



HEKS-Positionspapier

Anwaltschaft für sozial Benachteiligte

Projektarbeit und gesellschaftspolitisches Engagement

Inhalt

1	Bezug zur HEKS-Strategie	3
<hr/>		
2	Menschenrechte und christliche Werte	4
<hr/>		
3	Grundsätze	6
<hr/>		
4	Wirkungskreise	8
<hr/>		
5	Zielgruppen und Projekte	10
5.1	Asylsuchende und Flüchtlinge	10
5.2	Sans-Papiers	13
5.3	Weitere sozial Benachteiligte	14
<hr/>		
6	Gesellschaftspolitisches Engagement und Öffentlichkeitsarbeit	15
6.1	Asylsuchende und Flüchtlinge	16
6.2	Sans-Papiers	20
6.3	Weitere sozial Benachteiligte	23
<hr/>		

Impressum

Text: Stefan Hery, Antoinette Killias

Redaktion: komma pr, Rolf Marti, Bern (www.kommapr.ch)

Korrektur: Erika Reist

Fotonachweis: HEKS-Fotoarchiv

Gestaltung: eigenart, Stefan Schaer, Bern (www.eigenartlayout.ch)

Druck: Fotorotar

Auflage: 1000 Exemplare

August 2016



1 Bezug zur HEKS-Strategie

In der HEKS-Strategie ist die Anwaltschaft für sozial Benachteiligte neben der sozialen Integration von benachteiligten Bevölkerungsgruppen einer der beiden thematischen Schwerpunkte der Inlandarbeit. Im Zentrum der anwaltschaftlichen Tätigkeit steht die Rechtsberatung und -vertretung sozial benachteiligter Personen in der Schweiz. Daraus leitet sich die Legitimation für das gesellschaftspolitische Engagement und die Öffentlichkeitsarbeit ab.

Das vorliegende Positionspapier fasst die Werte, Grundsätze, Aktivitäten und Arbeitsziele sowie die damit verbundenen politischen Forderungen von HEKS im Bereich der Anwaltschaft für sozial Benachteiligte zusammen. Es

- nimmt die Erfahrungen aus der bisherigen Arbeit sowie die Inhalte früherer Positionspapiere auf,
- gibt den Mitarbeitenden und der Geschäftsleitung einen Orientierungsrahmen,
- definiert die Arbeit innerhalb des Themenschwerpunkts und legt Handlungsleitlinien fest,
- dient als Grundlage für ein gemeinsames Verständnis der Inlandarbeit.

Für Externe zeigt das Positionspapier die Haltung von HEKS, seine Kernkompetenzen und seine politischen Forderungen auf. Das Positionspapier wurde am 31. Mai 2013 vom Stiftungsrat genehmigt und ersetzt frühere Positionspapiere.¹

¹ Die Projektarbeit, bei der die soziale Integration im Vordergrund steht, wird im Positionspapier «Soziale Integration» erläutert.



2 Menschenrechte und christliche Werte

HEKS setzt sich für eine menschlichere und gerechtere Welt ein. Als Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz orientiert sich HEKS zum einen an den universell geltenden Menschenrechten, zum andern an den christlichen Grundwerten.

Menschenrechte und christliche Werte

«Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren»: Aus Artikel 1 der Uno-Menschenrechtsdeklaration von 1948 leiten sich alle Menschenrechte ab. Dazu gehören das Recht auf Leben, das Recht auf Freiheit und Sicherheit, das Non-Refoulement-Gebot², die Glaubens- und Gewissensfreiheit, das Recht auf Ehe und Familie oder das Recht, bei Rechtsstreitigkeiten an eine richterliche Behörde zu gelangen.

Die Menschenrechte beanspruchen weltweite Geltung. Mit dem Uno-Beitritt verpflichten sich die Staaten, diese zu fördern und zu festigen. Heute besteht ein dichtes Netz an internationalen Verträgen, um die Menschenrechte zu institutionalisieren und durchzusetzen. Die Staaten sind verpflichtet, diese Verträge und Konventionen in ihre nationalen Rechtsordnungen aufzunehmen und umzusetzen.

² Der Grundsatz des Non-Refoulement-Gebotes besagt, dass niemand in ein Land ausgewiesen, ausgeliefert oder zurückgeführt werden darf, in dem sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatszugehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe oder seiner politischen Ansichten gefährdet ist oder in dem Gefahr besteht, dass er zur Ausreise in ein solches Land gezwungen wird.

Menschenrechte sind zwar eine Errungenschaft neuzeitlichen Denkens, greifen aber auf ältere Vorstellungen zurück. Dabei spielt die biblische Auszeichnung des Menschen als Ebenbild Gottes eine besondere Rolle, denn sie enthält zwei Wesenszüge, die auch für die Menschenrechte charakteristisch sind.

- Erstens: Sowohl die Gottebenbildlichkeit als auch die moderne Menschenwürde gelten für alle Menschen in gleicher Weise – unabhängig ihrer Herkunft, ihrer Fähigkeiten, ihrer Leistungen oder ihres Verhaltens.
- Zweitens: Sowohl die Gottebenbildlichkeit als auch die Menschenwürde fallen dem Menschen von aussen zu, von einer Instanz, die allem Weltlichen bzw. allem Recht vorausgeht.

Da die Würde dem Menschen von niemandem zugesprochen wurde, kann sie ihm auch von niemandem abgesprochen werden. Menschenrechte haben unbedingten Charakter. Sie gelten für alle Menschen in gleicher Weise und ausschliesslich, weil sie Menschen sind.

Das Engagement von HEKS für Menschenwürde und Menschenrechte stützt sich also auf zwei Säulen: die christlich-ethische Haltung und die rechtliche Verpflichtung. In der Grundabsicht stimmen christliches Menschenbild und Menschenrechte überein, wobei man diese Übereinstimmung auch ausserhalb des Christentums findet. Die universellen Menschenrechte gelten für alle, unabhängig ihrer religiösen, ethnischen, nationalen oder sozialen Zugehörigkeit, ihres Geschlechts oder ihrer sexuellen Ausrichtung. Denn der grundlegende Impuls der Menschenrechte liegt darin, ein Recht auf Rechte zu haben und als Mitglied einer Rechtsgemeinschaft unter deren Schutz zu stehen.³ Mit anderen Worten: Sie ermöglichen allen Menschen ein Leben in Gemeinschaft – ein Anliegen, das auch andere Kulturen und Religionen in vergleichbarer Form vertreten.

³ Arendt, Hannah: Es gibt nur ein einziges Menschenrecht, in: Otfried Höffe/Gerd Kadelbach/ Gerhard Plumpe (Hrsg.), Praktische Philosophie/Ethik. Reader zum Funkkolleg 2, Frankfurt/M. 1981, S. 152–167, S.158.



3 Grundsätze

Aus unseren Werten⁴ leiten sich die Grundsätze ab, welche die Arbeit von HEKS im Bereich Inland bestimmen.

Einsatz für sozial Benachteiligte

Im Zentrum unserer Tätigkeit stehen sozial Benachteiligte. Zu ihnen zählt HEKS Asylsuchende und Flüchtlinge, Sans-Papiers sowie Menschen mit niedrigem Einkommen oder solche, die Diskriminierung erleiden. Sozial Benachteiligte sind besonders gefährdet, in ihren Rechten verletzt und gesellschaftlich ausgeschlossen zu werden. HEKS ist bestrebt, die Gewährleistung ihrer Rechte zu ermöglichen und sie vor Diskriminierung zu schützen.

Menschenrechtsbasierter Ansatz

HEKS orientiert sich bei seiner Arbeit in der Schweiz und im Ausland an den international geltenden Menschenrechtsstandards, wie sie insbesondere in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie in den beiden Uno-Pakten über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie über bürgerliche und politische Rechte enthalten sind. Konkret setzt sich HEKS dafür ein, dass alle Menschen gleiche Chancen auf gleichberechtigten Zugang zum sozialen,

⁴ HEKS-Papier «Unsere Werte und Grundüberzeugungen», April 2010.

wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben haben. Weder die soziale noch die ethnisch-kulturelle Herkunft einer Person, deren Geschlecht, Religion, Nationalität oder Alter dürfen zu Ausgrenzung und Diskriminierung führen. Zentral für die Umsetzung dieses Ziels sind folgende Punkte:

- **Jeder Mensch hat Rechte.** HEKS befähigt Menschen, ihre Rechte selbst einfordern zu können. Wo dies nicht möglich ist, übernimmt HEKS die Rechtsvertretung.
- **Entscheidungsträger müssen Verantwortung übernehmen.** HEKS setzt sich im Rahmen von Entscheidungsprozessen in Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft dafür ein, dass die Schweiz ihren rechtlichen und sozialen Verpflichtungen nachkommt, dass die schweizerische Rechtsordnung menschenrechtskonform ausgestaltet und angewendet wird und strukturelle Diskriminierung abgebaut bzw. verhindert wird.

Hilfe zur Selbsthilfe

Die Befähigung und Förderung des Individuums ist ein zentrales Anliegen von HEKS. Ziel ist es, dass alle Menschen ihr Leben selbst bestimmen können und für ihre Entscheidungen Verantwortung übernehmen. Zudem sollen sie am öffentlichen Leben teilhaben und dieses mitgestalten sowie ihre Rechte wahrnehmen und ihre Pflichten erfüllen können.

Nähe zu den Menschen

HEKS betreibt in der Schweiz sechs Regionalstellen. Diese fördern die regionale Vernetzung und ermöglichen die Nähe zu den Begünstigten, Spendenden, Auftraggebenden, zur Öffentlichkeit und zur Zivilgesellschaft. Aufgrund dieser lokalen und regionalen Verankerung weiss HEKS um die Lebensumstände sozial benachteiligter Menschen und ist in der Lage, sich direkt und gezielt für ihre Anliegen einzusetzen.

Beziehung zu staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren

HEKS arbeitet lösungsorientiert und ist interessiert an einer konstruktiven Zusammenarbeit mit Behörden und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Im Zentrum stehen für HEKS immer die Interessen der sozial Benachteiligten. HEKS setzt sich für die Durchsetzung ihrer Rechte und gegen jegliche Art von Diskriminierung ein. Dabei handelt HEKS unabhängig von den Positionen der Behörden oder der Basisorganisationen.

