

Schriftenreihe Bachelor- und Masterthesen der
Berner Fachhochschule – Soziale Arbeit

Monika Clemann

Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende

Die Auswirkungen der Nothilferegelung auf die Betroffenen und die berufliche Haltung der Sozialen Arbeit

Bachelorthesis der Berner Fachhochschule – Soziale Arbeit. Mai 2014

Sozialwissenschaftlicher Fachverlag «Edition Soziothek». Die «Edition Soziothek» ist ein Non-Profit-Unternehmen des Vereins Bildungsstätte für Soziale Arbeit Bern. Der Verein ist verantwortlich für alle verlegerischen Aktivitäten.

**Schriftenreihe Bachelor- und Masterthesen der
Berner Fachhochschule – Soziale Arbeit**

In dieser Schriftenreihe werden Bachelor- und Masterthesen von Studierenden der Berner Fachhochschule – Soziale Arbeit publiziert, die mit dem Prädikat „sehr gut“ oder „hervorragend“ beurteilt und vom Ressort Diplomarbeit der Berner Fachhochschule – Soziale Arbeit zur Publikation empfohlen wurden.

Monika Cleemann: Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende. Die Auswirkungen der Nothilfeverordnung auf die Betroffenen und die berufliche Haltung der Sozialen Arbeit

© 2014 «Edition Soziothek» Bern

ISBN 978-3-03796-506-1

Verlag Edition Soziothek
c/o Verein Bildungsstätte für Soziale Arbeit Bern
Hallerstrasse 10
3012 Bern
www.soziothek.ch

Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlags ist unzulässig.

Monika Clemann

Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende

Die Auswirkungen der Nothilferegelung auf die Betroffenen
und die berufliche Haltung der Sozialen Arbeit

Bachelor-Thesis zum Erwerb
des Bachelor-Diploms

Berner Fachhochschule
Fachbereich Soziale Arbeit

Abstract

Geschätzte 42 Millionen Menschen sind weltweit auf der Flucht vor Krieg und Verfolgung. Obwohl in den letzten Jahren die Zahl der Asylsuchenden europaweit stark zunahm, wurden in der Schweiz im Jahre 2013 ein Viertel weniger Asylgesuche als im Vorjahr eingereicht. Eine der Massnahmen, die Attraktivität der Schweiz als Asylland zu senken, ist der Sozialhilfestopp für abgewiesene Asylsuchende. Diese werden in die Strukturen der Nothilfe verwiesen. Anhand der aktuellen Gesetzesgrundlagen werden in dieser Bachelor-Thesis zunächst die rechtlichen Rahmenbedingungen der Nothilfe sowie deren Ausgestaltung erläutert. Die Umsetzung der Nothilfe ist an zahlreiche Auflagen gebunden, welche eine bessere Kontrolle der Nothilfebeziehenden durch die Behörden ermöglichen. Das primäre Ziel der Nothilfe wird transparent dargelegt, nämlich den illegalen Aufenthalt von abgewiesenen Asylsuchenden zu erschweren und sie damit zu einer raschen Ausreise zu bewegen. Die verzögerte oder nicht umsetzbare Rückführung von abgewiesenen Asylsuchenden bewirkt jedoch, dass viele von ihnen jahrelang auf die Unterstützung durch die Nothilfe angewiesen sind. Die Massnahmen der Nothilfe verstärken dadurch die Notlage der Betroffenen oder verlagern sie auf andere Lebensbereiche. Ein zentraler Gegenstand dieser Arbeit ist es, durch die Nothilfe hervorbrachte soziale Probleme auf verschiedenen Ebenen zu beleuchten. Neben der komplexen rechtlichen Situation werden die Lebensbedingungen der Betroffenen sowie spezifische Probleme von vulnerablen Personen aufgezeigt. Die Zuständigkeit für die Ausrichtung von Nothilfeleistungen liegt gemäss der heutigen Gesetzgebung bei den Kantonen. Eine einheitliche Ausgestaltung der Nothilfe existiert trotz Empfehlungen von Fachgremien in diesem Bereich nicht. Ein Abschnitt der Bachelor-Thesis beschäftigt sich mit den unterschiedlichen kantonalen Nothilfepraktiken und der daraus resultierenden Ungleichbehandlung der Betroffenen. Die sozialen Probleme, welche aus der Abhängigkeit von Nothilfestrukturen resultieren, können gemäss dem Selbstverständnis der Sozialen Arbeit als Gegenstand dieser Profession definiert werden. Die Soziale Arbeit agiert stets in einem politischen und gesellschaftlichen Kontext, dessen Entwicklung sie auch aktiv beeinflussen kann und soll. Dazu ist eine ausgereifte und reflektierte berufliche Haltung gegenüber den Werten und Normen der auftraggebenden Gesellschaft unabdingbar, welche oft im Widerspruch zu den Grundwerten der Sozialen Arbeit stehen. Die vorliegende Arbeit geht abschliessend auf den ethisch-moralischen Wertekatalog ein, auf welchen sich die Soziale Arbeit im ihrem beruflichen Handeln mit Nothilfebeziehenden stützt. Dieser Aspekt wird anhand der Leitlinien von säkularen und kirchlich getragenen Organisationen erarbeitet, um Grenzen und Chancen der Sozialen Arbeit im Arbeitsfeld der Nothilfe aufzuzeigen.

Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende

Die Auswirkungen der Nothilferegelung auf die Betroffenen
und die berufliche Haltung der Sozialen Arbeit

Bachelor-Thesis zum Erwerb
des Bachelor-Diploms in Sozialer Arbeit

Berner Fachhochschule
Fachbereich Soziale Arbeit

Vorgelegt von

Monika Clemann

Bern, 7. Mai 2014

Gutachter: Prof. André Zdunek

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	6
1.1	Ausgangslage.....	7
1.2	Fragestellung und Herangehensweise	8
1.3	Datenerhebung und Recherche	9
2	Flüchtlinge und Asylsuchende	11
2.1	Das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG).....	11
2.2	Das Asylgesetz der Schweiz (AsylG)	11
2.3	Fluchtgründe und Flüchtlingseigenschaften.....	12
2.4	Das Asylverfahren in der Schweiz	14
2.5	Die vorläufige Aufnahme	15
2.6	Konsequenzen einer rechtskräftigen Ablehnung.....	16
3	Die Nothilfe	17
3.1	Die gesetzliche Sozialhilfe vs. Nothilfe.....	17
3.2	Das Grundrecht auf Nothilfe.....	18
3.3	Die Voraussetzungen für die Gewährung der Nothilfe	19
3.4	Die Leistungen der Nothilfe im Vergleich.....	21
4	Die rechtliche Situation von abgewiesenen Asylsuchenden.....	23
4.1	Dauerdelikt illegaler Aufenthalt.....	24
4.2	Das rechtliche Gehör	25
4.3	Die arbeitsrechtliche Situation	25
4.4	Die Möglichkeit der Legalisierung des Aufenthalts mittels Härtefallregelung.....	26
4.5	Die Rückkehrhilfe.....	28
5	Die Auswirkungen der Nothilferegelung.....	29
5.1	Die alltägliche Nothilfepraxis und ihre Folgen auf die Betroffenen	29
5.2	Kinder in ausreisepflichtigen Familien.....	31
5.3	Die gesundheitliche Situation von Nothilfebeziehenden	33
6	Beurteilung des Nothilfesystems aus staatlicher Perspektive	34
7	Kritik an der Behördenpolitik und -praxis	37
8	Fazit zu den Auswirkungen der Nothilfe.....	38
9	Die berufliche Haltung der Sozialen Arbeit zur Nothilfe.....	40
9.1	Begriffsklärung „Berufliche Haltung“	41
9.2	Berufskodex der Sozialen Arbeit.....	41
9.3	Soziale Arbeit im kirchlichen Kontext	42

9.4	Die Haltung der Landeskirchen zur Nothilfe.....	43
9.5	Schlussfolgerungen für den Beitrag der Sozialen Arbeit.....	44
	Schlusswort	46
	Abkürzungsverzeichnis.....	47
	Literaturverzeichnis	49

1 Einleitung

Die Thematik der Asylgewährung scheint die Öffentlichkeit und die Politik in der Schweiz stärker zu polarisieren als manch andere Themen der aktuellen politischen Landschaft. Obwohl es sich um eine vergleichsweise kleine Menschengruppe handelt, die den Weg bis in die Schweiz schafft und um Schutz vor Verfolgung ersucht, nehmen die Themen Asylmissbrauch, kriminelle Asylsuchende und die Überfremdung der Schweiz in den Medien sehr viel Raum ein. Migration wird häufig als Schlagwort bei politischen Machtkämpfen benutzt, Halbfakten werden instrumentalisiert, um Ängste zu schüren. Kaum jemand, ausser den im Asylbereich Tätigen, weiss über die realen Zahlen und Hintergründe Bescheid. Vereinzelt nimmt die Bevölkerung Nachrichten über die rechtswidrige medikamentöse Betäubung bei der Ausschaffung von abgewiesenen Asylsuchenden oder über Unterschriftensammlungen für Familien wahr, die seit langen Jahren ein gut integriertes Leben in der Schweiz führen und trotzdem das Land verlassen müssen.

Eine nähere Betrachtung des Asylwesens durch meine Arbeitstätigkeit weckte mein Interesse für dieses Thema. Als angehende Sozialarbeiterin einer reformierten Kirchgemeinde berate ich Asylsuchende, die Informationen über ihr Verfahren haben möchten, oder verweise sie an vernetzte Stellen weiter.

Einen grossen Teil der Anfragen nach Beratung und Unterstützung erhalte ich von Asylsuchenden, deren Asylgesuch gescheitert ist. Beim Studium der Unterlagen der Betroffenen stelle ich vermehrt fest, dass die Mehrheit von ihnen meines Erachtens legitime Gründe für ihr Asylgesuch aufführt. Trotzdem werden diese Gründe vom Staat nicht anerkannt, mehr noch, durch das Fliehen vor wirtschaftlicher Not laufen diese Menschen in unserem Land Gefahr, als Schmarotzer abgestempelt zu werden, welche aus unserem Sozialstaat ungerechtfertigt Profit schlagen wollen. Bei meiner Recherche zum Thema „abgewiesene Asylsuchende“ war es für mich wichtig zu erfahren, unter welchen Umständen jemand in der Schweiz als Flüchtling anerkannt werden kann, und welche Wege zu einer Wegweisung führen. Dazu untersuchte ich die heutige, äusserst komplexe Gesetzgebung im Asylwesen. Mit diesen Informationen im „Rucksack“ hoffe ich, eine differenzierte Haltung zu der kontrovers diskutierten Legitimität vieler Fluchtgeschichten zu erlangen.

Abgewiesene Asylsuchende werden aus den Strukturen der Asylsozialhilfe ausgeschlossen und müssen für ihr Überleben fortan die Nothilfe in Anspruch nehmen. Obwohl sie mit all den negativen Konsequenzen der Wegweisung leben müssen, kommt für sehr viele von ihnen eine Rückkehr in die Heimat nicht in Frage. Die fast täglichen Schikanen des Nothilferegimes zermürben jedoch Seele und Körper zusehends. Die menschenrechtlich meist fragwürdigen Massnahmen scheinen ihren vorgesehenen Zweck nicht zu erfüllen, nämlich Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus vermehrt zur Ausreise zu bewegen. Die Betroffenen führen ein perspektivenloses Dasein unter schmerzlichen Verzichten. Vielerorts geographisch wie sozial isoliert, haben diese Menschen kaum Zukunftschancen. Die Auswirkungen des Nothilfesystems auf die verschiedenen Lebensbereiche der Betroffenen zu erfassen, war für mich ein grosses Anliegen. Einen wesentlichen Teil meiner Arbeit widme ich der Beschreibung dieser sozialen Probleme.

Wie geht die Soziale Arbeit mit den Problemen um, welche als Auswirkungen der Nothilferegulung zu verstehen sind? Die berufsethischen Prinzipien der Sozialen Arbeit - unter anderem im Berufskodex der Sozialen Arbeit deklariert (AvenirSocial, 2010) - legen

den Auftrag, soziale Probleme und Notlagen zu beseitigen, klar fest. Nun ist aber auch die Soziale Arbeit an gesetzliche Rahmenbedingungen gebunden, die ihren Handlungsspielraum festlegen. Viele Professionelle nehmen ja vom Staat delegierte Aufgaben wahr, deren Zweck die Durchsetzung der behördlichen Asylpolitik ist. In Anbetracht der massiven Belastung der Betroffenen durch die Nothilfeverordnung stellt sich für mich die Frage, wie weit sich die Soziale Arbeit in den Dienst des Staates stellen darf, wenn dessen Politik und Massnahmen ihren berufsethischen Prinzipien widersprechen. Welche gesellschafts- und behördenkritische Funktion nimmt sie ein oder sollte sie einnehmen? Diese Fragen möchte ich im zweiten Teil meiner Arbeit erörtern.

1.1 Ausgangslage

Abgewiesene Asylsuchende werden auch als sogenannte „sekundäre Sans-Papiers“ bezeichnet (Schwager/Spescha, et al. 2006, S. 39). Im Gegensatz zu den „primären Sans-Papiers“, die meistens nicht von den Behörden registriert werden, durchliefen diese Personen bereits ein Asylverfahren ohne Erfolg, oder auf ihr Asylgesuch wurde nie eingetreten. Dennoch sind sie in der Schweiz „Illegale“, da sie über keinen geregelten Aufenthaltsstatus verfügen. Im Gegensatz zu den primären Papierlosen, die oft wegen einer - zwar illegalen - Beschäftigung in die Schweiz kommen und eventuell so ihr Existenz über längere Zeit bestreiten können, gehen sie meistens aufgrund der Asylstrukturen in der Schweiz keiner Arbeit nach und sind auf die Unterstützung durch die Sozialhilfe angewiesen. Sie trifft der Sozialhilfestopp besonders hart, weil sie durch ihre Bedürftigkeit von der Nothilfe abhängig sind und dafür alle Auflagen der Behörden in Kauf nehmen müssen. Wollen sie ihren Anspruch auf die Leistungen der Nothilfe nicht verlieren, müssen sie in den prekären Verhältnissen der Notunterkünfte verbleiben oder den täglichen Präsenzkontrollen Folge leisten. Die stetige Kontrolle ihres Aufenthaltsorts ermöglicht es den Behörden, die Betroffenen immer wieder wegen illegalen Aufenthalts zu bestrafen und damit eine Personengruppe, die meistens keines anderen Vergehens schuldig ist, zu kriminalisieren.

Abgewiesene Asylsuchende zählen aufgrund ihrer belastenden Lebensumstände zu den verletzlichsten Glieder der Gesellschaft. Dazu kommt noch die Tatsache, dass das Thema Asylmissbrauch und illegitime Migration ein ständiger Spielball der schweizerischen Politik ist und die Betroffenen sehr unter den ständigen Hetzkampagnen und der entwürdigenden Behördenpraxis zu leiden haben. Der grösste Teil von ihnen hat tatsächlich schwerwiegende Gründe, das Herkunftsland zu verlassen, dennoch werden Arbeitslosigkeit, Hunger, Krankheit oder Frauendiskriminierung nach der heutigen Gesetzgebung in der Schweiz nicht als legitime Fluchtgründe akzeptiert. Dass die – auch illegalen – Migrationsströme eine logische Begleiterscheinung der globalisierten Weltgesellschaft sind, wird in der heutigen Politik zu wenig anerkannt. Sie versucht, die Einwanderung durch immer stärkere Restriktionen im Migrationsbereich zu unterdrücken.

Unter diesen Voraussetzungen sehen sich unterstützende Zivilpersonen sowie Professionelle der Sozialen Arbeit mit der grossen Herausforderung konfrontiert, die durch die Nothilferegime hervorgebrachten oder verstärkten Probleme aufzufangen. Die legalen Handlungsspielräume sind gemäss behördlicher Absicht klein gehalten, und nicht selten werden engagierte Helfende durch ihre Handlungen selber Opfer von strafrechtlicher Verfolgung.

Zahlreiche regierungsunabhängige Organisationen beobachten die Auswirkungen des Sozialhilfestopps seit Jahren besorgt. Sie untersuchen die Umsetzung in den verschiedenen

Kantone kritisch, da die föderalistische Struktur der Schweiz häufig als Ursache für stossende Ungleichbehandlungen von Betroffenen gesehen wird. Ausserdem werden die von den Behörden durchgeführten Datenerhebungen im Nothilfesystem kritisiert, weil sie einen einseitigen Fokus auf Resultate legten, die die restriktive Behördenstrategie bestätigten. Die negativen Auswüchse der Nothilfe-Regelung würden ungenügend berücksichtigt (Amnesty, 2011b).

1.2 Fragestellung und Herangehensweise

Nachdem ich mich mit den sozialen Problemen von abgewiesenen Asylsuchenden zu beschäftigen begann, konnte ich mein Interesse auf die folgenden zwei Hauptfragen fokussieren:

Welche Auswirkungen hat die Nothilfe-Regelung für abgewiesene Asylsuchende auf die Betroffenen?

Mit welcher beruflichen Haltung begegnet die Soziale Arbeit diesen sozialen Problemen?

Im 2. Kapitel meiner Arbeit kläre ich, unter welchen Voraussetzungen eine Person in der Schweiz Asyl erhält bzw. nicht erhält. Ich zeige die verschiedenen Wege im Asylverfahren auf, welche zu einer Wegweisung führen können. Danach werden die Konsequenzen einer rechtskräftigen Ablehnung erläutert.

Eine Konsequenz des negativen Entscheids auf ein Asylgesuch ist der Ausschluss aus der Sozialhilfe. Die Betroffenen können nur noch die Nothilfe beanspruchen. Im 3. Kapitel meiner Arbeit kläre ich, was unter dem Begriff „Nothilfe“ zu verstehen ist und unter welchen Bedingungen sie gewährt wird. Wie sehen ihre Leistungen im Vergleich zur gesetzlichen Sozialhilfe aus? Welche Behörden sind für die Ausrichtung zuständig? Wie wird sie in den verschiedenen Bereichen (Unterkunft, Sachabgabe, medizinische Versorgung, behördliche Meldepflicht) praktiziert? Welche Gemeinsamkeiten oder Unterschiede in der Umsetzung gibt es?

Im 4. Kapitel wird die rechtliche Situation von abgewiesenen Asylsuchenden bzw. Nothilfebeziehenden beschrieben. Welche Bestimmungen bezüglich Erwerbstätigkeit gelten für diese Personengruppe? Welche strafrechtlichen Sanktionen hat sie zu befürchten? Welche Möglichkeiten der Rechtshilfe kann sie beanspruchen? Wie wird die Legalisierung des Aufenthaltsstatus mittels Härtefallgesuch geregelt, und welche Unterstützung kann im Fall einer freiwilligen Rückkehr beansprucht werden?

Im 5. Kapitel werden die Auswirkungen der Massnahmen im Nothilfesystem beleuchtet. Erläutert werden die Situation der Kinder von Ausreisepflichtigen sowie die Lage von sogenannten „verletzlichen“ Personen. Welche gesundheitlichen Auswirkungen kann die langanhaltende Abhängigkeit von Nothilfestrukturen auf die Betroffenen haben? Die Folgen der Belastung durch die Nothilfe-Regime werden zudem am Beispiel eines Sachabgabezentrums aufgezeigt.

Im 6. Kapitel untersuche ich mithilfe einer staatlich aufgelegten Studie die Auswirkungen der Nothilfe aus behördlicher Perspektive. Danach wird im Kapitel 7 die kritische Position einiger nicht-staatlicher Organisationen, die sich im Asylbereich engagieren, aufgezeigt.

Im Kapitel 8 fasse ich die Ergebnisse meiner Untersuchung zum Nothilfesystem zusammen und lege abschliessend meine Überlegungen und offene Fragen dar.

Im 9. Kapitel gehe ich der Frage nach der beruflichen Haltung der Sozialen Arbeit zum Thema Nothilfe nach. Die berufsethischen Grundprinzipien der Sozialen Arbeit sind unter anderem im Berufskodex festgehalten. Fakt ist, dass eine Grosszahl der sozialen Institutionen, die sich für Asylsuchende engagieren, einen kirchlichen Hintergrund oder zumindest kirchliche Wurzeln haben. Kirchliche Organisationen haben sich an den Berufskodex anlehrende und sich mit eigenen Leitlinien ergänzende Handlungsprinzipien. Die Fragen nach dem Doppel- bzw. Dreifachmandat der Sozialen Arbeit sowie ob und auf welche Weise sich diese für staatspolitische Zwecke instrumentalisieren lassen darf, werden erörtert.

Resümierend lege ich meine Schlussfolgerungen zu den Chancen und Hindernissen der Sozialen Arbeit mit abgewiesenen Asylsuchenden im Nothilfesystem dar. Ich möchte aufzeigen, welche Rolle in Zukunft diese Profession im Spannungsfeld von nationalen Abgrenzungsbestrebungen und globaler Verantwortung spielen könnte und sollte.

