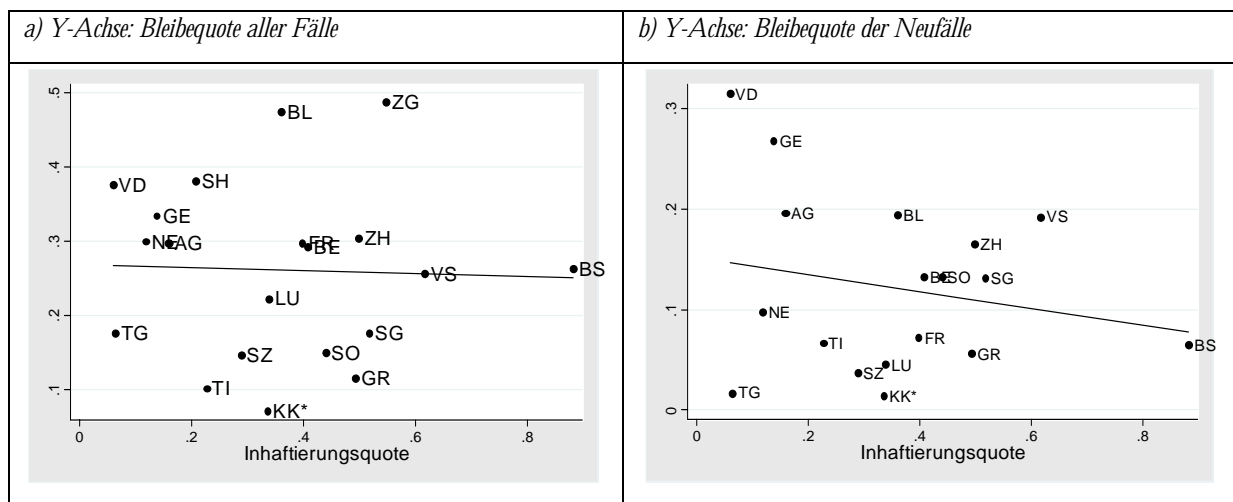
Neben der Ausgestaltung der Nothilferegime bildet die Art und Weise, wie die Kantone die Wegweisung vollziehen, den zweiten potenziellen Erklärungsansatz für den unterschiedlichen Verbleib der Weggewiesenen in der Nothilfe. Die Basishypothese, die hier anhand statistischer

Vergleiche mit den in Kapitel 4 gefundenen Indikatoren untersucht werden soll, lautet, dass eine aktive Wegweisungspraxis zu tiefen Bleibequoten führt. Wiederum werden als zu erklärende Grössen sowohl die Gesamt-Bleibequote als auch die Bleibequote der Neufälle untersucht.

6.2.1 Anwendung der Zwangsmassnahmen

Die Quote der Inhaftierungen im Rahmen von Zwangsmassnahmen hängt statistisch nicht substantiell mit der Bleibequote zusammen. Zwar zeigen die Trendlinien in Abbildung 6-4 erwartungsgemäss nach unten. Doch die Neigung ist so schwach, dass der Schluss, eine hohe Quote an Inhaftierungen hänge mit einem vergleichsweise tiefen Verbleib in der Nothilfe zusammen, nicht zulässig ist. Allenfalls kann dies noch für die Neufälle behauptet werden, wobei auch hier das Muster nicht sehr deutlich ist. Es bleibt allerdings unklar, ob sich der Zusammenhang aufgrund der erwähnten Mängel des verwendeten Indikators nur so schwach zeigt, oder ob es tatsächlich keinen Zusammenhang zwischen der Anwendung der Zwangsmassnahmen und dem Verbleib in der Nothilfe gibt. Auch der Vergleich der Kantone, welche die weiteren Haftarten (Vorbereitungshaft und Durchsetzungshaft) anwenden mit jenen, die sich auf die Ausschaffungshaft beschränken, fördert keine systematisch unterschiedlichen Bleibequoten zutage.

Abbildung 6-4: Zusammenhang zwischen der Inhaftierungsquote und der Bleibequote



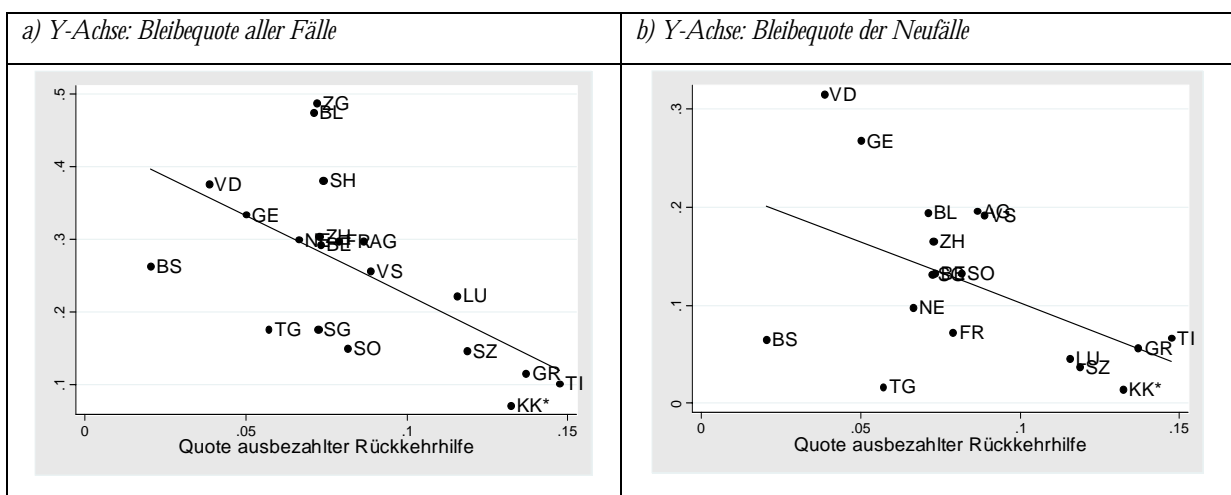
6.2.2 Rückkehrhilfe

Beim Vergleich der Anzahl ausbezahlter Rückkehrhilfen mit der Bleibequote zeigt sich ein deutlicher Zusammenhang in erwarteter Richtung: Je häufiger Rückkehrhilfe ausbezahlt wird, desto tiefer ist auch die Bleibequote. Allerdings passen nicht alle Kantone in dieses Muster: Basel-Stadt hat seine niedrige Bleibequote offensichtlich nicht der Rückkehrhilfe zu verdanken. Etwas entgegen der Erwartung ist der Zusammenhang deutlicher, wenn man die Altfälle mitberücksichtigt

(Abbildung 6-5), hier wird er sogar statistisch signifikant. Eine mögliche Erklärung hierfür lautet wie folgt: Kantone mit einer höheren Bleibequote verfügen über mehr „alte“ Fälle, die tendenziell nicht zwangsweise auszuschaffen sind und deshalb auch weniger Rückkehrhilfe beanspruchen.

Der Rückkehrhilfeerfolg, der mit der hier abgebildeten Kennzahl gemessen wird, sollte im Übrigen nicht mit dem Aufwand gleichgesetzt werden, der für die Rückkehrhilfe getrieben wird. So zeigt sich zwischen der Beratungsquote und der Quote an bezahlten Rückkehrhilfeleistungen kein systematischer Zusammenhang. Und auch zwischen den kantonalen Zusatzleistungen und den Bleibequoten besteht kein Zusammenhang. Überraschenderweise weisen Kantone, welche kantonalen Zusatzangebote haben, sogar eine leicht höhere Bleibequote auf als solche, die keine kantonalen Zusatzangebote haben. Die qualitative Analyse wird näher auf das Zusammenspiel zwischen Rückkehrhilfe und die übrige Ausgestaltung des Wegweisungsvollzugs eingehen (vgl. Kapitel 7).

Abbildung 6-5: Zusammenhang zwischen der Rückkehrhilfequote und der Bleibequote

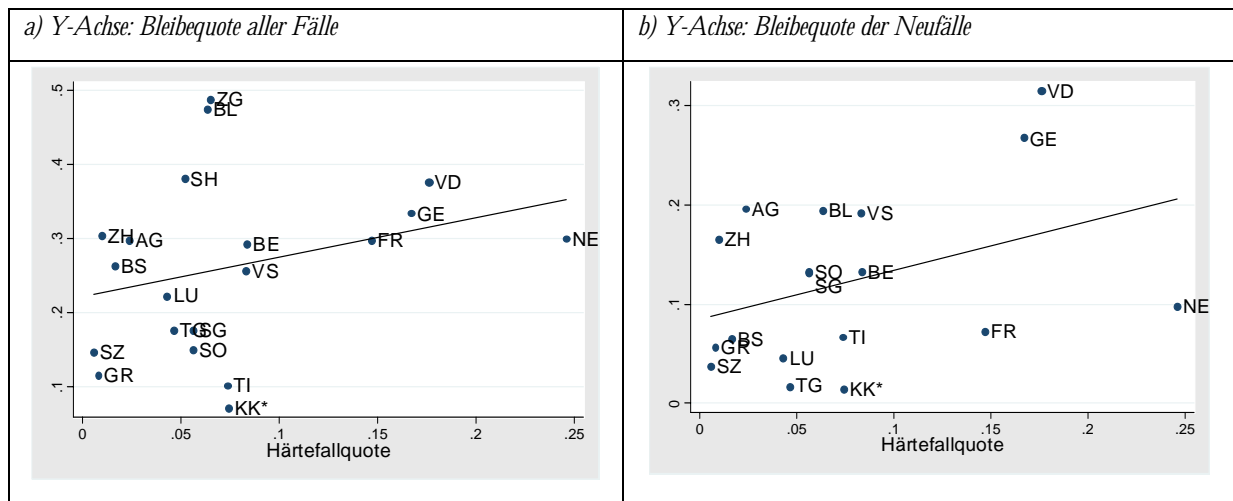


6.2.3 Härtefallpraxis

Die Anzahl als Härtefall anerkannter Personen in Bezug zur Gesamtzahl der hier berücksichtigten Weggewiesenen hängt anders zusammen, als man intuitiv erwarten würde (Abbildung 6-6). Jeder anerkannte Härtefall bedeutet primär, dass diese Person nicht mehr Nothilfe bezieht. Tatsächlich ist aber in jenen Kantonen die Härtefallquote tendenziell höher, in denen auch die Bleibequote hoch ist. Somit erscheint eine liberale Härtefallpraxis eher als Hinweis auf eine vielleicht generell grosszügigere kantonale Politik gegenüber den Weggewiesenen Asylsuchenden. In den Interviews wurde im Übrigen darauf aufmerksam gemacht, dass eine liberale Anwendung insbesondere Personen mit einer bereits langen Aufenthaltsdauer Anreize zum weiteren Verbleib in der Schweiz

bieten könnte (vgl. Kapitel 7). Auffallend ist im Übrigen, dass vor allem die westschweizerischen Kantone eine überdurchschnittliche Anzahl Härtefälle aufweisen. Auf sie ist es zurückzuführen, dass sich in den beiden Abbildungen überhaupt ein positiver Zusammenhang zeigt (wobei bei den Neufällen Freiburg und Neuenburg trotz vielen Härtefällen keine überdurchschnittliche Bleibequote verzeichnen). Betrachtet man nur die Deutschschweiz, zeigt sich kein klarer Zusammenhang.¹⁴

Abbildung 6-6: Zusammenhang zwischen der Härtefallquote und der Bleibequote



6.3 Multivariate Analyse

Die bisher präsentierten Ergebnisse basieren alle auf bivariaten Analysen, d.h. jeder mögliche Erklärungsfaktor wurde einzeln auf seinen Zusammenhang mit den Bleibequoten untersucht. Bei dieser Betrachtungsweise besteht das Risiko, dass festgestellte Zusammenhänge falsch zugeschrieben werden. Beispielsweise zeigte sich in Ziffer 6.1, dass der Tendenz nach in Kantonen mit vergleichsweise hohen materiellen Leistungen an die Weggewiesenen auch die Bleibequote vergleichsweise hoch ist, während Kantone mit eher tiefen materiellen Leistungen relativ tiefe Bleibequoten verzeichnen. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass in Tat und Wahrheit ein anderer Faktor für die kantonalen Unterschiede verantwortlich ist, der aber mit den materiellen Leistungen ebenfalls statistisch zusammenhängt. Auf dem Weg der multivariaten statistischen Analyse können solche Fremdeinflüsse kontrolliert werden, weil der Einfluss mehrerer vermuteter Erklärungsfaktoren simultan geschätzt werden kann. Angesichts der geringen Fallzahl von nur

¹⁴ Wir verzichten darauf, den Zusammenhang zwischen Aussetzungen und Bleibequote darzustellen. Es ist offensichtlich, dass Aussetzungen von Wegweisung der Tendenz nach den Nothilfebezug steigern. Weil wir die erfolgreichen Papierbeschaffungen nicht als geeigneten Indikator für die Effektivität der Wegweisungspolitik der Kantone erachten, (vgl. oben), wird auch dieser Zusammenhang mit der Bleibequote nicht näher untersucht.

17 resp. 19 Kantone können jedoch aus statistischen Gründen nur wenige Faktoren gleichzeitig in einem statistischen Berechnungsmodell berücksichtigt werden.

Für die Untersuchung wurden deshalb mehrere solcher statistischer Modelle unter Berücksichtigung verschiedener Einflussfaktoren (auch solcher, die sich bei den vorangehenden bivariaten Analysen nicht als einflussreich erwiesen) berechnet. Dabei erwiesen sich nur zwei der in den vorigen Abschnitten untersuchten Faktoren als einigermaßen robuste erklärende Variablen der Bleibequoten: Die Höhe der materiellen Leistungen, die im Rahmen der Nothilfe abgegeben werden, und die Quote ausbezahlter Rückkehrhilfefälle (Tabelle 6-2). Selbst zu diesen Befunden sind jedoch Einschränkungen zu machen: Erstens zeigt sich, dass der Zusammenhang eher nur in jenen Modellen deutlich hervortritt, in dem in der Bleibequote nicht nur die Neufälle, sondern auch die Altfälle berücksichtigt wurden (Modelle 1 und 2). Dies liegt vermutlich nicht allein am Unterschied zwischen den beiden Bleibequoten, sondern auch daran, dass in den Modellen 3 und 4 die Kantone Zug und Schaffhausen nicht berücksichtigt werden konnten. Zweitens bleiben diese beiden Erklärungsfaktoren auch in den Modellen 1 und 2 nur bedingt stabil: Wenn man zwei mögliche exogene Einflussgrößen kontrolliert, nämlich die Kantonsgrösse (gemessen über die logarithmierte Anzahl Weggewiesener) und die Zugehörigkeit zur Sprachregion (Modell 2), so ermittelt zwar das Modell einen etwa gleich starken Zusammenhang mit der Bleibequote wie in Modell 1, doch wird er nicht mehr signifikant.

Tabelle 6-2: Multivariates Erklärungsmodell der Bleibequote

	<i>Alle Fälle</i>		<i>Neufälle</i>	
	<i>Modell 1</i>	<i>Modell 2</i>	<i>Modell 3</i>	<i>Modell 4</i>
<i>Materielle Leistungen</i>	0.027+ (0.014)	0.032 (0.021)	0.024 (0.017)	0.017 (0.016)
<i>Rückkehrhilfe</i>	-2.144* (0.798)	-2.195 (1.326)	-1.391 (0.921)	-0.476 (0.678)
<i>Anzahl Weggewiesener (ln)</i>		0.009 (0.029)		0.057* (0.018)
<i>Sprachregion</i>		0.034 0.061		0.024 (0.051)
<i>Konstante</i>	0.314* (0.109)	0.251 (0.278)	0.125 (0.114)	-0.270 (0.171)
<i>Bestimmtheitsmass (R^2)</i>	0.414	0.428	0.388	0.689
<i>F-Test des Gesamtmodells</i>	7.01**	3.35*	2.19	6.91**
<i>Fallzahl</i>	19	19	17	17

Lineare Regression: Kleinstquadrateschätzer (in Klammern: robuste Standardfehler, hc3; vgl. Long und Ervin 2000).

+: $p < 0.1$; *: $p < 0.05$; **: $p < 0.01$.

6.4 Zusammenfassung

Es zeigt sich, dass den untersuchten Variablen des Wegweisungsvollzugs und der Ausgestaltung der Nothilferegime für die Erklärung der Bleibequoten und damit des dauerhaften Bezugs von Nothilfe eine eher schwache Bedeutung zukommt. Am ehesten kann die Hypothese bestätigt werden, dass eine materiell vergleichsweise grosszügig ausgestattete Nothilfe mit den Bleibequoten positiv zusammenhängt. In diese Richtung deutet neben dem gefundenen Zusammenhang des konstruierten Indexes auch die Tatsache, dass die Bleibequoten in jenen Kantonen höher sind, in denen Familien höhere Leistungen erhalten. Mit Abstrichen erweist sich auch die Anwendung der Rückkehrhilfe als beschränkt erklärungskräftig. Ein gewisser Bleibeeffekt wird vermutlich in einigen Kantonen durch eine liberale Härtefallpraxis sowie möglicherweise durch das Ausstellen eines Papiers erzeugt, das den Ausreisepflichtigen den Bezug von Nothilfe bescheinigt. Andere Faktoren des Wegweisungsvollzugs, wie etwa die Anwendung der Zwangsmassnahmen oder auch die Modalitäten der Nothilfeleistung zeigten gar keinen Zusammenhang mit der Bleibequote. Festgehalten sei allerdings einschränkend, dass die ausbleibenden Zusammenhänge bis zu einem gewissen Grad auch darauf zurückzuführen sein können, dass für die zu untersuchenden kantonalen Unterschiede nur unzureichende Indikatoren gefunden werden konnten.

7 Analyse des Wegweisungsvollzugs in sieben Kantonen

Nachdem wir im vorangegangenen Kapitel mittels quantitativer Analysen versucht haben, Einflussfaktoren auf das Ausmass des Langzeitbezugs von Nothilfe zu untersuchen, werden in diesem Kapitel sieben Kantone (Zürich, Waadt, Bern, Aargau, Luzern, Freiburg und Graubünden) vertieft analysiert. Die qualitative Vorgehensweise hat den Vorteil, dass damit Aspekte aufgegriffen werden können, die sich anhand der zur Verfügung stehenden Daten nicht oder nicht adäquat erfassen liessen. Insbesondere kann dem Prozesscharakter des Wegweisungsvollzugs und dem Ineinandergreifen verschiedener Faktoren besser Rechnung getragen werden. Auf eine ausführliche Beschreibung der Nothilferegime wird in diesem Kapitel verzichtet, da dies anhand der Angaben aus dem Nothilfemonitoring recht gut möglich war.

In jedem Kanton wurden Interviews mit den Migrationsämtern und der für die Nothilfe zuständigen Stelle durchgeführt. Ergänzend fanden Gespräche mit Vertretern der Kantonspolizei (ZH, VD, BE), der kantonalen Rückkehrberatungsstelle (BE, AG) sowie des BFM statt. Zudem wurden einschlägige Dokumente ausgewertet. Ausschlaggebend für die Kantonsauswahl waren neben (sprach-)regionalen Überlegungen und einer gewissen Grösse auch unterschiedlich starke Ausprägungen des Langzeitbezugs. Ein Vergleich der Bleibequoten der sieben Kantone zeigt, dass das Ausmass des Langzeitbezugs im Kanton Waadt (Bleibequote: 38%) am höchsten ist. Die Kantone Freiburg (30%), Zürich (30%), Aargau (30%), Bern (29%) weisen ähnliche Werte auf. Deutlich niedriger ist die Bleibequote in Luzern mit 22% und am niedrigsten mit 12% Prozent im Kanton Graubünden.

Der Vollzug der Wegweisung eröffnet verschiedene Handlungsfelder, in denen sich eine unterschiedliche kantonale Praxis manifestieren kann und die in der Konsequenz zur unterschiedlich starken Ausprägung des Langzeitbezugs beitragen können (vgl. die Auslegeordnung in Kapitel 2). Natürlich kann aufgrund der kleinen Anzahl untersuchter Kantone nicht abschliessend beurteilt werden, welche Massnahmen oder Strategien der Kantone den Langzeitbezug von Nothilfe besonders stark beeinflussen. Zur Einschätzung der Wirksamkeit stützten sich die nachfolgenden Kapitel zum einen auf den Vergleich mit den Bleibequoten, zum anderen auf die Beurteilungen der Interviewpartner sowie auf Plausibilitätsüberlegungen.

In den einzelnen Abschnitten dieses Kapitels werden folgende Bereiche diskutiert: Behördenarrangement im Wegweisungsvollzug (Ziffer 7.1), Eigenschaften des Nothilferegimes (7.2), Ablauf des Wegweisungsvollzugs (7.3), Anwendung der Zwangsmassnahmen (7.4) sowie der Härtefallregelung (7.5), Rückkehrberatung (7.6), polizeiliche Massnahmen (7.7) und exogene Faktoren (Grösse des Kantons, Netzwerke; 7.8).

7.1 Behördenarrangement im Wegweisungsvollzug

In die Ausrichtung der Nothilfe und den gesamten Wegweisungsvollzug sind verschiedene kantonale Akteure involviert. Die Konstellation der beteiligten Behörden dürfte den Ablauf des Wegweisungsvollzugs und damit potenziell auch das Ausmass des Langzeitbezugs in einem Kanton beeinflussen. Von besonderem Interesse ist dabei die Anzahl Schnittstellen zwischen den Akteuren sowie die Frage, welche Departemente oder Direktionen betroffen sind. Es kann vermutet werden, dass sich eine tiefe Anzahl Schnittstellen positiv auf den Ablauf des Wegweisungsvollzugs auswirkt; ebenfalls gehen wir davon aus, dass die Bündelung der Kompetenzen in einem Departement eine einheitliche Vollzugslinie fördert.