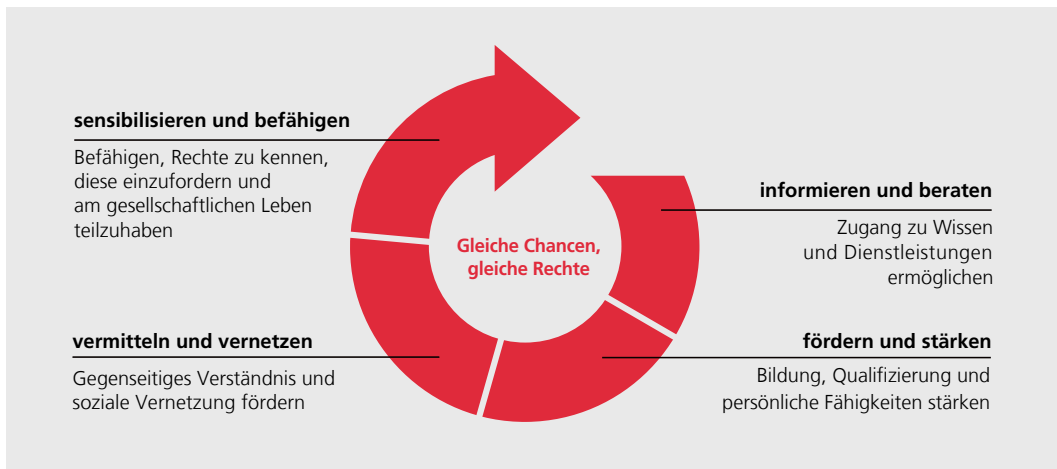


4 Wirkungskreise

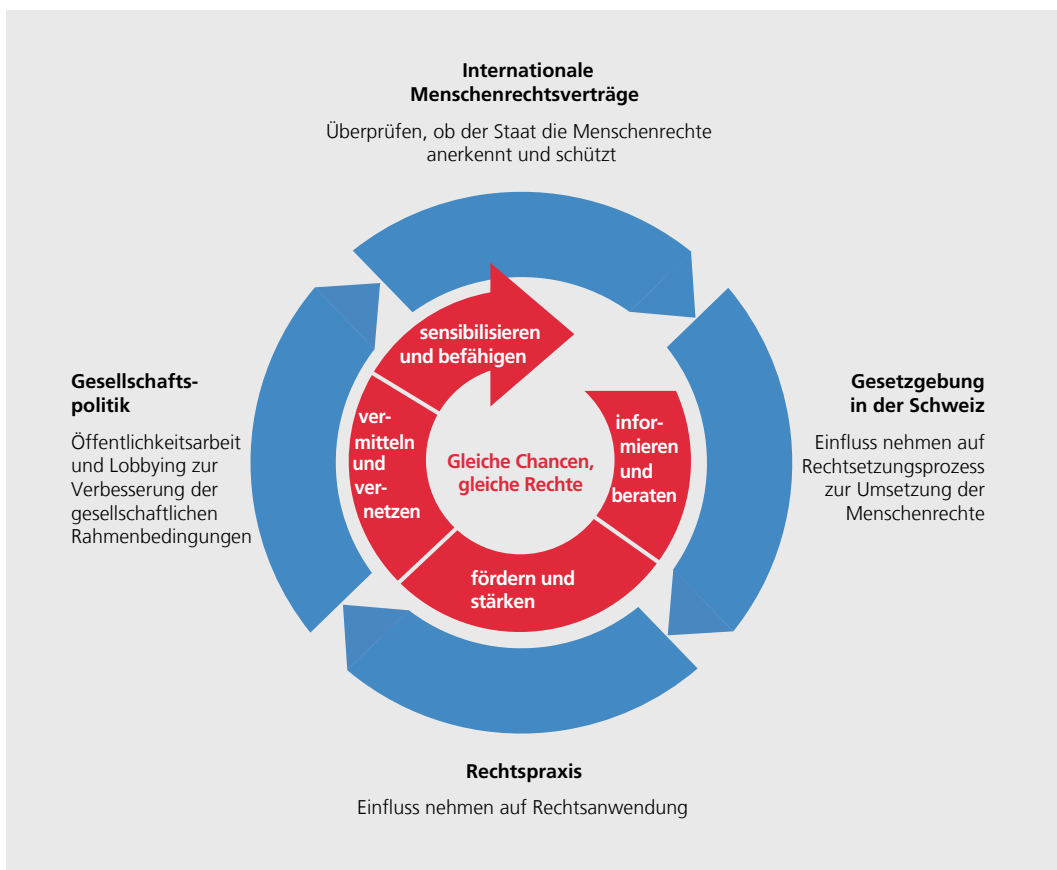
Die folgenden Darstellungen zeigen den ganzheitlichen Arbeitsansatz von HEKS im Bereich Anwaltschaft. Im Zentrum steht als Ziel unserer Arbeit die Rechts- und Chancengleichheit für sozial Benachteiligte. Um dieses Ziel zu erreichen, arbeitet HEKS mit zwei sich ergänzenden Wirkungskreisen, die auf zwei verschiedenen Ebenen ansetzen.

Der innere rote Kreis (Grafik 1) zeigt das Engagement von HEKS auf der Ebene des Individuums auf: Sozial Benachteiligte sind im Umgang mit Behörden, Gesetzen und Verfügungen oft auf sich selbst gestellt und überfordert. Sie benötigen daher Informationen bezüglich ihrer rechtlichen Situation sowie einen möglichst einfachen Zugang zur Rechtsberatung. Im Weiteren fördert HEKS das Bewusstsein, dass sozial Benachteiligten Rechte zustehen, und ermöglicht ihnen, diese selbst einzufordern.

Damit dies gelingen kann, sind entsprechende rechtliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen erforderlich. Die diesbezüglichen Aktivitäten bildet der blaue Kreis ab (Grafik 2): HEKS setzt sich erstens dafür ein, dass die Schweiz ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen nachkommt und die internationalen Menschenrechtsstandards umsetzt. Zweitens vertritt HEKS in Rechtsetzungsprozessen die Interessen sozial Benachteiligter und wirkt auf die Ausarbeitung menschenrechtskonformer Rechtsnormen hin. Drittens setzt sich HEKS für faire, rechtmässige Verfahren und Entscheide ein. Und viertens leistet HEKS Öffentlichkeits- und Sensibilisierungsarbeit, welche dazu beitragen soll, Politik, Wirtschaft und Gesellschaft auf die Anliegen und Rechte von sozial Benachteiligten aufmerksam zu machen. Der Kreislauf schliesst sich, wenn sich dieses Engagement positiv auf den politischen Diskurs in Bezug auf die Anliegen sozial Benachteiligter auswirkt und in der künftigen Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen seinen Niederschlag findet.



Grafik 1: Engagement von HEKS auf der Ebene des Individuums



Grafik 2: Engagement von HEKS bezüglich rechtlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen



5 Zielgruppen und Projekte

Sozial Benachteiligte leben oft am Rand der Gesellschaft, werden sozial ausgeschlossen und stigmatisiert. Dafür gibt es verschiedene Gründe: Der gesellschaftliche Wandel und die wirtschaftlich unsicheren Zeiten der letzten Jahre haben in breiten Bevölkerungsschichten zu grundlegender Verunsicherung und Angst vor dem eigenen sozialen Abstieg geführt. Durch weltweite Migration und die damit einhergehende Pluralisierung von Werten und Lebensstilen ist die Gesellschaft noch komplexer geworden – es sind zusätzliche Spannungsfelder entstanden. Immer raschere gesellschaftliche Veränderungen und das schwindende Gefühl der sozialen und ökonomischen Sicherheit haben zu mehr Konkurrenzdenken und damit auch zu einer stärkeren Ausgrenzung sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen geführt. Die verschärften öffentlichen Debatten um die Begrenzung der Zuwanderung und um den Missbrauch der Sozialversicherungen des Rechts auf Asyls sowie die latente oder offenkundige Fremdenfeindlichkeit im politischen Diskurs verstärken diesen Trend.

HEKS steht anwaltschaftlich für sozial Benachteiligte ein und ist bestrebt, diese Menschen bei der Durchsetzung ihrer Rechte zu unterstützen und auf eine Verbesserung ihrer Situation hinzuwirken. Im Folgenden werden die Zielgruppen und die Gründe für das Engagement von HEKS vorgestellt. Die Reihenfolge der Kapitel widerspiegelt das Volumen unseres Aufwands. Dieser ist im Bereich der Asylsuchenden und Flüchtlinge am grössten.

5.1 Asylsuchende und Flüchtlinge

5.1.1 Warum sich HEKS für Asylsuchende und Flüchtlinge einsetzt

Aufgrund seiner Geschichte verfügt HEKS über grosses Wissen und langjährige Erfahrung in der Flüchtlingshilfe. 1949 hat die Abgeordnetenversammlung des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes

(AV-SEK) HEKS das Mandat zur Flüchtlingshilfe erteilt. Damit verbunden übernahm HEKS die «Evangelische Flüchtlingshilfe». Gleichzeitig mit der Eröffnung der ersten Rechtsberatungsstellen für Asylsuchende und Flüchtlinge 1985 entschied die AV-SEK, dass die Mitgliedskirchen die HEKS-Flüchtlingsarbeit regelmässig finanziell unterstützen.⁵ Dieses langjährige Engagement in der Flüchtlingshilfe fand Eingang in das HEKS-Stiftungsstatut von 2003.⁶ Diesem zufolge setzt sich die Stiftung für Menschen in wirtschaftlicher und sozialer Not im In- und Ausland ein, u.a. im Bereich der Flüchtlingshilfe.

Heute ist HEKS verantwortlich für die Führung von sieben Rechtsberatungsstellen für Asylsuchende und Flüchtlinge. Damit ist HEKS das bedeutendste Hilfswerk im Bereich des Rechtsschutzes für Asylsuchende in der Schweiz.