1.3 Datenerhebung und Recherche

Die vorliegende Arbeit stützt sich bei der Erfassung der rechtlichen Situation von Asylsuchenden und Ausgewiesenen auf die Bundesgesetze zur Regelung von Migration und Asyl (AuG, AsylG) sowie auf entsprechende Verordnungen und Weisungen im Migrationsbereich. Massgebend sind die bundesgesetzlichen Bestimmungen des Strafrechts (StGB) sowie die Gesetzgebung der Kantone über die Gewährung von Sozialhilfe, bzw. Nothilfe. Herangezogen werden Bundesgerichtsentscheide und die Bestimmungen der internationalen und europäischen Menschenrechtskonventionen. Weitere behördliche Quellen sind die Informations-Webseiten des Bundes und der Kantone.

Bei den Zahlen und Eckdaten über Nothilfebeziehende stütze ich mich einerseits auf eine vom Bund in Auftrag gegebene und von den Migrationsbehörden evaluierte Studie (Bolliger/Féraud, 2010). Eine andere wichtige Quelle sind zwei von der Schweizerischen Flüchtlingshilfe erstellte Berichte über die Nothilfe (Trummer, 2008 - Sutter, 2011). Sie liefern unter anderem die Beurteilung der vom Bund erfassten Daten aus der behördenkritischen Perspektive. Bei der Erfassung von Nothilfeleistungen stütze ich mich auf die Dokumente von Fachverbänden (SKOS, 2012 - Städteverband, 2012), sowie auf die Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK, 2007).

Sowohl bei den Erfahrungen mit der Umsetzung der Nothilfe, als auch bei den Auswirkungen auf die Betroffenen ziehe ich nebst den Daten der staatlichen Studie auch Stellungnahmen von regierungsunabhängigen Organisationen heran, die im Bereich der internationalen Menschenrechte und im Asylbereich der Schweiz tätig sind. Aussagen von Betroffenen werden aus einem Kurzfilm des Medienkollektivs „a-films“ (2011) entnommen.

Der letzte Teil meiner Arbeit befasst sich mit der Handlungsfrage an die professionelle Soziale Arbeit. Hierzu werden unter anderem diverse berufsethische Prinzipien und Leitlinien von säkularen wie auch von kirchlichen Organisationen der Sozialen Arbeit thematisiert.

Der Anteil von Quellen aus dem World Wide Web ist in der vorliegenden Arbeit besonders hoch. Einerseits ist dies durch den Umstand begründet, dass die Ausdehnung der Nothilfe auf abgewiesene Asylsuchende erst in 2008 in Kraft trat. Es handelt sich hier

dementsprechend um ein eher junges Forschungsfeld. Es gibt nur wenige Untersuchungen zu den Auswirkungen der Nothilfe-Regelung, und viele der verfügbaren Daten sind hauptsächlich auf entsprechenden Webseiten verfügbar. Einige früher publizierte Werke stützen sich auf die Erfahrungen mit dem Sozialhilfestopp von 2005 für Personen mit Nichteintretensentscheiden.

Die Massnahmen des Staates im Asylbereich unterliegen einem raschen Wandel, der einerseits durch regelmässige Neuerungen in der Gesetzgebung bedingt ist. Andererseits gelingt es bestimmten politischen Kreisen immer wieder, mittels Volksinitiativen radikale Eingriffe in die Migrationspolitik zu erwirken, deren gesetzeskonforme und menschenrechtlich abgesicherte Umsetzung in der Praxis jedoch häufig an ihre Grenzen stösst. Bund und Kantone nehmen daher vermehrt Kurskorrekturen in der Asylgesetzgebung vor, was aber die Einschätzung langfristiger Entwicklungen erschwert und das Migrations- und Asylwesen zu einem der komplexesten Rechtsgebiete der Schweizer Gesetzgebung macht.

2 Flüchtlinge und Asylsuchende

Wie viele Menschen sind weltweit auf der Flucht? Auf diese Frage wird wohl niemand eine exakte Antwort liefern können. Laut Amnesty International liegt allein die Zahl der vor Krieg und Verfolgung Flüchtenden bei über 42 Millionen (Amnesty International Schweiz, 2012, Abs. 1). Darin sind Menschen, die ihr Land wegen Hunger, Arbeits- und Perspektivlosigkeit verlassen, nicht mitgezählt. Amnesty nennt dazu folgende Zahlen (Abs. 2 - 8 ff.):

Mehr als 80 % aller Flüchtlinge werden in benachbarten, mehrheitlich Entwicklungsländern aufgenommen. Mehr als 40 % aller Flüchtlinge leben in Ländern, in denen das jährliche Durchschnittseinkommen bei weniger als 3000 US-Dollar pro Person liegt. Als Vergleich: in der Schweiz liegt dieser Durchschnitt bei 60'000 US-Dollar pro Person und pro Jahr.

In der Schweiz wurden in 2012 28'631 Asylgesuche gestellt. Im selben Jahr befanden sich 44'863 Asylsuchende in der Schweiz. Das macht ca. 0,5 % der hiesigen Wohnbevölkerung aus. Diese Zahl entspricht ungefähr der Hälfte derer, die sich im Jahr 1999 im Land aufhielten. Ungefähr ein Drittel der Asylsuchenden wurde nach aktueller Gesetzesregelung an andere „Dublin-Staaten“ (s. S. 12) verwiesen. Ein Drittel aller Asylsuchenden erhielt in 2012 in der Schweiz Asyl oder eine vorläufige Aufnahme.

In der Schweiz wird das Asylwesen heute hauptsächlich durch das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) sowie durch das Asylgesetz (AsylG) geregelt. Im folgenden Teil der Arbeit folgen deshalb einige Erläuterungen zu diesen Gesetzen. Nachfolgend werden die Kriterien der Asylgewährung bzw. -ablehnung und der vorläufigen Aufnahme erklärt.

2.1 Das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)

Das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) regelt die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und den Familiennachzug von Ausländerinnen und Ausländern. Es löste das Gesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern (ANAG) ab und trat am 1. Januar 2008 in Kraft (BFM, 2010a, Abs. 2). Das alte Gesetz aus dem Jahr 1931 konnte den heutigen Gegebenheiten der Einwanderung nicht mehr gerecht werden und verursachte für Bund und Kantone einen zu hohen bürokratischen Aufwand. Im neuen Ausländergesetz wurden vor allem wichtige Regelungen für die Arbeitsmigration sowie für die Integration von dauerhaft im Land lebenden Migranten eingeführt. Eine weitere, wichtige Neuerung sind die Bestimmungen, die dem Missbrauch im Migrationsbereich entgegenwirken sollten. Das Gesetz soll in Zukunft illegalen Aufenthalt, Schlepperwesen und Scheinehen wirksamer bekämpfen. In den Artikeln 64 bis 82 AuG wird auch der Vollzug der Wegweisung von abgewiesenen Asylsuchenden geregelt.

2.2 Das Asylgesetz der Schweiz (AsylG)

Das Asylgesetz der Schweiz definiert, wer als Flüchtling angesehen werden kann, d. h. Fluchtgründe geltend machen kann, aufgrund welcher sie oder er Asyl und damit einen langfristigen, geregelten Aufenthaltsstatus in der Schweiz erhält. Laut Art. 1 AsylG regelt es neben der Rechtsstellung der Flüchtlinge auch den vorübergehenden Schutz von Schutzbedürftigen und deren Rückkehr. Das Asylgesetz stützt sich unter anderem auf die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, welche die Schweiz mit 143 anderen Staaten unterzeichnet hat. Dieses internationale Abkommen verbietet unter anderem die

Rückschaffung von Flüchtlingen in Staaten, in denen sie verfolgt werden oder in denen sie an einen solchen Staat ausgeliefert werden könnten. Dies wird als „Non-Refoulement-Gebot“ bezeichnet. Das Rückschiebungsverbot ist im Art. 5 Abs. 1 AsylG verankert.

Das erste Asylgesetz der Schweiz trat erst 30 Jahre nach der Unterzeichnung der Genfer Flüchtlingskonvention, am 1. Januar 1981, in Kraft. Nach fünf Gesetzesrevisionen in den nachfolgenden 17 Jahren wurde in 1998 eine vollständig neue Fassung vom Parlament verabschiedet, worauf rasch weitere Korrekturen folgten. Die letzten Änderungen wurden im Rahmen der Volksabstimmung vom 9. Juni 2013 beschlossen. Die beabsichtigten Massnahmen sehen weitere Verschärfungen im schweizerischen Asylwesen vor.

2.3 Fluchtgründe und Flüchtlingseigenschaften

Die schweizerische Gesetzgebung definiert folgende Kriterien für die Asylgewährung:

Gemäss 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.

² Als 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.“

Frauenspezifische Verfolgung bedeutet Massnahmen, die Frauen wegen ihrer besonderen gesellschaftlichen Stellung betreffen. Es gibt auch andere geschlechtsspezifische Fluchtgründe, unter denen man Menschenrechtsverletzungen versteht, die die sexuelle Integrität der Betroffenen verletzen. Eine allgemeine Diskriminierung von Frauen im betroffenen Land ist noch kein Asylgrund.

Gemäss Art. 3 Abs. 3 AsylG können Wehrpflichtverweigerung und Desertion nicht als legitime Fluchtgründe geltend gemacht werden. Auch wenn die Betroffenen in dieser Situation ernsthafte Nachteile (Verfolgung, Gefängnis) zu befürchten haben, führen diese Fluchtgründe laut Gesetz nicht zu einem positiven Asylentscheid. Auch werden sogenannte Nachfluchtgründe nicht als Asylgründe anerkannt. In diesem Fall ergibt sich eine Situation der Verfolgung oder drohender Sanktionen erst durch die Flucht aus dem Heimatstaat und durch die Beantragung von Asyl in einem anderen Land. Lediglich auf eine vorläufige Aufnahme aufgrund des Rückschiebeverbots können die Betroffenen laut Art 3. Abs. 4 AsylG hoffen.

Die im Art. 3 und 7 AsylG definierten Flüchtlingseigenschaften erfüllen also diejenigen, die „schwerwiegender Verfolgung“ ausgesetzt sind (SFH, 2013, S. 6 - 8 ff.).

Bedingungen, die als schwerwiegende Verfolgung geltend gemacht werden können sind beispielsweise:

- Folter während einer Inhaftierung oder eines Verhörs,
- unrechtmässige und unfaire Verurteilung,
- willkürliche Gerichtsverfahren mit schwerwiegenden Konsequenzen, wie eine unverhältnismässig harte Strafe oder die Androhung einer solchen,
- lange Gefängnisaufenthalte unter menschenunwürdigen Bedingungen.

Nicht als Asylgründe gelten Menschenrechtverletzungen oder Gewalttaten, die in einer vorhandenen Kriegssituation begangen werden, ebenso wenig kurze Inhaftierungen, soziale Schikanen oder wirtschaftliche Diskriminierung. Die subjektive Wahrnehmung der Betroffenen ist nicht entscheidend. Das Bundesamt für Migration beurteilt die Aussagen der Asylsuchenden im Hinblick auf objektiv verwertbare Fakten, die möglichst mit Beweisen zu untermauern sind.

Aus der eng gefassten Definition der Flüchtlingseigenschaften lässt sich schlussfolgern, dass die Mehrheit der Asylgesuche nicht aus den vorgegebenen Gründen gestellt wird. Vom Krieg zerstörte Lebensperspektiven, fehlende Arbeits- und Selbstversorgungsmöglichkeiten, Hunger und wirtschaftliche Not, Bedrohung durch Bürgerkriege oder ungehinderte Kriminalität, fehlende medizinische Versorgung bei Krankheit oder Behinderung können aus ethisch-moralischer und meistens auch aus menschenrechtlicher Sicht als legitime Fluchtgründe gelten. Sie entsprechen jedoch nicht den von der Gesetzgebung der Schweiz deklarierten, rechtlich zulässigen Voraussetzungen für die Asylgewährung.

Die Behörden folgen dabei einer strengen Regelung, ihre Strategie scheint klare politische Ziele zu verfolgen, die sie offen und transparent kundtun:

„Viele Asylsuchende sind weder Flüchtlinge noch Kriegsvertriebene. Aufgrund ihrer Situation gehören sie klar zur Gruppe der Migrierenden. Sie suchen in der Schweiz einen besseren Platz zum Leben. Weil sie wissen, dass sie kaum eine Einreise- und Arbeitsbewilligung erhalten, überqueren sie die Grenze illegal. Für die Befragung durch die Behörden legen sich manche von ihnen eine dramatische Verfolgungsgeschichte zu. Sie hoffen dadurch den Flüchtlingsstatus zu erlangen. Aus der Sicht des Betroffenen ist dieses Verhalten verständlich, aus asylrechtlicher Perspektive handelt es sich um einen Missbrauch des Asylverfahrens. Die Behörden müssen solche Gesuche möglichst rasch abweisen und die Wegweisung konsequent vollziehen. Dadurch wird das Asylverfahren für arbeitssuchende AusländerInnen unattraktiv. Missbräuchliche und schlecht begründete Asylgesuche werden prioritär behandelt (...)“ (BFM, 2010b, Abs. 2)

Gemäss behördlicher Absicht sollen „Wirtschaftsflüchtlinge“ kein Asyl erhalten. Wenn man die aktuelle Gesetzesgrundlage zur Arbeitsmigration betrachtet, wird schnell klar, dass die Mehrheit der heutigen Flüchtlinge in der Schweiz keine reguläre Arbeitsbewilligung erlangen kann. Diese Menschen stammen vorwiegend aus sogenannten „Drittstaaten“, d. h. nicht aus den ausländerrechtlich bevorzugten EU/EFTA-Staaten.

Gemäss Art. 21 AuG ist eine Arbeitgeberin oder ein Arbeitgeber in der Schweiz verpflichtet, Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer in erster Linie zu berücksichtigen, die das Schweizer Bürgerrecht besitzen oder bereits über ein geregeltes Aufenthaltsstatus in der Schweiz verfügen. Bis zu den konkreten Gesetzesänderungen, die im Rahmen der vom Volk am 9.2. 2014 angenommenen Masseneinwanderungsinitiative in Auftrag gegeben wurden, sind EU-Bürgerinnen und -Bürger aus Ländern des Freizügigkeitsabkommens der obengenannten Gruppe mit legalem Aufenthaltsstatus gleichgestellt. Gemäss der Forderung der Volksinitiative sollten im neuen Gesetz die Bestimmungen der Personenfreizügigkeit nicht mehr uneingeschränkt gelten. Die Schweiz soll künftig die Einwanderung über Kontingente steuern können, wie dies bereits vor der Personenfreizügigkeit der Fall war.

Laut Art. 21 AuG können Personen aus Drittstaaten erst nach den vom Gesetz bevorzugten Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmergruppen berücksichtigt werden. Die Ausnahme bilden hochqualifizierte Fachkräfte:

„(...) da diese erfahrungsgemäss bessere langfristige berufliche und soziale Integrationschancen haben als Personen mit tieferen Qualifikationen.“ (BFM, 2012a, Abs. 1).

2.4 Das Asylverfahren in der Schweiz

Ein Gesuch um Asyl kann von den Betroffenen am Flughafen, am Zoll oder wenn der Asylsuchende die Grenzkontrolle umgangen hat, direkt an einer Empfangsstelle gestellt werden. In allen Fällen ist die nächste Station die nächstgelegene Empfangsstelle. An der Empfangsstelle werden folgende Schritte vollzogen:

- Falls kein Pass vorhanden ist: Fingerabdrücke werden aufgenommen, und ein Foto wird erstellt.
- Um die Verbreitung von eventuellen Krankheitserregern zu verhindern, wird eine medizinische Untersuchung durchgeführt.
- Die erste Befragung der Asylsuchenden wird vorgenommen.

Aufgrund dieser ersten Befragung wird bereits eine Beurteilung vorgenommen, in einigen Fällen erhalten Asylsuchende einen Nichteintretensentscheid, der aus folgenden Gründen erteilt werden kann (BFM, 2010c):

Fehlende Identitätspapiere:

Die Asylsuchenden werden bei der Gesuchstellung aufgefordert, die Dokumente, die ihre Identität bezeugen, innerhalb von 48 Stunden den schweizerischen Behörden auszuhändigen. Mit dieser Aufforderung sind hauptsächlich jene Identitätspapiere gemeint, die bereits von den Asylsuchenden zur Einreise in die Schweiz benutzt worden sind, es geht nicht um die Beschaffung neuer Papiere. Kommen Asylsuchende dieser Aufforderung nicht innert gesetzter Frist nach, wird nach Art. 32 Abs. 2 lit. a AsylG ein Nichteintretensentscheid gefällt. In der Praxis wird in der Regel von einem Nichteintretensentscheid abgesehen, wenn Asylsuchende die Identitätspapiere zwar nach Ablauf der Frist, jedoch noch vor dem Erlass des erstinstanzlichen Entscheides vorbringen.

Die Asylsuchenden haben die Möglichkeit, in einem ausführlichen Anhörungsverfahren glaubhaft zu begründen, wieso sie nicht in der Lage sind, die geforderten Identitätspapiere abzugeben. In diesem Fall haben sie die Chance, einen „materiellen Entscheid“ zu erwirken. Ein materieller Entscheid erfolgt nach eingehender Prüfung, ob bei der Gesuchstellerin oder beim Gesuchsteller gemäss Art. 3 und 7 AsylG die Flüchtlingseigenschaften gegeben sind, vorausgesetzt, dass die Bedingungen eines Eintretens auf das Gesuch erfüllt sind. Wird bei der Anhörung die Flüchtlingseigenschaft als gegeben erachtet, können Asylsuchende auch ohne die geforderten Dokumente einen positiven Asylentscheid erhalten.

Andere Nichteintretensfälle:

Im Art. 31a AsylG werden alle Nichteintretensfälle abschliessend geregelt. Das BFM tritt in der Regel nicht auf Asylgesuche ein, wenn Asylsuchende in einen sicheren Drittstaat zurückkehren können, in welchem sie sich vorher aufgehalten haben, oder wenn sie in einen Drittstaat weiterreisen können, wo sie Angehörige haben. Auf das Asylgesuch wird ebenfalls nicht eingetreten, wenn es sich als offenkundig erweist, dass es nur aus wirtschaftlichen oder medizinischen Gründen eingereicht wurde.

Seit 1. September 1997 gilt für Asylgesuche im EU-Raum die Dubliner Konvention, auch Erstasylabkommen genannt. Gemäss ihren Bestimmungen können Asylsuchende nur noch in einem der Mitgliedsstaaten ein Asylverfahren durchlaufen, ein abgelehntes Asylgesuch gilt dementsprechend im ganzen EU-Raum. Umgesetzt wird die Regelung mithilfe einer

Fingerabdruckdatenbank, auf welche alle Mitgliedsstaaten der Dubliner Konvention Zugriff haben. Die Dubliner Konvention ist mit dem Schengener Übereinkommen verknüpft, welches ermöglicht, dass seit 1. Januar 1993 die Binnengrenzen der Mitgliedsstaaten ohne Personenkontrolle passiert werden können. Dies gilt allerdings nur für Personen mit geregelter Aufenthaltsstatus im Schengener Gebiet. Am 12. Dezember 2008 trat das Assoziierungsabkommen der Schweiz an Schengen/Dublin in Kraft. Gemäss den Bestimmungen des Abkommens wird auf Asylgesuche in der Schweiz nicht mehr eingetreten, wenn Asylsuchende von den Behörden eines anderen Mitgliedsstaates bereits erfasst wurden.

Diese Regelung ermöglicht es den Gesetzgebern in der Schweiz, den Kreis der Personen, deren Gesuch überhaupt eingehend geprüft werden muss, massiv einzuschränken. Nachdem bei der letzten Volksabstimmung über das Asylwesen im Juni 2013 die Möglichkeit des Botschaftsasyls abgeschafft wurde, können also nur Asylsuchende auf einen materiellen Entscheid hoffen, welche auf der Meeres- und Landroute sämtliche Behördenkontrollen umgehen konnten, oder auf dem Luftweg in die Schweiz gelangen und ohne Verwandten in sicheren Drittstaaten dastehen. Werden Umstände wie Krankheiten, Epidemien, Naturkatastrophen oder Hungersnöte als Asylgründe ausgeschlossen, schrumpft die für Asyl in Frage kommende Personengruppe stark weiter.

Gegen einen Nichteintretensentscheid kann innert fünf Arbeitstagen eine Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht eingereicht werden. Die Beschwerde gegen einen Nichteintretensentscheid wie auch gegen einen negativen Asylentscheid ist als konkreter Antrag zu stellen, hinreichend zu begründen, und – soweit vorhanden – mit Beweismitteln zu belegen. Die Beschwerde muss in einer Amtssprache verfasst worden sein. Welche Hürde es für die Betroffenen bedeutet, von den ordentlichen Rechtsmitteln Gebrauch zu machen, wird auch im Kapitel 4.3. dieser Arbeit thematisiert.

Entscheidet die Behörde nach der ersten Befragung, auf das Asylgesuch einzutreten, oder es wurde gegen den Nichteintretensentscheid Rekurs eingelegt, werden Asylsuchende einer kantonalen Asylunterkunft zugewiesen. Hier wird nochmals eine Befragung durch die kantonale Behörde durchgeführt. Bis zu diesem „zweiten Interview“ können mehrere Monate vergehen, ebenfalls bis zum materiellen Entscheid des Bundesamts für Migration. Das Bundesamt für Migration entscheidet aufgrund der Akten der kantonalen Migrationsbehörde oder führt eine eigene Befragung durch. Bis die Asylsuchenden von den Behörden einen materiellen Entscheid erhalten, ist ihr Aufenthaltsstatus in der Schweiz mit der Aufenthaltsbewilligung „N“ (Asylsuchende) legal geregelt.

