

März2004

Infoblatt *Special*

NEE - FÜRSORGESTOPP

Liebe Mitarbeiterin, lieber Mitarbeiter

Im Zusammenhang mit den per 1. April 2004 gültigen Gesetzesänderungen bezüglich Nicht-eintretensentscheiden bei Asylgesuchen veröffentlicht die Informationsstelle der Asyl-Organisation Zürich ein Infoblatt *Spezial*. Wir erläutern darin die neue Regelung mit besonderer Berücksichtigung des sogenannten Fürsorgestopps und der Auswirkungen auf die Praxis der Asyl-Sozialarbeit im Kanton Zürich.

Dieses Infoblatt *Spezial* ist also ein aktueller Update für Sie als Mitarbeitende der Asyl-Organisation Zürich und gleichzeitig eine klärende Darstellung des zur Zeit wenig übersichtlichen Themenbereichs NEE – Fürsorgestopp.

Mit freundlichem Gruss

Asyl-Organisation Zürich

sig. Thomas Kunz, Direktor

NEE -FÜRSORGESTOPP

Inhalt

1.	NEE -Das Wichtigste in Kürze	3
2.	NEE –Was bedeutet das?	
3.	Neue NEE	
3.1.	Fürsorgestopp ab dem 1. April 2004	
3.2.	Im Kanton Zürich ausschliesslich zentrale Vorkehrungen	4
3.3.	Konsequenzen des Fürsorgestops für die Praxis? <ul style="list-style-type: none">○ Kollektivunterkünfter der 1. Phase○ 2. Phase Stadt Zürich/Gemeindemandate	
3.4.	Fälle für neue NEE –Personen nach dem 1. April selbständig anzuwenden...	5
4.	Alte NEE	
4.1.	Übergangsregelung bis Ende 2004	
4.2.	Konsequenzen des Fürsorgestops für die Praxis? <ul style="list-style-type: none">○ Kollektivunterkünfter der 1. Phase○ 2. Phase Stadt Zürich/Gemeindemandate	6
5.	Unbegleitete Minderjährige MNA und Verletzte Personengruppen	7
6.	Was sich in Sachen NEE nun abspielen wird oder kann... <ul style="list-style-type: none">○ NEE-Nothilfezentrum○ NEE-Identifizierung○ Zugangshürden zur NEE -Nothilfe○ Rückgang von Asylgesuchen und NEE -Entscheiden○ Gerichtsentscheide zur NEE -Nothilfe○ Kostenverlagerungen und Monitorings○ Folgen langfristiger Nothilfe○ Option ANAG -Fall statt NEE -Fall○ Fürsorgestopp bald auch bei negativem Asylentscheid?	8
7.	Die Asyl -Organisation Zürich informiert und nimmt Stellung	9

Im Inhaltsverzeichnis ist der Übersichtlichkeit halber eine Nummerierung. Der nachfolgende Text verzichtet darauf.



NEE -Das Wichtigste in Kürze

- Die neue Nichteintretensentscheid NEE -Regelung gilt ab dem 1. April 2004.
 - Die wichtigste Konsequenz: Fürsorgestopp bzw. nur noch Nothilfe auf Antrag für Asylsuchende Personen mit einer rechtskräftigen NEE.
 - "Neue NEE -Personen" – mit NEE -Entscheid nach dem 1. April 2004:
Rund 80% von ihnen sollen nach Einschätzung des BFF mit rechtskräftig abgeschlossenen Verfahren von den Empfangsstellen weggewiesen werden.
Rund 20% werden wegen längerer Verfahrensdauer einem Kanton bzw. einer Asylunterkunft zugewiesen und von dort mit Eintritt der Rechtskraft weggewiesen.
 - "Alte NEE -Personen" – mit NEE -Entscheid vordem 1. April 2004:
Übergangsregelung für das Jahr 2004: Maximal 9 -monatige Frist bis zur individuellen Aufhebung der Asyl -Sozialhilfe-Unterstützung.
-

NEE – Was bedeutet das?

NEE ist im Asylbereich die Abkürzung für Nichteintretensentscheid. – Hat eine Asylsuchende Person einen NEE, meint dies, dass auf ihr Asylgesuch nicht eingetreten wurde, und dass dies die Schweiz unverzüglich zu verlassen hat.

Personen mit einer NEE halten sich ab Datum der Rechtskraft illegal in der Schweiz auf. Sie unterstehen dann nicht mehr dem Asyl -, sondern dem Ausländergesetz, dem ANAG. Das bedeutet, dass die Behörden gegen sie ein Verfahren wegen illegalem Aufenthalt eröffnen und sie in Ausschaffungshaft setzen können.