Die langjährige Erfahrung in der Flüchtlingshilfe ermöglicht eine effektive und effiziente Umsetzung des Stiftungszwecks. Die nachfolgenden Ausführungen unter 6.1 machen deutlich, dass der Rechtsschutz für Asylsuchende und Flüchtlinge nach wie vor notwendig ist und ein unerlässliches Element zur Sicherstellung rechtskonformer Verfahren darstellt. Die politischen Debatten im Bereich des Asyl- und Ausländerrechts sind geprägt von populistischen Argumenten. Asylsuchende und Flüchtlinge erfahren wenig Fürsprache. HEKS wird weiterhin dazu beitragen, dass jene Menschen den Schutz durch die Schweiz erhalten, die im Fall einer Rückkehr in ihr Herkunftsland oder einen Drittstaat in Gefahr geraten würden, sei es aus medizinischen Gründen, wegen Gewalt oder Krieg, aufgrund eines fehlenden sozialen Netzes oder wegen gezielter Verfolgung.

5.1.2 Definition der Zielgruppe

Zur Zielgruppe «Asylsuchende und Flüchtlinge» zählt HEKS alle Personen, die in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt haben. Im Jahr 2014 haben in der Schweiz 23 765 Menschen ein Asylgesuch eingereicht, das entspricht in etwa dem Durchschnitt der letzten zwanzig Jahre. 2015 stieg die Zahl der Asylgesuche auf über 39 000 an. 2014 und 2015 haben fast 60% der Asylsuchenden einen Schutzstatus erhalten.⁷ Sie wurden als Flüchtlinge anerkannt und haben Asyl bekommen, oder sie wurden vorläufig aufgenommen, mit oder ohne Flüchtlingsstatus. Im Folgenden werden kurz einige relevante Begriffe definiert und die Hauptgründe für die Schutzgewährungen erläutert.

Flüchtlingsdefinition

«Flüchtling» im Sinn der Genfer Flüchtlingskonvention ist eine Person, «die sich aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Staatszugehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung ausserhalb ihres Heimatlandes befindet und dessen Schutz nicht beanspruchen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht beanspruchen will; oder die sich als Staatenlose infolge solcher Ereignisse ausserhalb ihres Wohnsitzstaates befindet und dorthin nicht zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will». Das Schweizerische Asylgesetz trägt ergänzend den frauenspezifischen Fluchtgründen Rechnung.

Weltweit befanden sich 2015 59,5 Millionen Menschen auf der Flucht. Über 21 Millionen davon sind Flüchtlinge, die ausserhalb ihres Heimatlandes leben.⁸ Wer ein Asylgesuch stellt und die obigen Voraussetzungen erfüllt, wird als Flüchtling anerkannt und erhält Asyl, sofern keine Ausschlussgründe vorhanden sind. In der Schweiz ist dieser Status verbunden mit einer Aufenthaltsbewilligung.

Gewaltvertriebene

Menschen, die vor Krieg, Bürgerkrieg oder schweren Menschenrechtsverletzungen fliehen und ihr Land verlassen, aber keine gezielt gegen sie persönlich gerichtete Verfolgung erlitten haben, erfüllen die Flüchtlingseigenschaft nicht. Sie sind aber dennoch in ihrer Existenz bedroht und schutzbedürftig. Stellen sie in der Schweiz ein Asylgesuch, erhalten sie heute in der Regel eine vorläufige Aufnahme (F-Bewilligung).⁹

5 Protokoll der AV-SEK, 22./23. September 1985, S. 23.

6 www.heks.ch › Über uns › Organisation › Werte und Ziele › Stiftungsreglement und -statut

7 Asylstatistik Staatssekretariat für Migration SEM

8 www.unhcr.org

9 Eine vorläufige Aufnahme erhalten auch Personen, die die Flüchtlingseigenschaft erfüllen, denen aber kein Asyl gewährt wird, da ein Asylausschlussgrund vorliegt. Dies ist z.B. dann der Fall, wenn sie verwerfliche Handlungen begangen haben oder wenn der Flüchtlingsstatus auf die Ausreise selbst bzw. auf das Verhalten nach der Ausreise aus dem Herkunftsstaat zurückzuführen ist, z.B. bei Exilaktivitäten in der Schweiz.

Weitere Gründe für Schutzgewährung

Personen, die die Flüchtlingeigenschaft nicht erfüllen, aber im Fall einer Rückkehr in ihren Herkunftsstaat aufgrund ihres angeschlagenen Gesundheitszustands bzw. fehlender medizinischer oder psychiatrischer Behandlungsmöglichkeiten oder aufgrund eines fehlenden sozialen Netzes in Gefahr geraten würden, erhalten in der Schweiz ebenfalls eine vorläufige Aufnahme. Eine spezielle Beachtung gilt Asylgesuchen von verletzlichen Personen wie unbegleiteten Minderjährigen, Familien mit kleinen Kindern, alleinstehenden Frauen oder älteren und kranken Menschen.

Wirtschaftliche Gründe für Flucht nach Europa

Viele Asylsuchende geben als Grund für ihr Asylgesuch die Flucht vor Armut oder Korruption an bzw. die Hoffnung auf Arbeit und ein besseres Leben. Solche Gesuche werden in der Schweiz normalerweise abgewiesen, sofern nicht zusätzlich oben genannte Gründe für eine Schutzgewährung vorliegen. Wer ausschliesslich aus wirtschaftlichen Gründen sein Heimatland verlassen hat, erhält in der Schweiz kein Bleiberecht. Dennoch sehen viele Menschen den Weg des Asylgesuchs als einzige Chance dafür, eine Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung zu erhalten, da hierzulande für Drittstaatenangehörige (Personen, die nicht aus EU- und EFTA-Staaten stammen) kaum legale Einreisemöglichkeiten bestehen.

Klima- und Umweltvertriebene

In Zukunft ist mit einer steigenden Zahl an Schutzsuchenden zu rechnen, die der Flüchtlingsdefinition nicht entsprechen. So wird es immer mehr Menschen geben, die aufgrund der Folgen des Klimawandels oder aufgrund extremer Ereignisse (Dürren, Überschwemmungen, Erdbeben etc.) gezwungen sind, ausserhalb ihres Heimatlandes Schutz zu suchen. Stellen sie in der Schweiz ein Asylgesuch, führt dies heute grundsätzlich nicht zu einem Bleiberecht. Zwischen diesen Fluchtgründen, extremer Armut und kriegerischen Konflikten bestehen jedoch Wechselbeziehungen, die zunehmend intensiver und komplexer werden und von den Asylbehörden berücksichtigt werden müssen.

5.1.3 HEKS-Projekte für Asylsuchende und Flüchtlinge

HEKS führt Rechtsberatungsstellen für Asylsuchende, Sans-Papiers und sozial Benachteiligte, eine Kontaktstelle für Zwangsmassnahmenbetroffene sowie eine Koordinationsstelle der Hilfswerkvertretungen. Zudem unterstützt HEKS zahlreiche andere Organisationen und Beratungsstellen, die sich für die Wahrung der Rechte von Asylsuchenden, Flüchtlingen und abgewiesenen Asylsuchenden einsetzen. Parallel dazu nimmt HEKS Einfluss auf politische Meinungsbildungsprozesse, wenn die erwähnten Zielgruppen betroffen sind.¹⁰

Rechtsberatung für Asylsuchende und Flüchtlinge

HEKS betreibt mit finanzieller Unterstützung der reformierten und der katholischen Landeskirchen sowie ausgewählter Hilfswerke insgesamt sieben Rechtsberatungsstellen. Diese sind für elf Kantone sowie die nationalen Empfangs- und Verfahrenszentren des Bundes (EVZ) in Basel, Kreuzlingen, Altstätten und Val-lorbe zuständig. Bei allen diesen Rechtsberatungsstellen hat HEKS die Federführung inne, bei weiteren Rechtsberatungsstellen leistet HEKS einen finanziellen Beitrag. Die Rechtsberatungsstellen für Asylsuchende erhalten keinerlei finanzielle Unterstützung durch den Bund.¹¹ Zwischen den Rechtsberatungsstellen und der Schweizerischen Flüchtlingshilfe besteht ein fachlicher Austausch.

Die Rechtsberatungsstellen setzen sich ein für ein rechtsstaatliches und gerechtes Asylverfahren. Sie sind bestrebt, die für ihre KlientInnen jeweils bestmögliche Lösung zu erarbeiten und durchzusetzen. Durch ihre Tätigkeit gewährleisten die Rechtsberatungsstellen ihren MandantInnen den Schutz jener Rechte, die ihnen gemäss Bundesrecht und Völkerrecht zustehen.

Hilfswerkvertretung

HilfswerkvertreterInnen haben eine Kontrollfunktion bei behördlichen Anhörungen von Asylsuchenden. Sie sind vom Gesetzgeber anerkannte und vom Bund mandatierte neutrale BeobachterInnen im Asylverfahren. Bei jeder Anhörung eines Asylsuchenden nimmt eine Hilfswerkvertretung teil und garantiert durch ihre Anwesenheit, dass dieser wichtige Teil des Verfahrens korrekt und fair abläuft und die asylsuchende

¹⁰ Stand August 2016. Ausführliche Informationen zu den einzelnen Projekten geben die Projektbeschriebe auf www.heks.ch/schweiz.

¹¹ Stand August 2016

Person mit Respekt behandelt wird. Zusätzlich leitet die HEKS-Koordinationsstelle die Dossiers von aussichtsreichen Fällen, verletzlichen Personen wie Traumatisierten, Kranken, Schwangeren, alleinstehenden Frauen, unbegleiteten Minderjährigen und Familien mit Kindern an die Rechtsberatungsstelle für Asylsuchende des zuständigen Kantons weiter.

5.2 Sans-Papiers

5.2.1 Warum sich HEKS für Sans-Papiers einsetzt

Sans-Papiers leben ohne geregelten Aufenthaltsstatus in der Schweiz. Sie arbeiten unter rechtlich, wirtschaftlich und sozial prekären Bedingungen, um ihre Existenz und die ihrer Familie hier oder im Herkunftsland zu sichern. Schätzungen zufolge gehen 95 Prozent der Sans-Papiers einer Erwerbstätigkeit nach.¹² Zu den wichtigsten Arbeitsbereichen zählen private Haushalte¹³, die Landwirtschaft, das Baugewerbe, das Hotel- und Gastgewerbe sowie das Sexgewerbe.