Fällt der Entscheid des Bundesamts für Migration positiv aus, erhalten Asylsuchende die Aufenthaltsbewilligung „B“ (anerkannter Flüchtling). Gegen einen negativen materiellen Entscheid kann ebenfalls Rekurs eingelegt werden. Die Beschwerde muss innert 30 Tagen an das Bundesverwaltungsgericht gelangen. Fällt dieser Entscheid auch negativ aus und bestehen keine neuen Umstände im betroffenen Fall (Verfahrensfehler, neue Beweislage), wird das Asylgesuch der oder des Betroffenen rechtskräftig abgewiesen.

2.5 Die vorläufige Aufnahme

In bestimmten Fällen können Asylsuchende, deren Asylgesuch abgelehnt wurde, trotzdem eine Aufenthaltsbewilligung erlangen. Dies in dem Fall, wenn der Vollzug ihrer Wegweisung gemäss Art. 83 AuG nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist. Gemäss Art. 83

Abs. 4 können auch Umstände geltend gemacht werden, welche sonst als Asylgründe auszuschliessen sind:

⁴ Der Vollzug kann für Ausländerinnen oder Ausländer unzumutbar sein, wenn sie in Situationen wie Krieg, Bürgerkrieg, allgemeiner Gewalt und medizinischer Notlage im Heimat- oder Herkunftsstaat konkret gefährdet sind.“

In diesem Fall erhalten Betroffene eine Aufenthaltsbewilligung „F“, welches eine vorläufige Aufnahme nach Art. 46 Abs. 2 AsylG bedeutet. Jede vorläufige Aufnahme ist per Definition eine vorübergehende und wird somit regelmässig auf ihre Weiterführung überprüft. Die Betroffenen dürfen in der Schweiz bleiben, solange einer der oben genannten drei Gründe gegeben ist.

Gemäss AuG, Art. 84, Abs. 1 und 2 überprüft das BFM periodisch, ob die Voraussetzungen für die vorläufige Aufnahme noch gegeben sind. Wenn dies nicht mehr der Fall ist, kann die Wegweisung angeordnet werden. In diesem Fall wird eine vormals vorläufig aufgenommene Person zur/zum abgewiesenen Asylsuchenden.

Eine vorläufige Aufnahme kann auch an Kontingenten von Schutzbedürftigen aus Kriegsgebieten erfolgen. Solche Aufnahmen können nach kurzfristig ausgehandelten internationalen Abkommen (UNO, EU) erfolgen, um eine humanitäre Katastrophe in den betroffenen Ländern einzudämmen. Entscheidend ist in diesem Fall die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Personengruppe. Der Schutzbedürftigen-Status wurde 1998 geschaffen und ist in den Artikeln 66 bis 79 AsylG geregelt. Er ersetzt die kollektive vorläufige Aufnahme von Flüchtlingsgruppen. Individuelle Asylverfahren werden für die Betroffenen nicht eingeleitet oder sistiert.

Ausserdem räumt das Asylgesetz in den Artikeln 55 (Ausnahmesituationen) und 56 AsylG (Asyl für Gruppen) dem Bundesrat sowie dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement besondere Entscheidungskompetenzen zu, um in Kriegssituationen vom regulären Verfahrensweg abzuweichen.

2.6 Konsequenzen einer rechtskräftigen Ablehnung

Wird die Beschwerde zum negativen Asylentscheid rechtskräftig abgelehnt, werden Asylsuchende gemäss Art. 44 und 45 AsylG weggewiesen und zur Ausreise aus der Schweiz aufgefordert: sie erhalten eine Ausreisefrist. Kommt eine ausreisepflichtige Person der Aufforderung zur Ausreise nicht nach, kann sie oder er gemäss Art. 69 Abs. 1 lit. a AuG von den schweizerischen Behörden ausgeschafft werden. Für den Vollzug der Ausreise sind gemäss Art. 46 AsylG die jeweiligen Behörden des zugewiesenen Kantons zuständig. Bis zum Vollzug können aber mehrere Monate, gar Jahre vergehen, je nach gesetzlichen Voraussetzungen. Die Akzeptanz der verschiedenen Rückführungsländer gegenüber den schweizerischen Ausschaffungspraxen variiert stark, demnach werden von vielen Ländern keine Zwangsausschaffungen in Vollfesselung akzeptiert, und einige Staaten weigern sich gar, Identitätsdokumente für die Rückführung auszustellen. Weitere Anläufe, doch noch mit neuer Beweisführung die Asylanerkennung zu erlangen (Wiedererwägungsgesuch), könnten diesen Vollzugsprozess unterbrechen oder verlangsamen. Diese Faktoren bewirken, dass die Betroffenen zum Teil über mehrere Jahre auf die Unterstützung durch die Nothilfe angewiesen sind. Aus der gesetzlichen Sozialhilfe sind sie nun aufgrund des fehlenden legalen Aufenthaltsstatus ausgeschlossen. Das Asylgesetz legt fest:

„Art. 82¹ Sozialhilfeleistungen und Nothilfe

¹ Für die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen und Nothilfe gilt kantonales Recht. Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid, denen eine Ausreisefrist angesetzt worden ist, werden von der Sozialhilfe ausgeschlossen.²

² Während der Dauer eines ausserordentlichen Rechtsmittelverfahrens oder eines Asylverfahrens nach Artikel 111c erhalten Personen nach Absatz 1 und Asylsuchende auf Ersuchen hin Nothilfe. Dies gilt auch, wenn der Vollzug der Wegweisung ausgesetzt wird.³

Was genau ist unter dem Begriff „Nothilfe“ zu verstehen? Unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang wird sie Betroffenen gewährt? Das nächste Kapitel dieser Arbeit liefert die Antworten auf diese Fragen.

3 Die Nothilfe

Gemäss Art. 81 AsylG haben Asylsuchende in der Schweiz Anrecht auf eine Unterstützung durch die Sozialhilfe, wenn sie selbst oder Dritte ihre Existenz nicht sichern können. Im Artikel 115 der Bundesverfassung wird die Kompetenz für die Unterstützung von Bedürftigen durch die Sozialhilfe an die Kantone delegiert, der Bund behält die Regelung von Ausnahmen und deren Zuständigkeiten. Demnach sind die Kantone zur Regelung und Ausgestaltung dieser Unterstützung verpflichtet, dies wird auch durch den Art. 1 des Zuständigkeitsgesetzes von 1977 (ZUG) festgelegt. Die kantonale Gesetzgebung verabschiedet demnach kantonales Recht für die Regelung der Sozialhilfe, Details werden mittels Sozialhilfeverordnungen durch die kantonalen Regierungen geregelt. Die Kantone ihrerseits streben eine einheitliche Regelung der Sozialhilfe an und orientieren sich an den Richtlinien des Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS, 2004). Die Richtlinien der SKOS, die ein privatrechtlicher Fachverband ist, haben einen empfehlenden Charakter, Rechtsverbindlichkeit erlangen sie durch die Aufnahme in die jeweilige kantonale Gesetzgebung. Heute sind die SKOS-Richtlinien (SKOS, 2012) im Sozialhilfegesetz jedes Kantons verankert, jedoch in verschiedener Ausprägung.

3.1 Die gesetzliche Sozialhilfe vs. Nothilfe

Obwohl gemäss Art. 82 Abs. 1 AsylG für die Gewährung von Sozialhilfeleistungen grundsätzlich kantonales Recht gilt, definiert der Gesetzgeber des Bundesrechts im Abs. 3 und 4 für Schutzbedürftige, Asylsuchende und Nothilfebeziehende gewollt abweichende Leistungsrahmen:

³ Für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung ist die Unterstützung nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen auszurichten. Der Ansatz für die Unterstützung liegt unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung.⁴

⁴ Die Nothilfe ist nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen an den von den Kantonen oder vom Bund bezeichneten Orten auszurichten. Der Ansatz für die Unterstützung liegt unter dem Ansatz für die Sozialhilfe, die Asylsuchenden und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung ausgerichtet wird.⁵

Die Asylsuchenden gewährte Sozialhilfe soll also deutlich tiefer ausfallen als die reguläre Sozialhilfe, die Personen mit ständigem Wohnsitz in der Schweiz gewährt wird. Noch tiefer werden die Leistungen der Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende bemessen.

Im Rahmen eines Sparprogramms wurden im Jahr 2003 vom Bundesparlament verschiedene Massnahmen im Asylbereich beschlossen. Unter anderem war die Sozialhilfe betroffen, nämlich die an Asylsuchende, die einen Nichteintretens- und Wegweisungsentscheid erhalten hatten. Nach den neuen Bestimmungen galten die gesetzlichen Rahmenbedingungen der Asylsozialhilfe für diese Personengruppen nicht mehr, dementsprechend wurden sie aus den Sozialhilfeleistungen für Asylsuchende ausgeschlossen. Hinsichtlich der Subventionierung von Sozialhilfe im Asylbereich durch den Bund hatte dies zur Folge, dass die Kantone vom Bund nur noch eine einmalige Nothilfeentschädigung für Personen mit Nichteintretens- und Wegweisungsentscheiden erhalten.

Bei der Revision des Asylgesetzes vom 16. Dezember 2005 wurde der Personenkreis, für die der Sozialhilfestopp galt, auf Asylsuchende, deren Gesuch geprüft und rechtskräftig abgewiesen wurde, erweitert. Seit dem 1. Januar 2008 gelten diese Bestimmungen also auf alle Personen, deren Wegweisung aus der Schweiz verfügt wurde.

Auf der Informationswebseite des BFM zur Nothilfe für weggewiesene, ausreisepflichtige Personen heisst es in konkreten Zahlen:

„(...) Der Bund erstattet den Kantonen die Kosten für die Nothilfe an weggewiesene ausreisepflichtige Personen mit einer einmaligen Nothilfepauschale. Diese betrug im Jahr 2008 6'000,- Franken pro weggewiesene ausreisepflichtige Person. Zwei Drittel der Pauschale (also 4'000,- Franken) erhält derjenige Kanton, der in Bezug auf diese Person für den Vollzug des Asyl- und Ausländerrechts zuständig ist (Zuweisungskanton). Ein Drittel (2'000,- Franken) behält der Bund zunächst zurück, um ihn nach konsensualer Anweisung der Kantone zu verteilen (...)“ (BFM, 2010d, Abs. 5).

3.2 Das Grundrecht auf Nothilfe

In der Schweiz ist das Recht zur Existenzsicherung in der Bundesverfassung verankert, d. h., der Anspruch auf Hilfe in Notlagen ist ein einklagbares Grundrecht. Dieses Grundrecht wurde mit der Verfassungsrevision von 1999 das erste Mal schriftlich in der Bundesverfassung festgelegt, vorher war es ein sogenanntes „ungeschriebenes Grundrecht.“ Erstmals wurde in 1995 in einem Bundesgerichtsentscheid¹ (Marti et al., 2007/2009, S. 97) anerkannt, dass das Recht auf die Sicherung der Existenz ein Menschenrecht sei und es daher allen Menschen, damit auch ausländischen Staatsangehörigen, ungeachtet ihrer Aufenthaltsstatus zustehe. Das Recht beinhaltet jedoch keinen Anspruch auf ein Existenzminimum in einer bestimmten Höhe (Müller/Schefer, 2008, S. 771). Im Artikel 12 der Bundesverfassung heisst es lediglich:

„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 obengenannten Mittel dürfen auch bei selbstverschuldeter Bedürftigkeit keinesfalls entsagt werden (Müller/Schefer, 2008, S. 776).

Als Empfehlung für die Umsetzung des Grundrechts auf kantonaler Ebene hat die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) ein Arbeitsinstrument (SODK, 2007) verabschiedet, das seit 1. Januar 2008 gültig ist. Die „Empfehlungen zur Nothilfe für ausreisepflichtige Personen“ sollten dazu dienen, die kantonale Umsetzung der Leistungen schweizweit einheitlicher zu gestalten.

¹ Vollständiger Text abrufbar unter: www.bger.ch, Fall 1P.579/2005/ggs

Die SODK definiert nebst dem zitierten Artikel 12 der BV das Recht auf Nothilfe folgendermassen:

„Das Recht auf Nothilfe ist ein direkt einklagbares Sozialrecht im Grundrechtskatalog der BV. Die Nothilfe als Grundrecht garantiert nicht ein Mindesteinkommen. Verfassungsrechtlich ist nur geboten, was für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar ist. Der Anspruch umfasst einzig die in einer Notlage im Sinne einer Überbrückungshilfe unerlässlichen Mittel (Nahrung, Kleidung, Obdach und medizinische Notfallversorgung), um überleben zu können.

Die Nothilfe nach Art. 12 BV muss auf Antrag hin gewährt werden.

Als leistungsrechtliches Auffanggrundrecht gilt es sowohl für schweizerische, wie auch für ausländische Staatsangehörige, ungeachtet von ihrem aufenthaltsrechtlichen Status. Auch illegal Anwesende können sich auf Art. 12 BV berufen.“ (S. 2, Abs. 3.1)

Der Übergang von Asylsozialhilfe zur Nothilfe passiert also nicht automatisch, die Betroffenen müssen die Unterstützung bei der zuständigen kantonalen Behörde beantragen. Um ihren Anspruch geltend machen zu können, müssen abgewiesene Asylsuchende zuerst einmal über ihr Anrecht auf Nothilfe und darüber informiert sein, an welche Behörde sie sich dafür wenden müssen. Laut einem Bericht der Schweizerischen Flüchtlingshilfe würden Betroffene in vielen Kantonen nicht über ihre Rechte bezüglich Nothilfe informiert. Einige Kantone hätten die Ausrichtung der Nothilfe gar wiederholt verweigert (Sutter, 2011, S. 14).

3.3 Die Voraussetzungen für die Gewährung der Nothilfe

Die SODK definiert für die Gewährung der Nothilfe folgende Voraussetzungen (SODK, 2007, S. 2 - 6 ff.):

- Nothilfe Ersuchende müssen mit einem Identitätsausweis durch die zuständige Migrationsbehörde identifiziert werden können. Beim Fehlen solcher Dokumente ist die Migrationsbehörde befugt, gemäss Art. 102 Abs. 1 AuG, SR 142.20 und Art. 87 der Verordnung über die Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) die Daktyloskopie als verhältnismässiges Mittel der Identifizierung anzuwenden.
- Gemäss Art. 80 AsylG müssen Betroffene in demselben Kanton um Nothilfe ersuchen, welcher für den Vollzug seiner Wegweisung zuständig ist. Im Fall von abgewiesenen Asylsuchenden ist dies der Kanton, dem sie bereits während ihres Asylverfahrens zugewiesen waren.
- Eine grundsätzliche Voraussetzung für die Gewährung der Nothilfe ist das Vorliegen einer aktuellen oder unmittelbar bevorstehenden Notlage. Bei der Ermittlung der Notlage sowie während der ganzen Bezugsdauer sind die Betroffenen mitwirkungspflichtig, d. h., sie sind verpflichtet, darüber Auskunft zu geben, unter welchen Umständen die Existenzsicherung bis zur vorliegenden Bedürftigkeit möglich war. (Dieser Punkt ist besonders problematisch für unterstützende Verwandte oder helfende Privatpersonen, welche sich durch die Unterstützung des illegalen Aufenthalts nach Art. 116 AuG strafbar machen könnten. - Bemerkung der Verfasserin.)
- Die Leistungen der Nothilfe sind subsidiär zu gewähren, d. h., wenn keine anderen Mittel der betroffenen Person selbst, andere Unterstützungsleistungen aus öffentlicher Hand oder Leistungen Dritter zur Existenzsicherung vorhanden sind. (In

Anbetracht der Strafbarkeit der Unterstützung von Illegalen durch Dritte erscheint diese Regelung als besonders paradox. - Bemerkung der Verfasserin.)

- Für die Umsetzung werden die Möglichkeit von besonderen Auflagen und die Durchsetzung von Nebenbestimmungen gemäss Bundesgericht eingeräumt, wenn sie dazu dienen, die rechtmässige Ausübung des Grundrechts auf Nothilfe sicherzustellen. Solche Auflagen sind z. B. das persönliche Abholen der Leistungen oder Massnahmen zur regelmässigen Identifikation der Beziehenden. Nicht zulässig sind aber Sanktionen (wie die Verweigerung der Nothilfe) aufgrund Nichtbefolgens ausländerrechtlicher Auflagen oder Nebenbestimmungen, die nicht zur Beseitigung der Notlage dienen.
- Für die Ausrichtung der Nothilfe ist das jeweilige kantonale Recht massgebend. Dementsprechend räumen die Verfasser die Möglichkeit ein, dass einige Kantone den Betroffenen nach ihrem geltenden Recht Leistungen gewähren könnten, die über die im Art. 12 BV sichergestellten Leistungen hinausgehen. Gemäss dem Prinzip der Rechtsgleichheit sind aber grosse Unterschiede in der Handhabung der materiellen Unterstützung für illegal Anwesende zu vermeiden.
- Die Nothilfe soll keine Anreize zu einem weiteren Verbleib in der Schweiz bieten, daher haben die Behörden die Nothilfe grundsätzlich in Form von Sachleistungen und nur ausnahmsweise in Form von Bargeld auszurichten.
- Die Höhe der Leistungen der Nothilfe soll in der Regel unter jenen für Asylsuchende liegen. Dem Individualisierungsprinzip soll jedoch Rechnung getragen werden, in dem die tatsächliche Aufenthaltsdauer sowie das Verhalten der Betroffenen während der Bezugsdauer mit berücksichtigt werden. Die Verfasser halten in der Fussnote fest, dass mit einem fortdauernden Aufenthalt „elementare Bedürfnisse nach Privatsphäre und nach sozialer Teilhabe“ vermehrt zum Tragen kämen (S. 4, Fn. 5). (Laut der Studie der Schweizerischen Flüchtlingshilfe über die kantonalen Nothilferegulungen (Trummer, 2008, S. 1) würden diese Faktoren bei der Ausgestaltung von Nothilfe zu wenig oder überhaupt nicht berücksichtigt. - Bemerkung der Verfasserin.)
- Zur Leistungsdauer: Die Nothilfe ist so lange auszurichten, wie die Notlage besteht. Auch bei Sachleistungen ist eine tägliche Ausrichtung zulässig.
- Leistungskatalog: nachfolgend wird der von der SODK empfohlene Leistungskatalog zitiert (S. 5):

„Das Individualisierungsprinzip verlangt von den für die Ausrichtung der Nothilfe zuständigen Stellen, den konkreten Situationen Rechnung zu tragen.“

Leistungen:

Nahrung und Hygiene: In Form von Sachleistungen oder täglich ausbezahlten Geldleistungen. Die Auszahlung kann nach Art. 82 Abs. 4 AsylG auf Arbeitstage beschränkt werden.

Unterkunft: Einfache, praktikable, preisgünstige Lösung

- Kleider:** In Form von Sachleistungen. Dieses Angebot sollte nicht bereits beim ersten Leistungsbezug in Frage kommen, falls der Bedarf nicht offensichtlich und dringlich ist.
- Medizinische Notfallversorgung:** Versorgung bei Bedarf. Der Aufenthaltskanton, der einen Ausreisepflichtigen im Notfallmedizinisch versorgt, verlangt dafür vom Zuweisungskanton die Erstattung der Kosten. Er muss diesem unverzüglich den Unterstützungsfall anzeigen. Die Behandlung ist auf den Notfall zu beschränken. Für eine allfällige Weiterbehandlung muss beim Zuweisungskanton zwingend eine Kostengutsprache eingefordert werden. Andernfalls verbleiben die Kosten dem Aufenthaltskanton.
- Beratung/ Vermittlung:** Die Beratung ist in BV Art. 12 nicht ausdrücklich als Nothilfeleistung erwähnt. Es geht um die nötige Information (Rückkehr etc.), allenfalls um die Zuweisung an die geeignete Stelle. Ob und wie die Beratung stattfindet, ist stark situationsbezogen. (Vgl. Weisung über die Rückkehrberatung: Asyl 62.1) Die Beratung kann auch aus präventiver Sicht wichtig sein, da jeder Person eine minimale Perspektive betr. Weiterwanderung oder Rückkehr aufgezeigt werden sollte.
- Besondere Zielgruppen:** Den Bedürfnissen von Familien, teilweise auch alle in stehenden Frauen, unbegleiteten Minderjährigen sowie von gebrechlichen und/ oder kranken Personen ist insbesondere in Bezug auf die Unterbringung, Beratung und die Betreuung in angepasster Weise Rechnung zu tragen. Die Rechte des Kindes müssen beachtet werden (...).“

3.4 Die Leistungen der Nothilfe im Vergleich

Abgelehnte Asylsuchende sollen also nur noch eine minimale Leistung erhalten, welche gerade das Überleben sichert. Diese umfasst Unterkunft, Nahrung, Kleidung, die nötigsten Hygieneartikel und die medizinische Grundversorgung. Gemäss Art. 80 AsylG sind für die Ausrichtung von Nothilfe die zugewiesenen Kantone verantwortlich, sie können jedoch Vertragspartner, wie nach Art. 30 Abs. 2 AsylG zugelassene Hilfswerke, aber auch profitorientierte Organisationen mit der Umsetzung beauftragen. Wie die Leistungen der Nothilfe im Detail aussehen, zeigt eine Untersuchung des Schweizerischen Städteverbands auf (SSV, 2012).