Neue NEE: Fürsorgestopp ab dem 1. April 2004

Wie gesagt: *Für Personen mit einer rechtskräftigen Nichteintretensentscheid... und einer rechtskräftigen Wegweisungsentscheid gelten die Bestimmungen des ANAG.* (AsylG Art. 44a, neu). Diese Gesetzesänderung bedeutet auch, dass Personen mit einer NEE zukünftig nicht mehr von der Asyl -Sozialhilfe unterstützt werden.

Der Fürsorgestopp für die neuen NEE -Fälle tritt am 1. April 2004 in Kraft. Ab diesem Datum erhalten die Betroffenen keine Sozialhilfe mehr. Sie können lediglich im Sinne von Art. 12 der Bundesverfassung eine minimale Nothilfe beantragen. Diese umfasst Verpflegung, Unterbringung, Bekleidung und eine medizinische Notversorgung.



Neue NEE: Im Kanton Zürich ausschliesslich zentrale Vorkehrungen

Zur Zeit liegt im Kanton Zürich noch keine definitive Einführungsverordnung für den Umgang mit der neuen NEE - Situation vor. Auch der Bund veröffentlicht seine nationalen Verordnungen erst gegen Ende März 2004. – Einige Zürcher Grundsatzentscheide liegen aber heuteschon fest:

- Die kantonale Direktion für Soziales und Sicherheit trifft für die Aufgaben im Zusammenhang mit NEE - Personen zentrale Vorkehrungen. Dazu gehören eine zentrale Anlaufstelle zur Identitätsabklärung (Migrationsamt) sowie eine zentrale NEE - Unterbringungs- und Nothilfestruktur.
- Die kantonalen Behörden vergütendementensprechend weder an Gemeinden noch an Institutionen (ausgenommen medizinische Notfälle) anderweitige Aufwendungen im Zusammenhang mit nicht zugewiesenen NEE - Personen.

Neue NEE: Konsequenzen des Fürsorgestopps für die Praxis?

Kollektivunterkünfter 1. Phase

Die Bundesbehörden beabsichtigen in Zukunft 80% der NEE - Entscheide bereits in den Empfangsstellen rechtskräftig zu fällen und die Betroffenen auch von dort wegzuweisen. Bei etwa 20% wird ein schneller Verfahrensabschluss aber aus verschiedenen Gründen nicht möglich sein.

Das heisst, uns werden auch dem 1. April 2004 weiterhin vereinzelt "neue" NEE - Personen zugewiesen. Diese sind – falls wir von der kantonalen Platzierungsstelle eine entsprechende schriftliche Mitteilung erhalten – darüber zu informieren, dass wir die Unterstützungsleistungen des Durchgangszentrums nur bis zum Zeitpunkt, da ein ausstehender NEE - Entscheid rechtskräftig wird, gewähren können.

Für die Anordnung von Massnahmen wie die Wegweisung aus einem Durchgangszentrum oder der Transfer in die zentrale NEE - Struktur sind in jedem Fall die kantonalen Stellen verantwortlich. Solange eine NEE - Person einem Durchgangszentrum offiziell zugewiesen ist, behandeln wir sie in der Betreuung gleich und führen sie in der Administration – solange keine anderslautende schriftliche Anweisung vorliegt – entsprechend den geltenden Regelungen.

Auf die mit einer praktischen Wegweisung aus einem Durchgangszentrum verbundenen Schwierigkeiten für die Betreuung gehen wir unten ein.

2. Phase Stadt Zürich / Gemeindefürsorge

Aller Voraussicht nach wird die 2. Phase zukünftig keine "neuen" NEE - Personen mehr zugewiesen erhalten.



FallsichneueNEE -Personennachdem1.Aprilselbständiganunswenden...

Im Verlaufe des Monats April 2004 werden die ersten Personen im neuen NEE -Modus aus den Bundes -Empfangsstellen entlassen. Die Anweisung an sie lautet, die Schweiz unverzüglich zu verlassen, woudwie sei ihre Sache. –Mit auf den Weg erhalte sie eine SBB -Tageskarte.

Ein Teil von ihnen wird im Hauptbahnhof Zürich aussteigen. Ein Teil von diesen wird sich hier irgendwie durchschlagen, ein anderer früher oder später um Unterstützung zur Existenzsicherung nachsuchen. Da können Einrichtungen des Asylbereichs als Anlaufstellen nahe liegend sein. –Unsere Aufgabe ist es in diesem Fall, abzuklären ob Hinweise auf einen NEE vorliegen und falls ja, die Person an das Migrationsamt weiter zu verweisen. Die Asyl-Organisation Zürich selbst kann diesen Personen gegenüber keine weiteren Leistungen erbringen.

