

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
<b>Einleitung.....</b>	<b>1</b>
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
<b>Teil 1:    Asylrecht und Sozialhilfe .....</b>	<b>19</b>
<b>Kapitel 1: Sozialhilfe im Asylbereich – Entwicklungen und Beweggründe.....</b>	<b>21</b>
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
<b>Teil 2:</b>	<b>Völker- und verfassungsrechtlicher Rahmen .....</b>	<b>87</b>
<b>Kapitel 3:</b>	<b>Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung von Personen des Asylbereichs.....</b>	<b>89</b>
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
<b>Kapitel 4: Soziale Standards menschenwürdiger Existenzsicherung.....</b>		<b>165</b>
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
<b>Teil 3: Eine Analyse der Sozialhilfe im Asylbereich .....</b>	<b>381</b>
<b>Kapitel 5: Die Eckpfeiler des Unterstützungssystems im Asylbereich auf dem Prüfstand .....</b>	<b>383</b>
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**

<b>Asylbereich .....</b>	<b>485</b>
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
<b>Schlussfolgerungen .....</b>	<b>583</b>
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