

Urheberrechtliche Hinweise zur Nutzung Elektronischer Bachelor-Arbeiten

Die auf dem Dokumentenserver der Zentral- und Hochschulbibliothek Luzern (ZHB) gespeicherten und via Katalog IDS Luzern zugänglichen elektronischen Bachelor-Arbeiten der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit dienen ausschliesslich der wissenschaftlichen und persönlichen Information.

Die öffentlich zugänglichen Dokumente (einschliesslich damit zusammenhängender Daten) sind urheberrechtlich gemäss Urheberrechtsgesetz geschützt. Rechtsinhaber ist in der Regel¹ die Hochschule Luzern – Soziale Arbeit. Der Benutzer ist für die Einhaltung der Vorschriften verantwortlich.

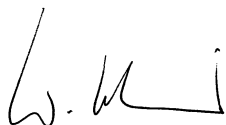
Die Nutzungsrechte sind:

- Sie dürfen dieses Werk vervielfältigen, verbreiten, mittels Link darauf verweisen. Nicht erlaubt ist hingegen das öffentlich zugänglich machen, z.B. dass Dritte berechtigt sind, über das Setzen eines Linkes hinaus die Bachelor-Arbeit auf der eigenen Homepage zu veröffentlichen (Online-Publikation).
- Namensnennung: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers bzw. der Autorin/Rechteinhaberin in der von ihm/ihr festgelegten Weise nennen.
- Keine kommerzielle Nutzung. Alle Rechte zur kommerziellen Nutzung liegen bei der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit, soweit sie von dieser nicht an den Autor bzw. die Autorin zurück übertragen wurden.
- Keine Bearbeitung. Dieses Werk darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.

Allfällige abweichende oder zusätzliche Regelungen entnehmen Sie bitte dem urheberrechtlichen Hinweis in der Bachelor-Arbeit selbst. Sowohl die Hochschule Luzern – Soziale Arbeit als auch die ZHB übernehmen keine Gewähr für Richtigkeit, Aktualität und Vollständigkeit der publizierten Inhalte. Sie übernehmen keine Haftung für Schäden, welche sich aus der Verwendung der abgerufenen Informationen ergeben. Die Wiedergabe von Namen und Marken sowie die öffentlich zugänglich gemachten Dokumente berechtigen ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen und Marken im Sinne des Wettbewerbs- und Markenrechts als frei zu betrachten sind und von jedermann genutzt werden können.

Luzern, 16. Juni 2010

Hochschule Luzern
Soziale Arbeit



Dr. Walter Schmid
Rektor

¹ Ausnahmsweise überträgt die Hochschule Luzern – Soziale Arbeit das Urheberrecht an Studierende zurück. In diesem Fall ist der/die Studierende Rechtsinhaber/in.

Die Hochschule Luzern – Soziale Arbeit

empfiehlt diese Bachelor-Arbeit

besonders zur Lektüre!

Nothilfe vs. Menschenrechte

**Die Nothilfepraxis im Asylwesens des Kantons Zürich
unter Menschenrechtsbeobachtung der Sozialen Arbeit**

Nerina Pletscher

Bachelor-Arbeit der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit

Abstract

Die Entstehung des Menschenrechtsbewusstseins liegt weit zurück. In den letzten zwei Jahrhunderten wurden nationale und internationale Instrumente geschaffen, um die Menschenrechte zu schützen. Die Menschenwürde stellt dabei ein zentrales Element dar.

Soziale Arbeit hat sich im Laufe des letzten Jahrhunderts zu einer Menschenrechtsprofession etabliert. Dies hat zu einem neuen Mandat "Schutz der Menschenrechte" geführt. In diesem Sinne entstanden zwei Hauptaufgaben: der Schutz der Menschenwürde sowie der Bedürfnisse.

Das schweizerische Asylwesen wird seit Jahren verschärft. Personen, auf deren Asylgesuch gar nicht erst eingegangen wird (Nichteintretensentscheid; NEE), sowie Personen welche nach Durchlaufen der Asylverfahrens einen negativen Entscheid erhalten, werden von der Sozialhilfe ausgeschlossen (Sozialhilfestopp). Die Betroffenen haben Anspruch auf Nothilfe, welche die Unterbringung in einer Nothilfeunterkunft sowie Sachleistungen beinhaltet.

Anhand der Bedürfnispyramide von Maslow sowie der Menschenwürde-Definition der International Federation of Social Workers wurde die Nothilfepraxis des Kantons Zürich auf ihre Menschenrechtskonformität im Sinne der Sozialen Arbeit überprüft.

Die Analyse hat gezeigt, dass Personen, welche unter den Bedingungen der Nothilfepraxis leben, nur eine minimale Befriedigung der Bedürfnisse erreichen können. Auch die Menschenwürde wird unter den gegebenen Umständen nicht gewahrt. Somit lässt sich festhalten, dass die Menschenrechte im Sinne der Sozialen Arbeit in diesem Bereich des Asylwesens nicht genügend geachtet werden.

Sozialarbeitende sind aufgrund ihres Berufskodexes aufgefordert, sich für den Schutz der Menschenrechte einzusetzen und verfügen dafür über verschiedenste Handlungskonzepte.

Zur Einstimmung - eine Stimme aus der Nothilfe

„Ich zähle meine Finger. Zehn. Wie immer schon. Auch das hat sich nicht geändert in den letzten vierhundert Tagen. Nichts hat sich geändert. Meine Finger. Sie haben schon lange niemandem mehr die Fransen aus der Stirn gestrichen, hinters Ohr, um geschürzten Lippen den Weg zu bahnen, obwohl sie sich an das dazu notwendige Geschick erinnern, als hätten sie es erst gestern angewandt. Sie sind voller Gedächtnis. Kennen noch die Kugelung von Schneebällen, die Feuchtigkeit des Hundefells nach einem raschen Gang durch den neuen Tau. Sie kennen sogar noch die Tippfolge auf dem abgegriffenen Zahlenraster des Automaten und wissen genau, wie sich der Lohn für diesen Tanz auf den Tasten falten lässt.

Langsam befühlen sie meine Nase. Diese sitzt noch am selben Ort. Natürlich – ich bin noch am selben Ort, sie also ebenfalls. Riecht den Muff in den Schlägen, die Desinfektionslauge in den Nasszellen und trocknet allezeit aus. Das chorische Räuspern und Rotzen ist besonders im Winter unser Soundtrack und Winter ist beinahe ständig in diesem Land, nur ohne Schnee. Blumen haben mir wenig bedeutet. Dass ich nun glaube, mich an den Duff von Blaudisteln zu erinnern oder daran, wie nach einem Frühlingschauer eine übersüsse Fäule in den Gärten hing, ärgert mich: Vergangenheitsverklärung. Ganze Wiesen und Lichtungen blühen in meiner Nase, während draussen, zwischen dem Autobahnkreuz und der Industriebrache auch im eiligen Sommer nur Kraut wuchert.

Das Räuspern und Rotzen, das Surren der Bunkerlüftung und – geht man auf eine Zigarette nach draussen – das mal schwindende, mal schwellende Geheul der Wagen. Zur Übung versuche ich mir Stille vorzustellen. Muss ja nicht die Stille hinter dem tausend Meilen entfernten, alten Jagdunterstand eines anderen Lebens sein; die Stille ganz am Stadtrand, wo ich manchmal hinfahre, wenn ich eine der beiden Tagesfahrkarten für die dreiundneunzig Mitbewohner ergattere, tu's auch. Oder ich lasse die elterlichen Hausmusikabende in meinen Ohren klingen, die mich so ungemein langweilten als Junge, da ich noch nicht wusste, was Langweile anrichtet. Mutter ist mir ohnehin viel im Gehör. Doch obgleich ich es ihr übers Internettelefon unzählige Male erklärt habe, versteht sie nicht recht, dass ich nicht ausreisen kann, selbst wenn ich wollte, weil mir die Botschaft die nötigen Papiere nicht ausstellt. Und will ich es überhaupt? Ihre wehmütigen Fragen nehmen wilde Sprünge in meinem Kopf. In ihre Worte hinein schleichen die Gitarrenakkorde eines Liedes, das ich immer und immer wieder höre, wenn ich nach langem Feilschen Batterien auftreiben kann. Mir sind die traurigen Stimmen die liebsten, sie lassen mich glauben, ich würde mich verhältnismässig fröhlich fühlen. Hurra.

Ich starre in den Spiegel. Ein Spiegel nicht aus Glas, sondern einer bruchsicheren Metalllegierung, die man noch so polieren kann, man erkennt die Farbe seiner eigenen Augen nicht. Und wir polieren oft, denn es beschäftigt. Aber auch sie sind noch da, die Augen, und auch sie vermögen sich an alles Mögliche zu erinnern. Vermögen sich an viel zu vieles zu erinnern. An die Zustände in der Stadt unmittelbar vor der Flucht. An eine rauchverdunkelte Sonne. An dieses unverkennbare Schwarzrot vor der Markthalle. Und vermögen sich dann doch auch an viel zu wenig zu erinnern. Wissen nicht mehr, ob Schmetterlinge oder schillernde Skarabäen in den Stoff ihres Sommerkleids gewoben waren. Dafür wissen sie, wie es sich bauschte im Südwind und wie's drunter aussah. Hmm, trug sie drei oder vier Armreife? Was stand auf dem Schild, an dem ich jeden Tag vorbeihastete, wenn ich die Strassenbahn schon über die Kreuzung rütteln hörte? Stand da „Coiffure“ oder „Salon“? Dabei hat sie dort gearbeitet.

Meine treueste Freundin jetzt ist meine Zunge. Während die Finger die Beschäftigung vermissen, die ihnen bei Strafe verboten ist, während die Ohren die Stille vermissen, die Nase Düfte, die sie nie mochte, während die Augen sich empören über das Signalorange der Bunkerwände, aufgetragen in der Anfangszeit der Farbpsychologie, während nun die anderen Sinnesorgane mürrisch und melancholisch geworden sind, freut sich die Zunge jeden Tag darüber, dass wir wenigstens selber kochen dürfen. Feist werden wir nicht von den paar Supermarktgutscheinen, was die Zunge aber nicht kümmert. Während nämlich die übrigen Sinne vor allem mit Konserven der Vergangenheit auskommen müssen, gibt's im Supermarkt sogar frische Mangoldblätter.

Niemand hier erzählt viel von zuhause, vielleicht weil vielen kein Ort der Welt mehr Zuhause ist, aber manchmal kochen wir uns gegenseitig unser Zuhause. Mit Cayennepfeffer, mit Weichkäse, mit reifem Obst oder Krustentieren. Und tasten im Klebreis nach Spielen der Jugend. Riechen in den scharfen Kräutern Grossvaters Abendstoppfen. Hören im zischenden Speck das Flüstern beim Frühstück in der Morgensonne danach. Und sehen im Grell der Schoten den blanken Lack eines Autos, das dem Cousin gehörte. Kosten ein wenig vom wirklichen Leben.

Nichts geschieht hier, nichts wird geschehen.

Höchstens ein Streit dann und wann, ein Stromausfall, ein Besuch der Polizei, die jemanden sucht, der sich zu sehr beschäftigt hat oder dessen Vaterland mit der hiesigen Beamtschaft handelseinig geworden ist.

Sonst nichts.

Deshalb zähle ich meine Finger, befühle meine Nase. Deshalb horche ich nach der Stille, betrachte meine Augen und freue mich mit meiner Zunge. Ich vergewissere mich jeden Tag, ob meine Sinne nach einer unruhigen Nacht in der dritten Bettetage wieder erwacht, ob meine Sinne nicht schon in dieser langen Sinnlosigkeit erloschen sind.“

„NICHTS“ von Andri Perl (www.nothilfe-kampagne.ch, Nothilfeliteratur, gefunden am 27. Juli 2011)

I. Dankschön

An dieser Stelle möchte ich mich bei allen Personen bedanken, die mich während der Erstellungszeit der vorliegenden Bachelorarbeit mental unterstützt und immer wieder motiviert haben.

Ein riesengrosses **Dankeschön** geht insbesondere an meine Schwester Cristina Pletscher und an meine beiden Freundinnen Annika Wust und Claudia Nägeli-Meister welche sich die Zeit und Mühe genommen haben, die vorliegende Arbeit Korrektur zu lesen und mich mit konstruktiven Feedbacks versorgt haben. Ihr seid die Besten!

II. Abkürzungsverzeichnis

AEMR:	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AOZ:	Asylorganisation Zürich
AuG:	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer
AsylG:	Asylgesetz
BFM:	Bundesamt für Migration
BV:	Bundesverfassung
EMRK:	Europäische Menschenrechtskommission
EU:	Europäische Union
EVZ:	Empfangs- und Verfahrenszentren
GFK:	Genfer Flüchtlingskonvention
IASSW:	International Association of School of Social Works (Internationale Vereinigung der Ausbildungsstätten für Soziale Arbeit)
ICSW:	International Council on Social Welfare (Internationaler Rat für soziale Wohlfahrt)
IFSW:	International Federation of Social Worker (Internationaler Verband der Sozialarbeitenden)
NGO:	Non-Governmental Organization (Nichtregierungsorganisationen)
SFH:	Schweizerische Flüchtlingshilfe
UNESCO:	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur)
UNHCR:	Unit Nations Hight Commissioner for Refugees (UN-Flüchtlingshochkommissariat)
UNO:	United Nation Organisation (Organisation der Vereinten Nationen)
UNO-Charta:	Charta der Vereinten Nationen
UNO-Manual:	UNO Dokument "Human Rights and Social Work"
WSK-Rechte:	Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

III. **Abbildungsverzeichnis**

- Abbildung I: Die drei Stufen der Menschenrechtsentwicklung
- Abbildung II: Statistik Asylgesuche nach Jahren (BFM)
- Abbildung III: Asylschema des BFM
- Abbildung IV: Die Bedürfnispyramide von Maslow

Inhaltsverzeichnis

I. Dankeschön

II. Abkürzungsverzeichnis

III. Abbildungsverzeichnis

1.	Einleitung	1
1.1.	Ausgangslage	1
1.2.	Berufsrelevanz	2
1.3.	Fragestellung und Zielsetzung	3
1.4.	Motivation	4
1.5.	Adressatinnen und Adressaten	4
1.6.	Aufbau der Bachelorarbeit	4
2.	Menschenrechte	6
2.1.	Entstehungsgeschichte	6
2.2.	Menschenrechtsinstrumente	9
2.3.	Menschenrechte und Menschenwürde	12
2.4.	Die Bedeutung der Menschenrechte in der Schweiz	13
2.5.	Schlussfolgerung	15
3.	Soziale Arbeit - eine Menschenrechtsprofession	17
3.1.	Soziale Arbeit	17
3.1.1.	Internationale Soziale Arbeit	17
3.1.2.	Soziale Arbeit in der Schweiz	19
3.2.	Menschenrechtsprofession	19
3.2.2.	Berufsethische Vorgaben zum Menschenrechtsschutz	20
3.2.3.	Auswirkungen auf die Soziale Arbeit	22
3.2.4.	Auftrag an die Soziale Arbeit	22
3.3.	Schlussfolgerung	24
4.	Das schweizerische Asylwesen und die Nothilfe	26
4.1.	Entwicklung des schweizerischen Asylwesens	26
4.2.	Gesetzliche Grundlagen	27
4.3.	Zentrale Stellen im Asylwesen	28
4.4.	Das Asyl- und Wegweisverfahren	30
4.5.	Rechtsstellung von Personen des Asylwesens	35
4.6.	Nothilfe	37
4.6.1.	Geschichte der Nothilfe	37
4.6.2.	Gesetzliche Grundlagen und ihre Spielräume	38
4.6.3.	Zahlen und Berichte	38
4.6.4.	Schweizweite Schattenbetreuung	41
4.7.	Schlussfolgerung	42
5.	Die Nothilfepraxis des Kanton Zürich unter Menschenrechtsbeobachtung	44
5.1.	Hauptakteure im Asylwesen des Kantons Zürich	44
5.2.	Kantonale Gesetzesgrundlage	45
5.3.	Ablauf der Nothilfe im Kanton Zürich	46
5.4.	Lebensbedingungen von Nothilfe beziehenden Personen im Kanton Zürich	46
5.5.	Analyse	51
5.5.1.	Bedürfnisbefriedigung	51
5.5.2.	Menschenwürde	55
5.6.	Schlussfolgerung	56

6.	Schlusswort	58
6.1.	Gewonnene Erkenntnisse - Beantwortung der (Haupt)Fragestellung	58
6.2.	Empfehlungen und Handlungskonzepte für die Soziale Arbeit	60
6.2.1.	Bedürfnisbefriedigung	61
6.2.2.	Menschenrechtsbildung	61
6.2.3.	Ethische Reflexion	63
6.2.4.	Sozialpolitisches Engagement	63
6.3.	Ausblick	64
6.4.	Persönliches Fazit der Autorin	65
7.	Literatur- und Quellenverzeichnis	67

1. Einleitung

*„Nichts geschieht hier, nichts wird geschehen.
Höchstens ein Streit dann und wann, ein Stromausfall, ein Besuch der Polizei, die jemanden sucht, der sich zu sehr beschäftigt hat oder dessen Vaterland mit der hiesigen Beamtenschaft handelseinig geworden ist.
Sonst nichts.
Deshalb zähle ich meine Finger, befühle meine Nase. Deshalb horche ich nach der Stille, betrachte meine Augen und freue mich mit meiner Zunge. Ich vergewissere mich jeden Tag, ob meine Sinne nach einer unruhigen Nacht in der dritten Betteta-ge wieder erwacht, ob meine Sinne nicht schon in dieser langen Sinnlosigkeit erloschen sind.“*

Diese Zeilen stammen aus der Erzählung „Nichts“ von Andri Perl (2010). Sie stellen einen Versuch dar, sich in die Lebenslage einer Person zu versetzen, welche in einer Nothilfeunterkunft zu Hause ist. (www.nothilfe-kampagne.ch, Nothilfe Literatur, gefunden am 27. Juli 2011)

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit den Lebensbedingungen der nothilfebeziehenden Personen und wie diese mit den Menschenrechten im Sinne der Sozialen Arbeit zu vereinbaren ist.

Im Folgenden wird die Ausgangslage betrachtet und der Bezug zur Berufsrelevanz hergestellt. Es werden die Fragestellungen benannt sowie das Ziel, welches diese Bachelorarbeit verfolgt. Zudem enthält die Einleitung die persönliche Motivation sowie den Bezug der Autorin zum Thema und es wird die Adressatenschaft bestimmt. Zum Schluss wird der Leserschaft ein Überblick über den Inhalt der einzelnen Kapitel vermittelt.

1.1. Ausgangslage

Das Thema Menschenrechte ist in den letzten Jahren immer populärer geworden. Zahlreiche Non-Governmental Organization (NGO's) aus dem In- und Ausland machen sich für die Umsetzung und Einhaltung dieser stark. Nicht nur in Ländern mit autokraten Regimen, sondern auch in westlichen Demokratien ist nicht alles legitim, was legal und gesetzeskonform ist. Auch hierzulande hört man viel über Menschenrechtsverstösse.

Gerade bei den letzten grossen Schweizer Abstimmungen, wie Minarett-Verbot oder Ausschaffungsinitiative, standen die Menschenrechte respektive deren Verletzung im Fokus. Eine besondere Aufmerksamkeit kommt aktuell dem im Jahr 2004 eingeführten Sozialhilfestopp zu, welcher gewisse Personen des Asylwesens aus der Sozialhilfe ausschliesst. Betroffene Personen haben nur noch Anspruch auf eine minimale Nothilfe, hauptsächlich in Form von Sachleistungen. Diverse Schweizer NGO's machen sich momentan für die vom „Nothilfestopp“ Betroffenen stark. Von den Organisationen wird diese Nothilfepraxis schwer kritisiert und als menschenrechtswidrig bezeichnet.

Das Asylgesetz wird seit Jahren verschärft und die Bedingungen, unter denen die Betroffenen leben müssen, werden immer schwieriger. Im Moment befindet sich eine weitere Verschärfung des Asylgesetzes in Vernehmlassung. Das Bundesamt für Migration (BFM) informiert auf seiner Internetseite, dass sich in den vergangenen Jahren neue Probleme im Bereich des Asylverfahrens ergeben haben. Die Zahl der Asylgesuche habe seit dem Jahr 2007 wieder zugenommen (→ vgl. Kap. 4.1.; Abbildung 2; S. 27). Die Verfahrensabläufe sollen beschleunigt und effizienter ausgestaltet werden, um die Attraktivität der Schweiz als Zielland zu schwächen. Auch sollen die Missbräuche im Asylwesen effizienter bekämpft werden. Durch diese geplante Revision ist auch mit erneuten Verschärfungen in der Nothilfepraxis zu rechnen. (www.bfm.admin.ch, Dokumentation, Rechtliche Grundlagen, gefunden am 29. Juli 2011)

Demgegenüber steht die hohe Anzahl an Menschen, welche weltweit auf der Flucht sind. Der Internetseite der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) ist zu entnehmen, dass es laut Schätzungen des UN-Flüchtlingskommissariats (UNHCR) weltweit über 15 Millionen Flüchtlinge und 27 Millionen intern vertriebene Personen (Personen die im eigenen Land vertrieben wurden, jedoch die Staatsgrenze nicht überschritten haben) gibt. Einige davon werden in ihrem Herkunftsland verfolgt oder flüchten vor einem Krieg. Andere verlassen ihre Heimat aufgrund von katastrophalen wirtschaftlichen Verhältnissen und erhoffen sich dadurch ein sichereres und besseres Leben. (www.deza.admin.ch, Migration, gefunden am 27. Juli 2011)

Die seit Monaten andauernden Unruhen in Nordafrika sowie die Hungerkatastrophe in Ostafrika werden die Situation alles andere als entschärfen. Die Welthungerhilfe berichtet, dass im weltgrössten Flüchtlingslager Dadaab in Nordosten Kenias über 350'000 Flüchtlinge leben. Im Schnitt kommen täglich 1'500 neue Menschen an, die vor der Hungersnot flüchten. (www.welthungerhilfe.de, Themen, gefunden am 1. August 2011)

Weitere ausführliche Infos und Statistiken zum Thema Flüchtlinge unter www.unhcr.org

1.2. Berufsrelevanz

Nach Silvia Staub-Bernasconi (2004) ist Soziale Arbeit eine Profession, die sich mehrheitlich mit Menschen befasst, welche nicht im Mittelpunkt der Gesellschaft stehen, die sogenannten vulnerable groups (verletzliche Gruppe). Darunter fallen auch Flüchtlinge und Personen aus dem Asylwesen. Diese Personen sind besonders häufig von Menschenrechtsverletzungen betroffen und verfügen oft nicht über die Möglichkeit sich selbst zu schützen. (S. 236)

Etlliche Themen, mit denen sich die Soziale Arbeit beschäftigt, stehen im direkten Zusammenhang mit den Menschenrechten. Diese Tatsache hat dazu geführt, dass Sozialarbeitende sich im Sinne der Menschenrechte zusammenschlossen und engagieren. Hierfür wurden gemeinsame Organisationen und Instrumente zum Schutz der Menschenrechte geschaffen und die

Soziale Arbeit wurde zur Menschenrechtsprofession ernannt. So besagt die aktuelle Definition der International Federation of Social Workers (IFSW), dass die Prinzipien der Menschenrechte die Grundlage der Sozialen Arbeit sind (www.ifsw.org, Definition of Social Work, gefunden am 15. Juni 2011). Die internationalen Organisationen haben gemeinsam mit der United Nation Organisation (UNO) ein „Menschenrechtshandbuch“ (UNO-Manual) erarbeitet, das die Professionellen der Sozialen Arbeit auffordert, die Menschenrechte zu achten, zu schützen und sich in ihrem Sinne zu engagieren. (UNO-Manual, 2002, S. 11/12)

Zentrale Themen der vorliegenden Arbeit stellen die Menschenrechte, die Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession sowie das Asylwesen in diesem Sinne dar.

1.3. Fragestellung und Zielsetzung

Wie bereits erwähnt, kritisieren NGO's das schweizerische Asylwesen, gerade im Hinblick auf die Nothilfepraxis. Professionelle der Sozialen Arbeit sind somit im Asylwesen in einem Bereich tätig, dem der Ruf voraussetzt, dass die Menschenrechte nicht genügend geachtet werden. Es wird untersucht, ob die Nothilfepraxis des Kantons Zürich im Sinne der Sozialen Arbeit menschenrechtskonform ist. Die Hauptfragestellung, um die sich diese Arbeit dreht, lautet:

Inwiefern ist die Nothilfepraxis des Kantons Zürich im Sinne der Sozialen Arbeit menschenrechtskonform?

Die folgenden, teilweise aufeinander aufgebauten, Unterfragen, tragen das Wissen zusammen, aus welchem sich die Hauptfrage beantworten lässt. Pro Kapitel wird eine Unterfrage beantwortet.

- w *Was bedeuten die Menschenrechte im Hinblick auf die Schweiz? (Kapitel 2)*
- w *Welche Bedeutung haben die Menschenrechte für die Soziale Arbeit und was muss gegeben sein, damit sie in ihrem Sinne erfüllt sind? (Kapitel 3)*
- w *Wie gestaltet sich das Asylwesen in der Schweiz und die damit verbundene Nothilfe? (Kapitel 4)*
- w *Inwiefern haben die Nothilfe beziehenden Personen des Kantons Zürich die Möglichkeit ihre Bedürfnisse zu decken und unter den ihnen gegebenen Umständen ein menschenwürdiges Dasein zu führen? (Kapitel 5)*

Die Arbeit verfolgt das Ziel die aktuell kritisierte Nothilfepraxis des Kantons Zürich unter die Lupe zu nehmen, sie auf die Menschenrechtskonformität im Sinne der Sozialen Arbeit zu überprüfen sowie allfällige Handlungsempfehlungen zu benennen.

