

Vorlage an den Landrat

**Bericht zum Postulat [2021/538](#) «Anpassung der Bundesvergütungen Nothilfepauschalen»
2021/538**

vom 25. Juni 2024

1. Text des Postulats

Am 2. September 2021 reichte Caroline Mall das Postulat 2021/538 «Anpassung der Bundesvergütungen Nothilfepauschalen» ein, welches vom Landrat am 29. September 2022 mit folgendem Wortlaut überwiesen wurde:

Nothilfepauschalen des Bundes müssen angepasst werden

Seit der letzten Asylgesetzrevision vergütet der Bund den Kantonen die Aufwendungen für abgewiesene Asylsuchende sowie für Personen deren Gesuch erst gar nicht eintritt (NEE) mit einer vierstufigen Pauschale.

Nothilfepauschalen des Bundes (2021)

Dublin-Verfahren CHF 396.-

Beschleunigtes Verfahren CHF 1'995.-

Erweitertes Verfahren CHF 5'953.-

Übrige CHF 4'028.-

Die Ausgaben für das Jahr 2020 beliefen sich für unseren Kanton Basel-Landschaft auf rund CHF 2.1 Mio. bei einer Gesamtvergütung des Bundes für diesen Bereich von CHF 606'194.--. Wir deklarierten also einen Verlust von rund CHF 1'493'806.--.

Aufgrund verschiedener Faktoren ist die Zahl der Personen, die sich im Kanton Basel-Landschaft mit Nothilfeunterstützung aufhalten, in den letzten Jahren stetig gestiegen und ein Ende ist nicht abzusehen. Trotz dieser Entwicklung hat der Bund die Nothilfepauschalen zu Gunsten der Kantone bis Dato nicht angepasst.

Der Bund führt ein regelmässiges Monitoring über die Kosten der Kantone; mit diesem Monitoring ist auch eine regelmässige Überprüfung der Aufwand- und Ertragssituation verbunden, die eigentlich eine allfällige Anpassung der Vergütungen bei Unter- oder Überdeckung verlangt.

Ich denke wir alle sind daran interessiert alles Nötige zu unternehmen, dass eine Verbesserung der aktuellen Aufwandslage in diesem Zusammenhang stattfindet.

In diesem Zusammenhang lade ich die Regierung ein, im Sinne eines Handlungspostulates, diese defizitäre Lücke bei den Nothilfepauschalen insofern zur Deckung zu bringen, als dass die Anpassungen der Bundesvergütungen via SODK für den Kanton und die Gemeinden gefordert und gleichzeitig die Steigerung der Ausschaffungszahlen beantragt werden.

2. Stellungnahme des Regierungsrats

2.1. Ausgangslage

Die Regierung hat mit Stellungnahme vom 7. Juni 2022 beantragt, das Postulat entgegenzunehmen. Der Landrat ist dem Antrag gefolgt. Die Regierung teilt die Auffassung, dass das Defizit im Rahmen der Nothilfe im Asylbereich zu hoch ist und eine Anhebung der Nothilfepauschalen des Bundes wünschenswert wäre.

In der Folge hat der Regierungsrat die Finanzierung der Nothilfe geprüft und hier insbesondere die Entwicklungen auf Bundesebene berücksichtigt. Die im Postulat geforderte Erhöhung der Nothilfepauschale war bereits innerhalb der SODK thematisiert und entsprechende Bestrebungen im Rahmen einer Überprüfung waren bereits im Gange.

2.1.1 Nothilfepauschale

Der Bund richtet den Kantonen seit dem 1. März 2019 drei unterschiedlich hohe Pauschalen für Nothilfkosten je nach durchlaufenem Asylverfahren aus. Unterschieden wird zwischen dem Dublin-Verfahren, dem beschleunigten Verfahren und dem erweiterten Verfahren. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) überprüft gemäss Art. 30 Abs. 1 der Asylverordnung 2 vom 11. August 1999 über Finanzierungsfragen (AsylV 2; [SR 142.312](#)) unter Einbezug der Konferenz der Kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) nach gemeinsam festgelegten Kriterien die Entwicklung der Nothilfkosten. Zu diesem Zweck führt das SEM ein Informationssystem Monitoring Sozialhilfestopp, worin die Kantone quartalweise die Angaben zu nothilfebeziehenden Personen einbringen.

Für die Festlegung und Anpassung der Nothilfepauschale werden die Angaben aus dem jährlich überprüften Monitoring Sozialhilfestopp hinzugezogen. Dabei werden die Bezugsquote und Bezugsdauer berücksichtigt. Art. 30a Abs. 1 AsylV 2 sieht eine automatisierte Anpassung der Bundesabgeltung vor, wenn das Produkt aus Bezugsquote und Bezugsdauer der letzten sechs Jahre um mindestens 10 % von der aktuellen Bundesabgeltung abweicht und die Bedingungen, nach denen der Pauschalbetrag erhöht oder gesenkt werden kann, erfüllt sind. Die Pauschale wird gemäss Art. 30a Abs. 2 AsylV 2 erhöht, wenn die finanziellen Nettoreserven der Kantone (Saldo von Überschüssen und Defiziten) tiefer sind als der durchschnittliche jährliche Gesamtbetrag, welcher den Kantonen in den vorangehenden vier Jahren als Pauschalen ausbezahlt wurde.