Sans-Papiers arbeiten oft unter Bedingungen, unter denen legal anwesende Personen nicht arbeiten würden bzw. arbeitsrechtlich nicht arbeiten dürften. Sie werden bei Bedarf eingestellt und können in der Regel ohne rechtliche oder finanzielle Konsequenzen für die Arbeitgeber wieder entlassen werden.

Darin zeigt sich eine Doppelmoral: Die Wirtschaft – speziell Branchen wie Bau, Reinigung, Kinderbetreuung oder Alterspflege – profitiert von den Diensten und Leistungen der Sans-Papiers, doch die Schweiz ist nicht bereit, diesen Personen ein Aufenthaltsrecht samt den dazugehörigen Rechtsansprüchen zu gewähren. Gewinnerin ist die Privatwirtschaft, die Geschädigten sind die Sans-Papiers und der Staat, dem aus diesen Arbeitsverhältnissen Steuereinnahmen entgehen. HEKS verurteilt Schwarzarbeit und vertritt die Meinung, dass Arbeitgeber entsprechend zur Verantwortung gezogen werden müssen.

Aufgrund des fehlenden Aufenthaltsrechts sind Sans-Papiers kaum in der Lage, die ihnen zustehenden Grundrechte gegenüber Arbeitgebenden, Vermietenden und Behörden durchzusetzen. Wie die Asylsuchenden und die Flüchtlinge haben sie keine starke Lobby. HEKS vertritt daher ihre Interessen, unterstützt sie durch Rechtsberatung bei der Durchsetzung ihrer Grundrechte und nimmt Einfluss auf politische Entscheidungen.

5.2.2 Definition der Zielgruppe

Sans-Papiers sind Personen ohne gültige Aufenthaltspapiere. In der Schweiz leben Schätzungen zufolge rund 100 000 Männer, Frauen und Kinder ohne geregelten Aufenthaltsstatus.¹⁴ Die Mehrheit der Sans-Papiers stammt aus Ländern ausserhalb der EU, die meisten von ihnen sind mit einem gültigen Visum in die Schweiz eingereist. Gründe für ein anfängliches Aufenthaltsrecht sind ein Familiennachzug bzw. die Ehe mit einer Person, die über ein Aufenthaltsrecht verfügt, ein Einreisevisum zwecks Verwandtenbesuch oder Studium, eine befristete Arbeitsgenehmigung oder ein Asylgesuch. Fällt der Grund für den legalen Aufenthalt weg, etwa wegen einer Scheidung oder eines beendeten Studiums, werden die betreffenden Personen zu irregulären Aufenthaltern. Viele von ihnen bleiben hier, um ein Auskommen für sich und ihre Familie zu finden oder um ihren Kindern, die oft in der Heimat zurückgelassen werden, eine bessere Ausbildung zu ermöglichen. Dieselben Motive haben auch jene Sans-Papiers, die bereits illegal eingereist sind.

5.2.3 HEKS-Projekte für Sans-Papiers

Rechtsberatung für Sans-Papiers

HEKS betreibt im Ausschaffungsgefängnis Basel eine Kontaktstelle für die Beratung und den rechtlichen Beistand für Menschen, die von Zwangsmassnahmen betroffen sind.¹⁵ In zwei Sozial- und Gesundheitsberatungsstellen für Sans-Papiers bietet HEKS unter anderem Beratung betreffend Vaterschaftsanerken-

12 Alleva V. und Niklaus P.-A.: Studie der Anlaufstelle für Sans-Papiers Basel und der Gewerkschaft Bau und Industrie, April 2004.

13 V.a. Putzdienste und aufgrund der demografischen Entwicklung immer häufiger auch Pflege- und Betreuungsdienste.

14 Eine im Auftrag des SEM durchgeführte Expertenschätzung ging im Jahr 2005 von 90 000 Personen aus (gfs.bern/Longchamp, Claude et al.) Andere Schätzungen gehen von 100 000 bis 300 000 Sans-Papiers aus. Gemäss Berechnungen von Prof. F. Schneider von der Johannes Kepler Universität Linz (A) entspricht die Anzahl irregulär anwesender ausländischer Beschäftigter in der Schweiz 69 000 Vollzeitstellen. Das bedeutet, dass es ca. 200 000 Teilzeitschwarzarbeitende gibt. Stand Dezember 2015.

15 Personen, die keinen Aufenthaltsstatus in der Schweiz haben, riskieren einen Haftaufenthalt in einem Ausschaffungsgefängnis. Dadurch will der Staat verhindern, dass diese Personen untertauchen und die Wegweisung nicht vollzogen werden kann.

nung, Heiratsverfahren und Erneuerung abgelaufener Visa an. Ebenso werden Sans-Papiers über ihre Rechtsansprüche in den Bereichen Arbeit, Wohnen und Bildung informiert und beim Abschliessen einer Krankenversicherung unterstützt. Die Rechtsberatungsstellen für Asylsuchende bieten überdies abgewiesenen Asylsuchenden eine Perspektivenberatung im Hinblick auf eine Rückkehr in ihr Herkunftsland an und weisen sie auf die Rückkehrprogramme der kantonalen Migrationsbehörden hin.

HEKS setzt sich dafür ein, dass auch für Menschen ohne geregelten Aufenthalt die internationalen Menschenrechtsstandards gelten, dass die Rechtsansprüche, die sich aus der nationalen Gesetzgebung ableiten, durchgesetzt werden und dass diese Menschen vor Diskriminierung geschützt werden.

5.3 Weitere sozial Benachteiligte

5.3.1 Warum sich HEKS für weitere sozial Benachteiligte einsetzt

1993 dehnte der Schweizerische Evangelische Kirchenbund (SEK) das Inlandmandat der Flüchtlingshilfe auf die Hilfe für sozial Benachteiligte aus.¹⁶ Gemäss Stiftungsstatut von HEKS ist der Zweck der Stiftung, sich im Rahmen der Diakonie für Menschen in wirtschaftlicher und sozialer Not einzusetzen. In der anwaltschaftlichen Arbeit bedeutet dies unter anderem, sozial Benachteiligte bei der Durchsetzung ihrer Rechte zu unterstützen.

Hierzulande sind immer mehr Menschen im Umgang mit Recht und Gesetzen überfordert, sei es im Kontakt mit Behörden, im Zusammenhang mit ihrer Aufenthaltsbewilligung, beim Verstehen und Einhalten von Verträgen oder beim Durchsetzen ihrer Rechte gegenüber Arbeitgebern, Versicherungen, Vermietern oder Migrationsbehörden. Sozial Benachteiligte sind davon besonders betroffen, da die zunehmende Komplexität vieler Rechtsgebiete für sie spezielle Schwierigkeiten mit sich bringt.

Wer seine Rechte nicht selbst wahrnehmen kann, benötigt rechtliche Unterstützung. Für sozial Benachteiligte ist es jedoch aus finanziellen Gründen in der Regel ausgeschlossen, einen Anwalt oder eine Anwältin beizuziehen. Sie sind auf kostenlose juristische Beratung und gegebenenfalls Rechtsvertretung angewiesen. HEKS bietet diese Dienstleistungen an und hilft sozial Benachteiligten bei der Wahrnehmung ihrer rechtlichen Ansprüche.

5.3.2 Definition der Zielgruppe

Soziale Benachteiligung ist eine Kumulation ungünstiger Voraussetzungen. Zu solchen Voraussetzungen zählen ein tiefes Erwerbseinkommen, prekäre Arbeitsverhältnisse, ein tiefes Einkommen aus Versicherungsleistungen oder der Sozialhilfe, ein tiefer Bildungsstand, Migrationshintergrund, keine oder geringe Kenntnisse der jeweiligen Landessprache sowie psychosoziale oder physische Belastungen. Sind mehrere dieser Voraussetzungen gegeben, kann von einer sozialen Benachteiligung gesprochen werden.

5.3.3 HEKS-Projekte für weitere sozial Benachteiligte

Rechtsberatung für sozial Benachteiligte

HEKS führt im Kanton Aargau eine Rechtsberatungsstelle für sozial Benachteiligte, welche unentgeltliche Rechtsberatung für Menschen anbietet, die erwerbslos oder von der Sozialhilfe abhängig sind. HEKS hilft diesen Menschen, rechtliche Sachverhalte zu verstehen, ihre rechtliche Situation zu erfassen und ihre Rechte selbstständig wahrzunehmen. Dies geschieht vorwiegend in den Bereichen Sozialversicherungsrecht, Sozialhilferecht, Kinds- und Vormundschaftsrecht sowie Ausländer- und Ausländerstrafrecht. Wenn eine rechtliche Vertretung notwendig erscheint, übernimmt die Rechtsberatungsstelle das Mandat.

Mit dem Projekt Chèques-emploi setzt sich HEKS speziell für Hausangestellte ein und berät sie in arbeitsrechtlichen Fragen. Die Arbeitnehmenden werden dabei unterstützt, ihre Rechte geltend zu machen und bessere Arbeitsbedingungen für ihre Tätigkeiten in Privathaushalten zu erwirken.

¹⁶ Protokoll der AV-SEK, 20. Juni 1993, S. 13.



6 Gesellschaftspolitisches Engagement und Öffentlichkeitsarbeit

Ziel des gesellschaftspolitischen Engagements von HEKS ist es, über die Unterstützung von Einzelpersonen hinaus den Anliegen der sozial Benachteiligten in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft Gehör zu verschaffen und eine Verbesserung ihrer Situation zu bewirken. Durch die Einflussnahme auf Entscheidungsprozesse und Entscheidungsträger will HEKS erreichen, dass dem Schutzbedürfnis sozial Benachteiligter Rechnung getragen wird, dass ihre völker- und bundesrechtlich garantierten Rechte durchgesetzt und strukturelle Hindernisse beseitigt werden. Sozial Benachteiligte sollen als gleichberechtigte Menschen wahrgenommen und behandelt werden.