1.4. Motivation

Die Autorin war vor zehn Jahren im Asylwesen des Kantons Schaffhausen tätig und hat sich daraufhin im Rahmen ihrer Berufsmaturitätsarbeit mit der schweizerischen Asylpolitik befasst. Seither verfolgt sie die Veränderungen im Asylwesen kritisch. Auch die Menschenrechte erregen seit langem ihr Interesse. Die Motivation, diese beiden Themen im Rahmen dieser Bachelorarbeit aufzugreifen und zu verbinden, entstand während einer Vorlesung im Modul Migration und Integration an der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit. Nach anfänglichen Recherchen hat sich aufgrund der Aktualität das Thema Sozialhilfestopp als näher betrachtenswert erwiesen.

1.5. Adressatinnen und Adressaten

Diese Arbeit richtet sich an Professionelle der Sozialen Arbeit, welche im Asylwesen tätig sind oder sich anderweitig für das Thema interessieren. Die Autorin wünscht sich eine breite Sensibilisierung für das Thema und hofft somit, dass diese Arbeit über den Berufsstand hinaus auf Interesse stösst.

1.6. Aufbau der Bachelorarbeit

In **Kapitel 2** werden die Entstehung der Menschenrechte sowie die wichtigsten Instrumente zu ihrer Umsetzung beschrieben. Im Weiteren wird auf die Bedeutung der Menschenrechte im Hinblick auf die Schweiz eingegangen.

Kapitel 3 vermittelt anfänglich einen Überblick über die Definition von Sozialer Arbeit im Allgemeinen, um nachfolgend auf die Verbindung zu den Menschenrechten einzugehen. Es folgt ein Überblick über die Auswirkungen und Aufgaben welche sich für die Soziale Arbeit daraus ergeben.

Kapitel 4 vermittelt einen Überblick über die Entwicklung des Schweizer Asylwesens und seine Gesetzesgrundlagen. Im Weiteren wird das Asyl- und Wegweisverfahren beschrieben und es wird auf die verschiedenen Rechtsstellungen der Personen des Asylwesens eingegangen. Das Kapitel befasst sich ebenfalls mit der Nothilfe, deren Entstehungsgeschichte, den gesetzlichen Grundlagen sowie mit Zahlen und Berichten.

In **Kapitel 5** werden anhand der Nothilfepraxis des Kantons Zürich die Lebensbedingungen der in der Nothilfe lebenden Personen beschrieben. Im Anschluss daran, werden die Lebensbedingungen anhand der Bedürfnispyramide von Maslow sowie der Definition der Menschenwürde der IFSW bewertet.

Kapitel 6 fasst die gewonnenen Erkenntnisse aus den Unterfragen zusammen und beantwortet somit die Hauptfragestellung. Die Handlungsempfehlungen, welche die Erkenntnisse mit sich gezogen haben, finden in diesem Kapitel ebenso ihren Platz, wie der Ausblick auf mögliche Folgefragen für weiterführende Untersuchungen in diesem Themenbereich. Das Schlusslicht bildet das persönliche Fazit der Autorin.

2. Menschenrechte

Was bedeuten die Menschenrechte im Hinblick auf die Schweiz?

Unter dem Titel „Human Rights: Questions and Answers“ veröffentlichten die Vereinten Nationen (UNO) im Jahr 1987 folgenden Begriff der Menschenrechte:

Als Menschenrechte lassen sich ganz allgemein jene Rechte definieren, die unserer Natur eigen sind und ohne die wir als menschliche Wesen nicht existieren können. Die Menschenrechte und die grundlegenden Freiheiten erlauben uns, unsere menschlichen Eigenschaften, unsere Intelligenz, unsere Begabungen und unser moralisches Bewusstsein voll zu entwickeln und zu gebrauchen und unsere geistigen und sonstigen Bedürfnisse zu befriedigen. Sie gründen im zunehmenden Verlangen der Menschheit nach einem Leben, in dem die unveräusserliche Würde und der Wert jedes einzelnen Menschen Anerkennung und Schutz findet. (...) Die Achtung für die Menschenrechte und für die Würde des Menschen ist, wie der erste Satz in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte feststellt, die Grundlage von Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden. (S. 4)

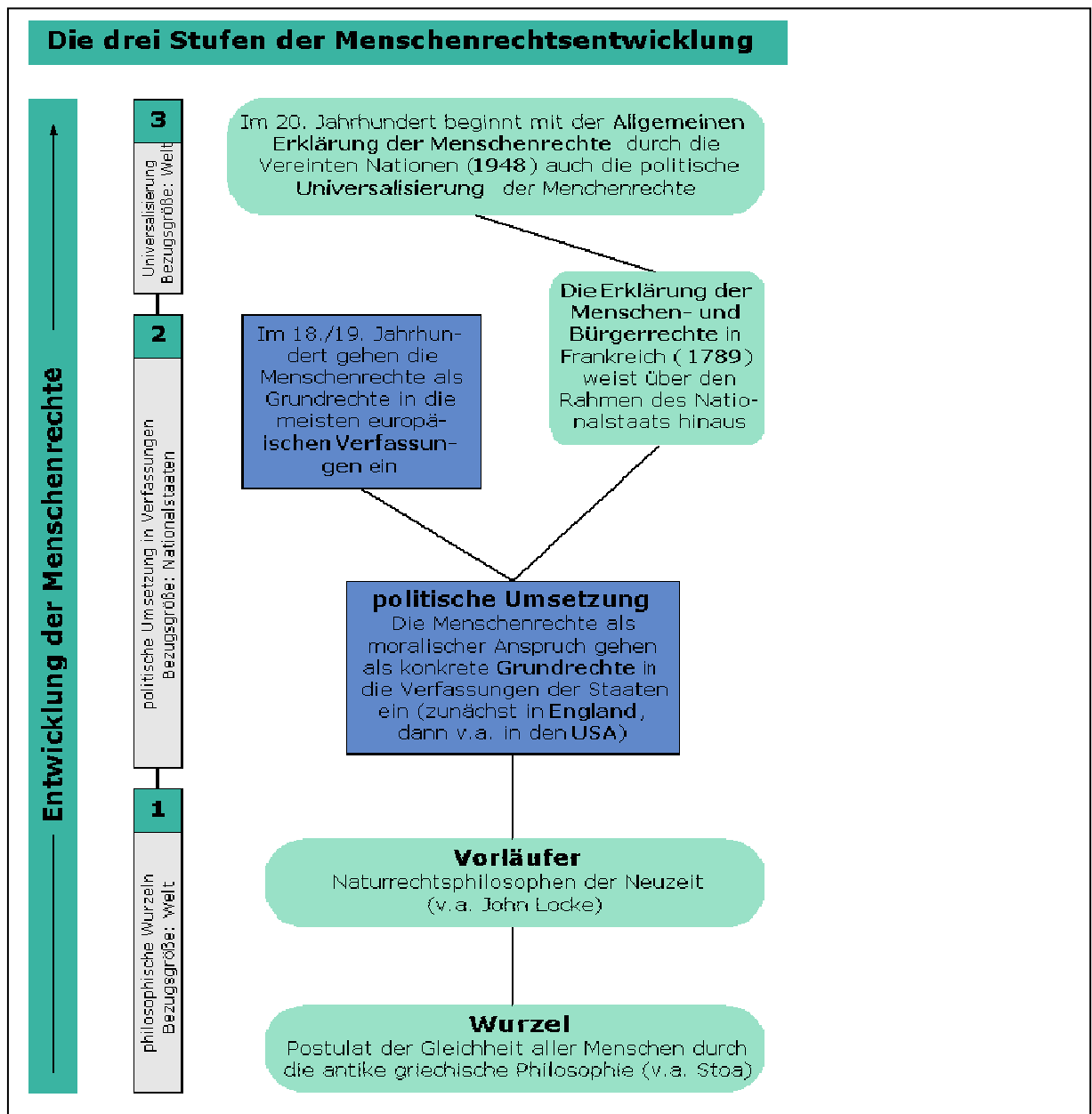
Es war ein weiter Weg diese universelle Begriffsdefinition möglich zu machen. Im Nachfolgenden wird auf die Entstehungsgeschichte der Menschenrechte eingegangen und es werden die wichtigsten Menschenrechtsinstrumente beschrieben. Ein kleiner Exkurs gilt zudem der Menschenwürde. Zum Schluss wird die Bedeutung der Menschenrechte in der Schweiz betrachtet.

2.1. Entstehungsgeschichte

Die Geschichte der Menschenrechte geht weit zurück. Wie, wann und wo genau der Ursprung war, lässt sich nicht mit Bestimmtheit sagen.

Dadalos, der internationalen Bildungsserver der UNESCO, erklärt die Entstehung der Menschenrechte anhand des 3 Stufen-Modells. Dabei wird zwischen den Stufen der philosophischen Begründung, der nationalstaatlichen Umsetzung und des internationalen Schutzes unterschieden. Dies veranschaulicht auch die folgende chronologische Illustration. (www.dadalos-d.org, gefunden am 13. Juni 2011)

Abbildung 1: Die drei Stufen der Menschenrechtsentwicklung



Quelle: Dadalos UNESCO Bildungsserver (www.dadalos-d.org)

Philosophische Begründung

Dadalos geht davon aus, dass die Idee der Gleichheit der Menschen, die Idee des natürlichen Rechts, das jedem Menschen zukommt, ihren Ursprung in der griechischen Philosophie hat. Diese Idee hat sich somit vor mehr als 2000 Jahren entwickelt. Auch im frühen Christentum und in den anderen Religionen entwickelte sich der Glaube, dass alle Menschen gleichermaßen von Gott erschaffen und ihm ebenbürtig sind. Diese beiden Stränge sind Wegbereiter der Idee der Menschenrechte. Es handelte sich hierbei um philosophische Betrachtungen mit universellem Charakter. (www.dadalos-d.org, Menschenrechte, gefunden am 13. Juni 2011).

John Locke gilt als der politische Philosoph der Aufklärung, welcher den Menschenrechten den Weg geöffnet hat. Seine Philosophie verpflichtet den Staat zur Umsetzung der Menschenrechte. Dies war der entscheidende Moment von der philosophischen Idee der Menschenrechte zur politischen. (www.dadalos-d.org, Menschenrechte, gefunden am 13. Juni 2011)

Die politische Umsetzung im Rahmen der Nationalstaaten

Fritzsche (2009) berichtet, dass bei der politischen Umsetzung der Menschenrechte im Rahmen der Nationalstaaten England eine Vorreiterrolle spielte. Dem König wurden bereits im Jahr 1215 durch die "Magna Charta Libertatum" gewisse Rechte abgesprochen. Die „Petition of Rights“ von 1628 garantierte erstmals die Unantastbarkeit des Bürgers/der Bürgerin, die "Habeas-Corpus-Akte" von 1679 schützte vor willkürlicher Verhaftung. (S. 29)

In den englischen Kolonien galten diese Rechte ebenso, beispielsweise in den Vereinigten Staaten von Amerika. Die „Amerikanische Unabhängigkeitserklärung“ und die „Virginia Bill of Rights“, beide eingeführt im Jahr 1776, gelten als die wichtigsten Dokumente in der Entstehungsgeschichte der Menschenrechte. In diesen beiden Dokumenten wurde zum ersten Mal ein Menschenrechtskatalog formuliert. Die „Amerikanische Unabhängigkeitserklärung“ besagt, dass alle Menschen als gleich geschaffen angesehen werden und gewisse unveräußerliche Rechte besitzen. Die erste Menschenrechtserklärung, welche in der Verfassung verankert wurde, entstammt den "Virginia Bill of Rights". Die folgenden Rechte wurden darin als unveräußerlich erhoben und bilden seither den Kern der Menschenrechte: „Recht auf Leben und Eigentum, Versammlungs- und Pressefreiheit, Freizügigkeits- und Petitionsrecht, Anspruch auf Rechtsschutz sowie Wahlrecht“ zitiert Fritzsche (2009). Die neu verpflichtenden Menschenrechtsinstrumente stützen die nordamerikanische Freiheitsbewegung. Sie hatten vor allem folgende Funktionen: sie rechtfertigten den Aufstand und die Loslösung vom Mutterland und sie dienten als Berechtigung zur Revolution. Zudem legitimierten sie die Gründung des neuen Staates und die Rechte der Staatsbürger/innen. (S. 29-31)

Die Französische Revolution mit ihrer Parole "liberté, égalité et fraternité" hatte ebenfalls Auswirkungen auf die Menschenrechtsgeschichte in Europa. 1789 wurde in Frankreich die "Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte" eingeführt. In ihr tauchte der universelle Anspruch auf die Geltung der Menschenrechte auf. Fast allen europäischen Staaten gelang es im Laufe des 19. Jahrhunderts, die Menschenrechte als Grundrechte in die jeweiligen Verfassungen zu verankern. (S. 32) Die Staaten, welche die Menschenrechte in ihrer Verfassung aufnahmen, verwandelten somit nicht nur die Menschenrechte in Grundrechte, sie begannen auch sich darüber hinaus zu demokratisieren (S. 32).

Umsetzung des Internationalen Schutzes

Dadalos (2011) erklärt, dass der Schrecken, welcher der 2. Weltkrieg, hinterliess, zu einem Umdenken geführt hat. Bis zu diesem Zeitpunkt war es jedem Staat selbst überlassen, ob und wie er die Menschenrechte umsetzt. (www.dadalos-d.org, Menschenrechte, gefunden am 13. Juni 2011)

Dadalos (2011) kommentiert die UNO-Charta (Art. 56) wie folgt: „Alle Mitgliedstaaten sind verpflichtet, gemeinsam und jeder für sich mit der Organisation zusammenzuarbeiten, um die Ziele der Organisation zu erreichen“. Die Durchsetzung der Menschenrechte gehört zu diesen Zielen. Jedes Mitglied der UNO ist verpflichtet, die Menschenrechte zu achten. Zum heutigen Zeitpunkt sind so gut wie alle Länder dieser Erde Mitglied der UNO. Um zu definieren, was Menschenrechte sind, hat die UNO die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ (AEMR) verfasst, die am 10. Dezember 1948 verabschiedet wurde. (www.dadalos-d.org, Menschenrechte, 13. Juni 2011).

2.2. Menschenrechtsinstrumente

Die AEMR gilt als erster Meilenstein in der Geschichte des internationalen Menschenrechtsschutzes. Auf der Grundlage der AEMR erarbeitete und verabschiedete die UNO wichtige verbindliche Konventionen. Zudem entstanden regionale Menschenrechtsabkommen in Europa, Afrika und Amerika.

Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

Auszug aus der AEMR (1948/2009):

Präambel:

Da die Anerkennung der allen Mitgliedern der menschlichen Familie innewohnenden Würde und ihrer gleichen und unveräusserlichen Rechte die Grundlage der Freiheit, der Gerechtigkeit und des Friedens in der Welt bildet, (...) da die Nichtanerkennung und Verachtung der Menschenrechte zu Akten der Barbarei geführt haben,

(...) da die Mitgliedstaaten sich verpflichtet haben, in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen auf die allgemeine Achtung und Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten hinzuwirken,

(...) verkündet die Generalversammlung diese Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (...).

Art 1 AEMR: Alle Menschen sind frei geboren und gleich an Würde und Rechten. Alle haben Vernunft und Gewissen und sollten untereinander im Sinne der Brüderlichkeit handeln.

Art. 2 AEMR: (1) Jeder hat Anspruch auf alle in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten, ohne jede Unterscheidung, wie die nach Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder anderer Meinung, nationaler oder sozialer Herkunft, Besitz, Geburt oder sonstigem Status. (...)

(Übersetzung von Bardo Fassbender & Dirk van Gusteren. 2009. S. 55 - 75)

Fassbender und van Gusteren (2009) führen aus, dass die ersten beiden Artikel zusammen mit der Präambel die Grundlage für die Erklärung darlegen. Zusammengefasst geht es dabei um Freiheit und Gleichheit für alle Menschen.

In Artikel 3 bis 20 folgen die Freiheitsrechte, wie zum Beispiel das Recht auf Leben, das Recht auf Gedankens-, Gewissens- und Religionsfreiheit sowie das Recht auf Asyl.

In Artikel 21 finden sich die politischen Rechte wieder. Dieser Artikel soll die Demokratie fördern. Er enthält unter anderem das Recht auf freie Wahlen.

Die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte sind in Artikel 22 bis 27 verankert. In Artikel 22 ist das Recht auf soziale Sicherheit niedergeschrieben. Artikel 23 – 25 bestimmen das Recht auf soziale Sicherheit näher, in dem sie jedem Menschen das Recht auf Arbeit (Art. 23) und auf einen ausreichenden Lebensstandard (Art. 25) zusprechen. In diesem Teil der AEMR ist auch das Recht auf Bildung (Art. 26) und auf Teilnahme am kulturellen Leben (Art. 27) zugesagt. Die drei heterogenen Artikel 28 – 30 bilden den Abschluss der AEMR. (S. 2-3)

Das UNO-Manual (2002) beschreibt, dass die zusammengefassten Ideen von vielen politischen, kulturellen und religiösen Traditionen geteilt werden. In der AEMR geht es jedoch vielmehr um moralische Spielregeln, die keine legal bindende Gültigkeit haben. Die in der AEMR definierten Menschenrechte erhalten erst Gültigkeit, wenn sie in den nationalen Gesetzgebungen ihren Platz finden. (S. 21)

Somit lässt sich festhalten, dass das Instrument der AEMR ein Meilenstein in der Geschichte des internationalen Menschenrechtsschutzes darstellt. Die moralische und politische Grösse der Menschenrechte ist unumstritten. Für die juristische Umsetzung jedoch waren weitere Instrumente nötig.

Sozial- und Zivilpakt – Internationale Verträge

Fritzsche (2009) führt aus, dass die Ost-West-Streitigkeiten die Umsetzung der AEMR in eine verbindliche Konvention unmöglich machten. Darauf hin wurden zwei getrennte Konventionen erarbeitet: ein Zivil- und ein Sozialpakt. Dieser Prozess dauerte über 30 Jahre. 1976 war es soweit, beide Pakte traten in Kraft. (S. 57)

Die Informationsplattform Humanrights.ch informiert über die beiden Pakte und über die ergänzenden Konventionen.

Im **Zivilpakt** über bürgerliche und politische Rechte tauchen die klassischen Menschen- und Freiheitsrechte auf: Rechte zum Schutz der persönlichen Integration, Freiheitsrechte, Verfahrensrechte, Politische Rechte, Diskriminierungsverbot und Minderheitsrechte. Dieser Pakt wurde von 161 Staaten unterzeichnet, welche sich zur Achtung und Gewährleistung dieser Rechte verpflichten. Dies bedeutet auch, dass innerstaatliche Rechtsschutzmöglichkeiten zur Umsetzung dieser Rechte geschaffen werden müssen.

Im **Sozialpakt** sind die grundlegenden wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (WSK-Rechte) verankert. Diese beinhalten Folgendes: Recht auf Arbeit, Recht auf Existenzsicherung, kulturelle und wirtschaftliche Rechte sowie Diskriminierungsverbot. Die 158 Staaten, welche diesen Vertrag unterzeichnet haben, verpflichten sich zur Verwirklichung der oben genannten Rechte. Diese Rechte sind nicht sofort in vollem Umfang umzusetzen, jedoch sollte jeder Staat im Rahmen seiner Möglichkeiten sein Bestes dazu versuchen. (www.humanrights.ch, Menschenrechtsinstrumente, gefunden am 14. Juni 2011)

Viele Bestimmungen der AEMR erhielten erst verbindlichen Charakter durch die beiden Pakte. Im Laufe der Jahre kamen immer neue ergänzende Konventionen hinzu.

(www.humanrights.ch, Menschenrechtsinstrumente, gefunden am 14. Juni 2011)

Die Europäische Menschenrechtskonvention

Es entstanden drei regionale Menschenrechtskonventionen. Eine davon ist die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), welche am 4. November 1950 vom Europarat in Rom verabschiedet wurde und am 3. September 1953 in Kraft trat, erklärt Arthur Haefliger (2008, S. 3).

Sie beinhaltet zum Einen die Rechte und Freiheiten, die sie verbürgt, die dem Europäischen Gerichtshof entsprechenden Regeln. Zum Anderen verschiedene Bestimmungen, welche das Instrument der Konvention beschreiben. Haefliger (2008) betont, dass es sich bei der EMRK um das effektivste System zum Schutz der Menschenrechte handelt. Die Behörden der Mitgliedsstaaten sind einem Kontrollmechanismus unterstellt, welcher meist durch die Meldung von Privatpersonen ausgelöst wird. Die EMRK hat sich seit ihrer Entstehung laufend weiterentwickelt. Von den Mitgliedstaaten wurden weitere Übereinkommen verabschiedet und Zusatzprotokolle geschaffen. Seit 1998 ist der Europäische Gerichtshof in Strassburg für das Beschwerdeverfahren zuständig. (S. 3/4)

Fritzsche (2009) erklärt, dass die EMRK das europäische Pendant zum Zivilpakt ist. Sie enthält in Anlehnung an die AEMR einen Katalog der wichtigsten Freiheitsrechten, wie Recht auf Leben,

Verbot der Folter, Recht auf Freiheit und Sicherheit, Recht auf ein faires Verfahren, Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, Gedanken-, Gewissen- und Religionsfreiheit, Meinungsäusserungsfreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Recht auf Eheschliessung, Recht auf eine wirksame Beschwerde sowie Diskriminierungsverbot.

Die EMRK enthält keine WSK-Rechte und auch kein Asylrecht (im Gegensatz zur AEMR). Erstere werden Jahre später von der Europäischen Sozialcharta aufgenommen. Im Laufe der Jahre sind Zusatzprotokolle entstanden, welche zum einen Teil durch materiell-rechtliche Bestimmungen, zum anderen Teil verfahrensrechtliche Regelungen enthalten. (S. 79/80)

Die Europäische Sozialcharta

Wie oben erwähnt, fanden die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte aus dem Sozialpakt erst mit der Ausarbeitung der Europäischen Sozialcharta ihren Platz in der europäischen Menschenrechtsgesetzgebung. Die Europäische Sozialcharta, welche am 26. Februar 1965 in Kraft getreten ist, stellt eine Art europäischer Sozialpakt dar. Sie soll 19 wirtschaftliche und soziale Rechte schützen. Diese Rechte sind nicht einklagbar, jedoch sind sie als Verpflichtungen an die Staaten gerichtet. Die Mitgliedstaaten sollten ihre Bemühungen dokumentieren und darüber Bericht abliefern. Im Jahr 1996 wurde die Sozialcharta letztmals revidiert. (Fritzsche, 2009, S. 84/85)

Auf der Informationsplattform www.humanrights.ch findet man Informationen über die Menschenrechte und ihre Umsetzung in der Schweiz. Die Menschenrechtsinstrumente können dort ebenfalls eingesehen werden. Auch sehr zu empfehlen ist der Bildungsserver der UNESCO www.dadalos-d.org, insbesondere für Infos zur Entstehung der Menschenrechte sowie zum internationalen Menschenrechtsschutz.

2.3. Menschenrechte und Menschenwürde

Die Menschenwürde ist ein häufig gebrauchter Begriff. Ob nun in internationalen Abkommen oder bei politischen Diskussionen. Mit Menschenwürde lässt es sich argumentieren. Über die Bedeutung und Definition der Menschenwürde wird viel diskutiert. Die Würde des Menschen stellt einen umstrittenen Wert dar. Um jedoch mit Menschenwürde zu argumentieren, sollte vorgängig definiert werden, was Menschenwürde bedeutet.

Im Laufe dieses Kapitels sind wir immer wieder über den Begriff Menschenwürde gestolpert. Sowohl in Artikel 1 als auch in der Präambel der AEMR wird der Schutz der Menschenwürde besonders betont. Fritzsche (2009) hebt hervor, dass sich die Autoren der Erklärung erhofften, mit dem Begriff der Menschenwürde auch ein universell tragfähiges Fundament der Menschenrechte gefunden zu haben. (S. 54/55)

Nikolaus Knoepffler (2010) erklärt, dass die Entdeckung der Menschenwürde als Ursprung des Menschenrechtsbewusstseins gilt. Er fügt weiter an, dass die schrecklichen Verletzungen gegen Menschen zur Anerkennung der Würde geführt haben. Somit sind die Anerkennung der Menschenwürde und die damit verbundenen Menschenrechte zum Fundament einer neuen Weltgesellschaft geworden. Damit ist die AEMR gemeint. (S. 71/72)

Markus Rothhaar (2008) erklärt, dass der Begriff der Menschenwürde ursprünglich ein philosophischer Begriff darstellte. Die spätere Erhebung zu einem Rechtsbegriff war ein wichtiger Schritt. Dieser Begriff verbindet Ethik mit Recht, denn er erlaubt eine Untermauerung des Rechtes durch die Ethik. Umgekehrt ermöglicht er aus dem ethischen Diskurs heraus, die Rechtspraxis zu beeinflussen. (S 1)

Emanuel Kants Philosophie zur Menschenwürde

Eine der bekanntesten Definitionen von Menschenwürde stammt von Emanuel Kant. Georg Mohr (2007) erklärt, dass unser heutiges Verständnis von Menschenwürde weitgehend in der Philosophie von Kant verwurzelt ist. Deshalb wird seine Philosophie zum Wert der Menschenwürde oft bei richterlichen Entscheiden und auch in Rechtskommentaren verwendet. Er zitiert den bekannten Philosophen Kant aus seiner Schrift „Metaphysik der Sitten“ aus dem Jahr 1799:

Handle so, dass du die Menschheit, sowohl in deiner Person als in der Person eines jeden anderen, jederzeit zugleich als Zweck, niemals bloss als Mittel brauchest. (...) Der Mensch, und überhaupt jedes vernünftige Wesen, existiert als Zweck an sich selbst, nicht bloss als Mittel zum beliebigen Gebrauch für diesen Willen, sondern muss in allen seinen, sowohl auf sich selbst, als auch auf andere vernünftige Wesen gerichteten Handlungen zugleich als Zweck betrachtet werden. (S. 17)

Mohr (2007) führt dazu aus, dass die Definition von Kant heute meist wie folgt interpretiert wird. Die Würde des Menschen besteht im moralischen Rang des Menschen, niemals als blosses Objekt behandelt zu werden. Die Bedürfnisse und Interessen der Menschen müssen berücksichtigt werden, in allem was Menschen gegenüber Menschen tun. Wenn diese Berücksichtigung vorhanden ist, dann behandeln wir eine Person als Zweck und nicht bloss als Mittel. (S. 17)

2.4. Die Bedeutung der Menschenrechte in der Schweiz

Die Schweiz beherbergt die UNO, das Rote Kreuz und zahlreiche NGO's, welche sich mit dem Thema Menschenrechte auseinandersetzen. Man könnte annehmen, dass die Schweizer Eidgenossenschaft eine Vorreiterrolle und eine Vorbildfunktion einnimmt. Die nachfolgenden

Ausführungen zeigen jedoch auf, dass die Schweiz in Sachen internationale Menschenrechte eine Spätzünderin ist.

