

Leben mit Asylsozialhilfe

Die eingeschränkte gesellschaftliche Teilhabe von vorläufig Aufgenommenen

Text: Stefanie Kurt Bilder Schwerpunkt: Luc-François Georgi

Je nach Aufenthaltsstatus bestehen in der Schweiz grosse Unterschiede hinsichtlich der Sozialhilfeleistungen. Die teilweise drastischen Abweichungen von den SKOS-Richtlinien haben für geflüchtete Personen einschneidende Auswirkungen, insbesondere auf die gesellschaftliche Teilhabe.

Grundsätzlich richtet sich die Ausrichtung der Sozialhilfe nach der kantonalen Gesetzgebung (Art. 115 BV). Dennoch sehen das Asylgesetz (AsylG) und das Ausländerinnen-, Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) spezifische Bestimmungen bei Sozialhilfeleistungen für (abgewiesene) Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene sowie Schutzbedürftige vor. Davon rechtlich zu unterscheiden sind anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge, also Personen, die den Flüchtlingsstatus erhalten haben. Diese unterliegen den Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS, 2005). Sozialhilfekürzungen sind bei anerkannten und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen aufgrund ihres völkerrechtlichen Flüchtlingsstatus nicht möglich. Denn Art. 23 GFK bestimmt, dass Personen mit Flüchtlingsstatus die gleichen Sozialhilfeleistungen erhalten sollen wie Einheimische.

Nothilfe und Asylsozialhilfe

Anders sieht die Situation bei (abgewiesenen) Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen aus. Seit 2008 erhalten rechtskräftig abgewiesene Asylsuchende mit einem Wegweisungsentscheid lediglich Nothilfe (Art. 12 BV, Art. 82 Abs. 1 AsylG). Diese umfasst einen Minimalanspruch auf Nahrung, Kleidung und eine Unterkunft (vgl. Art. 12 BV, Art. 82 Abs. 4 AsylG). Auch Asylsuchende, die mehrfach ein Asylgesuch gestellt haben, erhalten für die Dauer eines erneuten Asylverfahrens seit Februar 2014 lediglich Nothilfe.

Schliesslich ist auch die über die Nothilfe hinausgehende Unterstützung für Asylsuchende, Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsstatus und vorläufig Aufgenommene seit 2008 nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen auszurichten. Der Ansatz für die Unterstützung liegt dabei unter dem Ansatz der einheimischen Bevölkerung (Art. 82 Abs. 3 AsylG, Art. 86 Abs. 1 AIG). Aufgrund dieser bundesrechtlichen Bestimmungen haben die Kantone ihre Grundlagen angepasst. Eine Zusammenstellung der SKOS bezüglich der Unterstützungsleistungen der Kantone im Asylbereich –

durchgeführt im Jahr 2012 und aktualisiert im Jahr 2017 – zeigt aufgrund der föderalen Ausgestaltung ein vielfältiges Bild, das Vergleiche schwierig macht. Jedoch haben nun als letzte Kantone Basel-Stadt und Zürich ihre gesetzlichen Grundlagen seit Anfang 2018 entsprechend der Bundesgesetzgebung angepasst. Vorläufig Aufgenommene erhalten im Kanton Basel-Stadt etwa 20 Prozent und im Kanton Zürich etwa 30 Prozent weniger Leistungen, als es der reguläre Ansatz der Sozialhilfe gemäss SKOS-Richtlinien vorsieht. Zusätzlich besteht die Möglichkeit, diese bereits reduzierten Sozialleistungen nicht zu genehmigen, zu kürzen oder zu entziehen, wenn die betroffene Person beispielsweise Anordnungen von Mitarbeitenden der Unterbringungseinrichtung nicht Folge leistet und dadurch Ordnung und Sicherheit gefährdet. Dasselbe gilt, wenn eine zugewiesene zumutbare Arbeit oder Unterkunft nicht angenommen wird oder wenn die Person sich weigert, der zuständigen Stelle über ihre wirtschaftlichen Verhältnisse Auskunft zu erteilen, beziehungsweise diese nicht ermächtigt, solche Auskünfte einzuholen (vollständige Aufzählung in Art. 83 AsylG).