2.1.2 Wegweisungen

Für den Wegweisungsvollzug ist der Kanton zuständig. Der Vollzug ist in vielen Fällen aufgrund verschiedener Faktoren, wie etwa fehlender Identitätspapiere oder mangelnder Kooperation der betroffenen Staaten, erschwert. Teilweise können auch Vollzugshindernisse im Heimatstaat vorliegen (z.B. keine Sonderflüge möglich). In den letzten Jahren kamen pandemiebedingt Reiseeinschränkungen hinzu. Weitere Gründe sind medizinischer Art (absolute Kontraindikationen), wenn die Transportmöglichkeiten aus gesundheitlichen Gründen eingeschränkt sind, oder können in einem Zuständigkeitswechsel liegen, während welchem eine Ausreise ebenfalls unmöglich bzw. ausgesetzt ist.¹ Dies führt dazu, dass Personen trotz Wegweisungsentscheid im Kanton verbleiben und auf Nothilfe angewiesen sind.

¹ Siehe Beantwortung Interpellation 2023/175 «Hart aber Fair – Fragen zum kantonalen Vollzug der einschlägigen Ausländer- und Asylgesetzgebung».

Grundsätzlich funktioniert die Zusammenarbeit im Rückkehrbereich mit vielen Herkunftsstaaten gut. Bisher konnte die Schweiz mit 65 Staaten ein Abkommen im Rückkehrbereich abschliessen. Mit einigen Herkunftsstaaten funktioniert die Rückkehrzusammenarbeit auch ohne Abkommen reibungslos. Mit gewissen Herkunftsstaaten bestehen jedoch nach wie vor Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit, was sich in höheren Pendenzenzahlen bei der Rückkehrunterstützung widerspiegelt.² Beschränkungen der Herkunftsstaaten bei den zwangsweisen Rückführungen können nur schwer beeinflusst werden. Grundsätzlich kann aber festgehalten werden, dass die Schweiz im Vergleich etwa zur EU eine hohe Ausschaffungsquote aufweist – und im Jahr 2022 trotz COVID eine Erhöhung von rund 57,2% der kontrollierten Ausreisen erreichte (2021: 1'804, 2022: 2'836; ohne Status S). Seit der Asylgesetzrevision vom März 2019 wird ein grosser Teil dieser Wegweisungen direkt ab den Bundesasylzentren vollzogen.³ Auch 2023 setzte die Schweiz ihre konsequente Rückkehrpolitik fort, der Trend der Normalisierung nach der Pandemie setzte sich fort. Deutliche Fortschritte im Wegweisungsvollzug konnten 2023 mit wichtigen Herkunftsstaaten wie Algerien und dem Irak erzielt werden.⁴

Auf Bundesebene wurde 2022 eine einmalige Regularisierung für Personen diskutiert, die seit langem von Nothilfe leben. Konkret verlangt die [Motion 21.3187](#) der früheren Nationalrätin Marianne Streiff-Feller (EVP/BE), dass Personen, die vor Ende Februar 2019 ein Asylgesuch gestellt und kein Asyl erhalten haben, jedoch nicht ausreisen können und nun von Nothilfe leben und nicht arbeiten dürfen, ihren Aufenthalt in der Schweiz regularisieren können. Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion. Die Motion wurde im März 2023 vom Nationalrat gutgeheissen und dem Ständerat vorgelegt. Dieser behandelte sie im September 2023 und lehnte sie ab.⁵ Der Vorstoss weist auf eine grundsätzliche Herausforderung hin, welche auch den Kanton Basel-Landschaft betrifft und auf die in Kapitel 2.2.2 genauer eingegangen wird.

2.2. Zahlen aus dem Kanton Basel-Landschaft

2.2.1 Nothilfepauschalen und Nothilfekosten

Wie eingangs erwähnt, richtet der Bund den Kantonen seit dem 1. März 2019 für allfällige Nothilfekosten je nach durchlaufenem Asylverfahren drei unterschiedlich hohe Pauschalen aus. Im Rahmen der Neustrukturierung des Asylbereichs, die 2019 in Kraft trat, hatte sich die SODK gemeinsam mit den Kantonen dafür eingesetzt, dass für die Nothilfepauschalen in der Verordnung ein Mechanismus zur automatischen Anpassung der Betragshöhe verankert wurde. 2022 hat sich dessen Nutzen erstmals erwiesen. Das Monitoring Sozialhilfestopp der Berichtsperiode 2020 hatte ergeben, dass die Voraussetzungen für die automatische Anpassung der Pauschalen auf Januar 2022 erfüllt waren. Seither wurden die Pauschalen regelmässig angepasst (2023, 2024, vgl. unten Berichtsperioden).