Thomas Buergenthal und Daniel Thürer (2010) berichten, dass die Schweiz erst im Jahr 1974, also über 20 Jahre nach der Inkrafttretung, dem EMRK beitrug. Dies war die erste Annäherung an das System des internationalen Menschenrechtsschutzes. Den beiden UNO-Menschenrechtspakten schloss sie sich erst anfangs der neunziger Jahre an. Dies jedoch unter Vorbehalt von 9 Punkten. Zum heutigen Zeitpunkt hat sich die Schweiz, mit einigen Ausnahmen, den wichtigsten europäischen und universalen Menschenrechtsabkommen angeschlossen. Zu den Ausnahmen gehört auch die Europäische Sozialcharta, welche sich mit nationalem Recht nicht vollständig vereinbaren lässt. Auch gewisse Zusatz- und Fakultativprotokolle wurden bis heute nicht unterzeichnet. (S. 399)

Gemäss Buergenthal und Thürer (2010) handelt es sich bei der EMRK um das Kernstück der schweizerischen Menschenrechtspolitik. Der erfolgte Beitritt hat einen grundlegenden Wandel des schweizerischen Verfassungsrechtes herbeigeführt. Obwohl die EMRK auf Minimalstandards basiert, musste bei der Einführung das Schweizer Recht erheblich umgestaltet und modernisiert werden. Zum Beispiel wurde die Einführung des Frauenstimmrechtes auf Bundesebene im Jahr 1971 im Hinblick auf den Beitritt zur EMRK vorgenommen. Seit dem Beitritt im Jahr 1974 wurden zahlreiche Beschwerden gegen die Schweiz registriert. Davon stellte der Gerichtshof in 68 Fällen eine Verletzung gegen die EMRK fest. (S. 399-401)

Buergenthal und Thürer (2010) führen aus, dass die von der Schweiz ratifizierten internationalen Menschenrechtsinstrumente in ihrer Umsetzung durch die Schweizer Verfassung begünstigt werden. Dies geschieht indem dem Völkerrecht automatisch innerstaatliche Geltung zukommt. Dies gilt vor allem für die Menschenrechtsverträge, welche Vorrang vor dem Bundesgesetz haben. (S. 402).

Dies bei der vom Volk gutgeheissenen Abstimmung über die Ausschaffungsinitiative vom 28. November 2011 deutlich, welche gegen das Völkerrecht verstösst. Die vom Bundesrat eingesetzte Arbeitsgruppe zur Umsetzung der Ausschaffungsinitiative ist mehrheitlich der Meinung, dass die Grundrechte und das Völkerrecht gewahrt werden müssen. In ihren Empfehlungen lehnen sie somit die von den Initianten gewünschte, nicht völkerrechtskonforme Umsetzung der Ausschaffungspraxis ab. (www.ejpd.admin.ch, Medienmitteilungen 2011, gefunden am 25. Juli 2011)

Jon A. Fanzun (2004) erklärt das zögerliche Verhalten der Schweiz gegenüber den Menschenrechtsabkommen wie folgt. Die langjährige Nichtmitgliedschaft im Europarat und in der UNO wirkte sich nachteilig auf das menschenrechtliche Engagement aus. Die Abneigung,

welche die Schweiz der AEMR entgegenbrachte, kann als Abneigung gegen die UNO als Ganzes verstanden werden. Auch war die Frage nach der Souveränität, (mit welcher sich die Schweiz gerne schmückt), eine Wichtige. Ein Beitritt wurde ebenso durch die Angst vor unerwünschter Einwirkung verhindert – Angst vor dem fremden Richter. Die Furcht vor einer internationalen Einmischung ging so weit, dass im Jahre 1988 ein parlamentarischer Vorstoss eingereicht wurde, welcher dem Bundesrat die Kündigung der EMRK nahelegte. (S. 1)

Somit ist zu sagen, dass die Schweiz zwar die in der EMRK aufgeführten Freiheitsrechte, nicht aber den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten, welche in der Europäischen Sozialcharta geregelt sind, anerkannt hat. Die meisten Rechte aus dem internationalen Zivilpakt, welche den Rechten aus der EMRK gleichen, finden sich in der schweizerischen Bundesverfassung (BV) unter dem Titel Grundrechte wieder. Der BV ist zu entnehmen, dass die Grundrechte zwingenden Charakter haben. Von den WSK-Rechten aus dem internationalen Sozialpakt, was der europäischen Sozialcharta entspricht, findet man nur das Recht auf Hilfe in Notlage, Schutz der Kinder und Jugendlichen, Anspruch auf Grundschulunterricht und Koalitionsfreiheit unter den Grundrechten. Jedoch enthält die BV in einem weiteren Kapitel formulierte Sozialziele fest. Gemäss Art. 41 BV sollten sich der Bund und die Kantone, als Ergänzung zur persönlichen Verantwortung und privater Initiative, für die Umsetzung dieser Ziele einsetzen. Die Umsetzung dieser Ziele wird an die Verfügbarkeit von Mitteln gebunden. Ebenso wird darauf aufmerksam gemacht, dass aus den Sozialzielen keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden können.

2.5. Schlussfolgerung

Die Menschenrechte haben sich im Laufe ihrer Geschichte stark verändert. Anfangs bestanden sie nur aus philosophischen Werten. Unterdessen gibt es zahlreiche universelle, internationale und nationale Instrumente zur Umsetzung der Menschenrechte, mit mehr oder weniger verbindlichem Charakter. Der Grundstein für den internationalen Menschenrechtsschutz bildet die AEMR, welche im Jahr 1949 in Kraft trat, und die darauf folgenden Pakte. Im europäischen Raum gelten die EMRK und die Sozialcharta als die wichtigsten Instrumente im Menschenrechtsschutz.

Auch wenn die Menschenrechte nicht immer von juristisch verbindlicher Form sind, so haben sie doch einen grossen politischen und moralischen Stellenwert. Neue Erfahrungen haben zu neuen Instrumenten und Abkommen geführt. Die Entwicklung der Menschenrechte ist ein stetiger und nicht abgeschlossener Prozess.

Die Entdeckung der Menschenwürde gilt als Grundstein der Menschenrechtsidee und ist seither ein zentrales Element der Menschenrechte. Die Bedeutung und Definition von

Menschenwürde ist umstritten. Die populärste Definition von Menschenwürde stammt von Immanuel Kant. Sie besagt, dass es der menschlichen Würde widerspricht, den Menschen zum blossen Objekt zu machen, und dass die Bedürfnisse des Menschen beachtet werden sollen.

Die Schweiz hat sich erst spät dazu entschieden, die internationalen Menschenrechtsabkommen zu unterzeichnen. Bevor dies überhaupt möglich war, mussten die Schweizer Gesetze angepasst werden. Der europäischen Sozialcharta, welche die WSK-Rechte beinhaltet, sowie einigen Zusatzprotokollen ist sie bis heute nicht beigetreten. Die EMRK gilt als wichtigstes Instrument im schweizerischen Menschenrechtsschutz. Die meisten der darin enthaltenen Rechte finden sich in der Schweizer BV wieder.

3. Soziale Arbeit - eine Menschenrechtsprofession

Welche Bedeutung haben die Menschenrechte für die Soziale Arbeit und was muss gegeben sein, damit sie in ihrem Sinne erfüllt sind?

Nach Silvia Staub-Bernasconi (2004) ist Soziale Arbeit eine Profession, die sich mehrheitlich mit Menschen befasst, welche nicht im Mittelpunkt der Gesellschaft stehen. Diese Personen sind besonders häufig von Menschenrechtsverletzungen betroffen und verfügen oft nicht über die Möglichkeit sich selber zu schützen. (S. 236)

Auch haben die sozialen Probleme, mit welchen sich die Soziale Arbeit befasst, ein immer globaleres Ausmass angenommen. Zur Lösung dieser Probleme braucht es neue globale Perspektiven sowie Wege und internationale Spielregeln, welche der Sozialen Arbeit als Legitimationsgrund und Handlungshilfe dienen.

Um einen Zusammenhang zwischen Sozialer Arbeit und den Menschenrechten herzustellen, ist es notwendig vorgängig zu definieren, was Soziale Arbeit überhaupt bedeutet. Im Weiteren wird darauf eingegangen wie die Soziale Arbeit zur Menschenrechtsprofession wurde und welche Anforderungen und Aufgaben sich daraus ergeben.

3.1. Soziale Arbeit

3.1.1. Internationale Soziale Arbeit

Soziale Arbeit befindet sich mit dem Menschenrechtsschutz in einem globalen Kontext. Deshalb ist es sinnvoll die internationale Definition sowie Instrumente zu betrachten.

Definitionen Sozialer Arbeit nach der International Federation of Social Workers (IFSW)

Beat Schmocker (2005) erklärt, dass die Definition Sozialer Arbeit von der IFSW den Anspruch hat, die Traditionen Sozialer Arbeit aus fünf Kontinenten zu vereinen. Um dessen gerecht zu werden, ist die Definition im Jahr 2000 im Rahmen einer Vollversammlung von rund zweitausend anwesenden Konferenzteilnehmenden beschlossen worden. Nach erfolgter Vernehmlassung wurde sie in über 70 Nationen verabschiedet und somit anerkannt. (S. 6)

Definition IFSW (2000):

Die Profession Soziale Arbeit fördert sozialen Wandel, Problemlösungen in zwischenmenschlichen Beziehungen sowie die Befähigung und Befreiung von Menschen zur Verbesserung ihres Wohlbefindens. Gestützt auf wissenschaftliche Erkenntnisse über menschliches Verhalten und soziale Systeme greift Soziale Arbeit dort ein, wo Menschen und ihre Umwelt aufeinander einwirken. Grundlagen der Sozialen Arbeit sind die

Prinzipien der Menschenrechte und der sozialen Gerechtigkeit. (www.ifsw.org, Definition of Social Work, gefunden am 15. Juni 2011)

Ernst Engelke (2003) hat daraus die drei Bereiche Werte, Theorie und Praxis benannt und interpretiert. Humanitäre und demokratische Ideale bilden die Basis Sozialer Arbeit. Diese Werte sind das Resultat des Respekts vor der Gleichheit und Würde aller Menschen. Von Anfang an hat sich die Soziale Arbeit auf die menschlichen Bedürfnisse fokussiert und die Entwicklung der Stärken der Menschen unterstützt. Als Motivation und Rechtfertigungsgrund dienen dabei die Menschenrechte und die soziale Gerechtigkeit. Soziale Arbeit greift in der Gesellschaft da ein wo Barrieren, Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten vorherrschen. Soziale Arbeit verfügt über Kompetenzen, Techniken und Aktivitäten, die sich im Einklang mit ihrer systemischen Ausrichtung auf Personen und ihre Umwelt befinden. Die Interventionen der Sozialen Arbeit sind vielfältig. Sie beinhalten auf Personen bezogenen psychosoziale Prozesse, aber auch die Beteiligung an der Gesetzgebung, Planung und Entwicklung des Sozialsystems. Dies erfordert ein Engagement in sozial-politischen Belangen. (S. 298-300)

Ethik in der Sozialen Arbeit – Darstellung der Prinzipien

Im Oktober 2004 wurde von der Generalversammlung der IFSW und der IASSW das Dokument „Ethik in der Sozialen Arbeit – Darstellung der Prinzipien“ erarbeitet und verabschiedet. Diese Prinzipien sollen weltweit Professionellen der Sozialen Arbeit als Handlungsanleitung dienen. Dieses Dokument enthält neben der Definition internationaler Sozialer Arbeit auch den Verweis auf die Einhaltung internationaler Abkommen wie, AEMR und der beiden Pakte sowie der wichtigsten Zusatzprotokolle. Auch werden darin drei Prinzipien und ihre Bedeutungen festgehalten. Die Prinzipien Menschenrechte und Menschenwürde beziehen sich darauf, das Recht auf Selbstbestimmung zu achten, das Recht auf Beteiligung zu fördern, jede Person ganzheitlich zu behandeln sowie ihre Stärken zu erkennen und ihre Entwicklung zu fördern. Das Prinzip der sozialen Gerechtigkeit fordert Sozialarbeitende auf, Diskriminierung zurückzuweisen, Verschiedenheiten anzuerkennen, Ressourcen gerecht zu verteilen, ungerechte Politik und Praktiken zurückzuweisen und solidarisch zu arbeiten. Ein weiteres Thema darin ist das berufliche Verhalten von Sozialarbeitenden gegenüber dem Klientel, der Organisation und sich selbst. (www.ifsw.org, gefunden am 4. Juli 2011)

Anhand dieser Ausführungen zeichnet sich bereits ein deutlicher Bezug zu den Menschenrechten ab.

Auf der Internetseite der International Federation of Social Workers www.ifsw.org findet man die internationale Definition von Sozialer Arbeit und die ethischen Prinzipien.

3.1.2. Soziale Arbeit in der Schweiz

Das Pendant zum IFSW ist der Schweizer Berufsverband der Professionellen Sozialen Arbeit Avenir Social. Der Verband vertritt die Interessen der Professionellen der Sozialen Arbeit. Ziel ist eine Vernetzung sowie die Vertretung und Wahrung der beruflichen, wirtschaftlichen und sozialen Interessen des Berufsstandes.

Avenir Social hat einen Berufskodex (2010) erarbeitet, welcher für die Berufsausübung gültigen ethischen und fachlichen Grundsätze und Pflichten festhält. Er folgt den internationalen ethischen Prinzipien, welche auf den internationalen Übereinkommen der UNO basieren. Der Berufskodex von Avenir Social basiert zudem auf der EMRK sowie der Europäischen Sozialcharta. Die im Berufskodex aufgeführten Ziele und Verpflichtungen der Sozialen Arbeit lehnen sich in an die IFSW/IASSW-Definition von 2001 an. Es wird ausführlich auf die Dimensionen und Dilemmata eingegangen, welchen die Soziale Arbeit gegenübersteht. Auch dem Thema Menschenwürde, Menschenrechte und soziale Gerechtigkeit wird Beachtung geschenkt. Daraus ergeben sich auf verschiedenen Ebenen die Handlungsmaximen der Sozialen Arbeit. (S. 1-15)

Der Berufskodex von Avenir Social kann unter www.avenirsocial.ch eingesehen werden.

3.2. Menschenrechtsprofession

3.2.1. Entstehungsgeschichte

Dem UNO-Manual (2002) ist zur Entstehungsgeschichte Folgendes zu entnehmen: Zur Entwicklung von organisierter Fürsorge kam es, als die aktiven Sozialreformer/Innen erkannten, wie wenig ein kollektives Problem durch die Bestrebungen einer Einzelperson gelöst werden konnte. Diese Erkenntnis hatte einen Zusammenschluss der Sozialarbeitenden zur Folge, welche ihre Ideen und Erfahrungen austauschten. Sie entwickelten ihre Praxis weiter und suchten gemeinsam nach Lösungen und Antworten für die Probleme, mit denen sie konfrontiert waren. Zudem, fand ein Umdenken in der Gesellschaft statt. Nach dem 1. Weltkrieg entstand der gemeinsame Wunsch nach Verurteilung des Krieges und einer internationalen Zusammenarbeit von Sozialarbeitenden. In den zwanziger Jahren wurden von Sozialarbeitenden zahlreiche internationale, regionale und nationale Organisationen gegründet. Der Fokus lag dabei auf der Einrichtung eines gemeinsamen Berufsbildes und der Benennung von gemeinsamen Werten (S. 11/12).

Im Jahr 1928 wurde der noch heute tätige International Federation of Social Worker (IFSW) sowie der International Council on Social Welfare (ICSW) gegründet (Silvia Staub-Bernsconi, 2004, S. 234).

Der 2. Weltkrieg und der anschliessende Zusammenschluss der UNO sowie die daraus entstanden AEMR hatte auch auf die Organisationen der Sozialen Arbeit Auswirkungen. Ein weltumspannendes Solidaritätsgefühl führte dazu, dass sich die Organisationen immer mehr Mitglieder erfreuten und sich in der Welt immer mehr ausbreiten konnten. Ebenfalls wurde die Wichtigkeit des Menschenrechtsthemas für die Soziale Arbeit erkannt. (UNO-Manual, 2002, S. 12)

Eugen Pusic, der damalige Präsident der ICSW, gab an der internationalen Tagung „Social Welfare and Human Rights“ im Jahr 1968 Folgendes bekannt: „Wenn es eine grundlegende Wertepremisse für alle Professionen im Feld des Sozialwesens gibt, dann ist es die Bejahung der Menschenrechte“. (zit. in Staub-Bernasconi, 2004, S. 235)

Im Jahre 1988 wurde vom IFSW eine Menschenrechtskommission gegründet. Diese hat die Aufgabe, die Umsetzung der Menschenrechte in der Praxis der Sozialarbeitenden zu verankern sowie die verfolgten Menschenrechtsaktivistinnen und -aktivisten aus dem Bereich der Sozialen Arbeit bei Gericht und vor der Regierung zu verteidigen. (Staub-Bernasconi, 2004, S. 235)

Vom IFSW sowie von der International Association of School of Social Workers (IASSW) wurde im Jahr 1994 in Zusammenarbeit mit der UNO die Schrift Human Rights and Social Work (UNO-Manual) veröffentlicht. Dieses Dokument richtet sich weltweit an Sozialarbeitende und enthält die wichtigsten Grundsätze im Zusammenhang mit Sozialer Arbeit, dem Schutz sowie der Umsetzung der Menschenrechte fest. Die Schrift wurde erstmals im Jahr 1997 von der Fachhochschule Ravensburg-Weingart ins Deutsche übersetzt und trägt den Titel „Menschenrechte und Soziale Arbeit. Ein Handbuch für Ausbildungsstätten der Sozialen Arbeit und für den Sozialarbeitsberuf“.

Das vollständige Manual „Social Work and Human Rights“ kann auf www.ifsw.org eingesehen werden.

3.2.2. Berufsethische Vorgaben zum Menschenrechtsschutz

Auf internationaler Ebene hat die Soziale Arbeit im Menschenrechtsschutz das UNO-Manual zur Hand. Sozialschaffende aus der Schweiz sollen sich zusätzlich an den nationalen Berufskodex von Avenir Social halten.

UNO-Manual

Die wichtigsten Prinzipien daraus lauten:

Die Soziale Arbeit legt von Beruf wegen grossen Wert auf die Befriedigung menschlicher

Bedürfnisse. Dies hat die Überzeugung gefestigt, dass die Befriedigung dieser Bedürfnisse keine Sache des Beliebens ist, sondern von fundamentaler Gerechtigkeit. So gelangt die Soziale Arbeit dazu, die Menschenrechte als Prinzip ihres beruflichen Handelns zu betrachten. Angesichts der materiellen Not, der nicht nur im Berufsalltag begegnet wird, wurde ein Übergang von der Orientierung an Bedürfnissen zur Er kämpfung von Menschenrechten nötig. Bei vielen dieser Bedürfnisse handelt es sich um wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Der Leistungsanspruch, der aus diesem Recht erfolgt, lässt sich vom Staat oder von übergeordneten Instanzen einfordern. Der Kampf gegen Armut ist demzufolge auch ein Kampf für die Umsetzung und Anerkennung der positiven Rechte. Die Sozialarbeitenden verteidigen und vertreten die Rechte der Individuen und Gruppen, welche sie betreuen und sie bemühen sich um die Befriedigung derer Bedürfnisse. Die berufliche Treuepflicht den Arbeitgebenden gegenüber steht jedoch oft im Widerspruch zu den Bedürfnissen des Klientel. Es entstehen Rollenkonflikte. Das Manual hält jedoch fest, dass der Dienst am Menschen ein übergeordnetes Recht darstellt. Die Soziale Arbeit muss häufig zwischen Menschen und staatlichen Behörden vermitteln. Soziale Arbeit sollte sich für die Anliegen des Klientel einsetzen, wenn staatliches Handeln ihre Rechte und Freiheiten bedroht. Dabei ist es von grosser Wichtigkeit, dass sich Sozialarbeitende stets ihrer Wertvorstellungen bewusst sind und diesbezüglich über eine solide Wissensgrundlage verfügen. Eine Handlungshilfe kann die Betrachtung ihrer Arbeit aus einer übergreifenden globalen Menschenrechtsperspektive bieten. Diese globale Perspektive kann eine Vorstellung von Einheit und Solidarität vermitteln. Professionelle der Sozialen Arbeit sollten sich stets bewusst sein, dass die Anliegen ihrer Arbeit eng mit den Menschenrechten verbunden sind. Sozialarbeitende haben aufgrund ihrer Berufspraxis vertiefte Kenntnisse der problematischen Bereiche der Gesellschaft. Dies kann bei der Formulierung von sozialpolitischen Zielen und Strategien ein wertvoller Beitrag sein. (S. 7-9)

Folgende Herausforderungen haben sich für die Soziale Arbeit herauskristallisiert: Bedürfnisbefriedigung und Schutz der Bedürfnisse, Bewusstsein und Hinterfragen der eigenen Wertvorstellungen, professionelles Menschenrechtsbewusstsein sowie sozialpolitisches Engagement im Sinne der Menschenrechte.

Menschenrechtsschutz im Berufskodex Avenir Social

Der Berufskodex hat dem Thema „Menschenrechte und Menschenwürde“ ein eigenes Kapitel gewidmet. Dies zeigt, wie bedeutungsvoll die Menschenrechte für Sozialarbeitende in der Schweiz sind. Der Berufskodex (2010) besagt, dass die Sozialarbeitenden bei ihrem Handeln die Menschenwürde achten sowie ihr Handeln danach richten sollten. Diese Achtung kommt jedem Menschen zu, ungeachtet von Geschlecht, Rasse und individueller Besonderheit. Zu beachten sind auch die Grundwerte der Würde, Gerechtigkeit, Gleichheit und Frieden. Die Soziale Arbeit setzt sich bei den Verantwortlichen der politischen Ordnung

für Gleichbehandlung und die bedingungslose Einhaltung der Menschen- und Sozialrechte ein. (S. 8/9)

Auch die Handlungsprinzipien steht im Zusammenhang mit dem Schutz der Menschenrechte: Professionelle der Sozialen Arbeit setzen sich auch mit staatsbürgerlichen Mitteln für eine soziale, demokratische Gesellschaft ein, die für die Umsetzung und Achtung der Menschenrechte sowie für die Gleichbehandlung einsteht. (S. 10-14)

3.2.3. Auswirkungen auf die Soziale Arbeit

Der Einbezug der Menschenrechte in die Soziale Arbeit hat Auswirkungen auf das Berufsfeld.

Selbstbestimmender Auftrag

Gemäss Silvia Staub-Bernasconi (2003) hat die internationale Definition von Sozialer Arbeit der Profession zu einem neuen Auftrag verholfen: dem Schutz der Menschenrechte. Daraus ergibt sich ein drittes, eigenständiges Mandat – Schutz der Menschenrechte. Dieses Mandat wird zum Teil des Professionsverständnisses und verhilft der Sozialen Arbeit zu mehr Unabhängigkeit und zu Handlungslegitimation. (S. 20/21)

Tripelmandat

Staub-Bernasconi (2007) bezeichnet den Spagat zwischen den Vorstellungen des Klientel und der Trägerschaft als Repräsentant der Gesellschaft als Doppelmandat. Das Tripelmandat enthält zudem die Verpflichtung gegenüber der Profession als solches. Es beinhaltet die Einhaltung des internationalen sowie nationalen Berufskodexes, welcher auch die Achtung der Menschenrechte vorschreibt. Das dritte Mandat ist gegenüber den Vorstellungen der Trägerschaft sowie der Klientschaft unabhängig und kann als Legitimationsgrund für das sozialarbeiterische Handeln dienen. (S. 37) Das Handbuch für Menschenrechte und Soziale Arbeit (2002) hält sodann fest, dass sich Sozialtätige im Zweifelsfall auf die Seite der Menschenrechte stellen sollen (S. 9). Staub-Bernasconi (2007) fügt im Weiteren an, dass man sich als sozialarbeitende Person dadurch durchaus Ärger einhandeln kann. Professionelle der Sozialen Arbeit sollten deshalb in ihrer Ausbildung erfahren, wie sie mit Nichtregierungsorganisationen zusammen arbeiten können und unter welchen Bedingungen Zivilcourage angebracht ist (→ vgl. Kap. 6.2.2.; Tripelmandat; S. 62). (S. 37)

3.2.4. Auftrag an die Soziale Arbeit

Die Verankerung der Menschenrechte in der Sozialen Arbeit bringt auch Aufträge im Sinne des Menschenrechtsschutzes mit sich.