Tabelle 7-1 widerspiegelt die Aufgabenteilung für die Bereiche Zuständigkeit und Ausrichtung der Nothilfe, Durchführung des Wegweisungsvollzugs, Rückkehrberatung sowie die organisatorische Einbettung der Kantonspolizei in den sieben untersuchten Kantonen.

Tabelle 7-1: Behördenarrangements für die Bereiche Nothilfe und Wegweisungsvollzug

	Zuständigkeit Nothilfe (Amt und <i>Departement</i>)	Ausrichtung Nothilfe	Wegweisungsvollzug (Amt und <i>Departement</i>)	Rückkehrbe- ratungsstelle	Kantonspolizei (Departement)
ZH	Kantonales Sozialamt	Kantonales Sozialamt	Migrationsamt	Kantonales Sozialamt	<i>Sicherheitsdirektion</i>
	<i>Sicherheitsdirektion</i>		<i>Sicherheitsdirektion</i>		
VD	Service de la population	Etablissement vaudois d'accueil des migrants	Service de la population	Service de la population	<i>Département de la sécurité et de l'envi- ronnement</i>
	<i>Département de l'intérieur</i>		<i>Département de l'intérieur</i>		
BE	Migrationsdienst	Heilsarmee / Asile Bienne et Régio	Migrationsdienst	Kirchliche Kontaktstelle für Flüchtlings- fragen	<i>Polizei- und Militär- direktion</i>
	Polizei- und Militärdirektion		<i>Polizei- und Militärdirektion</i>		
AG	Kantonaler Sozialdienst	Kantonaler Sozialdienst	Migrationsamt	Migrationsamt	<i>Departement Volks- wirtschaft und Inneres</i>
	<i>Departement Gesundheit und Soziales</i>		<i>Departement Volkswirtschaft und Inneres</i>		
FR	Service de l'action sociale	ORS Service AG	Service de la population et des migrants	ORS Service AG	<i>Direction de la sécurité et de la justice</i>
	<i>Direction de la santé et des affaires sociales</i>		<i>Direction de la sécurité et de la justice</i>		
LU	Dienststelle Soziales und Gesellschaft	Sozialhilfe Stadt Luzern	Migrationsamt	Migrationsamt	<i>Justiz- und Sicher- heitsdepartement</i>
	<i>Gesundheits- und Sozialdeparte- ment</i>		<i>Justiz- und Sicherheitsdeparte- ment</i>		
GR	Amt für Polizeiwesen und Zivilrecht	Amt für Polizei- wesen und Zivil- recht	Amt für Polizeiwesen und Zivilrecht	Amt für Poli- zeiwesen und Zivilrecht	<i>Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit</i>
	<i>Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit</i>		<i>Departement für Justiz, Sicher- heit und Gesundheit</i>		

Die Tabelle macht deutlich, dass die Zuständigkeiten je nach Kanton sehr unterschiedlich geregelt sind. Das homogenste Behördenarrangement zeigt sich im Kanton Graubünden, wo sämtliche Zuständigkeiten im Asylbereich im Amt für Polizeiwesen und Zivilrecht zusammengefasst sind. In allen anderen Kantonen findet eine Aufgabenteilung zwischen Sozial-, Migrationsbehör-

den oder weiteren Organisationen statt. In vier Kantonen (ZH, AG, LU, FR) sind die Zuständigkeit für die Ausrichtung der Nothilfe und den Wegweisungsvollzug getrennt.

Für die Spalten Zuständigkeit Nothilfe, Wegweisungsvollzug sowie Kantonspolizei wurde zudem das verantwortliche Departement angegeben. In den Kantonen Zürich, Bern und Graubünden ist jeweils nur ein Departement involviert, während in Luzern, Aargau und Freiburg die Verantwortung für die Ausrichtung der Nothilfe im Sozialbereich verankert ist. Im Kanton Waadt sind die Zuständigkeiten für die Nothilfe sowie den Wegweisungsvollzug zwar im selben Departement, die Kantonspolizei dagegen gehört einem anderen Departement an.

7.1.1 Vorteile eines homogenen Behördenarrangements

Gemäss den Interviewaussagen liegen die Vorteile der Konzentration von Aufgaben in einem Amt darin, dass Informationsflüsse einfacher, umfassender und schneller abgewickelt sowie Wissen und Erfahrungen an einem Ort aufgebaut werden können. In Kantonen, welche die Ausrichtung der Nothilfe und den Wegweisungsvollzug getrennt organisiert haben, wird demgegenüber zum Teil auf mangelndes Wissen über die Abläufe im jeweils anderen Bereich sowie auf Kommunikationsschwierigkeiten hingewiesen. Solche Aspekte können im Laufe des Wegweisungsvollzugs Bedeutung erlangen, wenn beispielsweise die Kooperationsbereitschaft einer Person eingeschätzt oder die Zugriffsmöglichkeit auf Nothilfe beziehende Personen sichergestellt werden muss. Ebenfalls kann es vorkommen, dass sich weggewiesene Asylsuchende von einem Tag auf den anderen für eine selbständige Rückkehr entschliessen würden; in diesem Fall ist es mit einer in die Wegweisungsbehörde integrierten Rückkehrberatungsstelle sehr gut möglich, rasch zu reagieren.

Zahlreiche Aussagen von Gesprächspartnern betonen die Vielschichtigkeit des gesamten Wegweisungsprozesses und die gegenseitige Abhängigkeit einzelner Elemente. Behördenarrangements mit wenigen Schnittstellen scheinen besser in der Lage zu sein, dieser Komplexität Rechnung zu tragen. So hat beispielsweise eine Migrationsbehörde, in deren Zuständigkeit auch die Rückkehrberatung gehört, die Möglichkeit, im Rahmen eines Ausreisegespräch gleichzeitig zur Option der selbständigen Rückkehr die Konsequenzen einer ausbleibenden Kooperation (z.B. die Anwendung von Zwangsmassnahmen) glaubhaft aufzuzeigen. Demgegenüber müssen im Falle eines heterogenen Behördenarrangements Koordinationsmassnahmen (z.B. regelmässige Treffen, punktuelle gemeinsame Fallbearbeitung) zwischen den beteiligten Stellen getroffen werden.

Als Vorzug der Bündelung von Aufgaben in einem Departement wird die Möglichkeit gesehen, eine einheitliche Vollzugslinie zu verfolgen. Wo verschiedene Departemente involviert sind, können unterschiedliche politische Einstellungen wie auch divergierende Philosophien der beteiligten Dienststellen (Sozialbehörde, Migrationsamt, Kantonspolizei) zu Konflikten führen und den

Vollzug bremsen. Deutlich in diese Richtung weisen die Erfahrungen des Kantons Graubünden, wo bis vor wenigen Jahren die Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden im Zuständigkeitsbereich des Sozialamtes angesiedelt waren, bevor sämtliche Bereiche im Amt für Polizeiwesen und Zivilrecht vereinigt wurden.

Schliesslich gilt es zu berücksichtigen, dass in einigen Kantonen bei der Ausrichtung der Nothilfe oder der Unterbringung weggewiesener Asylsuchender Gemeinden beteiligt sind, was das Behördenarrangement zusätzlich kompliziert. In solchen Fällen dürften zudem die Einflussmöglichkeiten der kantonalen Behörden (zusätzlich) eingeschränkt sein.

7.1.2 Vorteile eines heterogenen Behördenarrangements

In den Interviews wurden auch Argumente vorgebracht, welche für eine Aufgabenteilung sprechen. So wurde darauf verwiesen, dass es aus staatspolitischer Sicht heikel sei, wenn Fürsorgeaufgaben von Migrationsbehörden übernommen werden: Bei der Ausrichtung der Nothilfe handle es sich um einen derart sensiblen Bereich, dass es vorteilhaft sei, wenn die Federführung bei derjenigen Stelle liegt, die über das grösste Know-how in sozialen Fragen verfügt.

Die Tatsache, dass verschiedene Dienststellen oder Departemente involviert sind, wird in einigen Kantonen als Vorteil betrachtet, weil so unterschiedliche Sichtweisen eingebracht werden können. Dies erhöhe die Akzeptanz der Politik. Zudem dürfte hier auch ein Grösseneffekt zum Tragen kommen: Je höher die Zahl der Nothilfe beziehenden Personen ist, umso schwieriger dürfte es sein, dass das Migrationsamt selbst diese Aufgabe durchführen kann. So wird ein solches Modell denn auch nur im Kanton Graubünden angewandt, dem bevölkerungsärmsten der in dieser Studie untersuchten Kantone. Schliesslich wird darauf hingewiesen, dass eine Aufgabenteilung auch aus Sicherheitsgründen Sinn machen kann. Eine klare Trennung zwischen den Zuständigkeitsbereichen des Vollzugsorgans und der für die Unterbringung und Betreuung verantwortlichen Organisation trage zu einer besseren Führbarkeit der Nothilfezentren bei.

Im Bereich der Rückkehrberatung spricht für eine organisatorische Trennung im Besonderen die Signalwirkung gegenüber den weggewiesenen Asylsuchenden. Befürworter eines solchen Modells weisen darauf hin, dass es für die Nothilfebezüglerinnen und -bezügler widersprüchlich wirken könne, wenn die Rückkehrberatung und die für den Zwangsvollzug zuständige Stelle in derselben Behörde angegliedert sind. Eine glaubwürdige Rückkehrberatung setze Vertrauen in die beratenden Instanzen voraus, welches bei einer fehlenden organisatorischen Trennung untergraben werden könne.

7.1.3 Fazit

Insgesamt führt die Auswertung der Interviews zur Vermutung, dass ein homogenes Behördenarrangement im Wegweisungsvollzug mit wenigen Schnittstellen grundsätzlich positive Auswirkungen auf einen raschen und konsequenten Vollzugsprozess haben dürfte. Zum einen bewirkt die Bündelung von Kompetenzen schnellere und umfassendere Informationsflüsse, einen geringeren Koordinationsaufwand sowie den Aufbau von Wissen und Kompetenzen an einem Ort, was nicht zuletzt vor dem Hintergrund der in den Gesprächen mehrfach betonten Komplexität und gegenseitigen Abhängigkeit verschiedener Elemente des gesamten Wegweisungsprozesses als Vorteil erscheint. Zum anderen erschweren unterschiedliche Departementszugehörigkeiten eine einheitliche Vollzugspolitik. Die Erfahrungen im Kanton Graubünden zeigen, dass die Auffassungen von Migrationsamt und Sozialbehörden deutlich variieren können. Vollzugsbemühungen der einen Behörde würden demnach durch die Tätigkeit einer anderen Dienststelle behindert. Allerdings gilt es an dieser Stelle festzuhalten, dass die Interviewpartner aus Kantonen, in denen zwei Departemente involviert sind, eine solche Problematik grundsätzlich nicht feststellen.

Als Nachteil einer Konzentrierung von Aufgaben bei der Migrationsbehörde wurde insbesondere von Vertretern aus dem Sozialbereich die Gefahr einer zu starken Konzentration von Kompetenzen in den Händen einer Dienststelle genannt: Es sei heikel, wenn Fürsorgeaufgaben durch die Migrationsbehörde wahrgenommen werden. Daneben wird es als wenig sinnvoll erachtet, wenn im Vollzugsorgan zur Unterbringung von Weggewiesenen eigene Ressourcen (Kapazitäten, Fachwissen) aufgebaut werden müssen, während im Sozialamt, das für die Unterbringung von Asylsuchenden mit laufendem Verfahren zuständig ist, solche bereits bestehen.

7.2 Ausgestaltung des Nothilferegimes

Verschiedene Eigenschaften der Nothilferegime sind in der statistischen Analyse im Kapitel 6 bereits diskutiert worden. Allerdings zeigte sich lediglich zwischen dem Index zur Höhe der abgegebenen Leistungen und der Bleibequote ein Zusammenhang. An dieser Stelle soll ergänzend auf Aspekte im Zusammenhang mit dem Nothilferegime eingegangen werden, die sich aus den Interviews ergeben haben. Namentlich handelt es sich dabei um die Frage, wie der Übergang ins Nothilferegime in einem Kanton ausgestaltet ist, und um den möglichen Einfluss einer dezentralen Lage des Nothilfezentrums.

7.2.1 Übergang Sozialhilfe – Nothilfe

Mehrere Interviewaussagen weisen darauf hin, dass es hinsichtlich der Wirksamkeit des Sozialhilfestopps (selbständige und rasche Ausreise) entscheidend ist, dass für die weggewiesenen Asylsu-

chenden der Übergang von der Sozialhilfe ins Nothilferegime deutlich spürbar ist. Damit werde die formelle Wegweisungsverfügung konkretisiert, die Asylsuchenden würden merken, dass sich an ihrer persönlichen Situation etwas verändert habe. Es ist deshalb anzunehmen, dass die dissuasive Wirkung des Nothilferegimes am ehesten dort gegeben ist, wo der Übergang von der Sozial- in die Nothilfe eine deutliche Zäsur für die Betroffenen darstellt. Demgegenüber besteht für Personen im Falle, dass sich trotz des negativen Entscheides nichts an ihrer Situation ändert, keine solche Signalwirkung. Nachfolgend wird die Situation in den untersuchten Kantonen näher beschrieben.

ZÜRICH: Etwa die Hälfte der Personen in der Nothilfe sind in den fünf kantonalen Nothilfezentren untergebracht, die vom Sozialamt betrieben werden. Es besteht Platzmangel. Der Rest – vor allem Familien und Personen, denen der Aufenthalt in einem Nothilfezentrum nicht zugemutet wird – ist in den Gemeinden untergebracht und bezieht Sozialhilfe. Der Grund dafür ist, dass den Gemeinden, die auch für die Unterbringung von Asylsuchenden mit einem laufenden Verfahren zuständig sind, nicht zugemutet wird, dass sie den Personen, die sie betreuen, unterschiedlich hohe Leistungen ausrichten müssen. Wer in ein Nothilfezentrum kommt, wird aufgrund der Ausreisewahrscheinlichkeit entschieden. Je eher die Behörden eine selbständige Ausreise erwarten, desto eher wird die betreffende Person im Nothilfezentrum untergebracht.

WAADT: Bei Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid lassen sich drei Gruppen unterscheiden: Die erste Gruppe umfasst rund 150 Personen (Alleinstehende oder Paare ohne Kinder). Sie lebt in der Nothilfeunterkunft und bezieht Nothilfe in Form von Naturalleistungen. Eine zweite Gruppe (200-250) Personen lebt ebenfalls in Nothilfeunterkünften, erhält die Nothilfe aber in Form von Geldleistungen und kann sich Mahlzeiten selber zubereiten. Die dritte Gruppe schliesslich (rund 300 Personen) besteht aus Familien und Personen mit gesundheitlichen Problemen. Sie leben in Wohnungen.

BERN: Mit dem Wegweisungsentscheid erfolgt die Ausweisung aus den Durchgangszentren in eines der vier Sachabgabezentren (Brünig, Lyss, Aarwangen, Eschenhof), in denen die Nothilfe ausgerichtet wird, wobei aus Platzgründen eine Durchmischung von Durchgangs- und Sachabgabezentren stattfinden muss. Auf die Zusammensetzung der Zentren wird so weit möglich Rücksicht genommen. So sind zum Beispiel im Sachabgabezentrum auf dem Brünig keine Kinder einquartiert, sondern vorwiegend junge Männer.

AARGAU: Im ursprünglichen Konzept war vorgesehen, die Nothilfebezüglerinnen und -bezügler in separaten Unterkünften zu platzieren. Aus praktischen Gründen ist es mittlerweile jedoch so, dass gemischte Unterkünfte zugelassen werden. Der Unterschied zu den Sozialhilfe beziehenden Asylsuchenden liegt zum Teil nur mehr in der Betragshöhe: Nothilfebezügler erhalten (täglich) 7.50 Franken, Asylsuchende im laufenden Verfahren leicht mehr (10 Franken).

LUZERN: Für Einzelpersonen erfolgt mit dem Wegweisungsentscheid grundsätzlich die Ausweisung aus den Asylstrukturen. Es gibt kein eigentliches Nothilfezentrum, sondern die Nothilfe beziehenden Personen erhalten in einem ersten Schritt Gutscheine für die städtische Notschlafstelle, welche tagsüber geschlossen ist. Zweck dieser Massnahme ist es, möglichst keine Sonderstrukturen zu schaffen. Da die Plätze in der Notschlafstelle begrenzt sind, müssen diejenigen Personen, die nach vier bis sechs Wochen nicht ausgereist sind, in einem ehemaligen Asylbewerberzentrum platziert werden. Etwas anders präsentiert sich die Situation bei den Familien: Diese werden mehrheitlich in ihren Wohnungen belassen, wobei auch sie Nothilfe beantragen können. Nach einer gewissen Zeit werden sie in eine neue Wohnsituation platziert, als Zeichen, dass nicht alles gleich weitergeht.

FREIBURG: Für Nothilfebezüglerinnen und Nothilfebezügler steht eine separate Unterkunft zur Verfügung. Die Nothilfe wird zweimal in der Woche ausbezahlt und muss wöchentlich neu beantragt werden. In den üblichen Asyl-

strukturen verbleiben vulnerable Personen, das heisst Alte und Kranke sowie Familien mit eingeschulten Kindern. Diese Personen beziehen weiterhin Sozialhilfe.

GRAUBÜNDEN: Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid werden bei kooperativem Verhalten bis zur Ausreise in den ordentlichen Strukturen belassen. Grund dafür ist, dass die Organisation der Rückkehr auf diesem Weg besser zu bewerkstelligen ist als vom abgeschiedenen Nothilfezentrum. Wer keine Kooperationsbereitschaft signalisiert wird ins Ausreisezentrum Valzeina umplatziert und bezieht dort Nothilfe (Ausreisezentrum = Ausrichtungsstelle Nothilfe).

7.2.2 Lage der Nothilfeunterkunft

Ein möglicher Einfluss auf die Dauer des Aufenthalts kann der Lage des Nothilfezentrums zugeschrieben werden. So lässt sich vermuten: Je abgeschiedener ein Zentrum ist, desto unattraktiver wird es von den weggewiesenen Asylsuchenden eingeschätzt und desto grösser dürfte der dissuasive Effekt ausfallen.

Die Erfahrungen der Interviewteilnehmer sind unterschiedlich und lassen keine eindeutigen Schlussfolgerungen zu. Als Trend hat sich herauskristallisiert, dass eine abgeschiedene Lage allein noch nicht den erwarteten Effekt ausüben dürfte, sondern erst in Kombination mit weiteren Faktoren. Zunächst dürfte die Anbindung an den öffentlichen Verkehr eine wichtige Rolle spielen: Die Erfahrungen des Kantons Bern mit dem Nothilfezentrum auf dem Brünig haben gezeigt, dass eine periphere Lage dann nicht die erhoffte Abschreckung erzielen dürfte, wenn weggewiesene Asylsuchende relativ rasch mit den öffentlichen Verkehrsmitteln in ein städtisches Zentrum gelangen können. Als weiterer Faktor dürfte die Zahl der weggewiesenen Asylsuchenden, die in einer Unterkunft leben, eine Rolle spielen: Je mehr Personen in einer Unterkunft wohnen, desto grösser ist die Wahrscheinlichkeit auf Landsleute zu treffen und sich ein soziales Netzwerk bilden zu können; dies dürfte insgesamt zu einer längeren Aufenthaltsdauer beitragen. Zu beachten gilt es ferner, dass es häufig sehr schwierig und gerade in städtischen Kantonen kaum möglich sein dürfte, derartige Unterkünfte zu finden. Von den untersuchten Kantonen haben nur zwei Nothilfezentren auf dem Land (BE, GR); in den anderen Fällen befinden sich die Unterkünfte in Städten oder Agglomerationsgebieten.

7.2.3 Fazit

Von den untersuchten Regimeeigenschaften dürfte dem Übergang ins Nothilferegime und der damit verbundenen Signalwirkung eine gewisse Bedeutung hinsichtlich der Ausreisewahrscheinlichkeit zukommen. Gemäss den Interviewaussagen sind in diesem Zusammenhang vor allem zwei Elemente von Bedeutung: Es spielt nicht nur eine Rolle, ob Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid in speziellen Notstrukturen untergebracht werden, sondern auch, welcher Anteil der weggewiesenen Asylsuchenden über die Nothilfe hinausgehende Leistungen

(z.B. Sozialhilfe wie während dem laufenden Verfahren) erhält.¹⁵ Die Ergebnisse der statistischen Analyse (vgl. Ziffer 6.1) stützen diesen qualitativen Befund allerdings nicht sehr deutlich, sondern eher schwach.

Die deutlichste Zäsur nach einer rechtskräftigen Entscheidung ist im Kanton Graubünden festzustellen, wo nicht kooperierende Personen – also auch Familien – ins Ausreisezentrum Valzeina umplatziert werden. Die Interviewpartner erwähnen, dass bereits die Aussicht auf eine Unterbringung in Valzeina die Ausreisebereitschaft erhöhen könne. Ebenfalls deutlich spürbar ist der Übergang zumindest für denjenigen Teil der weggewiesenen Asylsuchenden im Kanton Luzern, der in der tagsüber geschlossenen städtischen Notschlafstelle übernachtet.