AlteNEE:ÜbergangsregelungbisEnde2004

Die Artikel 44a (*siehe oben*) ... gelten auch für Nichteintretensentscheide, die ... vor Inkrafttreten dieses Gesetzes (*1. April 2004*) rechtskräftig wurden. Die Kantone erhalten jedoch bis längstens neun Monate nach Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung eine Unterstützung ..., wenn das Bundesamt für Flüchtlinge bis zum Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung die Kantone beim Vollzug der Wegweisung unterstützt hat. (*Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 19. Dez. 2003*)

Das heisst, auch die etwa 1'300 Personen mit einem NEE, welche gemäss Angaben des Migrationsamts heute im Kanton Zürich in Strukturen der 1. und 2. Phase leben, werden bis Ende 2004 von dem vom Bund finanzierten Asyl -Sozialhilfeausgeschlossen.

AlteNEE:KonsequenzendesFürsorgestoppsfürdiePraxis?

Die genannte Anzahl macht eine Umplatzierung aller betroffenen Personen in die Strukturen der Nothilfe unmöglich. Sie verbleiben in denjenigen Strukturen, in welchen sie sich am 1. April 2004 aufhalten. In einzelnen Fällen wird eine Zuweisung in die Nothilfestrukturen möglich sein. (Ergebnis der Vernehmlassung zur kantonalen Einführungsverordnung, Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich, März 2003).



Kollektivunterkünften der 1. Phase

Hinsichtlich der "alten" NEE - Personen, die heute in unseren Einrichtungen wohnen, lautet die Devise also: (1) Vorläufig abwarten. (2) Die formalen Entscheidungen treffen die zuständigen kantonalen Behörden. Sie sind für die Anordnung von Massnahmen wie der Transfer in eine NEE-Struktur oder die Wegweisung aus einem Durchgangszentrum verantwortlich.

Solange eine NEE - Person in einem Durchgangszentrum offiziell zugewiesen ist, wird sie in der Betreuung gleich behandelt und in der Administration entsprechend den geltenden Regelungen geführt. – Eventuelle zukünftige administrative Änderungen werden die kantonalen Behörden schriftlich bekanntgeben.

Schwierig wird es für uns, wenn wir BewohnerInnen, die bereits Monate im Durchgangszentrum verbracht haben, auf die Strasse stellen müssten – einfach mit dem Verweis auf "ihren" NEE und den für sie gültig werdenden Fürsorgestopp. Neben der unter Umständen kritischen Durchführung bliebe uns dann die Aufgabe, die betroffene Personen über die Möglichkeiten der NEE - Nothilfe-Unterstützung zu informieren.

Von einer solchen Massnahme unter Umständen einmal betroffen sind in unseren Einrichtungen rund 200 Personen, darunter auch einige Familien.

2. Phase Stadt Zürich / Gemeindefürsorge

Bezüglich der "alten" NEE - Personen gilt auch hier die grundsätzliche Devise: (1) Vorläufig abwarten. (2) Die formalen Entscheidungen bezüglich Personen mit NEE treffen die zuständigen kantonalen Behörden. Sie – und nicht wir – sind über den individuellen Verfahrensstand im Wegweisungsvollzug der Personen mit NEE informiert.

Solange NEE - Personen einer Gemeinde zugewiesen sind, werden sie dort in der Beratung und Unterstützung wie die Personen des Asylbereichs behandelt und administrativ wie bisher weitergeführt.

Im Falle einer personenbezogenen schriftlichen Mitteilung durch die kantonalen Behörden wird die folgende Regelung in Kraft treten: *Personen mit NEE, die nach 1. April 2004 in den Strukturen der zweiten Phase verbleiben, können die Gemeinden mit dem Kanton nach den ordentlichen Asylansätzen abrechnen. Konkret haben dazu Unterstützungsanzeigen und Einzelrechnungsaufträge auf den Formularen X und Y der Abt. Öffentliche Sozialhilfe des Kantons Soziales zu erstellen, wobei unter Anwesenheitsstatus "NEE" zu vermerken ist.* (RR Jeker, EP 2003 - Kantonale Umsetzung, Schreiben an die Stadt – und Gemeinderäte des Kantons Zürich, März 2003).

Schwierig würde es aus Sicht der Sozial – und Wohnberatung dann, wenn KlientInnen, die als Personen der 2. Phase meistens seit mehreren Jahren in der Schweiz leben, mit dem Hinweis auf "ihren" NEE auf die Strasse gestellt werden müssten. Unserer Einschätzung nach wäre die Massnahme trotz Möglichkeit einer alternativen NEE - Nothilfe-Unterstützung kaum durchzusetzen.



Das Fürsorgestopp -Szenario für alte NEE der 2. Phase betrifft in der Asyl -Organisation Zü - rich zahlenmässig nur wenige. In der Stadt Zürich handelt es sich um insgesamt rund 30, in den Man datsgemeinden um rund 40 NEE - Personen. Ein Teil davon sind Familien.

Unbegleitete Minderjährige MNA und Verletzliche Personengruppen

Besondere Regelungen gelten gemäss den bisherigen Verordnungsentwürfen für unbegleitete Minderjährige. Für sie wird es b ei NEE keinen Fürsorgestopp geben.

Bezüglich anderen *Personengruppen mit besonderen Schutzbedürfnissen* wie Ältere, Kranke, Schwangere, Alleinerziehende will die kantonale Direktion für Soziales und Sicherheit keine besonderen Strukturen errichten. – *Die E inführungsverordnung schliesst (aber) nicht aus, dass die zuständigen Stellen im Einzelfall jederzeit adäquate Lösungen suchen können.* (Er - gebnis der Vernehmlassung zur kantonalen Einführungsverordnung, Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zü r ich, März 2003).

Was sich in Sachen NEE nun abspielen wird oder kann...

NEE-Nothilfezentrum

Im Rahmen der zentralen kantonalen Massnahmen für die zukünftige NEE -Nothilfe-Praxis wird sich vorerst eine bestehende, von der ORSS Service AG geführte Notunter - rkunft des Asyl - bereichs auf einen Namenwechsel und gewisse administrative Änderungen vorbereiten. An - sonsten – was die betrieblichen Vorkehrungen anbelangt – wird diese neue NEE -Nothilfe-Struktur ähnlich wie eine Asyl -Notunterkunft weitergeführt. Es ging dort ja bisher ebenfalls um die minimale Existenzsicherung.

NEE-Identifizierung

Als Männer und Frauen, die sich gar nicht mehr in der Schweiz aufhalten sollten, erhalten Personen mit NEE zukünftig von den Empfangsstellen keine Ausweispapier mehr. – Bei Be - darfsollensie bei einer erneuten Identitätsabklärung im kantonalen Migrationsamt wieder als solche erkannt werden. Eine dafür zuständige Abteilung vergleicht ihre Fingerabdrücke mit der entsprechenden Empfangsstellen -Datenbank.

Um aber keinen *unerwünschten Anschein einer Duldung oder gar einer Anwesenheitsberech - tigung zu erwecken*, werden auch die kantonalen Behörden den NEE -Personen keinerlei Aus - weis ausstellen.



Zugangshürden zur NEE -Nothilfe

EineventuellerNEE -Nothilfebezügerbzw.eine –bezügerinwirdwiegesagtzuersteinemer - kennungsdienstlichenVerfahrenunterzogen.Möglichsin daucheinegleichzeitigeAnklage undStrafewegenillegalemAufenthalt.EbenfallsmöglichistdieunverzüglicheAnordnung vonZwangsmassnahmenbzw.dieEinweisung ineinAusschaffungsgefängnis. –Eswirdzu sehensein,wiehochdieseHürdenzurNEE -NothilfeinderPraxisgezogenwerden,und welcheeventuellabschreckendenWirkungendavonausgehen.

Rückgang von Asylgesuchen und NEE -Entscheiden

Esisteine langjähr ige europäische Erfahrung, dass Verschärfungen in einernationalenAsyl - gesetzgebung bei den Gesuchszahlen kurzfristig zu "Erfolgen" führen können. – So setzte auch hier bereits mit der Ankündigung der neuen Massnahmen im Herbst 2003 eine gewisse Trendwende ein: Der aktuelle Rückgang bei den Asylgesuchen ist in der Schweiz etwas mar - kanter als in umliegenden Ländern.

Eszeichnetsich auch ab, dassNEE -Entscheiden unnicht –wievonvielen befürchtet –häufi - gergefällt werden, sondern im Gegenteil eher wie der abnehmen. Dies weil die Schlepper -Or - ganisationen ihre "KlientInnen" auf die veränderte Situation hinweisen, und weil das kritische juristische Augenmerk in besonderem Mass auf diese Verfügungs - bzw. Urteilsform gerichtet ist.