Bedürfnisbefriedigung

Wie Engelke (2003) beschrieben hat, stellt die Befriedigung von Bedürfnissen die Königsdisziplin der Sozialen Arbeit dar (S. 298). (→ vgl. Kapitel 3.1.1.; S. 18)

Auch in der Definition der UNO (1987) über die Menschenrechte wird die Bedürfnisbefriedigung thematisiert (→ vgl. Kapitel 2; S. 6):

Die Menschenrechte und die grundlegenden Freiheiten erlauben uns, unsere menschlichen Eigenschaften, unsere Intelligenz, unsere Begabungen und unser moralisches Bewusstsein voll zu entwickeln und zu gebrauchen und unsere geistigen und sonstigen Bedürfnisse zu befriedigen. (S. 4)

Das UNO-Manual (2002) bemisst der Befriedigung von Bedürfnissen ebenfalls einen hohen Stellenwert zu:

Das Gewicht, welches die Soziale Arbeit von Berufs wegen auf die menschlichen Bedürfnisse legt, hat in ihr die Überzeugung gefestigt, dass wegen der grundlegenden Natur dieser Bedürfnisse ihre Befriedigung keine Sache des Beliebens, sondern ein Gebot fundamentaler Gerechtigkeit ist. (...) In den unterschiedlichen politischen Systemen, in denen sie arbeiten, wahren und verteidigen die Sozialarbeitende die Rechte der Einzelpersonen und Gruppen, die sie betreuen, und bemühen sich um die Befriedigung ihrer Bedürfnisse.“ (S. 8)

Gemäss Staub-Bernasconi (2006) setzen verschiedenste Theoretiker/innen der Sozialen Arbeit bei den Bedürfnissen der Menschen an. Sie sehen den Zweck der allgemeinen Menschenrechte in der Aufgabe und dem Ziel, eine Befriedigung dieser Bedürfnisse zu gewährleisten. Die menschlichen Grundbedürfnisse werden dabei in den Rang ethisch gerechtfertigter und rechtlich geschützter Ansprüche erhoben. Dies hat zur Folge, dass sie im Falle ihrer Missachtung eingeklagt werden können. (S. 281)

Somit lässt sich sagen, dass sowohl für die Menschenrechte, für die Soziale Arbeit im allgemeinen und insbesondere für den Menschenrechtsschutz im Sinne der Sozialen Arbeit die Bedürfnisbefriedigung und die damit verbundenen Werte von elementarer Bedeutung sind.

Menschenwürde

Der Zusammenhang zwischen Menschenrechten und Menschenwürde wurde im vorhergehenden Kapitel hergestellt. Soziale Arbeit setzt sich in ihrem allgemeinen Verständnis für den Schutz für Menschenwürde implizit und explizit ein. Ein direkter Zusammenhang besteht insbesondere bei der Befriedigung der Bedürfnisse, welche mit der Menschenwürde einher geht.

Die Internationale Definition von Menschenwürde des IFSW besagt:

So ist die Menschenwürde dann realisiert, wenn sich Menschen in einem objektiven und subjektiven Zustand des Wohlbefindens befinden und Abweichungen von diesem Zustand dank eigener und kollektiver Ressourcen und Anstrengungen wieder herstellen und erhalten können, ohne dass sie ihre Ansprüche auf Bedürfnisbefriedigung, ihre (Menschen)Rechte preisgeben, sondern höchstens ihre Wünsche reduzieren oder aufgeben müssen.

(www.ifsw.org, gefunden am 15. Juni 2011)

Das internationale Instrument „Ethik in der Sozialen Arbeit – Darstellung der Prinzipien“ (2004) hat die Menschenwürde zu einem seiner drei Prinzipien ernannt (→ vgl. Kap. 3.1.1.; S. 18). Daraus ergeben sich für die Soziale Arbeit folgende Aufträge: das Recht auf Selbstbestimmung zu achten, das Recht auf Beteiligung zu fördern, jede Person ganzheitlich zu behandeln sowie deren Stärken zu erkennen und die Entwicklung dieser zu fördern. (www.ifsw.org, gefunden am 4. Juli 2011)

Hält man sich an die Interpretation von Mohr (2007) zur Philosophie der Menschenwürde von Immanuel Kant, erscheint auch hier ein deutlicher Zusammenhang zur Sozialen Arbeit. Zur Erinnerung, Mohr erklärt Kants Philosophie wie folgt: der Mensch darf niemals bloss als Objekt behandelt werden. Die Bedürfnisse und Interessen der Menschen müssen berücksichtigt werden. Nur wenn diese Berücksichtigung vorhanden ist, dann behandeln wir eine Person als Zweck und nicht als Mittel. (S. 65) Auch hier wird wieder die Wichtigkeit der Bedürfnisbefriedigung thematisiert.

3.3. Schlussfolgerung

Etlliche Themen mit denen sich die Soziale Arbeit beschäftigt, stehen in direktem Zusammenhang mit den Menschenrechten. Diese Tatsache führte dazu, dass sich Sozialarbeitende im Sinne der Menschenrechte engagieren. Gemeinsame Instrumente zum Schutz der Menschenrechte wurden geschaffen. So besagt die aktuelle Definition der IFSW, dass die Prinzipien der Menschenrechte die Grundlage der Sozialen Arbeit darstellen.

Die Menschenrechte sind wichtiger Bestandteil des Berufsfeldes der Sozialen Arbeit. Sie sind sowohl Bestandteil der Theorie als auch der Praxis. Auch die Werte- und Moralvorstellung von Professionellen der Sozialen Arbeit beruhen teilweise auf ihnen. Dies hat dazu geführt, dass sich Soziale Arbeit zu einer Menschenrechtsprofession gewandelt hat. Daraus erfolgt auch ein selbstbestimmter Auftrag - Schutz der Menschenrechte - sowie ein Legitimationsgrund für sozialarbeiterisches Handeln. Dieser Auftrag hat zu einem Tripelmandat geführt, in welchem sich Sozialarbeitende befinden. Die Anbindung der Sozialen Arbeit an die Menschenrechte

bedeutete somit auch, dass die Soziale Arbeit nicht mehr nur an nationale Gesetzgebungen gebunden ist, sie hat sich ebenso den universell gültigen Menschenrechtsabkommen verschrieben.

Die Bedürfnisbefriedigung stellte immer schon ein wichtiger Auftrag der Sozialen Arbeit dar. Das UNO Manual hat die Befriedigung der Bedürfnisse und das damit verbundene Engagement als Hauptaufgaben für Sozialarbeitende zum Schutz der Menschenrechte formuliert.

Die Menschenwürde stellt einen wichtigen Aspekt der Menschenrechte dar. Da der Schutz der Menschenwürde ebenfalls eine elementare Aufgabe der Sozialen Arbeit darstellt, wird hier eine weitere Überschneidung von Sozialer Arbeit und den Menschenrechten sichtbar.

Somit lässt sich sagen, dass die Bedürfnisbefriedigung sowie der Schutz der Menschenwürde die beiden Hauptaufgaben der Sozialen Arbeit als Menschenrechtsprofession darstellen.

4. Das schweizerische Asylwesen und die Nothilfe

Wie gestaltet sich das Asylwesen in der Schweiz und die damit verbundene Nothilfe?

Das schweizerische Asylwesen befindet sich in einem stetigen Wandel. Dieses Kapitel verschafft einen Überblick über die Entwicklung des Asylrechtes in der Schweiz. Insbesondere über die rechtlichen Grundlagen und internationalen Abkommen, über die zentralen Stellen sowie das Asyl- und Wegweisverfahren und geht im Anschluss daran auf die Nothilfe ein.

4.1. Entwicklung des schweizerischen Asylwesens

Die Schweizer Flüchtlingshilfe (SFH)(2009) erklärt, dass die Flüchtlingspolitik der Schweiz im Zweiten Weltkrieg oft wegen ihrer Abwehrhaltung kritisiert wurde. Infolge des Krieges trat die Schweiz im Jahr 1955 der Flüchtlingskommission der UNO bei (Genfer Flüchtlingskommission). Im Jahr 1957 wurde die Asylgewährung vom Bundesrat zur staatspolitischen Maxime ernannt. In der schweizerischen Asylpolitik stand bis anfangs der Achtziger Jahre die Aufnahme verfolgter Flüchtlingsgruppen im Vordergrund. Diese kamen hauptsächlich aus Ungarn (1975), Tibet (1962), der Tschechoslowakei (1968), Chile (1973), Indochina (1975) und Polen (1982). Es wurde keine Einzelfallprüfung vorgenommen, wie es im heutigen Asylverfahren der Fall ist. Die Flüchtlinge wurden kollektiv aufgenommen. Es genügte den Nachweis zu erbringen, dass man zur Gruppe gehörte, welche vom Bundesrat zur Aufnahme bestimmt war. Diese grosszügige Handhabung ging auf die staatspolitische Maxime zurück. Bis Ende 1980 wurde die Aufnahme von Flüchtlingen durch das Ausländerrecht geregelt. Das erste Asylgesetz trat im Jahr 1981 in Kraft. Von 1981 bis zur Totalrevision im Jahr 1998 wurde das Asylgesetz sechsmal revidiert. Dies spiegelt die rasante Veränderung der äusseren Rahmenbedingungen und der Zunahme der Flüchtlinge wider. Zum Vergleich: Im Jahr 1979 wurden noch unter 1'000 Asylgesuche gestellt, 1999 – als Folge des Konfliktes im Kosovo – waren es bereits 45'513 Gesuche. Der Anstieg der Asylgesuche führte immer wieder zu asylpolitischen Diskussionen, auf die mit Revisionen und Abbau der Rechte der Asylsuchenden reagiert wurde. Seit 1998 wurden die Bestimmungen laufend verschärft. Im Jahr 2006 und 2008 fand eine Teilrevision statt. (S. 19-38)

Wie der untenstehenden Statistik des BFM zu entnehmen ist, haben die Asylgesuche seit dem Jahr 2000 stark abgenommen. Jedoch kann seit dem Jahr 2008 ein Anstieg der Gesuche festgestellt werden, auf den die Gesetzgebenden mit weiteren Verschärfungen reagieren wollen. Eine weitere Teilrevision des AsylG befindet sich bereits in Vernehmlassung (→ vgl. Kap. 1.1.; S. 2). (BFM, Dokumentation, Zahlen und Fakten, gefunden am 2. August 2011)

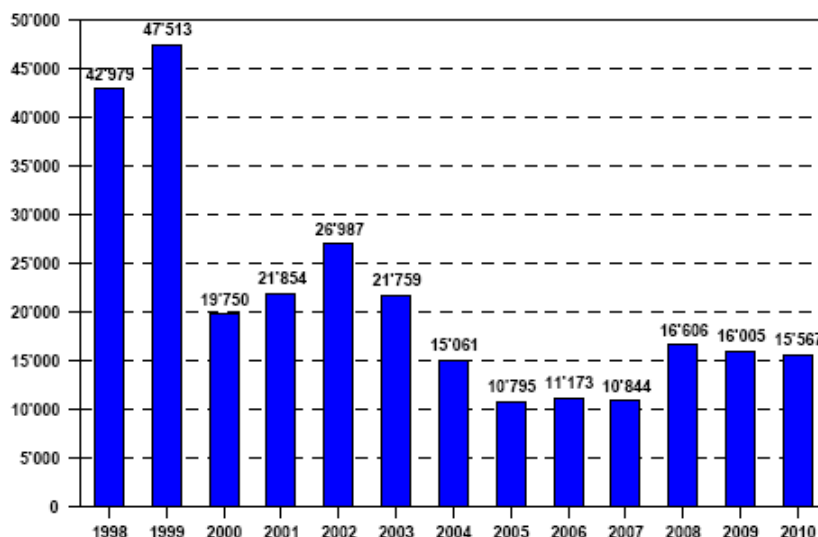


Abbildung 2: Statistik Asylgesuche nach Jahren

Weitere ausführliche Informationen und Statistiken zum schweizerischen Asylwesen findet man unter www.bfm.admin.ch

4.2. Gesetzliche Grundlagen

Landesrecht

Gemäss der SFH (2009) hält die Bundesverfassung fest, dass die Kompetenz zur Asylgesetzgebung beim Bund liegt. Die rechtliche Grundlage des schweizerischen Asylwesens bildet das Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG). Es enthält neben bedeutsamen Grundsätzen (z.B. Flüchtlingsbegriff), Bestimmungen für Asylsuchende (Ablauf des Asylverfahrens und Voraussetzungen für die Asylgewährung), Flüchtlinge (Asylausschussgründe und Rechtsstellung), Schutzbedürftige und Regeln bezüglich der Sozial- und Nothilfe. Das AsylG regelt des Weiteren den Beitrag des Bundes an die Kantone, die Bearbeitung von Personendaten, den Rechtsschutz, die internationale Zusammenarbeit und die Strafbestimmungen. Das AsylG wird ergänzt durch drei Asylverordnungen (Verfahrensfragen, Finanzierungsfragen, Bearbeitung von Personendaten) sowie Weisungen des BFM. Die Bestimmungen über die vorläufige Aufnahme von Asylsuchenden sind im Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer (AuG) festgehalten.

Völkerrecht

Die Schweiz ist diversen völkerrechtlichen Abkommen beigetreten, welche im Zusammenhang mit dem Asylwesen stehen.

Das Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung von Flüchtlingen (Genfer Flüchtlingskonvention) welches die Schweiz ratifiziert hat, wurde zum grundlegenden

völkerrechtlichen Instrument des schweizerischen Asylwesens. Die Konvention umschreibt, wer als Flüchtling gilt und beinhaltet einen Katalog von Mindestrechten, die Flüchtlingen im Aufnahmeland gewährt werden müssen. Zentral dabei ist das Non-refoulement Gebot, welches verbietet, Flüchtlinge in einen Staat zurückzuschicken, in dem ihnen Verfolgung droht. (SFH, 2009, S. 46)

Die EMRK ist von Bedeutung, weil sie im Sinne des Asylrechtes das Rückschiebeverbot (Non-refoulement), Freiheitsentzug, Familiennachzug, Härtefallbewilligung sowie die Anforderungen an das Verfahren bei Beschwerden gegen asyl- und ausländerrechtliche Wegweisung regelt. (SFH, 2009, S. 46)

Dublin Assoziierungsabkommen - Rechte der Europäischen Union

Im Zuge der Erweiterung des Vertragsnetzes mit der Europäischen Union (EU) trat das Dubliner Abkommen 2004 in Kraft. Mit diesem Beitritt ist die Schweiz zum Teil in das europäische Asylsystem und dessen Weiterentwicklung eingebunden. Das Dubliner Abkommen regelt, welcher Mitgliedsstaat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. Stellt eine Person in der Schweiz ein Asylgesuch, werden die Fingerabdrücke aufgenommen und mit einer Datenbank verglichen. Hat diese Person bereits in einem anderen Dublin Mitgliedsstaat ein Asylgesuch gestellt, ist dieses Land für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig. Die Person wird somit an das Land, in dem es das erste Gesuch gestellt hat, zurückgewiesen. (SFH, 2009, S. 48-53)

4.3. Zentrale Stellen im Asylwesen

Im Nachfolgenden werden die wichtigsten nationalen und internationalen Behörden und Organisationen des schweizerischen Asylwesens und deren Aufgaben beschrieben.

Bundesamt für Migration (BFM)

Das BFM ist auf Bundesebene für alle ausländer- und asylrechtlichen Belange zuständig. Es ist gemäss den Vorgaben der eidgenössischen Räte sowie des Bundesrates für die Umsetzung der Ausländer-, Asyl- und Flüchtlingspolitik zuständig. Ein wichtiger Bereich stellt die Aufnahme- und Rückkehrpolitik dar. Das BFM ist unter anderem für die Entscheide über die Gewährung oder Verweigerung des Asyls, über die Schutzgewährung, die vorläufige Aufnahme sowie die Wegweisung aus der Schweiz verantwortlich. In diesem Zusammenhang unterstützt das BFM die Kantone bei der Wegweisung von Personen. Das BFM koordiniert die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen, der Bundesverwaltung sowie den nationalen und internationalen Organisationen. Es wirkt bei der Harmonisierung der internationalen Flüchtlings- und Asylpolitik und deren Umsetzung mit. (SFH, 2009, S. 53/54)

Bundesverwaltungsgericht

Die Beurteilung von öffentlich-rechtlichen Unstimmigkeiten aus dem Zuständigkeitsbereich der Bundesverwaltung werden durch das Bundesverwaltungsgericht geregelt. Daraus ergibt sich, dass das Gericht für die Beschwerden gegen Verfügungen des BFM zuständig ist. Die Beschwerdefrist beträgt normalerweise 30 Tage. Das Bundesverwaltungsgericht urteilt hauptsächlich über die Verweigerung der Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft, die Verweigerung von Asyl, die Verweigerung der vorübergehenden Schutzgewährung, der Anordnung der Wegweisung, das Nichteintreten aus einem Asylgesuch sowie die Aufhebung der vorläufigen Aufnahme. (SFH, 2009, S. 54/86-89)

Kantonale Migrationsbehörden und Sozialämter

Der Aufenthaltskanton ist zudem für alle Vollzugsaufgaben sowie für die Bewilligung von Erwerbstätigkeiten, der Integration, des Vollzugs der Wegweisung und der Aufstellung allfälliger Zwangsmassnahmen zuständig. Das Kantonale Recht gilt für die Ausrichtung von Sozial- und Nothilfe. (SFH, 2009, S. 37)

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

Sollte das innerstaatliche Recht gegen die Menschenrechte verstossen, kann eine Beschwerde beim Europäischen Gerichtshof eingereicht werden. Voraussetzung dafür ist, dass der innerstaatliche Rechtsweg ausgeschöpft ist. Der Gerichtshof untersucht und beurteilt Beschwerden über Verletzungen der EMRK. (SFH, 2009, S. 58)

Flüchtlingshilfswerke und NGO's

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) bildet die Dachorganisation der Hilfswerke, welche im Asylbereich tätig sind. Im Auftrag des Bundes koordiniert sie die Hilfswerkvertretungen. Sie beobachtet und begleitet die Schweizer Asylpolitik und bezieht dazu kritisch Stellung. Zudem betreibt sie Öffentlichkeitsarbeit und trägt zur Sensibilisierung des Flüchtlingsthemas bei.

Eine Reihe von privaten Flüchtlingshilfswerken sind im Bereich des Asylwesens tätig. Sie betreuen Flüchtlinge und Asylsuchende, machen Rückkehrberatung sowie Rechtsberatung und engagieren sich in Integrationsprojekten. Das AsylG sieht gemäss Art. 30 vor, dass Vertreter/innen von anerkannten Hilfswerken an den Befragungen des BFM sowie der Fremdenpolizei teilnehmen. Gemäss AsylG können die Kantone ihren Betreuungsauftrag auch an Dritte, insbesondere an Hilfswerke, übertragen (→ vgl. Kap. 5.1.; S. 45). (SHF, 2009, S. 56/57)

Neben den Flüchtlingshilfswerken engagieren sich weitere nationale NGO's im Asylwesen. Die wohl bekanntesten sind solidarité sans frontières, Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht und Amnesty International. Diese NGO's setzen sich auf nationaler Ebene

für den Schutz von Personen des Asylwesens ein und kämpfen gegen eine immer repressiver werdende Flüchtlingspolitik an.

Weitere Infos zu den NGOs unter:
www.fluechtlingshilfe.ch | www.sofs.ch | www.beobachtungsstelle.ch | www.amnesty.ch

4.4. Das Asyl- und Wegweisverfahren

Wer in der Schweiz Asyl sucht, durchläuft das Schweizer Asyl- und Wegweisverfahren, welches im AsylG und den dazugehörigen Asylverordnungen sowie dem AuG geregelt ist.

Das Asylgesuch

Als Asylgesuch gilt gemäss Art. 18 AsylG jede Äusserung, mit der eine Person zu erkennen gibt, dass sie die Schweiz um Schutz vor Verfolgung anfragt. Das Asylgesuch kann auch bei einer Schweizer Vertretung im Ausland gestellt werden. Diese schreibt einen Bericht ans BFM, welches entscheidet, ob die Person in die Schweiz einreisen darf (Art. 20 AsylG). Ein Antrag kann ebenfalls bei der direkten Einreise über den Landweg bei einem geöffneten Grenzübergang eingereicht werden (Art. 21 AsylG). Diese Personen werden an eines der vier Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) transferiert. Des weiteren kann direkt bei den EVZ ein Asylantrag eingereicht werden (Art. 19 AsylG). Personen, welche bereits in der Schweiz wohnhaft waren und über eine ablaufende Aufenthaltsbewilligung verfügen, können den Asylantrag direkt an die Behörde des zuständigen Kantones richten (Art. 19 AsylG). Reist eine Person per Luftweg in die Schweiz ein und stellt ein Antrag auf Asyl am Flughafen, findet bereits vor Ort ein Teil der Abklärungen betreffend den Asylgründen statt. (Art. 22 AsylG)

Der Prozess im Empfangs- und Verfahrenszentrum und die Verteilung auf die Kantone

Je nach Ort der Einreichung des Asylgesuches sind die Abläufe des Asylverfahrens verschieden. Die meisten Asylsuchenden (Flughafen separates Verfahren) werden in eine der vier Empfangsstellen gebracht, die vom Bundesamt geführt werden (Art. 21 & 26 AsylG).

Die EVZ, mit Standorten in Valorbe, Basel, Kreuzlingen und Chiasso, werden vom BFM geführt. Im EVZ werden die Asylgesuche registriert und die Gesuchstellenden werden aufgefordert Dokumente vorzuweisen, welche ihre Identität belegen. Asylsuchende, welche nicht über einen gültigen Pass verfügen, werden aufgefordert, diesen innert 48 Stunden nachzureichen. Die Personalien der Asylsuchenden werden festgehalten und Fotografien und Fingerabdruckbogen werden angefertigt. Die Fingerabdrücke werden mit nationalen und internationalen Datenbanken verglichen, um abzuklären, ob die Schweiz im Sinne des Dublin Abkommen für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist (→ vgl. Kap. 4.2.; S. 27). Die Asylsuchenden werden zu ihrer Person, zu ihren Fluchtgründen und dem Reiseweg befragt. Diese Befragung bildet die Grundlage zur Steuerung des weiteren Verfahrens. (SHF, 2009, S. 72) Das

erstinstanzliche Verfahren wird vermehrt bereits im EVZ durchgeführt. Die Asylsuchenden, deren Gesuch nicht bis zum Abschluss der 60 Tage Frist, welche für den Aufenthalt in einem EVZ gilt, abgeschlossen werden kann, werden nach einem Verteilschlüssel (Bevölkerungsgrösse) auf die Kantone aufgeteilt. (Asyl/Schutz vor Verfolgung, gefunden am 11. Juli 2011) Die Asylsuchenden erhalten eine Unterkunft und die nötige Sozialhilfe. Wobei für die Ausrichtung dessen kantonales Recht gilt (Art. 82 AsylG). Die Asylsuchenden bleiben in diesem System, bis ein rechtsgültiger Entscheid des BFM vorliegt.

Asylprüfung

Ob eine Person Anrecht auf Asyl in der Schweiz hat, wird anhand eines fünf Fragen Kataloges untersucht. Diese Fragen sind massgebend für das Asyl- und Wegweisverfahren.

- **Liegt gemäss Art. 32-35 AsylG ein Nichteintretensgrund vor?**

Das AsylG kennt 16 Tatbestände, welche zu einem NEE führen. Dies können unter anderem Gründe wie Identitätstäuschung, Verletzung der Mitwirkungspflicht, Nichtabgabe von Reise- oder Identitätspapieren, Zweitgesuch, abgelehntes Gesuch in einem Staat der EU- oder des Europäischen Wirtschaftsraumes, Herkunft aus einem verfolgssicheren Staat (safe country) etc. sein. Bei den Meisten dieser Nichteintretensgründen findet trotzdem eine Prüfung des Gesuches statt, da sie als widerlegbare Vermutungen gelten. Die Beweislast liegt dabei hauptsächlich bei der gesuchstellenden Person. Kann die Vermutung widerlegt werden und es liegen Hinweise vor, dass ein Schutzbedürfnis besteht, muss auf das Gesuch eingegangen werden und es wird vollumfänglich im ordentlichen Asylverfahren geprüft. (SFH, 2009, S. 101/118-119)

- **Ist der Sachverhalt zum Nachweis der Flüchtlingseigenschaft glaubhaft gemacht und erwiesen (Art. 7 AsylG)?**

Bei der Prüfung eines Asylgesuches haben die Behörden den rechtserheblichen Sachverhalt zu ermitteln. Gemäss dem verwaltungsrechtlichen Untersuchungsgrundsatz sind die Asylbehörden verpflichtet, von Amtes wegen den Sachverhalt vollständig abzuklären. Die um asylsuchende Person ist dabei an die Mitwirkungspflicht (Art. 8 AsylG) und an die Wahrheitspflicht (Art. 63 AsylG) gebunden. (SFH, 2009, S. 102/151-153)

- **Ist die asylsuchende Person ein Flüchtling im Sinne des Flüchtlingsbegriffes (Art. 3 AsylG)?**

Art. 3 AsylG: ¹ Flüchtlinge sind Personen, die in ihrem Heimatstaat oder im Land in dem sie zuletzt wohnten, wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Anschauungen ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind oder begründete Furcht haben, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden.

²Als ernsthafte Nachteile gelten namentlich die Gefährdung des Leibes, des Lebens oder der Freiheit sowie Massnahmen, die einen unerträglichen psychischen Druck bewirken. Den frauenspezifischen Fluchtgründen ist Rechnung zu tragen.

Anhand dieser Begriffsdefinition wird schlussendlich entschieden, welche Personen Asyl in der Schweiz erhalten. Jedoch muss zuerst glaubhaft gemacht werden, dass die Voraussetzungen zur Annerkennung der Flüchtlingseigenschaft gegeben sind. (Art. 7 Abs. 2 AsylG). (SFH, 2009, S. 102/159/161-162)

- **Obwohl die Flüchtlingseigenschaften nachgewiesen und erfüllt sind, liegen Ausschlussgründe vor (Art. 1 Genfer Flüchtlingskonvention & Art. 52-55 AsylG)?**

Es wird dabei zwischen Ausschluss aus Flüchtlingseigenschaft und der Asylgewährung unterschieden.

Laut Genfer Flüchtlings Konvention (GFK) können Personen von der Flüchtlingseigenschaft ausgeschlossen werden, wenn sie sich z.B. mit Kriegsverbrechen strafbar gemacht haben. Liegt gemäss GFK ein Ausschluss von der Flüchtlingseigenschaft vor, wird das Asylgesuch abgelehnt. Die asylsuchende Person untersteht somit nicht dem flüchtlingsrechtlichen Rückschiebeverbot gemäss der GFK sowie des AsylG, da sie vor dem Gesetz als Flüchtling gilt. Je nach Umständen, kann das übergeordnete Recht der EMRK eingreifen, welches die Rückschiebung verbietet, wenn Folter droht. In diesem Fall wird die Person vorläufig aufgenommen. (SFH, 2009, S. 102/195)

Personen, bei denen ein Asylausschlussgrund vorliegt, werden als Flüchtlinge anerkannt, erhalten jedoch kein Asyl. Sie werden vorläufig aufgenommen, weil ihre Wegweisung zum gegebenen Zeitpunkt nicht möglich ist. Zu den Asylausschlussgründen und somit als unwürdig gelten: eine mögliche Aufnahme in einem Drittstaat, Asylunwürdigkeit, verwerfliche Handlungen, welche zur Verfolgung im Heimatland geführt haben, die Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz sowie Nachfluchtgründe. Da bei diesen Personen die Flüchtlingseigenschaft gegeben ist, besteht ein Wegweisungshindernis. (SFH, 2009, S. 198-205)

- **Sollten die Voraussetzungen für eine Asylgewährung nicht gegeben sein, liegen allfällige Wegweisungshindernisse vor (Art. 44 Abs. 2 AsylG)?**

Eine Ablehnung des Asylgesuches oder ein NEE hat die Anordnung des Vollzuges der Wegweisung zur Folge. Der asylsuchenden Person wird eine Ausreisefrist gesetzt. Damit wird die Möglichkeit gegeben, das Land freiwillig zu verlassen. Nimmt sie diese Möglichkeit nicht wahr, wird eine Ausschaffung angeordnet. Das Asylgesetz kennt jedoch drei Ausnahmen, in denen der Vollzug einer Wegweisung nicht zulässig, nicht zumutbar oder nicht möglich ist

(Art. 44 Abs. 2 AsylG) und verweist bei der Ausformulierung auf das AuG (Art. 83 et al. AuG). Diese Ausnahmen haben eine vorläufige Aufnahme zur Folge. Zu den Wegweisungshindernissen gehören die Wegweisungen die völkerrechtswidrig (Rückschiebeverbot), also unzulässig sind. Eine Unzumutbarkeit der Wegweisung besteht, wenn zum Beispiel im Herkunftsland Krieg herrscht und für die Person eine konkrete Gefährdung besteht.

Die unmögliche Wegweisung liegt insbesondere dann vor, wenn technische Hindernisse dem Vollzug entgegenstehen. Technische Hindernisse können fehlende Transportmöglichkeiten, die Unmöglichkeit Reisepapiere zu beschaffen oder die Schliessung der Grenzen bedeuten. Folgende zwei Bedingungen müssen erfüllt sein, damit der Vollzug der Wegweisung als unmöglich anerkannt wird und dadurch eine vorläufige Aufnahme erfolgt. Die gesuchstellende Person kann die Schweiz freiwillig nicht verlassen, da eine Rückkehr ins Heimatland unmöglich ist. Die Vollzugsbehörden sind ebenfalls nicht in der Lage den Vollzug durchzuführen. Die Unmöglichkeit den Vollzug durchzusetzen muss seit mindestens einem Jahr bestehen und es sollte zudem absehbar sein, dass die Person dadurch noch länger als ein Jahr in der Schweiz verbleiben muss. (SFH, 2009, S. 102/207-250)

Christian Bolliger und Marius Féraud (2010) gehen von drei Gründen aus, weshalb der Vollzug der rechtskräftigen Wegweisung nicht möglich ist. Die asylsuchende Person ist bei der Abklärung nicht kooperativ und somit kann die Identität nicht geklärt werden. Eine Zwangsaus-schaffung wird daher nicht möglich. Zum Teil hängt die Nicht-Durchführbarkeit der Wegweisung auch mit der mangelnden Kooperationsbereitschaft der Herkunftsländer zusammen. Dies kann dazu führen, dass ein Staat eine Person nicht anerkennt und ihr somit keine Papiere ausstellt. Gewisse Staaten akzeptieren zudem keine Ausschaffungssonderflüge. Dies erfordert bei der Ausreise eine Freiwilligkeit der abgewiesenen Person, selbstständig einen Linienflug zu nehmen. (S. 34)

→ **Nicht-Durchführbarkeit der Wegweisung am Beispiel von einem nigerianischen Staatsangehörigen:** Seit dem Jahr 2003 besteht zwischen der Schweiz und Nigeria ein Rückübernahme-Abkommen. Nach dem im März 2010 bei einer Zwangsaus-schaffung am Flughafen in Zürich ein Nigerianer verstorben ist, hat Nigeria beschlossen, nur noch Personen zurückzunehmen, welche vorgängig eine Freiwilligkeitserklärung unterzeichnet haben. Im November 2010 reiste eine Delegation des Bundes nach Nigeria und schloss eine Migrationspartnerschaft ab. Diese regelte die Rückübernahme neu und erlaubt der Schweiz seit Januar 2011 wieder Zwangsaus-schaffungen nach Nigeria vorzunehmen. (www.bfm.admin.ch, gefunden am 16. Juli 2011)

4.5. Rechtsstellung von Personen des Asylwesens

Die Bedingungen, unter denen die Personen des Asylwesens leben, sind abhängig von ihrer Rechtsstellung und höchst unterschiedlich.

Asylsuchende (N-Ausweis)

Während der Dauer des Asylverfahrens sind die Asylsuchenden berechtigt, sich in der Schweiz aufzuhalten (Art. 42 AsylG). Sie erhalten einen N-Ausweis, welcher die innehabende Person berechtigt, sich vorläufig in der Schweiz aufzuhalten. Für die ersten drei Monate des Verfahrens besteht grundsätzlich ein Arbeitsverbot, was zwangsläufig zum Bezug von Sozialhilfe führt. Nach den 3 Monaten Sperrfrist können die Kantone einer unselbständigen Erwerbsarbeit zustimmen, wenn die Wirtschaft- und Arbeitsmarktlage dies zulässt und ein Gesuch eines Arbeitgebenden vorliegt. Während des Aufenthaltes in einem EVZ ist der Bund für die Ausrichtung der Sozialhilfe zuständig. Nachdem die Asylsuchenden den Kantonen zugewiesen wurden, fällt die Sozialhilfe in deren Aufgabengebiet. Die Kantone können jedoch auch Hilfswerke etc. damit beauftragen (Art. 80 Abs. 1 AsylG). Die Ausrichtung der Sozialhilfe fällt somit unter kantonales Recht. Die Unterstützung sollte möglichst in Form von Sachleistungen erfolgen und unterscheidet sich im Ausmass deutlich von der Sozialhilfe für die übrige Bevölkerung. Die Asylsuchenden unterstehen der obligatorischen Krankenversicherung, wodurch sie Zugang zum Gesundheitssystem erhalten. Dadurch, dass das Gesetz keine Bundesbeiträge zur Förderung der Integration von Asylsuchenden vorsieht, bleibt diese vielerorts auf der Strecke. Während dem laufenden Verfahren besteht keine Möglichkeit auf Familiennachzug. (SFH, 2009, S. 299)

Flüchtlinge mit Asyl (Ausländerausweis B)

Flüchtlinge mit Asyl erhalten eine Aufenthaltbewilligung (Ausländerausweis B). Nach einer fünfjährigen Frist, welche mit der Einreichung des Asylgesuches beginnt, haben sie Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung (Ausländerausweis C). Es besteht jetzt die Möglichkeit des Familiennachzuges (Art. 51 AsylG). Flüchtlingen ist die Erwerbstätigkeit ohne Rücksicht auf die Arbeitsmarktlage zu bewilligen, wenn die Arbeitsbedingungen stimmen. Nach Erhalt der Niederlassungsbewilligung fällt die kantonale Arbeitsmarktkontrolle vollständig weg. Sollte es zu einem Bezug von Sozialhilfe kommen, ist der Wohnkanton dafür zuständig. Flüchtlinge werden hierbei gleich behandelt wie die Schweizer Bevölkerung. Die Integration von Flüchtlingen wird mit einem jährlichen Betrag von Fr. 6'000.00 pro Person gefördert. (SFH, 2009, 302/303)

Flüchtlinge mit vorläufiger Aufnahme (F-Ausweis)

Flüchtlinge mit vorläufiger Aufnahme, aber ohne Asyl, erhalten einen F-Ausweis, der auf höchstens ein Jahr befristet ist. Wenn der Vollzug der Wegweisung wieder zulässig erscheint, wird die vorläufige Aufnahme aufgehoben. Es besteht kein Anspruch auf eine

Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung. Es besteht jedoch die Möglichkeit nach einer Anwesenheitsdauer von fünf Jahren ein Gesuch um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zu stellen. Diese wird unter Berücksichtigung des Integrationsgrades der gesuchstellenden Person geprüft. Frühestens nach drei Jahren kann in diesem Fall ein Gesuch auf Familiennachzug gestellt werden. In Sachen Erwerbstätigkeit, Sozialhilfe und Integration sind Flüchtlinge mit einer vorläufigen Aufnahme den Flüchtlingen mit Asyl gleichgestellt (Ausweis B). (SFH, 2009, 303/304)

Vorläufige Aufnahme ohne Flüchtlingseigenschaften (F-Ausweis)

Personen, welche durch ein Wegweisungshindernis vorläufig aufgenommen werden, erhalten ebenfalls einen F-Ausweis, welcher auf höchstens ein Jahr befristet ist. Der Status der vorläufigen Aufnahme wird aufgehoben, wenn der Vollzug der Wegweisung wieder zulässig, zumutbar oder möglich ist. Vorläufig Aufgenommene können ihren Aufenthaltsort innerhalb des zugewiesenen Kantons frei wählen. Die Kantone können den Familiennachzug bewilligen, wenn dafür eine Wohnung zur Verfügung steht, welche gross genug ist und die Person nicht von Sozialhilfe abhängig ist. Unabhängig von der Arbeitsmarktlage können die Kantone den vorläufig aufgenommenen Personen die Aufnahme einer Erwerbsarbeit bewilligen. Sie unterstehen jedoch, wie auch die Asylsuchenden, der Sonderabgabepflicht. Sie beträgt 10 % des Einkommens und dient zur Deckung der Sozialhilfekosten im Asylbereich. Der maximale Beitrag beträgt Fr. 15'000.00. Für die Festsetzung der Sozialhilfebeträge sind die Kantone zuständig. In Sachen Integration werden sie gleich behandelt wie Flüchtlinge mit Asyl. (SFH, 2009, S. 306-308)

Abgewiesene Asylsuchende

Wird auf ein Asylgesuch nicht eingetreten (NEE), erfolgt nach Durchlaufen des Asylverfahrens ein negativer Entscheid oder eine vorläufige Aufnahme wird aufgehoben, wird eine Ausreisefrist festgesetzt. Die Person untersteht der Pflicht, die Schweiz zu verlassen. Hierfür kann sie sich an die kantonalen Behörden wenden und Rückkehrhilfe beantragen. Die Aufenthaltsbewilligung erlischt mit dem Ablauf der Ausreisefrist, danach befindet sich die Person illegal in der Schweiz. Die kantonalen Behörden leiten eine Ausschaffung in die Wege. Für den Vollzug der Wegweisung sind die Kantone zuständig. Zwangsmassnahmen, wie kurzfristige Festhaltung, Vorbereitungs-, Ausschaffungs- oder Durchsetzungshaft von bis zu 24 Monaten können angeordnet werden. Zudem kann Kontakt mit den Behörden in der Heimat hergestellt werden. Mit der Zustimmung des BFM können Kantone abgewiesenen Asylsuchenden, welche sich seit fünf Jahren in der Schweiz aufhalten, eine Aufenthaltsbewilligung erteilen. In diesem Fall muss der Aufenthaltsort der Behörde in den fünf Jahren immer bekannt gewesen sein und die Person muss gut integriert sein. Damit diese als "Härtefall" bezeichnete Regelung zum Zuge kommt. Ein Familiennachzug ist nicht möglich. Jedoch sollten beim Vollzug der Wegweisung

die Familienverhältnisse beachtet werden. Nach Ablauf der Ausreisefrist erlischt auch die Bewilligung zur Erwerbstätigkeit.

Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisentscheid können von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden (Art. 82 AsylG). Diese bedeutet, dass weder der Bund noch die Kantone verpflichtet sind, Sozialhilfe zu leisten. Da es sich jedoch um eine nicht zwingende Bestimmung handelt, wird den Kantonen ein Spielraum gelassen. Wer durch den Ausschluss aus der Sozialhilfe in Not gerät, hat die Möglichkeit ein Gesuch auf Nothilfe zu stellen (Art. 81 AsylG). Von den Betroffenen wird zudem gefordert, dass sie die Unterkunft verlassen. Die Kantone erhalten vom Bund eine Pauschale für die Ausrichtung der Nothilfe. An eine Integration dieser Personen wird nicht gedacht.

(SFH, 2009, S. 310/311)

4.6. Nothilfe

Personen mit einem rechtskräftigen NEE sowie mit einem negativen Asylentscheid erhalten Nothilfe. Wie es zur Nothilfe kommt, wie die gesetzlichen Grundlagen dazu aussehen, was die Nothilfeberichte besagen, und was die Schattenbetreuung bedeutet, wird im Nachfolgenden aufgeführt.

4.6.1. Geschichte der Nothilfe

Das BFM informiert, dass das Parlament im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003, verschiedene Sparmassnahmen beschlossen hatte. Diese betrafen auch den Asylbereich. Es wurde beschlossen, dass Personen mit einem NEE nicht mehr den Bestimmungen des AsylG unterstellt sind und somit keinen Anspruch auf die darin enthaltenen Unterstützungsleistungen haben (Sozialhilfestopp bei NEE). Diese Sparmassnahmen wurden durch die Teilrevision des Asylgesetzes, welches am 1. April 2004 in Kraft trat, wirksam. Wer sich trotz verfügbarer Wegweisung noch in der Schweiz aufhielt, konnte unter Berufung auf Artikel 12 BV um Nothilfe bitten. Eine Ausdehnung des Sozialhilfestopps trat am 1. Januar 2008 in Kraft. Dies bedeutet, dass neu auch Personen, welche einen rechtskräftigen negativen Asylentscheid erhalten, von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden. Auch diese Personen können um Nothilfe ersuchen. (www.bfm.admin.ch, Asyl / Schutz vor Verfolgung, Sozialhilfe, gefunden am 13. Juni 2011)

Dem Schlussbericht über Langzeitbezug von Nothilfe von Christian Bolliger und Marius Féraud (2010) welcher vom BFM in Auftrag geben wurde, ist zu entnehmen, dass der Gesetzgeber mit dem Sozialhilfestopp bezweckt, für die weggewiesenen Asylsuchenden den Aufenthalt in der Schweiz möglichst unattraktiv zu gestalten und somit die Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise zu erhöhen. (S. 1)

4.6.2. Gesetzliche Grundlagen und ihre Spielräume

In der Schweizer BV ist das Recht auf Hilfe in Notlage unter den Grundrechten anzutreffen.

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

Die Kantone sind für die Ausrichtung der Nothilfe zuständig und die Ausgestaltung der Nothilfepraxis liegt bei ihnen (Art. 115 BV, Art. 80 AsylG). Das Bundesgesetz enthält einzelne Bestimmungen zur Nothilfe, welche einen gewissen Spielraum zulassen. Art. 83 Abs. 3 AsylG besagt, dass die Nothilfe nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen erfolgen sollte. Auch sollte der Umfang der Hilfe von dem für die einheimische Bevölkerung abweichen. Die Nothilfe muss zudem zeitlich und sachlich gerechtfertigt sein. Art. 83 Abs. 4 AsylG besagt, dass die Nothilfe in Form von Sachleistungen oder täglichen Geldleistungen an den von den Kantonen bezeichneten Orten abzugeben sei. Das Asylgesetz setzt für den Bezug von Nothilfe voraus, dass die Betroffenen beim Vollzug der Wegweisung sowie der Feststellung ihrer Notlage mitwirken (Art. 83a AsylG). Jedoch wurde mit Bundesgerichtsentscheid (BGE 2P.318/2004) vom 18. März 2005 die vollständige Verweigerung der Nothilfe als verfassungswidrig beurteilt.

Gemäss dem Bericht von Bolliger und Féraud (2010) ergeben sich Handlungsspielräume bei der Ausgestaltung der Nothilfe in den Kantonen. Damit sind insbesondere die Zuständigkeit für die Ausrichtung der Nothilfe, die Modalitäten der Ausrichtung (Anmelderhythmus, Auszahlungsrhythmus), die Höhe der ausgerichteten Leistungen, die Art der Leistungen (Geld- oder Sachleistung, die Möglichkeit von Sondervediensten, die Unterbringung der Nothilfe beziehenden Personen, Sonderleistungen für Familien und besonders verletzte Personen) gemeint. (S. 9)

4.6.3. Zahlen und Berichte

Um den Erfolg der Sparmassnahmen aufzuzeigen, wurden im Auftrag des BFM periodisch Berichte (Monitoring NEE, Monitoring Sozialhilfestopp) verfasst, die öffentlich zugänglich sind (www.bfm.admin.ch, Asyl/Schutz vor Verfolgung, gefunden am 14. Juli 2011). Das BFM hat zudem das Büro Vatter AG (Politikforschung & -beratung) damit beauftragt, den Langzeitbezug von Nothilfe durch weggewiesene Asylsuchende zu untersuchen. Die Ergebnisse erschienen in einem Schlussbericht, welcher im Mai 2010 veröffentlicht wurde. Auch die SFH hat sich seit der Einführung im Jahr 2004 verstärkt mit dem Thema der Nothilfe befasst und Berichte verfasst. Gemäss Michael Sutter (2011) ist dies von Wichtigkeit, um eine einseitige Berichterstattung durch das BFM Monitoring zu vermeiden. Die Berichterstattung des BFM spiegelt nur die Sicht der Behörden wider, befasst sich aber nicht mit den Aspekten, welche die Menschen betreffen, die mit Nothilfe leben. (S. 2) Auch der Bericht der Eidgenössischen

Kommission für Migrationsfragen (EKM) über das Leben als Sans-Papier in der Schweiz (2010) widmet sich teilweise der Nothilfe.

Monitoring Sozialhilfestopp 2010

Aufgrund der Aktualität wird der Monitoringbericht des Jahres 2010 betrachtet. Im Berichtszeitraum (1.1.2010 – 31.12.2010) wurden 10'520 negative Entscheide oder NEE rechtskräftig. Im Jahr 2009 waren es 6'859. Davon haben 5'283 um Nothilfe ersucht, also 50 % der potentiellen Nothilfebeziehenden. Im Jahr 2010 haben zudem 3'135 Personen Nothilfe bezogen, deren Entscheid im Jahr 2008/2009 rechtskräftig wurde. In der Zeit vom 1. Januar 2008 (Einführung des erweiterten Sozialhilfestopps) bis zum 31. Dezember 2010 haben insgesamt 12'544 Personen, also 57 % der potentiellen Nothilfebeziehenden, diese tatsächlich bezogen. Im Jahr 2010 betrug die durchschnittliche Bezugsdauer 118 Tage. Im Gesamtzeitraum (2008-2010) belief sich die durchschnittliche Dauer auf 146 Tage. (S. 4/5)

Dem ist zu entnehmen, dass mit der möglichen Bezugsdauer der Nothilfe, das Interesse daran, dieses Angebot wahrzunehmen sinkt. Auch wurde die Möglichkeit Nothilfe zu beziehen im Jahr 2010 weniger wahrgenommen als in den Jahren zuvor und der Bezug war von kürzerer Dauer.

Gemäss BFM (2010) waren 78 % der nothilfebeziehenden Männer. Der Hauptanteil der Beziehenden kam auch Nigeria mit 20,8 %, 6,5 % aus Serbien, 4,7 % aus dem Irak und 4 % aus dem Kosovo. (S. 6)

Im Berichtszeitraum haben 1'417 der Personen, die im Jahr 2010 Nothilfe beansprucht haben, die Schweiz unter Kontrolle verlassen. Dies sind gerade mal 17 % der Nothilfe beziehenden Personen. (S. 6)

Langzeitbezug von Nothilfe durch weggewiesene Asylsuchende (Christian Bolliger & Marius Féraud, Büro Vatter AG, 26. Mai 2010)

Dieser Bericht befasst sich mit dem Langzeitbezug von Nothilfe. Ziel des Sozialhilfestopps war es, weggewiesene Asylsuchende durch eine unattraktive Gestaltung ihres Aufenthaltes in der Schweiz zur selbstständigen Ausreise zu bewegen. Gemäss der Untersuchung hat der Sozialhilfestopp den dauerhaften Verbleib eines Teils der Weggewiesenen nicht verhindert. Ein Teil der Bleibenden bezieht über mehrer Jahre Nothilfe. Die Analyse zeigt auf, dass es kantonale Unterschiede gibt. Der Handlungsspielraum lasse es zu, dass die Kantone auf die Dauer des Nothilfebezuges Einfluss nehmen. Dieser Spielraum wird jedoch durch nicht beeinflussbare Faktoren beispielsweise strukturelle Gegebenheiten der Kantone, aussenpolitische Erfolge des Bundes in der Rückkehrpolitik sowie durch individuelle Eigenschaften der Weggewiesenen

beschränkt. Der Bericht enthält auch Empfehlungen, welche hauptsächlich Verschärfungen der Praxis mit sich bringen sollten. Diese Verschärfungen sollten noch mehr Nothilfe beziehende Personen dazu bringen, freiwillig auszureisen. (S. 3-6)

Der Schlussbericht wird von Sutter (2011) schwer kritisiert. Es rieche nach einem Gefälligkeitsgutachten und die darin enthaltenen Empfehlungen entsprechend der vom BFM gewünschten Stossrichtung nach noch mehr Verschärfungen. (zit. in Amnesty – Magazin der Menschenrechte, Ausgabe Feb. 2011, S. 13)

Nothilfe für ausreisepflichtige Asylsuchende. Nothilfepraxis in ausgewählten Kantonen – Update zum Nothilfebericht 2008 (Michael Sutter, SFH, 1. Februar 2011)

Der Bericht der SFH informiert über die Nothilfegewährung von sieben Kantonen (Aargau, Bern, Freiburg, Graubünden, Luzern, Waadt, Zürich). Er führt auf, dass im Bereich der Nothilfe diverse Missstände bestehen.

Es zeigt sich, dass die Nothilfepraxis von Kanton zu Kanton sehr verschieden ist. Es herrscht weder national noch kantonal Einigkeit darüber, welche Personen zu den besonders Verletzlichen gehören. Dies hat zur Folge, dass traumatisierte Menschen, schwer Kranke, Familien und alleinstehende Gruppen nur minimale Unterstützungsleistungen erhalten und in Nothilfezentren untergebracht sind, was ihren spezifischen Bedürfnissen nicht gerecht wird. Die medizinische Versorgung ist nicht ausreichend und unprofessionell. Der medizinische und psychische Zustand der Nothilfe beziehenden Person wird als kritisch bezeichnet und teilweise auf die Nothilfepraxis zurückgeführt. Weiter wird kritisiert, dass die Unterkünfte den minimalsten Anforderungen nicht gerecht werden. Teilweise werden die Betroffenen in unterirdischen Zivilschutzbunkern, in tagsüber geschlossenen Notschlafstellen oder in abgelegenen Bergdörfern untergebracht. Der Bezug von Nothilfe wird in manchen Kantonen zudem an immer strengere Vorschriften geknüpft. Dies kann eine tägliche Meldepflicht beim Migrationsamt, wöchentlicher Wechsel der Unterkunft oder Präsenzkontrolle in der Unterkunft bedeuten. Dies soll einen Bezug der Nothilfe möglichst unattraktiv machen.

Die Fälle von Personen, welche Nothilfe erhalten, obwohl die Papierbeschaffung oder die Ausreise ins Herkunftsland nicht möglich ist, werden als besonders stossend empfunden. Die Möglichkeit beim Bund ein Härtefallgesuch zu stellen, wird nur von einem Teil der Kantone genutzt und dies nur in seltenen Fällen.

Als besorgniserregend wird auch die Kriminalisierung von Helferinnen und Helfern bezeichnet. Die zivilgesellschaftliche Hilfe, welche für die von Nothilfe Betroffenen unabdingbar ist, wird von den Behörden zunehmend als Störfaktor wahrgenommen. (→ vgl. Kap. 4.6.4.; S. 41)

Dass der Sozialhilfestopp nicht die gewünschte Wirkung erzielt hat, zeigt die nicht unbedeutende Zahl von Personen, welche über einen längeren Zeitraum Nothilfe beziehen.

Leben als Sans-Papier in der Schweiz. Entwicklungen 2000 – 2010. Bericht der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (2010)

In diesem Bericht wird festgehalten, dass immer mehr zufluchtssuchende Personen vorziehen, garkein Asylgesuch zu stellen und somit den direkten Weg in die Illegalität wählen. Diese Personen gehen laut der Meinung von Expertinnen und Experten davon aus, dass ihnen die nötigen Dokumente fehlen, um ein Asylgesuch einzureichen. Dieses Phänomen wird dem Sozialhilfestopp zugeschrieben. In diesem Sinne wird somit indirekt von einer Zunahme der Personen des Asylwesens ausgegangen. (S. 28)

Dieser Thematik wird im Monitoring sowie im Bericht über den Langzeitbezug keine Beachtung geschenkt.

4.6.4. Schweizweite Schattenbetreuung

Amnesty (2010) erklärt, dass schweizweit ein Netzwerk besteht, das versucht, den abgewiesenen Asylsuchenden eine minimale Tagesstruktur, Tickets für den öffentlichen Verkehr, Nahrungsmittel, Kleider, Treffen und kostenlose Weiterbildungskurse anzubieten. Diese natürliche Neigung zur Hilfsbereitschaft sei nicht verwunderlich beim Betrachten der Lage, in welcher sich Nothilfe beziehenden Personen befinden. (S. 23)

Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf äusserte sich in einem Interview gegenüber der Sonntagszeitung (Ausgabe vom 08.08.2010) über die private Unterstützung von Nothilfe beziehenden Personen:

Sonntagszeitung: Warum bleiben viele abgewiesene Asylbewerber in der Nothilfe hängen und reisen nicht aus der Schweiz aus?

Widmer-Schlumpf: In der Tat gibt es eine Minderheit, welche die Schweiz trotz Nothilfe nicht verlässt. Für diese Minderheit stellt die Nothilfe offenbar die weniger abschreckende Option dar als die Rückkehr in die Heimat. Gegen eine Rückkehr dürften unterschiedliche persönliche Motive sprechen, wie Gesichtsverlust in der Heimat oder subjektive Angst. Zudem gibt es sehr viele Private und Institutionen, welche die abgewiesenen Asylbewerber unterstützen und ihnen damit ein Leben ermöglichen, das besser ist als im Herkunftsland. Nothilfe allein würde diesen Leuten nicht reichen. Eigentlich ist es ja achtenswert, wenn Leute sich für andere einsetzen. Allerdings wird mit der privaten Hilfe an Abgewiesene die staatliche Ordnung unterhöhlt.

(www.ksmm.admin.ch, Archiv, gefunden am 25. Juli 2011)

Vor diesem Hintergrund betrachtet, befinden sich die privaten Helfenden sowie die NGO's in einer rechtlichen Grauzone. Guido Stirnimann des Vereins Miteinander Valzeina, welcher Nothilfebeziehende im Prättigau unterstützt, berichtet gar, dass die Behörden ihnen mitgeteilt haben, dass sie Gefahr laufen, sich wegen Förderung illegalen Aufenthaltes strafbar zu machen und dass diese „Schattenbetreuung“ somit grundsätzlich ein Straftatbestand darstellt. (Amnesty, 2011, S. 23)

Art. 116 Abs. 1 lit. a AuG besagt, dass bestraft wird, wer einer ausländischen Person den rechtswidrigen Aufenthalt in der Schweiz erleichtert.

Im Rahmen dieser Arbeit konnte aus Kapazitätsgründen nicht abgeklärt werden, ob es bereits zu Strafverfolgungen gekommen ist und wie die genaue Handhabung der Behörden aussieht. (→ vgl. Kap. 6.3.; S. 64)

4.7. Schlussfolgerung

Das schweizerische Asylwesen befindet sich in einem ständigen Wandel. Das damit verbundene AsylG und seine dazugehörigen Verordnungen werden laufend revidiert. Seit 1998 werden die Bestimmungen verschärft. Das AsylG, welches die hauptsächliche Rechtsgrundlage darstellt, wird von völkerrechtlichen Abkommen wie der GFK sowie der EMRK geprägt. Durch das Dubliner Assoziierungsübereinkommen hat die Schweiz Zugang zum Asylwesen der EU. Verschiedene nationale und internationale Behörden und Organisationen sind im Asylwesen tätig und prägen dieses mit. Die Prüfung eines Asylgesuches durchläuft zwei Verfahren: das Asyl- und das Wegweisverfahren. Ersteres prüft die Asylwürdigkeit und Zweiteres ob ein Hindernis besteht, welches eine Wegweisung gesetzlich verbietet. Das Asylwesen hat durch seine Komplexität verschiedene Rechtsstellungen zur Folge: Asylsuchende, Flüchtlinge mit Asyl, Flüchtlinge mit vorläufiger Aufnahme, vorläufige Aufnahme ohne Flüchtlingseigenschaft und abgewiesene Asylsuchende. Die Bedingungen unter denen die Personen des Asylwesens leben müssen, hängen massgeblich von ihrer Rechtsstellung ab.

Abgewiesene Asylsuchende werden seit einer Verschärfung des AsylG von der Sozialhilfe ausgeschlossen. Dieser Sozialhilfestopp ist das Resultat eines Sparpaketes des Bundes. Ziel des Sozialhilfestopps ist die freiwillige Ausreise der abgewiesenen Asylsuchenden aus der Schweiz. Die betroffenen Personen können jedoch einen Antrag auf Nothilfe stellen. Das unabdingbare Recht auf Nothilfe ist in der BV verbürgt. Die Ausrichtung der Nothilfe fällt unter den Zuständigkeitsbereich der Kantone. Das AsylG enthält einige Bestimmungen, welche die Nothilfe regeln und die Spielräume für die Kantone zulassen. Vom Bund wie auch von der SFH werden periodisch Berichte verfasst, um die Entwicklung des Sozialhilfestopps zu dokumentieren. Gemäss den Berichten des BFM hat die Einführung der Nothilfe ihre Funktion erfüllt. Der

Bericht der Flüchtlingshilfe macht jedoch darauf aufmerksam, dass die Umstände, unter denen die Menschen leben, prekär sind.

Es besteht ein schweizweites Netzwerk, welches die von Nothilfe betroffenen Personen unterstützt. Dies wird jedoch von den Behörden nicht gerne gesehen und gar als strafbar bezeichnet.

5. Die Nothilfepraxis des Kanton Zürich unter Menschenrechtsbeobachtung

Inwiefern haben die Nothilfe beziehenden Personen des Kantons Zürich die Möglichkeit ihre Bedürfnisse zu decken und unter den ihnen gegebenen Umständen ein menschenwürdiges Dasein zu führen?

Das AsylG besagt, dass für die Ausrichtung der Nothilfe die Kantone zuständig sind (Art. 80 AsylG). Auch lassen die darin enthaltenen Bestimmungen zur Nothilfe Spielraum für die Umsetzung in den Kantonen. Der Bericht des BFM sowie derjenigen der SFH besagen, dass grosse Unterschiede in den kantonalen Praxen herrschen. Es lässt sich somit keine einheitliche Nothilfepraxis beschreiben. Aufgrund dessen wird im Folgenden die Lebenslage anhand des Beispielskantons Zürich betrachtet.

Im Nachfolgenden werden das Nothilfesystem und die Nothilfepraxis von Zürich beschrieben sowie die Lebensbedingungen der Nothilfe beziehenden Personen aufgezeigt. Wie sich herausgestellt hat, sind die zwei Hauptaufgaben der Sozialen Arbeit im Sinne des Menschenrechtsschutzes die Bedürfnisbefriedigung sowie der Schutz der Menschenwürde (→ vgl. Kap. 3.2.4.; S. 22). In diesem Sinne wird die aufgezeigte Lebenslage der Nothilfe beziehenden Personen anhand der Bedürfnis-Pyramide von Maslow untersucht. In einem weiteren Schritt wird die Lebenslage anhand des Begriffs der Menschenwürde der IFSW bewertet.

5.1. Hauptakteure im Asylwesen des Kantons Zürich

Bei der Gestaltung des Ablaufes des Asyl- und Wegweisverfahrens und der damit verbundenen Betreuung von Asylsuchenden sind im Kanton Zürich verschiedene Akteure involviert.

Kantonales Sozialamt, Abteilung Asylkoordination

Dem Sozialamt unterliegt die Koordination des gesamten Asylbereiches. Zudem ist es Ansprechpartner für die Gemeinden und den Bund. Es übernimmt die Erstunterbringung von Asylsuchenden, nachdem sie aus den EVZ in den Kanton kommen. Ausserhalb der Stadt Zürich, ist die Asylkoordination auch weiterhin für die Platzierungen zuständig. In der Stadt Zürich übernimmt dies die Asylorganisation (AOZ). Das Sozialamt ist für die Ausrichtung der Nothilfe sowie für die Rückkehrberatung zuständig. (www.sozialamt.zh.ch/gefunden am 16. Juli 2011)

Migrationsamt

Das Migrationsamt ist für den Vollzug des nationalen Aufenthaltsrechts, die Erteilung und Prüfung von Einreise- und Aufenthaltsbewilligungen, die Einleitung von Massnahmen und Vollzugsbehandlungen von weggewiesenen Asylsuchenden zuständig. (www.migrationsamt.zh.ch/gefunden am 16. Juli 2011)

Die Kantone haben die Möglichkeit, die Erfüllung der Aufgaben aus der Sozialhilfe oder Nothilfe ganz oder teilweise an Dritte zu übertragen (Art. 80 Abs. 2 AsylG). In diesem Sinne hat der Kanton Zürich die Betreuung von Asylsuchenden an privat-rechtliche Organisationen übergeben.

Asylorganisation (AOZ)

Im Einzugsgebiet des Grossraums Zürich erfüllt die AOZ Leistungsaufträge des Kantons, der Stadt Zürich sowie von Gemeinden und weiteren Auftraggebenden. Sie erbringt die sozialen Dienstleistungen, die von Gesetzes wegen Personen des Asylwesens zustehen. Sie ist zuständig für die Bildung und Arbeitsintegration, Sozialhilfe und Betreuung, Beratung und Integrationsprojekte sowie Wissensvermittlung und Consulting. Im weiteren obliegt ihr das kantonale Mandat zur Führung von fünf Durchgangszentren, einem Zentrum für unbegleitete minderjährige Asylsuchende und einem Zentrum für abgewiesene Asylsuchende; eine sogenannte Nothilfeunterkunft. (www.stadt-zuerich.ch/content/aoz/de/index.html, gefunden am 16. Juli 2011)

ORS Service AG

Die ORS AG betreut Personen des Asylwesens im Auftrag des Bundes, der Kantone und den Gemeinden. Im Kanton Zürich führt die ORS AG Durchgangs- und Nothilfezentren und ist für die Betreuung von Asylsuchenden und abgewiesenen Personen zuständig. Sie leistet zudem ebenfalls Sozialhilfe im Asylwesen für verschiedene Zürcher Gemeinden. (www.ors.ch, gefunden am 16. Juli 2011)

NGO's

Im Kanton Zürich engagieren sich neben den nationalen auch lokale NGO's im Asylwesen. Diese unterstützen die Personen des Asylwesens mit Beratungsangeboten und unentgeltlicher Rechtsberatung. Zudem engagieren sie sich für eine humane Asylpolitik und leisten Öffentlichkeitsarbeit. Einige davon sind: die Freiplatzaktion Zürich, das Schweizerische Rote Kreuz des Kantons Zürich, die Zürcher Beratungsstelle für Asylsuchende sowie die Augenauf Lokalgruppe Zürich.

Weitere Infos zu den NGOs unter:
www.freiplatzaktion.ch | www.roteskreuzzuerich.ch | www.zbasyl.ch | www.augenauf.ch

5.2. Kantonale Gesetzesgrundlage

Die Verordnung über die Gewährung von Nothilfe an Personen ohne Aufenthaltsrecht (Nothilfeverordnung) vom 24. Oktober 2007 (851.14) bildet die rechtliche Grundlage der Nothilfepraxis des Kantons Zürich. In der Nothilfeverordnung ist geregelt, dass die Betroffenen einen Antrag stellen müssen um anspruchsberechtigt zu sein (Art. 1 lit. a). Der Umfang der Nothilfe

umfasst die Unterkunft, Nahrung, Kleidung, die Möglichkeit von Körperpflege sowie der medizinische Versorgung. Diese Leistungen werden in der Regel in Form von Sachleistungen ausgerichtet und in den dafür bestimmten Unterkünften gewährt. Eine Betreuung der Personen ist nur in besonderen Fällen vorgesehen. (Art. 2) Die Nothilfeverordnung regelt auch die Verfahrensfrage. Wer Nothilfe beansprucht, muss sich persönlich beim Migrationsamt melden und diese beantragen. Dabei wird geprüft, ob der Kanton Zürich für den Vollzug der Wegweisung zuständig ist und ob keine weiteren ausländerrechtlichen oder strafrechtlichen Massnahmen zu ergreifen sind. Das Kantonale Sozialamt prüft die Voraussetzungen zur Gewährung der Nothilfe ebenfalls und weist die Person einer Nothilfeunterkunft zu. (Art. 4) Ein weiterer Punkt ist die enge Zusammenarbeit zwischen dem Migrationsamt, dem Sozialamt, der Polizei und den Gemeinden. Sie informieren einander rechtzeitig über Sachverhalte, die für den Vollzug der Wegweisung und die Gewährung der Nothilfe erheblich sein können. (Art. 7)

5.3. Ablauf der Nothilfe im Kanton Zürich

Die SFH (2011) informiert, dass die abgewiesenen Asylsuchenden ein Schreiben vom Sozialamt erhalten und mit diesem in eine Nothilfestruktur verwiesen werden. Sie werden aufgefordert, sich beim Migrationsamt zu melden, oder werden diesem zugeführt, falls man sie polizeilich aufgreift. Das Migrationsamt (notfalls in Zusammenarbeit mit der Polizei) stellt die Identität fest. Es wird ebenfalls die Vollziehbarkeit der Wegweisung geprüft und falls nötig Ausschaffungshaft angeordnet. In jedem Fall wird geprüft, ob sich die Person wegen illegalem Aufenthalt strafbar gemacht hat. Ist eine Ausschaffung nicht möglich und hat die Überprüfung ergeben, dass der Kanton Zürich für den Vollzug der Wegweisung zuständig ist, wird die Person an das Kantonale Sozialamt überwiesen. Das Sozialamt überprüft dann, ob die Person anspruchsberechtigt ist und platziert sie in einer der sieben Nothilfeunterkünften. Personen mit einem NEE, die Nothilfe beantragen, müssen jede Woche von neuem Nothilfe beantragen und die Nothilfeunterkunft wechseln. Dabei wird jedes Mal überprüft, ob ein Vollzug der Wegweisung möglich ist oder Ausschaffungshaft angeordnet werden soll. (S. 50)

5.4. Lebensbedingungen von Nothilfe beziehenden Personen im Kanton Zürich

Der Anspruch bestand darin, eine möglichst breite Perspektive auf die Bedingungen zu erhalten, unter denen die abgewiesenen Asylsuchenden leben. Es war jedoch schwierig, an offizielle Weisungen und Verordnungen der Behörden zu kommen. Diese waren nicht bereit, Einblicke zu gewähren. Auch eine Bewilligung zur Besichtigung der Nothilfeunterkunft Juch in Zürich wurde nicht erteilt. Somit fundiert die Beschreibung der Lebenslage nach Treue und Glauben auf Berichten und Beobachtungen von NGO's sowie aus Erfahrungsberichten von Einzelnen.

Unterkunft

Dem Bericht der Flüchtlingshilfe (2011) ist zu entnehmen, dass es im Kanton Zürich sieben Notunterkünfte gibt. Eine davon ist in Zürich und wird von der AOZ geführt. Die restlichen Unterkünfte (Uster, Embrach, Kempthal, Adliswil, Hinteregg und Urdorf) werden von der ORS AG betreut. Die Unterkünfte in Uster und Urdorf sind unterirdisch und somit ohne Tageslicht. Bei allen Unterkünften handelt es sich um Mehrbettzimmer. (Sutter, 2011, S. 52) Wie bereits oben erwähnt, müssen Personen mit NEE die Unterkunft jede Woche wechseln und werden dabei neu überprüft.

Im Folgenden wird auf das von der AOZ betreute Nothilfezentrum Juch eingegangen.

Nothilfezentrum Juch, Zürich

Der Homepage der AOZ ist zu entnehmen, dass es sich beim Nothilfezentrum Juch um eine ehemalige Gastarbeiter Baracken-Siedlung handelt. Das Zentrum hat Platz für 90 Personen. In der Regel teilen sich zwei Personen ein Zimmer von neun Quadratmetern. Die sanitären Einrichtungen, die Küche sowie der Aufenthaltsraum werden von allen gemeinsam genutzt. Die abgewiesenen Asylsuchenden, die an der Juchstrasse untergebracht sind, kommen aus über 40 Nationen (die meisten aus Nigeria, Algerien und der Demokratischen Republik Kongo). Rund 7 % der Bewohner/innen sind Kinder. Aktivitäten und Angebote mit integrativem Charakter finden nicht statt. Die Bewohner/innen werden jedoch gezielt in der Lösungsfindung und Erhaltung ihrer Rückkehrfähigkeit unterstützt und gefördert. Das Zentrum wird ohne Unterbruch von einem Team betreut, welches den ordentlichen Betrieb gewährleistet. (Stand Sommer 2010). (www.stadt-zuerich.ch/content/aoz/de/index, gefunden am 17. Juli 2011)

Amnesty (2011) berichtet, dass das Nothilfezentrum Juch in Altstetten direkt neben der Autobahn liegt. Das Zentrum besteht aus vier langen niedrigen Roh-Holzbaracken. Der lange Gang, welcher zu den Zimmern führt, sei düster und unbeheizt. Das Zentrum gelte jedoch als familienfreundlich.

Reto Weber, Leiter des Zentrums, äussert sich gegenüber Amnesty (2011): „ (...) insgesamt ist die Nothilfe ganz klar ein System zur Vergraulung. Viele Weisungen im Alltag der Nothilfe lassen sich nur so erklären.“ (S. 15)

Sachleistungen

Gemäss Bericht der SFH (2011) erhalten die abgewiesenen Asylsuchenden Fr. 60.00 pro Woche (für sieben Tage) in Form von Migros-Gutscheinen. Für ein bis zwei Kinder erhalten die Eltern je weitere Fr. 60.00 und für ein Drittes dann nur noch Fr. 40.00 wöchentlich ausbezahlt. Die Auszahlung erfolgt in den meisten Fällen jede Woche. In der Unterkunft an der Juchstrasse sowie in Urdorf täglich. (S. 52)

Das Zentrum in Kempthal befindet sich laut den Angaben der SFH (2011) fünf Kilometer weit entfernt von der nächsten Migros. Den 80 Nothilfebeziehenden wurden jedoch drei Velos zur Verfügung gestellt. Zuvor musste diese Strecke zu Fuss zurück gelegt werden. (S. 53)

Gesundheit

Die Nothilfezentren verfügen über eine Hausapotheke mit den wichtigsten Medikamenten. Bei ernsthaften Erkrankungen werden die Betroffenen an einen Arzt überwiesen.

Im Bericht über den Langzeitbezug wird erklärt, dass mehrere Interviewpartner erwähnten, dass Personen, welche über einen längeren Zeitraum Nothilfe beziehen, einem erhöhten Krankheitsrisiko ausgesetzt sind. Sie nehmen dabei Bezug auf zwei Studien (Bodenmann, Patrick et. al, 2009; Müller, Julia et. al, 2010). Aus diesen Studien geht hervor, dass viele Asylsuchende und Weggewiesene an einer Posttraumatischen Belastungsstörung leiden. Es wird vermutet, dass dies auf die Ereignisse im Heimatland, aber auch auf die Stressfaktoren während der Anwesenheit in der Schweiz zurückzuführen ist. Darunter fällt auch die ständige Ungewissheit, mit der Personen aus dem Asylwesen leben müssen. Die schlechte ökonomische Lage sei nicht die Hauptursache für den schlechten Gesundheitszustand der von Nothilfe betroffenen Personen. Es sei vielmehr die Perspektivlosigkeit, die Unsicherheit und die Stigmatisierung, die mit der Situation verbunden sind. In der Studie (Müller, 2010) wird zudem erwähnt, dass von den Behörden die hohe Anzahl an Personen aus der Nothilfe, welche an einer Posttraumatischen Belastungsstörung leiden, zu wenig beachtet wird. Es wird darauf verwiesen, dass diese Personen wegen der Unmöglichkeit einer adäquaten medizinischen Behandlung im Heimatland, im Sinne des Flüchtlingsbegriffes, nicht ausgewiesen werden darf. (Bericht-SFH, 2011, S. 29/30)

Auch die EKF (2010) kritisiert in ihrem Bericht die Nothilfepraxis. Die Nothilfe sichere zwar das Überleben, jedoch könne der Druck auf die Betroffenen, gerade bei den Personen die aus verschiedenen Gründen nicht ausreisen können, psychische und physische Belastungen nach sich ziehen. Hier besteht insbesondere im Umgang mit langzeitbeziehenden Personen Handlungsbedarf. (S. 9)

Kontrolle und Illegalität

Menschen, welche in der Nothilfe leben, haben oft keine Papiere mehr, informiert Amnesty (2011). Die SFH (2011) fügt an, dass den Personen bei Bedarf von der Asylkoordination ein Dokument mit den Angaben der Personalien (ohne Foto) ausgestellt wird (S. 52).

Der Leiter des Zentrums an der Juchstrasse erzählt Amnesty (2011), dass die Polizei vor dem Zentrum eine Art „Rechen“ eingerichtet hat. Die von der Nothilfe betroffenen Personen

werden oft in Nähe des Zentrums aufgegriffen und kontrolliert. Da diese Personen jedoch über keine Papiere verfügen, werden sie zur Abklärung mitgenommen und teilweise 48 Stunden lang inhaftiert. Diesen Personen wird illegaler Aufenthalt vorgeworfen. Danach landen sie wieder im Zentrum. Der Leiter meint im Weiteren, dass die Praxis es so will, dass diese Menschen spüren sollen, dass sie hier nicht erwünscht sind. (S. 15)

Bei Personen mit einem NEE wird wöchentlich neu überprüft, ob die Wegweisung vollzogen werden kann und ob ein Grund für eine Aussprechung von Ausschaffungshaft gegeben ist. Bei der Verletzung der Mitwirkungspflicht wird den Personen immer wieder mit Ausschaffungshaft oder einem Strafverfahren wegen illegalem Aufenthalt gedroht. Dies hat jedoch keine Auswirkung auf die Gewährung der Nothilfe. (Bericht-SFH, 2011, S. 50-53)

Arbeit, Aktivitäten & Integration

Abgewiesene Asylsuchende dürfen nicht arbeiten. Dies ist unabhängig davon, wie lange sie Nothilfe beziehen (SFH, 2009, S. 310). Gemäss der Homepage der AOZ werden keine Aktivitäten angeboten, welche integrativen Charakter haben (www.stadt-zuerich.ch/content/aoz/de/index.html, gefunden am 25. Juli 2011). Über andere Aktivitäten wurde nirgends berichtet.

Langzeitbezug

Amnesty (2011) erzählt die Geschichte eines 29-jährigen Mannes aus Pakistan, der seit 2006 im Nothilfezentrum Juch lebt. Er kam mit 20 Jahren in die Schweiz um hier eine Ausbildung zu absolvieren. Als sich die Lage in seiner Heimat verschlechterte, stellte er ein Asylgesuch. Als der ablehnende Entscheid vom BFM kam, war er Küchenchef in einem Restaurant in Zürich und verdiente Fr. 4'800.00 pro Monat. Umso schwieriger sei es nun für ihn sich mit den Bedingungen der Nothilfe zu arrangieren. Er äussert sich gegenüber Amnesty: „Meine Zukunft wird ein dunkles Leben sein. Ich bin nichts als ein illegaler Körper. (...) Wenn eine Schraube immer weiter angezogen wird und trotzdem nicht greift, dann stimmt etwas mit der Schraube nicht.“ An ihm sind schon alle Nothilfemassnahmen, welche bezwecken sollen, dass die Betroffenen freiwillig ausreisen, gescheitert. Pakistan stellt ihm keine Papier aus. Für ihn ist eine Ausreise in sein Heimatland unmöglich. (S. 16)

Eine weitere Geschichte handelt von einem Mann aus Bangladesch, welcher seit drei Jahren dem Zentrum an der Juchstrasse zugeteilt ist und seit 13 Jahren in der Schweiz lebt. Er ist täglich kurz in der Unterkunft um seine Migros-Gutscheine abzuholen. Er lebt in besetzten Häusern der Stadt Zürich, ohne Strom und Wasser. Nach einigen Monaten, die er im Zentrum verbracht hatte, wurde er Zeuge einer Messerstecherei. Er sei jedoch nicht in die Schweiz gekommen, um noch mehr Blut zu sehen. Er zeigt Amnesty einen Gerichtsentscheid, welcher ihn vom

Vorwurf des illegalen Aufenthaltes freispricht, da er trotz intensiver Bemühungen keine Papiere erhalte. Für die Zeit, in der er unschuldig im Gefängnis sass, erhielt er eine Genugtuung. Jedoch bekommt er keine Aufenthaltbewilligung. Er darf nicht bleiben, aber gehen kann er auch nicht. (Amnesty, 2011, S. 16)

Auf der Internetseite der Nothilfe-Kampagne wird von einem jungen Mann berichtet, der seinen negativen Asylentscheid bis vor den Europäischen Gerichtshof in Strassbourg gezogen hat. Dieser hat seiner Beschwerde die aufschiebende Wirkung gewährt. Ein Urteil aus Strassbourg ist nach drei bis vier Jahren zu erwarten, das Gericht ist überlastet. Es handelt sich dabei um ein ausserordentliches Verfahren, dass nur Nothilfe erlaubt (Art. 82 Abs. 2 AsylG). (www.nothilfe-kampagne.ch, gefunden am 17. Juli 2011)

Kinder und andere besonders verletzte Personen

In den Erläuterungen zur Nothilfeverordnung wird ausgeführt, dass auf besonders verletzte Personen, wie Familien mit kleinen Kindern, Kranke oder Personen mit einer Behinderung, unbegleitete minderjährige Asylsuchende Rücksicht genommen wird und dass diese gegebenenfalls separat untergebracht werden sollten.