Die Nothilfepauschale stellt im Bereich der Asylnothilfe die Einnahmeseite für den Kanton dar. Auf der Ausgabenseite steht die Abgeltung mit den Gemeinden. Die Gemeinden sind im Rahmen der Sozialhilfe zuständig für die Unterbringung, Betreuung und Unterstützung dieser Personen. Der Kanton vergütet den Gemeinden die Kosten dafür teils pauschal und teils effektiv. § 18 der kantonalen Asylverordnung vom 16. Oktober 2007 (kAV; [SGS 850.19](#)) sieht hier vor, dass der Kanton die Gemeinden mit 26 Franken pro Person und Tag zuzüglich 90 Prozent der regionalen Durchschnittsprämie der Krankenkasse sowie der Franchisen und des Selbstbehaltes entschädigt. Zusätzlich vergütet der Kanton den Gemeinden effektive Aufwendungen für absolut unerlässliche medizinische Behandlung und Pflege, die durch die Kranken- und Unfallversicherung nicht gedeckt sind (§ 12 kAV). Weiter übernimmt der Kanton ebenfalls rein schmerzstillende Zahnbehandlungen

² SEM: Monitoring Asylsystem, Bericht 2021. S. 26.

³ SEM: Monitoring Asylsystem, Bericht 2022, S.25.

⁴ Medienmitteilung zur Asylstatistik 2023 des SEM, einsehbar unter: [Asylstatistik 2023 \(admin.ch\)](#).

⁵ Amtliches Bulletin Bundesversammlung: [Nationalratssitzung vom 16.03.2023](#) zu Motion 21.3187 von Streiff-Feller Marianne «Ausserordentliche humanitäre Aktion für Nothilfe beziehende Personen aus altrechtlichen Asylverfahren».

(§14 kAV). Insgesamt belaufen sich so die pauschalen Abgeltungen auf rund 1'415 Franken pro Person und Monat für eine erwachsene Einzelperson (26 Franken pro Person und Tag, 526 Franken KK-Prämie und 84 Franken Franchise und Selbstbehalt pro Monat).

Jahr 2021

Der Kanton Basel-Landschaft wies in seiner Jahresrechnung 2021 Nothilfekosten von insgesamt 3'713'000 Franken aus. Der Bund beteiligte sich an diesen mit einem Beitrag von 409'000 Franken.⁶ Daraus ergibt sich ein Defizit von 3'382'600 Franken.

2021 zeigte sich auch in anderen Kantonen eine zunehmende Tendenz der Defizite, so erreichten beim Dublin-Verfahren 13 Kantone, beim beschleunigten Verfahren 16 Kantone und beim erweiterten Verfahren 13 Kantone ein Defizit, während 13 Kantone Reserven vorwiesen. Der Monitoringbericht Sozialhilfestopp 2021 sah daher weitere Erhöhungen der Nothilfepauschalen vor. Sämtliche Pauschalen (Dublin-Verfahren, Beschleunigtes Verfahren und Erweitertes Verfahren) wurden auf Januar 2023 erhöht.⁷

Seit dem 1. Januar 2023 galten folgende Pauschalen:

- für Personen, die ein Dublin-Verfahren durchlaufen haben, erhalten die Kantone 495 Franken. Zuvor lag die Bundesabgeltung bei 400 Franken.
- für Personen, die ein beschleunigtes Verfahren durchlaufen haben, erhalten die Kantone 3'887 Franken. Zuvor lag die Bundesabgeltung bei 2'516 Franken.
- für Personen, die ein erweitertes Verfahren durchlaufen haben oder deren vorläufige Aufnahme aufgehoben worden ist, erhalten die Kantone 6'755 Franken. Zuvor lag die Bundesabgeltung bei 6'006 Franken.

Jahr 2022

Der Kanton Basel-Landschaft wies in seiner Jahresrechnung 2022 Nothilfekosten von insgesamt 2'939'000 Franken aus. Der Bund beteiligte sich an diesen mit einem Beitrag von 373'000 Franken.⁸ Daraus resultiert ein Defizit von 2'566'000 Franken.

Beim Dublin-Verfahren wiesen neben dem Kanton Basel-Landschaft 15 Kantone (7 verfügten über Reserven), beim beschleunigten Verfahren 16 Kantone (8 Kantone verfügten über Reserven) und beim erweiterten Verfahren 19 Kantone ein Defizit aus.⁹ Der Bericht Monitoring 2022 sah daher wiederum Erhöhungen der Nothilfepauschalen vor. Sämtliche Pauschalen wurden auf Januar 2024 erhöht.