Die Datenerhebung wurde in 19 Städten verschiedener Grösse aus verschiedenen Landesteilen durchgeführt. Es wurden jeweils die Sozialhilfeleistungen an anerkannte Flüchtlinge mit dauerhaftem Aufenthaltsstatus, an Asylsuchende und die Nothilfeleistungen an ausreisepflichtige Personen verglichen. Die Analyse kam zu folgenden Ergebnissen (S. 2 ff.):

- Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenshaltungskosten je nach Unterbringungsort liessen sich keine grösseren Unterschiede zwischen den Leistungen in den verschiedenen Städten feststellen.
- Die Leistungen für Asylsuchende waren überall deutlich tiefer als die Sozialhilfe, die an anerkannte Flüchtlinge gewährt wird.
- Die an Ausreisepflichtige ausgerichtete Nothilfe fiel bedeutend tiefer aus als die Leistungen für Asylsuchende. Der Verfasser interpretiert dies als klare Absicht des

Gesetzgebers, Anreize zu schaffen, damit Ausreisepflichtige das Land eher verlassen bzw. der illegale Aufenthalt soweit wie möglich erschwert wird.

- Die meisten der befragten Städte gaben an, Leistungen an Asylsuchende sowie Nothilfeleistungen in Bargeld auszurichten, nur in wenigen Fällen wurden Einkaufsgutscheine für bestimmte Geschäfte, oder Leistungen in Naturalien abgegeben.

Wenn wir aus der Zusammenstellung das Beispiel der Stadt Thun (S. 18) nehmen, sind folgende konkrete Beträge zu nennen:

- Für eine alleinstehende Person mit anerkanntem Flüchtlingsstatus stehen pro Tag 32 Franken für Lebenshaltungskosten inkl. Energiekosten, Kleidung und Fahrkarten zur Verfügung. Bei einem Vierpersonenhaushalt mit zwei Kindern beträgt die Unterstützung 68,50 Franken pro Tag.
- Wohnkosten, Gesundheitsversorgung inkl. Krankenkassenprämien, situationsbedingte Auslagen sowie integrationsfördernde Leistungen werden direkt von der Sozialbehörde bezahlt. (Situationsbedingte Auslagen sind beispielsweise Kinderbetreuungskosten sowie Spesen bezüglich Schulbildung oder Ausbildung. Integrationsfördernde Leistungen sind in der Regel Kurse in einer Landessprache sowie Ausbildungs- oder Umschulungskosten.) Der private Wohnraum ist gewährleistet.
- Die Höhe der Unterstützungsleistungen richtet sich nach den SKOS-Richtlinien, denen Empfehlungen die meisten Kantone bei der Ausgestaltung der gesetzlichen Sozialhilfe folgen.
- Die Voraussetzungen für eine legale Beschäftigung sind dank Arbeitsbewilligung gegeben. Die Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen ist möglich.

Im Vergleich dazu erhalten Asylsuchende:

- Als erwachsene Einzelpersonen 13,35 Franken pro Tag, in einer Familie oben genannter Grösse 10,35 Franken pro Person, 41,40 Franken als Familie. Davon müssen alle Lebenshaltungskosten inkl. Kleidung gedeckt werden.
- Wohnkosten inkl. Energiekosten werden direkt vom Kanton bezahlt, die Asylsuchenden sind jedoch in der Regel mind. 6 Monate lang in kantonalen Kollektivunterkünften untergebracht. Private Wohnräume als Nachfolgelösungen dürfen nicht mehr als 11,00 Franken pro Tag und Person kosten.
- Situationsbedingte Auslagen sowie integrationsfördernde Massnahmen bezahlen die Kantone direkt. Der Zugang zu Kursen der Landessprache ist limitiert.
- Legale Beschäftigung ist mit Bewilligung der beco (beco Berner Wirtschaft, Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern) per Gesetz möglich. Die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber hat jedoch den Nachweis zu erbringen, dass sie oder er alle Personengruppen vorhergehend berücksichtigt hat, die per Gesetz gegenüber Asylsuchenden bevorzugt werden müssen.

- Die Teilnahme an wenigen, ausgewählten Beschäftigungsprogrammen ist möglich, es besteht jedoch ein Arbeitsverbot in den ersten drei Monaten.

Die Nothilfeleistungen an ausreisepflichtige Personen:

- Erwachsene Alleinstehende erhalten pro Tag 8,50 Franken, in einer Familie obengenannter Grösse beträgt die Unterstützung 8,00 Franken pro Person, d. h. 32 Franken als Familie. Davon werden die Lebenshaltungskosten ohne Energie und ohne Kleidung gedeckt.
- Krankenkassenprämien (Kollektivversicherung) und medizinische Grundversorgung werden direkt vom Kanton übernommen. Die Unterbringung erfolgt in kantonalen Sachabgabezentren, wo auch die benötigten Kleidungsstücke abgegeben werden. Die Finanzierung von privatem Wohnraum ist nicht möglich.
- Es werden keine situationsbedingten oder integrationsfördernden Leistungen ausgerichtet.
- Legale Beschäftigung ist nicht möglich.
- Die Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen oder Sprachkursen ist nicht gestattet.

Laut der Untersuchung der Schweizerischen Flüchtlingshilfe über die Nothilfe (Sutter, 2011) gäbe es grosse kantonale und kommunale Unterschiede bei der Unterbringung von Nothilfebeziehenden. Viele von ihnen müssten in prekärsten Wohnverhältnissen ausharren, fernab von jeglicher Infrastruktur. Oft fehlten angemessene hygienische Einrichtungen, vielerorts blieben die Zentren tagsüber geschlossen, oder die Betroffenen würden einfach in Notschlafstellen untergebracht (S. 14 und 15). Insgesamt fehlten auch landesweite, einheitliche Mindeststandards für die Nothilfeleistungen, welche die Deckung der Grundbedürfnisse der Bezügerinnen und Bezüger in ausreichendem Mass gewährleisten würden, um Betroffene vor einer „Bettelexistenz“ zu bewahren (S. 16).

4 Die rechtliche Situation von abgewiesenen Asylsuchenden

Der Ausschluss aus den Strukturen der Asylsozialhilfe ist nur eine schwerwiegende Konsequenz, welche aus der Ablehnung eines Asylgesuchs resultiert. Um die illegale Migration so weit wie möglich einzudämmen, sind bestimmte Sanktionen gegenüber Menschen ohne Aufenthaltsbewilligung in der schweizerischen Gesetzgebung verankert. Trotz allem sind auch abgewiesene Asylsuchende nicht rechtlos, aber nur selten werden sie über ihre Rechte aufgeklärt. Es gestaltet sich für sie ausserdem denkbar schwer, ihre Rechte aufgrund der stark beschränkten finanziellen Mittel wahrzunehmen und durchzusetzen. Dieses Kapitel widmet sich den rechtlichen Rahmenbedingungen des illegalen Aufenthalts von abgewiesenen Asylsuchenden.

4.1 Dauerdelikt illegaler Aufenthalt

Gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. A und Art. 10 AuG sind ausländische Personen nur zu einer Anwesenheit in der Schweiz berechtigt, wenn sie über eine gültige Aufenthaltsbewilligung verfügen oder per Gesetz keine solche benötigen. Abgewiesene Asylsuchende verstossen mit ihrer Verweigerung der Ausreise gegen dieses Gesetz, und zwar jeden Tag ihres illegalen Aufenthalts. Verlässt eine ausreisepflichtige Person das Land innert gesetzter Frist nicht freiwillig, kann sie gemäss Art. 64 Abs. 1 lit. a AuG von den schweizerischen Behörden ausgeschafft werden.

Das Ausländergesetz (AuG) verschärfte im Vergleich zu ANAG die Strafen für illegale Einreise und Aufenthalt. Laut Art. 115 AuG werden die illegale Einreise und der illegale Aufenthalt mit einer Gefängnisstrafe bis zu einem Jahr oder mit entsprechender Geldbusse bestraft. Art. 116 Abs. 1 AuG sieht das gleiche Strafmass für Personen vor, die den rechtswidrigen Aufenthalt bzw. die Einreise erleichtern.

Rechtswidriger Aufenthalt gilt in der Schweiz als Dauerdelikt. Die rechtliche Konstruktion des Dauerdelikts ermöglicht die mehrfache Bestrafung desselben Vergehens. In der Schweiz gilt das Rechtsprinzip „ne bis in idem“, was so viel heisst, dass niemand zweimal für dieselbe Tat verurteilt werden darf. Nun definiert aber ein Bundesgerichtsurteil von 2008 das Vergehen des illegalen Aufenthalts als Ausnahme von diesem Prinzip:

„(...) Das andauernde und ununterbrochene rechtswidrige Verweilen im Lande ist ein Dauerdelikt. Die Verurteilung wegen dieses Delikts bewirkt eine Zäsur. Das Aufrechterhalten des Dauerzustandes nach dem Urteil ist eine selbständige Tat. Der Grundsatz "ne bis in idem" steht einer neuen Verurteilung für die vom ersten Urteil nicht erfassten Tathandlungen nicht entgegen. (...)

Fehlt es nach einem ersten Schuldspruch für eine zweite Verurteilung an einem neuen Tatentschluss, ist bei der Strafzumessung darauf zu achten, dass die Summe der wegen des Dauerdelikts ausgesprochenen Strafen dem Gesamtverschulden angemessen ist und die im Gesetz angedrohte Höchststrafe nicht überschreitet (...)" (Bger, 2008). (Dies bedeutet, dass die Summe der Haftstrafen zwölf Monate nicht übersteigen darf. – Bemerkung der Verfasserin.)

Das Problem dieser Rechtsregelung ist jedoch, dass die meisten Ausreisepflichtigen nicht bloss wegen rechtswidrigen Aufenthalts, sondern auch noch wegen anderer Vergehen, wie illegaler Einreise oder der Verletzung der Ein- und Ausgrenzungsbestimmungen gemäss Art. 74 AuG bestraft werden. Das Bundesgesetz bestimmt, wo sich jemand aufgrund seines Aufenthaltsstatus aufhalten bzw. nicht aufhalten darf.

Der Kanton Basel-Landschaft hält auf seiner Webseite unter der Rubrik „Verwaltungsgerichtsentscheide“ fest:

„(...) die Massnahme der Ein- bzw. Ausgrenzung [greift] auch dann, wenn der Ausländer nicht ausgeschafft werden kann; sie ist indiziert, wenn die Notwendigkeit besteht, ihn von bestimmten Orten fernzuhalten oder ihn zu überwachen. Damit soll öffentlichen Sicherheitsbedürfnissen in Fällen des undurchführbaren Wegweisungsvollzuges weitestgehend Rechnung getragen werden(...). Damit ist bereits angedeutet, dass der Massnahmezweck bei der Ein- und Ausgrenzung weiter gefasst ist als bei der Ausschaffungshaft. Zweck der Haft als freiheitsentziehender Massnahme ist die Sicherstellung der Ausschaffung; auf die Ein- bzw. Ausgrenzung kann hingegen auch aus rein sicherheitspolizeilichen Gründen zurückgegriffen werden. (...)" (Kanton Basel-Landschaft, 1997, Abs. 4, lit. b)

Faktisch bedeutet dies, dass sich betroffene ausreisepflichtige Personen, ohne ein Vergehen begangen zu haben, von bestimmten Orten fernhalten müssen. Die Höchststrafe bei Widerhandlungen beträgt drei Jahre Haft (WOZ, 2011, Abs. 5). In der Summe können diese

Vergehen für illegal Anwesende Gefängnisaufenthalte weit über zwölf Monate bedeuten. Die Durchsetzung von Ein- und Ausgrenzungsbestimmungen gelten als Zwangsmassnahmen - auch Administrativmassnahmen genannt - im Ausländerrecht. Zusammen mit Ausschaffungs-, Vorbereitungs- und Durchsetzungshaft fallen sie nicht unter das Strafrecht und werden somit nicht in die Strafsumme des rechtswidrigen Aufenthalts mit einberechnet (Abs. 6).

Abgewiesene Asylsuchende müssen sich regelmässig, an manchen Orten täglich bei den Nothilfe-Ausrichtungsstellen melden, ansonsten verlieren sie ihren Anspruch auf Nothilfe. Diese Meldepflicht erleichtert es wiederum den Behörden, die Betroffenen zwecks Durchsetzung von Wegweisungsvollzugs-Massnahmen immer wieder in Polizeigewahrsam zu nehmen. Falls Weggewiesene auf die Unterstützung verzichten und „untertauchen“, können die Behörden sie gemäss Art. 47 AsylG polizeilich ausschreiben lassen. Da es für eine Legalisierung mittels Härtefallregelung nach Art. 14 Abs. 2 lit. a und b AsylG vorgeschrieben ist, dass der Aufenthaltsort des Gesuchstellers den Behörden stets bekannt gewesen sein musste, riskieren Betroffene bei der regelmässigen, vorschriftsgemässen Anmeldung die wiederholte Strafe wegen illegalen Aufenthalts. Eine Missachtung der Meldepflicht schmälert dementsprechend ihre Chancen auf Legalisierung.

4.2 Das rechtliche Gehör

Wird eine ausreisepflichtige Person wegen rechtswidrigen Aufenthalts von der Polizei festgenommen und inhaftiert, kann sie oder er gegen die Verurteilung innert dreissig Tagen Beschwerde einreichen.

Die Aussage von Salvatore Pittà von der Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers:

„Zum einen wissen die wenigsten der Verurteilten über ihre Rechte Bescheid. Zum anderen kommt es vor, dass das Urteil der Staatsanwaltschaft sie gar nie erreicht, weil es an die falsche Adresse geschickt wird. Die Betroffenen erfahren also nicht rechtzeitig von ihrer Verurteilung. Meines Erachtens kommt das einer Verletzung des rechtlichen Gehörs nahe.“ (WOZ, 2011, Abs. 12).

Oft scheitert der Rechtsweg daran, dass die Betroffenen aufgrund fehlender Identitätspapiere die an sie versandten Urteile nicht bei der Post abholen können. Es käme jedoch trotzdem vor, dass Betroffene Rekurs einlegten. Da sie aber meistens über keine finanziellen Mittel verfügten, könnten sie bei der Wahrnehmung ihrer Rechte nur auf die unentgeltliche Hilfe von Laien zählen. Ein Rechtsmandat solcher Laien vor Gericht ist seit dem Inkrafttreten der neuen Strafprozessordnung von 2011 nur noch bei Bussen möglich. Der Staat gewährt mittellosen Verurteilten erst ab einem Strafmass von einem Jahr Haft die Möglichkeit der unentgeltlichen Rechtsvertretung (Abs. 13). Den meisten Betroffenen bliebe somit eine angemessene Rechtsvertretung verwehrt, weil sie meistens Haftstrafen von unter einem Jahr erhielten. Anni Lanz, Menschenrechtsaktivistin aus Basel, hält im Artikel der Wochenzeitung fest:

„Meines Erachtens widerspricht dies der Europäischen Menschenrechtskonvention. Diese hält fest, dass sich jeder Mensch von einem Verteidiger oder Beistand seiner Wahl vertreten lassen kann“ (Abs. 13).

4.3 Die arbeitsrechtliche Situation

Art. 43 Abs. 2 AsylG spricht das Arbeitsverbot für abgewiesene Asylsuchende aus, nämlich dass die Bewilligung zur Erwerbstätigkeit nach Ablauf der behördlich gesetzten Ausreisefrist

erlischt. Dieses Verbot gilt auch in dem Fall, wenn ein ausserordentliches Rechtsmittelverfahren eingeleitet und somit der Vollzug der Wegweisung ausgesetzt wurde.

Bei Missachtung des Arbeitsverbots drohen illegalen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern gemäss Art. 115 Abs. 1 lit. c AuG bis zu einem Jahr Freiheitsentzug oder entsprechende Geldbussen. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die Personen ohne Bewilligung beschäftigen, können nach Art. 117 Abs. 1 AuG im gleichen Ausmass bestraft werden. Trotz allem können sich Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, welche ohne Bewilligung beschäftigt werden, bei den Sozialversicherungen registrieren lassen und entsprechend Beiträge einzahlen. Theoretisch ist eine Anmeldung bei den Sozialversicherungen nicht an eine Aufenthaltsbewilligung gebunden. Dieses Arbeitsverhältnis ist dann immer noch ein irreguläres, wird aber in dem Fall als „Grauarbeit“ bezeichnet (Zeugin, 2003, S. 13 und 14). Das Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA) sieht jedoch einen starken Informationsaustausch zwischen den Behörden vor. Art. 11 BGSA definiert eine Reihe von Behörden (u. a. alle Sozialversicherungsbehörden), die zur Zusammenarbeit mit den Kontrollorganen verpflichtet sind. Sie seien nach Art. 12 Abs. 2 lit. b BGSA gegenüber den Migrationsbehörden meldepflichtig, wenn:

„b. (...) [es] sich nicht sogleich ergibt, dass der Aufenthalt der betroffenen Person mit den geltenden Bestimmungen übereinstimmt.“

4.4 Die Möglichkeit der Legalisierung des Aufenthalts mittels Härtefallregelung

Grundsätzlich besteht für abgewiesene Asylsuchende die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen eine „humanitäre Aufenthaltsbewilligung“ zu erlangen, falls ein „schwerwiegenden persönlichen Härtefall“ nach Art. 14 Abs 2 AsylG vorliegt:

„² Der Kanton kann mit Zustimmung des BFM einer ihm nach diesem Gesetz zugewiesenen Person eine Aufenthaltsbewilligung erteilen, wenn:²

- a. die betroffene Person sich seit Einreichung des Asylgesuches mindestens fünf Jahre in der Schweiz aufhält;
- b. der Aufenthaltsort der betroffenen Person den Behörden immer bekannt war;
- c. wegen der fortgeschrittenen Integration ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt; und
- d.³keine Widerrufsgründe nach Artikel 62 des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2005⁴ (AuG) vorliegen.“

Die Kriterien für die Beurteilung eines Härtefalls sind im Art. 31 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) deklariert. Berücksichtigt werden demnach:

- der Integrationsgrad der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers (laut Ziff. 3.2 der Asylweisung 52.1 sind die Indikatoren: Sprache, Arbeitswille, Wille zum Erwerb von Bildung, Teilnahme am Vereinsleben),
- der Leumund (laut Ziffer 3.2 der Asylweisung 52.1 bedeutet dies: klagloses Verhalten, keine erheblichen oder wiederholten strafrechtlichen Verurteilungen),

- die Familienverhältnisse (unter anderem der Zeitpunkt der Einschulung der Kinder oder die Dauer des Schulbesuchs),
- die finanziellen Verhältnisse und die Beschäftigung bzw. die Aussicht darauf,
- die Anwesenheitsdauer in der Schweiz,
- der Gesundheitszustand,
- die Möglichkeiten der Wiedereingliederung im Heimatsstaat.

Beim Betrachten dieser Kriterien fallen folgende Schwierigkeiten auf: Die geforderte Aufenthaltsdauer von fünf Jahren ist wegen der Bestrebungen der Behörden, die Wegweisung der Abgewiesenen so rasch wie möglich zu vollziehen, nur bei wenigen gegeben. Die geforderte sprachliche Integration ist insofern schwierig zu meistern, da abgewiesene Asylsuchende zu keinen staatlich finanzierten Sprachkursen zugelassen sind und aufgrund ihrer finanziellen Bedürftigkeit auch keine privaten Sprachkurse bezahlen können. Aufgrund des Arbeitsverbots und des Ausschlusses aus Beschäftigungsprogrammen haben sie keine Perspektive auf eine berufliche Integration. Finden sie trotz allen Schwierigkeiten Schwarzarbeit, drohen ihnen bei Kontrollen hohe Geldbussen und Inhaftierung. Und ein guter Leumund ist schon aufgrund der wiederholten Verurteilungen wegen illegalen Aufenthalts sehr schwierig vorzuweisen.

Eine weitere Hürde bei Härtefallgesuchen ist, dass für die Beurteilung des Gesuchs laut Art. 14 Abs. 2 AsylG erstinstanzlich die jeweiligen Zuweisungskantone zuständig sind. Bis heute gibt es jedoch keine einheitliche Praxis unter den Kantonen bezüglich der Überprüfung eines Härtefalls. Aus diesem Grund gibt es heute bei der Handhabung extrem grosse Kantonale Unterschiede, wie die folgende Tabelle aufzeigt:

Gutheissungen Härtefallregelungen vom 1.1.2008 bis 31.12.2008

	Verfahren abgeschlossen, Art. 14 AsylG	Verfahren hängig, Art.14 AsylG	Vorläufige Aufnahme, Art. 84 AuG	Ohne Angabe	Total
AG	9	1	226	3	239
AR	0	0	11	0	11
BE	97	17	336	4	454
BL	11	7	107	3	128
BS	2	0	54	7	63
FR	49	11	111	3	174
GE	130	33	315	33	511
GL	0	0	9	0	9
GR	0	2	120	4	126
JU	18	1	19	3	41
LU	7	7	71	0	85
NE	44	16	162	13	235
NW	1	0	11	0	12
OW	0	0	11	0	11

SG	17	7	169	1	194
SH	1	1	33	0	35
SO	2	9	106	1	118
SZ	1	0	46	1	48
TG	3	0	64	2	69
TI	18	6	57	15	96
UR	0	0	3	0	3
VD	196	70	407	31	704
VS	32	4	104	7	147
ZG	4	1	35	1	41
ZH	7	3	544	13	567
Total	649	196	3132	145	4122

Abbildung 1. Gutheissungen Härtefallregelungen 2008. Nach Baur, 2009, S. 8.

