

ARBEITEN AUS DEM IURISTISCHEN SEMINAR
DER UNIVERSITÄT FREIBURG SCHWEIZ

Herausgegeben von Jacques Dubey und Hubert Stöckli

405

TERESIA GORDZIELIK

Sozialhilfe im Asylbereich

Zwischen Migrationskontrolle und
menschenswürdiger Existenzsicherung

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	V
Abkürzungsverzeichnis.....	XXI
Literaturverzeichnis.....	XXIX
Einleitung.....	1
I. Ausgangspunkt: Migrationsrecht und Sozialhilferecht im Widerstreit.....	5
1. Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt und menschenwürdige Existenzsicherung.....	6
2. Schutz von Flüchtlingen und Migrationskontrolle.....	7
3. Ein verfassungsrechtliches Spannungsfeld mit zunehmender Vorrangstellung des Migrationsrechts.....	10
II. Fragestellung und Ziel der Arbeit.....	11
III. Gang der Untersuchung.....	12
IV. Begriffsdefinitionen und Eingrenzungen.....	14
1. «Menschenwürdige Existenzsicherung» und «Sozialhilfe».....	14
2. «Personen des Asylbereichs».....	15
3. «Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung» sowie «soziale Standards» im Asylbereich.....	15
4. Differenzierung aufgrund «Staatsangehörigkeit» oder «migrationsrechtlichem Status».....	16
V. Aufbau der Arbeit im Überblick.....	17
Teil 1: Asylrecht und Sozialhilfe.....	19
Kapitel 1: Sozialhilfe im Asylbereich – Entwicklungen und Beweggründe.....	21
I. Die sozialhilferechtliche Unterstützung bei Einführung des Asylgesetzes 1981 und erste Entwicklungen.....	21
1. Sach- und Rechtslage vor Einführung des Asylgesetzes.....	21
2. Sozialhilferechtliche Unterstützung nach dem Asylgesetz von 1981.....	22
3. Erste Begrenzungen auf Verwaltungsebene.....	24
II. Vorstöße in den 1980er Jahren und ihre Weiterentwicklungen.....	25
1. Gesetzliche Einführung des Sachleistungsvorrangs.....	26
2. Zuweisung an einen Ort und in eine Unterkunft.....	27
3. Integrationsleistungen.....	29
III. Vorstöße unter den Dringlichen Bundesbeschlüssen der 1990er Jahre und ihre Weiterentwicklungen.....	31

1. Rückerstattungs- und Sicherheitsleistungspflicht.....	32
2. Sicherheitskonten, Sonderabgabe und Vermögenswertabnahme	33
2.1. Sicherheitskonten.....	33
2.2. Vermögenswertabnahme.....	33
2.3. Rückerstattung bei kontrollierter Ausreise.....	34
2.4. Sonderabgabepflicht auf Einnahmen aus Erwerbstätigkeit.....	34
IV. Vorstöße im Zuge der Totalrevision von 1998/1999 und ihre Weiterentwicklungen.....	35
1. Pflichten und Sanktionen bei Pflichtverletzungen.....	36
2. Wechselwirkungen mit dem Grundrecht auf Hilfe in Notlagen.....	37
V. Von der Sozialhilfegewährung zur Nothilfe im Asylbereich – Eine Chronologie des Sozialhilfestopps.....	38
1. Personen mit Nichteintretensentscheid	39
2. Ausweitungen auf weitere Personen im Asylbereich	40
VI. Weitere Entwicklungen in den 2000er Jahren bis dato.....	42
1. Gesetzliche Absenkung der Unterstützungsansätze	42
2. Medizinische Versorgung.....	43
VII. Entwicklung der Bundesfinanzierung mit Einfluss auf die Sozialhilfe im Asylbereich	44
VIII. Entwicklungen bei der Zulassung zur Erwerbstätigkeit	48
IX. Fazit: Sozialhilfe im Dienste der Migrationskontrolle.....	49

