

Die Verknüpfungen des Migrations- und Sozialhilferechts: Grundsätze, Grundrechte und praktische Herausforderungen



Dr. Constantin Hruschka

Rechtsassessor

Expert in international and european migration law
with a focus on Germany and Switzerland

-
- Senior Researcher am Max Planck Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik
 - Gerichtsschreiber am Bundesverwaltungsgericht Abteilung IV (Asylverfahren)
 - Lehrbeauftragter an verschiedenen Universitäten sowie den Fachhochschulen Bern und St. Gallen

Kürzlich erschienen:

- Kommentar zur FK (Hrsg.), Baden-Baden/Wien/Bern 2022
- HAP Ausländerrecht: Beiträge zu Dublin und zur Sozialhilfe für Asylsuchende (mit Melanie Studer), Basel 2022
- Migrationsrecht in a nutshell (Mit-Hrsg.), Zürich 2021

<https://www.constantinhruschka.com/>



Die Verknüpfungen des Migrations- und Sozialhilferechts: Grundsätze, Grundrechte und praktische Herausforderungen

“The Challenges of Migration, Integration and Exclusion”

MAX PLANCK SOCIETY RESEARCH INITIATIVE ON MIGRATION



Zur Person



HERAUSFORDERUNGEN
DER MIGRATION,
INTEGRATION UND
EXKLUSION



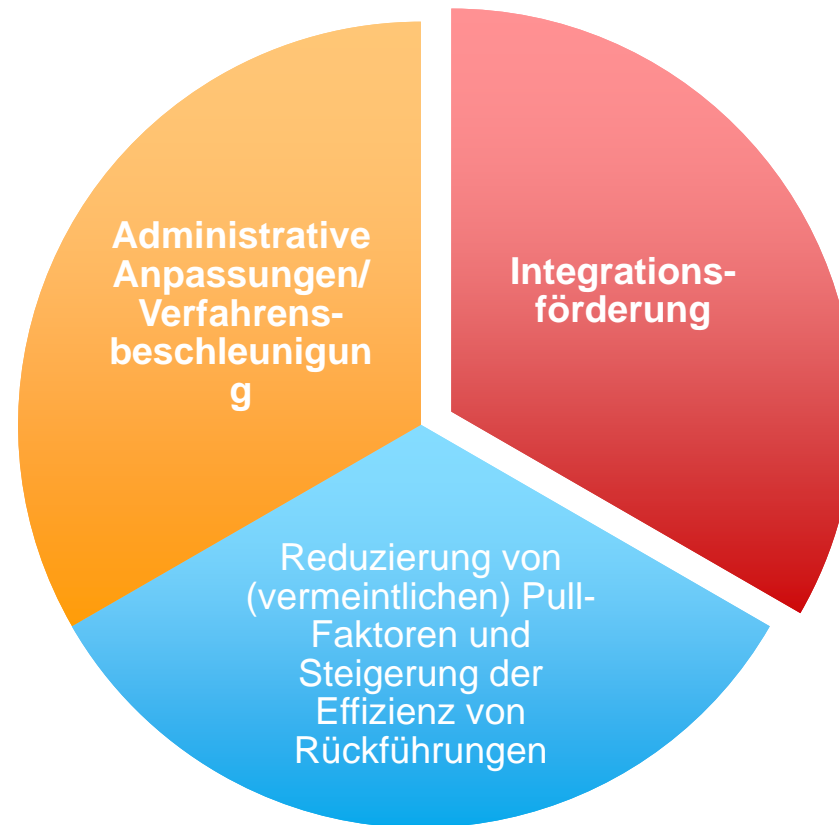
WIR HABEN DAS
GESCHAFFT – UND UNS
VERÄNDERT

Ausgewählte Ergebnisse aus der Forschung
der Max-Planck-Wissenschaftsinitiative
„Herausforderungen der Migration, Integration
und Exklusion“ zu den Auswirkungen des
„langen Sommers der Migration“