Anders präsentiert sich die Lage insbesondere in den Kantonen Zürich, Freiburg und Waadt: Im Kanton Zürich kann aufgrund mangelnder Kapazitäten rund die Hälfte der Nothilfebezüglerinnen und -bezügler nicht in den dafür vorgesehenen Unterkünften platziert werden; diese Personen sind in den Gemeinden untergebracht und beziehen wie vor dem ablehnenden Entscheid Sozialhilfe. Eine ähnliche Regelung kennt der Kanton Freiburg, wo vulnerable Personen und Familien in den ordentlichen Asylstrukturen verbleiben und weiterhin Sozialhilfe beziehen. Im Kanton Waadt beziehen lediglich etwa 20 Prozent die Nothilfe in der Form, wie sie ursprünglich vorgesehen war, nämlich Naturalleistungen in Kollektivunterkünften. Die restlichen Personen erhalten Bargeld, rund 40 Prozent aller Nothilfe beziehenden Personen leben in Wohnungen (Familien und Personen mit medizinischen Problemen).

Diskutiert wurde ebenfalls der mögliche Einfluss einer peripheren Lage des Nothilfezentrums auf die Ausreisewahrscheinlichkeit weggewiesener Personen. Es gibt gewisse Indizien, dass eine abgelegene Unterkunft in Verbindung mit einer schwierigen Erreichbarkeit sowie einer geringen Anzahl untergebrachter Personen einen gewissen Effekt haben könnte. Die präsentierte Evidenz erweist sich jedoch als sehr dünn, so dass diese Aussage allenfalls als These zu verstehen ist.

7.3 Ablauf des Wegweisungsvollzugs

Der Handlungsspielraum bei der Durchführung des Wegweisungsvollzugs durch kantonale Migrationsbehörden ist in verschiedener Hinsicht eingeschränkt. Zum einen fällt eine Reihe wichtiger Elemente des Wegweisungsvollzugs (Identitätsabklärungen, Papierbeschaffung, Sonderflüge) in die Zuständigkeit des Bundesamtes für Migration. Zum anderen ist die Vollzugspraxis – wie die kommenden Ausführungen noch zeigen werden – von kantonalen Rahmenbedingungen wie der Anzahl der zur Verfügung stehenden Haftplätze oder der Ressourcensituation

¹⁵ Dies deckt sich nur teilweise mit den quantitativen Befunden in Kapitel 6, wonach die kantonalen Bleibequoten zwar mit der Höhe der materiellen Leistungen, nicht aber mit dem Anteil Personen in Nothilfestrukturen zusammenhängen.

seitens der Kantonspolizei abhängig. Dennoch konnten in den Interviews Hinweise gefunden werden, dass es hinsichtlich des Ablaufs des Wegweisungsvollzugs Unterschiede zwischen den Kantonen gibt, die zu einem unterschiedlichen Ausmass des Langzeitbezugs beitragen können: Die Art und Weise der Fallbearbeitung, die „Nähe“ der Wegweisungsbehörde zu den weggewiesenen Asylsuchenden sowie die Anwendung der Zwangsmassnahmen (wird separat in Abschnitt 7.4 diskutiert). Wir gehen von der übergeordneten These aus, dass eine konsequente Vollzugspraxis insgesamt zu einer niedrigen Ausprägung des Dauerzugs von Nothilfe beiträgt.

7.3.1 Fallbearbeitung

Von einigen Interviewpartnern wird erwähnt, dass Unterschiede zwischen den Kantonen durch die Art und Weise der Fallbearbeitung entstehen können. Es kann vermutet werden, dass eine konsequente Bearbeitung der Fälle (auch der hängigen Dossiers) zu rascheren wie auch mengenmässig grösseren Vollzugserfolgen und somit insgesamt zu einem tieferen Ausmass an Langzeitbezug führt. Zusätzlich soll im Folgenden auch – soweit dies möglich ist und als sinnvoll erscheint – Besonderheiten im Prozessablauf Beachtung geschenkt werden.

ZÜRICH: Sobald dem Migrationsamt eine rechtskräftige Wegweisungsverfügung vorliegt, wird die betroffene Person zu einem Ausreisegespräch aufgeboten. Praktisch immer muss beim BFM Vollzugsunterstützung beantragt werden (bei mindestens 80 Prozent der Fälle sei die Identität der weggewiesenen Person unklar). In den Fällen, in denen die Abklärungen nicht voran schreiten, sieht das Migrationsamt keine Handlungsmöglichkeiten: Die Verantwortung liege beim BFM, im Kanton bleiben die Fälle während dieser Zeit pendent. Bei einer Minderheit der Personen in den Nothilfezentren (etwa 80-100 von rund 1000 Personen) wird das Rotationsprinzip angewendet: Wöchentliches Melden beim Migrationsamt, beantragen der Nothilfe beim Sozialamt und anschliessende Platzierung in einer neuen Nothilfeunterkunft.

WAADT: Im Rahmen eines Ausreisegesprächs wird geprüft, ob die Person bereit ist, selbständig auszureisen. Ist dies der Fall, wird sie an die Rückkehrberatungsstelle weiter verwiesen, andernfalls wird in fast allen Fällen beim BFM um Vollzugsunterstützung nachgefragt. Für Personen, die im Rahmen einer Strafuntersuchung oder eines Strafvollzugs inhaftiert werden, ist die Kantonspolizei zuständig (inkl. Ausschaffung). Bezüglich der Zusammenarbeit mit dem BFM gelangt man in der Waadt zur Einschätzung, dass bei den Identifikationsgesprächen mit Delegationen von Herkunftsländern der weggewiesenen Asylsuchenden und bei Plätzen auf Sonderflügen die Anzahl aufgebotener Personen sich nicht immer proportional zu den kantonalen Fallzahlen verhält, woraus eine gewisse Benachteiligung für den Kanton entstehen könne.

BERN: Auch im Kanton Bern läuft das Verfahren ähnlich ab: Ausreisegespräch, Orientierung über die Rückkehrberatung und Zwangsmassnahmen sowie Einleitung der Vollzugsunterstützung beim BFM. Sobald eine Inhaftierung angeordnet wird, wird der Fall vom Migrationsdienst an den Ausländer- und Bürgerrechtsdienst der Kantonspolizei übertragen, der ab diesem Zeitpunkt für die weiteren Schritte (inkl. Begleitung auf Sonderflügen) zuständig ist. Im Migrationsdienst sieht man einen gewissen Vorteil in der räumlichen Nähe zum BFM: Diese führe dazu, dass man sich mittlerweile gut kenne, vor allem auch auf der Ebene der Sachbearbeiter.

AARGAU: Im Kanton Aargau bestimmt der Ausgang des Ausreisegesprächs über den Fortgang des Verfahrens: Für den Fall, dass eine Person für eine selbständige Ausreise bereit sei, wird ihr Zeit für die Papierbeschaffung gegeben.

Der Regelfall sei jedoch, dass keine Kooperation signalisiert wird, was seitens des Migrationsamts die Beantragung der Vollzugsunterstützung auslöst; das seien zu grossen Teilen standardisierte Abläufe. In schwierigen Fällen sei es notwendig, beim BFM nachzufragen und auf eine prioritäre Behandlung zu drängen. Diesen Interventionen wird eine gewisse Wirkung zugeschrieben.

LUZERN: Stärker als in den anderen Kantonen wird im Kanton Luzern die Unterscheidung zwischen selbständiger Rückkehr und zwangsweiser Ausschaffung gemacht. Dies äussert sich in der Organisation der für die Umsetzung der Wegweisung zuständigen Abteilung (Asyl und Rückführung) des Migrationsdienstes. Ein rechtskräftig negativer Asylentscheid kommt entsprechend zuerst zum Asylteam, wo alle Personen auch zur Rückkehrberatung vorgeladen werden. Wird die selbständige Ausreise als unwahrscheinlich eingestuft, wird das Dossier ans Rückkehr-Team übergeben. Es wird als Vorteil bewertet, dass man so die Bereiche selbständige Rückkehr und Zwangsausschaffung trennen könne. Grundsätzlich ist man bestrebt, immer das mildeste mögliche Mittel anzuwenden (Meldepflicht, Eingrenzung, Haft). Auch in Luzern wird erwähnt, dass es in gewissen Fällen notwendig und auch Erfolg versprechend sei, wenn beim BFM hartnäckig interveniert wird. Zudem würden ungefähr im Zwei-Monats-Rhythmus die penden-ten Fälle mit den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern diskutiert; insbesondere wird geprüft, welche weiteren Massnahmen sich aufdrängen. Da die Mitarbeitenden des Migrationsamts Leistungsziele zu erfüllen haben, bestehe ein Anreiz, möglichst viele Fälle abschliessen zu können.

FREIBURG: Im Kanton Freiburg wird der Vollzug der Wegweisung zentralisiert von der Sektion Asyl und Wegweisungsvollzug des Service de la population et des migrants durchgeführt. Dreizehn Personen, davon drei Wegweisungsspezialisten kümmern sich um die Dossiers. Im Rahmen eines Ausreisegesprächs wird der Weg der freiwilligen Ausreise aufgezeigt, sowie auf die Notwendigkeit der Papierbeschaffung und die Möglichkeit der Rückkehrberatung hingewiesen. Während der gesamten Dauer bis zur Ausreise müssen die Weggewiesenen, sofern sie Nothilfe beziehen, diese wöchentlich beantragen. Sie müssen hierzu jedes Mal von neuem bei der Polizei und der Migrationsbehörde vorsprechen.

GRAUBÜNDEN: Im Kanton Graubünden werden die Personen bei kooperativem Verhalten bis zur Ausreise in den ordentlichen Strukturen belassen. Wer keine Kooperationsbereitschaft signalisiert wird ins Ausreisezentrum Valzeina transferiert. Fälle die nicht abgeschlossen werden, bleiben in permanenter Bearbeitung und werden in regelmässigen Abständen neu beurteilt. Es wurde in den Interviews explizit darauf hingewiesen, dass es keine Fälle gebe, die man gewissermassen abgeschrieben habe. Wenn es notwendig sei, interveniere man beim BFM hartnäckig, was durchaus eine gewisse Wirkung zeige.

7.3.2 Nähe zu den Nothilfe beziehenden Personen

Ebenfalls ein Faktor, der einen Einfluss auf die Aufenthaltsdauer von Nothilfe beziehenden Personen haben kann, ist das Wissen der Behörden über den Verbleib der Ausreisepflichtigen und die Möglichkeit, auf sie zugreifen zu können. Wir fassen diese Aspekte unter dem Begriff der „Nähe“ zu den Nothilfe beziehenden Personen zusammen. Eine wichtige Rolle kommt in diesem Zusammenhang der Polizei zu, welche für die Migrationsämter verschiedene Massnahmen durchführen muss (Festnahmen, Begleitung zu Identifikationsgesprächen und auf Botschaften für die Erlangung eines Laisser-passer, Begleitung zum Flughafen, allenfalls Kontrollen in den Zentren). Der erwartete Zusammenhang geht davon aus, dass eine engere Bindung der weggewiesenen Asylsuchenden an die Behörden dazu führt, dass deren Verfügbarkeit besser gewährleistet wer-

den kann, was nicht zuletzt bei der Wahrnehmung wichtiger Termine (z.B. Vorführung bei einer Botschaft) von Bedeutung ist. Als indirekter Effekt kann eine stärkere Anbindung auch dazu führen, die weggewiesenen Asylsuchenden an ihre Ausreisepflicht zu erinnern.

ZÜRICH: Für bestimmte, wichtige Termine werden die weggewiesenen Asylsuchenden durch die Polizei abgeholt. Die Zusammenarbeit mit den verschiedenen Polizeikörpern (Kantonspolizei, Stadtpolizei Zürich und Winterthur) verläuft gemäss dem Migrationsamt sehr gut. Die Polizei führt zudem Kontrollen in den Nothilfezentren durch, im Besonderen beim Vorliegen eines Verdachts. Von Seiten der Polizei gibt man an, dass es zuweilen schwierig sei, Personen, die in den Gemeinden platziert sind, zu finden. Ein Teil der Nothilfebezüger (knapp 10 Prozent) muss zudem die Nothilfe wöchentlich neu beantragen.

WAADT: Ein Problem im Kanton Waadt besteht in den geringen Ressourcen der Polizei. Sowohl beim Migrationsamt auch seitens der Kantonspolizei ist man der Meinung, dass man mit zusätzlichen Mitteln und Kapazitäten (Haftplätze) deutlich mehr Personen ausschaffen und den Vollzug schneller durchführen könnte. Erschwerend kommt aus Sicht der Kantonspolizei hinzu, dass sich die Stadtpolizei Lausanne aus politischen Gründen nicht kooperativ zeige. Die Polizei begleitet nur Personen in Haft zu Terminen; in allen anderen Fällen ist die Migrationsbehörde verantwortlich. Im Nothilfezentrum besteht keine Anwesenheitspflicht.

BERN: Die Zusammenarbeit mit den Polizeibehörden wird als sehr gut bewertet. Für die Umsetzung der Zwangsmassnahmen ist im Kanton Bern der Ausländer- und Bürgerrechtsdienst der Kantonspolizei zuständig. Personen werden zum Teil von der Kantonspolizei zu wichtigen Terminen begleitet. Grosskontrollen in den Nothilfezentren werden (allerdings sehr selten) durchgeführt. In den Nothilfezentren findet zweimal täglich (ausser an den Wochenenden) eine Präsenzkontrolle statt.

AARGAU: Die Zusammenarbeit mit der Polizei wird als eingespielt betrachtet. Man beansprucht die Polizei im Rahmen von Vorladungen zurückhaltend, da man den Aufwand für die Polizei als zu gross einstuft. Begleitet vorgeladen werden die Weggewiesenen lediglich, wenn die Migrationsbehörde aufgrund von Informationen des Sozialdienstes und der eigenen Wahrnehmung zur Einschätzung kommt, dass eine Person einen wichtigen Termin nicht von sich aus wahrnehmen würde. Das Migrationsamt wird vom Sozialdienst informiert, wer sich wo aufhält.

LUZERN: In Luzern gilt es zu unterscheiden, ob eine Person noch vom Asylteam oder bereits vom Rückführungsteam betreut wird. Ist das Asylteam zuständig, wird davon ausgegangen, dass die betreffenden Personen kooperationsbereit sind; entsprechend werden Termine in dieser Phase ohne Begleitung wahrgenommen. Demgegenüber werden bei Personen, die keine Kooperationsbereitschaft signalisiert haben, in der Regel begleitete Transporte durchgeführt. Ebenfalls werden weggewiesene Asylsuchende vom Rückführungsteam regelmässig zu Ausreisegesprächen aufgeboten – im Besonderen unmittelbar nach dem Erhalt des negativen Entscheids – und erneut auf ihre Ausreisepflicht hingewiesen. Dies wird allerdings bei Personen mit einer langen Aufenthaltsdauer weniger gemacht, weil man die Wirksamkeit in diesen Fällen anzweifelt.

FREIBURG: Die Zusammenarbeit mit der Polizei wird insgesamt als gut bezeichnet. Es ist gemäss den Interviewaussagen im Kanton Freiburg gut möglich, jemanden von der Polizei abholen zu lassen. Zudem werde durch die wöchentlich wahrzunehmende Beantragung der Nothilfe und damit verbunden einer Meldepflicht bei der Polizei ein stetiger Zugriff auf die Personen sichergestellt. Ebenfalls müssen die Nothilfebezügerinnen und Nothilfebezüger sich jede Woche beim Migrationsamt melden, was ebenfalls dazu beitrage, dass man auf die Person zugreifen könne.

GRAUBÜNDEN: Im Kanton Graubünden wird die Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei als sehr gut eingestuft. Zudem werden in allen Asylzentren (also nicht nur im Ausreisezentrum) in unregelmässigen Abständen Kontrollen durchgeführt. Da für die Betreuung der Nothilfebezügerinnen und Nothilfebezüger dieselbe Behörde verantwortlich

ist, die auch den Wegweisungsvollzug durchführt (Amt für Polizeiwesen und Zivilrecht), sei die Zugriffsmöglichkeit gewährleistet. Im Nothilfezentrum findet zweimal täglich eine Präsenzkontrolle statt.

7.3.3 Fazit

Der Ablauf des Wegweisungsvollzugs ist in den Kantonen ein standardisierter Prozess, der in den Grundzügen ähnlich verläuft. Eine nennenswerte Abweichung findet sich im Kanton Luzern, wo ein Fall je nach Einstufung der Kooperationsbereitschaft der Klienten von unterschiedlichen Teams innerhalb des Amtes für Migration bearbeitet wird. Ein rechtskräftig negativer Asylentscheid kommt zuerst zum Asylteam, wo alle Personen auch zur Rückkehrberatung vorgeladen werden. Wird die selbständige Ausreise als unwahrscheinlich eingestuft, gibt man das Dossier ans Rückkehr-Team weiter, das über die Anwendung allfälliger weiterer Massnahmen (Meldepflicht, Ein-/Ausgrenzung, Haft) entscheidet. Der Zeitpunkt der Übergabe ist dabei nicht vorgegeben, sondern hängt von den Einschätzungen des Asylteams ab. Es kann vermutet werden, dass mit dieser prozeduralen und organisatorischen Trennung¹⁶ zwischen selbständiger Rückkehr und zwangsweiser Ausschaffung gewisse Anreize geschaffen werden können: Es wird ermöglicht, ausbleibende Kooperationsbereitschaft (zunächst) auf eine weniger strenge und kostenintensive Art als mit einer unmittelbaren Inhaftierung zu sanktionieren.

Zusätzliche Plausibilität erhält die hier aufgestellte These durch die Praxis im Kanton Graubünden. Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid werden nicht unmittelbar in das Nothilfezentrum überführt; stattdessen wird ihnen eine Frist gewährt, innerhalb derer die Organisation der selbständigen Rückkehr durch die weggewiesenen Asylsuchenden erfolgen kann. Erst bei einer kritischen Beurteilung der Kooperationsbereitschaft seitens der Wegweisungsbehörde erfolgt die Versetzung ins Nothilfezentrum, wobei gemäss den Interviewpartnern bereits die Ankündigung der Umplatzierung die Ausreisebereitschaft erhöht.

Analog dem Luzerner Beispiel werden hier durch die Koppelung des Ablaufs des Wegweisungsvollzugs an die Kooperationsbereitschaft sequentiell Anreize sowie Sanktionsmöglichkeiten geschaffen. Diese fehlen, wenn beispielsweise unmittelbar mit dem rechtskräftigen Entscheid unabhängig von der Mitwirkung der ausreisepflichtigen Person die Umplatzierung in Sonderstrukturen sowie die Ausrichtung der Nothilfe erfolgt.

Eine gewisse kantonale Varianz besteht bezüglich der Fallbearbeitung; hier ist in den beiden Kantonen Graubünden und Luzern ein besonderes Bemühen deutlich geworden, Fälle, die noch

¹⁶ Die hier formulierte These bezüglich einer möglichen positiven Auswirkung der organisatorischen Trennung von selbständiger Rückkehr und zwangsweiser Ausschaffung widerspricht dem vorangegangenen Befund, dass wenige Schnittstellen einen effizienteren Wegweisungsvollzug ermöglichen, nicht unbedingt: Zum einen findet die Trennung auf einer tiefen Hierarchiestufe statt (innerhalb einer Abteilung eines Amtes), und zum anderen bezieht sich die Differenzierung auf verschiedene Phasen des Wegweisungsvollzugs und nicht auf die grundsätzliche Aufgabenverteilung.

nicht vollzogen werden konnten, permanent neu zu beurteilen und nötigenfalls beim BFM nachzuhaken. Dies scheint in diesen Kantonen nicht zuletzt aufgrund der im Vergleich geringeren Fallzahlen auch leichter möglich zu sein als in grösseren Kantonen.

Die Zusammenarbeit der Migrations- mit den Polizeibehörden scheint in praktisch allen Kantonen gut zu funktionieren. Die einzige nennenswerte Ausnahme besteht im Kanton Waadt, in dem von beiden Seiten auf die prekäre Ressourcensituation seitens der Polizei hingewiesen wird. So kann die Kantonspolizei beispielsweise keine Personen, die nicht in Haft sind, zu offiziellen Terminen begleiten. Ebenfalls führen die viel zu knappen Kapazitäten dazu, dass im Prinzip vollzugsfähige Personen nicht rechtzeitig inhaftiert werden können, um so die Ausschaffung sicherzustellen. Hinzu kommt, dass die Stadtpolizei Lausanne keine Unterstützung bietet.

Zu einer stärkeren Anbindung kann das regelmässige Aufbieten von Personen zu Ausreisegesprächen oder eine Meldepflicht dienen. Dies wird zum Beispiel von den Kantonen Luzern (Ausreisegespräch) und Freiburg (wöchentliche Meldepflicht) praktiziert; in Bern und Graubünden wird zweimal täglich in den Nothilfezentren eine Präsenzkontrolle durchgeführt. Auch die waadtländischen Behörden führen systematisch Ausreisegespräche durch. Diese Massnahmen können dazu dienen, eine bessere Kontrolle über den Aufenthaltsort zu erhalten und so zu gewährleisten, dass im Bedarfsfall eine Person tatsächlich erreicht werden kann. In Freiburg wird die wöchentliche Meldepflicht als wirksames Instrument betrachtet, um den Zugriff auf Nothilfebezüglerinnen und -bezügler sicherzustellen.