Glossar

Juristische Bezeichnungen zum Aufenthaltsstatus

Flüchtlinge

Personen, deren Asylgesuch gutgeheissen wurde, werden als Flüchtlinge gemäss der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt (Ausweis B). Sie erhalten die gleichen Sozialhilfeleistungen wie die einheimische Bevölkerung.

Vorläufig Aufgenommene mit Flüchtlingsstatus

Personen, welche die Flüchtlingseigenschaft nach völkerrechtlichen Vorgaben erfüllen, deren Asylgesuch jedoch abgelehnt wurde, erhalten die vorläufige Aufnahme (Ausweis F mit Flüchtlingsstatus). Diese Personen verbleiben «vorläufig» in der Schweiz bis die Voraussetzungen der Vollzugshindernisse wegfallen. Aufgrund des Flüchtlingsstatus erhalten diese Personen reguläre Sozialhilfe.

Vorläufig Aufgenommene

Asylsuchende, welche die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen oder vom Asyl ausgeschlossen sind, werden aus der Schweiz weggewiesen. Jedoch muss hier das Staatssekretariat für Migration prüfen, ob dem Vollzug der Wegweisung nicht völkerrechtliche oder humanitäre Schranken entgegenstehen. Sofern dies der Fall ist, tritt die vorläufige Aufnahme (Ausweis F), als Ersatzmassnahme, an die Stelle des Wegweisungsvollzugs. Sie erhalten eine reduzierte Sozialhilfe (Asylsozialhilfe) oder Sachleistungen.

Asylsuchende

Während der Dauer des Asylverfahrens haben Asylsuchende den Ausweis N, der das Recht auf Anwesenheit in der Schweiz bescheinigt. Es handelt sich jedoch nicht um eine ausländerrechtliche Bewilligung, vielmehr bestimmt der Verfahrensstand des Asylverfahrens die Aufenthaltsberechtigung. Sie erhalten reduzierte Sozialhilfeleistungen, teilweise auch in Form von Sachleistungen.

Abgewiesene Asylsuchende

Personen, deren Asylgesuch abgelehnt wurde und die eine rechtskräftige Wegweisungsverfügung erhalten haben, müssen die Schweiz verlassen. Definitiv abgewiesene Asylsuchende haben somit kein Anwesenheitsrecht mehr in der Schweiz. Dies führt unter anderem zum Ausschluss aus der Sozialhilfe, sodass diese Personen lediglich Nothilfe, Sachleistungen oder kleine finanzielle Beiträge und/oder Gutscheine erhalten.

Stefanie Kurt,

Assistenzprofessorin FH am Institut für Soziale Arbeit an der HES-SO Siders, ist promovierte Juristin. Sie lehrt und forscht im Bereich Migration und Integration.





Einschneidende Auswirkungen für vorläufig Aufgenommene

Von der Asylsozialhilfe betroffen sind auch vorläufig Aufgenommene. Es handelt sich hier um (ehemalige) Asylsuchende, welche die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen oder vom Asyl ausgeschlossen sind. Dem Wegweisungsvollzug stehen jedoch völkerrechtliche oder humanitäre Schranken entgegen. Wenn die Wegweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist, tritt die vorläufige Aufnahme (Ausweis F) als Ersatzmassnahme an die Stelle des Wegweisungsvollzugs (Art. 83 AIG). Diese Personen sind «vorläufig» aufgenommen und verbleiben in der Schweiz, bis die Voraussetzungen der Vollzugshindernisse wegfallen (Art. 84 AIG).