Constantin Hruschka,
Miriam Schader

EINLEITUNG

Ziele der Migrationsgesetzgebung



Sozialrecht und Migrationsrecht

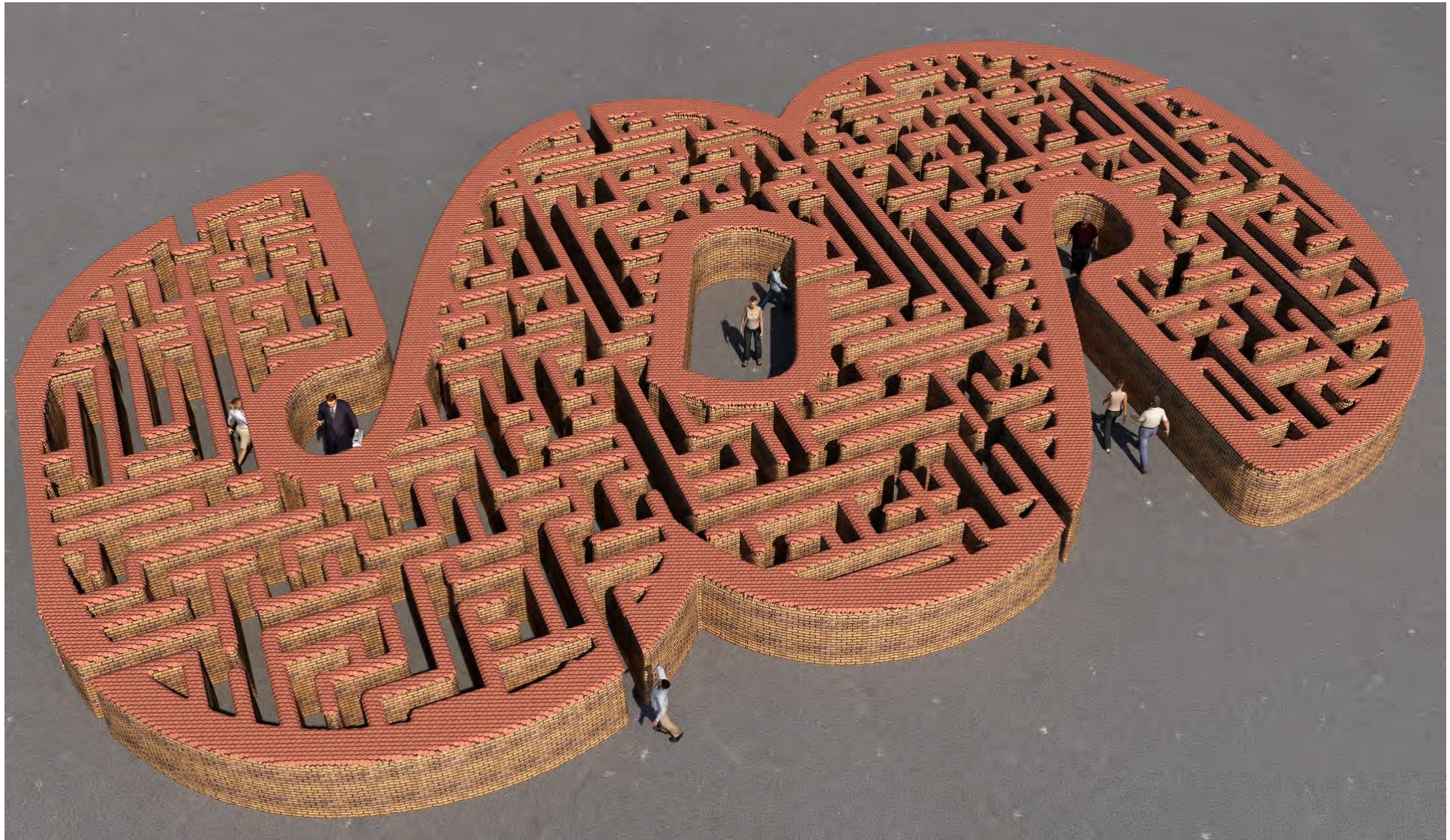
- Gruppen:
 - ^ Freizügigkeitsberechtigte Personen (FZA)
 - ^ Drittstaatsangehörige mit Bewilligung
 - ^ Asylsuchende
 - ^ Schutzberechtigte Personen
 - Asyl
 - Vorläufige Aufnahme
 - Personen mit Landesverweisung
 - ^ Ausreisepflichtige Personen

„Gesetzesflut“

KNOW THE
RULES



Komplex und inkohärent



VERKNÜPFUNGEN

Beispiel: Bewilligungserteilung

Art. 58a AIG: Integrationskriterien

1 Bei der Beurteilung der Integration berücksichtigt die zuständige Behörde folgende Kriterien:

- a. die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung;
- b. die Respektierung der Werte der Bundesverfassung;
- c. die Sprachkompetenzen; und
- d. die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung.