Bilanzierend lässt sich festhalten, dass verschiedene Elemente einer konsequenten Vollzugspraxis (intensive Fallbearbeitung, gute Zusammenarbeit mit den Polizeibehörden, regelmässige Kontrolle über den Aufenthaltsort der weggewiesenen Personen, konsequente Anwendung der Zwangsmassnahmen) in ihrer Summe zu rascheren und mengenmässig grösseren Vollzugserfolgen führen dürften. Daneben liefert die an dieser Stelle diskutierte These zum Ablauf des Vollzugsprozesses aber auch Hinweise, dass nicht allein eine „harte“ Vollzugslinie erfolgsversprechend sein muss, sondern dass möglicherweise durch die Koppelung des Ablaufs des Wegweisungsvollzugs an die Kooperationsbereitschaft der ausreisepflichtigen Person die Schaffung von Anreizen und Sanktionsmöglichkeiten erreicht wird, die ebenfalls einen hemmenden Einfluss auf das Ausmass des Langzeitbezugs haben.

7.4 Anwendung der Zwangsmassnahmen

Weigern sich Personen mit einem rechtskräftig negativen Asylentscheid, die Schweiz zu verlassen, haben Kantone die Möglichkeit, Zwangsmassnahmen anzuordnen. Es zeigt sich, dass die Zwangsmassnahmen unterschiedlich angewendet werden (siehe auch Parlamentarische Verwaltungskontrolle 2005). Zudem können die in einem Kanton zur Verfügung stehenden Kapazitäten

Grenzen setzen, denn im Falle zu weniger Haftplätze sehen sich die kantonalen Behörden vor die Entscheidungssituation gestellt, wie sie die verfügbaren Plätze nutzen. Wir vermuten, dass eine konsequente Anwendung der Zwangsmassnahmen mit einem tiefen Ausmass an Langzeitbezug von Nothilfe einhergeht.

7.4.1 Wirksamkeit

Einig ist man sich bei den Interviewpartnern über weite Strecken, dass die Ausschaffungshaft ein sehr wirksames Instrument darstellt, welches das Funktionieren des gesamten Vollzugsprozesses positiv beeinflusst. Demgegenüber wird in allen Kantonen die Wirksamkeit der Durchsetzungshaft als sehr gering eingestuft. Die beabsichtigte Verhaltensänderung der inhaftierten Person sei in den allermeisten Fällen nicht eingetreten, wurde in den Interviews berichtet. Relevant ist dies für die vorliegende Untersuchung insofern, als gerade bei Langzeitbezügern, bei denen die Ausschaffung zumindest zum Teil an nicht vorhandenen Papieren und der mangelnden Kooperationsbereitschaft scheitert, der Durchsetzungshaft theoretisch ein gewisses Potenzial zugeschrieben werden könnte. Unter den heutigen Bedingungen (maximale Haftdauer und Haftbedingungen) kann dieser Effekt jedoch nicht erzielt werden.

Die Interviewpartner wurden ebenfalls zur indirekten Wirksamkeit der Zwangsmassnahmen befragt. Eine Mehrheit der Befragten geht von einer präventiven Wirkung einer konsequenten Nutzung der Zwangsmassnahmen auf andere weggewiesene Asylsuchende aus. In einem Kanton stellt man keinen solchen Effekt fest. Es scheint ein positiver Zusammenhang zwischen der Einschätzung der indirekten Wirksamkeit und der Intensität der Anwendung zu bestehen. Bezüglich Langzeitbezügern beurteilt man die indirekte Wirksamkeit als eher gering, da sich diese Personengruppe oftmals als haftresistent erweise. Erkennbar wird die indirekte Wirksamkeit viel eher bei neuen Fällen, oder bei Personen, bei denen die Papierbeschaffung zu Stande gekommen ist, was sich in einem vermehrten Untertauchen äussert.

Die Grenzen der Inhaftierung ausreisepflichtiger Personen liegen dort, wo die Identitätsfeststellung und die Papierbeschaffung nicht erfolgreich durchgeführt werden kann; ebenfalls kann eine Ausschaffung in denjenigen Fällen scheitern, in denen zwar Reisedokumente vorhanden, jedoch keine Sonderflüge möglich sind. In diesen Situationen sind die Behörden darauf angewiesen, dass die fragliche Person in einem Linienflug zurückgeführt werden kann, was jedoch nicht möglich ist, wenn die Person durch ihr Verhalten bewirkt, dass sich der Pilot weigert, sie mitzunehmen.

7.4.2 Kapazitäten

Entscheidend für die Anwendung der Zwangsmassnahmen ist die Anzahl Haftplätze, die in einem Kanton zur Verfügung steht: Bei ausreichenden Kapazitäten können Kantone nicht nur

mehr Personen inhaftieren, sondern die Festnahme kann bereits zu einem früheren Zeitpunkt erfolgen; ebenfalls besteht die Möglichkeit, ausreisepflichtige Personen in Haft zu nehmen, um wichtige Termine (bspw. bei einer Botschaft) sicherzustellen. In der Summe dürften die genannten Faktoren zu einem rascheren Wegweisungsvollzug beitragen. Die Situation in den Kantonen ist diesbezüglich unterschiedlich, wie die folgende auf Interviewaussagen basierende Tabelle 7-2 zeigt:

Tabelle 7-2: Anzahl zur Verfügung stehender Haftplätze in einem Kanton (Schätzung der Interviewpartner)

Kanton	Anzahl Haftplätze	Kommentar gemäss Aussagen der Interviewpartner
Zürich	107	Nicht alle Haftplätze stehen dem Kanton ZH zur Verfügung. Es bräuchte rund 50 zusätzliche Plätze.
Waadt	ca. 8	Im Gefängnis Frambois (GE) stehen 22 Haftplätze gemeinsam den drei Kantonen Waadt, Genf und Neuenburg zur Verfügung.
Bern	60	Die Kapazitäten genügen, zuweilen werden Haftplätze auch an andere Kantone vergeben.
Aargau	20	Die Hälfte der Haftplätze ist in Basel, die allerdings nicht vertraglich zugesichert sind. Die Kapazitäten werden als genügend beurteilt.
Luzern	20	Rund die Hälfte der Plätze ist ausserkantonale. Meistens genügen diese Kapazitäten, es kommt aber zuweilen zu Entlassungen aus Platzgründen.
Freiburg	9	Einigermassen zufrieden stellend.
Graubünden	20	In der Regel ausreichend, notfalls kann man auf andere Haftplätze ausweichen.

7.4.3 Anwendung

Die Anwendung der Zwangsmassnahmen (im Besonderen der Ausschaffungshaft) ist einerseits beeinflusst durch die Anzahl der Haftplätze, andererseits auch durch die behördliche Praxis. Diese präsentiert sich in den untersuchten Kantonen gemäss den Aussagen der befragten Migrationsämter wie folgt:

ZÜRICH: Die Zwangsmassnahmen werden konsequent angewendet. Auch die Durchsetzungshaft wird in Fällen, in denen man sich gewisse Chancen erhofft, angewendet. Zudem werden auch Personen, die dem BFM für Identitätsabklärungen zur Verfügung gehalten werden müssen, in Ausschaffungshaft genommen. Ebenfalls wird bei Kriminellen besonders geprüft, ob eine Haft möglich ist. Man verweist jedoch auch auf die für die Grösse des Kantons zu knappen Kapazitäten, so dass beispielsweise nach Grosskontrollen der Polizei Plätze freigemacht werden müssen. Gemäss den Aussagen der Kantonspolizei wird dagegen gerade bei Kriminellen zuwenig das Instrument der Eingrenzung genutzt. Mit der Eingrenzung wird die Bewegungsfreiheit der Ausreisepflichtigen vorgeschrieben. Die Polizei verspricht sich von dieser Massnahme, dass Ausreisepflichtige von Standorten ferngehalten werden können, die ihren Aufenthalt in der Schweiz attraktiv machen, zum Beispiel Umschlagplätze für Drogen oder Hehlerwaren.

WAADT: Die Ausschaffungshaft kann aufgrund der stark begrenzten Kapazitäten nicht konsequent angewendet werden; sie wird nur bei Personen verfügt, bei denen die Reiseunterlagen vorliegen und so die Wegweisung mit Sicherheit vollzogen werden kann. Gemäss den Interviewaussagen können unter den aktuellen Bedingungen zum Teil Ausschaffungen von Personen nicht vollzogen werden, bei denen die Bedingungen für die Wegweisung im Prinzip

gegeben sind; Schätzungen zu Folge wären jährlich etwa 50 weitere Ausschaffungen möglich, wenn genügend Haftplätze vorhanden wären. Inhaftierungen, um beispielsweise Vorladungen des BFM zu sichern, sind nicht möglich.

BERN: Wenn absehbar ist, dass eine Person nicht selbständig ausreisen wird, dann werden die Personen in Haft genommen, wobei in diesen Fällen die Haftdauer unter 96 Stunden liegt. Aufgrund der ausreichenden Kapazitäten ist es möglich, Personen frühzeitig in Haft zu nehmen, um die Einhaltung von Terminen beim BFM zu sichern.

AARGAU: Gemäss den Ausführungen der Gesprächspartner wird betont, dass die Haft kein Selbstzweck sei und nur dann angewendet werde, wenn eine wirkliche Vollzugsperspektive besteht. Eine darüber hinausgehende Anwendung wird als wenig sinnvoll erachtet, weil erstens kein dissuasiver Effekt festgestellt werden kann und zweitens die Rechtsprechung im Kanton als streng beurteilt wird.

LUZERN: Die Haft wird als Instrument gesehen, wenn keine mildereren Massnahmen wie beispielsweise Ein- oder Ausgrenzungen mehr möglich sind, nicht zuletzt bei untergetauchten Personen, die aufgegriffen werden. Zuweilen nimmt man Personen in Haft, wenn man weiss, dass eine Delegation aus deren Heimatland kommen wird. Ebenfalls bei kriminellen Personen wird geprüft, ob man sie in Haft nehmen kann.

FREIBURG: Aufgrund der vergleichsmässig geringen Anzahl Haftplätze können Personen, die Probleme bereiten, nicht inhaftiert werden; es wird aber darauf hingewiesen, dass es nicht Sinn der Zwangsmassnahmen sein könne, das Strafrecht zu vollziehen. Die Anwendung wird als massvoll bezeichnet: Jeder Person werde zuerst die Möglichkeit zur selbständigen Ausreise geboten. Die Inhaftnahme im Hinblick auf Gesprächstermine zur Identifikation kann in der Regel praktiziert werden. Das Migrationsamt erwähnt indessen auch Ausnahmefälle, in denen sich die Person der Identifikation entziehe.

GRAUBÜNDEN: In den Gesprächen wird die Anwendung der unterschiedlichen Zwangsmassnahmen als aktiv und intensiv bezeichnet. Es werde keine Priorisierung vorgenommen, sondern alle Fälle hinsichtlich eines konsequenten Vollzugs gleich behandelt. Die Durchsetzungshaft wird angewendet, wenn gewisse Chancen auf eine erfolgreiche Papierbeschaffung bestehen.

7.4.4 Fazit

Die Zwangsmassnahmen – insbesondere die Ausschaffungshaft – werden als wichtige Instrumente für einen funktionierenden Wegweisungsvollzug betrachtet. Entscheidend für ihre Anwendung ist eine genügende Anzahl Haftplätze; in dieser Hinsicht lassen sich grosse Unterschiede zwischen den Kantonen feststellen: Am prekärsten präsentiert sich die Situation im Kanton Waadt, der über wesentlich weniger Haftplätze verfügt als die kleineren Kantone Graubünden und Luzern. Die sehr geringen Kapazitäten können dazu führen, dass Personen, die man ausschaffen könnte, nicht rechtzeitig oder gar nicht in Haft genommen werden können, um den Vollzug via einem Sonderflug oder die Anwesenheit an einem Identifikationsgespräch sicherzustellen. Im Kanton Zürich werden die mangelhaften Kapazitäten ebenfalls beklagt; allerdings sind die Einschränkungen gemäss den qualitativen Aussagen deutlich weniger gross. Verglichen mit den übrigen Kantonen hat auch der Kanton Freiburg eine geringe Anzahl Haftplätze. Hinzu kommt, dass Kantone mit geringeren Restriktionen auch Personen in Haft nehmen können, bei denen man sicherstellen will, dass wichtige Termine (z.B. Befragung durch eine Delegation aus dem Herkunftsland) wahrgenommen werden. So kann vermieden werden, dass sich weggewiese-

ne Asylsuchende solchen Terminen durch kurzfristiges Untertauchen relativ einfach entziehen können.

Insgesamt kann aufgrund der qualitativen Analyse bilanziert werden, dass diejenigen drei Kantone, die im Bereich der Zwangsmassnahmen Engpässe verzeichnen (VD, FR, ZH), die höchsten Bleibequoten aufweisen. Demgegenüber haben Luzern und insbesondere Graubünden gemessen an ihrer Grösse wesentlich mehr Kapazitäten, was sich ebenfalls in den entsprechenden Werten widerspiegelt.

Hinsichtlich der kantonalen Anwendungspraxis kann festgehalten werden, dass im Besonderen in den Kantonen Zürich und Graubünden eine konsequente Praxis zur Anwendung kommt; demgegenüber wurde in anderen Interviews (BE, LU, AG, FR) stärker betont, dass gerade die Ausschaffungshaft erst dann zur Anwendung kommt, wenn mildere Massnahmen zu keinem Erfolg geführt haben. Insbesondere für den Kanton Aargau wurde eine eher zurückhaltende Anwendung konstatiert; andere Kantone gehen weiter und nehmen beispielsweise eher auch Personen in Haft, bei denen man die Präsenz für bestimmte wichtige Termine sicherstellen will oder die kriminell in Erscheinung getreten sind. Relativierend ist anzumerken, dass sich in der quantitativen Analyse (vgl. Ziffer 6.2) kein systematischer Zusammenhang zwischen der Anzahl Inhaftierungen und der Bleibequote.

7.5 Anwendung der Härtefallregelung

Das Asylgesetz sieht die Möglichkeit vor, dass Personen mit einem negativen Asylentscheid beim Vorliegen bestimmter Bedingungen eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden kann. Zwischen den Kantonen bestehen hinsichtlich der Häufigkeit der Anwendung beträchtliche Unterschiede: So hat beispielsweise der Kanton Waadt im Jahr 2008 315 Gesuche ans BFM gestellt, der Kanton Zürich dagegen deren zehn. Die Praxis der Kantone hat sich indes angenähert: 2009 stellte Waadt noch 77 Gesuche, Zürich deren 36 (Asylstatistik 2008/2009¹⁷). Von einem theoretischen Standpunkt her gesehen scheinen zwei Thesen plausibel, welche Auswirkungen von der Anwendung der Härtefallregelung auf den Dauerbezug von Nothilfe ausgehen: Zum einen kann eine positive Wirkung auf die Aufenthaltsdauer erwartet werden, da eine liberale Anwendung einen Anreiz zum Verbleib in der Schweiz bieten dürfte; zum anderen spricht für den gegenteiligen Effekt, dass eine häufige Inanspruchnahme eine entlastende Wirkung auf die Nothilfe haben dürfte.

¹⁷ Vgl. www.bfm.admin.ch.

7.5.1 Wirkung und kantonale Praxis

Eine Mehrheit der befragten Personen vertritt die Meinung, dass von der Härtefallklausel eine aufenthaltsverlängernde Wirkung ausgehen kann. Die Regelung sei bei den weggewiesenen Asylsuchenden bekannt: Sei es, dass diese von anderen Asylsuchenden aufmerksam gemacht wurden, beispielsweise durch Personen, deren Härtefallgesuch bewilligt worden ist; oder sei es, dass Unterstützungskreise (Anwälte, private Organisationen) zum Teil bewusst an die Betroffenen herantreten. Vor allem für Personen, die sich bereits seit langer Zeit (nahe an den fünf Jahren) in der Schweiz aufhalten würden, biete der Artikel 14 AsylG einen Anreiz zum Verbleib. Dabei scheinen zwei Wirkungsmechanismen zum Tragen zu kommen: Zum einen besteht dieser Effekt partiell unabhängig von der Praxis im jeweiligen Kanton, denn allein die Existenz der Regelung bietet einen Hoffnungsschimmer zum Verbleib in der Schweiz, auch wenn objektiv gesehen keine reelle Chance vorhanden sei. Zum anderen besteht jedoch hauptsächlich eine kantonsinterne Wirkung: Diejenigen Kantone, die eine restriktive Anwendung der Härtefallklausel implementiert haben, dürften den beschriebenen Effekte weniger stark zu spüren bekommen, also solche mit einer eher ausgedehnten Anwendung. Die Praxis in den untersuchten Kantonen wird von den interviewten Personen wie folgt beschrieben:

ZÜRICH: Der Kanton Zürich beschreibt seine Praxis als streng: Man will bei der Gesuchstellung ganz genau wissen, warum jemand ein Gesuch stellt; dies löse bei den Betroffenen bereits einen Denkprozess aus, so dass eine Mehrheit der in Frage kommenden Person auf ein Gesuch verzichtet. Von anderen Kantonen wird Zürich als derjenige Kanton beurteilt, der die Regelung am restriktivsten anwendet.

WAADT: Der Kanton Waadt hat die meisten Aufenthaltsbewilligungen beantragt (und auch erhalten). Diese Praxis wird als Ausdruck des politischen Willens im Kanton beschrieben: Der Entscheid die Gesuche an den Bund weiterzuleiten wird in jedem Einzelfall vom Departementsvorsteher und nicht vom Migrationsamt getroffen. In einem Interview wird die Meinung vertreten, dass es nach einer gewissen Zeit keinen Sinn mehr mache, die Leute ausschaffen zu wollen. Andere Kantone werfen dem Kanton Waadt diese Haltung in den Interviews zum Teil vor.

BERN: In Bern sieht man die eigene Praxis zwischen den beiden Kantonen Zürich und Waadt; betont wird zusätzlich, dass es sich bei den angenommenen Personen hauptsächlich um Personen handelt, deren Verfahren über einen langen Zeitraum beim BVGer hängig bleibt, und die in der Zwischenzeit entsprechend arbeiten konnten. Es sind dagegen nicht Personen, die über einen langen Zeitraum Nothilfe bezogen haben.

AARGAU: keine Angaben.

LUZERN: Laut Angaben aus den Interviews gesetzskonforme und an der bisherigen Rechtsprechung ausgerichtete Anwendung.

FREIBURG: Im Kanton Freiburg wird die Härtefallpraxis als restriktiver als in Waadt und Genf sowie als weniger restriktiv als in Zürich wahrgenommen. Die Regelung soll eine Ausnahmebestimmung bleiben.

GRAUBÜNDEN: Von aussen sieht sich der Kanton Graubünden als „Hardliner-Kanton“ wahrgenommen. Diese Ansicht wird in den Interviews insofern relativiert, als dass das Potenzial für Härtefälle aufgrund der intensiven Bewirtschaftung der Vollzugsfälle und der damit einhergehenden geringen Anzahl von Personen mit einer langen Aufenthaltsdauer insgesamt sehr klein sei. Dort, wo man die Voraussetzungen als gegeben beurteilt, werde ein Gesuch gestellt.

7.5.2 Fazit

Bezüglich der Härtefallklausel besteht gemäss den Aussagen der verschiedenen Kantonsvertreter ein deutlicher Graben zwischen der Deutsch- und der Westschweiz. In den französischsprachigen Kantonen wird die Regelung weit weniger restriktiv angewendet als in der übrigen Schweiz. Zuweilen taucht auch der Vorwurf auf, die Westschweizer Kantone versuchten schwierige Fälle auf diese Art zu regeln. Der Kanton Freiburg sieht seine Praxis – trotz einer relativ hohen Gesuchszahl – gegenüber der Waadt und Genf als restriktiver. In der Deutschschweiz wird Zürich als strengster Kanton beurteilt, wobei sich mit der neu gebildeten Härtefallkommission die Praxis anpassen könnte.

Hinsichtlich der Bleibequoten lässt sich der Zusammenhang recht deutlich aufzeigen: Die Westschweizer Kantone Freiburg und Waadt verfügen über höhere Bleibequoten und weisen zugleich eine liberale Härtefallpraxis auf. Im Vergleich aller Kantone wird dieses Muster insbesondere durch Genf bestätigt, das ebenfalls viele Härtefallgesuche gestellt hat und über eine hohe Bleibequote verfügt. Innerhalb der Deutschschweizer Kantone lassen sich ein solcher Zusammenhang jedoch nicht erkennen (vgl. Kapitel 6).

Blendet man andere Faktoren aus, so scheint sich damit zu bestätigen, dass die Härtefallpraxis gerade für weggewiesene Asylsuchende mit einer bereits langen Aufenthaltsdauer Anreize setzen kann, in der Schweiz zu bleiben und sich der Wegweisung durch unkooperatives Verhalten zu entziehen. Demzufolge würde eine liberale Praxis Weggewiesene darin bestärken, dauerhaft in der Nothilfe zu verbleiben in der Hoffnung, nach genügend langem Zuwarten als Härtefall anerkannt zu werden. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass sich die Praxis der Westschweizer Kantone in den letzten beiden Jahren der deutschschweizerischen angeglichen hat und dass auch von Seiten des BFM eine zunehmende Harmonisierung erwartet wird.

7.6 Rückkehrberatung

Die Rückkehrhilfe unterstützt die selbständige Ausreise weggewiesener Asylsuchender, indem sie ein Bündel von Massnahmen bereitstellt, um die freiwillige und pflichtgemässe Ausreise sowie die Wiedereingliederungsmöglichkeiten weggewiesener Asylsuchender in ihrer Heimat zu fördern. Wir gehen von der These aus, dass eine stark ausgebaute Rückkehrberatung zu einem tieferen Anteil an Langzeitbeziehenden in einem Kanton führen dürfte.

