

Thema:

Rechtsstaat, auf Nothilfe gesetzt

berner beratungsstelle für sans-papiers das bulletin



Die Ränder und die Mitte

Seit Jahren belegt die Schweiz im Ländervergleich beim Bruttoinlandsprodukt und bei der Kaufkraft Spitzenplätze. Die Finanzkrise ist spurlos an ihr vorübergegangen, sie bilanziert namhafte Rechnungsbüchlein, die Steuerbelastung ist tief. Die Schweiz ist ein Erfolgsmodell. Es geht ihr gut. Sollte man meinen.

Beim Blick auf die politische Rhetorik zeichnet sich ein anderes Bild. Da werden Alarmglocken geschlagen und Untergangsszenarien entworfen. Die Bedrohung kommt von aussen. Im Fokus stehen Migrantinnen und Migranten. Im Verbund mit unschweizerischen Schweizerinnen und Schweizern blasen sie zum Angriff auf Kultur und Wohlstand des Landes. Das Land der Berge, Schwingfeste und Schützenvereine scheint in akuter Gefahr. Der Feind ist das Fremde. Identität wird durch Ausschluss konstruiert. Was als Rhetorik angefangen hat, ist inzwischen Teil der gesetzgeberischen Praxis geworden.

Der Zustand einer Gesellschaft zeigt sich daran, wie das Zentrum mit seinen Rändern umgeht. Die Schweiz scheint zu schwächeln. Sie vertraut ihrem eigenen Erfolgsmodell, das Integration immer vor Ausschluss gesetzt hat, nicht mehr. Das ist besorgniserregend und betrifft die Sans-Papiers, die sich vom Zentrum aus gesehen am äussersten Rand befinden, ganz besonders. Die Schweiz profitiert von der Globalisierung. Es würde ihr gut anstehen, sich selbstbewusst auch ihrer Opfer anzunehmen.

Thomas D. Meier, Prof. Dr.
Rektor der Zürcher Hochschule
der Künste



Kaum wirksam

Fürsorgeausschluss als Vollzugsmassnahme

2003 wurde im Rahmen des grossen Entlastungsprogramms des Bundes (EP 03) die Idee des Fürsorgeausschlusses für Personen mit Nichteintretensentscheid (PNEE) entwickelt. Dies wurde als Sparmassnahme deklariert. Künftig sollte es in die Kompetenz der Kantone fallen, für PNEE fürsorgerisch verantwortlich zu zeichnen. Dabei wies der Bundesrat wiederholt darauf hin, dass die PNEE sich auf das von der Verfassung garantierte Recht auf Hilfe in Notlagen berufen könnten.

Ob der Bund den Fürsorgeausschluss auch als Druckmittel sah, um PNEE zur Ausreise zu bewegen, lässt sich nicht mit Sicherheit sagen. Sicher ist, dass man auf der Ebene der Kantone teilweise die Gewährung der Nothilfe von der Kooperation im Vollzug abhängig machen wollte. Das Bundesgericht (vgl. BGE 131 I 166) stellte aber klar, dass diese Verknüpfung unzulässig sei. Kooperation als Voraussetzung für die Gewährung der Nothilfe wurde vom Bundesgericht als sachfremd bezeichnet und somit deren Verknüpfung mit der Gewährung der Nothilfe für unzulässig erklärt (vgl. BGE a.a.O.).

Ab 2008 dehnte der Bund den Asylfürsorgeausschluss auf sämtliche abgewiesenen Asylsuchenden (AAS) aus. Nun sprach man beim Bund aber nicht mehr von

einer Sparmassnahme, sondern von einer notwendigen Verschärfung im Kampf gegen den Asylmissbrauch. Damit sollten AAS zur selbständigen Ausreise motiviert werden. Es wurde also klar eine Verknüpfung zwischen der Art der Fürsorge und dem Vollzug der Wegweisung gemacht. Ob das Bundesamt für Migration den Asylfürsorgeausschluss in Bezug auf die Frage der Rückkehrwilligkeit von AAS als Erfolg sah oder sieht, ist unklar. Eine vom Bund in Auftrag gegebene Studie kommt zum Fazit, «dass der Sozialhilfeausschluss nicht hätte verhindern können, dass eine Minderheit der Weggewiesenen längerfristig in der Schweiz verblieben ist.» Die Studie lässt offen, wie viele der «selbstständig Ausgereisten» und nicht mehr in den Statistiken Aufgeführten noch in der Schweiz leben.