2 Der Situation von Personen, welche die Integrationskriterien von Absatz 1 Buchstaben c und d aufgrund einer Behinderung oder Krankheit oder anderen gewichtigen persönlichen Umständen nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, ist angemessen Rechnung zu tragen.

3 Der Bundesrat legt fest, welche Sprachkompetenzen bei der Erteilung und der Verlängerung einer Bewilligung vorliegen müssen.

Beispiel: Einbürgerung

Art. 12 BÜG: Integrationskriterien

1 Eine erfolgreiche Integration zeigt sich insbesondere:

a. im Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung;

b. in der **Respektierung der Werte der Bundesverfassung**;

c. in der Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständigen;

d. in der **Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung**; und

e. in der Förderung und Unterstützung der Integration der Ehefrau oder des Ehemannes, der eingetragenen Partnerin oder des eingetragenen Partners oder der minderjährigen Kinder, über welche die elterliche Sorge ausgeübt wird.

2 Der Situation von Personen, welche die Integrationskriterien von Absatz 1 Buchstaben c und d aufgrund einer Behinderung oder Krankheit oder anderen gewichtigen persönlichen Umständen nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, ist angemessen Rechnung zu tragen.

3 Die Kantone können **weitere Integrationskriterien** vorsehen.

Beispiel: «Sozialhilfestopp»

■ Kontext:

- ^ «Asylsuchende»: Halten sich nicht an geltende Regeln
- ^ Behörden: Müssen das geltende Recht durchsetzen
- ^ Behörden: Können sich nicht auf der Nase herumtanzen lassen

■ Regelungen im Kontext («return turn»):

- ^ Securitization
- ^ Crimmigration
- ^ Sozialleistungen
- ^ Arbeitsmarkt

VÖLKER- UND EUROPARECHTLICHE VORGABEN

Völkerrecht

- Uno-Pakte 1 und 2
 - ^ Bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
- Europäische Menschenrechtskonvention
 - ^ Asyl
 - ^ Freizügigkeit
- Flüchtlingskonvention
 - ^ Gleichbehandlungsgrundsatz
- Regelungen im nationalen Recht müssen den völkerrechtlichen Vorgaben entsprechen

Freizügigkeit und Schutz

■ Sonderfall FZA

- ^ Freizügigkeitsberechtigte Personen
- ^ Autonomer Nachvollzug

■ Schutzberechtigte Personen

- ^ Schweiz nicht an Vorgaben des EU-Asylacquis gebunden – aber an die FK und die EMRK
- ^ Rechtsprechung des EuGH zu assoziierten Staaten
- ^ BVGE 2014/1: Abweichungen müssen gerechtfertigt werden
- ^ Problemkonstellationen
 - Vorläufige Aufnahme
 - Landesverweisung
 - Schutzstatus S

Europarecht

- Politische Vorgaben vs. rechtliche Vorgaben
 - ^ Art. 6 Rückführungsrichtlinie – Regelvermutung des Erlasses einer Rückführungsentscheidung
 - ^ Legalisierung erlaubt
- Tatsächliche Irrtümer
 - ^ Pull-Faktoren
 - ^ Krisenlogik - Rechtsstaatlichkeitsnarrativ
 - ^ Fachkräfte
 - ^ Funktionierendes Asylsystem
- Regelung im nationalen Recht muss den europarechtlichen Vorgaben entsprechen

Völker- und Europarecht

- Regelungen für Asylsuchende
 - ^ Sind als Flüchtlinge zu behandeln bis zur Entscheidung über die Flüchtlingseigenschaft
 - ^ Statusdifferenzierende Regelungen (insbesondere zu sicheren Herkunftsstaaten sind völker- und europarechtswidrig)
 - ^ Bindung der Schweiz nur im Dublin-Kontext
- Illegal aufhältige Personen: Keine Rückführung aus dem Schengen-Raum ohne Rückkehrentscheidung
 - ^ EuGH – Affum
 - ^ Rückkehrentscheidung nach Ablehnung

Europarecht

- EuGH-Entscheidungen zu verschiedenen praktischen Phänomenen
 - ^ Familien (Zambrano; A. und S.; B.S.S. u.a.; S.E.)
 - ^ Nichtmitwirkung (Mahdi)
 - ^ Gefahr für die Sicherheit (H.T.)
- Fragen
 - ^ Legalisierungspflicht?
 - ^ Fortdauer eines legalen Aufenthalts
 - ^ Folgen einer Sicherheitsgefahr
 - ^ Folgen der Nichtmitwirkung