HEKS beobachtet die sozialpolitischen Entwicklungen in der Schweiz. Ein besonderes Augenmerk gilt den Bereichen Asyl- und Ausländerpolitik, der Migrations- und Integrationspolitik sowie dem Schutz vor Diskriminierung. Wo die Interessen sozial Benachteiligter durch den politischen Prozess tangiert werden und die Gewährleistung von Grundrechten als gefährdet erscheint, nimmt HEKS öffentlich Stellung. Die Legitimation dazu ergibt sich aus der Erfahrung und dem Wissen aus der Projektarbeit.

HEKS wirkt dabei gezielt auf politische Meinungsbildung, Entscheidungs- und Implementationsprozesse ein. Beispiele dieses Engagements sind das Führen von Kampagnen, Gremienarbeit verbunden mit Lobbying bei EntscheidungsträgerInnen aus Verwaltung, Politik und Wirtschaft, die Teilnahme an Vernehmlassungsverfahren, das Mitverfassen von NGO-Menschenrechtsberichten und die Veröffentlichung von Stellungnahmen im Vorfeld von Gesetzesrevisionen, Volksinitiativen und Abstimmungen.

Zusätzlich engagiert sich HEKS in Netzwerken, um unsere Botschaften verstärkt einzubringen. Auf nationaler Ebene sind dies:

- Schweizerische Flüchtlingshilfe – der Dachverband der Hilfswerke im Asyl- und Flüchtlingsbereich
- SKOS – Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
- Verband Arbeitsintegration Schweiz
- Interpret – die schweizerische Interessengemeinschaft für interkulturelles Dolmetschen und Vermitteln
- Nationale Plattformen und Kampagnen für Sans-Papiers
- NGO-Plattform Menschenrechte
- Diakoniekonferenz des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes

6.1 Asylsuchende und Flüchtlinge

Situation in Europa

In zahlreichen europäischen Staaten wie auch auf gesamteuropäischer Ebene ist die Flüchtlings- und Migrationspolitik immer restriktiver geworden. Die Kontrollen an den EU-Aussengrenzen wurden erheblich verschärft mit dem Ziel, diese für MigrantInnen möglichst unpassierbar zu machen. Viele Menschen versuchen dennoch, nach Europa zu gelangen – meist unter Einsatz ihres Lebens. Es besteht das Risiko, dass es zu willkürlichen Festnahmen und zu Abschiebungen in Länder kommt, in denen Misshandlung, Folter oder andere Menschenrechtsverletzungen drohen.

Die Zahl der Asylsuchenden in Europa (EU-28) war lange sinkend – im Jahr 2001 haben 424 000 Menschen ein Asylgesuch gestellt, 2010 waren es noch 258 000. Aufgrund der politischen Umwälzungen in der arabischen Welt im Jahr 2011 hat die Zahl der Asylsuchenden wieder zugenommen.¹⁷ Viele Menschen, die es nach Europa geschafft haben, leben hier unter prekären Bedingungen. Vor allem in den süd- und osteuropäischen Staaten ist der Zugang zu einem geregelten Asylverfahren und einer den Menschenrechtsstandards entsprechenden Versorgung kaum gewährleistet.

Situation in der Schweiz

Politisches Klima: Auch in der Schweiz sind seit längerem Ablehnung und Misstrauen feststellbar – generell gegenüber MigrantInnen und speziell gegenüber Asylsuchenden. Das Menschenrecht auf Asyl und auf Schutz vor Verfolgung wird vermehrt nicht mehr als solches wahrgenommen, sondern mit Kriminalität und Missbrauch in Verbindung gebracht. Eine solche Haltung wird seit einiger Zeit politisch gezielt gefördert.

Dabei ist mit Nachdruck daran zu erinnern, dass das Gesetz jeder Person das Recht einräumt, um Asyl zu ersuchen. Das bloße Einreichen eines Asylgesuchs ist daher grundsätzlich kein Rechtsmissbrauch. Die Gründe, welche Menschen dazu bewegen, ihre Heimat zu verlassen und die Schweiz um Schutz zu ersuchen, erfüllen zwar nicht in jedem Fall die Voraussetzungen der Flüchtlingseigenschaft. Wird ein Asylgesuch abgelehnt, bedeutet dies jedoch nicht, dass sich die betreffende Person missbräuchlich verhalten hat.

Davon zu unterscheiden sind die Fälle, in denen Personen einzig deshalb ein Asylgesuch einreichen, um sich in der Schweiz für die Dauer des Verfahrens ein temporäres Aufenthaltsrecht zu verschaffen. Es versteht sich von selbst, dass sich HEKS nicht für Personen einsetzt, die in ungerechtfertigter Weise um Asyl ersuchen.

HEKS ist sich bewusst, dass im Zusammenhang mit Asylsuchenden Probleme auftreten, lehnt aber deren politische Instrumentalisierung ab. Anders als es der politische Diskurs vermuten lässt, hat sich nämlich der Anteil der sogenannten «Wirtschaftsflüchtlinge» oder generell der abgewiesenen Asylsuchenden in den letzten Jahren nicht erhöht.¹⁸ Der Anteil anerkannter Flüchtlinge, vorläufig Aufgenommener und Asylsuchender ist an der ausländischen Wohnbevölkerung bzw. an der gesamten Wohnbevölkerung in der Schweiz äusserst gering geblieben.¹⁹ Die politische Debatte lässt diese Fakten leider häufig ausser acht.

¹⁷ www.epp.eurostat.ec.europa.eu

¹⁸ Asylstatistik Staatssekretariat für Migration.

¹⁹ Nur 4% der ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz waren 2014 Personen, die ursprünglich ein Asylgesuch gestellt hatten. Im Vergleich zur gesamten Schweizer Wohnbevölkerung war es nur 1% (Bundesamt für Statistik).

Gesetzgebung: Die beschriebene Entwicklung des politischen Klimas zeigt sich z.B. in den zahlreichen Verschärfungen der Asyl- und Ausländergesetzgebung. In schweizerischen und europäischen Studien wurde empirisch nachgewiesen, dass in erster Linie politische Konfliktherde und kriegerische Auseinandersetzungen in den Herkunftsländern die Fluchtbewegungen und die Anzahl Flüchtlinge bestimmen und nicht das hier herrschende Asylregime. Gesetzesverschärfungen als Abschreckungsmittel sind wirkungslos. Zunehmend werden auch Volksinitiativen angenommen, die mit internationalen Menschenrechtsstandards nicht vereinbar sind. Ein Beispiel ist die Ausschaffungsinitiative, die gegen das Non-Refoulement-Prinzip und damit gegen zwingendes Völkerrecht verstösst.

Forderungen für ein humanes Asylwesen

Ein humanes Asylwesen setzt voraus, dass folgende Forderungen von HEKS ihren Niederschlag in Gesetzgebung und Behördenpraxis finden:

Einhaltung der Menschenrechtsstandards

Die internationalen Menschenrechtsstandards werden in der Schweizer Asylpraxis nicht immer konsequent eingehalten. Das darf nicht sein.

HEKS fordert

- ein faires, rechtsstaatliches Asylverfahren ohne diskriminierende Massnahmen.
- eine menschenwürdige Unterbringung, die Privatsphäre und Familienleben ermöglicht.
- eine umfassende medizinische Versorgung während des Verfahrens.
- Schutz für Personen, die im Fall einer Rückkehr in ihren Herkunfts- oder einen Drittstaat in ernsthafte Schwierigkeiten geraten.
- die Berücksichtigung spezifischer Fluchtgründe und Bedürfnisse von Frauen, Kindern und unbegleiteten Minderjährigen.
- die Möglichkeit, Entscheide des Bundesamts für Migration in angemessener Frist beim Bundesverwaltungsgericht anfechten zu können.

Kontingentsflüchtlingspolitik

Die Schweiz hat zwischen 1950 und 1995 viele Gruppen anerkannter Flüchtlinge aufgenommen und so Zehntausenden von Menschen Schutz gewährt. Sie wurden über das Uno-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) vermittelt. Seit 1995 hat sich die Schweiz nicht mehr an Neuansiedlungsprogrammen beteiligt und nur vereinzelt auf Anfrage des UNHCR kleinere Gruppen von Flüchtlingen aufgenommen. Die Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen bietet diesen Menschen eine Zukunftsperspektive und ein Leben in Sicherheit. Durch eine grosszügige Kontingentsflüchtlingspolitik würde die Schweiz einen Beitrag leisten zum internationalen Flüchtlingsschutz und zur Solidarität mit den derzeitigen Aufenthaltsstaaten der Flüchtlinge.²⁰ Das Asylgesetz sieht diese Möglichkeit ausdrücklich vor. Mit der beschlossenen Abschaffung des Botschaftsverfahrens (Asylgesuche können nicht mehr bei einer schweizerischen Vertretung im Ausland eingereicht werden) hat die Dringlichkeit dieser Forderung weiter zugenommen.

HEKS fordert eine grosszügige Kontingentsflüchtlingspolitik.

Positiver Schutzstatus für vorläufig Aufgenommene

Die vorläufige Aufnahme ist ein «Zwischenstatus» zwischen einer vollziehbaren Wegweisung und einer Aufenthaltsbewilligung.²¹ Die Schweiz hat diesen Status in der Annahme eingeführt, dass temporär Schutzbedürftige zurückkehren, sobald sich die Lage in ihrem Herkunftsland normalisiert. Es hat sich jedoch gezeigt, dass 90 Prozent der vorläufig Aufgenommenen definitiv in der Schweiz bleiben. Grund

²⁰ Vier von fünf Flüchtlingen leben heute in den Ländern des Südens, was für diese Länder eine grosse, kaum zu meisternde Belastung darstellt.

²¹ Die Voraussetzungen für die Erteilung einer vorläufigen Aufnahme sind in Kapitel 5.1.2 (Weitere Gründe für Schutzgewährung) erläutert.

dafür sind lang anhaltende Konflikte in den Herkunftsstaaten oder eine angeschlagene psychische oder physische Gesundheit. Die Schutzbedürftigkeit dieser Personen bleibt damit erhalten. Ihr Status soll daher gestärkt und zu einem ordentlichen Aufenthaltsrecht aufgewertet werden, wie dies in den meisten westeuropäischen Staaten Praxis ist.²² Eine solche Änderung ermöglicht eine rechtliche Besserstellung der Betroffenen und fördert damit deren Integration in die Gesellschaft.

