

# Offiziell illegal?

Vor fünf Jahren wurde der Sozialhilfestopp im Asylbereich für Personen mit Nichteintretensentscheid (NEE) eingeführt. Anfang 2008 wurde diese Regelung auf Asylsuchende mit negativem Entscheid ausgedehnt. Ein Blick auf die Umsetzung und Entwicklung dieser Regelung zeigt, dass die als Sparmassnahmen konzipierten Vorkehrungen gewisse Ziele erreichten, aber auch nicht beabsichtigte Folgen haben.

Nach fünf Jahren Sozialhilfestopp im Asylbereich lässt sich eine erste Bilanz ziehen. Die folgenden Ausführungen fragen nach seinen beabsichtigten und unbeabsichtigten Konsequenzen und untersuchen, ob dadurch eine neue Statuskategorie von Migrantinnen und Migranten entstanden ist. Zur Beantwortung wird punktuell auf Erkenntnisse aus der Studie «Avenir de l'asile, destins de débouté-e-s» zurückgegriffen, die unter der Leitung von Margarita Sanchez-Mazas in Zusammenarbeit von Forscherinnen der Hochschule für Soziale Arbeit Genf und des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) durchgeführt wurde. Die durch die Fachhochschule Westschweiz, Städte, Kommissionen und NGOs finanzierte Studie steht kurz vor Abschluss. Im Fokus stehen im Folgenden Personen mit NEE, da es zu den seit 2008 neu vom Sozialhilfestopp Betroffenen noch kaum systematische Informationen gibt.

Im Zuge des Entlastungsprogramms 2003 (EP03) des Bundes wurden neue Massnahmen vorgeschlagen, welche Asylsuchende, die gemäss Asylgesetz sicher keinen Schutz beanspruchen können, veranlassen sollten, möglichst schnell auszureisen. Durch die Ausdehnung der Nichteintretensgründe, die Beschleunigung des Verfahrens und die Streichung der Sozialhilfe nach einem rechtskräftigen NEE sollten die Zahl der Asylsuchenden um 10'000 Personen gesenkt und Einsparungen von 117 Mio. Franken erreicht werden.

Den Hintergrund des Sozialhilfestopps im Asylbereich, der am 1.4.2004 in Kraft trat, bildeten zwei Entwicklungen: Einerseits war die Zahl der Asylgesuche im Verlauf der 1990er Jahre stark angestiegen. Andererseits wurde es zunehmend schwierig, abgelehnte Asylsuchende in ihre Herkunftsländer zurück zu schaffen. Dass sich in der Folge eine wachsende Anzahl von Personen in der Schweiz aufhielt, die diese eigentlich verlassen müssten, führte zum Vorwurf, viele Asylsuchende würden das schweizerische Asylsystem mit seinen Sozialhilfeeinstun-

gen missbrauchen. Vor April 2004 hatten alle Personen, die um Asyl ersucht hatten, im Bedarfsfall Anspruch auf Unterstützung durch die Sozialhilfe. Allerdings lagen die Ansätze der Asylfürsorge seit jeher deutlich unter jenen der normalen Sozialhilfe.

Personen mit NEE sollten die Schweiz umgehend selbständig verlassen. Tun sie dies nicht, haben sie gemäss Art. 12 der Bundesverfassung (BV) wie alle Menschen in der Schweiz ein «Recht auf Hilfe in Notlagen». Diese wird jedoch nur auf Verlangen gewährt. Da der Aufenthalt von Personen mit NEE als illegal gilt, können die Betroffenen in Ausschaffungshaft genommen oder wegen illegalem Aufenthalt strafrechtlich belangt werden.

Die Umsetzung der neuen Regelungen veränderte Prozeduren und Zuständigkeiten: Für das Asylverfahren, also bis zum Zeitpunkt eines rechtskräftigen NEE (d.h. es findet keine vertiefte materielle Prüfung des Gesuchs statt) oder negativen Asylentscheides, bleibt der Bund zuständig. Ein NEE wird nach Möglichkeit in den Empfangs- und Verfahrenszentren des Bundes gefällt. Danach wird jede Personen mit NEE einem Kanton zugewiesen, der gegebenenfalls für Nothilfeleistung oder den Vollzug der Wegweisung zuständig ist. Dafür werden die Kantone vom Bund mit Pauschalen abgegolten. Die Nothilfepauschale wurde von 600 Franken pro Person mit NEE auf 1'800 Franken und seit der Ausdehnung des Sozialhilfestopps auf abgelehnte Asylsuchende auf 6'000 Franken angehoben. Pro vollzogene Wegweisung erhalten die Kantone 1'000 Franken.

Wie die Kantone die Nothilfe entrichten, ist weitgehend ihnen überlassen. Leitlinien geben Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Bundesgerichtsentscheide zum Art. 12 BV vor. Damit wird das Recht auf Existenzsicherung, das 1999 in die Bundesverfassung aufgenommen worden war, zusehends konkretisiert. Ohne dieses Grundrecht, das die absolute Grenze für die minimale Unterstützung bedürftiger Menschen definiert, hätte der Sozialhilfestopp zur Folge gehabt, dass Personen mit NEE oder einem negativen Asylentscheid buchstäblich auf die Strasse gestellt worden wären, ohne Aussicht auf staatliche Unterstützung, die ihnen Nahrung, ein Dach über dem Kopf und eine minimale medizinische Versorgung garantiert, wenn sie dafür nicht selbst aufkommen können (Tschudi 2005).

## Was bewirkte der Sozialhilfeausschluss und wie wurde er umgesetzt?

Die ersten zwei Jahre des Sozialhilfestopps waren vom Versuch geprägt, die Nothilfe möglichst unattraktiv zu gestalten: Der Kanton Bern schickte die Nothilfebeziehenden in eine Zivilschutzanlage auf dem abgelegenen Jaunpass; der Kanton Genf brachte die Personen in ungeheizten, tagsüber geschlossenen Baracken unter; der Kanton Solothurn verweigerte Nothilfebeziehenden, die bei der Vorbereitung ihrer Ausreise nicht kooperierten, die Unterstützung ganz; in einem waadtländischen

Zentrum gab es lediglich kalte Duschen, und in den Zimmern wurden sämtliche Steckdosen entfernt; der Kanton Zürich führte das «Rotationsverfahren» ein, bei dem die Nothilfebeziehenden wöchentlich neu um Nothilfe ersuchen müssen und danach einem anderen Zentrum zugewiesen werden.

Anfang 2005 hielt das Bundesgericht fest, dass die Nothilfe als minimale Hilfe zu betrachten ist und nicht gekürzt werden darf. Weitere Veränderungen der Nothilfepraxis ergaben sich infolge des Widerstands von politischer oder zivilgesellschaftlicher Seite, drängten sich aus Kostengründen auf oder auf Grund der Tatsache, dass sich ein Teil der Nothilfebeziehenden nicht nur vorübergehend in den entsprechenden Einrichtungen aufhielt, sondern während Monaten dort lebte. Heute bestehen sehr unterschiedliche kantonale Regelungen bezüglich der Bedingungen der Nothilfegewährung (z.B. Anwesenheitspflicht in Zentren oder nicht; regelmässige Neubeantragung oder unregelmässige Vorladungen; Möglichkeiten zu kleinen bezahlten Arbeiten) sowie der Leistungen der Nothilfe an sich (Höhe des Betrags; Bargeld, Naturalien oder Bons; Bezahlung von Transportkosten etc.).

## Wer bezieht Nothilfe?

Aufgrund der Monitoringberichte des BFM zum Sozialhilfestopp (April 2004 bis Dezember 2007) lassen sich folgenden Angaben zu den Personen mit NEE machen:

- In der Berichtsperiode erhielten 9'786 Personen einen rechtskräftigen NEE.
- In gut einem Drittel der Fälle waren fehlende Identitäts- oder Reisepapiere der Grund.
- Die grössten Herkunftsgruppen sind Personen unbekannter Nationalität (14%), aus Serbien (12%) und Nigeria (8%).
- Über 80 Prozent der Personen mit NEE sind Männer.
- Zwei Drittel sind zwischen 18 und 30 Jahre alt.
- Jede dritte Person mit NEE bezieht mindestens einmal Nothilfe.
- Die Bezugsdauer der Nothilfe beträgt durchschnittlich fünf Monate.

Damit trifft die bei der Einführung des Sozialhilfestopps formulierte Annahme zu, dass die Mehrheit der Personen mit NEE keine Nothilfe beantragt, sondern ausreist oder sich mit anderen Mitteln durchbringt. Die Bezugsdauer variiert zwischen den verschiedenen Kantonen ebenso wie der Anteil der Nothilfebeziehenden (bezogen auf die Gesamtzahl der zugeteilten Personen). So liegt der Anteil der Nothilfebeziehenden im Jahr 2007 im Kanton Zürich eher tief (um 9%), die Bezugsdauer pro Quartal eher hoch (67 Tage). Im Kanton Genf hingegen ist der Anteil höher (15%), aber die Bezugsdauer deutlich tiefer (47 Tage). Personen aus Nigeria, mit unbekannter Nationalität und aus Guinea sowie die 18- bis 30-Jährigen beziehen überdurchschnittlich oft Nothilfe. Staatsangehörige Serbiens oder Bulgariens sowie Frauen beantragen seltener Nothilfe als der Durchschnitt.

Personen mit NEE nennen in Interviews unterschiedliche Gründe, weshalb sie die Nothilfe nutzen oder nicht. Vielfach liegt der Entscheidung eine bewusste Abwägung von Vorteilen (z.B. materielle Sicherheit, insbesondere für Kranke oder Kinder) und Nachteilen bzw. Risiken (Ausschaffung, alternative Unterstützungsmöglichkeiten, Situation in Nothilfezentren) zugrunde. Gewisse Personen wechseln zwischen Nothilfe und Phasen ohne staatliche Unterstützung. Einige Interviewte kennen die Möglichkeit der Nothilfe nicht. Fachpersonen sind der Ansicht, dass die Behörden verpflichtet wären, Betroffene über ihr Recht auf Nothilfe aufzuklären (Schertenleib in Tschudi 2005).

Die Nothilfebeziehenden erleben ihre Situation als schwierig und widersprüchlich. Mühe bereiten ihnen die Lebensbedingungen in den Zentren, Unsicherheit, Ohnmacht, Langeweile und fehlende Perspektiven. Auch die minimalen materiellen Mittel, die ihre Bewegungsfreiheit und sozialen Kontakte stark einschränken, erschweren ihr Leben. Viele verstehen nicht, weshalb sie sich in dieser Situation befinden, was ihre Rechte und Pflichten wären. Die paradoxe Situation, offiziell illegal anwesend und den Behörden dennoch bekannt zu sein, erschwert das Verständnis zusätzlich. Viele bleiben während Monaten oder Jahren in den Zentren. Einige reagieren darauf mit Rückzug und psychischen Problemen. Andere sind gegenüber dem Druck resistent und entwickeln Strategien, um ihre Lage erträglicher zu gestalten. Letztere glauben daran, dass sie irgendwann zu einem regulären Status in der Schweiz gelangen können.

Das Leben mit Nothilfe wird für die Betroffenen erträglicher, wenn sie soziale, psychische und finanzielle Unterstützung von Privaten oder Organisationen erhalten. Um zu Bargeld zu gelangen, tauschen manche Nothilfebeziehenden die Migros-Bons ein, die sie in vielen Kantonen für Nahrung und Hygieneartikel erhalten. Andere verdienen sich mit gelegentlicher Schwarzarbeit ein Zusatzeinkommen. Gewisse Personen verüben Diebstähle oder versuchen, mit Drogenhandel zu Geld zu kommen. In den Monitoringberichten wird das Ausmass der Delinquenz von Personen mit NEE aber als gering bezeichnet.

Seit Beginn des Sozialhilfestopps haben kirchliche und humanitäre Kreise Hilfsangebote aufgebaut. Es werden Mittagstische und Treffpunkte organisiert, Zusatzunterstützung in Form von Kleidern oder auch Bargeld geleistet, und es entstehen Kontakte zu Privaten, die individuelle Hilfe leisten. Anlaufstellen bieten Gesprächsmöglichkeiten und helfen bei rechtlichen Schritten. Teilweise engagieren sich diese Unterstützungskreise auch politisch für die von der Sozialhilfe ausgeschlossenen Menschen.

## **Bilden die Nothilfebeziehenden eine neue Kategorie?**

Die Konturen einer neuen Kategorie von Migrantinnen und Migranten werden deutlich sichtbar. Aus rechtlicher Sicht sind die von der Sozialhilfe ausgeschlossenen Menschen zwar primär Personen, deren Aufenthalt in der Schweiz illegal ist und die das Land umgehend zu verlassen haben. Es gibt keinen offiziellen Ausweis, der sie von anderen illegal Anwesenden unterscheiden liesse. Betrachtet man hingegen soziale und strukturelle Aspekte, werden die Eigenheiten der Kategorie «Nothilfebeziehende» deutlich. Ihre Lebenssituation unterscheidet sich durch die Art ihrer Unterkunft, die ihnen gebotenen Leistungen und Möglichkeiten klar von jener Asylsuchender oder vorläufig Aufgenommener: Der materielle Standard ist auf das absolute Minimum beschränkt, eine Krankenversicherung besteht meist nicht, Arbeit oder Integrationskurse sind ausgeschlossen. Zudem wird die prekäre Situation durch die regelmässigen Aufforderungen zur Ausreise stetig in Erinnerung gerufen. Die Nothilfebeziehenden unterscheiden sich auch von jenen Sans-Papiers, die, ohne ein Asylgesuch zu stellen, zur Arbeitssuche in die Schweiz eingereist sind. Sie teilen zwar die Ungewissheit und die allgegenwärtige Angst vor einer erzwungenen Rückkehr. Im Unterschied zu den Nothilfebeziehenden können diese jedoch durch ihren Verdienst ein selbstbestimmtes Leben führen, haben eine Aufgabe und ziehen Befriedigung aus dem Wissen, ihren Angehörigen ein besseres Leben zu ermöglichen.

Mit dem Sozialhilfestopp hat ein qualitativer Sprung im Umgang mit Asylsuchenden, deren Gesuch nicht akzeptiert wurde, stattgefunden. Nicht nur wird die bereits geringe staatliche Unterstützung dieser Personen weiter reduziert. Indem die Ausgestaltung der Nothilfe dazu beitragen soll, dass die betreffenden Menschen die Schweiz so rasch als möglich selbständig

## Ufficialmente illegale?

*Cinque anni fa è stato introdotto il blocco dell'aiuto sociale nel settore dell'asilo per le persone con decisione di non entrata nel merito. All'inizio del 2008 il blocco è stato esteso ai richiedenti l'asilo con decisione negativa. L'attuazione e lo sviluppo di tale pratica, messa a punto quale misura di risparmio, ha originato un nuovo gruppo di migranti che si distingue dalle categorie di migranti esistenti sinora in Svizzera per la loro situazione particolare e il sistema di aiuto immediato messo a punto per esse.*

verlassen, werden zudem zwei bisher unabhängige Bereiche (Sicherung einer würdigen Existenz und Migrationskontrolle) aneinandergeschaltet. Eine Verfassungsregelung, die dazu geschaffen wurde, Menschen vor einer unwürdigen Existenz zu bewahren, wird dazu eingesetzt, die asylpolitischen Ziele geringerer Kosten und «Bestände» zu erreichen.

### Wurden die Ziele des Sozialhilfestopps erreicht?

Bezüglich der Gesuchszahlen und der direkten Kosten zogen die Bundesbehörden nach den ersten knapp vier Jahren eine positive Bilanz: Die Zahl der Asylsuchenden sank, die Mehrheit der Personen mit NEE meldete sich nie bei der Nothilfe. Bei den andern war die Bezugsdauer der Nothilfe klar kürzer als die Sozialhilfebezugsdauer abgewiesener Asylsuchender. 2008 haben die Asylgesuche jedoch wieder zugenommen, womit die Zahl der potentiellen Nothilfebeziehenden wächst. Dass ein Drittel der Personen mit NEE trotz Sozialhilfestopp in der Schweiz bleibt und Nothilfe bezieht und zudem eine weitere Gruppe untertaucht, wirft einige Fragen auf. Etwa, um wen es sich bei den 10 bis 15 Prozent der Personen mit NEE handelt, die auch ein Jahr nach dem NEE immer noch in der Schweiz sind. Sind dies die gleichen Personen, die schon im früheren System nicht zur Ausreise zu bewegen waren? Überdies fragt sich, ob es im Sinn des Art. 12 BV ist, Menschen über Monate oder gar Jahre der als Überbrückungshilfe konzipierten Nothilfe zu unterstellen. Und ist der Sozialhilfestopp bei Einberechnung aller Kosten tatsächlich eine Sparmassnahme? Gemäss Monitoringberichten ist den Kantonen nach Abzug der Abgeltungen des Bundes ein Defizit von 37 Mio. Franken entstanden. Nicht einbezogen sind darin die Verwaltungskosten, die sich aus der Kontrolle der Personen mit NEE und der Administration des Nothilfesystems ergeben.

Wohin wird diese neue entstandene quasi-Kategorie führen? Wird sie sich mit den Jahren zu einem eigentlichen Ausländerstatus mit eigenem Ausweis verfestigen? Und was geschieht mit jenen Menschen, die über Jahre hinweg mit Nothilfe leben? Klar ist jedenfalls, dass sich nicht die Form der Migration oder die Charakteristika der in der Schweiz um Asyl suchenden Menschen grundlegend verändert haben, sondern dass der Sozialhilfestopp und die Kategorie der Nothilfebeziehenden vor allem neue staatliche Umgangs- und Klassifikationsformen sind. Ob offiziell als solche anerkannt oder nicht, mit den Nothilfebeziehenden ist das bereits stark differenzierte schweizerische System der abgestuften Ausländerkategorien um eine weitere Ebene ergänzt worden.

#### Literatur

Tschudi, Carlo (Hg.), 2005, Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen. Menschenwürdige Überlebenshilfe oder Ruhebetten für Arbeitsscheue? Bern: Haupt.