Seit dem 1. Januar 2024 gelten folgende Pauschalen:

- | | |
|--|---------------|
| • Nothilfepauschale – Dublin-Verfahren | 679 Franken |
| • Nothilfepauschale – Beschleunigtes Verfahren | 4'085 Franken |
| • Nothilfepauschale – Erweitertes Verfahren | 9'916 Franken |

Jahr 2023

Der Kanton Basel-Landschaft wird in seiner Jahresrechnung 2023 voraussichtlich Nothilfekosten von rund 3'892'000 Franken ausweisen. Die Abgeltung des Bundes erhöhte sich auf rund 560'000 Franken, was zu einem Defizit von rund 3'332'000 Franken führt.

⁶ Kanton Basel-Landschaft, Landrat: Jahresbericht 2021, S. 132.

⁷ SEM: Bericht Monitoring Sozialhilfestopp, Berichtsperiode 2021, S. 36 und Anhang S. 6.

⁸ Kanton Basel-Landschaft, Landrat: Jahresbericht 2022, S. 132. Rückgang aufgrund weniger Zuweisungen von Nothilfefällen in den Kanton.

⁹ SEM: Bericht Monitoring Sozialhilfestopp, Berichtsperiode 2022, Anhang S. 6, 12, 21, 29.

Im ersten Halbjahr 2023 weisen beim Dublin-Verfahren inzwischen 19 Kantone, beim beschleunigten Verfahren 17 Kantone und beim erweiterten Verfahren 23 Kantone ein Defizit auf. Inwiefern die Pauschalen diesen Entwicklungen angepasst werden, wird sich erst noch zeigen. Der neue Monitoringbericht 2023, der die Grundlage für die Anpassung der Pauschalen bildet, erscheint im Frühsommer 2024.

2.2.2 Ausreisen und Ausschaffungen

Der Kanton Basel-Landschaft konnte im Jahr 2022 insgesamt 78 Ausreisen und Ausschaffungen aus dem Asylbereich vollziehen, 2023 waren es 241. In diesen Zahlen sind auch Ausreisende enthalten, die ohne Wegweisungsentscheid freiwillig ausreisen und somit auf ihren Status in der Schweiz verzichten, ohne dass sie dies müssten (z.B. Personen mit dem Status S). Die Zahlen zeigen eine markante Steigerung. Diese kann auch in Bezug auf die Normalisierung nach der Pandemie und im Zusammenhang mit den Entwicklungen in der Ukraine interpretiert werden. Inwiefern die gesteigerten Bemühungen bzgl. Rücknahmeabkommen ebenfalls eine Rolle spielen, kann nicht abschliessend beurteilt werden.

Der prozentuale Anteil der vollzogenen Wegweisungen an allen rechtskräftigen Wegweisungsentscheiden kann mit den bestehenden Datenbanken nicht eruiert werden. Ein solcher Vergleich wäre auch nur dann aussagekräftig, wenn es sich um Wegweisungen handeln würde, die definitiv nicht vollzogen werden können. Ein definitives Scheitern einer Wegweisung lässt sich jedoch selten so präzise feststellen, sondern ist oft ein laufender Prozess, der sich über einen Jahreswechsel hinausziehen kann.¹⁰

Der Vollzug der Wegweisung liegt in den Händen der Kantone, eine weitere Steigerung der Ausschaffungszahlen via SODK zu beantragen ist daher nicht zielführend. Viel eher bedarf es bei längeren Aufenthalten mit Nothilfebezug kantonaler Überlegungen. Denn Langzeitbezug in der Nothilfe führt zu perspektivenlosen Situationen für die betroffenen Personen und einer finanziellen Belastung der Kantone, da das Finanzierungsmodell des Nothilfesystems auf eine kurze Verweildauer ausgelegt war.¹¹

So belaufen sich die Kosten für den Kanton für eine erwachsene Einzelperson, die Asylnothilfe bezieht, für den pauschalen Teil der Abgeltung auf 16'980 Franken pro Jahr. Es zeigt sich im Vergleich mit den oben genannten Pauschalen, dass spätestens nach einem halben Jahr die Kosten für die Asylnothilfe vom Kanton getragen werden.

Insgesamt ist für den Gesamtaufwand des Kantons auch die Finanzierung von Langzeitnothilfefällen ausschlaggebend. So befinden sich im Kanton ca. 90 von etwa 260 Personen in der Asylnothilfe (Bestand 2022), die sich länger als 5 Jahre in der Schweiz aufhalten. Die Personen haben teilweise eine Aufenthaltsdauer von bis zu 20 Jahren. Die Gründe für den langen Aufenthalt sind vielseitig. Es handelt sich aber um Fälle, bei denen verschiedenste Faktoren eine Ausschaffung verunmöglicht haben. Wie weiter oben beschrieben, trägt der Kanton die Nothilfekosten dieser Fälle. Die Kosten belaufen sich auf rund 1'528'200 Franken pro Jahr bei erwachsenen Personen (nur pauschaler Teil der Abgeltung).