**Kapitel 2: Personen des Asylbereichs – migrations- und sozialhilferechtliche
Einordnung.....** 51

I. Flüchtlinge.....	51
1. Flüchtlinge mit Asylgewährung	51
1.1. Migrationsrechtliche Einordnung	51
1.2. Sozialhilferechtliche Rechtsstellung.....	52
2. Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge	55
2.1. Migrationsrechtliche Einordnung	55
2.2. Sozialhilferechtliche Rechtsstellung.....	56
3. Flüchtlinge mit Landesverweisung	57
3.1. Migrationsrechtliche Einordnung	57
3.2. Sozialhilferechtliche Rechtsstellung.....	59
II. Asylsuchende «im Verfahren»	60
1. Asylsuchende mit Erstgesuch	61
1.1. Migrationsrechtliche Einordnung	61
1.2. Sozialhilferechtliche Rechtsstellung.....	61

2.	Asylsuchende und ausserordentliche Rechtsmittel	65
2.1.	Migrationsrechtliche Einordnung	65
2.2.	Sozialhilferechtliche Rechtsstellung.....	66
3.	Asylsuchende während eines Entscheid- und Vollzugsmoratoriums	67
3.1.	Migrations- und sozialhilferechtliche Einordnung.....	68
3.2.	Geringe praktische Bedeutung.....	68
III.	Vorläufig aufgenommene Personen.....	69
1.	Migrationsrechtliche Einordnung.....	69
1.1.	Unzulässigkeit des Wegweisungsvollzugs	69
1.2.	Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs.....	70
1.3.	Unmöglichkeit des Wegweisungsvollzugs.....	71
1.4.	Ausschluss-, Aufhebungs- und Erlöschensgründe	71
2.	Sozialhilferechtliche Rechtsstellung	72
IV.	«Abgelehnte» Asylsuchende.....	74
1.	Abgelehnte Asylsuchende mit materiellem Entscheid	74
1.1.	Migrationsrechtliche Einordnung	74
1.2.	Sozialhilferechtliche Rechtsstellung.....	75
2.	Asylsuchende mit Nichteintretensentscheid.....	78
2.1.	Migrationsrechtliche Einordnung	78
2.2.	Sozialhilferechtliche Rechtsstellung.....	79
V.	Schutzbedürftige und Staatenlose.....	80
VI.	Zusammenfassendes Fazit und erste Fragen	81
VII.	Fazit: Ein dreistufiges Unterstützungssystem mit fünf Eckpfeilern.....	83
Teil 2:	Völker- und verfassungsrechtlicher Rahmen	87
Kapitel 3:	Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung von Personen des Asylbereichs.....	89
I.	Völkerrechtliche Diskriminierungsverbote	90
1.	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte	90
1.1.	Verbot der Diskriminierung aufgrund Staatsangehörigkeit oder migrationsrechtlichen Status?.....	92
1.2.	Diskriminierung im Anwendungsbereich eines Paktrechts?.....	94
1.2.1.	Recht auf einen angemessenen Lebensstandard.....	94
1.2.2.	Recht auf Gesundheit	95
1.2.3.	Recht auf soziale Sicherheit.....	95
1.3.	Rechtfertigung	96
1.3.1.	Eine Auslegeordnung der Rechtfertigungsanforderungen.....	99
1.3.2.	Rechtfertigung migrationssteuernder Massnahmen?	102