Die Nothilfesituation für begleitete minderjährige Kinder ist die gleiche wie für die Eltern. Sie können jedoch den öffentlichen Schulunterricht besuchen und für Schulmaterial gibt es eine zusätzliche Unterstützung. Kinder von abgewiesenen Asylsuchenden können zudem eine Ausbildung absolvieren. Für Kleinkinder erhalten die Eltern zusätzliche Unterstützung für die Säuglingspflege. (Bericht-SFH, 2011, S. 51)

Die AOZ Homepage informiert, dass die Kinder des Zentrums Juch die öffentlichen Schulen im Quartier besuchen. (www.stadt-zuerich.ch/content/aoz/de/index.html, gefunden am 16. Juli 2011)

Im Fluchtpunkt (Zeitung der SFH, Ausgabe März 2011) wird über einen elfjährigen Jungen berichtet, der zusammen mit seinem Vater in der Nothilfeunterkunft Juch wohnt. Der schulpsychologische Dienst hat festgestellt, dass der Junge eine psychotherapeutische Behandlung braucht und die Unterkunft Juch seine psychosoziale Stabilität verunmöglicht. Der Aufenthalt im Zentrum wird dem Jungen und seinem Vater trotzdem weiterhin zugemutet. (S. 2)

Härtefallregelung

Der Kanton Zürich gilt in Sachen Härtefallregelungen als „Hardliner“. Gemäss Langzeitbericht (2010) beschreiben die interviewten Asyl-Fachkräfte des Kantons Zürich die kantonale Praxis als streng. Auch die Befragten der anderen Kantone gaben an, dass Zürich der Kanton sei, welcher die Härtefallregelung am restriktivsten anwendet. (S. 84)

Dies bestätigte auch der Bericht der Beobachtungsstelle über eine Familie aus Äthiopien, welche sich seit über neun Jahren in der Schweiz aufhält und ein geistig behindertes Kind hat. Die Behörden haben den Antrag auf Härtefall abgelehnt, obwohl gemäss Abklärungen der Beobachtungsstelle alle Bedingungen erfüllt sind, welche für die Härtefallregelung von Nöten sind. (www.beobachtungsstelle.ch, gefunden am 18. Juli 2011)

Unterstützende Hilfsangebote

Von den Kirchgemeinden sowie bei den Hilfsangeboten der lokalen NGO's erhalten die Betroffenen Unterstützung, die über die Nothilfe hinausgeht. Zudem können sie in der autonomen Schule, wo Freiwillige in einem besetzten Güterschuppen Unterricht erteilen, Deutsch lernen. (Amnesty, 2011, S. 15)

5.5. Analyse

5.5.1. Bedürfnisbefriedigung

Anhand der Theorie der menschlichen Motivation von Abraham H. Maslow wird im Nachfolgenden untersucht, ob abgewiesene Asylsuchende unter den im Kanton Zürich herrschenden Lebensbedingungen, ihre menschlichen Bedürfnisse befriedigen können.

Theorie der menschlichen Motivation von Abraham H. Maslow

Abraham H. Maslow (1908 - 1970) war zu seiner Zeit einer der bedeutendsten Vertreter der humanistischen Psychologie. Maslow (2010) geht von einem ganzheitlichen Menschen aus, der nach Selbstverwirklichung strebt. Bei ihm tritt der Mensch als aktiver Gestalter seines Daseins auf, der sich nach lebendigen geistigen Lebenswerten sehnt. In einer Zeit in der Materielles zunehmend an Bedeutung gewinnt. Beim Streben nach Selbstverwirklichung, wird der Mensch von seinen Bedürfnissen motiviert. Während seiner ganzen Entwicklung wird der Mensch von seinen Bedürfnissen und dem Wunsch nach deren Befriedigung geleitet. Jeder Mensch folgt einer geistigen Zielsetzung, deren oberstes Ziel die Selbstverwirklichung darstellt. Dieser Prozess ist von der Befriedigung einzelner Bedürfnisse abhängig, die aufeinander aufgebaut sind und hierarchisch zueinander stehen. (S. 2)

Er geht dabei von fünf Bedürfnisstufen aus: Physiologische Bedürfnisse, Bedürfnis nach Sicherheit, Bedürfnis nach Zugehörigkeit und Liebe, Bedürfnis nach Achtung und Bedürfnis nach Selbstverwirklichung. Die ersten vier Bedürfnisse werden zusammengefasst auch als Defizitbedürfnisse bezeichnet. Eine Nichtbefriedigung dieser Bedürfnisse kann ungünstige Folgen haben und ein Gefühl der Entbehrung hervorrufen. Wenn das eine Bedürfnis erfüllt ist, tritt das nächst höhere an seine Stelle. Je höher ein Bedürfnis steht, desto weniger wichtig ist es fürs Überleben. Die oberen Bedürfnisse können leichter aufgeschoben werden und können auch ganz verschwinden. Maslow erwähnt jedoch auch, dass ein Individuum, dessen Verhalten durch die Motivation nach höheren Bedürfnissen geleitet wird (vorausgesetzt das alle

grundlegenden Bedürfnisse gedeckt sind), seltener krank ist, besser schläft und länger lebt. Auch psychische Erkrankungen treten weniger häufig auf. (S. 62-74)



Abbildung 4: Die Bedürfnispyramide von Maslow (Quelle: Maslow, 2010)

Maslow (2010) geht, wie manche Anthropologen und Anthropologinnen, davon aus, dass die Menschen aus verschiedenen Gesellschaften und Kulturen einander ähnlicher sind, als man beim ersten Kontakt mit ihnen annehmen würde. Diese Ähnlichkeit nimmt zu, je besser man die Menschen kennenlernt. Die meisten Unterschiede sind mehr oberflächlich als von grundlegender Natur. Die Klassifikation der Grundbedürfnisse ist auch ein Versuch, dieser Einheit hinter den scheinbaren Verschiedenheiten der jeweiligen Gesellschaften und Kulturen Rechnung zu tragen. (S. 82/83)

Daher wird im Folgenden seine Theorie verwendet, um die Bedürfnisse von Menschen mit verschiedenem kulturellem und gesellschaftlichem Hintergrund zu betrachten.

Analyse nach den 5 Bedürfnissen

Physiologische Bedürfnisse: Maslow (2010) bezeichnet Hunger, Durst und Sexualität als die wichtigsten physiologischen Bedürfnisse, die als Ausgangspunkt der Motivationstheorie gelten. Diese Bedürfnisse gelten zweifellos als die Elementarsten. Mangelt es einem Menschen an allem, wird die Motivation diese Bedürfnisse vor allen Anderen zu befriedigen, zur Hauptsache. Das Befriedigung dieser überlebenswichtigen Bedürfnisse wird somit zum Mittelpunkt eines Menschenlebens. Sie lassen keine anderen Bedürfnisse mehr zu und verhindern somit eine normale Entwicklung. (S. 62/63)

Die ersten beiden physiologischen Bedürfnisse können von Personen, welche in der Nothilfe leben, befriedigt werden. Da ihnen doch täglich ca. Fr. 8.00 zum Essen zur Verfügung stehen. Mit diesem Betrag lässt sich mit Sicherheit der Hunger stillen. Es stellt sich jedoch die Frage, ob dies für eine ausgewogene und somit gesunde Ernährung ausreicht.

Auf das Thema einer befriedigenden Sexualität kann im Rahmen dieser Arbeit nicht eingegangen werden, da hierfür keine Literatur vorhanden war.

Sicherheit: Unter diesem Bedürfnis versteht Maslow (2010) den Wunsch nach Sicherheit, Stabilität, Geborgenheit, Schutz, Angstfreiheit, Bedürfnis nach Struktur, Ordnung und Gesetz, Grenzen, Schutzkraft usw.. Für die Befriedigung des Sicherheitsbedürfnisses gelten die gleichen Annahmen wie bei den physiologischen Bedürfnissen. Eine Nichtdeckung dieser, kann ebenso dazu führen, dass der Drang nach Befriedigung zum Hauptinhalt des Lebens wird und alles Andere in den Hintergrund rückt. (S. 66-70)

Bei weggewiesenen Asylsuchenden kommt dem Bedürfnis nach Sicherheit eine hohe Bedeutung zu. Diese Menschen leben in einer permanenten Unsicherheit. Sie müssen jeden Tag damit rechnen, die Schweiz zu verlassen und in ihr Heimatland zurück zu kehren, welches sie aus für sich relevanten Gründen verlassen haben. Mit dieser Angst müssen die Betroffenen täglich leben. Besonders betroffen sind vor allem die Personen welche wöchentlich die Unterkunft wechseln müssen und jeweils wieder erneut überprüft werden. Die Weggewiesenen leben in ständiger Angst, dass die Polizei sie aufgreift, festhält, in Ausschaffungshaft steckt und/oder wegen illegalem Aufenthalt verurteilt.

Die Nothilfe beziehenden Personen verfügen über keine finanziellen Mittel, die ihnen wirtschaftliche Sicherheit gewährleisten. Die gesellschaftliche Isolation, welche durch die fehlenden Integrationsbemühungen entsteht, hat eine äusserst negative Auswirkung auf die Betroffenen.

An ein Gefühl von Stabilität, Sicherheit, Geborgenheit und Schutz ist in dieser Situation nicht zu denken.

Zugehörigkeit und Liebe: Sind die vorausgegangenen Bedürfnisse gedeckt, entsteht der Wunsch nach Liebe, Zuneigung und Zugehörigkeit. Der ganze vorgängig beschriebene Prozess wird sich wiederholen. In dieser Phase der Bedürfnisbefriedigung sehnt sich der Mensch nach Freunden, Geliebten, Familie, nach einer liebevollen Beziehung oder einfach nach Zugehörigkeit zu einer Gruppe. (Maslow, 2010, S. 70-72)

Die meisten der in der Nothilfe lebenden Personen sind alleinstehende Männer. An einen Familiennachzug ist nicht zu denken, da dieser für Weggewiesene gesetzlich nicht vorgesehen ist. Wegen der fehlenden Integration ist es schwierig mit der Bevölkerung in Kontakt zu kommen und neue Beziehungen zu knüpfen. Dies scheitert auch an den fehlenden Sprachkenntnissen und der fehlenden Möglichkeit, die Sprache zu erlernen. Die finanzielle Situation lässt die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben nur beschränkt zu. Durch die eingeschränkten Mittel ist die Möglichkeit mit dem Heimatland in Verbindung zu bleiben gering. Die Personen sind darauf angewiesen, dass ihnen jemand die Migros-Gutscheine abkauft, damit sie Geld haben um zu telefonieren.

Das Bedürfnis nach Zuneigung und Liebe kann teilweise befriedigt werden, wenn eine Familie in der Nothilfe lebt. Jedoch wird die Zugehörigkeit zur einheimischen Gesellschaft verhindert.

Für in der Nothilfe lebende Personen ist es somit schwierig, ihre Bedürfnisse nach Zugehörigkeit und Liebe zu decken.

Achtung: Der Wunsch nach Wertschätzung ihrer Person, durch Selbstachtung und durch Achtung anderer, ist allen Menschen gleich. Die Befriedigung dieses Bedürfnisses führt zu Selbstvertrauen, Stärke, Fähigkeiten und zum Gefühl nützlich zu sein. Ist die Befriedigung dieses Bedürfnisses nicht möglich, kann es zu einem Gefühl der Minderwertigkeit, der Schwäche und der Hilflosigkeit kommen. Diese Gefühle bringen eine vollkommene Entmutigung mit sich, oder es entstehen kompensierende oder neurotische Trends. (Maslow, 2010, S. 72/73)

Insbesondere auf dieser Bedürfnisstufe sind die Auswirkungen der Nothilfepraxis deutlich. Die Betroffenen landen in der Nothilfe, weil man sie aus der Schweiz wegweisen möchte. Sie sind somit nicht willkommen, sogar unerwünscht. Die Möglichkeit einer Erwerbsarbeit nachzukommen und somit einen Beitrag zu leisten, fehlt. Auch das fehlende soziale Netz, von welchem man Wertschätzung erfahren könnte, ist oft nicht vorhanden. Die Personen fühlen sich nutzlos, minderwertig, nicht wertgeschätzt und geachtet.

Für Menschen in der Nothilfe ist es somit schwierig, das Bedürfnis nach Achtung zu befriedigen.

Selbstverwirklichung: Die oberste Stufe der Bedürfnisbefriedigung nach Maslow (2010) ist das Bedürfnis nach Selbstverwirklichung. Der Mensch möchte das sein und machen, was seiner Natur entspricht und seinen Fähigkeiten gerecht wird. (S. 72/73)

Die Betrachtung der Defizitbedürfnisse hat gezeigt, dass die Erfüllung derer, für Personen welche von der Nothilfepraxis des Kantons Zürich betroffen sind, praktisch unmöglich ist. Daraus ergibt sich, dass die betroffenen Personen weit weg von einer erfüllenden Verwirklichung ihrer selbst sind.

5.5.2. Menschenwürde

Anhand der Menschenwürde Definition des IFSW wird im Nachfolgenden betrachtet, ob die Nothilfepraxis des Kantons Zürich ein menschenwürdiges Dasein im Sinne der Sozialen Arbeit erlaubt.

Menschenwürde Definition der IFSW

Gemäss IFSW ist Menschenwürde dann realisiert:

(...) wenn sich Menschen in einem objektiven und subjektiven Zustand des Wohlbefindens befinden und Abweichungen von diesem Zustand dank eigener und kollektiver Ressourcen und Anstrengungen wieder herstellen und erhalten können, ohne dass sie ihre Ansprüche auf Bedürfnisbefriedigung, ihre (Menschen)Rechte preisgeben, sondern höchstens ihre Wünsche reduzieren oder aufgeben müssen.

(www.ifsw.org, gefunden am 4. Juni 2011)

Das Instrument der IFSW „Ethik in der Sozialen Arbeit – Darstellung der Prinzipien“ (2004) hat die Menschenwürde zu einem seiner drei Prinzipien ernannt. Daraus ergeben sich für die Soziale Arbeit folgende Aufträge: Achtung der Selbstbestimmung, Förderung der Beteiligung, Ganzheitlichkeit sowie das Erkennen und Fördern von Stärken. (www.ifsw.org, gefunden am 4. Juni 2011)

Analyse

Es ist kaum vorstellbar, dass Personen welche unter den Bedingungen der Nothilfepraxis leben müssen, in einem Zustand des Wohlbefindens sind. Sie leben in einer ständigen Angst und Unsicherheit und verfügen über wenige Mittel, um sich selbst etwas „Gutes“ zu tun. Aufgrund ihrer Situation leiden viele von ihnen unter gesundheitlichen Problemen. Nothilfebeziehenden ist das Ausführen einer Erwerbsarbeit nicht erlaubt und es besteht dadurch keine Möglichkeit, zumindest nicht auf legalem Weg, die finanzielle Situation zu verbessern. Sie können sich noch so sehr anstrengen, ihre Situation wird sich trotzdem nicht verändern. Zur Erinnerung, die Nothilfepraxis soll bezwecken, dass die Personen die Schweiz verlassen und nicht, dass sie sich wohl fühlen, oder womöglich bleiben wollen.

Die internationale Definition besagt auch, dass zur Realisierung der Menschenwürde die Befriedigung der Bedürfnisse gehört. Wie in der Bedürfnisanalyse aufgezeigt wird, können Personen der Nothilfe wichtige Bedürfnisse nach Maslow nicht befriedigen.

Somit kann gesagt werden, dass im Sinne der Sozialen Arbeit ein menschenwürdiges Dasein für Personen, welche von der Nothilfe leben, nicht möglich ist.

Die Prinzipien sind für die Sozialarbeitenden, welche auf Seite der Behörden in der Nothilfe arbeiten, schwer umsetzbar. Die Gesetze und die damit verbundene Praxis lassen die Möglichkeit, die Achtung der Selbstbestimmung zu wahren, kaum zu. Dies wird bei den Sachleistungen in Form der Migros-Gutscheinen verdeutlicht. Auch die Förderung der Beteiligung gestaltet sich schwierig. Es sei den, man legt sie sogehend aus, dass man an die Mitwirkungspflicht appelliert und die Person dazu animiert, die Schweiz freiwillig zu verlassen. Dies könnte durch eine Verstärkung der Rückkehrhilfe und die damit verbundenen Befähigung der Betroffenen, sich selber "auszuschaffen", teils gewährleistet werden. Darunter könnte auch die Ganzheitlichkeit und die Förderung der Stärken fallen, falls die Person wirklich das Land verlassen möchte. Ansonsten werden die Ganzheitlichkeit und die Förderung der Stärken nur dazu führen, dass die Betroffenen sich wohlfühlen und die Schweiz nicht freiwillig verlassen. Was das Ziel der Nothilfe, die freiwillige Ausreise sowie die Abschreckung, verfehlt.

Für Sozialarbeitende, die sich zivil oder auch beruflich bei NGO's engagieren, lassen sich die Prinzipien noch eher umsetzen. Beispielsweise wenn Mitarbeitende von NGO's eine Rechtsberatung anbieten. Sie fördern somit das Recht auf Selbstbestimmung und Beteiligung, in dem sie die Person über ihre Rechte und Möglichkeiten (z.B. Beschwerde) informieren. Die alternative Schule fördert die Sprachkenntnisse lernwilliger Nothilfebeziehender.

5.6. Schlussfolgerung

Bei der Ausgestaltung und Mitwirkung der Nothilfepraxis sind im Kanton Zürich verschiedene öffentliche und private Organisationen involviert. Zu den Hauptakteure gehören die Asylkoordination des Sozialamtes sowie das Migrationsamt. Die Behörden haben die Möglichkeit genutzt und die Betreuung der abgewiesenen Asylsuchenden der AOZ sowie der ORS AG übertragen. Die Nothilfeverordnung bildet die rechtliche Grundlage der Nothilfepraxis des Kantons Zürich.

Die meisten betroffenen Personen werden nach geprüftem Nothilfeantrag auf die kantonalen Nothilfezentren verteilt. Sie erhalten Fr. 60.00 pro Woche in Form von Migros-Gutscheinen sowie Hygieneartikel. Viele Betroffene erkranken während ihres Nothilfebezuges unter anderem aufgrund der psychischen Belastung, welcher sie durch die Nothilfepraxis ausgesetzt sind.

Die abgewiesenen Personen müssen mit ständigen Polizeikontrollen rechnen und es kann ihnen illegaler Aufenthalt vorgeworfen werden. Für einige von ihnen besteht keine Möglichkeit das Land zu verlassen, da ihnen vom Heimatland keine Papiere ausgestellt werden. Es wird von Personen berichtet, die über einen längeren Zeitraum in der Nothilfe ausharren müssen. Auf die besonderen Bedürfnisse von verletzlichen Personen, wie z.B. Kinder, wird wenig Rücksicht genommen. Der Kanton Zürich ist zudem für seine restriktive Härtefallpraxis bekannt.

Die Analyse der Lebensbedingungen nach den fünf hierarchischen Bedürfnissen von Maslow hat gezeigt, dass die Nothilfe beziehenden Personen einzig das überlebenswichtige physiologische Bedürfnis decken können. Es mangelt ihnen an Sicherheit, Schutz und Stabilität. Die Personen leben in ständiger Unsicherheit und Angst. Das Bedürfnis nach Liebe und Zugehörigkeit kommt ebenfalls zu kurz. Durch die fehlende Integration verfügen viele Betroffene über kein soziales Umfeld. Auch die wirtschaftliche Situation verhindert eine Isolation gewollt. Gesellschaftliche Achtung ist etwas, was die Betroffene nicht für sich in Anspruch nehmen können. Abgewiesenen Asylsuchenden wird der Zugang zum Arbeitsmarkt verwehrt und somit die Möglichkeit sich nützlich zu machen und zu fühlen - obwohl in unserer Gesellschaft der Stellenwert der Arbeit sehr hoch ist. An das höchste Bedürfnis nach Selbstverwirklichung ist vor diesem Hintergrund nicht zu denken. Hält man sich an Maslows Theorie, werden diese Personen durch die Verhinderung der Bedürfnisbefriedigung in ihrer Entwicklung gestört und erkranken daran.

Nach der Definition der IFSW ist Menschenwürde dann erfüllt, wenn sich der Mensch wohlfühlt oder über die Möglichkeit verfügt, ein besseres Wohlbefinden zu erreichen. Die Nothilfepraxis des Kantons Zürich verhindert gewollt, dass sich die Betroffenen gut fühlen und erreicht dies auch. Dies lässt sich auch daraus schliessen, dass die Personen ihre Bedürfnisse nicht vollständig decken können und auch nicht die Gelegenheit bekommen, dies zu ändern.

6. Schlusswort

Das Schlusswort ist den gewonnenen Erkenntnissen und der damit verbundenen Beantwortung der (Haupt)fragestellungen gewidmet. Aus den Erkenntnissen sind Handlungsempfehlungen für die Soziale Arbeit abgeleitet sowie ein Ausblick darauf, wo noch Forschungs- oder Recherchebedarf besteht. Das Schlusslicht bildet das persönliche Fazit der Autorin zur vorliegenden Arbeit.

6.1. Gewonnene Erkenntnisse - Beantwortung der (Haupt)Fragestellung

Die Autorin hat einleitend eine Hauptfrage formuliert, um deren Beantwortung sich die vorliegende Arbeit dreht.

Inwiefern ist die Nothilfepraxis des Kantons Zürich im Sinne der Sozialen Arbeit menschenrechtskonform?

Die Hauptfrage wird anhand der Ergebnisse der vier Unterfragen, welchen in Kapitel 2 – 5 nachgegangen wurden, beantwortet.

- w *Was bedeuten die Menschenrechte für die Schweiz?*
- w *Was bedeutet es für die Soziale Arbeit eine Menschenrechtsprofession zu sein?*
- w *Wie gestaltet sich das Asylwesen in der Schweiz und die damit verbundene Nothilfe?*
- w *Inwiefern haben die Nothilfe beziehenden Personen des Kantons Zürich die Möglichkeit ihre Bedürfnisse zu decken und unter den ihnen gegebenen Umständen ein menschenwürdiges Dasein zu führen?*

w Die Menschenrechte, welche anfangs nur aus philosophischen Werten bestanden, haben sich im Laufe der Zeit stark verändert und immer mehr an Bedeutung gewonnen. Unterdessen gibt es zahlreiche universelle, internationale und nationale Menschenrechtsinstrumente. Die Menschenwürde gilt als das zentralste Element der Menschenrechte. Ihre Bedeutung ist jedoch umstritten.

Die Schweiz hat sich erst nach langem Zögern den internationalen Verträgen angeschlossen. Das wichtigste Instrument im schweizerischen Menschenrechtsschutz stellt die EMRK und die Zusatzprotokolle dieser dar. Die europäische Sozialcharta, welche die WSK-Rechte verbürgt, wurde bis heute nicht unterzeichnet. Im Rahmen der unterzeichneten Abkommen ist die Eidgenossenschaft verpflichtet, die darin eingeforderten Menschenrechte umzusetzen und einzuhalten. Ein Grossteil der Rechte aus der EMRK finden sich in der Schweizer BV wieder.

w Viele Themen, mit denen sich Sozialarbeitende beschäftigen, stehen in direktem Zusammenhang mit den Menschenrechten. Die Menschenrechte sind Bestandteil der Praxis, der

Theorie, der Wert- und Moralvorstellungen von Sozialarbeitenden. Dies hat dazu geführt, dass sich Sozialarbeitende im Sinne der Menschenrechte engagierten und gemeinsame Instrumente zum Schutz der Menschenrechte geschaffen wurden. Die IFSW hat die Prinzipien der Menschenrechte als Grundlage der Sozialen Arbeit bezeichnet. Aus dieser Entwicklung ergab sich, dass Soziale Arbeit zur Menschenrechtsprofession ernannt wurde und ein neues eigenständiges Mandat entstanden ist – der Schutz der Menschenrechte.

Die Bedürfnisbefriedigung, welche immer schon eine wichtige Aufgabe der Sozialen Arbeit darstellte, wurde vom UNO-Manual, welches als internationales Menschenrechtshandbuch für Sozialarbeitende dienen soll, zur Hauptaufgabe von Sozialarbeitende im Menschenrechtsschutz ernannt. Auch der Schutz der Menschenwürde, welcher als das wichtigste Element der Menschenrechte gilt, ist eine elementare Aufgabe der Sozialen Arbeit. Somit ergibt sich, dass die Bedürfnisbefriedigung sowie der Schutz der Menschenwürde die beiden Hauptaufgaben der Sozialen Arbeit als Menschenrechtsprofession darstellen.

w Das Schweizer Asylwesen befindet sich in einem ständigen Wandel und wird seit Jahren verschärft. Das Asylwesen wird mitgeprägt von den Menschenrechtsabkommen. Die Prüfung eines Asylgesuchs erfolgt in zwei Teilen, dem Asyl- und dem Wegweisverfahren. Die Komplexität des Schweizer Asylwesens hat für die Gestuchstellenden verschiedene Rechtsstellungen zur Folge. Die Bedingungen, unter denen die Personen leben, hängen massgeblich von dieser ab.

Asylsuchende mit einem NEE sowie Asylsuchende, welche nach Durchlaufen des Verfahrens einen negativen Entscheid erhalten haben, landen seit der Verschärfung des AsylG – bekannt als Sozialhilfestopp – in der Nothilfe. Diese Personen leben meistens in einer Nothilfeunterkunft und erhalten Sachleistungen, welche das Überleben sichern sollen (AsylG). Ziel des Sozialhilfestopps ist es, dass die Personen freiwillig ausreisen und somit die Kosten im Asylwesen gesenkt werden können. Die Nothilfepraxis ist von Kanton zu Kanton verschieden.

Zur Unterstützung der Nothilfe beziehenden Personen haben sich schweizweit Netzwerke gebildet. Dies wird von den Behörden nicht gerne gesehen und kann sogar strafbar sein.

w Aufgrund der kantonalen Unterschiede der Nothilfepraxen wurden die Lebensbedingungen der Nothilfe beziehenden Personen des Kantons Zürich betrachtet. Die meisten Betroffenen werden auf die Nothilfezentren verteilt. Sie erhalten Fr. 60.00 pro Woche in Form von Migros-Gutscheinen sowie Hygieneartikel. Die weggewiesenen Personen müssen mit ständigen Polizeikontrollen und Verhaftungen rechnen, da sie über keine Aufenthaltsbewilligung verfügen. Für einige von ihnen besteht keine Möglichkeit das Land freiwillig zu verlassen. Diese Personen verharren meist über einen sehr langen Zeitraum in der Nothilfe. Das Gesetz erlaubt es ihnen grundsätzlich nicht einer Erwerbsarbeit nachzugehen. Aufgrund der psychischen Belastungen, die dadurch entstehen, werden viele von ihnen krank.

