

## Nutzen und Kosten des "Nothilfe-Regimes" 2008 – 2021\*

### Ausgangslage

- Die Nothilfe gem. Art. 12 BV wird Personen in Notlagen auf eigenen Antrag ausgestellt; 2004 wurde die Nothilfe zunächst für Personen mit Nicht-Eintretensentscheid NEE (überwiegend Dublin-Fälle) bis zu deren freiwilligen Ausreise bzw. zwangsweisen Überstellung in den zuständigen Dublin-Mitgliedsstaat konzipiert. 2008 wurde die Massnahme unter Justizminister Blocher auf alle rechtskräftig abgewiesenen Asylsuchenden, sog. NegE, ausgedehnt.
- Was ursprünglich als kurzfristige Massnahme konzipiert war, hat sich in 14 Jahren als Langzeit-Falle entpuppt: in der Nothilfe sind 2021 fast 90% rechtskräftig Weggewiesene (NegE), sog. Langzeit-Nothilfe-BezügerInnen (LAB), aufgeführt; diese Personen befinden sich ein Jahr und länger im "Nothilfe-Regime". Dies bedeutet, dass sie oft über Jahre unter minimalsten finanziellen Bedingungen ausharren, ohne Anrecht auf Arbeit, Bildung oder (soziale) Integrationsmassnahmen.
- Die direkten Kosten des Nothilfe-Regimes werden zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt; pro Person mit „NEE“ zahlt der Bund eine einmalige Pauschale von SFr. 4'000.-, je rechtskräftig weggewiesenen Asylsuchenden (NEGE) werden vom Bund SFr. 6'000.-- an den mit dem Vollzug der Wegweisung betrauten Kanton ausbezahlt. Nach Verbrauch dieser "Nothilfe-Pauschale" gehen sämtliche Kosten zu Lasten der Kantone.
- Sämtliche Zahlen für die folgende Analyse wurden den vom SEM alljährlich publizierten Berichten "Monitoring Sozialhilfe-Stop" entnommen.
- Die Aufschlüsselung der Zahlen zeigt, welche Kosten das Nothilfe-Regime 2008 bis 2021 generiert hat und auf welche Kostenträger sich die Kosten je nach Kanton aufteilen. Nicht oder bloss unzureichend analysiert wird hingegen, ob das auf humanitäre Mindest-Standards ausgelegte System auch wirklich die angestrebten Resultate, nämlich (mehr oder weniger "freiwillige") Ausreisen der Betroffenen in ihre Herkunftsländer zeitigt.
- Sinn und Zweck des Asylsozialhilfe-Stops mit anschliessendem Inkrafttreten des Nothilfe-Regimes ist eine Optimierung der Anzahl Ausreisen nach erfolgtem Nicht-Eintretens- oder Negativentscheid. Die Zahl der tatsächlich erfolgten Ausreisen muss deshalb Kern der zumessenden Wirkung sein. Die Fragestellung dieser Analyse lautet deshalb: Welche Wirkung zeitigen die im genannten Zeitraum finanzierten Massnahmen tatsächlich?

### Ausreisen

- Zwischen 2008 und 2021 waren 57'000 Personen vom Nothilfe-Regime betroffen; 761 Mio Franken wurden von Bund und Kantonen gemäss Monitoring-berichten investiert, wobei die Gesamtkosten (insbesondere für die Kantone) noch um Einiges höher liegen dürften (vgl. Ausführungen unter Kollateralnutzen und -schäden).
- **Trend 1:** Bis 2012 stellt man einen Anstieg sowohl der Nothilfe-Beziehenden wie auch der Ausreisen fest, danach erfolgt eine Stagnation und sogar ein Rückgang (bereits lange vor der Covid19-Pandemie!).
- **Trend 2:** Auch die **Durchschnittswerte** belegen den Trend: Die Zahl der Nothilfe-BezügerInnen sank von durchschnittlich 9'226 p.a. zwischen 2008-2014 auf 7'116 p.a. in den Jahren 2015 und 2021; dies entspricht einem Rückgang von insgesamt 22.9%. Die Durchschnittswerte der Ausreisenden sanken jedoch viel deutlicher: Während in den ersten sieben Jahren 2008 noch 7 Nothilfe-Beziehende pro Tag ausreisten, waren es in der zweiten Berechnungshälfte nur noch 2.6 Personen täglich, der Rückgang der Ausreisen betrug demgemäss 62.4% (die Covidjahre drücken selbstverständlich etwas auf diese Durchschnittszahlen). Lässt man die zwei Pandemiejahre 2020 und 2021 aus der Berechnung weg und vergleicht nur die Durchschnittswerte der Jahre 2008 - 2019, so ergibt sich ein Rückgang der Nothilfebeziehenden um 23% gegenüber einem Rückgang *der Ausreisen* um 45%.