1.4. Zusammenfassung und Fazit.....	105
2. Diskriminierungsschutz nach der EMRK	106
2.1. Verbot der Diskriminierung aufgrund Staatsangehörigkeit oder migrationsrechtlichen Status?	107
2.2. Diskriminierung im Anwendungsbereich eines Konventionsrechts?.....	108
2.2.1. Recht auf Eigentum.....	108
2.2.2. Recht auf Leben und das Folterverbot	109
2.2.3. Diskriminierung in Ausübung der Verfahrensgarantie?	110
2.3. Rechtfertigung	110
2.3.1. Vergleichbarkeit der Situation von Personen im Asylbereich mit eigenenStaatsangehörigen – Eine Frage der Rechtmässigkeit des Aufenthalts?.....	110
2.3.2. Allgemeine Rechtfertigungsvoraussetzungen	112
2.3.3. Rechtfertigungsprüfung bei Differenzierungen aufgrund Staatsangehörigkeit und migrationsrecht- lichen Status	113
2.4. Zusammenfassung und Fazit.....	115
3. Vergleichendes Fazit	116
II. Personenspezifische Gleichbehandlungsgebote.....	119
1. Genfer Flüchtlingskonvention.....	120
1.1. Zwischen grösstmöglicher Rechtsgewährung und Schutz vor unzumutbaren Belastungen.....	120
1.2. (Gleichbehandlungs-)Gebote nach der Konvention.....	122
1.2.1. Non-Refoulement-Gebot.....	122
1.2.2. Erleichterte Eingliederung	123
1.2.3. Diskriminierungsverbot.....	123
1.2.4. Gleichbehandlung im Bereich der öffentlichen Fürsorge	124
1.2.4.1. Rechtmässiger Aufenthalt von Schutzsuchenden?	125
1.2.4.2. Zur Dauer des rechtmässigen Aufenthalts.....	128
1.2.4.3. Zwischenfazit.....	132
1.2.5. Gleichbehandlung im Bereich der sozialen Sicherheit.....	132
1.2.6. Meistbegünstigung im Bereich des Wohnungswesens	132
1.3. Zusammenfassung und Fazit.....	133
2. Kinderrechtskonvention	134
2.1. Gleichbehandlung von Flüchtlingskindern?	134
2.2. Diskriminierungsverbot und Differenzierungsgebot.....	136
2.3. Strengere Prüfungsmassstäbe bei Ungleichbehandlungen.....	137
2.4. Zusammenfassung und Fazit.....	137

3.	Frauenrechtskonvention	138
4.	Fazit	139
III.	Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung im Schweizer Verfassungsrecht	141
1.	Diskriminierungsverbot nach Art. 8 Abs. 2 BV	142
1.1.	Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des migrationsrechtlichen Status?.....	142
1.2.	Rechtfertigung einer Differenzierung?.....	145
1.3.	Zwischenfazit: Keine stigmatisierende Ungleichbehandlung	147
2.	Rechtsgleichheit nach Art. 8 Abs. 1 BV.....	147
2.1.	Grundsätzliche Anforderungen	147
2.2.	Anforderungen bei Ausrichtung existenzieller Leistungen	150
2.3.	Ungleichbehandlung von Personen des Asylbereichs beim Zugang zu existenziellen Leistungen	151
2.4.	Zwischenfazit.....	152
3.	Ungleichbehandlung auf kantonaler Ebene?.....	152
3.1.	Föderalismus contra Rechtsgleichheitsgebot	153
3.2.	Überlegungen für eine differenziertere Betrachtung.....	154
4.	Fazit	157
IV.	Zurückhaltung der Schweiz beim Schutz sozialer Rechte, aber.....	158
1.	...ein erhöhter Prüfungsmasstab in «sensiblen Bereichen».....	159
2.	...Beachtung völkerrechtlicher Gleichbehandlungsgebote für Personen im Asylbereich.....	160
3.	...Notwendigkeit der Differenzierung.....	162
V.	Fazit.....	163
Kapitel 4: Soziale Standards menschenwürdiger Existenzsicherung.....		165
I.	Soziale Standards im internationalen Völkervertragsrecht.....	166
1.	Zur Bedeutung sozialer Rechte aus Völkervertragsrecht in der Schweiz.....	167
1.1.	Natur und Bindungswirkung sozialer Rechte	167
1.2.	Unmittelbare Verpflichtungen sozialer Rechte.....	169
1.2.1.	Kernverpflichtungen.....	170
1.2.2.	Pflichten bei besonderen Gewaltverhältnissen	171
1.3.	Justiziabilität sozialer Rechte als «Motor» für ihre Anwendung	172
1.4.	Zwischenfazit: Auslegung und Anwendung nationalen Rechts im Lichte der völkerrechtlichen Vorgaben	175
2.	Inhaltsbestimmung sozialer Standards.....	176
2.1.	Überblick über einschlägige soziale Menschenrechte	176