Ein Härtefallgesuch wird erst dann an das BFM weitergeleitet, wenn es vom zuständigen Kanton geprüft und gutgeheissen wurde. Gemäss Art. 14 Abs. 4 AsylG hat die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller erst dann die Möglichkeit, gegen einen allfälligen negativen Entscheid Beschwerde einzulegen, wenn das Gesuch bereits beim BFM zur Überprüfung vorgelegt wurde. Gegen das Nichteintreten oder die Ablehnung auf kantonaler Ebene kann sie oder er keinen Rekurs einlegen.

Asylsuchende werden im Rahmen ihres Asylverfahrens einem Kanton zugewiesen, in dem sie dann verbleiben müssen, bis ihr Verfahren abgeschlossen ist bzw. ihre Wegweisung vollzogen wurde. Auf die Zuweisung zu einem bestimmten Kanton können sie keinen Einfluss nehmen. Betrachtet man die grosszügige bzw. restriktive Handhabung der Härtefallregelung in den verschiedenen Kantonen, kommt die Zuweisung zu einem Kanton für die Betroffenen einem Lotteriespiel mit schwerwiegenden zukünftigen Konsequenzen gleich. Der Bericht der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (Baur, 2009) kritisiert diese Praxis als stossend:

„Unterschiede dieser Grössenordnung sind trotz der föderalistischen Struktur unseres Landes mit den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und Chancengleichheit kaum zu vereinbaren.“ (S. 7)

4.5 Die Rückkehrhilfe

Abgewiesene Asylsuchende können gemäss Art. 93 AsylG die Rückkehrhilfe in Anspruch nehmen, falls sie sich dazu entschliessen, freiwillig auszureisen. Im Art. 93 Abs. 1 AsylG sind die möglichen Leistungen, welche vom Bund finanziert werden, deklariert:

„(...)

c. vollständige oder teilweise Finanzierung von Programmen im Heimat-, Herkunfts- oder Drittstaat zur Erleichterung und Durchführung der Rückkehr, der Rückführung und der Reintegration (Programme im Ausland);

d. finanzielle Unterstützung im Einzelfall zur Erleichterung der Eingliederung oder zur befristeten medizinischen Betreuung im Heimat-, Herkunfts- oder Drittstaat.“

Die Rückkehrhilfe steht abgewiesenen Asylsuchenden oder aber auch anerkannten Flüchtlingen offen. Sie soll Anreiz für die freiwillige Ausreise schaffen und der illegalen Migration präventiv entgegenwirken. Verweigert wird sie, wenn die oder der Betroffene straffällig geworden ist oder sich während des Asylverfahrens missbräuchlich verhalten hat. Das Bundesamt für Migration setzt die Rückkehrhilfe in Kooperation mit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und den zuständigen kantonalen Stellen und Hilfswerken um (BFM, 2013).

Die Rückkehrhilfe kann im Rahmen eines Länderprojekts für bestimmte Personengruppen oder auch individuell gewährt werden. Auch für Personen mit Nichteintretensentscheiden in einem „Dublin-Verfahren“ steht die Rückkehrhilfe ins Heimatland offen, sofern ihre Überstellung in den betreffenden Drittstaat noch nicht eingeleitet wurde. Wurden sie bereits in Ausschaffungshaft genommen, wird bei einer freiwilligen Rückkehr ins Heimatland lediglich die Rückreise finanziert (BFM, 2014).

Laut Punkt 4.2 der Weisung zur Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe zum Asylgesetz (2008) variiert die Höhe der individuellen Rückkehrhilfe für die verschiedenen Personengruppen im Asylbereich zwischen 250 Franken pro Person im Minimum und 5000 Franken im Maximum bei Härtefällen. Auf die Gesamtdauer des Aufenthalts in der Schweiz und auf den Verfahrensstatus im Asylverfahren wird Rücksicht genommen.

Neben der Unterstützung der Rückkehrhilfe werden auch die einbezahlten Beiträge der AHV bei der Ausreise rückerstattet, sofern die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer mindestens ein volles Jahr lang Beiträge einbezahlt hat und mit dem Herkunftsland kein Sozialversicherungsabkommen besteht. Auch Beiträge aus „Grauarbeit“ werden einberechnet. Beiträge der IV werden nicht rückerstattet. Eine Auszahlung ist nicht möglich, sofern noch der Ehepartner und/oder Kinder der Bezügerin oder des Bezügers in der Schweiz wohnhaft bleiben (BFM, 2010e, S. 14 und 15).

5 Die Auswirkungen der Nothilferegelung

Das Leben in der Illegalität bringt nachgewiesen zahlreiche rechtliche und finanzielle Probleme mit sich. Von einem System abhängig zu sein, welches die existenziellen Bedürfnisse kaum zu decken vermag und diese bescheidene Unterstützung auch noch an strenge Auflagen und Kontrollen knüpft, bleibt nicht ohne Spuren auf die physische und psychische Verfassung der Betroffenen.

5.1 Die alltägliche Nothilfepraxis und ihre Folgen auf die Betroffenen

Amnesty International Schweiz hat das alltägliche Leben in einem Nothilfe-Zentrum in Zürich-Altstätten unter die Lupe genommen. In einem Kurzbericht mit dem Titel „Elend made in Switzerland“ berichten die Verfasser über die direkten Auswirkungen der Nothilfe auf die persönlichen Schicksale der Betroffenen (Amnesty, 2011a).

Das beschriebene Alltagsleben stehe exemplarisch für die meisten Sachabgabe- oder Nothilfezentren in der Schweiz. Wie viele andere dieser Zentren befinde sich auch diese Notunterkunft am Rande der Stadt, fernab der Wohnquartiere der einheimischen Bevölkerung. Die Autobahn sei nur wenige Meter entfernt, die Abgase und der Lärm seien allgegenwärtig. Das Gebäude bestehe aus Rohholzbaracken, sei schlecht beheizt und

bekomme nur wenig Tageslicht. Im Zentrum lebten 90 ausreisepflichtige Menschen auf engstem Raum zusammen: Alleinstehende sowie Familien mit Kindern.

Im Zentrum gebe es weder eine Tagesstruktur noch irgendwelche Beschäftigungsmöglichkeiten. Der Kanton Zürich verpflichte einen Teil der Betroffenen (hauptsächlich alleinstehende Männer), jede Woche in eine andere Wohnunterkunft des Kantons zu wechseln. Diese Massnahmen bedeuteten einen beträchtlichen Zusatzaufwand, würden jedoch trotzdem umgesetzt. Reto Weber, der Leiter der Unterkunft, schlussfolgert:

„Ich habe nicht den Auftrag, Menschen zu plagen, und ich mache das auch nicht. Aber insgesamt ist die Nothilfe ganz klar ein System zur Vergraulung. Viele Weisungen im Alltag der Nothilfe lassen sich nur so erklären.“ (S. 1, Abs. 3)

Sechs der insgesamt 200 Menschen, die in 2010 in der Notunterkunft wohnten, seien freiwillig aus der Schweiz ausgewandert. Viele der Verbleibenden seien verhaftet worden oder „untergetaucht“. Die Möglichkeit des „Untertauchens“ stehe jedoch vor allem alleinstehenden und flexiblen Asylsuchenden offen. Familien mit mehreren Kindern, ältere oder gesundheitlich angeschlagene Menschen seien eher gezwungen, sich den engen Vorschriften der Nothilfe-Regelung zu fügen.

Im Gegensatz zu den Regelungen diverser Kantone verlange der Kanton Zürich von den Nothilfe-Bezügern nicht die permanente Anwesenheit in der Notunterkunft. Viele würden versuchen, eine Übernachtungsmöglichkeit ausserhalb der Zentren zu finden, sei es bei Bekannten oder in besetzten Häusern. Mit dieser Mittellösung würden sie die täglich abgegebenen Einkaufsgutscheine nicht verlieren und könnten zumindest der im Zentrum allgegenwärtigen Trostlosigkeit entkommen. Den Behörden sei es scheinbar recht so: je weniger Zentrumseinwohner, desto weniger Konflikte in den Unterkünften.

Regelmässig würden Bewohnerinnen und Bewohner der Zentren vor der „Haustür“ von der Polizei festgenommen. Inhaftierungen von 48 Stunden ohne Strafuntersuchung oder Anordnung zur Ausschaffungshaft hätten die meisten von ihnen schon erlebt. Ihnen werfe man das Delikt des illegalen Aufenthalts vor. Einige seien bereits mehrere Male von der Polizei mitgenommen worden. Die Menschen sollen spüren, dass ihre andauernde Anwesenheit nicht erwünscht ist.

Ein weiterer Bericht von Amnesty (2011b) beschreibt ähnliche Verhältnisse in anderen Kantonen. Im Kanton Bern müssten sich Betroffene mehrmals täglich bei der Zentrumsleitung melden und dürften die Unterkunft nur an Wochenenden verlassen. Im Kanton Graubünden seien die Nothilfebezüger verpflichtet, zweimal pro Tag eine Anwesenheitsliste zu unterschreiben, das unerlaubte Verlassen der Unterkunft sei nicht gestattet. Bei Missachtung dieser Vorschrift würden die Betroffenen ihr Anrecht auf Nothilfe verlieren und müssten sie mit beträchtlichem bürokratischem Aufwand neu beantragen.

Mit der Unterstützung von Solidarité sans frontières realisierte das Medienkollektiv „a-films“ einen 25-minütigen Kurzfilm mit dem Titel „Abgeschreckt, aber noch da“ (2011). Im Film erzählen drei Betroffene von ihrer sozialen Realität. Der Film veranschaulicht die hoffnungslose Situation von Nothilfebeziehenden auf eindrückliche Weise, zeigt den materiellen und psychischen Druck auf, dem sie tagtäglich ausgesetzt sind.

Laut Aussagen der Betroffenen im Film reiche die Nothilfe kaum aus, um die nötigsten täglichen Lebensmittel zu decken. Sie müssten sich täglich entscheiden, ob sie sich Milch, Früchte oder doch lieber Seife, Shampoo, Zahnpaste kaufen. Fleisch, Prepaid-Karten für

Handys, Fahrkarten für öffentliche Verkehrsmittel seien für sie kaum erschwingliche Luxusgüter. Kürzere Distanzen würden wenn möglich zu Fuss bewältigt, für längere Fahrten riskiere man eine Busse, und damit auch eine spätere Inhaftierung, da man weder die Fahrkarte noch die Strafe wegen des Schwarzfahrens bezahlen könne. Und mit jeder Strafe und Inhaftierung wachse das Risiko der Beschleunigung des Ausschaffungsverfahrens.

Viele der Notunterkünfte seien tagsüber geschlossen, so dass die Bewohner den ganzen Tag ausserhalb verbringen müssten. Im Winter sei es sowieso schon wegen der Kälte schwierig, und ohne Geld könne man fast nirgendwo länger verweilen. Auch das Verzichten auf warme Mahlzeiten sei auf Dauer schmerzlich, da man in vielen Unterkünften nicht kochen dürfe. Morgens warte häufig die Polizei vor der Haustür und führe Ausweiskontrollen durch, wohlwissend, dass die Bewohnerinnen und Bewohner über keine Aufenthaltsbewilligung verfügen. Einer der Betroffenen bezeichnet diese Kontrollen als „Psychoterror“. Er habe ständig Angst vor der Zukunft, er fühle, wie seine physischen und mentalen Fähigkeiten stetig abnehmen.

Ein Bewohner der Notunterkunft in Kempththal hält fest:

„Die kritische Situation, in der ich lebe, bewegt mich nicht zur Rückkehr. Was mich zur Rückkehr bewegt, ist einzig die Lage in meinem Heimatland. Wenn die Dinge dort sich bessern und ändern, habe ich keinen Grund mehr, hierzubleiben. Aber bis dann brauche ich Schutz. Eine Person, die für eine kurze Zeit um Schutz bittet, muss man nicht wie einen Abfallsack herumstossen. Das Nothilfe-Regime produziert depressive Menschen. Frustration ist eine der übelsten Krankheiten, die es gibt.“ (a-films, 2011).

5.2 Kinder in ausreisepflichtigen Familien

Rechtlich gesehen ist die Schweiz an die UNO-Kinderrechtskonvention, die sie im Jahr 1997 ratifizierte, gebunden:

„Art. 2

- (1) Die Vertragsstaaten achten die in diesem Übereinkommen festgelegten Rechte und gewährleisten sie jedem ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Kind ohne jede Diskriminierung unabhängig von der Rasse, der Hautfarbe, dem Geschlecht, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen, ethnischen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, einer Behinderung, der Geburt oder des sonstigen Status des Kindes, seiner Eltern oder seines Vormunds.
- (2) Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Massnahmen, um sicherzustellen, dass das Kind vor allen Formen der Diskriminierung oder Bestrafung wegen des Status, der Tätigkeiten, der Meinungsäusserungen oder der Weltanschauung seiner Eltern, seines Vormunds oder seiner Familienangehörigen geschützt wird.

Art. 28

- b) Die Entwicklung verschiedener Formen der weiterführenden Schulen allgemein bildender und berufsbildender Art fördern, sie allen Kindern verfügbar und zugänglich machen (...)

Die jüngste Untersuchung der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (Sutter, 2011) zu den Nothilfepraktiken ausgewählter Kantone kommt zu alarmierenden Ergebnissen. In diversen Kantonen würde nicht auf eine kindergerechte Unterbringung geachtet, Kinder von ausreisepflichtigen Familien müssten in abgelegenen, isolierten Barackensiedlungen oder unterirdischen Notunterkünften mit minimaler Infrastruktur leben. Täglich müssten sie Polizeirazzien oder handgreifliche Auseinandersetzungen mit ansehen. Auf die Schutzbedürfnisse von alleinerziehenden Müttern mit kleinen Kindern werde nicht

eingegangen. Es käme vor, dass alleinerziehende Mütter wegen illegalen Aufenthalts für mehrere Monate inhaftiert und von ihren Kleinkindern getrennt würden. Einige Kantone drohten sogar mit getrennter Ausschaffung von Familienmitgliedern: Die Einheit der Familie würde missachtet. Auch bei der kindergerechten Ernährung mangle es an allen Ecken und Enden, die gewährten Geldbeträge reichten nicht aus, um die Familie mit gesunden Lebensmitteln zu versorgen. Damit sich Familien für Kleinkinder Windeln oder Babynahrung leisten können, müssten sie schmerzliche Verzichte beim sonstigen Alltagsbedarf in Kauf nehmen. Da nur die medizinische Notfallversorgung gewährleistet werde, käme es vor, dass in der Schweiz reguläre Schutzimpfungen für Kinder von den Behörden nicht bezahlt würden (S. 10 - 13).

Das Absolvieren der obligatorischen Schulzeit werde während des illegalen Aufenthalts in der Schweiz in einigen Kantonen und Gemeinden nicht ausreichend gewährleistet. Im Kanton Bern etwa hätte sich die Gemeinde Gampelen in 2009 geweigert, zwei schulpflichtige Kinder aus einer nothilfebeziehenden Familie einzuschulen. Ähnlich wäre es einigen Kindern aus dem Sachabgabezentrum Kappelen ergangen. Im Ausreisezentrum Flüeli des Kantons Graubünden hätte es ein besonders stossendes Beispiel gegeben:

„Im Ausreisezentrum Flüeli in Valzeina (Graubünden) lebte eine Mutter mit vier Kindern aus Syrien (der Vater befand sich im Ausschaffungsgefängnis in Chur). Beim Kindergartenbesuch des ältesten Kindes gab es Probleme. Obwohl der zuständige Schulverband bereit war, das Mädchen in den Kindergarten in Grüşch aufzunehmen, weigerte sich das Amt für Polizeiwesen und Zivilrecht (APZ), die Fahrtkosten zu übernehmen, und verwies dabei auf das fehlende Kindergartenobligatorium in Graubünden. Nur weil das Solidaritätsnetz Ostschweiz den Schulbus bezahlt hat und mehrere Menschen sich die Aufgabe teilten, das Kind jeweils zum Bus nach Valzeina und zurück zu begleiten, konnte es den Kindergarten besuchen.“ (S. 13)

Nach dem Abschluss der obligatorischen Schulbildung bleibt den Kindern aus ausreisepflichtigen Familien der weitere Bildungsweg weitgehend versperrt. Dass einige von ihnen das Gymnasium besuchen oder gar Bildungsangebote auf Hochschulstufe in Anspruch nehmen dürfen, ist eher die Ausnahme.

Der Genfer CVP-Politiker Luc Barthassat stellte dem Nationalrat Anfang 2010 in seiner Motion eine Lösung vor, welche den Kindern von Papierlosen den Zugang zur Berufsbildung ermöglichen sollte. Nationalrat wie Ständerat stimmten dem Vorstoss zu. Der Bundesrat wurde dementsprechend beauftragt, eine entsprechende Gesetzesänderung auszuarbeiten (NZZ, 2010a). Im Oktober gleichen Jahres erklärte jedoch die Staatspolitische Kommission (SPK-NR) des Nationalrates, dass sie keine Verbesserung der Situation von papierlosen Jugendlichen wünscht. Trotz bestehenden Auftrags an den Bundesrat besteht keine genügend starke und entschlossene politische Basis, die die Realisierung dieser Vorstösse durchzusetzen in der Lage wäre (NZZ, 2010b).

Welche Konsequenzen der Nothilfe-Regelung erleben die Kinder der betroffenen Familien?

In den meisten Fällen fehlt den Kindern das Familiennetz, vorhandene Verwandtenstrukturen können durch die stark eingeschränkte geographische Mobilität nicht oder nur sehr eingeschränkt genutzt werden. Die Trostlosigkeit aufgrund fehlender Zukunftsperspektiven und geringer sozialer Ressourcen ist eine schwer zu ertragende Last für Eltern und Kinder. Dazu kommen die regelmässig durchgeführten Sanktionen seitens der Behörden. Schikanen gegenüber den Eltern, die von den Kindern miterlebt werden, können Traumata auslösen. Die Wahrnehmung des eigenen Daseins als permanente Aussenseiter und als Objekte wiederkehrender Diskriminierungen hinterlässt tiefe seelische Wunden. Das Fehlen stabiler

und verlässlicher Strukturen und das Erleben der andauernden Angst und Unsicherheit können schwerwiegende Konsequenzen für die Entwicklung dieser Kinder haben (Beushausen, 2013, S. 196).

5.3 Die gesundheitliche Situation von Nothilfebeziehenden

Abgewiesene Asylsuchende im Nothilfesystem erhalten lediglich die medizinische Notversorgung. In den meisten Zentren müssen sich Betroffene beim Betreuungspersonal melden, wenn sie ein gesundheitliches Problem haben, welches dann darüber entscheidet, ob eine ärztliche Behandlung im konkreten Fall angezeigt ist. Die meisten Betreuenden dieser Zentren sind gar nicht oder ungenügend medizinisch geschult (Sutter, 2011, S. 12). Fehleinschätzungen von Symptomen und Beschwerden könnten dazu führen, dass ernsthafte Erkrankungen nicht rechtzeitig erkannt und behandelt werden. Laut der Untersuchung der Schweizerischen Flüchtlingshilfe seien viele der Betroffenen nicht einmal darüber aufgeklärt, dass sie laut Art. 3 KVG, Art. 1 KVV und Art. 82a AsylG krankenversichert sind und daher medizinische Behandlung in Anspruch nehmen können. Obwohl diese Gesetze klar vorschreiben, dass Nothilfebeziehende nicht aus der obligatorischen Grundversicherung der Krankenkassen ausgeschlossen werden dürfen, belassen nur wenige Kantone die ihnen zugewiesenen Nothilfebezüglerinnen und Nothilfebezügler in der individuellen Krankenversicherung. Stattdessen werden vielerorts Kollektivlösungen bevorzugt, eine einheitliche Regelung wird trotz der Empfehlung des SODK (2007, S. 6) nicht praktiziert (Sutter, 2011, S. 12).

Abgewiesenen Asylsuchenden mit schwerwiegenden Erkrankungen könnte laut Art. 83 Abs. 4 AsylG eine vorläufige Aufnahme erteilt werden. Trotzdem kommt es häufig vor, dass Betroffene vom Staat weiterhin in den Nothilfestrukturen behalten werden, obwohl sie im Falle einer Rückführung ins Heimatland keine ausreichende medizinische Versorgung zu erwarten hätten (S. 9).