Die Analyse zur Befriedigung der Bedürfnisse nach Maslow hat ergeben, dass nur die überlebensnotwendigen physiologischen Bedürfnisse befriedigt werden können. Die Bedürfnisse nach Sicherheit, Schutz, Stabilität, Liebe, Zugehörigkeit und Achtung können meist nicht befriedigt werden. Die Betroffenen leben in ständiger Angst, verfügen über kein soziales Netz, keine wirtschaftliche Sicherheit, keine Arbeitserlaubnis und erfahren somit kaum gesellschaftliche Achtung und Selbstachtung. An die Befriedigung des höchstens Bedürfnisses der Selbstverwirklichung ist in ihrer Situation nicht zu denken. Maslow geht davon aus, dass Personen, welche diese Bedürfnisse nicht befriedigen können, in ihrer Entwicklung stehen bleiben und krank werden.

Nach der Definition der IFSW ist ein menschenwürdiges Dasein dann erfüllt, wenn sich der Mensch wohlfühlt, oder über die Möglichkeit verfügt, ein besseres Wohlbefinden zu erreichen. Die Nothilfepraxis des Kantons Zürich verhindert dies gewollt.

Geht man, wie die obenstehenden Untersuchungen gezeigt haben, davon aus, dass Personen, welche von der Nothilfe leben, weder ihre Bedürfnisse genügend befriedigen können, noch ihre Menschenwürde gewahrt wird, werden die wichtigsten Elemente der Menschenrechte im Sinne der Sozialen Arbeit nicht vollständig umgesetzt.

6.2. Empfehlungen und Handlungskonzepte für die Soziale Arbeit

Wie die vorliegende Arbeit aufgezeigt hat, ist die Schweiz kein Musterkind in Sachen Menschenrechtsschutz. Gerade im Gebiet des Asylwesens hat die Schweiz Mühe, wie die vorliegende Analyse bestätigt. Wie die Lebenslage Analyse gezeigt hat, lassen sich die Nothilfepraxis des Kantons Zürich und die Menschenrechte nicht in Einklang bringen. Die Befriedigung der Bedürfnisse ist nicht gewährleistet und auch das menschenwürdige Dasein der Betroffenen wird in Frage gestellt. Zwei wichtige Hauptaufgaben der Sozialen Arbeit werden somit stark eingeschränkt. Sozialarbeitende sind dadurch aufgefordert, sich zu engagieren.

Das UNO-Manual (2002) sieht vor, dass sich Sozialarbeitende für den Schutz der Bedürfnisse einsetzen und in diesem Sinne die Interessen der Klientenschaft vertreten. Auch wird gefordert, dass sich Sozialarbeitende laufend ihrer professionellen Wertvorstellungen bewusst sind und über ein professionelles Menschenrechtsbewusstsein verfügen. Sozialarbeitende sollen sich nicht nur auf Organisationsebene für die Bedürfnisse ihrer Klientenschaft einsetzen. Notfalls ist sozialpolitisches Engagement gefordert (→ vgl. Kap. 3.2.2.; S. 20 et al.). (S. 7-9) Diese Überlegungen gelten ebenso für den Schutz der Menschenwürde, welche in direktem Zusammenhang mit der Bedürfnisbefriedigung steht.

Auch der Berufskodex Avenir Social (2011) hat Handlungsprinzipien für den Schutz der Menschenrechte formuliert: Professionelle der Sozialen Arbeit setzen sich auch mit staatsbürgerlichen Mitteln für eine soziale, demokratische Gesellschaft ein, die für die Umsetzung und Achtung der Menschenrechte und die Gleichbehandlung einsteht. (S. 14)

In diesem Sinne steht fest, dass Sozialarbeitende sich auf allen Ebenen engagieren sollen, um die Nothilfepraxis des Kantons Zürich in eine humanitärere Richtung zu bewegen.

6.2.1. Bedürfnisbefriedigung

Sozialarbeitende sollten sich darum bemühen, den Betroffenen dabei behilflich zu sein, ihre Bedürfnisse zu befriedigen, um ein menschenwürdiges Dasein führen zu können. Wie in der Bedürfnisanalyse aufgezeigt, können die Bedürfnisse der Nothilfebeziehenden im Kanton Zürich nicht vollständig gedeckt werden (→ vgl. Kap. 5.5.1.; S. 51). Die Nothilfepraxis lässt dies nicht zu. Sozialarbeitende können somit die Nothilfebeziehenden auf legalem Wege nur soweit unterstützen, wie die Gesetze es zulassen. Personen, welche Nothilfebeziehende über das Gesetz hinaus unterstützen, können sich wegen Förderung illegalen Aufenthaltes strafbar machen (Art. 116 Abs. 1 lit. a AuG).

6.2.2. Menschenrechtsbildung

Um Verstösse gegen die Menschenwürde und/oder Menschenrechte überhaupt zu erkennen, bedarf es eines breiten Wissens und ein ausgeprägtes Menschenrechtsbewusstsein. Für Sozialarbeitende ist dies insbesondere von Bedeutung, um dem Status Menschenrechtsprofession gerecht zu werden.

Staub-Bernasconi (2004) geht davon aus, dass sich Sozialarbeitende in ihrer Menschenrechtsausbildung schwerpunktmässig auf verletzte Gruppen (Vulnerable Groups) als Adressat/innen, auf die WSK-Rechte sowie auf das Tripelmandat konzentrieren sollten. (S. 236)

Vulnerable Groups als Adressat/Innen

Hält man sich an Silvia Staub-Bernasconi (2004), befassen sich Sozialarbeitende fast ausschliesslich mit Menschen, die als vulnerable groups bezeichnet werden. Gemeint sind damit Kinder, Menschen mit Einschränkungen, Arme, Obdachlose oder Flüchtlinge. Vulnerable groups sind häufig Opfer von Diskriminierungen und die Gleichbehandlung bleibt auf der Strecke. In diesem Zusammenhang wird unter Menschenrechtsbildung verstanden, dass sich Sozialarbeitende mit den vulnerable groups auseinandersetzen und sich Wissen darüber aneignen, auch im Zusammenhang mit Menschenrechtsverletzungen. (S. 236/237)

Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Staub-Bernasconi (2004) kritisiert, dass die WSK-Rechte nicht einklagbar und somit zu wenig verbindlich sind. Bei der Menschenrechtsbildung im Zusammenhang mit diesen Rechten geht es darum, die bestehende Lücke im öffentlichen Bewusstsein zu schliessen und die Diskussion mitzugestalten. Dafür muss man sich in der Menschenrechtsausbildung mit den Argumenten auseinandersetzen, die zur Relativierung und Herabsetzung der WSK-Rechte führen. Es muss auch daran gearbeitet werden, dass sie in die politischen Diskussionen und Programme eingebracht werden. Die Befriedigung der menschlichen Bedürfnisse sollte nicht von der schnelllebigen Politlandschaft abhängig sein. (S. 238/239)

Tripelmandat

Sozialarbeitende sollten sich den Anforderungen, welches das Tripelmandat an sie stellt, bewusst sein (→ vgl. Kap. 3.2.3.; S. 22). Hierfür sollten sie sich den Menschenrechten bewusst sein und dass allenfalls ihr gesetzlicher Auftrag nicht mit diesen kompatibel ist. Staub-Bernasconi (2004) verweist auf das UNO-Manual, welches besagt, dass sich Sozialarbeitende wenn Menschenrechtsverletzungen vorliegen nötigenfalls gegen ihre auftraggebende Organisation stellen sollen. Die Frage, unter welchen Bedingungen Zivilcourage angebracht ist, gehört ebenso zum Diskurs der Menschenrechtsausbildung. (S. 240)

Menschenrechtsbildung muss vor diesem Hintergrund den rechtlichen Aspekt enthalten. Die Abkommen, Konventionen, Verfahrensinstrumente, Sanktionen und Durchsetzungsmöglichkeiten sollten Sozialarbeitenden bekannt sein. Es braucht jedoch auch die Bildung zur Entwicklung einer Menschenrechtskultur, welche sich an menschlichen Bedürfnissen und einem würdevollen Leben orientiert. Den Sozialarbeitenden sollten somit Methoden der Ressourcenerschliessung, Ermächtigung, Mediation, Bewusstseinsbildung und Öffentlichkeitsarbeit sowie Dokumentation- und Berichterstattung bekannt sein, mit denen die Menschenrechte geschützt werden können. (Staub-Bernasconi, 2004, S. 241)

Menschenrechtsbildung für die Bevölkerung

Professionelle der Sozialen Arbeit sollten sich auch dafür engagieren, dass die Bevölkerung in Sachen Menschenrechte informiert wird. Fehlende Menschenrechtsbildung führt zu mangelnder Sensibilisierung. Dies hat zum Beispiel bei Abstimmungen, welche die Menschenrechte tangieren, zur Folge, dass sich die Bevölkerung der Wichtigkeit der Achtung der Menschenrechte nicht bewusst ist. Solche Abstimmungen, wie z.B. über die Ausschaffungsinitiative (→ vgl. Kap. 1.1.; S. 1), welche die Menschenrechte arg tangierte, zeigen deutlich, dass die Akzeptanz und Gültigkeit der Menschenrechte in den Köpfen der schweizerischen Bevölkerung gering ist. Auch die Thematik der Verschärfung des Asylgesetzes liegt einer Abstimmung zu Grunde. Die Sensibilisierung lässt sich zum Beispiel anhand einer sozialpolitischen

Intervention fördern. Durch die Sensibilisierung kann das Menschenrechtsbewusstsein in der Bevölkerung beeinflusst und erhöht werden.

6.2.3. Ethische Reflexion

Professionelle der Sozialen Arbeit werden, gerade auch wegen dem Tripelmandat, immer wieder Situationen erleben, in denen sie vor einem ethischen Dilemma stehen. Sie sollten sich, ihre professionellen Werte und Ziele immer wieder von neuem bewusst werden und kritisch hinterfragen. Andreas Lob-Hüdepohl (2007) erklärt, dass Sozialtätige ihre professionellen Handlungen laufend reflektieren sollten. Wichtig sei dabei auch, sich mit der Problemlage der betroffenen Person auseinanderzusetzen und dies in die Reflexion mit einzubeziehen. Die ethische Reflexion soll Professionelle der Sozialen Arbeit in die Lage bringen, selbstständig eine moralisch sinnvolle Orientierung zu finden, welche ihr Handeln und Verhalten legitimiert. (S. 117/118)

6.2.4. Sozialpolitisches Engagement

Ein weiterer Auftrag der Sozialen Arbeit ist, sich für die Anliegen der Klientenschaft einzusetzen. Personen welche im Asylwesen tätig sind, bleibt aufgrund der Gesetzeslage nur wenig Spielraum, um die die Bedürfnisbefriedigung der Betroffenen zu erhöhen oder die Menschenwürde zu schützen. Sozialarbeitende haben jedoch die Möglichkeit sich zu engagieren, damit sich die Praxis zur Gunsten der Menschenrechte verändert. Sozialarbeitende sollten dabei ihr Wissen über die Menschenrechte und die vulnerable groups einsetzen und damit Einfluss auf die Gesellschaft, Politik und Gesetzgebung nehmen.

Ein sehr erwähnenswertes Beispiel ist die Nothilfe-Kampagne, welche vom solidarité sans frontières, der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, der Schweizerischen Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht und Amnesty International in den vergangenen Monaten lanciert wurde. „Nothilfe-Regime: Eine Sackgasse für alle“ ist eine Sensibilisierungskampagne. Ein Grossteil der schweizerischen Bevölkerung hat keine Vorstellung davon, was Nothilfe bedeutet und wie das Leben von Personen aussieht, die von Nothilfe leben müssen. Durch Öffentlichkeitsarbeit hat die Kampagne das Ziel, die Realität der Nothilfe aufzuzeigen und der Bevölkerung die hoffnungslose Situation der von Nothilfe Betroffenen aufzuzeigen. Die Kampagne enthält auch eine politische Forderung in Form einer Petition. In dieser werden die Verantwortlichen aufgefordert, die Nothilfe nicht weiter zu verschärfen, sondern die Praxis grundsätzlich zu überdenken. (www.nothilfe-kampagne.ch, gefunden am 23. Juli 2011)

Weitere Infos zur Nothilfekampagne unter: www.nothilfekampagne.ch.

Im Unterschied zu grossen, unerreichbaren Idealen sind Menschenrechte Realutopien, die auch mit visionärem Pragmatismus umschrieben werden können. Realutopien sind individuelle und kollektiv geteilte Bilder des Wünschbaren, für die vage bis sehr konkrete Vorstellungen bestehen, unter welchen Bedingungen, mit welchen Ressourcen und Verfahren sie verwirklicht werden könn(t)en. (Staub-Bernasconi, in Lob-Hüdepohl & Lesch, 2007, S. 27)

Die Soziale Arbeit verfügt über einige Handlungskonzepte um Menschenrechtsverletzungen zu erkennen, zu benennen, vorzubeugen sowie zu beseitigen und sollte diese auch nutzen.

6.3. Ausblick

Wie bereits in der Einleitung thematisiert, wird mit erneuten Verschärfungen in der Nothilfepraxis sowie mit einer Zunahme der Asylgesuche gerechnet. Vor diesem Hintergrund ist es von Wichtigkeit sich mit dem Thema auseinanderzusetzen und sich zu engagieren. Stellt doch der Asylbereich ein wichtiger Teil der Sozialen Arbeit dar.

Während des Erstellungsprozesses der vorliegenden Bachelorarbeit sind diverse Aspekte aufgetaucht, die im Rahmen dieser Arbeit nicht behandelt und untersucht werden konnten. Im Folgenden ein paar Ideen, die im vorgängig bearbeiteten Themenbereich noch untersucht werden könnten:

Wie die Untersuchung gezeigt hat, ist die Nothilfepraxis des Kantons Zürich im Sinne der Sozialen Arbeit nicht menschenrechtskonform. Wie können Professionelle der Sozialen Arbeit, welche bei den Behörden sowie in den Nothilfezentren tätig sind, mit diesem ethischen Dilemma umgehen? Welche Auswirkungen hat das Tripelmandat? Auch wird vom UNO-Manual gewünscht, dass Professionelle um den Menschenrechten zu folgen, sich notfalls gegen ihre Arbeitgebenden und die Gesetzte aussprechen. Kann dies wirklich so verlangt werden, und was kann diese Auflehnung für Folgen mit sich bringen?

Auch vor dem Hintergrund, dass die Soziale Arbeit je länger je mehr liberalisiert wird, stellt sich die Frage, ob die Soziale Arbeit diesen doch sehr hohen Anforderungen welche das Professionsverständnis mit sich bringt, überhaupt gerecht werden kann? Ist es vermessen Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession zu benennen? Oder ist das UNO-Manual viel mehr eine Formulierung von Wunschvorstellungen, die mit der Realität nichts zu tun haben?

Besonders aufgefallen ist der Autorin, dass Personen, welche weggewiesenen Asylsuchenden helfen, sich wegen Förderung illegalen Aufenthaltes (Art. 116 Abs. 1 lit. a AuG) strafbar machen. Im Rahmen dieser Arbeit konnte nicht abgeklärt werden, wie die Behörden dies genau handhaben und ob es bereits zu Verurteilungen gekommen ist. Welche Möglichkeiten

bleiben Helfenden in diesem Moment überhaupt, wenn sie den legalen Weg wählen möchten? Dabei drängt sich auch die Frage auf, wie die Soziale Arbeit mit dem ausgesetzten Risiko, welche der Weg durch die Grauzone mit sich bringt, umgehen kann? Und welche Auswirkungen hätten Verurteilungen auf die lebensbejahende Schattenbetreuung?

Ein weiterer interessanter unerforschter Aspekt sind die Personen welche die Schweiz nicht verlassen können. Wie viele von den weggewiesenen Asylsuchenden haben gar keine Möglichkeit freiwillig zu gehen?

6.4. Persönliches Fazit der Autorin

Die Bedingungen unter denen die weggewiesenen Asylsuchenden leben, empfindet die Autorin mehr als fragwürdig. Gerade weil einige Betroffene keine Möglichkeit haben, das Land freiwillig zu verlassen. Ihnen bleibt somit nur die Wahl zwischen der menschenunwürdigen Nothilfepraxis und einem Leben in der Illegalität – was für viele die bessere Variante darstellt, wie der Bericht der EKM gezeigt hat. Illegalität vs. Nothilfepraxis?

Von der Autorin wird alleine schon das Ziel des Sozialhilfestopps, die Schutzsuchenden Menschen loszuwerden, kritisch betrachtet. Es ist der Autorin bewusst, dass die Schweiz nicht alle Personen aufnehmen kann und dass die Aufnahmefähigkeit der Schweiz auch Grenzen kennen muss. Jedoch ist die Menschenunwürdige und menschenrechtswidrige Nothilfepraxis, die Unschuldige darin verharren lässt, der falsche Weg.

Das Land, das die Fremden nicht beschützt, geht bald unter. (Johann Wolfgang Goethe)

In diesem Sinne sollten wir uns bewusst werden, dass die Schweiz ohne ihre Fremden nicht dort wäre, wo sie jetzt steht. Diese Menschen haben zu unserem Wohlstand beigetragen und tun es noch heute. Das Bewusstsein diesbezüglich ist in der Bevölkerung jedoch nicht vorhanden. Es herrscht eine ausländerfeindliche Politik, die vor diesem Hintergrund keinerlei Berechtigung hat! Die Verschärfungen im Asylwesen sind ebenso Ausgeburt dieser fremdenfeindlichen Politik. Dabei gerät in Vergessenheit, dass es sich dabei um Menschen handeln, die in ihrem Herkunftsland alles verlassen haben. Sei dies nun „freiwillig“ oder weil sie der Hunger oder ein Krieg vertrieben hat.

Eveline Widmer-Schlumpf hat sich dahingehend geäußert, dass Nothilfe alleine den Personen nicht reichen würde und dass die Schattenbetreuung nicht erwünscht sei. Dies wird von der Autorin besonders scharf kritisiert. Befinden sich doch in der Nothilfe Personen, welche keine Möglichkeit haben die Schweiz zu verlassen, da ihnen z.B. keine Papiere ausgestellt werden. Oder wie der Fall von Nigeria angezeigt hat, ein Land für eine Zeit keine Personen mehr

zurück nimmt. Auch die aktuelle Nachricht, dass die Behörden in Italien von Juli bis September 2011 Ferien "machen" und in dieser Zeit keine Rückführungen gemäss dem Dublin-Abkommen möglich sind (Sonntagszeitung am 24. Juli 2011). Alle diese Personen sind gezwungen in der Nothilfe zu leben oder den Weg der Illegalität zu gehen.

Szenario: Eine Person kann die Schweiz unverschuldet nicht verlassen, lebt in der Nothilfe die nicht ausreicht und erhält, da dies nicht im Sinne der staatlichen Ordnung, keine private Unterstützung. Frage an Frau Widmer-Schlumpf: Wie haben sie sich das vorgestellt?

Wir sollten uns der Verantwortung stellen und Wege aus der Menschenverachtenden Asylpolitik finden.

7. Literatur- und Quellenverzeichnis

Asylgesetz vom 26. Juni 2011 (Stand am 1. Januar 2011) (SR 142.31)

Avenir Social (2010). *Berufskodex*. Gefunden am 4. Juli 2011, unter <http://avenirsocial.ch>

Buergenthal, Thomas & Thürer, Daniel (2010). *Menschenrechte. Ideale, Instrumente, Institutionen*. Zürich/St. Gallen: Dike Verlag

Bundesamt für Migration [BFM]. *Asylstatistik 2010*. Gefunden am 29. Juli 2011, unter <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/asylstatistik/jahr/2010/stat-jahr-2010-kommentar-d.pdf>

Bundesamt für Migration [BFM]. *Bericht Monitoring Sozialhilfestopp, Berichtsperiode 2010*. Gefunden am 15. Juli 2011, unter http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/asyl_schutz_vor_verfolgung/sozialhilfe/ab-2008/ber-monitoring-2010-d.pdf

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (Stand am 24. Januar 2011) (SR 142.20)

Bundesverfassung vom 18. April 1999 (Stand 1. Januar 2011) (SR 101)

Dadalos - Bildungsserver der UNESCO. *Menschenrechte*. Gefunden am 13. Juni 2011, unter http://www.dadalos-d.org/deutsch/Menschenrechte/grundkurs_mr1/grundk_1.htm

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen [EKM]. *Leben als Sans-Papiers in der Schweiz. Entwicklungen 2000-2010*. Gefunden am 17. Juli 2011, unter <http://www.nothilfe-kampagne.ch>

Engelke, Ernst (2003). *Die Wissenschaft der Sozialen Arbeit*. Freiburg im Preisgau: Lambertus

Fassbender, Bardo & van Gunsteren, Dirk (2009). *Menschenrechtserklärung. The Universal Declaration of Human Rights – Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Neuübersetzung, Synopse, Erläuterungen, Materialien*. München: sellier. European law publishers GmbH

Fazun, Jon A. (2004, 25. Februar). Keineswegs ein Musterkind. *Aargauer Zeitung*, S. 1

Fritzsche, K. Peter (2009). *Menschenrechte* (2. Aufl.). Paderborn: Verlag Ferdinand Schöningh GmbH

Häfliger, Arthur (2008). *Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz*. Bern: Stämpfli Verlag AG

IFSW (2004). *Ethik in der Sozialen Arbeit – Darstellungen der Prinzipien*. Gefunden am 4. Juli 2011, unter <http://www.ifsw.org/p38000739.html>

- Knoepffler, Nikolaus (2010). *Angewandte Ethik. Ein systemischer Leitfaden*. Köln: Böhlau Verlag GmbH
- Lob-Hüdepohl, Andreas (2007). Berufliche Soziale Arbeit und die ethische Reflexion ihrer Beziehungs- und Organisationsformen. In Andreas Lob-Hüdepohl & Walter Lesch (Hrsg.), *Ethik Sozialer Arbeit. Ein Handbuch* (S. 113-161). Paderborn: Verlag Ferdinand Schöningh GmbH & Co. KG
- Maslow, Abraham H. (2010). *Motivation und Persönlichkeit* (12. Aufl.). Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag
- Mohr, Georg (2007). Ein „Wert, der keinen Preis hat“ – Philosophiegeschichtliche Grundlagen der Menschenwürde bei Kant und Fichte. In Hans Jörg Sandkühler (Hrsg.), *Menschenwürde. Philosophische, theologische und juristische Analysen* (S. 13 – 39). Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH
- Nothilfeverordnung – Verordnung über die Gewährung von Nothilfe von Personen ohne Aufenthaltserlaubnis vom 24. Oktober 2007 (851.14)
- Rothhaar, Markus (2008). *Zwischen Kant und Grundgesetz: die Würde des Menschen und das Problem des „Zwecks an sich“*. Gefunden am 4. Juli 2011, unter http://www.dgphil2008.de/fileadmin/download/Sektionsbeitraege/16_Rothhaar.pdf
- Schmocker, Beat (2005). Soziale Arbeit, das gemeinsame Dach der Berufsgruppen Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Soziokulturelle Animation. *Sozial Aktuell*, 2005 (5), S. 2-10
- Schweizerische Flüchtlingshilfe [SFH] (Hrsg.)(2009). *Nothilfe für ausreisepflichtige Asylsuchende*. Gefunden am 19. April 2011, unter <http://www.fluechtlingshilfe.ch/asylrecht/nothilfe>
- Schweizerische Flüchtlingshilfe [SFH] (Hrsg.)(2009). *Handbuch zum Asyl- und Wegweisungsverfahren*. Bern: Haupt Verlag
- Staub-Bernasconi, Silvia (2007). *Soziale Arbeit als Handlungswissenschaft*. Bern: Haupt Verlag
- Staub-Bernasconi, Silvia (2007). Soziale Arbeit: Dienstleistung oder Menschenrechtsprofession? In Andreas Lob-Hüdepohl & Walter Lesch (Hrsg.), *Ethik Sozialer Arbeit. Ein Handbuch*. Paderborn: Verlag Ferdinand Schöningh GmbH & Co. KG
- Staub-Bernasconi, Silvia (2006). Exemplarische Theoriebildungen Sozialer Arbeit. In Susanne Dungs, Uwe Gerbert, Heinz Schmidt & Renate Zitt (Hrsg.), *Soziale Arbeit und Ethik im 21. Jahrhundert. Ein Handbuch*. Leipzig: Evangelische Verlagsanstalt
- Staub-Bernasconi, Silvia (2004). Menschenrechtsbildung in der Sozialen Arbeit – Master of Social Work. In Claudia Mahler & Anja Mihr (Hrsg.), *Menschenrechtsbildung. Bilanz und Perspektiven*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften

- Staub-Bernasconi, Silvia (2003). Soziale Arbeit als (eine) „Menschenrechtsprofession“. In Richard Sorg (Hrsg.), *Soziale Arbeit zwischen Politik und Wissenschaft*. Münster: LIT Verlag
- UNO-Manual (2002) - Vereinte Nationen – Zentrum für Menschenrechte / Internationaler Verband der SozialarbeiterInnen (IFSW) / Internationale Vereinigung der Ausbildungsstätten für Soziale Arbeit (IASSW). (2002). *Menschenrechte und Soziale Arbeit. Ein Handbuch für Ausbildungsstätten der Sozialen Arbeit und für den Sozialarbeitsberuf* (5. Aufl.). Weingarten: Fachbereich Sozialwesen der Fachhochschule Ravensburg
- Vereinte Nationen (1987). *Human Rights: Questions and Answers*. Gefunden am 4. Juli 2011 unter <http://www.ifsw.org>
- Verordnung über die Asyl-Organisation Zürich vom 2. März 2005 (851.160)