2.2. Das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard – Eine qualitative Annäherung und Fokussierung.....	178
2.2.1. Recht auf angemessene Unterkunft.....	181
2.2.1.1. Qualitative Anforderungen an eine angemessene Unterkunft.....	183
a) Bewohnbarkeit für Menschen	183
b) Privatsphäre, getrennte Unterbringung, kulturelle Angemessenheit	185
c) Infrastruktur, Dienstleistungen und Grundausrüstung.....	187
d) Lage der Unterkunft	190
2.2.1.2. Zugang zu einer angemessenen Unterkunft	190
2.2.1.3. Spezifische Anforderungen bei vulnerablen Personen.....	192
a) Kinder und Familien	193
b) Frauen.....	198
c) Ältere Menschen	201
d) Menschen mit Behinderungen.....	202
e) Asylsuchende und Flüchtlinge	204
2.2.1.4. Zwischenfazit	210
2.2.3. Recht auf angemessene Kleidung	215
2.2.4. Recht auf gesellschaftliche Teilhabe und Integration?.....	218
2.2.4.1. Aspekte der Teilhabe.....	219
2.2.4.2. Explizit erfasste Personen	222
2.2.4.3. Speziell: Zur erleichterten Eingliederung von Flüchtlingen	223
2.2.4.4. Stellungnahme und Fazit.....	224
2.2.5. Fazit: Konkretisierung eines unbestimmten Rechts	226
2.3. Recht auf stetige Verbesserung der Lebensbedingungen	227
2.4. Recht auf Gesundheit und medizinische Versorgung.....	229
2.4.1. Weiter Schutzgehalt	229
2.4.2. Qualitative gewährleistungsrechtliche Anforderungen	230
2.4.3. Zugang zum Recht auf Gesundheit	231
2.4.4. Spezifische Anforderungen für bestimmte Personengruppen.....	232
2.4.4.1. Kinder	233
2.4.4.2. Menschen mit Behinderungen.....	235
2.4.4.3. Ältere Menschen	237

2.4.4.4. Frauen	237
2.4.4.5. Ausländische Staatsangehörige, insbesondere Asylsuchende und Flüchtlinge	238
2.5. Fazit	240
3. Einschränkung sozialer Standards	241
3.1. Vorbehalt der progressiven Rechteverwirklichung?	242
3.2. Rechtfertigungspflichten bei regressiven Massnahmen	243
3.3. Kernverpflichtungen («mit der Natur dieser Rechte vereinbar»)	245
3.4. Migrationskontrolle als Zweck zur Förderung des allgemeinen Wohls in einer demokratischen Gesellschaft?.....	247
3.5. Fazit	248
4. Ergebnis zu Abschnitt I.	248
II. Soziale Standards im europäischen Völkervertragsrecht.....	250
1. Zur Geltung Sozialrechte gewährender regionaler Menschenrechtsverträge in der Schweiz.....	250
1.1. Europäisches Fürsorgeabkommen	250
1.2. (Revidierte) Europäische Sozialcharta.....	251
1.3. Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)	251
2. Soziale Mindeststandards nach der Rechtsprechung des EGMR?	254
2.1. Eigentum als Anknüpfungspunkt (Art. 1 ZP 1).....	255
2.2. Verfahrensmässige Absicherung von Leistungsrechten (Art. 6 Abs. 1 EMRK).....	255
2.3. Das Verbot unmenschlicher und erniedrigender Behandlung und das Recht auf Leben als Anknüpfungspunkte (Art. 2 und 3 EMRK).....	256
2.3.1. Personen in Haft.....	257
2.3.1.1. Die Rechtsprechung des EGMR	257
2.3.1.2. Die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze.....	259
2.3.1.3. Generelle Nutzbarmachung der Bestimmungen zu Personen in Haft?	262
2.3.2. Asylsuchende	263
2.3.2.1. Die Rechtsprechung des EGMR	263
2.3.2.2. Überlegungen zu generell geltenden Mindeststandards	265
2.4. Recht auf Achtung des Familienlebens als Anknüpfungspunkt (Art. 8 EMRK).....	267
2.5. Fazit	268