Sowohl die Verfasser einer staatlich angelegten Studie über die Langzeitnothilfe (Bolliger/Féraud, 2010, S. 29, 103 und 112) wie auch deren Kritiker (Amnesty, 2011b) sind sich darüber einig, dass der Gesundheitszustand der Langzeitbeziehenden in der Nothilfe besonders in psychischer Hinsicht prekär ist. Die Betroffenen führen ein isoliertes Leben am Rande der Gesellschaft und werden tagtäglich mit deren Ablehnung konfrontiert. In den meisten Unterkünften sind sie aufgrund fehlender Tagestruktur und Arbeitsverbots zu lähmender Untätigkeit gezwungen. Bedingt durch geographische Isolation und fehlende finanzielle Ressourcen werden die soziale Teilhabe und jegliche Art von Integration verunmöglicht. Ausserdem müssen diese Menschen in ständiger Furcht vor behördlichen Massnahmen und Ausschaffung leben. Die Angst vor den Konsequenzen der Ausschaffung im Heimatland kommt noch dazu. Viele von ihnen sind noch von ihrer Flucht traumatisiert und haben mit psychischen und psychosomatischen Folgeerkrankungen zu kämpfen.

Laut dem Bericht von Amnesty (Amnesty, 2011b) haben sich die Kosten der Nothilfe in 2009 gegenüber dem Vorjahr verdreifacht. Dies sei unter anderem auf die deutlich gestiegenen Gesundheitskosten zurückzuführen. Nicht verwundert über diese Entwicklung zeigt sich Patrick Bodenmann, verantwortlicher Arzt für die Abteilung „Gefährdete Bevölkerungsgruppen“ am Universitätsspital Lausanne.

„Die Verschärfung des Gesetzes zeigt sich auch in einer Verwahrlosung der Lebensbedingungen der Betroffenen. Das bleibt nicht ohne Einfluss auf deren psychische Gesundheit. Unsere Untersuchung hat gezeigt, dass 40% der abgewiesenen Asylsuchenden an schweren Depressionen leiden. Das ist enorm

hoch, wenn man bedenkt, dass es sich hier um eine verhältnismässig junge Bevölkerungsgruppe handelt.“ (S. 2).

Die Ergebnisse dieser Studien deuten insgesamt darauf hin, dass ein grosser Teil der gesundheitlichen Probleme von Nothilfebezügern als Folge der Nothilfemassnahmen zu sehen ist. Sanches-Mazas beschreibt die Auswirkungen der Abhängigkeit von Nothilfestrukturen wie folgt:

„Solche Menschen ohne Bewilligung, die erfahren einen sozialen Tod. Das ist wie mit Demenzkranken. Sie verlieren ihre Persönlichkeit, sie erniedrigen sich, sie sind total abhängig von andern und darum akzeptieren sie alles, was man ihnen sagt. Sie führen ein völlig fremdbestimmtes Leben. Und sie isolieren sich.“(Sanches-Mazas et al., zitiert durch Sutter, 2011, S. 6.).

Die soziale Isolation und die fehlenden sozialen Netzwerke sind laut Beushausen (2013) als Ursprung vieler gesundheitlicher Probleme zu deuten. Für den Menschen als soziales Wesen ist der bedeutendste Faktor für die Gesundheit die Qualität der Einbindung in die sozialen Netzwerke. Beushausen spricht in Analogie zum biologischen Schutz- und Immunsystem vom sozialen Netzwerk als dem sozialen Immunsystem eines Menschen (S. 197). Die Unterstützung tragender sozialer Netzwerke wird in verschiedenen Formen gewährt, unter anderem werden emotionale Unterstützung, Hilfe beim Lösen von Problemen, praktische Unterstützung (wie Pflege u. a.), soziale Integration und Stressreduktion genannt (S. 198).

Wenn Erkenntnisse über die gesundheitserhaltende Funktionen solcher sozialer Strukturen wie auch über die Konsequenzen bei deren Fehlen vorliegen, bedeutet dies, dass bei der Abschottung von Nothilfebeziehenden von ihrer sozialen Umwelt eine physische und psychische Verwahrlosung von Betroffenen seitens der Behörden bewusst in Kauf genommen wird. Diese Tatsache ist nicht nur eine schwere Missachtung der Menschenwürde dieser Personen. Es lässt sich auch nicht logisch erklären, wieso die Behörden massiv steigende Kosten in der Gesundheitsversorgung von Nothilfebeziehenden (BFM, 2012c) in Kauf nehmen, wenn diese Regelung einst unter anderem als kostensenkende Massnahme im Asylwesen angedacht gewesen war. Wie die Behörden ihre Nothilfe-Strategie beurteilen und welche Entwicklung sie in diesem System anstreben, wird im nächsten Kapitel aufgezeigt.

6 Beurteilung des Nothilfesystems aus staatlicher Perspektive

Der Bund beschäftigt sich seit dem Inkrafttreten des revidierten Asylgesetzes in 2008 mit den Auswirkungen des Sozialhilfestopps für abgewiesene Asylsuchende. Ein Monitoring-Verfahren wurde erschaffen, mit dem die bundesweit gesammelten statistischen Daten im Bereich der Nothilfe analysiert und in einem Schlussbericht periodisch ausgewertet werden. Das Ziel dieser Analyse ist einerseits die Überprüfung der politisch beschlossenen Strategie, für abgewiesene Asylsuchende genügend Anreize für eine Ausreise zu bieten. Andererseits dient das Monitoring dazu, bestehende Massnahmen im Asylverfahren und im Wegweisungsvollzug auf ihre Wirksamkeit zu untersuchen und, wenn nötig, das Vorgehen zu korrigieren. Ein zentraler Aspekt ist die Überprüfung der Kostenentwicklung in der Nothilfe. Das Monitoring wird vom Bundesamt für Migration, von der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren (KKJPD) sowie von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) zusammengeführt (BFM, 2012b).

Der letzte veröffentlichte Bericht stammt aus der Berichtsperiode 2011. Er liefert detaillierte Informationen zur Bezugsdauer der Nothilfe, zu neuen und bestehenden Fällen, zu den verursachten Kosten, sowie zu den persönlichen Hintergründen der Bezüger, wie Geschlecht, Alter, Familienstatus, Staatsangehörigkeit, Wegweisungsgrund (BFM, 2012c, S. 3 - 16 ff.).

Die nachfolgende Grafik über die Entwicklung der Anzahl der Beziehenden in der Gesamtbeobachtungsperiode von 2008 bis 2011 zeigt die Fallzahlen pro Quartal auf:

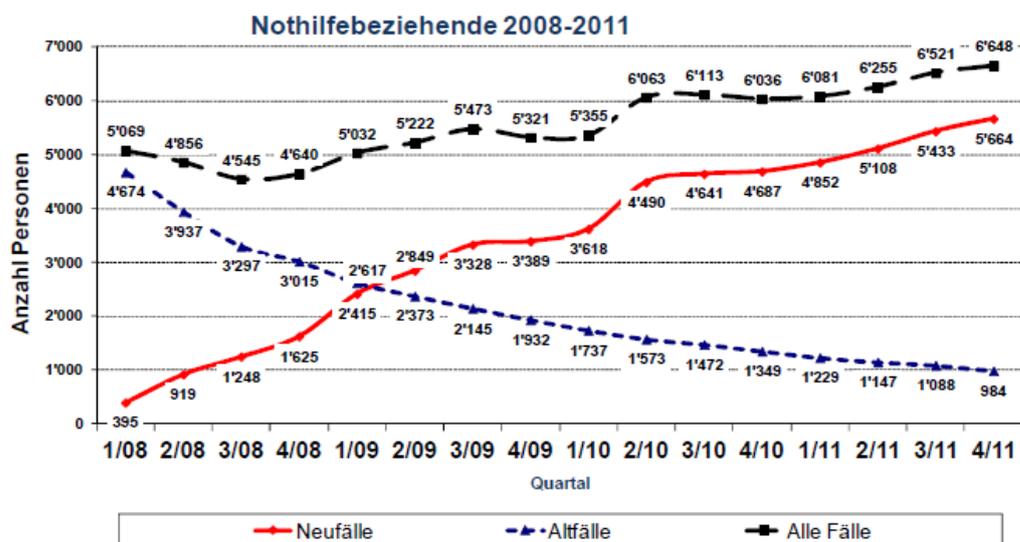


Abbildung 2. Nothilfebeziehende 2008 – 2011. BFM, 2012c, S. 5

Der Abschlussbericht von 2011 kommt zum Schluss, dass die Anzahl der Nothilfebeziehenden in der Berichtsperiode stetig zunahm. Im Vergleich zu der Berichtsperiode 2010 stellt er eine Zunahme von knapp 21 % fest. Parallel dazu nahm die Anzahl der Nichteintretensentscheide und rechtskräftiger Ablehnungen im Durchschnitt um 23 % zu. Dies drückt den Zuwachs der nothilfeberechtigten Personen aus.

Die durchschnittliche Bezugsdauer betrug in der Berichtsperiode 2011 115 Tage, seit Anfang bis Ende der Beobachtungsperiode (1. Januar 2008 bis 31. Dezember 2011) betrug sie im Durchschnitt 165 Tage.

Der durchschnittliche Kostenanteil der Nothilfe betrug in 2011 pro Person und pro Tag 48 Franken. In der Gesamtbeobachtungsperiode belief sich der durchschnittliche Kostenanteil auf 46 Franken. Die Verfasser halten fest, dass sich der Anstieg der Kosten durch höhere Gesundheitskosten sowie durch höhere Unterbringungskosten erklären liesse.

Zu den personalen Eckdaten der Beziehenden: 52 % der Beziehenden waren zwischen 18 und 29 Jahre alt, jünger als diese Gruppe waren 15 %. 23 % der Betroffenen waren zwischen 30 und 39 Jahre alt, älter als 40 Jahre lediglich 9 %. 79 % der Beziehenden waren männlich, 21 % weiblich.

Der prozentuale Anteil von Personen, die als Langzeitbeziehende gelten, betrug in der Gesamtbeobachtungsperiode 36 %. Als Langzeitbeziehende gelten Nothilfebeziehende oder

Nothilfeberechtigte, die mindestens seit vier vorangehenden Quartalen als solche gelten. Seit dem vierten Quartal 2010 ist ihre Zahl um 43 % angestiegen.

Zu den personalen Eckdaten der Langzeitbeziehenden: Die über 40-Jährigen machten mit 42 % die grösste Gruppe aus, gefolgt von den unter 17-Jährigen mit 38 %. Frauen wiesen mit 42 % den grösseren Anteil aus als Männer (34 %).

In der Berichtsperiode von 2011 verliessen 30 % der Personen, die in 2011 Nothilfe bezogen, kontrolliert das Land.

Der Bericht stellt fest, dass unter den kontrolliert Ausreisenden den grössten Anteil die sogenannten „Dublin-Fälle“ (Nichteintretensfälle aufgrund der Einreise über einen Staat des Schengen-Dublin-Abkommens) ausmachten. Ihr Anteil stieg gegenüber dem Vorjahr um 17 % an. Der hohe Anteil von Dublin-Fällen bei den Nothilfebeziehenden bewirke, dass die durchschnittliche Bezugsdauer tiefer ausfalle, da diese Personen früher ausreisten. Auf Dauer soll diese Tendenz zu einer Stabilisierung der verursachten Nothilfekosten führen, da mit der kürzeren Bezugsdauer die effektiv anfallenden Kosten tiefer ausfallen würden.

Eine Studie zum Thema „Langzeitbezug in der Nothilfe“, gestützt auf die Daten des Monitorings wurde im Zeitraum zwischen Dezember 2009 und Mai 2010 von der Büro Vatter AG, Politikforschung und -beratung durchgeführt (Bolliger/Féraud, 2010). Eine unverschleierte Zielsetzung der Nothilfe-Regelung liegt darin, die abgewiesenen Asylsuchenden zu einer raschen Ausreise zu bewegen. Die Studie kam diesbezüglich zu folgendem Fazit:

„Der Sozialhilfestopp und seine Ausdehnung per 1.1.2008, dessen Ziel es war, weggewiesene Asylsuchende durch eine unattraktive Gestaltung ihres Aufenthalts in der Schweiz verstärkt zur selbständigen Ausreise zu bewegen, hat den dauerhaften Verbleib einer Minderheit der Weggewiesenen in der Schweiz nicht verhindert. Für diese Personen stellt die Nothilfe die weniger abschreckende Option dar, als die Rückkehr in die Heimat. Die Behörden müssen sich somit heute darauf einstellen, dass eine nicht zu vernachlässigende Anzahl Weggewiesener teilweise über mehrere Jahre Nothilfe bezieht (...)“ (S. 6)

Der Fachausschuss Asylverfahren und Unterbringung verarbeitete die gesammelten Daten im Bereich des Langzeitbezugs in einem eigenen Schlussbericht (BFM, 2012d). Die Verfasser halten fest:

„Die Kantone, namentlich diejenigen mit grösseren Agglomerationsgemeinden, berichten aber von einem konstanten Anstieg von Personen, die trotz Nothilfe im Land verbleiben und sich als resistent gegenüber den verschiedenen behördlichen Massnahmen erweisen (...)“ (S. 5).

Als Fazit werden Massnahmen vorgeschlagen, welche die ohnehin repressive Behördenstrategie noch weiter verschärfen sollten (S. 6 - 26 ff.):

- weitere Sanktionsmöglichkeiten im Wegweisungsvollzug,
- die Ausrichtung der Nothilfe soll von der Wegweisungsvollzugs-Behörde erfolgen (verstärkte Kontrolle),
- noch mehr Haftplätze für Weggewiesene sowie erhöhte Polizeikapazität bei Ausschaffungen,
- erhöhte Häufigkeit der Präsenzkontrollen der Nothilfebeziehenden zur besseren Kontrolle des Verbleibs,
- das Angebot der Rückkehrhilfe soll für die Betroffenen permanent sichtbar sein,
- der Übergang von Sozialhilfe zu Nothilfe soll für Betroffene deutlich spürbar sein,

- die Härtefallregelung soll für Weggewiesene, die ihre Wegweisung aus eigenem Verschulden verunmöglichen, nicht zugänglich sein.

Der Bericht hinterfragt die Effektivität der Nothilfe-Regelung nicht grundsätzlich, sondern sieht die Lösung von noch bestehenden Problemen in der Verschärfung der Massnahmen, die insgesamt die Anreize zum illegalen Verbleib in der Schweiz weiter senken sollten. Für den Umgang mit der offensichtlich „sanktionsresistenten“ Gruppe von Langzeitbeziehenden soll eine eigene Strategie entwickelt werden (S. 25). In welche Richtung diese Strategie weisen soll, lässt der Bericht jedoch offen.

7 Kritik an der Behördenpolitik und -praxis

Eine im Februar 2011 von Amnesty International Schweiz, der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, Solidarité sans frontières und der Schweizerischen Beobachtungsstelle für Asyl und Ausländerrecht gemeinsam lancierte Kampagne „Nothilfe-Regime: Eine Sackgasse für alle“ (SOSF, 2011) kommt zum Schluss, dass die „Abschreckungsstrategie“ des Nothilfe-Systems ihre Ziele verfehlt habe. Mit der Nothilfe-Regelung würde die Menschenwürde der Betroffenen systematisch verletzt. Andererseits verfehlten die Behörden ihr Ziel, die abgewiesenen Asylsuchenden aus dem Land zu vertreiben. Stattdessen würden auf Kosten der Menschenrechte hohe Verwaltungskosten verursacht.

Der bereits erwähnte Bericht von Amnesty International Schweiz (Amnesty, 2011b) über behördliche Schikanen gegenüber Betroffenen kritisiert die vom BFM in Auftrag gegebene und vom privaten Politikforschungsbüro durchgeführte Untersuchung (Bolliger/Féraud, 2010) über die Nothilfe scharf.

Die Autoren hätten sich nicht die Mühe gemacht, die Betroffenen selbst oder die Organisationen, die sich für sie einsetzen, zu befragen. Laut Michael Sutter von der Schweizerischen Flüchtlingshilfe scheine die Untersuchung ein „Gefälligkeitsgutachten“ zu sein, da die Empfehlungen des Berichts die vom BFM ohnehin verfolgte Repressionsstrategie weiter bestärkten. Dabei hält der Bericht über die Erfahrungen mit Langzeitbeziehenden fest:

„(...) Personen, die nach dem Wegweisungsentscheid einmal eine gewisse Dauer in der Schweiz verbracht haben, [werden] mit vergleichsweise hoher Wahrscheinlichkeit auch weiterhin nicht abreisen“ (Amnesty, 2011b, S. 2).

Im Bericht steht ausserdem, dass auf Behördenseite ein gewisses Frustrpotenzial sowie eine gewisse Ratlosigkeit spürbar sind, da bei dieser Personengruppe der Zwangsvollzug nicht möglich ist, gleichzeitig jedoch häufig auch keine Perspektive bezüglich einer Aufenthaltsbewilligung besteht (S. 2).

Marcel Schneider, stellvertretender Chef der Sektion Subvention beim BFM, erklärt, dass in den Jahresberichten des BFM betreffend Monitoring Sozialhilfestopp lediglich die Anzahl der Beziehenden festgehalten werde, die in der Berichtsperiode Nothilfe bezogen und die Schweiz kontrolliert verlassen hätten. Die Mehrheit der Abgewiesenen, die nicht kontrolliert ausreisen und auch keine Nothilfe mehr beanspruchten, tauche dementsprechend in keiner Statistik auf. Die Wahrscheinlichkeit, dass sich diese Menschen in der Illegalität weiterhin in der Schweiz aufhielten, sei gross. Der Kanton Graubünden etwae räume dies in seinem Jahresbudget ein, indem er gegenüber 40 freiwillig ausgereisten Abgewiesenen 150

Untergetauchte einberechnet. Für die restliche Schweiz dürften ähnliche Verhältnisse gelten. Dies würde bedeuten, dass die Anzahl der Untergetauchten etwa viermal so gross ist als die Zahl der freiwillig Ausgereisten (S. 3).

Der jüngste Bericht der Schweizerischen Flüchtlingshilfe zur Nothilfe (Sutter, 2011) prangert vor allem die Situation von „verletzlichen Personen“ (d. h. Betagten, Schwerkranken, Traumatisierten, Alleinerziehenden, Familien mit Kleinkindern, unbegleiteten Minderjährigen, alleinstehenden Frauen u. a.) an. Obwohl in der Empfehlung der SODK zur Ausgestaltung der Nothilfe explizit darauf hingewiesen wird, auf die Situation von vulnerablen Personen angemessen Rücksicht zu nehmen (SODK, 2007, S. 5), würden viele Kantone bei der Ausrichtung von Nothilfe den Bedürfnissen dieser Menschen in keinsten Weise gerecht (Sutter, 2011, S. 5.). Besonders stossend empfunden wird die Tatsache, dass auch Personen in die Nothilfe verwiesen werden, deren Ausreise oder Dokumentenbeschaffung ohne eigenes Verschulden scheitert. Die Auflagen, an welche die Gewährung der Nothilfe gebunden ist, dienen vor allem als Kontrollmassnahmen zur Beschleunigung des Wegweisungsvollzugs oder als Sanktionen, die die Betroffenen zur Ausreise antreiben sollten. Sie dienen nicht zur Abklärung und Beseitigung der Bedürftigkeit, wie es das Grundrecht zur Hilfe in Notlagen vorgibt. Sutter hält fest:

„Nothilfe ist nicht für einen jahrelangen Bezug gedacht. Gerade deshalb muss dem Umstand, dass zahlreiche Personen während Jahren in diesem System verharren, Rechnung getragen werden. Wenn die Abschreckung nicht funktioniert, hat es auch keinen Sinn, an ihr festzuhalten“ (S. 28).

8 Fazit zu den Auswirkungen der Nothilfe

Mit der Ausdehnung des Sozialhilfestopps auf abgewiesene Asylsuchende mit einem negativen materiellen Entscheid drängte der Staat einen grossen Kreis von Menschen in eine prekäre Lage, die zum Teil bereits seit mehreren Jahren in der Schweiz leben. Mit dem Wechsel zur Nothilfe werden sie wieder einmal aus ihrem Umfeld gerissen, wie einst bei der Flucht aus der Heimat. Wegen der Vorschriften der Nothilferegelung müssen sie aus den Wohnungen, die für Asylsuchende vorgesehen sind, ausziehen und sich in meist abgelegene Zentren begeben. Sie werden aus der Öffentlichkeit entfernt und werden mittels regelmässigen Inhaftierungen, Ein- und Ausgrenzungsbestimmungen wegen ihrer blossen Anwesenheit bestraft. Der Unterschied zur Perspektive bei der Gesuchstellung ist jedoch, dass diese Menschen nun Gewissheit darüber haben, dass sie auf regulärem Weg keinen geregelten Aufenthalt mehr erlangen werden können. Ihnen bleibt eine mögliche Härtefallregelung als einzige Aussicht auf dauerhaften Verbleib in der Schweiz, welche aber von vielen Kantonen willkürlich gehandhabt wird. Verwehren die Kantone die Empfehlung zur Härtefallbewilligung, haben die Betroffenen keine Möglichkeit, sich auf rechtlchem Weg dagegen zu wehren, so sieht es das Bundesgesetz vor. Auch ist die Voraussetzung von fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz eine grosse finanzielle und psychische Belastung, muss man dafür die andauernde Bedürftigkeit und längere Haftstrafen in Kauf nehmen.