TQ / Niederlande

- Unbegleitete Minderjährige und Rückkehrentscheidung
- Klärendes:
 - Keine Rückkehrentscheidung mit Altersdifferenzierung
 - Keine Rückkehrentscheidung ohne Feststellung der Aufnahmemöglichkeit
 - Der Rückkehrentscheidung muss eine Ausschaffung folgen, wenn dies nicht erfolgt, darf die Rückkehrentscheidung nicht ergehen
- Ungeklärt: Genauer Status

TQ / Niederlande

- Unbegleitete Minderjährige
- Klärendes (Rn. 41 ff.):
 - Besonderer Schutz als vulnerable Personen nach Art. 3 Nr. 9 RRL
 - Zwingende Berücksichtigung des Kindeswohls nach Art. 5 Bst. a RRL und Art. 24 Abs. 2 GRC
 - Minderjährige dürfen nicht systematisch wie Erwachsene behandelt werden
- Ungeklärt (u.a.):
 - Konsequenzen für begleitete Minderjährige
 - Genauer Status

TQ / Niederlande

- Annäherungen
 - Umfassende Einzelfallprüfung erforderlich
 - Rn. 53 f.: Situationen großer Unsicherheit hinsichtlich «Rechtsstellung und Zukunft» verstossen gegen die Rückführungsrichtlinie. Dies verpflichtet den Mitgliedstaat insbesondere Fragen der Schulausbildung, des konkreten Aufenthalts (hier: Pflegefamilie) und der «Möglichkeit, in dem betreffenden Mitgliedstaat zu bleiben», zu klären.
 - Entscheidung erfordert zwingend eine Anhörung der minderjährigen Person (Rn. 59)
 - Alter kann als Faktor berücksichtigt werden, aber nur nach individueller Prüfung (Rn. 61 ff.)

TQ / Niederlande

- Allgemeine Erwägungen des EuGH
 - Erlass einer Rückkehrentscheidung ist rechtswidrig, wenn keine Aussicht auf Ausschaffung besteht, dies ist vorab zu prüfen (Rn. 69 ff.)
 - Rn. 71: Pflicht zur Prüfung, ob nach Art. 6 Abs. 4 RRL ein Aufenthaltstitel zu erteilen ist (Verweis ins nationale Recht)
 - Rn. 79 f.: Verweis auf die Verpflichtung eine erlassene Rückkehrentscheidung bei Nichterfüllung der Ausreisepflicht innerhalb «kürzester Frist» zu bewirken – Verweis auf EuGH, Urteil vom 23. April 2015 – C-38/14 (Zaizoune)
 - Rn. 81: «Somit darf ein Mitgliedstaat auf der Grundlage der Richtlinie 2008/115 gegenüber einem unbegleiteten Minderjährigen keine Rückkehrentscheidung erlassen, ohne ihn, bis er das Alter von 18 Jahren erreicht, anschließend abzuschieben.»

Mitwirkungspflichten

Mitwirkungspflichten im Fokus

- EuGH (Mahdi 2014, Rn. 89): “Folglich ist auf Frage 4b zu antworten, dass die Richtlinie 2008/115 dahin auszulegen ist, dass ein Mitgliedstaat **nicht verpflichtet sein kann**, einem Drittstaatsangehörigen, der keine Identitätsdokumente besitzt und von seinem Herkunftsland keine solchen Dokumente erhalten hat, **einen eigenen Aufenthaltstitel oder eine sonstige Aufenthaltsberechtigung zu erteilen**, nachdem ein nationaler Richter diesen Drittstaatsangehörigen mit der Begründung freigelassen hat, dass keine hinreichende Aussicht auf Abschiebung mehr im Sinne von Art. 15 Abs. 4 dieser Richtlinie bestehe. Der Mitgliedstaat hat dem Drittstaatsangehörigen jedoch in einem solchen Fall eine schriftliche Bestätigung seiner Situation auszustellen.”
- Unklar ist bisher, welche **Folgen** die letztgenannte Bescheinigung hat und zwar sowohl hinsichtlich einer (perspektivischen) Legalisierung des Aufenthalts als auch hinsichtlich der Strafbarkeit – geklärt ist lediglich die Rechtswidrigkeit der Haft nach der Rückführungsrichtlinie.

NOTHILFE

Was ist Nothilfe?