Insgesamt kann also sowohl mit wie auch ohne Pandemieauswirkungen festgestellt werden: Das Kernziel einer hohen Zahl von Ausreisen wird verfehlt, die Wirksamkeit der Massnahmen für das Ziel „Ausreisen“ nimmt über die 12, bzw. 14 Jahre deutlich ab.

- **Trend 3:** Wesentlich für die Messung der Gesamtwirkung ist, dass zwischen Ausreisen von Personen mit NegE ins Herkunftsland und solchen mit NEE (überwiegend "Dublin-Fällen") unterschieden werden muss. Während das Ziel realisierter Ausreisen innerhalb der Dublin-Mitgliedsstaaten noch zu funktionieren scheint, ist dies für abgewiesene Asylsuchende und die wenigen NEE-Fälle (ausserhalb des Dublin-Systems) keineswegs der Fall.
- **Trend 4:** Die **Langzeit-Nothilfe-Beziehenden (LAB)** machen den Unterschied. Wenn man die Anzahl BezügerInnen daraufhin untersucht, wie lange sie im Nothilfe-Regime verbleiben, so stellt man klar fest, dass der Anteil der Personen, welche länger als ein Jahr Nothilfe beziehen muss, sich in den 14 Berichtsjahren auf einem hohen Niveau stabilisiert hat. Deren Zahl steigt sogar leicht an. Somit muss davon ausgegangen werden, dass das Gros der Nothilfe-BezügerInnen in den sog. "Rückkehrzentren" mittlerweile aus LAB besteht. Der Anteil ist von einem Drittel anfangs des vergangenen Jahrzehnts auf 87% im Jahr 2021 angestiegen, d.h. fast 9 von 10 NothilfebezügerInnen sind mittlerweile LAB, und die sog. "Rückkehrzentren" verkommen damit mehr und mehr zu "AufbewahrungsOrten" mit menschenrechtlich höchst fragwürdigen Bedingungen. Rund 40% dieser LAB sind Frauen und Kinder, deren Möglichkeiten unterzutauchen oder unkontrolliert in ein Nachbarland ausweichen zu können begrenzt sind. Sie sind besonders verletzlich, und sie lassen die Wirkungslosigkeit des "Nothilfe-Regimes" besonders deutlich zu Tage treten. Eine Trendwende ist hier nicht absehbar.

**Fazit:** Während die Ausreisen im Rahmen von Dublin noch einigermaßen „funktionieren“, lassen sich die sehr viel kostspieligeren Rückreisen nach einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid (NEGE) trotz massivem administrativem und wirtschaftlichem Druck kaum erzwingen. Gerade einmal knapp eine Person mit negativem Asylentscheid pro Tag konnte zwischen 2016 und 2021 noch zur Ausreise bewegt werden. Der Aufwand mit langfristigem Aufenthalt der Betroffenen am verfassungsmässigen Minimum, verbunden mit diversen Zwangsmassnahmen (Gefängnisaufenthalte, Eingrenzungen, begleitete Sonderflüge, etc.) produziert zwar enormen verwaltungstechnischen Aufwand und noch mehr menschliches Leid, zeitigt aber nur äusserst unbefriedigende Rückkehr-Ergebnisse.

## Kosten

- **Fakt 1:** Mit der deutlich sinkenden Zahl von Asylsuchenden und parallel dazu Nothilfe-BezügerInnen verringerten sich zwischen 2008 und 2021 zwar sowohl die jährlichen *Durchschnittskosten* wie auch die Kosten pro Kopf und Jahr (von sFr. 7'750 zwischen 2008-2014 auf sFr. 5'221.- zwischen 2015 und 2021). Die Kosten pro Ausreise hingegen stiegen von sFr. 28'000.- auf sFr. 38.000.-- um +38% (!) markant an.
- **Fakt 2:** In den in den Monitoring-Berichten ausgewiesenen Gesamtkosten von 761 Mio Franken sind sog. "Kollateralkosten" wie situationsbedingte KK-Kosten, Sicherheitskosten, etc. nicht mit eingerechnet (nähere Ausführungen hierzu unter "Kollateralnutzen und -schäden").
- **Fakt 3:** Die gegenüber der ersten Zeitperiode (sinkenden) Kosten pro Kopf in den zweiten sieben Jahren sind trügerisch, da immer mehr Personen länger als 1 Jahr bis mehrere Jahre in der Nothilfe verbleiben. Mit der jährlichen Neuberechnung wird nicht transparent gemacht, dass sich die Kosten für LAB nach Abgeltung der einmaligen Nothilfe-Pauschale von SFr. 6'000.-- durch den Bund bei Langzeit-Nothilfe-Beziehenden für die Kantone immer weiter summieren.

**Fazit:** Ob die mehr als ¾ Milliarden Franken Nothilfekosten angesichts des dürtigen Resultats als angemessen oder aber als zu hoch eingestuft werden, überlassen wir der politischen

Meinungsbildung. Die Analyse der Monitoring-Berichte hat den Autor zumindest überrascht, insbesondere da es sich bei den 761 Mio Franken noch nicht einmal um die tatsächlichen Gesamtkosten handelt (s. unten).

### **Kollateralnutzen und –schäden?**

- Um das erklärte politische Ziel, nämlich die (mehr oder weniger "freiwillige") Rückkehr ausreisepflichtiger Personen in ihre Herkunftsländer zu erreichen, soll das "Nothilfe-Regime" der Abschreckung und Vergrämung der Betroffenen dienen. Die Rückkehrhilfe im Fall einer "freiwilligen" Ausreise soll hingegen einen positiven Anreiz darstellen. Die Wirkung der Rückkehrhilfe auf die Anzahl der Ausreisen wird aus den Berichten jedoch kaum ersichtlich, da die Monitoring-Berichte verwaltungsorientiert und nicht wirkungsorientiert ausfallen.
- Die sinkenden Asyl- und Nothilfezahlen zwischen 2017 und 2021 sind internationalen Entwicklungen geschuldet; sie können nur sehr bedingt als Indikator für die Wirksamkeit des Nothilfe-Regimes herangezogen werden. Dieser Trend wird sich spätestens 2022 wieder umkehren.
- Nicht oder unvollständig in den Berechnungen enthalten sind die langfristigen Folgekosten der Langzeit-Nothilfe; hierbei sind insbesondere steigende Kosten bei der Gesundheitsversorgung (z.B. stationäre Spital- und Psychiatrie-Aufenthalte), aber auch Kosten aus dem Bereich der (Klein)Kriminalität und Admini-strativhaft zu nennen. Die mit Sicherheit nicht unbedeutenden Gesundheitskosten tauchen in den Monitoring-Berichten als Kostenart zwar auf, jedoch primär über die Beiträge an die Kollektivversicherungen. Viele effektive Kosten werden jedoch externalisiert und verteuern indirekt die Leistungen anderer privater und öffentlicher Leistungsträger, z. B. der Krankenkassen, etc.
- Insgesamt 12 Kantone (also knapp die Hälfte) haben 2021 bereits alle „Reserven“ aufgebraucht, welche sie aus den vom Bund bezahlten Nothilfe-Pauschalen bilden konnten. Diese defizitären Kantone haben insgesamt fast *200 Millionen sFr.* „Schulden“ angehäuft. Darunter sind viele bevölkerungsmässig bedeutende Kantone wie Zürich, Bern, Waadt, das Wallis oder der Kanton Aargau. Von den zehn bevölkerungsreichsten Kantonen haben nur noch St. Gallen, Luzern, das Tessin, und der Kanton Fribourg Reserven aus den Bundesbeiträgen übrig. Dabei ist zu beachten, dass gemäss den Berichten auch *„Kosten der Kantone im Zusammenhang mit der Administration von ausreise-pflichtigen Personen (Verwaltung, Betreuung, Schule, Polizei, usw.) nicht in den Gesamtkosten des Monitorings Sozialhilfestopp erfasst sind.* Das Ungleichgewicht einer *auf Bundesebene verfüigten Massnahme* zu Lasten der für die Umsetzung zuständigen Kantone dürfte sich deshalb in Zukunft noch stärker in den Kantonsfinanzen niederschlagen.
- Der der Wirtschaft und Gesellschaft durch jahrelangen Verbleib von jungen, gesunden und arbeitswilligen und -fähigen Menschen in der Nothilfe festsitzenden Personen entgangene Nutzen bzw. zugefügte Schaden lässt sich den Monitoring-Berichten ebenfalls nicht entnehmen. So wird die Frage nicht einmal angetönt, welchen Nutzen die zahllosen Lehrlinge, welche ihre Ausbildung nach dem rechtskräftig gewordenen Wegweisungsentscheid hatten abrechnen müssen, in den vergangenen Jahren für ihre Lehrbetriebe und die Gesellschaft hätten erbringen können, oder wie hoch der durch plötzliche Lehrabbrüche oder das oft unvermittelt wirksam gewordene Arbeitsverbot verursachte Schaden für die Arbeitgeber ausgefallen ist.

### **Gesamtfazit und Schlusswort**

- Das politische Ziel der Asylpolitik der vergangenen 14 Jahre wäre es, möglichst viele Menschen mit rechtskräftigem Wegweisungsentscheid innert nützlicher Frist zur Ausreise in den zuständigen Dublin-Staat oder zur Rückkehr in ihre Herkunftsländer zu „motivieren“. Das Instrument hierzu bestand in der "optimierten „Abschreckung“ in Gestalt des Nothilfe-Regimes, gepaart mit dem positiven Anreiz der sog. Rückkehrhilfen bei freiwilliger Ausreise. Es wäre interessant diese Hilfen mittels genauer Analyse auf ihre Wirksamkeit hin zu

überprüfen. Dazu fehlen hier Platz, Zeit und Mittel, im „Monitoring Sozialhilfestopp“ fehlt diese Perspektive ebenfalls fast gänzlich.

Es erstaunt schon, dass der Wirkmechanismus Nothilfe/Rückkehrhilfen in den Monitoringberichten kaum eine Rolle zu spielen scheint. Wirkungen werden ohnehin kaum je kommentiert oder hinterfragt, und ob das Nothilfe-Regime tatsächlich die intendierte abschreckende Wirkung entfaltet, muss angesichts der vorliegenden Zahlen stark bezweifelt werden.

- Ein Monitoring müsste zudem auch indirekte Kosten und Nutzen transparent ausweisen. Wir haben bereits darauf hingewiesen, dass es externe Kosten gibt, die in der Monitoring-Rechnung nirgends auftauchen. Wie verhält es sich beispielsweise mit den Kosten für stationäre Aufenthalte in der Psychiatrie à SFr. 700 - 800 je Tag, welche zwar in den Gesamtrechnungen der Krankenkassen zu Buche schlagen, die aber in den Monitoring-Berichten nicht erscheinen? Oder wie verhält es sich mit sog. nothilfebedingten Delikten wie schwarz fahren, Kleindiebstählen oder Anzeigen wegen Verstössen gegen das AIG, welche zwecks Abgeltung der von den Staatsanwaltschaften dafür verhängten Geldstrafen schlussendlich in Haftstrafen à SFr. 350.-- pro Tag und Person umgewandelt werden müssen? Nicht nur, dass diese Zusatzkosten samt und sonders zu Lasten der Kantone gehen. Diese Gerichts- und Verwaltungskosten aller Art belasten zwar die Allgemeinheit, ohne aber die dem Wähler und Steuerzahler versprochenen Resultate zu zeitigen. Stattdessen werden sie in den Monitoring-Berichten schlicht unterschlagen.
- Wir haben deutlich machen können, dass das Verhältnis zwischen den Massnahmen des Nothilfe-Regimes, dessen Kosten und den daraus resultierenden Ausreisen sehr kritisch zu würdigen ist. Dass mit einem so grob geschmiedeten Schwert wie dem Nothilfe-Regime relativ wenig Wirkung erzielt wird, konnten wir anhand weniger exemplarischer Zahlen aufzeigen.  
Auch aus wirtschaftlicher Perspektive wäre es deshalb an der Zeit, das Konzept einer eingehenden Prüfung zu unterziehen. Die für die „Nothilfe“ reichlich verwendeten Mittel werden mit dem gegenwärtigen Instrument kaum ökonomisch effektiv eingesetzt, sodass sich Alternativen unweigerlich aufdrängen.
- Was die „Altlasten“ (altrechtliche Fälle, welche nun bereits seit Jahren als LAB unter dem Nothilfe-Regime leben müssen) anbelangt, müsste dringend ein Ausweg aus der momentanen Sackgasse gefunden werden. Mit der in der Frühjahrssession 2023 im Parlament debattierten **Motion 21.3187**: „Ausserordentliche humanitäre Aktion für Nothilfe beziehende Personen aus altrechtlichen Verfahren“<sup>1</sup> würde eine einfache, sauber definierbare Massnahme ergriffen mit der Chance, neue, für alle Seiten produktivere Lösungen zu erproben.

Niederscherli, 3. März 2023  
Jürg Schneider, Prof.Dr.rer.pol.\*  
3145 Niederscherli  
[nolitsch@bluewin.ch](mailto:nolitsch@bluewin.ch)  
079 596 06 77

\*Als Basis unserer Berechnungen dienten die 14 Berichte „Bericht Monitoring Sozialhilfestopp| Berichtsperioden 2008 bis 2021, herausgegeben vom Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD, SEM, Direktionsbereich Asyl, Abt. Subventionen. Für die Jahre 2019-2021 berücksichtigten wir nur die Berichte|“altrechtliche Fälle“. Dieser Bericht ist eine Zusammenfassung des längeren, mit genauen Quellenangaben versehenen Berichts, desselben Autors, Jürg Schneider|Niederscherli. Ich danke Annelies Müller, Jegenstorf, für die Durchsicht und Kürzung auf das Wesentliche.

---

<sup>1</sup> Motion 21.3187 „Ausserordentliche humanitäre Aktion für Nothilfe beziehende Personen aus altrechtlichen Verfahren“ vergl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20213187>