3.	Einschränkbarkeit sozialer Standards	269
3.1.	EMRK.....	269
3.2.	Istanbul-Konvention	271
4.	Ergebnis zu Abschnitt II.....	272
III.	Vorgaben des Europäischen Asylrechts.....	273
1.	Zur Bedeutung des Rechts der Europäischen Union für die Schweiz.....	273
2.	Standards für international Schutzsuchende	275
2.1.	Umfang materieller Leistungen unterhalb jenes für eigene Staatsangehörige	275
2.2.	Unterbringung.....	276
2.3.	Medizinische Versorgung.....	278
2.4.	Schutzbedürftige Personen.....	280
2.5.	Einschränkung oder Entzug materieller Leistungen; Sanktionen.....	281
3.	Standards für Personen, die internationalen Schutz erhalten haben.....	282
4.	Garantien für Personen, die sich irregulär aufhalten	284
5.	Statt eines Fazits: Zur Wirkkraft der europäischen Vorgaben	285
IV.	Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen als Fundament verfassungsrechtlicher Standards menschenwürdiger Existenzsicherung	287
1.	Historische und verfassungsrechtliche Einordnung	288
2.	Voraussetzungen und Pflichten für die Inanspruchnahme.....	290
3.	Verhältnis von Kernbereich und Schutzbereich	293
4.	Einschränkung bei Rechtsmissbrauch?.....	294
5.	Grundsätzliches zum Verhältnis zu den völkerrechtlichen Standards	296
6.	Inhaltsbestimmung des Grundrechts auf Hilfe in Notlagen	299
6.1.	Kontextbezogene Konkretisierung.....	299
6.2.	«Konkretisierungsebene» – Zuständigkeit und formelle Anforderungen	300
6.3.	Konkretisierung von Inhalt, Umfang und Modalitäten der Nothilfe.....	303
6.3.1.	Die Auslegung durch die Rechtsprechung	303
6.3.1.1.	Inhalt und Umfang	304
a)	Nahrung und Kleidung.....	304
b)	Unterkunft	304
i)	(Abgelehnte) Asylsuchende.....	304
ii)	Sozialhilfe beziehende Personen	307
c)	Medizinische Versorgung und Hygiene.....	308
d)	Integration, soziale Kontakte und Taschengeld für soziale Bedürfnisse	309
e)	Hilfe und Betreuung.....	310

f) (Offensichtlich) nicht von Art. 12 BV erfasste Mittel.....	310
6.3.1.2. Art und Weise der Leistungsgewährung.....	311
6.3.1.3. Vorgaben für Personen in Haft	312
6.3.1.4. Ableitungen aus der Sozialhilfe?	316
6.3.1.5. Ableitungen aus dem betriebs- und dem sozialversicherungsrechtlichen Existenzmini- mum?.....	317
6.3.1.6. Kritik: Enge Auslegung und Differenzierung nach Aufenthaltsstatus.....	317
6.3.2. Erweiterungen und Diskussionen in der Lehre	319
6.3.2.1. Nahrung.....	320
6.3.2.2. Kleidung.....	322
6.3.2.3. Unterkunft	324
a) Orientierung an völkerrechtlichen Stan- dards und gesetzlichen Existenzminima.....	324
b) Insbesondere: Kollektive Unterbringung im Asylbereich	326
i) Zweckbestimmung	326
ii) Lage der Kollektivunterkunft	327
iii) Grösse und Bewegungsfreiheit.....	328
iv) Privatheit und Familienleben.....	328
v) Situation vulnerabler Personen.....	330
6.3.2.4. Medizinische Versorgung.....	330
a) Minimalansprüche gemäss obligatorischer Krankenversicherung?.....	330
b) Inhalt und Umfang	332
c) Art und Weise der Leistungsgewährung.....	333
d) Freie Arzt- und Behandlungswahl als Kerngehalt von Art. 12 BV?.....	333
6.3.2.5. Weitere Inhalte der Nothilfe nach Art. 12 BV	335
a) Hygiene, Haushaltsführung und Notfall- apotheke	336
b) Unterstützung zur Ausübung anderer Grundrechte.....	336
c) Integration und Teilhabe.....	340
6.3.2.6. Hilfe und Betreuung – Nutzbarmachung für Personen des Asylbereichs	346
6.3.2.7. Art und Weise der Leistungsgewährung.....	349