7.6.1 Wirksamkeit¹⁸

Die Vergleichbarkeit der kantonalen Praxis erweist sich als schwierig, da die Rückkehrberatung aufgrund der Vielfalt der organisatorischen Lösungen in den Kantonen in den Gesprächen unterschiedlich intensiv diskutiert werden konnte.¹⁹ Insgesamt kristallisieren sich aus den Interviewaussagen jedoch eine geringe Wirksamkeit und ebenso ein geringes Potenzial der Rückkehrberatung hinsichtlich der Gruppe von Langzeitbezüglerinnen und Langzeitbezügern. Dafür können zweierlei Gründe angeführt werden: Zunächst gilt es in Betracht zu ziehen, dass in allen befragten Kantonen die Meinung vertreten wird, dass die Rückkehrberatung bei den weggewiesenen Asylsuchenden durch Informationsschreiben und –veranstaltungen sowie durch das Ausreisegespräch bekannt ist. Personen, für die eine selbständige Rückkehr in Betracht kommt, sind somit bereits zu einem frühen Zeitpunkt informiert und könnten entsprechend das Angebot annehmen. Als zweiter Grund kann der Bezug zur Aufenthaltsdauer genannt werden: Je länger der Aufenthalt einer Person in der Schweiz ist, desto geringer ist tendenziell die Kooperationsbereitschaft und das Interesse an einer freiwilligen Rückkehr; nicht zuletzt, weil die Personen mit zunehmender Zeit immer besser integriert sind. So wurde von einer Rückkehrberatungsstelle erwähnt, dass die Mehrheit der Personen, welche die Rückkehrberatung im letzten Jahr in Anspruch nahmen, gar nie im Nothilfesystem gewesen ist. Dies deutet darauf hin, dass das Potenzial der Rückkehrhilfe eher in der Vermeidung von Langzeitbezug liegen könnte.

Eine Mehrheit der befragten Personen setzt die Wirksamkeit der Rückkehrberatung in einen direkten Zusammenhang mit der Möglichkeit des zwangsweisen Vollzugs der Wegweisung: Die Rückkehrberatung ist vor allem dort wirkungsvoll, wo die Ausschaffung mit Zwangsmitteln möglich ist und von den Migrationsbehörden glaubhaft gemacht werden kann. Sie wird in diesen Fällen als attraktivere Variante der Ausreise von einem Teil der weggewiesenen Asylsuchenden in Anspruch genommen. Fehlen dagegen die Voraussetzungen für den zwangsweisen Vollzug (Reisepapiere, Sonderflug, Haftplätze), dann ist die Bereitschaft zur selbständigen Ausreise kaum vorhanden. Dies deckt sich mit einigen Interviewaussagen, die der Rückkehrberatung eher einen Kosten- als einen Mengeneffekt zuschreiben: Die Personen würden schneller und zu tieferen Kosten die Schweiz verlassen als dies mit Zwangsausschaffungen der Fall wäre; allerdings würden wegen der Rückkehrberatung nicht unbedingt mehr Personen zurückkehren.

¹⁸ Für die organisatorischen Überlegungen sei auf das Kapitel „Organisationsstruktur des Wegweisungsvollzugs“ verwiesen.

¹⁹ Es ist deshalb im Rahmen dieser Untersuchung nicht möglich, eine umfassende Einschätzung der Wirksamkeit der Rückkehrberatung vorzunehmen. Insbesondere können wir nicht abschliessend beurteilen, wie sehr durch die Tätigkeit im Rückkehrberatungsbereich abgewiesene Asylsuchende bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt zu einer selbständigen Ausreise bewegt werden können.

7.6.2 Fazit

Der diskutierte positive Zusammenhang zwischen dem Ausmass, in dem die Rückkehrberatung in Anspruch genommen wird und den Möglichkeiten, zwangsweise zu vollziehen, stellt die Frage nach der Kausalität: Aufgrund der vorliegenden Informationen scheint die Rückkehrberatungstätigkeit weniger direkt die Anzahl der Nothilfebezügerinnen und Nothilfebezüger an sich zu beeinflussen, sondern eher beeinflussen die Eigenschaften des Wegweisungsvollzugs sowie die Kapazitäten und Praxis im Bereich der Zwangsmassnahmen das Ausmass der Inanspruchnahme der Rückkehrhilfe. Für diese These gibt es eine gewisse empirische Evidenz bezüglich der hier untersuchten Kantone: Betrachtet man für den Zeitraum 2008 bis Mitte 2009 die Anzahl Personen, die Rückkehrhilfe bezogen haben, im Vergleich zu denjenigen, die grundsätzlich dafür in Frage gekommen sind, so weisen die Kantone Graubünden (12.5 Prozent) und Luzern (11.8 Prozent), denen aufgrund der bisherigen Ausführungen eine konsequente Vollzugspraxis sowie ausreichend Haftplätze zugeschrieben werden können, einen überdurchschnittlich hohen Wert auf; demgegenüber liegt der Kanton Waadt mit stärker ausgelasteten Vollzugsstrukturen und zu geringen Kapazitäten im Haftbereich deutlich unter dem Durchschnitt (4.3 Prozent). Allerdings kann der Zusammenhang über alle Kantone hinweg empirisch nicht gezeigt werden.²⁰

7.7 Polizeiliche Massnahmen

Die Polizei ist in allen Kantonen massgeblich in den Wegweisungsvollzug involviert. Sie ist für die Inhaftierungen im Rahmen der Zwangsmassnahmen und für die Begleitung der ausreisepflichtigen Personen zum Flughafen zuständig, zum Teil auch für andere Termine wie Identifikationsgespräche. Ein weiterer Berührungspunkt mit der Wegweisungspolitik der Kantone ergibt sich daraus, dass die Polizei oftmals weggewiesene Asylsuchende aufgreift oder diese im Rahmen von Delikten festnimmt. Nachfolgend wird beschrieben, wie die Polizei in diesen Situation handelt und wie die Kooperation mit den Asylbehörden funktioniert. Zu vermuten ist, dass eine strenge Praxis der Polizei den Aufenthalt im betreffenden Kanton für weggewiesene Asylsuchende unattraktiv macht.

7.7.1 Kantonale Praxis

Aus den mit den Polizeibehörden in den Kantonen Zürich, Waadt und Bern geführten Interviews lassen sich folgende Erkenntnisse gewinnen:

²⁰ Zumindest zeigt sich kein Zusammenhang zwischen Anzahl Inhaftierungen und dem Indikator für die Auszahlung Rückkehrhilfe; wie gesehen erwies sich jedoch die Anzahl Inhaftierungen ohnehin nicht als aussagekräftiger Indikator für die Praxis bezüglich Zwangsmassnahmen.

ZÜRICH: Im Kanton Zürich werden der Kantonspolizei der Einschätzungen nach ausreichend Ressourcen für den Asylbereich zur Verfügung gestellt und den Aufgaben wird insgesamt eine sehr hohe Bedeutung beigemessen. Innerhalb der Polizei befassen sich drei Dienste mit asylrelevanten Aufgaben. Es können alle Aufträge des Migrationsamtes erfüllt werden, was auf eine ausreichende personelle Situation hinweist: So sind beispielsweise am Hauptbahnhof Zürich, für den die Kantonspolizei zuständig ist, 28 Personen im Einsatz, die jährlich etwa 1'400 Verhaftungen vornehmen. Zudem sind Personen, die sich an allgemeinen polizeilichen Brennpunkten aufhalten, einer erhöhten Wahrscheinlichkeit ausgesetzt, in eine Polizeikontrolle zu geraten. Hinzu kommt, dass ein Teil der Aufträge des Migrationsamtes durch Polizeikorps der Städte Zürich und Winterthur wahrgenommen werden.

Wenn die Polizei illegal anwesende weggewiesene Asylsuchende aufgreift, wird zunächst beim zuständigen Migrationsamt nachgefragt, ob die Person ausgeschafft werden kann. Falls dies möglich ist, wird sie dem Migrationsamt zugeführt. Fall eine festgenommene Person nicht ausgeschafft werden kann und einzig aufgrund ihres illegalen Status festgenommen worden ist, wird sie wieder auf freien Fuss gesetzt. Dies scheint häufig der Fall zu sein. Bei weggewiesenen Asylsuchenden, die das Land einst verlassen haben, mit einer Einreisesperre belegt worden sind und nun aufgegriffen werden, wird ebenso ein Verfahren wegen Widerhandlung gegen das AuG eröffnet wie gegen Personen, welche die Ausreisefrist verstreichen liessen und festgenommen werden. Auch Schwarzarbeit kann ein Grund für eine Festnahme sein. Als grosses Problem werden der Drogenhandel und Diebstähle bezeichnet, bei denen unter den weggewiesenen Asylsuchenden jeweils gewisse Nationalitäten eine dominierende Stellung einnehmen. Diese würden sich in gut organisierten Strukturen bewegen, was die Arbeit für die Polizei zusätzlich erschwert.

WAADT: Die Situation im Kanton Waadt stellt sich erheblich schwieriger dar. Bei der *Brigade renseignements-étrangers-sécurité (BRES)* der Kantonspolizei arbeiten rund 18 Inspektorinnen und Inspektoren; deren neun befassen sich mit den Aufgaben im Rahmen des Wegweisungsvollzugs. In den Interviews wird von einem chronischen Ressourcenmangel im Polizeibereich im Kanton Waadt gesprochen, der sich nicht nur in dieser Abteilung äussert, sondern auch bei denjenigen, die sich mit Diebstählen und Drogenhandel befassen. Erschwerend kommt hinzu, dass sich die Stadtpolizei Lausanne aus politischen Gründen wenig kooperativ zeige (bspw. wenn es darum geht, eine Person festzunehmen). Aus diesen Rahmenbedingungen ergibt sich die Konsequenz, dass die Polizei des Kantons Waadt in ihrer Tätigkeit Prioritäten setzen muss; gemäss den Interviewaussagen liegen diese momentan vor allem bei den Dublin-Fällen. Ebenfalls binden Ausschaffungen mittels Spezialflügen personelle Ressourcen, so dass für andere Tätigkeiten kaum noch Zeit bleibt.

Es komme praktisch täglich vor, dass weggewiesene Asylsuchende von der Polizei in Kontrollen aufgegriffen werden. Diese werden jedoch wieder freigelassen, falls ausser dem illegalen Aufenthalt kein Delikt vorliegt. Selbst wenn man den Auftrag erhalte, eine Person festzunehmen, kann dies nicht garantiert werden, weil nicht immer Haftplätze zur Verfügung stehen. Gemäss Einschätzungen greife die Polizei mehrere Personen pro Woche auf, für die nicht der Kanton Waadt zuständig sei. Meistens seien sie wegen Drogenhandels angehalten worden, es werden aber auch Personen einzig aufgrund ihres illegalen Status festgenommen. Erstere werden im Kanton Waadt inhaftiert und nach Ablauf der Strafe in den zuständigen Kanton zurückgeschickt; bei letzteren informiert man das zuständige Migrationsamt. Bezüglich der kantonalen Zusammensetzung dieser Gruppen ergeben sich keine klaren regionalen Muster. Umgekehrt werden etwa drei bis viermal in der Woche Personen in den Kanton Waadt zurückgeschickt, die in anderen Kantonen festgenommen wurden. Hier seien vor allem Zürich und Basel sowie Bern betroffen. Auf der Deliktseite stelle der Drogenhandel das klar grösste Problem dar. Diebstähle von organisierten Banden werden zunehmend als ein Problem wahrgenommen.

BERN: Der Ausländer- und Bürgerrechtsdienst der Kantonspolizei Bern (ABD) beschäftigt mit sämtlichen polizeilichen Fragen im Ausländerbereich. Er umfasst 13 Angestellte, was zuweilen als Engpass betrachtet wird. Positiv

hervorgestrichen wird demgegenüber die Zusammenarbeit mit den regionalen Polizeistellen und den übrigen Einheiten der Kantonspolizei. Insgesamt lassen die Aussagen aller Gesprächspartner den Schluss zu, dass die Polizei die Aufträge des Migrationsdienstes erfüllen kann, dass sie personell zuweilen aber an ihre Grenzen stösst.

Aufgegriffene weggewiesene Asylsuchende werden nur dann weiter festgehalten, wenn ein Delikt vorliegt oder eine Ausschaffungsperspektive besteht. Im ersten Fall (z.B. Drogenhandel, Ladendiebstahl) werden die Delikte zunächst gerichtspolizeilich verfolgt; andernfalls ordnet der Migrationsdienst auf Anraten des ABD die Ausschaffungshaft an. Fehlen diese Voraussetzungen werden weggewiesene Asylsuchende nicht weiter festgehalten. Grundsätzlich stellt man eine Zunahme von Delikten durch weggewiesene Asylsuchende fest (insbesondere Drogenhandel und Diebstähle); allerdings vermutet man, dass diese Entwicklung nicht unbedingt in einen Zusammenhang mit dem Sozialhilfestopp steht.

Als unbefriedigend wird seitens der Polizei die Tatsache erwähnt, dass man aufgegriffene Personen, die einem anderen Kanton zugeteilt sind, in der Regel nicht an den zuständigen Kanton übergeben kann, sondern in Bern selber wieder auf freien Fuss setzen müsse. Auch der Kanton Bern müsse immer wieder Personen aus anderen Kantonen übernehmen; hier zeichnet sich – ähnlich wie im Kanton Waadt – ein recht deutliches geografisches Muster ab: Die Personen werden meistens in den grösseren Städten (Zürich, Genf, Lausanne) aufgegriffen.

7.7.2 Fazit

Der Umgang der Polizei mit weggewiesenen Asylsuchenden im Alltag dürfte mit einem Einfluss auf die „Attraktivität“ eines Kantons und somit auch auf die Aufenthaltsdauer haben: Je mehr Druck die Polizei in Form von Razzien, Kontrollen oder auch Inhaftierungen ausüben könne, umso eher würden Personen mit illegalem Aufenthalt untertauchen (bspw. in einen anderen Kanton mit einer weniger strengen Praxis abwandern) oder das Land verlassen. Diesbezüglich wird die Praxis im Kanton Waadt als zu wenig repressiv beurteilt, was teilweise Folge der knappen personellen Mittel und Haftplätze, teilweise aber auch – wie im Besonderen das Beispiel der Stadtpolizei Lausanne zeigt – Ausdruck des politischen Willens im Kanton ist. Die Folge dieser weniger strengen Praxis ist nebst dem ausbleibenden dissuasiven Effekt der Polizeiarbeit auch eine gewisse Anziehungskraft auf weggewiesene Asylsuchenden aus anderen Kantonen, was in Summe zu einer noch stärkeren Belastung der Vollzugsbehörden und der Polizei führt.

7.8 Exogene Einflussfaktoren des Wegweisungsvollzugs

Neben den bisher diskutierten Bereichen dürften auch exogene Faktoren das Ausmass des Langzeitbezugs von Nothilfe in den Kantonen beeinflussen. Nachfolgend werden die Grösse des Kantons und das zivilgesellschaftliche Umfeld thematisiert. Dabei wird davon ausgegangen, dass sowohl mit der zunehmenden Grösse eines Kantons als auch mit einem starken zivilgesellschaftlichen Engagement ein höheres Mass an Langzeitbezug einhergeht.

7.8.1 Grösse und dominierende Sprache eines Kantons

Ein Element, das es aufgrund den Aussagen in den Interviews bei der Erklärung des Ausmasses des Langzeitbezugs zu berücksichtigen gilt, ist die Grösse eines Kantons: Verschiedene Faktoren bewirken, dass grosse Kantone insgesamt stärker von der Problematik betroffen sind. Erstens verfügen einwohnerstarke Kantone in der Regel über ein städtisches Zentrum, das nebst einer grösseren Anonymität gerade auch für delinquente Ausreisepflichtige insbesondere bezüglich Drogenhandel, Diebstahl und Schwarzarbeit eine besondere Anziehungskraft ausüben dürfte. Zum einen kann die Attraktivität der Grossstädte kleinere Kantone (oder allgemeiner den ländlichen Raum) entlasten, indem weggewiesene Asylsuchende untertauchen, das heisst den Zuweisungskanton verlassen und sich nach Zürich, Lausanne oder Bern begeben; zum anderen fällt der gleiche Effekt bei grossen Kantonen tendenziell weg. Das Ausmass dieser „innerschweizerischen Migrationsbewegungen“ ist sehr schwierig abzuschätzen, sie scheinen jedoch aufgrund verschiedener Aussagen von Polizei- und Migrationsbehörden sehr wohl stattzufinden. Die Aussagen von Polizeivertretern haben gezeigt, dass gerade die grossen städtischen Zentren eine Anziehungskraft auf Asylsuchende ausüben dürften. Noch schwieriger ist einzuschätzen, wie weit weggewiesene Asylsuchende untergetaucht sind und sich weiterhin illegal in der Schweiz aufhalten. Bei den Westschweizer Kantonen kommt zudem hinzu, dass französisch für einen Teil der weggewiesenen Asylsuchenden Muttersprache ist. Dies lässt vermuten, dass sie sich in diesen Kantonen besser zurechtfinden als in der Deutschschweiz.

Zweitens ist in einem grossen Kanton aufgrund der grösseren Zahl zugewiesener Asylsuchender die Wahrscheinlichkeit grösser, Landsleute oder Personen aus der gleichen Herkunftsregion (z.B. mit gleicher Muttersprache) zu treffen; ein so entstehendes soziales Netz bietet Potenzial für eine längere Aufenthaltsdauer. Verstärkt kann dieser Effekt durch in einem Kanton lebende Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung werden. Insbesondere in den Kantonen Bern und Waadt scheint man dies festzustellen. Drittens schliesslich hat sich häufig in den grossen Kantonen – ebenfalls bedingt durch die grösseren Fallzahlen – im Nothilfebereich ein weiteres staatliches Fürsorgesystem entwickelt (Unterkünfte, Betreuungspersonal), das eine grosse Zahl weggewiesener Personen zusammenbringt. Auch dies kann tendenziell zu einem längeren Aufenthalt führen, da es Netzwerke und Strukturen schafft. Im Kanton Luzern wählte man nicht zuletzt, weil man auf die Schaffung einer Sonderstruktur verzichten wollte, die Lösung mit der öffentlichen Not schlafstelle in der Stadt Luzern. Die quantitative Analyse (vgl. Ziffer 6.3) unterstützt die These, dass grosse Kantone mehr Langzeitbezüglerinnen und –bezügler aufweisen.

7.8.2 Zivilgesellschaftliches Umfeld des Wegweisungsvollzugs

Die Asylpolitik ist ein umstrittenes Politikfeld. Entsprechend gibt es verschiedene Organisationen, Netzwerke, aber auch Teile der Bevölkerung und Privatpersonen, die sich für weggewiesene Asylsuchende einsetzen. Aufgrund der Interviewaussagen können solche Bewegungen hinsichtlich des Langzeitbezugs auf zwei Arten Wirkung entfalten. Das vielfältige Angebot von Unterstützungskreisen (Mittagstische, Kleidersammlungen, juristische Beratung, Stellen von Härtefallgesuchen, Unterkunftsmöglichkeiten, usw.) kann zum einen direkt einen Einfluss auf die Aufenthaltsdauer haben, indem dadurch entweder zusätzliche Leistungen bereitgestellt werden, die einen Verbleib in der Schweiz attraktiver machen oder indem es – im Falle von Gesuchen und Beschwerden – zu massiven Verfahrensverlängerungen führt. Ein zweiter, indirekter Effekt, besteht dann, wenn das zivilgesellschaftliche Engagement in Form von politischen Protesten direkt auf die politische Ebene transferiert wird. Reagieren die Entscheidungsträger sensibel auf die Proteste, schränkt dies den Handlungsspielraum der Behörden ein. In den Interviews wurde darauf hingewiesen, dass Anpassungsversuche beispielsweise des Nothilferegimes sofort Gegenreaktionen auslösen und politischen Druck erzeugen würden, so dass die Änderungen schliesslich nicht implementiert werden konnten. Dies erschwert die Durchsetzung von Verschärfungen bisheriger Regelungen.

Der direkte Effekt wird in allen Kantonen festgestellt. Im Zentrum stehen dabei weniger Organisationen, welche die Asylsuchenden beispielsweise in Form von Mittagstischen oder Kleidungsstücken unterstützen. Einen weit grösseren Effekt auf die Aufenthaltsdauer wird denjenigen Kreisen zugeschrieben, welche den weggewiesenen Asylsuchenden nach Ansicht der Interviewpartner falsche Hoffnungen machen und durch gezielte Instruktionen und strategische Gesuchstellungen (Wiedererwägungsgesuche oder Härtefallgesuche) den Wegweisungsvollzug längerfristig blockieren können, z.B. indem Vollzugsaussetzungen verfügt werden.

Demgegenüber ist die indirekte Beeinflussung zwar in den meisten Interviews erwähnt worden, allerdings zeigte sich, dass ihr Ausmass in Zürich und vor allem in der Waadt am systematischsten ist. In der Waadt sind in der Wahrnehmung der Interviewpartner politische, juristische und zivilgesellschaftliche Kreise sehr effizient miteinander verknüpft, können Proteste rasch und wirksam in die politische Diskussion einbringen und so die Regierung unter Druck setzen. Auch in Zürich sehen sich die Behörden unter einer permanenten Beobachtung, was ihnen zufolge dazu führt, dass der effektive Handlungsspielraum bezüglich der verschiedenen Elemente des Wegweisungsvollzugs schwindet. In den anderen Kantonen werden solche Praktiken weniger systematisch angewandt. Am geringsten ist gemäss den Interviewaussagen der so entstehende Druck im Kanton Graubünden: Der Kurs des Migrationsamts wird von einer Mehrheit der politischen Akteure mitgetragen, obwohl es eine vehemente Oppositionsbewegung gibt.