Im Kanton Zürich wurde im Nachgang der Abstimmung zum Sozialhilfegesetz vom September 2017 die Monitoring- und Anlaufstelle für vorläufig aufgenommene Personen (map-F) gegründet. Sie hat zum Ziel, umfassende Informationen zur Situation der vorläufig aufgenommenen Personen in den zürcherischen Gemeinden zu sammeln. Der erste Bericht, veröffentlicht im August 2018, kommt zum Schluss, dass auch die (teilweise geringen) Kürzungen der finanziellen Unterstützung für die betroffenen Personen eine einschneidende Verschlechterung ihrer Situation zur Folge haben. Die betroffenen Personen sind in der sozialen und gesellschaftlichen Teilhabe stark eingeschränkt. Anhand von dokumentierten Fallbeispielen betroffener Einzelpersonen und Familien verdeutlicht der Bericht, dass sowohl die soziale als auch die berufliche Integration erschwert wird. Zum Beispiel wird dadurch unklar, ob weiterhin ein Deutschkurs besucht werden kann, oder betroffene Personen können ihren Wohnsitz nicht mehr frei wählen. Familien müssen umziehen, da aufgrund der Kür-

zungen die aktuelle Wohnung nicht mehr bezahlt werden kann. Kinder werden dadurch aus ihrem sozialen, unter Umständen aus ihrem schulischen Umfeld herausgenommen. Schliesslich dokumentiert der Bericht auch einen Fall, bei dem die Gemeinde mit unzureichender Erläuterung und ohne Übersetzung die Kürzungen in einem 15-minütigen Kurzgespräch der betroffenen Person mitgeteilt hat (Monitoring- und Anlaufstelle für vorläufig aufgenommene Personen 2018).

Asylsozialhilfe soll die elementarsten Leistungen für vorläufig Aufgenommene sicherstellen. Betroffen sind hierbei besonders vulnerable und schutzbedürftige Personen, darunter auch Minderjährige. Gesellschaftliche Teilhabe ist ein zentrales Element in integrationspolitischen und integrationsrechtlichen Diskursen. Die teilweise drastischen Abweichungen von den unverbindlichen Sozialhilfestandards der SKOS haben einschneidende Auswirkungen auf die betroffenen Personen. Um die gesellschaftliche Teilhabe wahrzunehmen, braucht es die Möglichkeit, ein selbstbestimmtes Leben zu führen. Die Asylsozialhilfe erschwert dies, da einerseits die finanzielle Abhängigkeit zur Einschränkung der Wahlfreiheit des Wohnorts führt, andererseits bei unkooperativem Verhalten finanzielle Kürzungen erfolgen können. Das Bundesgericht hat bereits mehrfach bestätigt, dass die Asylsozialhilfe weder diskriminierend sei noch die Rechtsgleichheit verletze (vgl. BGE 130 I 1). Dennoch ist die Ausgestaltung der Asylsozialhilfe hinsichtlich der aktuellen integrationspolitischen und integrationsrechtlichen Bemühungen zu überdenken. Denn letztlich schränkt diese die soziale, gesellschaftliche und selbstbestimmte Teilhabe von vorläufig Aufgenommenen stark ein, gleichzeitig nimmt aber der Druck, *sich zu integrieren*, zu. Denn die Integrationsforderung verlangt von vorläufig Aufgenommenen, dass sie sich «mit den gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen in der Schweiz auseinandersetzen und insbesondere eine Landessprache erlernen» (Art. 4 Abs. 4 AIG). Die Asylsozialhilfe schwächt genau diese Forderung jedoch ab.

Literatur

Monitoring- und Anlaufstelle für vorläufig aufgenommene Personen (2018): Bericht zur Situation der vorläufig aufgenommenen Personen im Kanton Zürich; Erste Tendenzen in der Umsetzung der Sozialhilfegesetzänderung per März 2018. Zürich.

Schweizerische Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (2017): Asylgesetzrevision (10.052): Unterstützungsleistungen der Kantone im Asylbereich. Bern.

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2016): Berufliche Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen; Factsheet. Bern.

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2005): Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe; Empfehlungen zuhanden der Sozialhilfeorgane von Bund, Kantonen, Gemeinden und Organisationen der privaten Sozialhilfe. 4. überarbeitete Ausgabe April 2005.

Rechtliche Grundlagen

Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, abgeschlossen in Genf am 28. Juli 1951, in Kraft getreten für die Schweiz am 21. April 1955 (GFK) (Stand am 14. Juni 2012), SR 0.142.30.

Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998 (Stand am 1. Januar 2019), SR 142.31.

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG) vom 16. Dezember 2005 (Stand am 1. Januar 2019), SR 142.20.

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 1. Januar 2018), SR 101.