6.3.2.8. Vergleichendes Fazit: Soziale Existenzsicherung, auch im Asylbereich.....	352
6.4. Stellungnahme: Inhaltsbestimmung menschenwürdiger Existenzsicherung nach Rechtsprechung und Lehre im Lichte des Völkerrechts	353
6.4.1. Einigkeit: Minimaler Anspruch unter Beachtung von sozialen und individuellen Umständen.....	353
6.4.2. Streit: Integration, Teilhabe, minimaler Barbetrag?	354
6.4.3. Überlegungen aus verfassungsrechtlicher Perspektive	354
6.4.4. Überlegungen vor dem Hintergrund völkerrechtlicher Standards.....	356
6.4.5. Überlegungen zur Umsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben im nationalen Recht	358
6.4.6. Fazit zur Stellungnahme.....	362
7. Zusammenfassung und Fazit.....	363
V. Freiheitsrechte im Sonderstatusverhältnis als Massstab für die Bestimmung sozialer Standards – ein Überblick.....	365
1. Grundsatz: Weitergehende Einschränkungsmöglichkeiten von Freiheitsrechten im Sonderstatusverhältnis.....	367
2. Kritik am Sonderstatusverhältnis	367
3. Fazit	369
VI. Thesenartige Zusammenfassung und Fazit	370
1. Internationale Standards im Völkervertragsrecht.....	370
2. Europäische Standards im Völkervertragsrecht	373
3. Zum Vergleich der völkervertragsrechtlichen Vorgaben	374
4. Verfassungsrechtliche Standards im Lichte der völkerrechtlichen Vorgaben	375
5. Fazit	376
Ergebnis zu Teil 2.....	379
Teil 3: Eine Analyse der Sozialhilfe im Asylbereich	381
Kapitel 5: Die Eckpfeiler des Unterstützungssystems im Asylbereich auf dem Prüfstand	383
I. Ausgangspunkt: Sozialhilfe als Vergleichsrahmen	383
II. Zwingende Differenzierungen im Unterstützungsansatz.....	385
1. Differenzierung der migrationsrechtlichen Kategorien mit Folgen für sozialhilferechtliche Stellung	385
1.1. Gleichbehandlung von Flüchtlingen mit der inländischen Bevölkerung.....	386
1.2. Gleichstellung von Asylsuchenden mit Flüchtlingen.....	388