Gerichtsentseide zur NEE-Nothilfe

Kritische Anwälte des Migrationsbereichs dürften anhand von Einzelfällen die Praxis der NEE-Nothilfe juristisch anfechten. Damit sind in absehbarer Zukunft entsprechende gericht - liche Leitentscheide zum Zugang und zur Ausgestaltung der Nothilf e in der Schweiz zu er - warten.

Kostenverlagerungen und Monitorings

Auch wenn zum tatsächlichen Ausmass der Auswirkungen des NEE -Fürsorgestopp-Pro - gramms sehr unterschiedliche Prognosen im Raum stehen, eines lässt sich sicher festhalten: Die nationalen As ylkosten werden mit dem Entlastungsprogramm 2003 sinken. In Kantonen und Gemeinden hingegen entstehen neue Mehrkosten. – Ob die Gesamtbilanz unter dem Strich dann überhaupt positiv ausfällt, sind sich manchegarnicht sicher.

In Ergänzung zu einem übergeo rdneten Monitoring des Bundes und der Kantone führt das Departementcontrolling des Sozialdepartements der Stadt Zürich ein eigenes NEE -Monito - ring-Projekt durch, welches die direkten und indirekten Kosten, die in der Stadt Zürich an - fallen, soweit möglich erfassen soll.



Folgen langfristiger Nothilfe

Heute noch kein Thema, in einigen Monaten jedoch sehr wohl, sind die Folgen und Probleme, welches ich im Zusammenhang mit einer individuell lange andauernden Nothilfe-Situation ergeben. Die Erfahrungen aus der praktischen Arbeit mit Asyl Suchenden gebieten die Frage: Wie werden sich NEE -Nothilfe-BezügerInnen nach Monaten oder Jahren auf dem absoluten Existenzminimum durch das Lebens schlagen?

Option ANAG - Fall statt NEE - Fall

Um Härtefälle und unter Umständen unnötige Schwierigkeiten zu vermeiden, hätten die kantonalen Behörden bei länger anwesenden "alten" NEE -Personen die Möglichkeit, diese administrativ insogenannte ANAG -Fälle umzuwandeln und im Rahmen der kantonalen Sozialhilfe zu finanzieren. Damit könnten in einzelnen Fällen bestehende Lebensstrukturen erhalten bleiben.

Fürsorgestopp bald auch bei negativem Asylentscheid?

Ein von CVPP Parlamentariern initiiertes Vorstoss zielt darauf ab, auch Asyl Suchende mit negativem Asylentscheid wie solche mit NEE zu behandeln. – Gelingtes, für diese Ausweitung des Fürsorgestopps eine parlamentarische Mehrheit zu gewinnen, wird sich das Schweizer Asylwesen in absehbarer Zeit deutlich verändern.

Die nationalrätliche Spezialkommission zum EP 2003 reichte bereits im Dezember 2003 unter dem Titel *Asylbewerber. Gleichbehandlung* folgende Motion ein: *Der Bundesrat wird beauftragt, das Asylgesetz (Art. 44a) ... so zu ändern, dass in bezug auf Nothilfe rechtskräftig abgewiesene Asylbewerber den Personen mit einem NEE gleichgestellt werden. Damit soll der im EP 2003 vorgenommene Paradigmenwechsel in einem zweiten Schritt vollständig umgesetzt werden.*

Anfang März 2004 beantragte der Bundesrat die Annahme der Motion. – Diskutiert wird sie anlässlich der Sondersession zur Asylgesetzrevision Anfang Mai 2004.

Die Asyl -Organisation Zürich informiert und nimmt Stellung

Als Zürcher Fachorganisation waren wir massgeblich an den Antworten der Stadt Zürich wie auch der schweizerischen Städteinitiative zu den einzelnen Vernehmlassungen im NEE -Gesetzgebungsprozess beteiligt. Der Zürcher Stadtrat – wie übrigens auch der Regierungsrat des Kantons Zürich – lehnten und lehnen die Massnahmen des Entlastungsprogramms 2003 zum Asylbereich aus sozial - und finanzpolitischen Gründen klar ab. Bisher ohne Erfolg.

Im Asylbereich gelten wir als Fachleute für die öffentliche Sozial - und Obdachlosenhilfe. Hinsichtlich der praktischen Aspekte der neuen NEE -Fürsorgestopp-Regelung fragen uns deshalb Behörden und Medien schaffende immer wieder um Auskünfte und Einschätzungen an. – In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass die Rundschau des Schweizer Fernsehens SFDRS I am 31. März 2004 einen längeren Bericht zum Thema ausstrahlt.