Die Nothilferegelung wurde eingeführt, damit möglichst wenige Personen illegal in der Schweiz verbleiben. Als Instrument der Abschreckung sollte sie Betroffene dazu bewegen, sich ihrer Perspektivenlosigkeit bewusst zu werden, und das Land möglichst rasch zu verlassen. Der Gesetzgeber hatte jedoch nicht berücksichtigt, dass gerade für verletzte Personen auch sonstwo wenig Überlebensperspektive besteht. Familien, kranke oder ältere Menschen sind in ihrer Mobilität eingeschränkt, weniger leistungsfähig als junge

alleinstehende Personen. Für sie stehen die Chancen schlecht, in einem anderen Land auch illegal eine Beschäftigung zu finden und ihre Existenz zu sichern. So lässt es sich einfach erklären, warum gerade solche Menschen längerfristig Nothilfe beanspruchen.

In vielen Ländern vergangener Kriege, die gegenwärtig kein Schauplatz von Auseinandersetzungen sind, sind Infrastruktur, Gesundheitsversorgung und Bildungssystem weitgehend zerstört. Wenn jemand aus solchen Verhältnissen flüchtet, hat er trotzdem nur geringe Chancen, in der Schweiz Asyl zu erhalten. Im Gegensatz zu ihren Aussichten im Herkunftsland klammern sich diese Menschen an jeden Funken Hoffnung, doch noch in Europa, in der Schweiz bleiben zu können. Viele der Betroffenen haben ihr ganzes Hab und Gut für die Finanzierung der Flucht geopfert. Andere brachten sich gerade durch ihr Asylgesuch in eine Situation, in der an eine Rückkehr nicht mehr zu denken ist. Auch wenn die Schweiz keine Nachfluchtgründe als Asylgründe akzeptiert, ist es eine Tatsache, dass viele Länder Rückkehrende hart bestrafen. Diese Menschen haben nach der Ausschaffung keinerlei Möglichkeiten, sich gegen die Ungerechtigkeit im eigenen Land zu wehren. Nur vereinzelt werden solche Verbrechen aufgedeckt und darauf bei der Ausschaffungspraxis Rücksicht genommen.

Die Vorstellung der Behörden, mit andauernden Schikanen Menschen mit solchem Hintergrund vermehrt zur Ausreise bewegen zu können, ist meines Erachtens wenig reflektiert. Die von den Behörden seit 2008 erfassten Daten und ihre Auswertung bestätigen die Erfahrung, dass die Abschreckung für Langzeitbezügler nicht wirksam ist. Dass man Menschen, die nachgewiesen über mehrere Jahre in der Nothilfe bleiben, trotzdem bewusst und systematisch in prekären Verhältnissen hält und für ihre Bedürftigkeit bestraft, ist eine stossende Verletzung der Menschenwürde. Bewusst darüber, dass diese Menschen über praktisch keine politische Lobby verfügen und sich nicht gegen diese Behandlung wehren können, führen die Behörden ihr fragwürdiges Experiment weiter und planen weitere Restriktionen im Nothilfebereich.

Als Zusammenfassung der Ergebnisse meiner Untersuchung stelle ich fest:

- Trotz zahlreicher menschen- und völkerrechtlicher Verträge existiert heute kein allgemeiner Anspruch auf Einreise, Aufenthalt und Niederlassung in einem bestimmten Staat. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Staaten ein gänzlich freies Ermessen zur Rechtssetzung und Rechtsanwendung im Bereich der Migration besitzen.
- Die Abschottungsbestrebungen rechtspopulistischer Kreise und die systematisch geschürten Ängste der Bevölkerung sind als Gründe nicht ausreichend, um eine Asylpolitik zu legitimieren, in deren Rahmen Menschenrechtsverletzungen an der Tagesordnung stehen.
- Durch den Sozialhilfestopp und seine Ausweitung hat das Parlament ein komplexes und auch nationales Problem auf die kantonale und kommunale Ebene abgeschoben. Die daraus resultierende stossende Ungleichbehandlung von Betroffenen ist allein durch die föderalistische Rechtsordnung der Schweiz nicht zu rechtfertigen.
- Die Kriterien der Behörden für die Sanktionierung von abgewiesenen Asylsuchenden sind intransparent und zeugen von viel Willkür, welches aufgrund der fehlenden oder

ungenügenden Interessenvertretung der Betroffenen meistens nicht aufgedeckt werden kann. In diesem Bereich des Asylwesens fehlen unabhängige Aufsichtsorgane, die der Behördenwillkür entgegenwirken könnten.

- Massiv steigende Gesundheitskosten als Folge der Belastung der Betroffenen werden vom Staat in Kauf genommen, nur um die Attraktivität der Schweiz als Asylland weiter zu senken. Da in der Schweiz durch die Drittstaatenregelung und die Abschaffung des Botschaftsasyls ohnehin bedeutend weniger Asylgesuche gestellt werden, erscheinen mir die Argumente für die weitere Kosteneinsparung im Asylwesen als nicht gerechtfertigt.
- In einer Zeit der globalen Wirtschaft, welche für die Schweiz viele Möglichkeiten des Wachstums und der Entwicklung eröffnet, erachte ich eine solch repressive Migrationspolitik auf Kosten der Betroffenen, die unter den Konsequenzen derselben Globalisierung zu leiden haben, als höchst opportunistisch. Werden globale Märkte nicht mit globaler Verantwortung verknüpft, wird sich die Ausbeutung von Entwicklungsländern unverändert fortsetzen. Auch die Schweiz als eines der profitierenden Wohlstandsländer hat ihren Anteil für eine gerechte Ressourcenverteilung zu leisten. Allerdings kann sie diese Verantwortung nicht alleine, sondern nur in Zusammenarbeit mit anderen Staaten der „ersten Welt“ wahrnehmen.

9 Die berufliche Haltung der Sozialen Arbeit zur Nothilfe

Wieso ist eine Auseinandersetzung mit der beruflichen Haltung zum Thema Nothilfe wichtig? Nothilfebeziehende zählen zu dem bedürftigsten Personenkreis der Migrationsbevölkerung. Die Soziale Arbeit beschäftigt sich unter anderem mit ihren sozialen Problemen, da sie diesen Bereich als Gegenstand ihrer Profession definiert (Staub-Bernasconi, 1996). Bei der Bekämpfung der sozialen Probleme ihrer Klientel muss sich die Soziale Arbeit im legalen Rahmen ihres Auftraggebers, des Staats bewegen. Soziale Arbeit agiert stets in einem gegebenen, jedoch nicht statischen politischen und gesellschaftlichen Kontext. Die Soziale Arbeit als Profession wird aufgrund ihres Selbstverständnisses von ethisch-moralischen Prinzipien angeleitet, welche häufig nicht der aktuellen politischen Stimmung, ja nicht den rechtlichen Gegebenheiten der Gesellschaft entspricht, in die sie eingebettet wirkt.

Da sich Soziale Arbeit im Berufsalltag direkt mit der Manifestation sozialer Probleme auseinandersetzt, hat sie die Chance, soziale Probleme auch als Produkt von unbefriedigenden gesellschaftlichen Strukturen zu erkennen und an der Entwicklung dieser Strukturen aktiv mitzuwirken. Staub-Bernasconi definiert soziale Probleme als Unterschiede in der Ausstattung des Menschen, welche jedoch nicht naturgegeben, sondern menschlich konstruiert sind. Diese Konstrukte, die die Befriedigung der Bedürfnisse und die Entfaltung der Ausstattungspotenziale verhindern, sind ihrerseits Ergebnisse von bestimmten evolutionären und historischen Entwicklungen, welche nicht gesellschaftsunabhängig entstehen (Staub-Bernasconi, 1983).

Hat die Soziale Arbeit den Auftrag, aktiv an der Veränderung der sozialen Realität einer Gesellschaft mitzuwirken? Wenn ja, durch welche Werte und Normen wird dieser Auftrag legitimiert? Gibt es Werte, welche eine stark gesellschaftskritische Haltung rechtfertigen

können? Diese Fragen werden mithilfe ethischer Leitlinien des Berufskodex der Sozialen Arbeit sowie der Leitlinien der Sozialen Arbeit im kirchlichen Kontext erörtert.

9.1 Begriffsklärung „Berufliche Haltung“

Das Wörterbuch der Sozialen Arbeit äussert sich zum Begriff der beruflichen Haltung wie folgt:

„Die Dimension der beruflichen Haltungen thematisiert den Umstand, dass berufliches Handeln in der Sozialen Arbeit wertgeleitetes Handeln ist.“ (Kreft/Mielenz, 1980, 2008, S. 597).

In diesem Zusammenhang wird im nachfolgenden Teil dieser Arbeit der Begriff der beruflichen Haltung nicht als der Hintergrund des individuellen Handelns von Professionellen der Sozialen Arbeit thematisiert, sondern vielmehr als Kontext der Werte und Normen, auf dem das Selbstverständnis der Profession der Sozialen Arbeit beruht. Die Mehrzahl dieser Werte bestimmt das professionelle Handeln der gesamten Berufsgruppe, so dass sie als allgemein gültige Leitlinien der Profession Soziale Arbeit betrachtet werden können.

9.2 Berufskodex der Sozialen Arbeit

Im Berufskodex werden ethische Richtlinien für das berufliche Handeln in der Sozialen Arbeit definiert:

„Der Berufskodex dient als Orientierungshilfe bei der Entwicklung eines professions-ethisch begründeten Berufshaltung und hilft Stellung zu beziehen.“ (AvenirSocial, 2010, S. 4, Abschn. 1, P. 1 Abs. 3)

Der Bezugsrahmen für die Leitlinien des Berufskodex ist breit abgestützt. Bei den Quellen finden sich sowohl alle Bestimmungen der Internationalen Menschenrechte als auch die der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Europäischen Sozialcharta. In ihren Grundlagen folgt er dem internationalen Berufskodex des IFSW/IASSW von 2004, konkretisiert dann ausgewählte Aspekte weiter (S. 5).

Gemäss den Grundsätzen in Abschn. II, Punkt 4, Abs. 1 des Berufskodex hätten alle Menschen das Anrecht auf die Befriedigung ihrer existenziellen Bedürfnisse sowie ein Anrecht auf Integrität und auf die Integration in ein soziales Umfeld. (Bereits dieser Punkt kollidiert mit den Grundsätzen der Nothilfe, wo eine Integration nirgends vorgesehen ist und das Gegenteil angestrebt wird. – Bemerkung der Verfasserin.)

Ausgehend von diesem Menschenbild und dieser Leitidee werden für die Soziale Arbeit Ziele und Verpflichtungen formuliert. Die Absätze 3 bis 6 (S. 6, Punkt 5) lassen sich explizit auf die Soziale Arbeit mit Nothilfebezügern übertragen:

- 1 Soziale Arbeit ist ein gesellschaftlicher Beitrag, insbesondere an diejenigen Menschen oder Gruppen, die vorübergehend oder dauernd in der Verwirklichung ihres Lebens illegitim eingeschränkt oder deren Zugang zu und Teilhabe an gesellschaftlichen Ressourcen ungenügend sind.
- 2 Soziale Arbeit hat Lösungen für soziale Probleme zu erfinden, zu entwickeln und zu vermitteln.
- 3 Soziale Arbeit hat soziale Notlagen von Menschen und Gruppen zu verhindern, zu beseitigen oder zu lindern.
- 4 Soziale Arbeit hat Menschen zu begleiten, zu betreuen oder zu schützen und ihre Entwicklung zu fördern, zu sichern oder zu stabilisieren.

Im Punkt 6 werden die Dilemmata der Sozialen Arbeit angesprochen, welche sich unter anderem aus dem Spannungsfeld der Loyalitäten gegenüber Klientel und Auftraggeberin oder Auftraggeber ergeben (S. 7, P. 6, Abs. 3). Die Soziale Arbeit sei jedoch dazu aufgerufen, sich bei zur Diskussion stehenden Handlungen „gegen kritische Einwände mit professionellen moralischen Begründungen zu verteidigen“ (Abs. 4).

Bezugnehmend auf die Menschenrechte wäre es der Auftrag der Sozialen Arbeit, die Herstellung einer sozialen Ordnung einzufordern, die alle Menschen als Gleiche berücksichtigt und Menschen- und Sozialrechte bedingungslos einlöst (S. 8, P. 8, Abs. 3). Nicht nur die Duldung von jeglicher Diskriminierung sei ausgeschlossen (Punkt 9, Abs. 4), sondern auch die Verpflichtung wird ausgesprochen, ungerechte oder unterdrückende Massnahmen und Praktiken aufzudecken, darauf öffentlich hinzuweisen und noch mehr: „entsprechende Aufträge im beruflichen Kontext im Hinblick auf soziale Gerechtigkeit zurückzuweisen“ (S. 10, P. 9, Abs. 7).

Mit seinen Grundsätzen und Handlungsprinzipien legt der Berufskodex klar nachweislich den gesellschaftspolitischen Auftrag der Sozialen Arbeit fest, selbst wenn dieser Auftrag zu demjenigen ihrer Arbeitgeber im Widerspruch steht.

9.3 Soziale Arbeit im kirchlichen Kontext

Die Kirchen und ihre Organisationen engagieren sich besonders stark im Asylbereich. Dort, wo staatlich finanzierte Stellen der Sozialen Arbeit mit politischen Statements zugunsten der Betroffenen oft hadern, können sich die Kirchen auf die biblische Botschaft zur Wahrung der Menschenwürde berufen. Viele menschen- und verfassungsrechtliche Grundsätze finden schliesslich ihren Ursprung auch in den Grundwerten der verschiedenen Weltreligionen (Gbiarczyk, 2011, S. 1), auch wenn sie durch ihre Aufnahme in die säkularisierten Rechtssysteme von Nationalstaaten und Staatenverbunden als konfessionsneutrale Werte gelten.

In den sieben Migrationspolitischen Grundsätzen der reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn nehmen die Verfasser zum Thema „weltweite Migration“ Stellung. Sie beschreiben sie als eine hinzunehmende Tatsache, welche unter anderem durch Bevölkerungswachstum, Hungersnöte und Krieg hervorgebracht wird. Diese Entwicklung verunsichere die Aufnahmegesellschaften, welche stärker denn je mit anderen Kulturen und Religionen konfrontiert werden. Populistische Kreise missbräuchten diese Verunsicherung und lenkten mit fremdenfeindlichen Parolen von den komplexen Ursachen des Unbehagens ab. Auf der Strecke blieben nachhaltige politische Lösungen, welche sich an den menschen- und grundrechtlichen Überzeugungen orientieren (RefBeJuSo, 2012, S. 2).

Auf Seite 4 halten die Verfasser fest:

„Wir wünschen uns, dass alle Menschen, die in die Schweiz kommen, in erster Linie als Menschen mit ihrer Würde wahrgenommen werden und die Idee des Asyls für Menschen in Not hoch gehalten wird. Deshalb wehren wir uns gegen einen Paradigmenwechsel in der Asylgesetzgebung, wo der Schutz der Verfolgten in den Hintergrund tritt und deren Abschreckung sowie der Schutz der Einheimischen vor vermeintlich zu vielen Asylsuchenden Priorität erlangen.“

Nach den Prinzipien der Rechtsgleichheit und der Wahrung der Menschenwürde wenden sich die Verfasser der Ebene des konkreten Handelns zu:

„(...) Wir wehren uns dagegen, dass die Sozialhilfe als letztes Auffangnetz nicht trägt, da viele Migrantinnen und Migranten sie aus Angst vor den möglichen Folgen nicht beanspruchen, und dass aus der minimalen Hilfe in einer Notlage ein Abschreckungsinstrument gemacht wird. Wir wünschen uns, dass die Thematik der Sans-Papiers von der Politik in einer realitätsbezogenen, die Menschen in den Mittelpunkt stellenden Art angegangen wird. Wir wehren uns dagegen, dass die Durchsetzung des Ausländerrechts Vorrang vor der Respektierung der Grundrechte erhält.“ (S. 6)

Die migrationspolitischen Grundsätze der reformierten Kirchen sind auch bei der Definition sozialarbeiterischen/sozialdiakonischen Handelns wiederzuerkennen. In der Verordnung über die sozialdiakonische Arbeit im deutschsprachigen Gebiet der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn und über das sozialdiakonische Amt heisst es:

„Art. 4 Diakonischer Auftrag

- 1) Die Kirche ist mit ihrem Auftrag in besonderer Weise berufen zum solidarischen Dienst an allen Menschen, besonders aber an Bedrängten, Benachteiligten und Notleidenden. (...)“

Art. 5 Sozialdiakonischer Dienst

(...)

- 2) Er gilt allen Menschen, ohne Ansehen der Herkunft, des Geschlechts, der gesellschaftlichen Stellung, des Glaubens oder der persönlichen Überzeugungen (...)“

Tatsächlich werden die meisten heutigen Angebote der Sozialen Arbeit für (auch abgewiesene) Asylsuchende ganz oder teilweise von kirchlichen Organisationen getragen. Angefangen mit den Auffang- und Durchgangszentren, Sprachkursen, Anlauf- und Beratungsstellen für rechtliche und soziale Belange. Einige Beispiele aus dem Kanton Bern: Die Kirchliche Kontaktstelle für Flüchtlingsfragen im Kanton Bern übernimmt die vom Staat vertraglich delegierte Aufgabe der Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe (KKF, 2008). Die Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers, welche auch eine wichtige Anlaufstelle für abgewiesene Asylsuchende ist, ist als Verein organisiert, dessen Mitglieder unter anderem Kirchgemeinden und kirchliche Hilfswerke sind (BBSP, n. d.). Die Schweizerische Flüchtlingshilfe, welche seit Jahren auch wissenschaftliche Forschung im Asylbereich betreibt, ist ein konfessionsneutraler Dachverband, der auch mehrere kirchliche Hilfswerke zu seinen Mitgliedern zählt (SFH, n. d.).

9.4 Die Haltung der Landeskirchen zur Nothilfe

Die drei Landeskirchen des Kantons Bern und die Interessengemeinschaft Jüdischer Gemeinden beschlossen im August 2007, ihre gemeinsame Grundsatzhaltung zur Nothilfe und deren Auswirkungen zu deklarieren:

„Die Kirchen respektieren den Staat und die Behörden; sie anerkennen deren Aufgaben und Funktionen, die Gesetze umzusetzen. Die Kirchen ihrerseits sehen ihre Aufgabe darin, sich denjenigen Menschen anzunehmen, die in Not sind. Sie haben auch eine „Wächterfunktion“. Wann immer nötig weisen sie den Staat mit Nachdruck auf Grundsätze wie Respektierung der Menschenrechte und Menschenwürde hin und setzen sich aktiv dafür ein.“ (RefBeJuSo, 2007, S. 3).

In der Stellungnahme wird klare Kritik gegen die Nothilfeverordnung, ja gegen die schweizerische Asylpolitik geäußert. Bestehende Erfahrungen hätten gezeigt, dass die Umsetzung der Nothilfe sehr problematisch ist und der Staat zahlreiche Personen, die er nicht ausschaffen kann, ohne Ressourcen und Perspektiven fallen liesse.

Die Kirchen sprachen sich demnach für eine grosszügige Härtefallregelung ein. Sie akzeptierten jedoch die Bestrebungen der Behörden, Betroffene, die die Härtefallregelungen nicht erfüllten, auszuschaffen.

Die Landeskirchen setzten sich für eine Rückkehrhilfe und -beratung ohne zeitliche Begrenzung ein. Sie erwarteten vom Staat eine menschenwürdige Nothilfe, die Mindeststandards erfülle. Insbesondere müsse der Situation von Verletzlichen und Familien Rechnung getragen werden. Wichtig sei ausserdem der Zugang zu unabhängiger Information und Beratung für Betroffene sowie dass eine Instrumentalisierung der Nothilfe für Zwecke, die nicht mit der Erfüllung des Grundrechts verknüpft sind, ausgeschlossen werden kann. Die Stellungnahme betont die anwaltschaftliche Position der Kirchen gegenüber Betroffenen, welche sie jedoch subsidiär ausübe. Für den Umgang mit Sans-Papiers, welche sich nicht in die Nothilfestrukturen begeben, gelte:

„Für Personen, die die staatliche Nothilfe begründet nicht in Anspruch nehmen können, sind kreative Lösungen zu suchen.“(S. 3)

Diese kreativen Lösungen könnten demnach sämtliche Interventionen beinhalten, welche das Umgehen einer prekären Notlage ermöglichen. Medizinische Hilfen, Nahrung, kurzfristiges Beherbergen, kleine Geldbeträge, Rechtshilfe würden in diese Kategorie fallen. Nach Auffassung der Landeskirchen erfüllten diese Hilfen nicht den im Art. 116 AuG beschriebenen Strafbestand der Erleichterung von rechtswidrigem Aufenthalt (S. 2).

Die beschriebenen Positionen der Landeskirchen zum Thema Nothilfe sowie die Erläuterungen in den migrationspolitischen Grundsätzen bescheinigen den Kirchen und der kirchlichen Sozialarbeit eine insgesamt klar parteiergreifende Haltung zugunsten der Betroffenen, wo die anwaltschaftliche Dimension der Sozialen Arbeit für die Klientel mit Nachdruck betont wird. In der Öffentlichkeit und im politischen Diskurs vertreten kirchliche Organisationen und Hilfswerke dementsprechend selbstbewusst ihre Grundsätze, auch wenn diese der aktuellen asylpolitischen Linie des Staates grundlegend widersprechen.