1.3. Gleichstellung von vorläufig aufgenommenen Personen mit Asylsuchenden?	395
1.3.1. Unterschiedliche Lebenssituationen und tatsächliche Integration	396
1.3.2. Integrationsauftrag des Bundes	398
1.3.3. Differenzierung innerhalb der Gruppe der vorläufig Aufgenommenen?	399
1.3.4. Zwischenfazit	401
1.4. Abgelehnte Asylsuchende	402
1.5. Asylsuchende mit Nichteintretensentscheid	406
1.6. Asylsuchende und ausserordentliche Rechtsmittel	409
1.7. Zwischenfazit	411
2. Bedarfssicherung, angemessener Lebensstandard und zwingende Differenzierung	412
3. Fazit	418
III. Sachleistungsvorrang	419
1. Diskriminierung durch Stigmatisierung	420
2. Bedarfssicherung, angemessener Lebensstandard und Sachleistungsvorrang	423
3. Fazit	426
IV. Weitergehende Pflichten	427
1. Rückerstattungspflicht bei rechtmässigem Leistungsbezug	429
1.1. Rückerstattungspflicht in der ordentlichen Sozialhilfe	429
1.2. Ausgestaltung der Rückerstattungspflicht im Asylbereich – noch zumutbar?	430
2. Sonderabgabepflicht	435
2.1. Grundsätzliches zur Sonderabgabepflicht	435
2.2. Vermögenswertabnahme – Sonderabgabe auf Vermögenswerte	437
3. Fazit	442
V. Weitergehende Einschränkungsmöglichkeiten – Folgen bei Pflichtverletzungen	443
1. Sozialhilferechtlich sanktionierbare Pflichtverletzungen	443
1.1. Informations- und Auskunftspflichten	445
1.2. Minderungs- und Selbsthilfepflichten	448
1.3. Mitwirkungspflichten	450
1.4. Ordnungs- und sicherheitsrechtliche Vorgaben	454
1.5. Strafrechtliche Vorgaben	456
1.6. Missbrauchsbekämpfung	461
1.6.1. Zum Missbrauchsbegriff in der Sozialhilfe und im Asylbereich	461
1.6.2. Missbräuchliche Verwendung von Sozialhilfeleistungen	465

1.7. Zwischenfazit.....	467
2. Kürzung, Einstellung oder Ablehnung von Unterstützungsleistungen	468
2.1. Art. 83 Abs. 1 AsylG als verpflichtende Bestimmung	468
2.2. Gleichberechtigtes Nebeneinander der Einschränkungsalternativen?	470
2.3. Mildere Mittel und angemessene Ausgestaltung der Sanktionierung.....	472
2.4. Zwischenfazit.....	477
3. Rückerstattungspflicht bei unrechtmässigem Leistungsbezug	477
4. Fazit	481
VI. Zusammenfassende Betrachtung	482

Kapitel 6: Mindeststandards im kantonalen Recht zur Unterbringung im

Asylbereich	485
I. Unterbringungsbedarf in der ordentlichen Sozialhilfe.....	485
II. Unterbringungsbedarf im Asylbereich.....	487
1. Unterbringungsbedarf nach migrationsrechtlichen Kategorien.....	487
1.1. Flüchtlinge	487
1.2. Asylsuchende vor Zuweisung in die Kantone.....	489
1.3. Asylsuchende in der kantonalen Unterbringung	496
1.3.1. Erste Phase: Fokus auf Kollektivunterbringung.....	497
1.3.2. Zweite Phase: Eine «individuellere» Unterbringung	502
1.3.2.1. Vorgaben zum Übergang von der ersten in die zweite Phase.....	502
1.3.2.2. Kollektive oder individuelle Unterbringung?.....	503
1.3.2.3. Konkrete Mindeststandards?	505
1.3.2.4. Vorgaben bei der Unterbringung in Wohnungen	508
1.3.3. Insbesondere: Unterbringung von unbegleiteten minderjährigen Personen.....	510
1.4. Vorläufig aufgenommene Personen.....	514
1.5. Abgelehnte Asylsuchende.....	515
1.6. Besondere Arten der Unterbringung	519
1.7. Zwischenfazit.....	521
2. Analyse des Unterbringungsbedarfs	523
2.1. Zur Zulässigkeit der kollektiven Unterbringung.....	523
2.1.1. Effektive Durchführung des Asyl- und Wegweisungsvollzugsverfahrens	524
2.1.2. Hohe Asylgesuchzahlen	527
2.1.3. Eingewöhnung, (wirtschaftliche) Selbständigkeit – weitere Argumente für eine individuellere Unterbringung.....	528