Situation in der Langzeitnothilfe

Langzeitnothilfebezüglerinnen und -bezügler werden Personen genannt, die mehr als ein Jahr von Nothilfe leben. Bei den Betroffenen in der Langzeitnothilfe handelt es sich um Personen, die ihrer Ausreisepflicht aufgrund von Vollzugshindernissen nicht nachkommen können. Vollzugshindernisse treten, wie in Kapitel 2.1.2 beschrieben, auf, wenn die Identität einer Person nicht abschliessend geklärt werden kann, wenn die Transportfähigkeit unter anderem aus gesundheitlichen Gründen eingeschränkt ist, wenn es nicht möglich ist, die nötigen Reispapiere zu beschaffen oder wenn

¹⁰ Siehe Beantwortung Interpellation 2023/175 «Hart aber Fair – Fragen zum kantonalen Vollzug der einschlägigen Ausländer- und Asylgesetzgebung».

¹¹ Eidgenössische Migrationskommission (EKM): Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden. Profile, (Aus-)Wege, Perspektiven. Kurzbericht 2019, S. 16.

sich das Herkunftsland weigert, einmal ausgereiste Landsleute zurückzunehmen oder Bedingungen an die Freiwilligkeit knüpft.¹²

Für die Integration dieser Personen gibt es weder gesetzliche Grundlagen noch dürfen sie arbeiten. Aufgrund ihrer Situation ist insbesondere bei denjenigen Personen, die sich bereits seit mehreren Jahren in der Schweiz befinden, eine Rückreise auch längerfristig nicht wahrscheinlich. Auch im Kanton Basel-Landschaft ist der Langzeitbezug ein relevantes Thema. Rund 90 der insgesamt 260 Personen, welche 2022 Nothilfe im Kanton Basel-Landschaft im Asylbereich bezogen, sind bereits mehr als fünf – teilweise bis zu 20 – Jahre im Kanton anwesend, sprich waren bereits vor der Einführung der Asylgesetzesrevision 2019 im Kanton präsent. Ihre Situation ist laut verschiedenen Studien sehr schwierig, die psychische Belastung insbesondere bei Kindern und Jugendlichen hoch und das Fehlen einer sinnvollen Beschäftigung zermürend. Betroffen sind viele Kinder und Jugendliche zwischen 0 bis 17 Jahren: So waren 2018 schweizweit 1'234 Kinder betroffen,¹³ im Kanton Basel-Landschaft waren 2022 rund ein Viertel der Bezügerinnen und Bezüger Kinder (50).

Die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) prüfte daher in einem Bericht, der 2019 erschienen ist, verschiedene Empfehlungen, welche in einigen Kantonen bereits umgesetzt werden. Zu den Empfehlungen zählt der befristete Zugang zum Arbeitsmarkt.¹⁴ Der Kanton Basel-Stadt bspw. setzt diese Empfehlung bei jugendlichen Nothilfebeziehenden um, indem ihre Teilnahme an Lehr- oder Ausbildungsgängen nicht gestoppt wird. Die Ausnahmeregelung ist für diese Jugendlichen auch bei einer Rückkehr zentral und wird insbesondere bei denjenigen angewendet, die aus Ländern stammen, in welche eine Ausschaffung in den nächsten Jahren als ausgeschlossen betrachtet wird (z. B. Tibet, Syrien, Afghanistan).¹⁵ Im Kanton Waadt wiederum wird die Teilnahme an Kurzausbildungen gefördert – mit Blick auf ein Rückkehrprojekt. Am Beispiel Waadt lässt sich somit eine enge Verknüpfung mit einer weiteren Empfehlung ablesen: Die Expertinnen und Experten sind sich einige, dass das Potential der Rückkehrhilfe in der Schweiz besser ausgeschöpft und damit die Chancen gesteigert werden sollten, mehr weggewiesene Asylsuchende als bisher zu einer freiwilligen Rückkehr ins Herkunftsland zu motivieren.¹⁶ Denn laut den ZEMIS-Daten reisen nur 10% mit Rückkehrhilfe kontrolliert aus.¹⁷ Die von der EKM aufgenommene Empfehlung lautet dementsprechend, den Zugang zur Rückkehrhilfe generell zu erweitern, bspw. auf Rückkehrwillige, deren Ausreisefrist bereits abgelaufen ist, und diese gleichzeitig flexibler zu gestalten. Bei einer regelmässigen Überprüfung der Situation von Langezeitbezügerinnen und –bezüger, im besten Fall in Zusammenarbeit mit Beraterinnen und Berater der Rückkehrhilfe, könnten so auch längerfristige Perspektiven entwickelt werden.¹⁸

Als weiteren Punkt empfiehlt die EKM die Prüfung eines systematischen Zugangs zur Härtefallregelung bei Personen, die seit vielen Jahren in der Schweiz anwesend und gut «integriert» sind sowie die Prüfung der zeitlich befristeten Ersatzmassnahme der vorläufigen Aufnahme bei Nothilfebeziehenden, die wegen technischer Vollzugshindernisse nicht aus der Schweiz ausreisen und deshalb auch nicht ausgeschafft werden können (Bsp. tibetische Asylsuchende aus Indien).¹⁹

¹² Eidgenössische Migrationskommission (EKM): Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden. Profile, (Aus-)Wege, Perspektiven. Empfehlungen 2019, S. 4.