9.5 Schlussfolgerungen für den Beitrag der Sozialen Arbeit

Welche Schlüsse lassen sich aus den beschriebenen Grundsätzen und Wertehaltungen für den Auftrag der Sozialen Arbeit im Bereich der Nothilfe ziehen? Sowohl der Berufskodex als massgebende Orientierungshilfe für die Profession als auch die Leitlinien des diakonischen Handelns betonen die anwaltschaftliche Dimension der Sozialen Arbeit für die Adressatinnen und Adressaten. Im Weiteren wird bei allen Quellen der sozialpolitische Auftrag klar benannt wie auch die Verpflichtung, menschenunwürdige Massnahmen und Praktiken öffentlich anzuprangern und aktiv gegen solche zu wirken. Staub-Bernasconi erklärt dazu:

„Die Profession ist beiden verpflichtet, dem Arbeitgeber, wie der Klientel. Aufgrund des Berufskodex sowie der Ausbildungsziele der Schulen für Soziale Arbeit steht der Dienst gegenüber den Menschen höher als die Loyalität zur Organisation“ (Sozial Aktuell, II/1999).

Welche Konsequenzen ergeben sich aus diesen Leitlinien für das berufliche Handeln der Sozialen Arbeit im Arbeitsfeld der Nothilfe?

Soziale Arbeit mit Nothilfebeziehenden:

Auf der Ebene der direkten Klientinnen- und Klientenarbeit erachte ich es als äusserst wichtig, alle legalen Handlungsspielräume zu kennen und diese konsequent auszuschöpfen.

Dazu sind genaue Kenntnisse der aktuellen gesetzlichen Rahmenbedingungen essentiell notwendig. Nicht geregelte Grauzonen sind im Hinblick auf die prekäre Situation der Langzeitbeziehenden zugunsten der Betroffenen auszugestalten. Bei der Beratung und Unterstützung sollte der Fokus darauf liegen, den Alltag der Betroffenen so weit wie möglich zu erleichtern und die Belastung durch die Massnahmen des Nothilfesystems zu mildern.

Im Hinblick auf den sozialpolitischen Auftrag der Sozialen Arbeit ergeben sich meines Erachtens folgende wichtige Ziele:

Forschung und Vernetzung:

Eine gründliche Erforschung des Arbeitsfeldes verschafft den Professionellen die Möglichkeit, die Ergebnisse staatlich aufgelegter Studien zu hinterfragen bzw. zu relativieren. Sie ermöglicht den Aufbau eines wissenschaftlich fundierten und differenzierten Argumentariums, welches die Profession Soziale Arbeit bei öffentlichen und politischen Diskussionen unterstützen soll, sich für die Interessen ihrer Klientel einzusetzen oder politische Lobbyarbeit zu leisten. Da die Soziale Arbeit seit ihrem Entstehen mit Legitimationsproblemen zu kämpfen hat, ist ein breit abgestütztes Wissen über die Problemlagen ihrer Klientel, über die Ursachen und deren Entwicklung, zentral für die Festigung der Position der Sozialen Arbeit als wissenschaftlich fundierte Profession. Gleichzeitig sind die ethisch-moralischen Leitlinien, die den Leitfaden für das berufliche Handeln vorgeben und Ziele dazu definieren, selbstbewusst und mit Nachdruck zu vertreten. Sie stützen sich auf völkerrechtlich verankerte, international anerkannte und zukunftsweisende Rechtsgrundlagen, welche in einem Rechtsstaat nicht missachtet werden sollten und dürfen.

Diese Ziele sind nicht ohne eine breite Vernetzung mit Institutionen im gleichen Arbeitsfeld zu erreichen. Die konsequente Erfassung der Situation von möglichst vielen Betroffenen hilft dabei, Problemkumulationen aufzudecken und sich wiederholende Fälle von Behördenwillkür zu entlarven. Der Austausch zwischen den sozialen Institutionen soll auch zu Bildungszwecken für Professionelle dienen, indem Erfahrungen und bewährte Vorgehensweisen für ein breiteres Fachpublikum zur Verfügung gestellt werden. Dadurch wird nicht nur die Selbstreflexion des Helfersystems gefördert. Häufig bestehende Doppelspurigkeiten im Engagement gegenüber Behörden könnten so besser vermieden werden. Ein gemeinsames und daher stärker wirksames Auftreten von Institutionen als Fachgremien gestaltet das Vorgehen effizienter. Positive Resultate werden wahrscheinlicher, wenn Professionelle und Institutionen ihr Wissen und ihre Ressourcen gebündelt einbringen.

Öffentlichkeitsarbeit:

In der Situation von Nothilfebeziehenden spiegeln sich viele problematische gesellschaftliche Entwicklungen und widersprüchliche Interessen. Um zu verhindern, dass die Konsequenzen aus diesen Spannungsfeldern auf Betroffene abgewälzt werden, die nicht die Verursacher dieser Konflikte sind, muss in der breiten Öffentlichkeit mit Fehlinformationen und Vorurteilen „aufgeräumt“ werden. Die objektive und differenzierte Information von Bevölkerung und Entscheidungsträgern der Politik ist daher ein zentraler Auftrag der Sozialen Arbeit, die diese unverfälschten Informationen aufgrund ihrer direkten Arbeit mit Betroffenen aus erster Hand liefern kann.

Um dieses Ziel zu erreichen, ist die bereits betonte Vernetzung wichtig. Einerseits verhilft eine gemeinsame Forschung zu mehr verwertbaren Daten und liefert damit wissenschaftlich

belegbare Argumente für den öffentlichen Diskurs. Andererseits hilft eine gemeinsam entwickelte Strategie in der Öffentlichkeitsarbeit, um einen wenig nachhaltigen Aktionismus zu vermeiden. Für einen glaubwürdigen öffentlichen Auftritt ist jedoch die reflektierte und gereifte Haltung der Profession Soziale Arbeit bezüglich der Themen Nothilfe, Asyl und globale Migration zwingende Voraussetzung.

Schlusswort

Während der Recherche zur und der Erstellung von meiner Bachelor-Arbeit wurde ich einerseits mit der überwältigenden Komplexität der Problematik von Nothilfebeziehenden konfrontiert. Die Berichte über die Missstände im Nothilfesystem machten mich betroffen und weckten das Bedürfnis nach transparenten und nachhaltigen Lösungen. Mir wurde jedoch auch bewusst, dass die Erarbeitung und Durchsetzung solcher Lösungen im Hinblick auf die verschiedenen Interessen auf dem politischen Parkett ein langer und beschwerlicher Weg ist. Nichtsdestotrotz macht es mir für die Zukunft Mut, wenn ich mir das unermüdliche Engagement der zahlreichen sozialen Organisationen in diesem Bereich vergegenwärtige. Ich sehe die Chancen für Verbesserung in erster Linie in einer starken Zusammenarbeit dieser Organisationen und sehe auch zahlreiche Möglichkeiten, diese Zusammenarbeit weiter zu optimieren. Ich werde versuchen, diese Lösungsansätze in meiner beruflichen Tätigkeit als Sozialarbeiterin so weit wie möglich umzusetzen, im Interesse der Betroffenen.

Ich bin überzeugt, dass Strukturveränderungen ohne intensive politische Teilnahme nicht zu verwirklichen sind. Dass Soziale Arbeit auch immer politische Arbeit bedeutet, sehe ich durch folgendes Zitat bestätigt:

„Wer sich nicht mit Politik befasst, hat die politische Parteinahme, die er sich sparen möchte, bereits vollzogen; er dient der herrschenden Partei.“ (Max Frisch, Tagebücher 1946 - 1949)

Ich hoffe, dass es mir mit meiner Arbeit gelungen ist, Einblick in die Problematik von Nothilfebeziehenden zu geben und einen nützlichen Beitrag zur Entwicklung einer differenzierten und selbstbewussten Haltung der Sozialen Arbeit zum Thema Nothilfe zu leisten.

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterbliebenenversicherung
ANAG	Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer
APZ	Amt für Polizeiwesen und Zivilrecht
AsylG	Asylgesetz
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer
BBSP	Berner Beratungsstelle für Sans-papiers
BFM	Bundesamt für Migration
Bger	Bundesgericht
BGSA	Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit
BV	Bundesverfassung
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EFTA	European Free Trade Association
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EU	Europäische Union
IFSW	International Federation of Social Workers
IOM	Internationale Organisation für Migration
IV	Invalidenversicherung
KKF	Kirchliche Kontaktstelle für Flüchtlingsfragen
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung
KVV	Verordnung über die Krankenversicherung
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
RefBeJuSo	Reformierte Kirchen Bern-Jura-Solothurn
SFH	Schweizerische Flüchtlingshilfe
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SOSF	Solidarité sans frontières

SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrates
SSV	Schweizerischer Städteverband
StGB	Strafgesetzbuch
UNO	United Nations Organisation
VZAE	Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit
WOZ	Die Wochenzeitung
ZUG	Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger

Literaturverzeichnis

- a-films/ Solidarité sans frontières. (2011). *Abgeschreckt, aber noch da: Abgewiesene Asylsuchende in der Nothilfe*. Winterthur: a-films. Abgerufen von <https://www.youtube.com/watch?v=BvBAkC4LbNU>
- Amnesty – Magazin der Menschenrechte. (2011a). *Nothilfe: Elend made in Switzerland* [PDF]. Amnesty International, Schweizer Sektion. Abgerufen von http://humanrights.ch/upload/pdf/110315_amnesty_magazin_nothilfe_2_d.pdf
- Amnesty – Magazin der Menschenrechte. (2011b). *Nothilfe: System der Ausgrenzung versagt* [PDF]. Amnesty International, Schweizer Sektion. Abgerufen von http://www.humanrights.ch/upload/pdf/110315_amnesty_magazin_nothilfe_1_d.pdf
- Amnesty International Schweiz. (2012). *Asylpolitik Schweiz*. Abgerufen von <http://www.amnesty.ch/de/themen/asyl-migration/asylpolitik-schweiz/dok/2012/asylpolitik-schweiz-zahlen-und-fakten>
- Baur, Thomas. (2009). *Die Härtefallregelung im Asylbereich: Kritische Analyse der kantonalen Praxis* [PDF]. (S. 7 und 8). Bern: Schweizerische Flüchtlingshilfe. Abgerufen von <http://www.fluechtlingshilfe.ch/asylrecht/haertefaelle>
- Berner Beratungsstelle für Sans-papiers (BBSP). (n. d.). *Über uns: Organisation*. Bern. Abgerufen von <http://www.sans-papiers.ch/index.php?id=167>
- Beushausen, Jürgen. (2013). *Gesundheit und Krankheit in psychosozialen Arbeitsfeldern* (S. 196 - 198). Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht
- Bolliger, Christian/ Féraud, Marius. (2010). *Langzeitbezug von Nothilfe durch weggewiesene Asylsuchende: Schlussbericht* [PDF]. (S. 6 - 112). Bern: Büro Vatter AG. Abgerufen von http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/asyl_schutz_vor_verfolgung/sozialhilfe/ber-langzeitbezug-nothilfe-d.pdf
- Bundesamt für Migration. (2010a). *Ausländergesetz*. Abgerufen von https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/dokumentation/rechtsgrundlagen/abgeschl_gesetzgebungsprojekte/auslaendergesetz.html
- Bundesamt für Migration. (2010b). *Flüchtlingsbegriff und Asylrecht*. Abgerufen von <https://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/themen/asyl/asylrecht.html>
- Bundesamt für Migration. (2010c). *Asylentscheid*. Abgerufen von <https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/asyl/asylverfahren/asylentscheid.html>
- Bundesamt für Migration. (2010d). *Nothilfe für weggewiesene, ausreisepflichtige Personen*. Abgerufen von <https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/asyl/sozialhilfe/nothilfe.html>
- Bundesamt für Migration. (2010e). *Sozialversicherungen: Aufenthalt in der Schweiz und Ausreise, Informationen für ausländische Staatsangehörige* [PDF]. (S. 14 und 15). Abgerufen von <https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rueckkehr/rueckkehrfoerderung/sozialversicherung/broschuere-sozialvers-d.pdf>

- Bundesamt für Migration. (2012a). *Grundlagen zur Arbeitsmarktzulassung von ausländischen Personen*. Abgerufen von https://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/themen/arbeit/nicht-eu_efta-angehoerige/grundlagen_zur_arbeitsmarktzulassung.html
- Bundesamt für Migration. (2012b) *Bericht Monitoring Sozialhilfestopp 2011: Medienmitteilungen BFM*. Abgerufen von http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2012/ref_2012-07-25.html
- Bundesamt für Migration. (2012c). *Bericht Monitoring Sozialhilfestopp: Berichtsperiode 2011* [PDF]. (S. 3 - 16). Abgerufen von http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/asyl_schutz_vor_verfolgung/sozialhilfe/ab-2008/ber-monitoring-2011-d.pdf
- Bundesamt für Migration. (2012d). *Langzeitbeziehende in der Nothilfe: Schlussbericht, Fachausschuss Asylverfahren und Unterbringung* [PDF]. (S. 5 - 26). Abgerufen von http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/asyl_schutz_vor_verfolgung/sozialhilfe/ber-langzeitbeueger-faavu-d.pdf
- Bundesamt für Migration. (2013). *Rückkehrhilfe*. Abgerufen von <https://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/themen/rueckkehr/rueckkehrfoerderung.html>
- Bundesamt für Migration. (2014). *Newsletter 2: Dublin-Überstellung oder freiwillige Rückkehr in den Heimat- oder Herkunftsstaat? Regelung der Abläufe* [PDF]. Abgerufen von https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rueckkehr/rueckkehrfoerderung/individuelle_rueckkehrhilfe/newsletter_2-d.pdf
- Bundesgericht. (2008). Abgerufen von (<http://jumpcgi.bger.ch/cgi-bin/JumpCGI?id=BGE-135-IV-6>)
- Die Wochenzeitung, Nr. 21. (2011). *Illegaler Aufenthalt: Bestrafen, und dann nochmals* [PDF]. Abgerufen von http://beobachtungsstelle.ch/fileadmin/user_upload/pdf_divers/Zeitungsartikel/WOZHD000_260511_005-1.pdf
- Gbiorczyk, Peter. (2011). *Christentum und Menschenrechte in Geschichte und Gegenwart, in: Die nahe Not, die fremde Nähe, Diakonische Flüchtlingshilfe im Main-Kinzig-Kreis 1990 - 2010* [PDF]. (S. 1). Erlensee. Abgerufen von http://peter-gbiorczyk.de/media/download/Christentum_und_Menschenrechte.pdf
- Kanton Basel-Landschaft, Basellandschaftliche Verwaltungsgerichtentscheide. (1997). Abgerufen von http://www.baselland.ch/vge1997_20-2-2-hm.304995.0.html
- Kirchliche Kontaktstelle für Flüchtlingsfragen (KKF-OCA). (2008). *Selbstständige Rückkehr*. Abgerufen von <http://www.kkf-oca.ch/kkf/2/selbstaendige-rueckkehr/index.html>
- Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK). (2007). *Empfehlungen zur Nothilfe für ausreisepflichtige Personen (Ausreisepflichtige)* [PDF]. (S. 2 - 6). Abgerufen von http://www.ub.unibas.ch/digi/a125/sachdok/2012/BAU_1_5961802.pdf
- Kreft, Dieter/Mielenz, Ingrid. (1980). *Wörterbuch Soziale Arbeit*. (S. 597). (6. Auflage 2008) München: Juventa.

Marti, Adrienne/Mösch Payot, Peter/Pärli, Kurt/Schleicher, Johannes/Schwander, Marianne. (2007). *Recht für die Soziale Arbeit. Grundlagen und ausgewählte Aspekte* (2. Aufl. 2009). (S. 97). Bern: Haupt.

Müller, Jörg-Paul/Schefer, Markus. (2008). *Grundrechte in der Schweiz im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakete*. (S. 771 und 776). Bern.

Neue Zürcher Zeitung. (2010a). *Sans-Papiers erhalten Zugang zur Berufslehre: Das Parlament verlangt vom Bundesrat eine Gesetzesänderung*. Abgerufen von http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/sans-papiers_erhalten_zugang_zur_berufslehre_1.7554939.html

Neue Zürcher Zeitung. (2010b). *Nun doch keine Berufslehre: Kommission relativiert Parlamentsentscheid zu Sans-Papiers*. Abgerufen von http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/nun_doch_keine_berufslehre_1.8109659.html

Professionelle Soziale Arbeit Schweiz, AvenirSocial. (2010). *Berufskodex Soziale Arbeit Schweiz* [PDF]. (S. 4 - 10). Abgerufen von http://www.avenirsocial.ch/cm_data/Do_Berufskodex_Web_D_gesch.pdf

Reformierte Kirchen Bern-Jura-Solothurn, Bereich OeME-Migration. (2012). *Sieben migrationspolitische Grundsätze: Eine Standortbestimmung des Synodalrates* [PDF]. (S. 2 - 6). Abgerufen von http://www.refbejuso.ch/fileadmin/user_upload/Downloads/OeME_Migration/Migration-Integration/OM_Sieben_migrationspolitische_Grundsätze.pdf

Reformierte Kirchen Bern-Jura-Solothurn. (2007). *Informationen betreffend Personen, die von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden* [PDF]. (S. 2 und 3). Abgerufen von http://www.refbejuso.ch/fileadmin/user_upload/Downloads/OeME_Migration/Migration-Integration/OM_Inhalte_Kirchen_Sozialhilfeausschluss.pdf

Reformierte Kirchen Bern-Jura-Solothurn. (2012). *Verordnung über die sozialdiakonische Arbeit im deutschsprachigen Gebiet der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn und über das sozialdiakonische Amt* [PDF]. Abgerufen von http://www.refbejuso.ch/fileadmin/user_upload/Downloads/KES_KIS/4/43-010_Verordnung_ueber_die_sozialdiakonische_Arbeit_im_deutschsprachigen_Gebiet_der_Reformierten_Kirchen_Bern-Jura-Solothurn_und_ueber_das_sozialdiakonische_Amt.pdf

Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH). (n. d.) *Über uns: Dachverband der Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen*. Abgerufen von <http://www.fluechtlingshilfe.ch/ueber-uns>

Schweizerische Flüchtlingshilfe. (2013). *Fluchtland Schweiz* [PDF]. (S. 6 - 8). Abgerufen von <http://www.fluechtlingshilfe.ch/hilfe/fluechtlinge/fluchtland-schweiz-pdf>

Schweizerischer Konferenz für Sozialhilfe. (2004). *SKOS-Richtlinien*. Abgerufen von <http://skos.ch/skos-richtlinien/>

Schweizerischer Konferenz für Sozialhilfe. (2012). *Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe* [PDF]. Abgerufen von http://skos.ch/uploads/media/2012_RL_deutsch.pdf

Schweizerischer Städteverband. (2012). *Asylgesetz-Revision, Kosten Unterbringung und Verpflegung von Asylsuchenden* [PDF]. (S. 2 und 18) Abgerufen von http://staedteverband.ch/cmsfiles/120828_ssv_unterbringung_asylsuchende.pdf

Solidarité sans frontières. (2011). *Dossier: Nothilfe in der Schweiz. Nothilfe-Regime: eine Sackgasse für alle*. Abgerufen von <http://www.sosf.ch/de/themen/asyl/projekte-kampagnen/dossier-nothilfe-in-der-schweiz.html>

Staub-Bernasconi, Silvia. (1983). *Ein ganzheitliches Methodenkonzept – Wunschtraum? Chance? Notwendigkeit? Problembezogene Arbeitsweisen in der Sozialen Arbeit*. In: Staub-Bernasconi, S./von Passavant, Ch./Wagner, A. (1983). *Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit*. (S. 277 - 312). Bern und Stuttgart: Haupt.

Staub-Bernasconi, Silvia. (1996). *Soziale Probleme – Soziale Berufe – Soziale Praxis*. In: Heiner, M./Meinhold, M./von Spiegel, H. (1996). *Methodisches Handeln in der Sozialen Arbeit*. (S. 11 - 137). Freiburg im Breisgau: Lambertus.

Staub-Bernasconi, Silvia. (1999). *Sozialrechte – Restgrösse der Menschenrechte?* In: Sozial Aktuell, SBS, Februar 1999.

Sutter, Michael. (2011). *Nothilfe für ausreisepflichtige Asylsuchende, Nothilfepraxis in ausgewählten Kantonen – Update zum Nothilfebericht 2008* [PDF]. (S. 5 - 28). Bern: Schweizerische Flüchtlingshilfe. Abgerufen von <http://www.fluechtlingshilfe.ch/asylrecht/nothilfe>

Trummer, Muriel. (2008). *Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende, Überblick zur Ausdehnung des Sozialhilfestopps* [PDF]. (S. 1). Bern: Schweizerische Flüchtlingshilfe. Abgerufen von <http://www.fluechtlingshilfe.ch/asylrecht/nothilfe>

Zeugin, Bettina. (2003). *Papiere für Sans-Papiers: Härtefallregelungen genügen nicht – ein Diskussionsbeitrag*. (S. 13 und 14). Luzern: Caritas.