HEKS fordert

- eine Aufwertung des Status der vorläufigen Aufnahme zu einem positiven Schutzstatus für Personen, deren Wegweisung unzulässig oder unzumutbar ist.
- die Gewährleistung der Grundrechte, so das Recht auf Arbeit, die Niederlassungsfreiheit, die Reisefreiheit und das Recht auf Familie und Familienleben.
- den uneingeschränkten Zugang zu Schule und Berufsbildung sowie die Gleichbehandlung auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt, im Gesundheits- und Sozialwesen.

Familienasyl

Das Recht auf Familie ist bei Flucht und Migration gefährdet und bedarf eines besonderen Schutzes. Die Entwicklung des völkerrechtlichen Flüchtlingsschutzes war deshalb von Anfang an begleitet von der Etablierung des Schutzes der Familieneinheit. Einer Familie wird das Recht zugesprochen, ihr Familienleben im Asylland fortzuführen. Das Familienasyl trägt auch der Tatsache Rechnung, dass der engste Familienkreis anerkannter Flüchtlinge oft ebenfalls der Verfolgung ausgesetzt ist. Einer Person, der in der Schweiz Asyl gewährt wird, muss das Recht zugestanden werden, umgehend ihre Familienmitglieder in die Schweiz nachzuziehen.

HEKS fordert die Respektierung des Rechts auf Familienasyl.

Nothilfe

Personen, deren Asylgesuch abgelehnt wurde, erhalten in der Schweiz seit 2008 nur noch Nothilfe.²³ Der Staat will erreichen, dass abgewiesene Asylsuchende das Land möglichst rasch verlassen, und gestaltet ihren Aufenthalt so unattraktiv wie möglich. Studien zeigen, dass das Nothilferegime weder Einfluss auf die Anzahl der Asylgesuche noch der RückkehrerInnen hat.²⁴ Viele von ihnen leben während Monaten oder Jahren von der Nothilfe – mit der Folge, dass sie häufiger krank werden, was mehrere Kantone veranlasst hat, die BezügerInnen von Nothilfe systematisch gegen Krankheit zu versichern. Ausserdem mussten grössere Kantone neue Strukturen errichten, um das Nothilferegime durchzusetzen, was hohe Kosten verursacht und Einsparungen andernorts infrage stellt.

HEKS fordert

- die Abschaffung des Nothilfesystems und die Rückkehr zum Regime der Sozialhilfe für Asylsuchende und abgewiesene Asylsuchende.
- medizinische Betreuung bzw. Aufnahme in eine Krankenkasse.
- für Kinder das Recht auf Schulbesuch und für Erwachsene Teilnahme an Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen.

22 Mit Annahme der Neufassung der EU-Qualifikationsrichtlinie hat die EU beschlossen, den Status der Personen mit subsidiärem Schutz demjenigen der Flüchtlinge mit Asyl anzugleichen. In den Niederlanden gibt es bereits nur noch einen einheitlichen Status für anerkannte Flüchtlinge mit Asyl und für subsidiär Schutzberechtigte. Zudem gewährt die EU künftig sowohl anerkannten Flüchtlingen als auch subsidiär Schutzberechtigten nach fünf Jahren regulärem Aufenthalt ein Freizügigkeitsrecht innerhalb der EU.

23 Nothilfe umfasst eine einfache, meist kollektive Unterkunft, die Versorgung mit Lebensmitteln und Hygieneartikeln, medizinische Notversorgung und allfällige andere unverzichtbare Leistungen. Das bedeutet in der Praxis, dass eine Person je nach Kanton um die Fr. 8.– pro Tag in bar oder in Form von Einkaufsgutscheinen erhält und eine Unterkunft zugewiesen bekommt – oft in einer Zivilschutzanlage oder einer Baracke. Im Rahmen der Asylgesetzrevision wurde im Dezember 2012 beschlossen, dass Asylsuchende, die als renitent gelten, nur noch Nothilfe erhalten sollen.

24 Efonayi-Mäder, Denise, Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien der Universität Neuenburg in: NZZ vom 25.08.2012, «Nothilfe-Regime für Asylsuchende wäre nutzlos und fragwürdig».

Dublin-Verordnung²⁵

GesuchstellerInnen, auf deren Asylgesuch in Anwendung der Dublin-Verordnung nicht eingetreten wurde, erhalten nur noch Nothilfe, werden eventuell inhaftiert und in den zuständigen Dublin-Mitgliedsstaat überstellt.²⁶ Damit laufen sie Gefahr, in ihrer Würde und ihren Rechten verletzt zu werden. Die Schweiz hat die Möglichkeit, aus humanitären Gründen ein Asylgesuch selbst zu behandeln, auch wenn sie gemäss Dublin-Zuweisungssystem nicht zuständig ist. Sie macht von diesem Selbsteintrittsrecht – abgesehen von Griechenlandfällen – aber keinen Gebrauch. Für die Anwendung des Selbsteintrittsrechts braucht es klare Kriterien. Diese müssen umschreiben, was unter humanitären Gründen zu verstehen ist. Infrage kommen Fälle, bei denen durch die Anwendung der Dublin-Verordnung Familienmitglieder getrennt oder Personen in Staaten rücküberstellt würden, in denen ihnen Inhaftierung oder ein menschenunwürdiges Dasein drohen.

HEKS fordert

- die Anwendung des Selbsteintrittsrechts, wenn die Einhaltung der Menschenrechte gefährdet erscheint.
- die Ausarbeitung von Kriterien, welche die Bedingungen für einen Selbsteintritt festlegen.

Rechtsanwendung

Die Behörden weichen bei ihren Entscheiden vielfach bewusst von der Praxis des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts ab, überschreiten ihren Ermessensspielraum und nehmen damit eine Rechtsverletzung in Kauf.²⁷ Solche rechtswidrig gefällten Entscheide können nur durch eine Beschwerde an eine Gerichtsstanz korrigiert werden, was für die Betroffenen oft jahrelange Ungewissheit bedeutet. Die relativ hohe Zahl gutgeheissener Beschwerden²⁸ und Zweitgesuche macht den bestehenden Qualitätsmangel der Behördenentscheide deutlich. Bleiben Fehlentscheide unangefochten, werden Rechtsverletzungen rechtskräftig, was für die Betroffenen gravierende Folgen haben kann. Um solches zu vermeiden, dürfen sich die Behörden nicht an politischen Meinungen und Strömungen orientieren, sondern müssen sich bei der Auslegung von Bundesrecht an die Vorgaben der höchsten Schweizer Gerichte halten.

HEKS fordert von den kantonalen und eidgenössischen Migrationsbehörden, sich in ihren Entscheiden an die Vorgaben der höchsten Schweizer Gerichte zu halten. Entscheide und Verfügungen von Asyl- und Ausländerbehörden, die Bundesrecht und höchstrichterliche Rechtsprechung verletzen, sind rechtswidrig.

Rechtsberatung und -vertretung

Asylsuchende beherrschen in der Regel keine Landessprache und sind mit unserem Rechtssystem nicht vertraut. Zudem gelten im Asylbereich sehr kurze Beschwerdefristen. Asylsuchende sind daher nur selten in der Lage, ihre Rechte selbständig wahrzunehmen – dabei stehen besonders hohe Rechtsgüter auf dem Spiel. Diesem Umstand trägt die Neustrukturierung des Asylverfahrens aber nur zum Teil Rechnung. Gemäss Neustrukturierung, die voraussichtlich ab 2019 gelten wird, soll allen Asylsuchenden während des beschleunigten Verfahrens in den Bundeszentren eine Rechtsvertretung zur Seite gestellt werden. Ungewissheit besteht darüber, was mit dem Rechtsschutz passiert, wenn ein Fall ins erweiterte Asylverfahren und somit in die kantonale Kompetenz überführt wird. Hier sind die HEKS-Rechtsberatungsstellen nach wie vor gefragt.

HEKS fordert eine staatlich finanzierte, unabhängige Rechtsvertretung über das gesamte Verfahren hinweg.

25 Gemäss Dublin-Verordnung ist derjenige Mitgliedsstaat für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig, über dessen Grenze der oder die Drittstaatsangehörige ins Hoheitsgebiet der Dublin-Mitgliedsstaaten einreiste, sofern dafür Beweismittel oder Indizien bestehen. Reisen z.B. Asylsuchende, für die Italien zuständig ist, in einen anderen Dublin-Mitgliedsstaat weiter, kann dieser die Gesuchstellenden aufgrund des Dublin-Zuständigkeitssystems nach Italien rücküberstellen. Um diese Rückführungen sicherzustellen, werden Asylsuchende immer häufiger vorgängig inhaftiert.

26 2011 bis 2013 waren rund ein Drittel aller gefällten Entscheide Dublin-Nichteintretensentscheide, 2014 waren es ein Fünftel.

27 Auszug aus dem Grundsatzurteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 20.12.2010, E-5929/2006: «Gemäss einer aktuellen, dem Gericht vorliegenden Untersuchung des SEM zu den Hintergründen der Gutheissungen von Asylbeschwerden durch das Bundesverwaltungsgericht sollen ungefähr die Hälfte der ausgewerteten Urteile auf eine gewollte oder in Kauf genommene materielle Differenz der Praxis des Bundesamts zu derjenigen der Beschwerdeinstanz zurückzuführen sein.»

28 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Bericht über die Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich, März 2011, S. 18.

Unterbringung in Kollektivunterkünften

Längere Aufenthalte in Kollektivzentren stellen für die Betroffenen eine grosse Belastung dar. Es ist daher zentral, dass die Asylsuchenden menschenwürdig untergebracht werden.