8 Synthese der Befunde

In diesem Kapitel werden zunächst die Befunde zum Ausmass und den Folgeproblemen des Langzeitbezugs von Nothilfe nochmals zusammengefasst (Ziffer 8.1). Darauf werden die verschiedenen untersuchten Erklärungsansätze des Langzeitbezugs zu einem gemeinsamen Erklärungsmodell zusammengeführt (Ziffer 8.2). Abschliessend wird in Ziffer 8.3 ein Fazit gezogen.

8.1 Ausmass und Folgen des Langzeitbezugs

Nachfolgend werden zunächst die Befunde auf nationaler und auf kantonaler Ebene basierend auf den Auswertungen der Daten des Nothilfemonitorings zusammengefasst. Anschliessend wird auf die Probleme eingegangen, die mit dem Nothilfebezug verbunden sind.

8.1.1 Ausmass des Langzeitbezugs auf nationaler Ebene

Der Bezug von Nothilfe durch Personen, deren Asylgesuch bereits seit mehreren Jahren rechtskräftig abgelehnt ist, hatte Mitte 2009 ein deutlich spürbares Ausmass. Von den 4699 Nothilfe Beziehenden im zweiten Quartal 2009 weisen 2093 Personen (44%) einen Entscheid auf, der vor 2008 rechtskräftig wurde. Bei 1413 (30%) der Personen datiert der Entscheid aus dem Jahr 2005 oder vorher. Besonders hoch ist der Anteil an Langzeitbezüglerinnen und -bezügern bei Personen mit einem negativen Entscheid nach durchlaufenem Asylverfahren, für die der Sozialhilfestopp erst per 1.1.2008 eingeführt wurde. Hier stammt der Entscheid bei 61% aus der Zeit vor der Einführung, bei 42% von 2005 oder früher.

Berücksichtigt man bei der Messung des Nothilfebezugs auch diejenigen weggewiesenen Asylsuchenden, die bei der Nothilfe gar nie in Erscheinung getreten sind, so zeigt sich insgesamt erstens, dass Personen mit einem Nichteintretensentscheid (NEE) die Nothilfe weniger beanspruchen als Personen mit einem durchlaufenen Asylverfahren (NegE) und zweitens, dass Neufälle (Personen mit einem rechtskräftigen Entscheid nach dem 1.1.2008) die Nothilfe weniger beanspruchen als Altfälle (Personen mit einem rechtskräftigen Entscheid vor 2008). Von den Neufällen beziehen rund 55% Nothilfe, von den Altfällen mit einem negativen Asylentscheid nach Verfahren sind es rund drei Viertel (für Altfälle mit NEE konnte keine Bezugsquote errechnet werden). Es zeigt sich auch, dass diese Altfälle länger in der Nothilfe verweilen. Von den Altfällen, die sich anfangs 2008 für die Nothilfe qualifizierten (negativer Entscheid und offener Aufenthalt in der Schweiz), bezog im zweiten Quartal 2009 noch ein Drittel Nothilfe. Bei den Neufällen beträgt diese Quote 15%.

Diese Kennzahlen lassen den Schluss zu, dass der nachträglich eingeführte Sozialhilfestopp bei denjenigen Personen, welche bereits seit geraumer Zeit mit einem negativen Entscheid in der Schweiz weilten, eine deutlich geringere Wirkung entfaltet hat als für diejenigen Personen, bei denen der Systemwechsel von der Sozialhilfe zur Nothilfe zum gleichen Zeitpunkt erfolgt wie der abschlägige Asylentscheid rechtskräftig wird.

8.1.2 Unterschiede zwischen den Kantonen

Die Auswertungen der Daten des Nothilfemonitorings offenbaren beim Langzeitbezug von Nothilfe *deutliche Unterschiede zwischen den Kantonen*. Waadt und Zürich sind vom Langzeitbezug am stärksten betroffen: In diesen beiden Kantonen waren jeweils 36% der Nothilfebezügerinnen und -bezüger im Zeitraum von 2008 bis Mitte 2009 zum Zeitpunkt des letzten erfassten Bezugs bereits seit mindestens vier Jahren rechtskräftig weggewiesen. In den Kantonen Tessin und Graubünden liegt dieser Wert demgegenüber unter 10%. Vergleicht man die Bleibequote, also den Anteil Weggewiesener, die am Ende des Beobachtungszeitraums im zweiten Quartal 2009 noch Nothilfe bezogen haben, so offenbaren sich ebenfalls deutliche Unterschiede. Die höchste Quote von gegen 50% verzeichnen hier Baselland und Zug, die tiefsten Quoten von 10% oder weniger werden in den Kleinkantonen und im Tessin notiert.

Die Reihenfolgen, in der sich die Kantone anhand der verschiedenen ermittelten Kennzahlen einordnen lassen, gleichen sich zwar der Tendenz nach. So bleiben zum Beispiel in Waadt, Basellandschaft und Genf sowohl Alt- als auch Neufälle relativ lange im Nothilfesystem, während umgekehrt die Zahl beider Untergruppen in den Kleinkantonen und in Schwyz sehr tief ist. Auch Graubünden und Tessin können zur Gruppe der Kantone gezählt werden, in denen der Langzeitbezug von Nothilfe bei fast allen Quoten unterdurchschnittlich ausgeprägt ist. Es gibt aber auch Sonderfälle, die von diesem Muster abweichen: Basel-Stadt verzeichnet relativ wenige Nothilfebezüger, diese bleiben jedoch während relativ langer Zeit in der Nothilfe.

8.1.3 Folgeprobleme

Die verantwortlichen Behörden in den Kantonen nehmen den dauerhaften Bezug von Nothilfe durch eine zahlenmässig bedeutsame Gruppe von Personen als ernstzunehmendes Problem wahr. Sie bezeichnen das *Nothilfesystem als aufwändige Parallelstruktur* zur Sozialhilfe für Asylsuchende, welche Ressourcen bindet, was insbesondere bei Langzeitbezügerinnen und -bezüger mit tiefer Wahrscheinlichkeit einer baldigen Ausreise als teilweise demotivierend und störend empfunden wird. Obwohl die Leistungen der Nothilfe geringer sind als in der Sozialhilfe, werden die Kosten als beträchtlich wahrgenommen.

Auffallend ist die *Häufung insbesondere psychischer Erkrankungen* unter den Nothilfebezüglerinnen und -bezügern, die von medizinischen Experten als besorgniserregend eingestuft wird. Vor der Einführung des Sozialhilfestopps gehegte Befürchtungen einer Zunahme der Delinquenz oder von Bettelerei auf offener Strasse sind nicht im erwarteten Ausmass eingetroffen. *Kriminalität und die Präsenz illegaler Aufenthalter* sind zwar für die Polizeibehörden insbesondere in städtischen Gebieten ein ernstzunehmendes Thema, sie werden jedoch *nicht in einen direkten Zusammenhang mit dem Sozialhilfestopp* gebracht.

8.2 Erklärung des Langzeitbezugs in den Kantonen

In diesem Abschnitt werden die in den vorangegangenen Kapiteln aus den quantitativen und qualitativen Analysen gewonnenen Ergebnisse zur Erklärung des Ausmasses des Langzeitbezugs in den Kantonen zusammengeführt. Das Erklärungsmodell fasst somit Faktoren zusammen, die durch die Vollzugsbehörden gar nicht beeinflussbar sind, die durch den Bund beeinflusst werden oder die von den Kantonen beeinflussbar sind. Festgehalten sei, dass der Fokus dieser Studie auf den Handlungsspielräumen der Kantone liegt und die Aktivitäten des Bundes nicht systematisch untersucht oder gar evaluiert wurden. Die relative Wichtigkeit der einzelnen Faktoren konnte nicht systematisch eruiert werden.

Abbildung 8-1: Erklärungsmodell: Ausmass des Langzeitbezugs von Nothilfe in einem Kanton

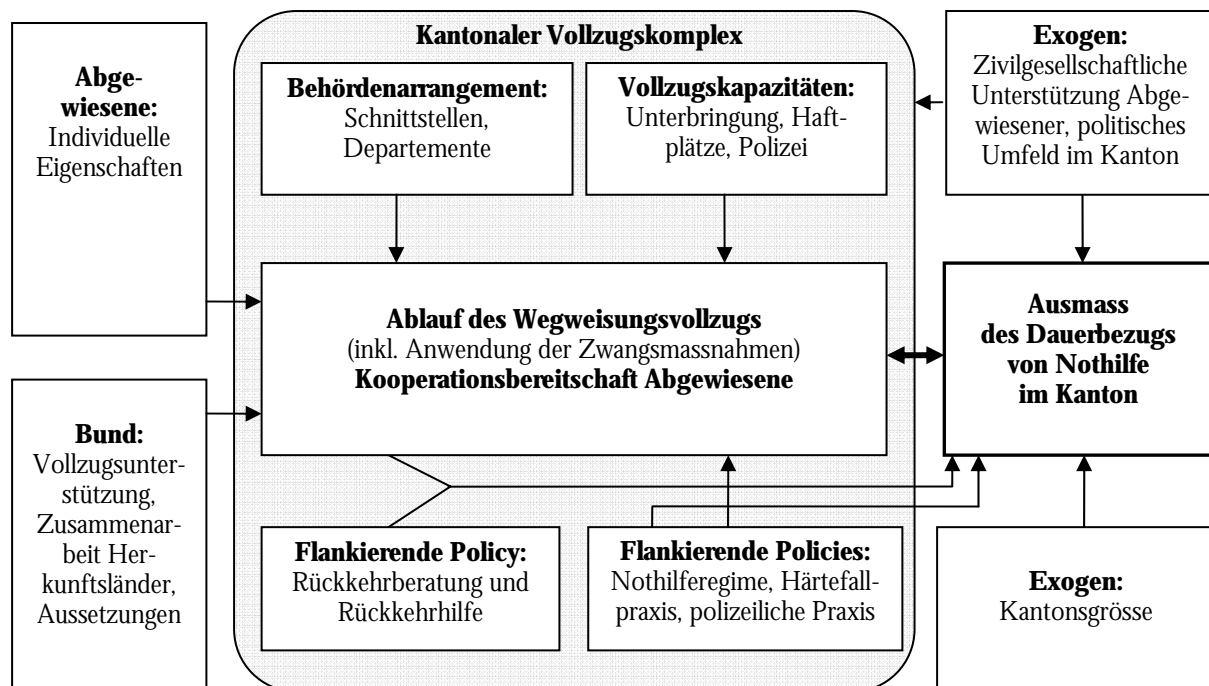


Abbildung 8-1 fasst die entlang der verschiedenen untersuchten Bereiche gemachten Erkenntnisse zu einem Erklärungsmodell zusammen. Dieses Modell postuliert als zentrale nicht-exogene Einflussgrösse des Dauerbezugs von Nothilfe den *Ablauf des Wegweisungsvollzugs*, bei dem die kantonalen Migrationsbehörden federführend sind. Zwischen der Kooperationsbereitschaft der Weggewiesenen und der Art und Weise, wie der Wegweisungsvollzug abläuft, behauptet das Modell eine Wechselwirkung. Beide Grössen werden durch Bereiche, bei denen die Kantone über einen eigenständigen Handlungsspielraum verfügen, aber auch durch vorgelagerte Faktoren wie den persönlichen Eigenschaften der Weggewiesenen und Aktivitäten des Bundes geprägt. Letztere können jedoch mit Ausnahme der Vollzugsaussetzungen nicht die Unterschiede zwischen den Kantonen erklären, weil davon auszugehen ist, dass sie auf alle Kantone gleichmässig wirken und somit allenfalls das durchschnittliche Niveau des Nothilfebezugs beeinflussen.

Der gesamte kantonale Vollzugskomplex und das Ausmass des Dauerbezugs im Kanton werden zudem durch exogene kantonale Faktoren beeinflusst, die von den Behörden nicht kontrollierbar sind. Insgesamt zeigen die vorliegenden Befunde und darauf basierend das Erklärungsmodell, dass die von Kanton zu Kanton verschiedene Konstellation der diskutierten Faktoren zu einem unterschiedlich starken Ausmass an langfristig Nothilfe beziehenden Personen führen können. Möglicherweise gibt es darüber hinaus eine Wechselwirkung zwischen dem Ablauf des Wegweisungsvollzugs und der Problembetroffenheit: Kantone, deren Vollzugsstrukturen Engpässe aufweisen, können Wegweisungen nicht konsequent vollziehen. Dies führt zu einem erhöhten Langzeitbezug von Nothilfe, der seinerseits die Vollzugsstrukturen zusätzlich belastet.

In den nachfolgenden Abschnitten werden die einzelnen Elemente des hier dargestellten Modells anhand der empirischen Befunde zusammengefasst.

8.2.1 Individuelle Eigenschaften der Weggewiesenen

Die Untersuchung der Daten aus dem Nothilfe monitoring hat ergeben, dass eine Reihe von persönlichen Merkmalen der Weggewiesenen die Bleibedauer dieser Personen beeinflusst. Eine überdurchschnittlich lange Aufenthaltsdauer verzeichnen Weggewiesene in höherem Alter, Frauen und Personen, die mit einem Partner oder einer Familie in der Schweiz anwesend sind. Weniger deutlich sind die Muster für die Einflussgrössen Zivilstand und die Dauer des Asylverfahrens. Besonders eindrücklich zeigt sich das unterschiedliche Ausmass der Anwesenheit trotz negativem Entscheid, wenn man die Nothilfebezügerinnen und -bezüger nach ihrer Nationalität gruppiert. Hier spielt die Zusammenarbeit des Bundes mit den Herkunftsländern eine zentrale Rolle (vgl. nachfolgenden Abschnitt). Es ist jedoch auch davon auszugehen, dass die Weggewiesenen die Optionen des Hierbleibens mit dem Risiko der Inhaftierung und der Zwangsausstaffung, des Untertauchens und der selbständigen Rückkehr gegeneinander abwägen und je nach individueller

Situation unterschiedlich bewerten. Diese Bewertung hängt zum einen von der Wahrnehmung der allgemeinen Situation im Herkunftsland ab. Darüber hinaus dürften aber auch der persönliche Hintergrund der Weggewiesenen wie die Integration in der Schweiz sowie der familiäre und soziale Hintergrund im Herkunftsland oder einem Drittland die Bleibedauer nach dem Wegweisungsentscheid beeinflussen.

8.2.2 Aktivitäten des Bundes

Vier Faktoren, die mit Aktivitäten auf Bundesebene zusammenhängen, wurden in dieser Studie untersucht oder erwähnt. Zur Zuteilung der Weggewiesenen auf die Kantone sowie zu den Aussetzungen des Wegweisungsvollzugs wurden eigene Untersuchungen angestellt. Die Vollzugsunterstützung der Kantone durch den Bund (Identifikation, Papierbeschaffung, Ausreiseorganisation) sowie die Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern (Rückkehrabkommen, Migrationspartnerschaften, Zusammenarbeit im Einzelfall im Rahmen der Vollzugsunterstützung) wurden nicht systematisch untersucht.

Zur *Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern* kann basierend auf den hier vorgenommenen Analysen gleichwohl festgehalten werden, dass die unterschiedlich langen Verweildauern der Weggewiesenen in der Nothilfe je nach Herkunftsland das Funktionieren der Zusammenarbeit mit diesen Staaten deutlich spiegeln. Von einer funktionierenden Zusammenarbeit erwarten die Interviewpartner eine doppelte Wirkung: Zum einen können mehr Personen zwangsweise ausgeschafft werden, zum anderen steigert das erhöhte Ausschaffungsrisiko auch die Kooperationsbereitschaft der Weggewiesenen und die Bereitschaft selbständig auszureisen. Grundsätzlich liegt hier somit ein grosses Potenzial, auf die Dauer des Nothilfebezugs in der Schweiz Einfluss zu nehmen. Relativierend bleibt anzufügen, dass damit einhergehend auch die Wahrscheinlichkeit steigen dürfte, dass Weggewiesene untertauchen.

Anhand quantitativer Analysen konnte gezeigt werden, dass die *Verteilung der Weggewiesenen auf die Kantone* gegenwärtig gleichmässig erfolgt; diese Aussage gilt zumindest hinsichtlich jener individueller Eigenschaften der Weggewiesenen, welche statistisch berücksichtigt werden konnten – insbesondere das Herkunftsland, aber auch das Alter, Geschlecht, Familiensituation, Zivilstand und die Verfahrensdauer. Aus diesem Grund wurden Zuteilungseffekte im Erklärungsmodell in Abbildung 8-1 auch nicht aufgenommen. Eine Auffälligkeit, die aber nicht näher untersucht wurde, ist die Tatsache, dass der Bezug von Nothilfe in zwei von vier Kantonen mit einer Empfangsstelle unterdurchschnittlich ist, nämlich in Basel-Stadt und Thurgau.

Die vorgenommenen näherungsweise Analysen zeigen, dass *Personen mit ausgesetztem Wegweisungsvollzug* aufgrund noch häufiger Rechtsbegehren gemessen an der Anzahl Nothilfe beziehender Personen im Durchschnitt rund 14% ausmachen. Diese Personen dürfen nicht ausgeschafft wer-

den, verbleiben aber in der Nothilfe. Es bestehen deutliche Unterschiede zwischen den Kantonen. Die festgestellte Streuung dürfte auch bis zu einem gewissen Grad die unterschiedliche Inanspruchnahme von Nothilfe erklären können. Es konnte nicht untersucht werden, wie lange die Aussetzungen im Einzelnen jeweils dauern, weshalb auch der direkte Zusammenhang der Aussetzungen mit dem *Dauerbezug* von Nothilfe nicht geklärt werden konnte. Auch konnten die Gründe für die beträchtlichen Unterschiede zwischen den Kantonen nicht eruiert werden.

8.2.3 Kantonaler Vollzugskomplex

Wenn man sich der Einflussphäre der kantonalen Behörden zuwendet, so ist basierend auf den Erkenntnissen aus den Interviews zu betonen, dass die verschiedenen Elemente des Wegweisungsvollzugs in ihrer Gesamtheit analysiert werden müssen, um so gegenseitige Abhängigkeiten berücksichtigen zu können. Es gilt somit die Vollzugsstrukturen als Ganzes zu betrachten.

Es ist bezüglich der Wirkungen des kantonalen Vollzugskomplexes eine methodische Vorbemerkung zu machen. Die quantitative und qualitative Analyse der kantonalen Nothilferegime und des Wegweisungsvollzugs zeigte markante Unterschiede in der Vorgehensweise zwischen den Kantonen. Aufgrund der methodischen und datenbedingten Grenzen der statistischen Analyse beruhen die nachfolgend gemachten Aussagen über Wirkungszusammenhängen überwiegend auf der qualitativ vergleichenden Analyse von sieben Kantonen und zu einem grossen Teil auf Interviewaussagen und Einschätzungen von Praktikern.²¹ Dies setzt der Zuverlässigkeit und der Verallgemeinerbarkeit dieser Aussagen gewisse Grenzen.

Ablauf des Wegweisungsvollzugs inklusive Anwendung der Zwangsmassnahmen

Der Ablauf des Wegweisungsvollzugs – also die Gesamtheit der durch die vollzugsverantwortliche Migrationsbehörde ergriffenen Aktivitäten, die auf einen erfolgreichen Vollzug hinwirken – beeinflusst gemäss der hier präsentierten Evidenz das Ausmass des Langzeitbezugs in einem Kanton. Er steht im Zentrum des kantonalen Vollzugskomplexes und steht in enger Wechselwirkung mit der Kooperationsbereitschaft der Weggewiesenen. Bilanzierend lässt sich festhalten, dass verschiedene Elemente einer konsequenten Vollzugspraxis (intensive Fallbearbeitung, gute Zusammenarbeit mit den Polizeibehörden, regelmässige Kontrolle über den Aufenthaltsort der weggewiesenen Personen, konsequente Anwendung der Zwangsmassnahmen) in ihrer Summe zu einem effektiveren Vollzug von Wegweisungen führen dürften. Daneben liefert die qualitative Analyse aber auch Hinweise, dass nicht allein eine „harte“ Vollzugslinie erfolgsversprechend sein muss, sondern dass möglicherweise durch die Koppelung des Ablaufs des Wegweisungsvollzugs

an die Kooperationsbereitschaft der ausreispflichtigen Person die Schaffung von Anreizen und Sanktionsmöglichkeiten erreicht wird, die ebenfalls einen hemmenden Einfluss auf das Ausmass des Langzeitbezugs haben.

Die Vollzugshandlungen können jedoch nicht isoliert betrachtet werden, sind sie doch in einen durch verschiedene Faktoren gebildeten Kontext eingebettet. Diese Rahmenbedingungen gestalten sich in den untersuchten Kantonen unterschiedlich und stellen für die Migrationsbehörden restringierende Faktoren dar, die von ihnen nicht oder nicht unmittelbar zu beeinflussen sind; gleichzeitig haben diese teils eigene direkte Wirkungen auf den Langzeitbezug von Nothilfe.

Behördenarrangement

Als dem eigentlichen Vollzugsprozess vorgelagert kann das Behördenarrangement, d.h. die organisatorische Einbettung der in den Wegweisungsvollzug und die Ausrichtung der Nothilfe involvierten Akteure betrachtet werden. Hier hat sich gezeigt, dass eine homogene Organisationsstruktur mit wenigen Schnittstellen eine vorteilhafte Voraussetzung für einen effizienten Ablauf des Wegweisungsprozesses darstellt. Nebst den Vorteilen kurzer und umfassender Informationsflüsse sowie einer vereinfachten Koordination und einer einheitlichen Problemwahrnehmung, ist insbesondere die Zugehörigkeit zum selben Departement eine günstige Konstellation für eine einheitliche Vollzugslinie. Im Weiteren kann der Handlungsspielraum der kantonalen Behörden eingeschränkt sein, wenn gewisse Kompetenzen (z.B. die Ausrichtung der Nothilfe) auf der kommunalen Ebene verankert sind.

Als Nachteil einer homogenen Organisationsstruktur wurde insbesondere von Vertretern aus dem Sozialbereich auf die Gefahr einer zu starken Konzentration von Kompetenzen in den Händen einer Dienststelle hingewiesen: Es sei insbesondere heikel, wenn Fürsorgeaufgaben durch eine Migrationsbehörde wahrgenommen werden. Daneben sprechen für die Zuständigkeit einer Sozialbehörde oder einer privaten Organisation in den Bereichen Unterbringung und Ausrichtung der Nothilfe auch praktische Gründe: Migrationsbehörden verfügen in der Regel kaum über die notwendigen Ressourcen, um derartige Aufgaben selber wahrnehmen zu können.

Vollzugskapazitäten

Die Kategorie *Vollzugskapazitäten* beinhaltet die zur Verfügung stehenden Unterkünfte für Nothilfebezüglerinnen und -bezügler, die Anzahl Haftplätze zur Durchsetzung der Zwangsmassnahmen und die Ressourcen auf Seiten der Polizei. Es hat sich gezeigt, dass dort, wo in diesen Bereichen Engpässe vorherrschen, der Wegweisungsvollzug für die Migrationsbehörde erschwert

²¹ Auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den beiden Analysen wurde in den Abschnittsfaziten von Kapitel 7 eingegangen.

wird: Sie können unter anderem dazu führen, dass der Übergang von der Sozialhilfe ins Nothilferegime nicht konsequent umgesetzt sowie dass Personen nicht bzw. nicht rechtzeitig inhaftiert oder festgenommen werden können, um eine mögliche Ausschaffung sicherzustellen.

Flankierende Bereiche

Die Auswertung weist darauf hin, dass flankierende Bereiche wie die Ausgestaltung des Nothilferegimes, die polizeiliche Praxis, die Anwendung der Härtefallregelung und die Ausgestaltung der Rückkehrberatung auf den Ablauf des Wegweisungsvollzug einwirken, aber auch eigenständig oder mit ihm zusammen auf den Langzeitbezug von Nothilfe einwirken.

Bei der *Ausgestaltung der Nothilfe* gibt es Hinweise, dass die Höhe der materiellen Leistungen (z.B. die Möglichkeit eines Sonderverdiensts) mit dem Ausmass des Nothilfebezugs zusammenhängen. Je restriktiver diese Leistungen sind, desto tiefer ist tendenziell der Dauerbezug. Ebenfalls scheint es von Bedeutung für den Nothilfebezug zu sein, ob der Übergang von der Sozialhilfe in die Nothilfe für die Weggewiesenen deutlich spürbar ist.

Eine strikte *polizeiliche Praxis* verbunden mit einer für weggewiesene Asylsuchende höheren Wahrscheinlichkeit, festgenommen zu werden, schafft aus Sicht der ausreisepflichtigen Personen weniger Anreize, in der Schweiz oder im betreffenden Kanton zu bleiben als eine mildere Vorgehensweise. Demgegenüber erhöht, so die Vermutung mehrerer Interviewpartner, eine häufige *Anwendung der Härtefallregelung* insbesondere die Hoffnung weggewiesener Asylsuchender mit einer bereits längeren Aufenthaltsdauer, dereinst selbst davon profitieren zu können und führt so zu einer verminderten Rückkehrbereitschaft. Diese drei Faktoren dürften zudem einen indirekten Effekt auf den Ablauf des Wegweisungsvollzugs haben, da sie zu einer tieferen Kooperationsbereitschaft seitens der ausreisepflichtigen Personen führen und so – ceteris paribus – den Vollzug der Wegweisungsverfügung durch die Migrationsbehörde erschweren.

Bezüglich der *Rückkehrberatung/Rückkehrhilfe* konnte anhand der durchgeführten Interviews kein direkter Effekt hinsichtlich des Dauerbezugs von Nothilfe gefunden werden. Indes wurde auf einen potenziellen bedingten Wirkungszusammenhang hingewiesen: Die effektive Nutzung der Rückkehrhilfe hängt demnach stark mit den Möglichkeiten eines zwangsweisen Vollzugs zusammen. Im Besonderen entfaltet die Rückkehrberatung dann ihre grösste Wirkung, wenn die weggewiesene Person ernsthaft mit einer zwangsweisen Ausschaffung rechnen muss. Fehlt dieses Druckmittel dagegen, so erscheint einer weggewiesenen Person der Verbleib in der Schweiz eher als attraktivere Alternative.

8.2.4 Kantonale exogene Faktoren

Schliesslich gilt es exogene Faktoren zu berücksichtigen. Es wurde gezeigt, dass die *Grösse eines Kantons* den Aufenthalt Weggewiesener beeinflussen dürfte: Bevölkerungsstarke Gemeinwesen weisen gegenüber kleineren Kantonen eine Reihe von Attraktivitätsfaktoren (städtisches Zentrum, Markt für Drogenhandel, Anonymität, Netzwerk von Landsleuten, paralleles Fürsorgesystem) auf, die einen positiven Einfluss auf die Aufenthaltsdauer haben. Daneben beeinflussen ebenfalls die verschiedenen Formen der *zivilgesellschaftlichen Unterstützung* einzelne Elemente: Strategisch motivierte Gesuchstellungen führen direkt zu einer längeren Aufenthaltsdauer, indem sie den Wegweisungsvollzug blockieren. Auch private Unterstützung in Form materieller Leistungen an Weggewiesene wird von den Behörden teils als Unterlaufen ihrer Bemühungen aufgefasst. Zudem kann der aus Vorstössen von gesellschaftlichen Kreisen resultierende politische Druck indirekt dazu führen, dass die Linie in flankierenden Bereichen (Härtefalle, Polizei) weniger streng ist oder die notwendigen Kapazitäten (Anzahl Haftplätze) nicht bereitgestellt werden können. Verallgemeinernd kann gesagt werden, dass der gesamte Vollzugskomplex durch das politische und zivilgesellschaftliche kantonale Umfeld geprägt ist. Es kann insgesamt davon ausgegangen werden, dass der Wegweisungsvollzug im Vergleich zu anderen Politikbereichen überdurchschnittlich hohe Aufmerksamkeit genießt, was den Handlungsspielraum der Vollzugsbehörden in die eine oder andere Richtung stark prägen dürfte.

8.2.5 Illustration des Modells anhand zweiter Kantone

Anhand des Erklärungsmodells kann für die Kantone die Vollzugspraxis inklusive der relevanten Rahmenbedingungen dargestellt und bezüglich der Auswirkungen auf den Langzeitbezug analysiert werden. Vorweg sei festgehalten, dass die individuellen Eigenschaften der Personen sowie die Aktivitäten des Bundes das Niveau des Dauerbezugs von Nothilfe in allen Kantonen in ähnlichem Masse beeinflussen dürften und somit das Durchschnittsniveau, aber nicht die Kantonalen Unterschiede erklären können. Auf diese Faktoren wird hier deshalb nicht eingegangen. Exemplarisch sei dies an dieser Stelle für die Kantone Waadt (als Beispiel für ausgeprägten Langzeitbezug) und Graubünden (als Beispiel für schwach ausgeprägten Langzeitbezug) dargestellt:

WAADT (Bleibequote weggewiesener Asylsuchender: 38 Prozent): Die Verantwortung für den Wegweisungsvollzug liegt im Kanton Waadt beim *Service de la Population*, der ebenfalls für die Nothilfe und die Rückkehrberatung zuständig ist. Als Schwierigkeit bei der Akteurskonstellation kann aufgeführt werden, dass die Kantonspolizei einem anderen Departement zugeordnet ist. Wesentliche Restriktionen setzen der Umsetzung der Wegweisungsverfügungen Kapazitätsengpässe: Zum einen besteht bei der Waadtländer Polizei ein chronischer Ressourcenmangel, was sich unter anderem darin äussert, dass die Polizei nur weggewiesene Asylsuchende, die in Haft sind, zu Terminen begleitet. Der Mangel an Haftplätzen ist mehrfach genannt worden. Die politisch gestützte liberale Härtefallpraxis, das vergleichsweise wenig restriktiv ausgestaltete Nothilferegime und die wenig strenge Linie der Polizei im Umgang mit wegge-

wiesenen Asylsuchenden stellen ebenfalls ungünstige Bedingungen dar, welche die Kooperationsbereitschaft der Personen tendenziell senken dürften. Die vergleichsweise tiefe Beanspruchung der Rückkehrhilfe kann demnach durch die fehlenden Möglichkeiten erklärt werden, die Zwangsausweisung glaubhaft machen zu können. Unter diesen Bedingungen gestaltet sich der Wegweisungsvollzug schwierig, zumal Anzeichen für überdurchschnittliche Vollzugsbemühungen fehlen, was möglicherweise auch mit dem hohen Problemdruck in Zusammenhang steht. Weitere, ungünstige Rahmenbedingungen sind die Grösse des Kantons, das Vorhandensein eines städtischen Zentrums, die Französischsprachigkeit sowie ein hoher Druck von gesellschaftlichen und politischen Akteuren. Der Kanton Waadt verzeichnet eine durchschnittliche Quote an Personen mit einem ausgesetzten Vollzug.

GRAUBÜNDEN (Bleibequote weggewiesener Asylsuchender: 12 Prozent): Graubünden weist von den sieben Kantonen mit Abstand die tiefste Bleibequote auf, was gemäss dem Modell mit insgesamt günstigen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen sowie mit einem spürbar hohen „Vollzugswillen“ erklärt werden kann. Die Konzentration sämtlicher vollzugsrelevanter Bereiche im Amt für Polizeiwesen und Zivilrecht wird als optimale Ausgangslage eingestuft. Auch von den Vollzugskapazitäten her steht der Kanton vergleichsweise sehr gut da: Gemessen an der Kantonsgrösse verfügt Graubünden über die meisten Haftplätze, die Unterbringung aller Nothilfe Beziehenden im Ausreisezentrum ist möglich; zwar wurde kein Gespräch mit einem Polizeivertreter durchgeführt, doch kann aufgrund der übrigen Interviewaussagen gefolgert werden, dass in diesem Bereich kaum nennenswerte Probleme bestehen. Bezüglich der Härtefallpraxis wird auf die geringe Anzahl Personen verwiesen, die für eine solche Regelung überhaupt in Frage kommen. Der Übergang von der Sozialhilfe zur Nothilfe ist für die Weggewiesenen spürbar. Nicht-Kooperation wird mit der Unterbringung in einem abgelegenen Zentrum sanktioniert. Die Vollzugspraxis wird als sehr konsequent eingestuft: Die Möglichkeiten der Zwangsmassnahmen werden intensiv genutzt, bei hängigen Fällen findet eine laufende Neu Beurteilung statt; auch wird beim BFM interveniert. Diese Bedingungen erlauben es, einen hohen Druck auf weggewiesene Asylsuchende auszuüben, was sich in einer starken Beanspruchung der Rückkehrhilfe äussert; dies ist insofern bemerkenswert, als die Bündner Behörde der Rückkehrberatung eher kritisch gegenübersteht. Nebst dem Vorteil der geringeren Kantonsgrösse wird die (vorhandene) Oppositionsbewegung insofern abgedeckt, als die Vollzugspraxis von einer politischen Mehrheit im Kanton getragen wird. Der Kanton Graubünden verzeichnet eine durchschnittliche Quote an Personen mit einem ausgesetzten Vollzug.

8.3 Fazit

Der Dauerbezug von Nothilfe lässt sich quantitativ in allen Kantonen nachweisen. Personen, die trotz eines Wegweisungsentscheids noch während mehrerer Jahre in der Schweiz leben, weil sie nicht selbständig ausreisen und ihre Wegweisung nicht vollzogen wird, gibt es gemäss den Befunden dieser Studie in allen Kantonen. Das Ausmass des Nothilfebezugs variiert zwar zwischen den Kantonen deutlich, und die Unterschiede lassen sich bis zu einem gewissen Grad durch eine unterschiedliche Wegweisungspolitik erklären, von der die Ausgestaltung der Nothilfe ein Element unter vielen ist. Wie wichtig diese Faktoren im Vergleich zu anderen Bestimmungsfaktoren des Langzeitbezugs sind, liess sich nicht abschliessend klären. Diese Feststellungen führen zu zwei abschliessenden Erkenntnissen:

Der Sozialhilfestopp und seine Ausdehnung 2008, dessen Ziel es war, weggewiesene Asylsuchende durch eine unattraktive Gestaltung des Aufenthalts in der Schweiz verstärkt zur selbständigen Ausreise zu bewegen, hat den dauerhaften Verbleib einer Minderheit der Weggewiesenen in der Schweiz nicht verhindert. Die Behörden müssen sich somit heute darauf einstellen, dass eine nicht zu vernachlässigende Anzahl Weggewiesener teilweise über mehrere Jahre Nothilfe bezieht. Für diese Personen stellt die Nothilfe die weniger abschreckende Option dar als die Rückkehr in die Heimat. Festzustellen ist unter den Nothilfebezügern eine hohe Prävalenz psychischer Erkrankungen; die Kriminalität Weggewiesener wird von den Behörden insbesondere in städtischen Gebieten weiterhin als Problem wahrgenommen.

Die kantonalen Unterschiede des Dauerbezugs von Nothilfe verweisen darauf, dass die zuständigen Behörden der Kantone einen Handlungsspielraum vorfinden, um auf den Nothilfebezug einzuwirken. Beschränkt wird dieser Spielraum durch nicht beeinflussbare Faktoren wie strukturelle Gegebenheiten der Kantone, das zivilgesellschaftliche und politische Umfeld, aber auch durch ausserkantonale Faktoren wie den aussenpolitischen Erfolg des Bundes in der Rückkehrpolitik, durch Vollzugsaussetzungen infolge hängiger Rechtsmittelverfahren sowie durch individuelle Eigenschaften der Weggewiesenen.

9 Diskussion von Massnahmen

Basierend auf den durchgeführten Analysen dieser Studie sowie den Ergebnissen des Workshops werden in diesem Kapitel Massnahmen diskutiert. Diese zielen im ersten Teil des Kapitels auf eine Reduktion des Langzeitbezugs von Nothilfe durch weggewiesene Asylsuchende und orientieren sich am Erklärungsmodell, das im Kapitel 8 erläutert worden ist (Ziffer 9.1). Der Fokus liegt dabei auf dem kantonalen Vollzugskomplex. Es werden zu den verschiedenen Elementen des Modells bewusst vereinfachend Best Practices formuliert, die anschliessend hinsichtlich ihrer Durchführbarkeit und Wirkungsweise diskutiert werden.

Im zweiten Teil des Kapitels wird die Frage aufgegriffen, welche Massnahmen hinsichtlich jener Gruppe von Langzeitbeziehenden in Betracht kommen, bei denen eine sehr geringe Vollzugsperspektive besteht (Ziffer 9.2). Ein zentrales Ergebnis dieser Studie ist es, dass es auch nach dem Sozialhilfestopp Personen gibt, die nicht bereit sind, das Land zu verlassen, und die mit den zur Verfügung stehenden Instrumenten auch nicht zwangsweise ausgeschafft werden können.

9.1 Best Practices im kantonalen Vollzugskomplex

Die Best Practices werden entlang der im Erklärungsmodell (vgl. Abbildung 8-1) dargestellten Faktoren des kantonalen Vollzugskomplexes diskutiert. Es wird jeweils kurz die Wirkungsweise erläutert, danach wird eine Diskussion geführt, welche Aspekte der Wirksamkeit und der Machbarkeit beleuchtet. Dabei werden auch indirekte Wirkungen berücksichtigt. Folgende einschränkende Vorbemerkungen gilt es zu beachten:

- Bei der Diskussion der Massnahmen ist zu berücksichtigen, dass insbesondere der Wegweisungsvollzug, wie er sich aktuell darstellt, angesichts der seit langem laufenden politischen Diskussionen und Gesetzesrevisionen bereits eine Reihe von Reformen hinter sich hat. Insofern kann nicht erwartet werden, dass innerhalb des bestehenden politischen (und rechtsstaatlichen) Rahmens noch ein sehr grosses Potenzial für weitere Straffungen besteht.
- Aus einer methodischen Warte ist festzuhalten, dass der Verallgemeinerbarkeit dieser Best Practices auf alle Kantone Grenzen gesetzt sind. So basieren die Befunde dieser Studie massgeblich auf der explorativen Analyse von sieben Kantonen und dabei zu einem grossen Teil auf Einschätzungen von Praktikern und nicht auf einer methodisch strikten Hypothesenüberprüfung. Die quantitativen Kantonsvergleiche erbrachten – teils auch aus methodischen Gründen – insgesamt nur wenig klare Befunde zu den untersuchten Erklärungsfaktoren des Langzeitbezugs von Nothilfe. Die Zuverlässigkeit der empirischen Ergebnisse ist deshalb mit Unsicherheiten behaftet. Ihre Verallgemeinerbarkeit sollte somit aus methodischen Gründen nicht überbewertet werden.

- Daraus ergibt sich: Gefundene Wirkungszusammenhänge in einem bestimmten Kontext lassen sich nicht ohne weiteres auf andere Kontexte übertragen. So bestimmen nicht (oder nur sehr beschränkt) steuerbare exogene Faktoren wie das politische und zivilgesellschaftliche Umfeld stark mit, wie das Nothilferegime und der Wegweisungsvollzug in einem bestimmten Kanton ausgestaltet werden können und welche Wirkung gewisse Massnahmen erzielen können. Weitere wichtige Rahmenbedingungen des Wegweisungsvollzugs sind etwa die Kantonsgrösse, die Bedeutung der Gemeinden bei der Unterbringung oder die finanziellen Ressourcen. Insofern sind Anstrengungen zur Annäherung an die Best Practices jeweils vor ihrer Inangriffnahme vor dem Hintergrund des anwendenden Kantons sorgfältig zu prüfen.

Angesichts der somit zu erwartenden Schwierigkeiten von Anpassungen sticht aus einer Perspektive der Durchführbarkeit der diskutierten Best Practices insbesondere die erste Massnahme heraus, die Querschnittscharakter hat und als Leitschnur für die konkrete Ausgestaltung des Wegweisungsvollzugs und der Nothilfe dienen sollte. *Sie zielt letztlich auf eine erhöhte Einzelfallgerechtigkeit und einen gezielten Einsatz der beschränkten Mittel der Behörden.* Ein Wegweisungsvollzug, der sich an diesen Kriterien orientiert, dürfte aus finanzieller und politischer Sicht vergleichsweise gute Realisierungschancen haben.

Kooperationsanreize: Im Prozess des Wegweisungsvollzugs inklusive der Ausgestaltung der Nothilfe sind Kooperationsanreize und Sanktionsmöglichkeiten eingebaut.

Wirkungsweise: Bei den Leistungen, die an weggewiesene Asylsuchende ausgerichtet werden und den Kontrollen, denen diese unterworfen werden, sind gewisse Abstufungen möglich. Werden diese an das Ausmass der Kooperation im Wegweisungsvollzug gekoppelt, so können Anreize zur Zusammenarbeit mit den Behörden geschaffen oder verstärkt werden.

Diskussion: Möglichkeiten für solche Anreize ergeben sich – im Rahmen der rechtsstaatlichen Grenzen (vgl. z.B. BGE 131 I 166, insbes. E.7) – zum Beispiel in der Art und Weise der Unterbringung, bei den Leistungen, die abgegeben werden (Möglichkeit von Sonderverdiensten), hinsichtlich der „Bewegungsfreiheit“ (Wahrnehmung von Terminen mit oder ohne polizeilicher Begleitung) oder auch bezüglich des Melderhythmus für Weggewiesene (vgl. die einzelnen Practices weiter unten). So leben zum Beispiel im Kanton Graubünden neu Weggewiesene zunächst in ihrer bisherigen Unterkunft. Erst wenn sich abzeichnet, dass sie nicht selbständig ausreisen oder nicht kooperieren, werden sie in der abgelegenen Nothilfe-Unterkunft Valzeina untergebracht. Es dürfte sich empfehlen, einige wenige, dafür klare und einfach handhabbare Kooperationsanreize zu setzen.

Die Umsetzung dieser Massnahme dürfte eher kostengünstig sein, denn sie führt zu einer gezielteren Ausrichtung der Leistungen, die im Rahmen der Nothilfe erbracht werden. Auch politisch dürfte der Einbau solcher Anreize im Vergleich zu anderen Massnahmen einfacher durchsetzbar sein, denn er wirkt letztlich auf eine höhere Einzelfallgerechtigkeit und einen effizienteren Mitteleinsatz hin, in dem die Behörden lediglich bei renitenten Personen sämtliche Möglichkeiten eines aufwändigen und konsequenten Wegweisungsvollzugs ausschöpfen. Die Voraussetzung für ein derart gezieltes Vorgehen ist, dass genügend Kapazitäten bei der Wegweisungsbehörde bestehen, damit dort die notwendigen Kenntnisse über die Kooperation der Weggewiesenen abrufbar sind. Eine grosse „Nähe“ zum Fall ist dafür unabdingbar.