¹³ SEM: Bericht Monitoring Sozialhilfestopp, Berichtsperiode 2018, Anhang 8.3, S. 24. Siehe auch: Terres des hommes Schweiz: Abgewiesene Asylsuchende in der Nothilfe: wie weiter? Ein Bericht zur Situation von Nothilfebezügerinnen in der Region Basel, 2020.

¹⁴ EKM: Empfehlungen 2019, S. 9.

¹⁵ EKM: Kurzbericht 2019, S. 19.

¹⁶ EKM: Kurzbericht 2019, S. 13. Rückkehrhilfe kann bei den Rückkehrberatungsstellen des Bundes sowie in den Kantonen beantragt werden. Sie wird in Form von Pauschalen geleistet. Darüber hinaus sind materielle Zusatzleistungen für Reintegrationsprojekte im Herkunftsland in den Bereichen Beruf, Ausbildung, Wohnraum oder für spezielle Hilfsmassnahmen für verletzte Personen möglich.

¹⁷ EKM: Kurzbericht 2019, S. 12.

¹⁸ Vgl. EKM: Empfehlungen 2019, S. 8.

¹⁹ EKM: Empfehlungen 2019, 7.

Im Kanton Basel-Landschaft würden rund die Hälfte der Personen, die mehr als fünf Jahre im Kanton anwesend sind, aufgrund ihrer Voraussetzungen für die Prüfung eines Härtefallgesuches in Frage kommen. Die Kriterien hierfür sind streng und in der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; [SR 142.201](#)) festgelegt. Die strengen Voraussetzungen führen dazu, dass die Härtefallregelung nur für eine sehr kleine Zahl von Langzeitbeziehenden der Nothilfe in Frage kommen. Die Voraussetzungen umfassen beispielsweise, dass die antragstellende Person die öffentliche Sicherheit und Ordnung wahrt sowie die Werte der Bundesverfassung respektiert und der Aufenthaltsort den Behörden zu jeder Zeit bekannt war (Art. 14 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; [SR 142.31](#)) i.V.m. Art. 31 VZAE; Art. 58a des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; [SR 142.20](#))). Zudem müssen diese Personen bspw. ihren hohen Integrationsstand nachweisen – im Falle von nothilfebeziehenden Personen trotz grosser Einschränkung bzgl. Integrationsförderung. Eine Regelung über ein solches Verfahren würde ermöglichen, diese Personen in den Arbeitsprozess miteinzubeziehen und ihre Integration weiter voranzubringen, da eine kurzfristige Ausreise nicht möglich ist. In einem ersten Schritt prüfen die Kantone die einzelnen Härtefallgesuche. Sie verfügen dabei über einen Ermessensspielraum. Die Kantone leiten Gesuche nur an den Bund weiter, wenn die Voraussetzungen als erfüllt betrachtet werden. Der abschliessende Entscheid liegt beim SEM, welches zwischen 10 und 20 Prozent der weitergeleiteten Gesuche ablehnt.²⁰

Eine verstärkte Anwendung einer Härtefallregel für Fälle, welche die Bedingungen erfüllen, hätte zwar nicht zuletzt positive Auswirkungen für den Finanzhaushalt des Kantons, jedoch sind hier rechtliche und politische Aspekte zu berücksichtigen. So würden Kosten, welche im Nothilfebereich für den Kanton entstehen, neu auf die Gemeinden fallen, dies zumindest so lange, bis sich die Personen von der Sozialhilfe ablösen können. Weiter haben Personen, die Nothilfe beziehen, rechtlich keinen Anspruch auf ein Verbleiben in der Schweiz. Ein verstärktes Bestreben, diese Fälle über Härtefälle zu regulieren, würde der grundlegenden Intention des Migrationsrechts widersprechen, das einen regulären Aufenthalt in der Schweiz an klare rechtliche Bedingungen knüpft, der nicht über einen langen (letztlich irregulären) Verbleib erwirkt werden kann. Gerade auch die oben angesprochene Belastungssituation für betroffene Personen ist politisch gewollt, da sie die Personen zu einer Ausreise bewegen soll. Aus diesem Grund wurde auch der eingangs erwähnte Vorstoss auf Bundesebene vom Bundesrat zur Ablehnung empfohlen und vom Ständerat schliesslich dieser Empfehlung Folge geleistet. Die vorhergehende Annahme durch den Nationalrat weist allerdings auf ein grundlegendes Dilemma dieser Argumentation hin: Die Nothilfe war ursprünglich nur für abgewiesene Asylsuchende gedacht, die nicht freiwillig ausreisen und die durch ihr Verhalten eine Rückschaffung verunmöglichen. Das Nothilferegime sollte sie zur Ausreise bewegen. Betroffen von diesem Regime sind aber auch abgewiesene Asylsuchende, welche trotz rechtskräftiger Wegweisung die Schweiz wegen Vollzugshindernissen gar nicht verlassen können.²¹ Viele von ihnen sind besonders vulnerable Personen und Personengruppen wie Familien mit kleinen Kindern und physisch oder psychisch verletzte Personen, die sich aufgrund ihrer Situation nicht ohne Unterstützung durchschlagen, untertauchen oder weiterreisen können. Insbesondere für sie – dies hält die umfassende Studie, welche von der EKM in Auftrag gegeben wurde, für die Gesamtschweiz fest – ist die Nothilfe der einzige (Aus-)Weg.²² Folgendes Beispiel aus dem EKM-Bericht zeigt diese Problematik exemplarisch auf:

²⁰ EKM: Kurzbericht 2019, S. 21.

²¹ EKM: Kurzbericht 2019, S. 14.

²² EKM: Kurzbericht 2019, S. 16.

Unmöglich Ausreise aufgrund von Vollzugshindernissen

Eine solche Konstellation trat bei der Familie von Elnara auf, deren Geschichte im Bericht aufgenommen wird. Ihre Familie floh aus einem Land der ehemaligen Sowjetunion, wo beide Ehepartner als Ingenieure tätig und aktiv in einer Partei waren. Aufgrund ihres politischen Engagement fühlten sie sich vermehrt überwacht und benachteiligt und hatten Angst, bei der nächsten Gelegenheit verhaftet zu werden. Dies hätte bedeutet, dass ihre Kinder in Kinderheimen untergebracht würden. Ihre Flucht führte sie über ein Nachbarland in die Schweiz, wo sie einen Asylantrag stellten. Während der Bearbeitung ihres Antrages integrierte sich die Familie gut. Sie lernten schnell Deutsch und erreichten das Niveau B1, die Kinder gingen in die Schule, fühlten sich wohl und hatten bald Freunde und gute Sprachkenntnisse. Der Antrag wurde schliesslich mit der Begründung abgelehnt, dass die politische Verfolgung nicht nachgewiesen oder glaubhaft gemacht werden konnte. Eine zwangsweise Ausweisung wollten die Eltern unter allen Umständen vermeiden. Nach dem abgelehnten Rekurs entschieden sie sich daher die Rückkehrberatung in Anspruch zu nehmen und beantragten gemeinsam mit dem kantonalen Migrationsamt bei der Botschaft ihres Herkunftslandes Reisepapiere. Diese wurden ihnen aber vom Herkunftsland verweigert. Von nun sah sich die Familie mit einer paradoxen Situation konfrontiert: Sie hält sich irregulär in der Schweiz auf, kann der Verpflichtung der Ausreise aber nicht nachkommen, da ihr die Reisedokumente fehlen. Der Umzug in die Notunterkunft bedeutete für die Kinder einen drastischen Einschnitt, sie benötigten psychologische Unterstützung. Unterdessen gingen viele Jahre ins Land, die Eltern haben Bestätigungen von Schweizer Unternehmen, welche sie mit einer Bewilligung einstellen würden. Die Familie harrete zum Erscheinen des Berichts aber nach wie vor in dieser Situation aus. *Eidgenössische Migrationskommission (EKM) basierend auf einer Studie von KEK-Beratung GmbH: Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden. Profile, (Aus-)Wege, Perspektiven, Studie 2019, S. 27-29.*

2.3. Handlungsbedarf

In den letzten Jahren nahmen diejenigen Kantone, welche ein Defizit im Nothilfebereich aufweisen, zu (immer weniger Kantone weisen Reserven aus, vgl. Entwicklung unter 2.2.1). Die SODK erkannte dieses Problem ebenfalls und nahm sich für die Jahre 2021 bis 2023 vor, die Situation rund um die Nothilfe inkl. der Kostenfolgen insbesondere im Rahmen der Coronapandemie genau zu beobachten.²³ Die Tatsache, dass die Pauschalen seit Einreichen des Postulats laufend erhöht wurden, zeigt, dass der gesetzlich festgeschriebene Mechanismus allmählich seine Wirkung entfaltet und das System nicht starr ist. Im Kanton Basel-Landschaft ist eine verhältnismässige, wenn auch geringe Zunahme der Beteiligung des Bundes an den Kosten zu sehen.