HEKS fordert Bund und Kantone auf,

- die Unterbringungsstandards in den Zentren der längeren Aufenthaltsdauer anzupassen.
 - den Betroffenen die Möglichkeit zu gewähren, einer sinnvollen Beschäftigung nachzugehen.
 - die Bewegungsfreiheit der Betroffenen nur so weit einzuschränken, als dies für die Behandlung des Asylgesuchs erforderlich ist.
 - den Zugang der Betroffenen zu Schulbildung und medizinischer Versorgung zu gewährleisten.
 - den speziellen Bedürfnissen besonders verletzlicher Personen Rechnung zu tragen.
-

Klima- und Umweltvertriebene

Klimawandel und Naturkatastrophen haben heute grosse Auswirkungen auf die globalen Flucht- und Migrationsströme. Es besteht also Handlungsbedarf bei der Schutzgewährung und der Diskussion über einen neuen Rechtsstatus für Personen, die aufgrund des Klimawandels und von Naturkatastrophen innerhalb ihres Landes vertrieben werden oder ihr Land verlassen müssen. Da diese Menschen nicht unter den aktuellen Flüchtlingsbegriff fallen, muss festgelegt werden, wie für sie ein eigenes internationales Schutzregime gestaltet werden kann. Die Debatte darüber hat begonnen und wird global geführt. So haben im Oktober 2012 die Schweiz und Norwegen die sogenannte Nansen-Initiative lanciert, die den Schutz der Betroffenen verbessern soll.

HEKS fordert die Verbesserung der Schutzgewährung für Klima- und Umweltvertriebene.

6.2 Sans-Papiers

Angst vor Denunzierung und Gefahr der Diskriminierung

Sans-Papiers leben mit der ständigen Angst, dass ihr irregulärer Aufenthalt bekannt wird und sie in ihr Herkunftsland zurückgeschafft werden. Die Furcht vor Denunzierung führt dazu, dass sich Sans-Papiers im Alltag möglichst unauffällig verhalten, sich ihrem Umfeld anpassen und kaum öffentlich in Erscheinung treten. Sie vermeiden den Kontakt mit Behörden und pflegen oft nur wenige soziale Beziehungen. Die Wohnungssituation stellt für Sans-Papiers eines der grössten Probleme in ihrem Alltag dar. Sie haben kein Recht, selbst eine Wohnung zu mieten und sind auf Untermietverhältnisse oder auf eine Unterbringung bei Dritten angewiesen, z.B. bei ihrem Arbeitgeber. Viele Sans-Papiers leben daher ohne Schutz ihrer Privatsphäre. Diese ist besonders dann gefährdet, wenn sie in Privathaushalten tätig sind und bei ihren Arbeitgebern wohnen, um rund um die Uhr als Arbeitskraft verfügbar zu sein.²⁹ Aus Angst vor Enttarnung und Ausschaffung wagen Sans-Papiers kaum, eine Verletzung ihrer Rechte zu thematisieren und rechtlich dagegen vorzugehen. Sie sind daher in besonderem Mass von Ausbeutung, Erpressung und Diskriminierung betroffen.

²⁹ Dies wird als «live in»-Modell bezeichnet.

Regularisierung nach gruppenspezifischen Kriterien

Eine kollektive Regularisierung hat in der Schweiz, im Gegensatz zu anderen europäischen Staaten, nie stattgefunden. Der Bund verweist stets auf die Möglichkeit der Erteilung eines humanitären Aufenthaltsstatus (Härtefallgesuch). Viele Sans-Papiers leben und arbeiten seit vielen Jahren in der Schweiz und sind als Arbeitskräfte willkommen. Eine kollektive Regularisierung ermöglichte diesen Menschen, ihren Aufenthaltsstatus zu Recht zu «legalisieren».

HEKS fordert eine Aufenthaltsbewilligung für Personen, die mehr als fünf Jahre in der Schweiz leben und einer der nachfolgenden Gruppen angehören:

- Mitglieder der Kernfamilie von in der Schweiz legal anwesenden Personen (Kinder, Ehegatten, Eltern, gleichgeschlechtliche PartnerInnen),
- ArbeitnehmerInnen mit Arbeitsnachweis oder Arbeitsvertrag,
- Gewaltbetroffene, vor allem Opfer des internationalen Frauenhandels (Prostitution, Heirat, Haushaltshilfe),
- Menschen, die nach Aufhebung der ehelichen Gemeinschaft das eigene Aufenthaltsrecht verloren haben,
- MigrantInnen vor allem der zweiten Generation, die nach einer gescheiterten Auswanderung in die Schweiz zurückgekehrt sind und keine Bewilligung mehr erhalten haben,
- abgewiesene Asylsuchende, deren Wegweisung nicht vollzogen werden kann,
- Kinder und Jugendliche, die in der Schweiz geboren sind oder hier einen Teil der obligatorischen Schulzeit absolviert haben.

Auf nationaler Ebene erscheint ein solcher Lösungsansatz derzeit wenig wahrscheinlich. Deshalb sollte auf eine öffentliche Diskussion hingearbeitet werden, bei der die Rechte der Sans-Papiers, die ihnen heute schon zustehen, und die Frage der Umsetzung dieser Rechte im Zentrum stehen. Kurzfristiges Ziel muss die Umsetzung folgender Forderungen sein:

Grosszügige Auslegung der Härtefallregelung

Wer sich ohne Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz aufhält, hat die Möglichkeit, über ein Härtefallgesuch zu einem regulären Aufenthaltsstatus zu gelangen. Die Härtefallregelung wird in der Behördenpraxis wie auch in der Rechtsprechung zusehends restriktiver angewendet. Für die Vorprüfung und den ersten Entscheid über Annahme oder Ablehnung des Gesuchs sind die Kantone zuständig, die über einen grossen Ermessensspielraum verfügen. Es gelten zwar Kriterien, die in der nationalen Gesetzgebung festgehalten sind, deren Überprüfung und Interpretation liegt aber im freien Ermessen der Kantone. Die kantonalen Unterschiede sind auffällig.

HEKS fordert, dass

- bei der Beurteilung von Härtefallgesuchen die folgenden Komponenten berücksichtigt werden: Integration der Gesuchstellenden, Respektierung der Rechtsordnung, Familienverhältnisse, finanzielle Verhältnisse, Dauer der Anwesenheit in der Schweiz, Gesundheitszustand, Möglichkeiten für eine Wiedereingliederung im Herkunftsstaat.³⁰
- die Behörden bei Erfüllen der entsprechenden Voraussetzungen und Vorliegen eines schwerwiegenden Härtefalls eine Aufenthaltsbewilligung erteilen.
- bei der Beurteilung von Härtefallgesuchen die Garantien der Kinderrechtskonvention berücksichtigt werden. Dem Wohl der Kinder und deren Recht auf Bildung ist bei der Beurteilung, ob die Rückkehr in den Herkunftsstaat zumutbar ist, grosses Gewicht beizumessen.

³⁰ Art. 31 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE).

Legale Einwanderungsmöglichkeiten

Um die in Kapitel 5.2.1 beschriebene Doppelmoral im Umgang mit Sans-Papiers zu überwinden, muss Drittstaatsangehörigen eine legale Einwanderung ermöglicht werden. Dadurch könnte einerseits der Bedarf an Arbeitskräften, z.B. im Bereich Gesundheit und Care-Arbeit, gedeckt werden, andererseits würde irregulärer Migration vorgebeugt. Die Arbeitgeber sollten im Gegenzug zur Aus- und Weiterbildung dieser Personen aufgefordert werden, um für den Fall einer Kündigung das Risiko einer dauerhaften Arbeitslosigkeit und damit verbundener Sozialhilfeabhängigkeit zu mindern.

HEKS fordert die Schaffung zusätzlicher legaler Einwanderungsmöglichkeiten für Drittstaatenangehörige, beispielsweise über Kontingente.

Arbeit

Sans-Papiers arbeiten entweder «schwarz» (ohne Arbeitsbewilligung und Sozialabgaben) oder «grau» (ohne Bewilligung, aber mit Lohnabzügen für Steuern und Sozialversicherungen). Sie können sich zwar im Sozialversicherungssystem registrieren lassen, aber in vielen Kantonen ist der Datenschutz nicht gewährleistet, so dass dort von einer Registrierung abzuraten ist.³¹ Die Arbeitsbedingungen der Sans-Papiers reichen von korrekten Verhältnissen bis zur Ausbeutung. Oft fehlt ein Arbeitsvertrag. Eine Klage gegen ein rechtswidriges Arbeitsverhältnis ist so lange keine Option, wie Sans-Papiers befürchten müssen, dass ihr unregelmäßiger Aufenthalt den Migrationsbehörden bekannt wird. Eine Ausschaffung hat für die Betroffenen – und oft auch für deren Familienmitglieder im Herkunftsland – den Verlust der Lebensgrundlage zur Folge.

HEKS fordert, dass

- Arbeitgeber Sans-Papiers bei den obligatorischen Sozialversicherungen (AHV, IV, ALV, UV) anmelden, sofern der Datenschutz gewährleistet ist (Auskünfte erteilen die regionalen Beratungsstellen für Sans-Papiers). Wichtig ist überdies der Zugang zu Arbeitsgerichten.
- die Behörden (Schulen usw.), mit denen Sans-Papiers in Kontakt treten, keine Daten an Migrationsbehörden und Dritte weitergeben dürfen. Dasselbe gilt für das Arbeitsgericht; es darf die Migrationsbehörden nicht über Verfahren informieren, die Sans-Papiers zur Durchsetzung ihrer Rechte anstrengen.

Gesundheit

Der Zugang zu medizinischen Leistungen ist ein Grundrecht. Sans-Papiers haben deshalb das Recht, eine Krankenversicherung abzuschliessen und die Versicherungen haben die Pflicht, Sans-Papiers aufzunehmen. Einige Krankenkassen weigern sich jedoch, Sans-Papiers aufzunehmen. Auch die hohen Prämien führen dazu, dass viele nicht krankenversichert sind. Laut Weisung des Bundesamts für Gesundheit haben zwar auch Sans-Papiers Anspruch auf Prämienverbilligung – viele Kantone und Gemeinden weigern sich jedoch, diese zu gewähren. Hinzu kommt, dass die Furcht vor Entdeckung Sans-Papiers davon abhält, die Dienstleistung von öffentlichen Spitälern oder von Ärzten in Anspruch zu nehmen. Auf Initiative von Hilfswerken und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen sind in den letzten Jahren Ambulatorien und niederschwellige Beratungsangebote aufgebaut worden.

HEKS fordert die Umsetzung des Rechts auf Krankenversicherung durch eine funktionierende Prämiensubventionierung. Nur dadurch kann die Schweiz das in Art. 12 des Uno-Pakts I formulierte «Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmass an körperlicher und geistiger Gesundheit» gewährleisten.

³¹ Der Bezug von Sozialversicherungsleistungen ist für Sans-Papiers grundsätzlich möglich, dieses Recht ist jedoch schwer einzufordern. Bei einer Ausreise aus der Schweiz stellt der Bezug von AHV-Renten in der Regel kein Problem dar, eine Einforderung der Rechte während des Aufenthalts in der Schweiz führt jedoch zur Offenlegung der Papierlosigkeit. Dieses Risiko wollen Sans-Papiers in der Regel nicht eingehen. Mäder-Efionayi, Denise, Schönenberger Silvia, Steiner Ilka: Leben als Sans-Papiers in der Schweiz. Entwicklungen 2000–2010. Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM (Hrsg.), Dezember 2010, S. 71.

Schule und Berufsbildung

Die Uno-Kinderrechtskonvention und die Schweizerische Bundesverfassung (Art. 62) schreiben vor, dass allen Kindern Zugang zur Grundschule und zu weiterführenden Schulen zu ermöglichen sei.³² In den meisten Kantonen dürfen Kinder von Sans-Papiers den obligatorischen Schulunterricht besuchen, ohne in Schwierigkeiten zu geraten. Vor allem in ländlichen Regionen kommt es aber immer wieder vor, dass Schulen die Aufnahme von Sans-Papiers-Kindern verweigern oder die Einwohnerbehörden informieren, wodurch das Recht auf Bildung verletzt wird. Der Zugang zu Krippen ist gegeben, scheitert aber oft an den hohen Kosten. Jugendliche Sans-Papiers, die in der Schweiz während fünf Jahren die Schule besucht haben, dürfen seit 2013 eine Lehre absolvieren, sofern sie als integriert betrachtet werden³³.

HEKS fordert für Sans-Papiers den Zugang zu vor- und nachobligatorischer Bildung. Das Recht auf Ausbildung darf nicht auf die obligatorische Schulzeit beschränkt werden. Sans-Papiers-Kinder sollen Krippen besuchen können und das Recht auf Zugang zu einer Berufslehre soll grosszügig ausgelegt werden. Insbesondere darf die Zulassung jugendlicher Sans-Papiers nicht durch eine restriktive Auslegung des Integrationsbegriffs eingeschränkt werden.

Zwangsmassnahmen

Werden Sans-Papiers von der Polizei aufgegriffen, droht ihnen die zwangsweise Ausschaffung. Sie können bis zu diesem Zeitpunkt in Administrativhaft genommen werden. Die Ausschaffung und die damit zusammenhängende Inhaftierung von Personen ohne Aufenthaltsberechtigung darf nur als letztmögliches Mittel eingesetzt werden. Die Anzahl Personen, die sich in der Schweiz in Administrativhaft befinden, steigt jedoch ständig. Zudem bestehen grosse Unterschiede in der Praxis der einzelnen Kantone.

HEKS fordert, dass

- eine Administrativhaft zur Vorbereitung einer Ausschaffung von einem Gericht regelmässig auf ihre Verhältnismässigkeit überprüft wird. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit sollte auf die Inhaftierung besonders verletzlicher Personen (Kranke, Frauen, Kinder) verzichtet werden.
 - sich die Unterbringung in der Administrativhaft deutlich von den Bedingungen im Strafvollzug unterscheidet. Die Administrativhaft soll den Wegweisungsvollzug sicherstellen und ein Untertauchen der Betroffenen verhindern. Sie dient nicht der Bestrafung.
 - die medizinische Versorgung der Betroffenen gewährleistet ist.
 - bei Ausschaffungen die Menschenwürde der Betroffenen gewahrt bleibt.
-

6.3 Weitere sozial Benachteiligte

Armut in der Schweiz

Armut existiert auch in der Schweiz. Ausgehend von den SKOS-Richtlinien betrug die Armutsquote in den letzten Jahren rund 8 Prozent, im Jahr 2012 bezogen rund 257 000 Personen mindestens einmal Sozialhilfe. Am stärksten betroffen sind Ein-Eltern-Haushalte, Familien mit drei oder mehr Kindern, ausländische Familien und junge Erwachsene.

In den letzten Jahren wurde der Missbrauch von Sozialhilfeleistungen intensiv diskutiert. Dadurch hat der öffentliche Druck auf die Sozialhilfe spürbar zugenommen und zu Forderungen geführt, die Leistungen der Sozialhilfe einzuschränken. Zudem stehen in den kommenden Jahren wichtige Entscheide um die künftige Altersvorsorge, die Invalidenversicherung und die berufliche Vorsorge an. Es ist zu befürchten, dass das System der sozialen Sicherheit unter weiteren Spardruck gerät und dass Rechtsverletzungen zunehmen. Die steigende Nachfrage in den Rechtsberatungsstellen für sozial Benachteiligte scheint dies zu belegen.

³² Das Recht auf Bildung ergibt sich ebenso aus Art. 26 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und aus Art. 13 Uno-Pakt I.

³³ Art. 30a der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; in der Fassung vom 1. Februar 2013).

Rechtsschutz

Sozial Benachteiligte können ihre Rechte in der Regel nicht selber wahrnehmen und sich nicht gegen fehlerhafte Behördenentscheide wehren. Erstens ist die Rechtslage häufig komplex, zweitens fehlt meist das Geld für eine Anwältin oder einen Anwalt. Entsprechend gibt es verhältnismässig wenige Entscheide des Bundesgerichts zum Sozialhilferecht. SozialhilfebezügerInnen müssen die Möglichkeit haben, sich effizient und rasch beraten und vertreten zu lassen.

HEKS fordert

- die Schaffung von unabhängigen Rechtsberatungsstellen, die kostenlos die Rechtsvertretung von SozialhilfebezügerInnen übernehmen.
- eine grosszügigere Praxis bei der Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege. Gerichte und Behörden müssen ihre strenge Praxis betreffend Bewilligung der unentgeltlichen Rechtsvertretung in sozialrechtlichen Verfahren aufgeben.
- die Gewährung einer unentgeltlichen anwaltlichen Vertretung, sofern das Verfahren nicht aussichtslos erscheint.

Zulassungspolitik

Die Erteilung oder Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen wird zunehmend an eine erfolgreiche Integration geknüpft. Diese setzt einen geregelten Aufenthalt, Gleichberechtigung und Chancengleichheit voraus und ist als fortwährender Prozess zu verstehen, der alle Menschen betrifft und von allen die Bereitschaft verlangt, sich darauf einzulassen. Wird zu detailliert festgelegt, wer als integriert gilt, besteht die Gefahr, dass Integration als objektiv messbarer Zustand verstanden wird³⁴ und die Behörden bei dessen Beurteilung ihren Ermessensspielraum unterschiedlich interpretieren. Diese Entwicklung trifft vor allem sozial Benachteiligte. Viele von ihnen verfügen nur über eine geringe, schlechte oder lang zurückliegende Schulbildung und haben entsprechend Mühe, sich beruflich zu integrieren und am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Indem die erfolgreiche Integration zur Voraussetzung für ein Aufenthaltsrecht wird, erfährt der Grundsatz, wonach die Basis jeder Integration ein sicherer Aufenthalt ist, eine fatale Umkehrlogik. Zudem versucht man, die Einwanderung über den Familiennachzug zu begrenzen. Dadurch werden die Integration und der Familiennachzug zu Instrumenten der Zulassungspolitik.

HEKS fordert eine Trennung von Zulassungs- und Integrationspolitik.³⁵

Recht auf Familiennachzug

Der Anspruch auf Familieneinheit und Familienleben wird in der Schweiz zunehmend infrage gestellt. Von verschiedener Seite wird eine Einschränkung des Rechts auf Familiennachzug gefordert, weil dies eine der wenigen Möglichkeiten ist, die Migration zu regulieren und die ausländische Wohnbevölkerung zu begrenzen.

HEKS fordert, dass die geltende Praxis nicht verschärft wird. Jegliche Verschärfung wäre völkerrechtlich und ethisch äusserst problematisch und würde die Rechte von MigrantInnen im Allgemeinen und von Flüchtlingen im Besonderen unverhältnismässig beschneiden. Wer über eine Aufenthaltsbewilligung verfügt, dem muss grundsätzlich das Recht zugestanden werden, Familienmitglieder in die Schweiz zu holen.

³⁴ Prodolliet, Simone: Integration als Hinführung zu Chancengleichheit oder als Gradmesser für Sanktionen? Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM (Hrsg.), Bern 2010, S. 4f.

³⁵ Diese Forderung betrifft die Voraussetzungen für die Erteilung der verschiedenen Aufenthaltsbewilligungen bei allen AusländerInnen, also auch jenen im Asylbereich.

Einheitliche Rechtspraxis

Die Kantone pflegen im Ausländerrecht eine unterschiedliche Rechtspraxis. Das führt zu Willkür und Rechtsunsicherheit. Beim Familiennachzug etwa sollen die Leitprinzipien des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte betreffend Eingriffe in das Privat- und Familienleben beachtet werden. Dies soll für Gesuche sowohl von AusländerInnen, die sich auf das Freizügigkeitsabkommen berufen können, als auch von Drittstaatsangehörigen gelten. Bei Härtefallgesuchen sollen die Kantone eine Aufenthaltsbewilligung erteilen müssen, wenn die hohen gesetzlichen Anforderungen erfüllt sind.

HEKS fordert die Kantone auf,

- im Ausländerrecht eine einheitliche Rechtspraxis zu pflegen.
 - bei Härtefallgesuchen eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen (sofern die Bedingungen erfüllt sind) und sich dabei an der Rechtsauslegung von Kantonen mit grosszügiger Rechtspraxis zu orientieren.
-



HILFSWERK DER EVANGELISCHEN KIRCHEN SCHWEIZ

Geschäftsstelle
Seminarstrasse 28
Postfach
8042 Zürich

Tel.: 044 360 88 00
Fax: 044 360 88 01
info@heks.ch
www.heks.ch