Im Kanton Bern ist man zur Zeit dabei, das System des Asylfür-

sorgeausschlusses und der Nothilfegewährung zu überprüfen. Das Ziel: Das System der Nothilfe soll vermehrt auf kontrollierte Ausreisen ausgerichtet werden. Es scheint, als würden die zuständigen kantonalen Behörden die Verknüpfung der Art der Fürsorgegewährung mit der Rückkehrwilligkeit von AAS heute zumindest in Frage stellen. Dies wohl, weil sich zeigt, dass nicht mehr Leute freiwillig und selbständig ausreisen, auch wenn man sie noch so prekär unterbringt. Die Art der Unterbringung und Betreuung scheint, die Ausschaffungshaft einmal ausgenommen, keine wirklich effiziente Vollzugsmassnahme zu sein.

Dominik Wetli
lic. iur., Geschäftsleiter der
Berner Rechtsberatungsstelle
für Menschen in Not



Jacek Piotr Pulauskii. Living in the Barracks, s. S. 3

Gemeinsam auf dem Weg zum gerechten Frieden

Die ökumenische «Dekade zur Überwindung von Gewalt: Kirchen für Frieden und Versöhnung 2001–2010» fand ihren Abschluss in der Internationalen ökumenischen Friedenskonvokation in Kingston, Jamaika. Anne-Marie Saxer, Fachstelle Migration der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn, und Marianne Kilchenmann, Leiterin der Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers nahmen an diesen acht Maitagen teil, begegneten interessanten und engagierten Menschen aus der ganzen Welt und boten einen Workshop zum Thema Sans-Papiers an.

Der Tag startete mit Bibelarbeit zum Gleichnis von den Arbeitern im Weinberg, Matthäus 20,1–16. Fazit für uns war: Alle gehören dazu, niemand wird ausgeschlossen. Wir alle haben ein Recht auf ein Auskommen, unabhängig davon, ob wir lange, kurz oder gar nicht arbeiten konnten, einfach weil wir alle Geschöpfe Gottes sind. Das illustriert die christliche Basis für die weltweite Solidarität und für die Arbeit mit Sans-Papiers.

Eine kleine, engagierte Runde aus nördlichen Ländern setzte sich mit der Thematik der Sans-Papiers auseinander. Leider waren keine Teilnehmenden aus dem Süden im Workshop. Wir vermuten, dass sie prioritär an Projekten zum Aufbau ihrer Länder interessiert waren.

Aus der Diskussion nehmen wir folgende Anregungen mit nach Hause:

- der Kinderrechtskonvention gezielter mit spezialisierten Juristinnen und Juristen zur konkreten Umsetzung verhelfen
- den Wissensaustausch mit anderen erfahrenen Stellen in Europa pflegen

Wir kehren mit ermunternden christlichen Begründungen für ein Engagement der Kirchen zum Thema Sans-Papiers aus Kingston zurück.

Anne-Marie Saxer und Marianne Kilchenmann



Abwegig und beschämend

Das Scheitern der zweckorientierten Bürokratie des Leidens

Seit etwas mehr als drei Jahren werden in der Schweiz Menschen, die einen negativen Asylentscheid erhalten haben, aus dem System der Sozialhilfe ausgeschlossen. Damit soll der kleine Teil von Asylbewerbern (ungefähr 5000 Personen) zur Ausreise aus der Schweiz bewegt werden, die trotz negativem Entscheid die Schweiz nicht verlassen und bei denen ein Zwangsvollzug nicht möglich ist. Nun zeigt sich aber, dass diese Remedur die Symptome nur sehr ungenügend bekämpft (ganz zu schweigen von der eigentlichen Ursache) und zudem eine ganze Reihe von unerwünschten Ne-

benwirkungen hat. Der Staat ist mit diesem Regime in eine Falle geraten, die er sich selber gestellt hat, indem aufgrund von oberflächlich diagnostizierten Ängsten in der Bevölkerung die Notwendigkeit herbeigeredet wurde, alle «Missstände» im Asylwesen mit eiserner Faust in den Griff zu bekommen. Die Einschränkung auf die Nothilfe, gekoppelt mit einer Reihe von bürokratischen Schikanen, drängt die betroffenen Menschen in eine «organisierte Hoffnungslosigkeit», die, der Logik dieser Strategie folgend, menschenunwürdig sein muss, damit die Rückreise in das Land, aus

dem sie ursprünglich geflüchtet sind, überhaupt als bessere Option erscheinen kann. Es versteht sich von selbst, dass der Druck auf diese Menschen enorm erhöht werden muss, um sie in einem Zustand leben zu lassen, der – alles in allem – schlimmer ist als ein Leben in Nordpakistan oder Somalia. Der Staat muss also eine rein zweckorientierte Verschärfung durchsetzen, die das Fundament von Recht, Freiheit und Humanität unterminiert, auf dem er selber steht. Ein Staat, in dem das garantierte «Recht auf Hilfe in Notlagen» von einem Instrument der Fürsorge zu einem Instrument der





Abschreckung pervertiert wird und der sich aus dem Leid der ihm unterworfenen Menschen gar die Erfüllung eigener Zwecke erhofft, wird so zum vollkommen ungerechten Staat. Zu alledem ist das System auch nicht effizient. Man lässt Menschen dahinkegen und krank werden und wartet darauf, dass sie ausreisen, aber das tun sie nicht. Zwar bleiben nur wenige über längere Zeit im Nothilferegime – hauptsächlich Frauen und Kinder – aber nur ungefähr fünfzehn Prozent aller vom Nothilferegime Betroffenen verlassen die Schweiz nachweislich. Die übrigen tauchen unter und schlagen sich anderweitig durch. Die staatlich verordnete Abschreckungsstrategie ist also nicht nur eines liberalen Rechtsstaates unwürdig und nahezu wirkungslos, sondern fördert Illegalisierung und Kontrollverluste und ist damit kontraproduktiv. Selbst wenn man der Maxime folgen würde, dass der Zweck die Mittel heiligt, könnte dieses Regime niemals «geheiligt» werden, weil es als Mittel völlig unverhältnismässig zum Zweck ist, ein paar Tausend Menschen, die in das soziale und wirtschaftliche Leben integriert werden könnten, zur Ausreise zu bewegen. Um sich aus dieser Falle zu befreien, müssen erstens auf politischer Ebene unverzüglich Gegenmassnahmen ergriffen

werden, angefangen bei der Gesundheitsversorgung und Bildung der fast siebenhundert Kinder, die in diesem Regime mitgefangen sind. Dazu braucht es Mut, nicht nur das zu tun, was kurzfristig politisch opportun erscheint. Beispielweise den Mut den der Bundesrat bewies, als er der Ende des 19. Jahrhunderts in der Schweiz grassierenden Furcht vor einer «Invasion von unordentlichen Kantonsfremden» konsequent entgegenhielt, dass selbst dann, wenn die Wohnbevölkerung eines Kantons in ihrer Mehrzahl aus Bürgern anderer Kantone bestehen würde, keine Gefahr drohe und kein Grund gegeben wäre, um in irgendeiner Form einzugreifen. Hätten die Politiker von damals nach dem Mantra von heute «die Ängste der Bevölkerung ernstgenommen», wären unsere Regierungen wohl immer noch damit beschäftigt, die «Invasion von Kantonsfremden» in den Griff zu bekommen. Zweitens muss längerfristig erneut ein Mentalitätswechsel stattfinden, dass Migration ein notwendiges Gut ist, das gefördert und nicht verhindert werden sollte (und im übrigen auch nicht verhindert werden kann). Hierfür wird es besonders wichtig sein, die Erkenntnis zu erneuern, dass Egoismus und Furchtsamkeit noch niemals zu einem nachhaltigen Fortschritt geführt haben.

Zudem muss die Grundlage zur Bestimmung des Gemeinwohls, die auch schon Adam Smith postulierte, gestärkt werden: das Mitgefühl für die Mitmenschen – Leid zu verspüren für das Leid der anderen und Glück für das Glück der anderen, basierend auf der Vorstellung, wie wir uns fühlen würden, wenn wir in der Situation des anderen wären. Genau diese Perspektivenübernahme hat nämlich dazu geführt, dass es den Schweizern, die heute gegen eine «Überfremdung» wettern, so gut geht, dass sie nicht mehr selber als Wirtschaftsflüchtlinge vor der Armut in der Schweiz flüchten müssen, dass die Schweiz nicht mehr in feudalistischen Strukturen geregelt ist, dass es Sozialhilfe, Diskriminierungsschutz und Rechte und Freiheiten auch für das «niedere Volk» gibt. Wenn sich diese fortschrittliche Mentalität wieder durchsetzen kann, wird man auch nicht mehr auf so abwegige und letztlich beschämende Ideen kommen, Menschen aus der Schweiz «hinaus-ekeln» zu müssen. Dann ist es erneut gelungen, die unheilvolle Spirale von Ängsten und Vorurteilen gegenüber einer «Überfremdung» mit zurückhaltender Vernunft und menschengerechter Sachlichkeit zu durchbrechen.

Martino Mona
Prof. Dr. iur. et lic. phil.

Der **Fotograf Jacek Piotr Pulawski** hat am 5. Mai anlässlich der Mitgliederversammlung des Vereins Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers eine Reihe von Aufnahmen abgewiesener Asylsuchender in verschiedenen Schweizerischen Nothilfezentren gezeigt. Darunter befanden sich auch die drei hier wiedergegebenen Fotos (samt den Ausschnitten im nebenstehenden Fries). Zum Fotografen und seinem Werk vgl. www.pulawski.ch

Stets lesenswert: der **Newsletter der «Schweizerischen Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht»**. Im Nov. 2010 z.B. zu «Härtefallregelung und Familien», im März (wie wir in diesem Heft!) zum «Nothilfesystem als Sackgasse». Sämtliche Artikel und vieles mehr sind auch einsehbar unter www.beobachtungsstelle.ch

Die «Beobachtungsstelle» hat, zusammen mit A.I., der Schweizerischen Flüchtlingshilfe und Solidarité sans frontières eine **Unterschriftenkampagne «gegen menschenunwürdige Nothilfe in der Schweiz»** lanciert. Sie richtet sich sowohl an die Bundes- wie auch an die Kantonsbehörden. vgl. www.nothilfe-kampagne.ch

Heiraten, die am Pass scheitern, sind seit Januar 2011 häufiger geworden, denn nun ist die Änderung im Zivilgesetz gültig, die auf einen Vorstoss von Toni Brunner (SVP) zurückgeht. Es kann nur noch heiraten, wer eine Aufenthaltserlaubnis hat. (vgl. dazu unser «bulletin», Nr. 5/2010)

Seit Februar sind **12 Freiwillige** bei uns für Begleitung, Gefängnisbesuche, Schreibdienste und Recherchen tätig. In den letzten Monaten konnten so Aufgaben erledigt werden, die anders nicht hätten geleistet werden können.

Seit April arbeitet Miriam Martig (vgl. «bulletin» Nr. 7) mit einem Pensum von 30% zur Entlastung der Stellenleiterin.



Ab August ist Isabel Martinez (s. Bild) unsere neue Praktikantin. Sie studiert im 3. Semester Sozialarbeit an der Berner Fachhochschule.

Sozialarbeit im Dilemma

Ressourcen von Klienten zu entdecken, zu fördern und zu erschliessen, davon wird in der Ausbildung zur Sozialarbeiterin täglich gesprochen. Es werden uns Methoden erläutert und wir werden in Techniken geschult, Menschen auf dem Weg zu einem selbstständigen Leben zu begleiten und zu unterstützen. In unsern Praktika versuchen wir, das Gelernte praktisch anzuwenden, wir lernen neue soziale Realitäten kennen und entwickeln eigene Handlungsstrategien. Seit neun Monaten arbeite ich also als Praktikantin auf der Beratungsstelle für Sans-Papiers. Der «Begleitung auf dem Weg zu einem selbstständigen Leben» sind aber in der Realität von Sans-Papiers grundsätzliche Grenzen gesetzt: Das Leben in den Nothilfezentren, mit den wenigen Rechten, die abgewiesenen Asylsuchenden bleiben, lässt ein menschenwürdiges Leben meiner Ansicht nach nicht zu. Weder Privatsphäre noch indivi-

duelle Entwicklung werden ermöglicht. Immer neue Schikanen schaffen zusätzliches Elend und zielen darauf, die Situation so unerträglich zu machen, dass die Betroffenen das Land «freiwillig» verlassen. Wie ist so etwas in einem Rechtsstaat, dessen Handeln auf der Basis von Völker- und Menschenrechten gegründet, möglich? Und was für eine Sozialarbeit ist auf diesem Hintergrund überhaupt möglich? Beratung und Einzelhilfe können unmittelbar Respekt und Achtung vermitteln. Darüber hinaus ist aber konkret wenig zu erreichen, denn die Veränderung ist nicht beim Klienten, sondern in den staatlichen Strukturen zu suchen. Für mich hiess dies, in einem ersten Schritt die Problematik öffentlich zu machen. Meine Gesprächspartner zeigten stets grosses Interesse für die Thematik. Mit grosser Neugierde stellten sie mir Fragen zu meiner Arbeit und meiner Klientel. Auf Einzel-

schicksale reagierten sie mit Betroffenheit. Je tiefer ich jedoch in die Materie eintauchte, desto mehr wurde es mir ein Bedürfnis, das Augenmerk auf die Praxis der Behörden zu legen und die menschenrechtswidrigen Auswirkungen unserer Asylpolitik bekannt zu machen. Doch nun stiess ich oft auf Widerstand. Die feste Überzeugung, die Schweiz sei ein vorbildlicher und sozialer Rechtsstaat, durfte nicht angekratzt werden. Doch wir müssen lernen hinzuschauen und unsere Verantwortung gegenüber Minderheiten und Verletzlichen wahrzunehmen. Ich sehe es als Pflicht der Sozialarbeitenden, hier voran zu gehen. In unserer Ausbildung lernen wir, das eigene Handeln stets zu reflektieren, zu hinterfragen und anzupassen. Die gegebenen Strukturen zu durchleuchten und sich politische Fertigkeiten anzueignen, hat leider wenig Platz. Politische Arbeit wird als nicht sofort greifendes Handlungsinstrument in der Sozialen Arbeit oft auf morgen verschoben. Diese politisch-praktischen Anliegen müssen künftig in unserer Ausbildung einen höheren Stellenwert erhalten, sollen wir eine Menschenrechtsprofession sein und eine unserem Ethikkodex entsprechende, sinnvolle Arbeit leisten.

Miriam Martig
Praktikantin der Beratungsstelle

Der Vereinsvorstand hat einen Brief an BR Sommaruga und RR Käser geschrieben mit der Frage, ob es nicht für **Tunesierinnen und Tunesier**, die seit Jahren in der Schweiz sind, ein vorläufiges Bleiben in der Schweiz geben kann.

Das Jahr hat in der Anzahl **Beratungen** etwas ruhiger angefangen. In der Intensität der einzelnen Beratungen ist es jedoch strenger geworden.

Eine neue Tendenz: Bevor ein Härtefallgesuch geprüft wird, wollen die Behörden die **Namen betroffener Arbeitgeber** erfahren. Nach den geltenden Tarifen riskieren diese so eine Busse von mindestens 60 Tagessätzen. Konsequenz: Härtefallgesuche bleiben aus. Möglicherweise auch: Die Arbeitgeber versuchen, die Kosten auf uns abzuwälzen.

Die schweizerische Informationskonferenz öffentlicher Verwaltungen (SIKOV) hat uns im November (auf Empfehlung des Kantons Bern!) eine **Spende von 1500.–** zukommen lassen.

Zur Lektüre empfohlen: «Leben als Sans-Papiers in der Schweiz. Entwicklungen 2000–2010», verfasst von D. Efnay-Mäder, S. Schönenberger und I. Steiner, publiziert durch die Eidg. Kommission für Migrationsfragen EKM, Bern 2010. www.ekm.admin.ch

Seit April 2011 läuft die Kampagne **«Schluss mit der Heuchelei»**, die auch von uns unterstützt wird.

Die Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers berät und informiert MigrantInnen, die in der Schweiz leben, ohne eine Aufenthaltsbewilligung zu besitzen. Zudem leistet sie Sensibilisierungs- und Informationsarbeit in der Region Bern. Öffnungszeiten: Mo. u. Fr., 15–19h; übrige Zeit nach Vereinbarung (Tel. 031 385 18 27) Beratung in Biel (Kontrollstr. 22, 1. Stock): Mi. 14–17h.

Impressum
bulletin der berner beratungsstelle für sans-papiers Nr. 8 (2011)
Hrsg.: Verein Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers, Eigerplatz 5, 3007 Bern, beratung@sans-papiers-contact.ch, www.sans-papiers-contact.ch, PC 30-586909-1
Redaktion: Benz H.R. Schär
Layout: Mori Lynn
Druck: Stämpfli Publikationen AG, Bern, Auflage: 1800



Jacek Piotr Pulawski: Living in the Barracks, s. S. 3