Art. 12 Bundesverfassung

„Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.“

Grundrechte schützen die elementaren Rechte des Individuums, wie z.B. Schutz einer Freiheitssphäre vor staatlichen Eingriffen, Gleichbehandlung, soziale Gerechtigkeit.

Die rechtlichen Grundlagen der Grundrechte finden sich in der Bundesverfassung, den Kantonsverfassungen, der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und den UNO-Menschenrechtspakten.

Was ist Nothilfe?

Bundesgericht, Urteil 2004

Nothilfe umfasst einzig die in einer Notlage im Sinne einer **Überbrückungshilfe** unerlässlichen Mittel (in Form von Nahrung, Kleidung, Obdach und medizinischer Grundversorgung), um **überleben** zu können.

Nicht Mindesteinkommen, sondern das **unterste Existenzminimum**, das nicht unterschritten werden darf!

Wer hat Anrecht auf Nothilfe?

Personen, die in Not geraten und nicht die Mittel haben – auch keine Unterstützung von Dritten – die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. (Subsidiaritätsprinzip)

- «Auffangbecken» **für alle Personen**, die sich in der Schweiz befinden, egal welcher Nationalität, unabhängig vom Aufenthaltsstatus, unabhängig vom persönlichen Verschulden.
- **Muss** auf Antrag gewährt werden.
- **Mitwirkungspflicht** bei Ermittlung der Bedürftigkeit.

Wer hat Anrecht auf Nothilfe?

Das Nichtbefolgen von ausländerrechtlichen Auflagen (wie Papierbeschaffung oder Ausreise) ist **kein** Grund, die Nothilfe zu verweigern! Der illegale Aufenthalt in der Schweiz, verbunden mit der Weigerung auf Beendigung dieses Zustandes, ist rechtswidrig und mag provokativ erscheinen. Dennoch muss die Nothilfe gewährt werden.

(SODK 2012)

Nothilfe im Asylbereich



Weniger unbegründete Gesuche, Senkung der Attraktivität, Druckmittel zur Ausreise. Sparmassnahmen.

Vorbild Holland: Unterstützung von Abgewiesenen nur durch Hilfswerke und Kirchen.



Sozialhilfestopp seit...

2004 für Personen mit NEE (Nothilfeverordnung)

2008 für Personen mit negativem Asylentscheid (AsylG-Revision)

Rahmenbedingungen

Bundesgesetz: Existenzminimum darf nicht unterschritten werden. Art. 12 BV Recht auf Nothilfe

Pauschale pro Wegweisungsentscheid.

Asylgesetz, Art. 80ff: regelt Anspruch, Zuständigkeit, Umfang, Krankenversicherung

Sozialdirektor:innen-Konferenz (SODK):
Empfehlungen zur
Ausgestaltung der Nothilfe

Kantonale Gesetze und Weisungen: regeln spezifische Ausgestaltung im jeweiligen Kanton

Zuweisungskanton resp. Kanton, der für Wegweisung zuständig ist: Umsetzung, mit Bundeauschalen. Auszahlung mit Pauschale. Ev. Delegation an Gemeinden oder Hilfswerke.

Anspruch und Umfang

Art. 82 AsylG

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

2 Während der Dauer eines **ausserordentlichen Rechtsmittelverfahrens** (...) * erhalten Personen (...) auf Ersuchen hin **Nothilfe**. **Dies gilt auch, wenn der Vollzug der Wegweisung ausgesetzt wird**.

*oder eines **zweiten Asylgesuchs**

Anspruch und Umfang

Art. 82 AsylG

(...)

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

AUSBLICK

Ausblick

Herausforderung für den Grundrechtsschutz:

- EuGH (M. u.a. 2019, Rn. 109): Pflicht (auch bei illegal aufhältigen Personen) “die einschlägigen Vorschriften der Charta zu beachten, wie sie in ihrem Art. 7 über die Achtung des Privat- und Familienlebens, Art. 15 über die Berufsfreiheit und das Recht zu arbeiten, Art. 34 über die soziale Sicherheit und die soziale Unterstützung sowie Art. 35 über den Gesundheitsschutz verbürgt sind.”
- Ähnlich schon EuGH (H.T. 2015) - allerdings zu Flüchtlingen
- Aber auch zum illegalen Aufenthalt bei EuGH (Jobcenter Krefeld 2020) zu unterhaltsgewährenden Eltern
- Wann ist der Aufenthalt illegal?

**Vielen Dank
für
Ihre
Aufmerksamkeit!**

hruschka@mpisoc.mpg.de

Fragen ?