Es stellt sich darüber hinaus insbesondere im Zusammenhang mit dem Langzeitbezug von Nothilfe die Frage, wie mit Weggewiesenen umzugehen ist, die aus Gründen nicht in ihr Heimatland zurückkehren können, die sie selbst nicht beeinflussen können. Es ist bekannt, dass die Heimkehr auch an der mangelnden Kooperationsbereitschaft des Herkunftslands scheitern kann. Im Rahmen der Priorisierung des Mitteleinsatzes ist deshalb sorgfältig zu prüfen, welcher Vollzugsaufwand sich für diese Personen rechtfertigt. Gleichzeitig ist allerdings auch die mögliche Signalwirkung zu bedenken, welche ein Nachlassen der Wegweisungsbemühungen für andere Abgewiesene haben kann. Auch ist sorgfältig abzuwägen, wann mangelnde Kooperation, und wann übergeordnete Gründe für das Scheitern der Rückkehr verantwortlich sind.

Behördenarrangement: Der Vollzug der Wegweisung und die Ausrichtung der Nothilfe werden vom selben Amt verantwortet und durchgeführt.

Wirkungsweise: Durch die Zuständigkeit eines Amtes für die Unterbringung und die Wegweisung der Weggewiesenen können kurze Wege garantiert werden, was die Koordination zwischen der Nothilfe und den Wegweisungsbehörden erleichtert und eine einheitliche Vollzugslinie gewährleistet. Als zuständige Stelle drängt sich die Migrationsbehörde auf, da sie für den Vollzug der Wegweisung die Hauptverantwortung trägt und in der Regel im selben Departement angesiedelt ist, dem auch die ebenfalls involvierten Polizeibehörden angehören.

Diskussion: Der Durchführbarkeit dieser Best Practice sind enge Grenzen gesetzt: Zunächst sind Umgestaltungen eines bestehenden Behördenarrangements politisch nicht einfach durchzusetzen, insbesondere, wenn in der Ist-Situation mehrere Departemente involviert sind. Üblicherweise ergeben sich solche Gelegenheiten nur im Rahmen grösserer Reorganisationen der staatlichen Verwaltung. In Kantonen, in denen die Unterbringung der Weggewiesenen den Gemeinden obliegt, ist die Wirksamkeit einer solchen Reorganisation ohnehin begrenzt. Schliesslich kann auch argumentiert werden, dass es effizienter ist, wenn die Unterbringung der Weggewiesenen durch die Sozialbehörde geleistet wird, die auch die Asylsuchenden unterbringt.

Unabhängig vom Behördenarrangement empfiehlt sich in jedem Fall eine enge Kooperation, gegenseitige Information und regelmässige Absprache zwischen den Verantwortlichen für die Nothilfe, dem Wegweisungsvollzug, der Rückkehrberatungsstelle und der Kantonspolizei anzustreben.

Vollzugskapazitäten: Es bestehen genügend Haftplätze und eine hohe Verfügbarkeit von Polizeikräften, um die Präsenz der Weggewiesenen bei Terminen (Identifikation) und bei vorgesehenen Ausschaffungen sicherzustellen.

Wirkungsweise: Nur wenn genügend Kapazitäten in Ausschaffungsgefängnissen bestehen und gleichzeitig die Polizei genügend Ressourcen hat, Weggewiesene bei Aufgebots abzuholen, können Wegweisungen zwangsweise vollzogen werden. Von einer konsequenten Praxis sind auch Signalwirkungen zu erwarten, welche die Kooperationsbereitschaft anderer Weggewiesener erhöhen dürften. Dies gilt auch für eine generell hohe Sichtbarkeit und Kontrolltätigkeit von Polizeikräften.

Diskussion: In jenen Kantonen, die Vollzugsdefizite feststellen und in denen der Dauerbezug ausgeprägt ist, hat sich der Mangel an Haftplätzen und polizeilichen Ressourcen als wesentliche Ursache dafür erwiesen. Insofern kann davon ausgegangen werden, dass die Verfügbarkeit dieser Kapazitäten ein zentraler Punkt für einen effektiven Wegweisungsvollzug ist. Die Durchsetzungshaft hat sich nach der Erfahrung der Kantone, welche diese neue Haftform angewendet haben, als wenig wirkungsvoll erwiesen.

Sowohl eine Erhöhung der Haftplätze als auch ein Ressourcenausbau bei der Polizei sind indessen mit hohen Kosten verbunden und politisch sensibel. Im Rahmen des Workshops wurde auch vermutet, dass eine intensivere Kontrolltätigkeit der Polizeibehörden nur eine Signalwirkung auslöse, wenn der illegale Aufenthalt auch konsequent geahndet werden könne. Dafür bestehen in den meisten Kantonen die Ressourcen nicht.

Ablauf des Vollzugsprozesses: Ein hohes Wissen der Wegweisungsbehörden über den Verbleib der Weggewiesenen wird durch regelmässige Meldepflichten oder Präsenzkontrollen in den Unterkünften sichergestellt.

Wirkungsweise: Durch Präsenzkontrollen in den Unterkünften oder durch regelmässige Meldepflichten bei der Migrationsbehörde wird sichergestellt, dass diese über den Verbleib der Weggewiesenen permanent informiert sind und deshalb die Wahrnehmung von wichtigen Terminen im Wegweisungsvollzug besser gewährleistet werden kann. Gleichzeitig ist von dieser Nähe der Behörden eine Signalwirkung zu erwarten, welche die Kooperationsbereitschaft erhöht.

Diskussion: Regelmässige Meldepflichten bedeuten auch für die Behörden einen erheblichen Aufwand, der insbesondere in grösseren Kantonen Personalressourcen bindet. Bei Ressourcenknappheit ist deshalb kriteriengestützt zu entscheiden, welche Weggewiesenen einer regelmässigen Meldepflicht zu unterstellen sind. Auch kann der Melderhythmus individuell unterschiedlich festgelegt oder vom Einhalten bestimmter Verhaltensweisen abhängig gemacht werden. Die konkrete Ausgestaltung orientiert sich an den Kriterien aus der Practice „Kooperationsanreize“.

Rückkehrhilfe/Rückkehrberatung: Die Rückkehrberatung und die Möglichkeit der Rückkehrhilfe sind dauerhaft sichtbar, im Bewusstsein der Weggewiesenen verankert und einfach zugänglich.

Wirkungsweise: Die Inanspruchnahme der Rückkehrhilfe hängt mit den Möglichkeiten einer zwangsweisen Ausschaffung zusammen. Es gilt deshalb zu gewährleisten, dass die Rückkehrberatung und die Möglichkeit der Rückkehrhilfe dauerhaft sichtbar, im Bewusstsein der Weggewiesenen verankert und einfach zugänglich sind, so dass ausreisewillige Personen unkompliziert und rasch beraten werden können.

Diskussion: Die Vorgehensweisen der Kantone bei der Rückkehrberatung konnten in dieser Studie nicht im Einzelnen untersucht werden. Es kann nicht erwartet werden, dass ein einseitiger Ausbau der Rückkehrhilfe, zum Beispiel durch kantonale Geldmittel, die Bereitschaft zur selbständigen Ausreise stark erhöht. Vielmehr wird die Alternative der Rückkehrhilfe am ehesten dann zu einer Option, wenn die Zwangsausschaffung bei Nichtkooperation konsequent angewendet wird. Unter diesen Umständen ist eine hohe Zugänglichkeit der Rückkehrhilfe erforderlich. Es empfiehlt sich sogar zu prüfen, ob Rückkehrangebote noch während der Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft möglich sein sollen. Allerdings besteht das Risiko, dass damit ein Anreiz ausgesendet wird, die selbständige Rückkehr möglichst lange hinauszuzögern. Laufende Versuche (z.B. das so genannte „Detention-Projekt“ des Schweizerischen Roten Kreuzes in verschiedenen Kantonen) sind deshalb sorgfältig zu prüfen.

Nothilferegime: Der Übergang von der Sozialhilfe zur Nothilfe ist für die Weggewiesenen deutlich spürbar.

Wirkungsweise: Ein markanter Übergang von der Sozialhilfe zur Nothilfe (tiefere Leistungen, Umplatzierung, das bestehende Arbeitsverbot) hat eine Signalwirkung und zielt darauf ab, den Anreiz, trotz negativer Entscheidung so lange als möglich in der Schweiz zu bleiben zu vermindern. Diese Signalwirkung fehlt, wo weggewiesene Asylsuchende aufgrund mangelnder Kapazitäten in den ordentlichen Asylstrukturen bleiben und unter Umständen weiterhin Sozialhilfe beziehen.

Diskussion: Die Untersuchung hat gezeigt, dass insbesondere die Ausgestaltung der materiellen Leistungen einen Einfluss auf die Bleibedauer der Weggewiesenen haben dürfte. Es darf von der Massnahme jedoch keine allzu starke Steigerung der Ausreisebereitschaft erwartet werden: Es ist zu erwarten, dass insbesondere für potenzielle Langzeitbezüglerinnen und -bezügler von Nothilfe der Unterschied von der Sozialhilfe zur Nothilfe nicht so gross ist, dass die Option der Heimkehr als Alternative zum Aufenthalt in der Schweiz entscheidend an Attraktivität gewinnt.

Ferner sei daran erinnert, dass die Ausgestaltung der Nothilferegime sich sinnvollerweise an der Aufrechterhaltung von Kooperationsanreizen und am effizienten und zielgerichteten Mitteleinsatz orientiert, wie dies bei den Best Practices mit Querschnittscharakter diskutiert wurde. Paradoxiertweise erweisen sich zum Teil Leistungsreduktionen bei der Nothilfe für die Kantone als kostentreibend. So ist etwa die Abgabe von Nahrungsmitteln weit aufwändiger als die Abgabe einer Geldpauschale und der Aufbau von Nothilfestrukturen teurer als die Unterbringung in bestehenden Unterkünften. Auch die Durchsetzung einer restriktiven Ausgestaltung des Nothilferegimes für alle Weggewiesenen dürfte politisch teils schwierig sein. Es kann davon ausgegangen werden, dass die aktuelle Ausgestaltung der Nothilfe in vielen Kantonen bereits das Produkt einer intensiven politischen Debatte ist. Im Rahmen des Workshops wurde deshalb auch diskutiert, ob auf Bundesebene Maximalsätze für die Nothilfe definiert werden könnten. Die Realisierungschancen wurden jedoch angesichts der aktuellen unterschiedlichen Auffassungen und Vorgehensweisen in den Kantonen als eher gering eingestuft.

Härtefallpraxis: Die Kantone sind sich bei der Einreichung von Gesuchen um Härtefallbewilligungen bewusst, dass von ihrer Praxis eine Signalwirkung auf die Weggewiesenen ausgeht. Sie schöpfen ihren Spielraum für Härtefallgesuche insbesondere bei Weggewiesenen, die den Vollzug der Wegweisung durch eigenes Verschulden verunmöglicht haben, nicht aus.

Wirkungsweise: Eine liberale Praxis bezüglich des Umgangs mit Härtefällen nach Art. 14 Abs. 2 AsylG im Vergleich zu einer restriktiven Praxis schafft insbesondere für Weggewiesene mit einer bereits langen Aufenthaltsdauer einen zusätzlichen Bleibeanreiz. Eine solche Signalwirkung kann vermindert werden, wenn nur Härtefallgesuche für Weggewiesene an den Bund gerichtet werden, die kein Verschulden trifft.

Diskussion: Im Rahmen des Workshops wurde diskutiert, eine entsprechende „Verschuldensklausel“ als Ausschlussgrund im Asylgesetz ergänzend unterzubringen. Da die politischen Chancen einer Verschärfung der Härtefallpraxis schwer abzuschätzen sind, kann hier nur auf den bestehenden Spielraum der Kantone im Asylgesetz verwiesen werden. Inwieweit Praxisänderungen innerhalb der Kantone politisch durchzusetzen sind, ist allerdings ebenfalls unklar. Durch zusätz-

liche Regelungen auf Verordnungs- und Weisungsebene hat das BFM jedoch bereits Leitplanken in Richtung einer Vereinheitlichung der Praxis aufgestellt. Eine solche zeichnet sich auch in den Daten ab.

9.2 Umgang mit Langzeitbezügern

In praktisch allen Interviews mit Vollzugsverantwortlichen in den Kantonen wurde die Auffassung vertreten, dass auch mit einem optimierten Wegweisungsvollzug (vgl. Ziffer 9.1) nicht alle ausreisepflichtigen Personen schnell ausgeschafft werden können. Es ist deshalb aus Sicht kantonalen Behörden, die für den Wegweisungsvollzug zuständig sind, erforderlich, dass die Politik diese Situation zur Kenntnis nimmt, das weitere Vorgehen diskutiert und damit auch das Handeln der Vollzugsbehörden gegenüber den Langzeitbeziehenden von Nothilfe legitimiert.

Wie mit diesen Personen umgegangen werden soll, ist eine ungelöste Frage, die, wie schon die Diskussion unter den Vollzugsverantwortlichen zeigte, *kontrovers* ist. Es können zwei Stossrichtungen für den Umgang mit Langzeitbezügern und -bezügern unterschieden werden:

- *Regularisierung*: Zum einen wird gefordert, Personen, welche bereits sehr lange mit einem Wegweisungsentscheid in der Schweiz weilen, in einen regularisierten Status zu überführen. Zu regeln wäre dies entweder über die Definition einer bestimmten Dauer des Aufenthalts und/oder der Erfüllung bestimmter Kriterien, wie der faktischen Undurchführbarkeit der Ausschaffung. Erwähnt wird in diesem Zusammenhang auch die Möglichkeit einer Arbeitsbewilligung. Eine Alternative dazu wäre die Durchführung sporadischer Amnestien.
- *Status quo*: Die Alternative zur Regularisierung ist, die Langzeitbezügern und –bezügern weiterhin in der Nothilfe zu belassen. Allenfalls könnte nach Ansicht einzelner Befürworter dieser Strategie versucht werden, durch ein intensives Case Management noch einen Teil der Personen dennoch zur Ausreise zu bewegen (vgl. Ziffer 9.1). Bei den übrigen wären die Bemühungen für eine Erzwingung der Ausreise im Rahmen der Priorisierung der zur Verfügung stehenden Mittel auf ein Minimum zu reduzieren, um die Kräfte der Verwaltung auf Fälle konzentrieren zu können, bei denen eine Wirkung erzielt werden kann.

Gegner der Regularisierung argumentieren, diese stelle in jeder Form ein Signal dar, das den Anreiz auszuharren für andere Weggewiesene verstärke. Sie geben auch zu bedenken, dass es sich bei diesen Personen häufig um solche handle, die auch nach der Regularisierung von staatlicher Unterstützung abhängig seien. Wie gross die von einer Regularisierung ausgehende Signalwirkung auf andere Weggewiesene ist, konnte im Rahmen dieser Studie nicht systematisch überprüft und ist wohl auch kaum handfest zu messen. Vermutet werden kann lediglich, dass eine Amnestie für die Weggewiesenen wohl weniger absehbar ist als die Regularisierung nach gesetzlich festgelegten

Kriterien und somit eine schwächere Signalwirkung zu erwarten ist. Am tiefsten dürfte die Signalwirkung sein, wenn der Status quo beibehalten wird.

Basierend auf in dieser Studie festgehaltenen Aussagen von medizinischen Experten und Fachpersonen, die mit der Ausrichtung der Nothilfe in der täglichen Praxis konfrontiert sind, ergeben sich des weiteren Fragen zum Gesundheitszustand der Langzeitbezüglerinnen und –bezügler. Dieser wird teils als kritisch bezeichnet, insbesondere in psychischer Hinsicht. Kritisiert wird in diesem Zusammenhang, dass Personen teils über Jahre ohne geregelte Tagesstruktur in Unterkünften leben, die ursprünglich für die Unterbringung während kurzer Zeit konzipiert wurden, und dass die medizinische Betreuung ungenügend sei. Es stellt sich die Frage, inwieweit diese gesundheitlichen Aspekte des Langzeitbezugs nicht näher untersucht werden sollten.

Literatur

- Baur, Thomas (2009). Die Härtefallregelung im Asylbereich: Kritische Analyse der kantonalen Praxis. Bern: Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH.
- Bodenmann, Patrick et al. (2008). Durcissement des lois sociales et santé des migrants forcés. *Revue medicale Suisse* 3181.
- BFM (2007). Monitoring NEE: Bericht zum 1. Quartal 2007 und zum dritten Jahr Sozialhilfestopp. Wabern: Bundesamt für Migration.
- BFM (2009a). Bericht Monitoring Sozialhilfestopp: Berichtsperiode 2008. Wabern: Bundesamt für Migration.
- BFM (2009b). Monitoring Erweiterter Sozialhilfestopp ab 1.1.2008. Wegleitung zur Erhebung der Nothilfekosten, Version 3.1. Wabern: Bundesamt für Migration.
- BFS (2010). Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS). Jahresbericht 2009. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Holzer, Thomas, Gerald Schneider und Thomas Widmer (2000). Discriminating Decentralization: Federalism and the Handling of Asylum Applications in Switzerland, 1988-1996, *Journal of Conflict Resolution* 44(2): 250-276.
- Kissling-Näf, Ingrid und Sonja Wälti (2006). „Der Vollzug öffentlicher Politiken“ in Ulrich Klöti et al. (Hrsg.). *Handbuch der Schweizer Politik*. 4., vollständig überarbeitete Auflage. Zürich: Verlag NZZ, 527-552.
- Long, J.Scott und Julie H. Ervin (2000). Using heteroscedasticity consistent standard errors in the linear regression model. *The American Statistician* 54: 217-224
- Mueller, Julia, Martina Schmidt, Andrea Staeheli und Thomas Maier (2010). Mental health of failed asylum seekers as compared to pending and temporarily accepted asylum seekers. *European Journal of Public Health* (accepted for publication).
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle (2005). Evaluation der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht. Schlussbericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates.
- Sager, Fritz (2008). Compliance in Federal and Decentralized Implementation Structures: The Case of Swiss Asylum Law. Unpublished Paper, University of Berne.
- Spörndli, Markus, Thomas Holzer und Gerald Schneider (1998). „Diener dreier Herren? Kantonalbehörden und die Vollzugsvielfalt der arbeitsmarktlichen Bestimmungen im schweizerischen Asylrecht.“ *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 4/3, 53-78.
- SODK (Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren) (2007). Empfehlungen zur Nothilfe für ausreisepflichtige Personen (Ausreisepflichtige). Bern.
- Trummer, Muriel (2008). Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende: Überblick zur Ausdehnung des Sozialhilfestopp. Bern: Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH.

Anhang

Liste der interviewten Personen

Bundesamt für Migration:

Eric Kaser und Thomas Lori, Sektion Rückkehrhilfe: 12. Januar 2010.

Urs von Arb, Abteilung Rückkehr: 13. Januar 2010.

Olivier Fassbind, Abteilung Aufenthalt: 20. Januar 2010.

Philipp Haas, Sektion Asien, Mahgreb und naher Osten: 13. Januar 2010.

Kanton Zürich:

Adrian Baumann und Urs Schwarz, Migrationsamt: 18. Januar 2010.

Ruedi Hofstetter und Jürg Schuler, Kantonales Sozialamt: 15. Januar 2010.

Franz Bättig, Kantonspolizei Zürich: 15. Januar 2010.

Thomas Maier, Dr. med., Ambulatorium für Folter- und Kriegsoffer (AFK) Psychiatrische Poliklinik
Universitätsspital Zürich: 3. März 2010 (Telefoninterview).

Kanton Waadt:

Erich Dürst, Christophe Gaillard, Marija Corradini, Thierry Charbonney et Ursula Oertli, Service de la
population, Division asyle: 12. Januar 2010.

Pierre Imhof, directeur EVAM (Etablissement vaudois d'accueil des migrants): 22. Januar 2010.

Pierre Teuscher, Police cantonale vaudoise: 24. Februar 2010.

Kanton Aargau:

Markus Haefeli und Beat Jäglé, Migrationsamt Kanton Aargau: 10. Februar 2010.

Kurt Jenni, Leiter Kantonaler Sozialdienst: 10. Februar 2010.

Corinne Zurflüh, Fachstelle Migration und Beratung (Rückkehrberatungsstelle), Migrationsamt Kanton
Aargau: 24. Februar 2010 (Telefoninterview).

Kanton Bern:

Claudia Ransberger, Vollzugskordinatorin, Migrationsdienst des Kantons Bern: 28. Januar 2010.

Til Margraf, Heilsarmee: 3. Februar 2010.

Joëlle Hediger, Office de consultation sur l'asile (Conseil en vue du retour / Rückkehrberatung), Kirchl-
iche Kontaktstelle für Flüchtlingsfragen: 23. Februar 2010 (schriftliche Beantwortung).

Christian Schelker, Kantonspolizei Aarwangen: 19. März 2010.

Ernst Niederhauser, Dienstchef Ausländer- und Bürgerrechtsdienst der Kantonspolizei Bern: 7. April
2010 (Telefoninterview).

Kanton Freiburg:

Sébastien Poretti, Chef de la section asile et exécution des renvois, Service de la population et des migrants: 2. Februar 2010.

Marie Guisolan, Coordinatrice pour les questions d'asile et de réfugiés, Service de l'action sociale: 2. Februar 2010.

Kanton Graubünden:

Heinz Brand, Beda Egger und Georg Carl, Amt für Polizeiwesen und Zivilrecht: 5. Februar 2010.

Kanton Luzern:

Andreas Regli, Vollzugskoordinator, Amt für Migration des Kantons Luzern: 4. Februar 2010.

Raymond Caduff, Dienststelle Soziales und Gesellschaft, Abteilung Asyl- und Flüchtlingswesen: 9. Februar 2010.