2.1.3.1.	Ein legitimer Zweck?	529
2.1.3.2.	Alternative Unterbringungsformen	530
2.1.3.3.	Insbesondere: Private Unterbringung.....	531
2.1.3.4.	Kollektive Unterbringung – kontraproduktiv?	532
2.1.3.5.	Zwischenfazit	533
2.1.4.	Attraktivitätsminderung und Integrationsausschluss kontra Aufenthaltsdauer	533
2.1.5.	Berücksichtigung der individuellen Situation	536
2.1.6.	Zwischenfazit: Eine individuellere Unterbringung mit zunehmenden Aufenthalt.....	537
2.2.	Zur Ausgestaltung der kollektiven Unterbringung – ausgewählte Aspekte.....	539
2.2.1.	Wenig konkrete Vorgaben zu Mindeststandards.....	539
2.2.2.	Zivilschutzanlagen, Not- und Nothilfeunterkünfte.....	541
2.2.3.	Raumgrösse, Privat- und Intimsphäre	545
2.2.4.	Infrastruktur und Lage der Einrichtungen	548
2.2.5.	Individuelle Lebensgestaltung	550
2.2.6.	Anforderungen bei bestimmten Personengruppen	552
2.2.6.1.	Frauen	552
2.2.6.2.	Familien	554
2.2.6.3.	Unbegleitete und begleitete Minderjährige	555
2.2.6.4.	Ältere Menschen und Menschen mit Behinde- rungen	556
2.2.7.	Aufenthaltspflicht und Ausgangsbeschränkungen.....	557
2.2.8.	Ausschluss oder Wechsel von Unterkünften	563
2.2.8.1.	Als Element des Unterbringungssystems.....	563
2.2.8.2.	Als Sanktion auf ein nicht regelgerechtes Verhalten	564
2.2.8.3.	Als Unterbringungsmodalität im Nothilfebezug.....	566
2.2.9.	Zwischenfazit: Mehr Mindeststandards, mehr Rechte – nicht nur für vulnerable Personen	567
2.3.	Vorgaben bei individueller Unterbringung.....	569
2.3.1.	Geringe Mietkostenpauschalen	569
2.3.2.	Individuelle Unterbringung als Sachleistungsgewährung.....	570
2.3.3.	Einschränkende Vorgaben der «individuellen» Unterbringung	571
2.3.4.	Rückstufung auf kollektive Unterbringung.....	573
2.3.5.	Zwischenfazit.....	573

III. Zusammenfassende Betrachtung	574
Ergebnis zu Teil 3.....	579
Schlussfolgerungen	583
I. Sozialhilfe unter dem Einfluss der Migrationskontrolle.....	583
II. Differenzierung, aber mit Mass.....	584
1. Weniger Schutz bei der Wahrnehmung sozialer Rechte in der Schweiz	584
2. Massgeblicher Einfluss des Flüchtlingsrechts.....	585
3. Höhere Rechtfertigungsanforderungen in «sensiblen» Bereichen	585
4. Differenzierung im Einzelfall.....	586
5. Ungleichbehandlungen im föderalistischen Gefüge	586
III. Weitergehende soziale Standards.....	586
1. Justiziabilität, unmittelbare Anwendbarkeit und völkerrechtskonforme Auslegung	587
2. Holistische Perspektive des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard.....	587
3. Besonderer Schutz vulnerabler Personen.....	588
4. Klare Grenzen bei der Einschränkung sozialer Standards	588
5. Mehr als das Grundrecht auf Nothilfe	589
IV. Das Unterstützungssystem im Asylbereich.....	591
1. Zwingend niedrigere Unterstützungsansätze	591
2. Stigmatisierung durch Vorrang von Sachleistungen	594
3. Erweiterte Rückerstattungspflicht und Sonderabgabepflicht	595
4. Umfassender Pflichtverletzungskatalog und weitreichende sozialhilferechtliche Folgen	596
5. Zusammenwirken der Bundesvorgaben	597
V. Unterbringung im Asylbereich in Bund und Kantonen.....	598
1. Fokus: Kollektive Unterbringung	598
2. Zur Zulässigkeit der kollektiven Unterbringung	599
3. Mindeststandards?.....	600
4. Pflichten und weitere einschränkende Vorgaben.....	601
5. Zur Transparenz und Überprüfbarkeit kantonalen Rechts	602
VI. Anpassungsbedarf.....	603
VII. Weitergehende Fragen und Fazit	605
Rechtsgrundlagen/Materialien/Dokumente	609
Sachregister	635