2021	2022	2023
3'713'000	2'939'000	3'892'000
409'000	373'000	560'000
11,02%	12,69%	14,39%

Tabelle 1: Steigerung der Beteiligung an den Kosten durch Bund, Grundlage Jahresrechnungen 2021-2023

Die Herausforderung, die für die Kantone aber bestehen bleibt, ist, dass die Anpassungen der Pauschalen erst mit einer zweijährigen Verzögerung spürbar sind. Daher bleibt die Problematik der Defizite für die Kantone auch bei einer regelmässigen und wesentlichen Erhöhung (bspw. auf Januar 2024 im erweiterten Verfahren von 6'755 Franken auf 9'916 Franken) bestehen. Die SODK verfolgt aufgrund dessen gemeinsam mit den Kantonen die Entwicklungen weiterhin genau. So ist für das Jahr 2024 geplant, den Mechanismus in der Begleitgruppe Monitoring Sozialhilfestopp zu überprüfen. Die Begleitgruppe Monitoring Sozialhilfestopp tagt zweimal jährlich (die SODK ist mit sechs Personen vertreten). Wichtige Entscheide und / oder Handlungsbedarf wird dem Fachausschuss Asylverfahren und Unterbringung unterbreitet, in dem die SODK ebenfalls vertreten ist.

²³ Vgl. Tätigkeitsbericht der SODK, 2021 verabschiedet für die Jahre 2021-2023. [2021.05.27_Tätigkeitsprogramm_SODK_2021-2023_def.pdf](#).

Die Herausforderung für die Kantone ist bei der SODK deponiert, bekannt und wird laufend bearbeitet. Die Ergebnisse des Monitoring 2023 werden zeigen, ob der Trend der jährlichen Anpassungen fortgesetzt wird, was zu erwarten ist. Die Resultate aus den Diskussionen im Frühsommer 2024 innerhalb der SODK um den Mechanismus werden ergeben, ob darüber hinaus gehende grundsätzliche Anpassungen in Betracht gezogen werden. Die Einflussnahme eines einzelnen Kantons ist überdies beschränkt. Das Anliegen der Postulantin, die Defizit-Problematik im Nothilfebereich national einzubringen, ist damit erfüllt.

Es zeigt sich aber auch, dass der Ansatz beim Bund höhere Pauschalen zu fordern, im jetzigen System die Kosten des Kantons in diesem Bereich nicht decken wird. Eine gesamte Deckung der Nothilfekosten durch den Bund ist zukünftig auch wegen der teilweise sehr langen Bezugsdauern nicht zu erwarten. Damit ist der zweite Bereich, den die Postulantin durch die Erwähnung der Wegweisungen adressiert, angesprochen. Die Nothilfe, die diesen Personen entrichtet wird, kann nicht mehr mit Bundesgeldern gedeckt werden, da das Abgeltungsmodell auf eine kurze Verweildauer ausgelegt ist. Die Situation im Kanton Basel-Landschaft zeigt, wie in anderen Kantonen auch, dass zahlreiche Fälle vor 2019 zurückreichen. Der Langzeitbezug ist kostenintensiv, ohne dass die Personen am Arbeitsleben teilnehmen und ihren eigenen Beitrag zum Lebensunterhalt leisten können.

Insgesamt handelt es sich somit um eine unbefriedigende Situation, die hohe Kosten für den Kanton verursacht und nicht einfach lösbar ist und gleichzeitig für die betroffenen Personen eine grosse Belastung darstellt. Mögliche Handlungsansätze umfassen beispielsweise die Senkung der Verbleibdauer von Personen in der Nothilfe. Dazu zeigt die Postulatsbeantwortung insbesondere zwei Ansätze auf, bei denen die richtige Balance zwischen teilweise gegensätzlichen Zielen gefunden werden muss: Ein Ansatz umfasst die Erhöhung der Zahl der Ausreisen resp. Ausschaffungen. Ein zweiter Ansatz skizziert einen gewissen Spielraum, im Bereich der Langzeitnothilfe gezielt die Anwendung der Härtefallregelungen zu prüfen. Weiter zeigt das Beispiel aus dem Kanton Waadt, dass im Bereich des Arbeitsmarktzugangs allenfalls Möglichkeiten bestehen, für Personen in der Nothilfe einen befristeten Zugang zum Arbeitsmarkt zu schaffen. Dies beispielsweise im Kontext einer ausgedehnten Rückkehrhilfe.

Aufgrund der hohen Kosten, die in diesem Bereich für den Kanton bestehen, strebt der Regierungsrat auch als Teil der Finanzstrategie eine Ausgabensenkung an. Als Grundlage dazu dient die hier dargestellte Auslegeordnung. Es werden dabei Massnahmen geprüft, um im Rahmen einer Einzelfallprüfung von Nothilfefällen Fortschritte und Lösungen in den Bereichen Rückkehrhilfe und Rückschaffungen sowie Härtefallregelungen zu erzielen. Ziel ist es, einerseits neue Langzeitnothilfefälle zu verhindern und andererseits, soweit rechtlich möglich, alten Fällen Optionen auf eine Existenzsicherung ausserhalb der Asylnothilfe zu schaffen. Es bleibt aber darauf zu verweisen, dass auch in diesen Bereichen der kantonale Spielraum klein ist, da vieles von externen Faktoren abhängt.

3. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat 2021/538 «Anpassung der Bundesvergütungen Nothilfepauschalen» abzuschreiben.

Liestal, 25. Juni 2024

Im Namen des Regierungsrats

Die Präsidentin:

Monica Gschwind

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich