

sollst ausreisen«. Es ist nicht mehr die Person, die die Initiative ergreifen. Glaubwürdigkeit ist das Zentrale. Mit den Einsparungen ist es ein Problem, wir wissen nicht, wer durch das härtere Regime in der Schweiz überhaupt einen anderen Weg wählt, als in die Schweiz zu kommen oder von vorneherein kein Asylgesuch stellt. Das können wir nicht sagen.« (Interview Bundesbehörde, Juni 2013)

Obwohl sowohl die Gründung der AgFA im Jahr 1998 wie auch die Einführung des Sozialhilfeausschlusses aufgrund der anscheinend zu hohen Kosten im Asylwesen erfolgten, können die Bundesbehörden nicht eruieren, ob eine Kostensenkung stattgefunden hat. Es liegt auch nicht im Bereich der Möglichkeiten dieser Forschungsarbeit, diese Aussage zu prüfen. Dies würde sowohl meine Kompetenzen übersteigen als auch angesichts der verschiedenen Kostenfaktoren sehr schwierig zu eruieren sein. Ungeachtet der Antwort auf die Frage nach den tatsächlichen Einsparungen oder Zusatzkosten des Sozialhilfeausschlusses zeigt sich sowohl in den Diskussionen um die Ausweitung des Sozialhilfeausschlusses als auch in den Gesprächen mit den Mitarbeiter*innen, dass das andere Ziel – die Glaubwürdigkeit des Asylsystems – im Verlaufe der Umsetzung des Sozialhilfeausschlusses zunehmend im Vordergrund stand. Das finanzielle Ziel des Sozialhilfeausschlusses sei zunehmend vom politisch-rechtlichen Ziel abgelöst worden und der Einsparungsgedanke habe sich zu einem Konsistenzgedanken gewandelt: »Man hat die Glaubwürdigkeit den Einsparungen vorangestellt.« (Interview Bundesbehörde, Juni 2013)

4.4 Juristischer Akt: Das Recht auf Hilfe in Notlagen

Der letzte Aspekt, der bei der die Einführung des Sozialhilfeausschlusses eine Rolle spielte, war die Bezugnahme auf Artikel 12 der Bundesverfassung, das Recht auf Hilfe in Notlagen:

»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.« (Bundesverfassung, Artikel 12, Hilfe in Notlagen)

Dieser Artikel bot der Unterstützung der vom Sozialhilfeausschluss betroffenen Personen eine rechtliche Grundlage. Zudem war es mit Verweis auf die im Artikel behandelte Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins mög-

lich, den kritischen Stimmen, welche die »humanitäre Tradition« der Schweiz in Gefahr sahen, etwas entgegenzuhalten. Ein Mitarbeiter der Bundesbehörde erklärte rückblickend, dass in der AgFA im Jahre 1998 noch nicht über die Nothilfe – also über Artikel 12 – diskutiert worden sei. Vielleicht habe man den Sozialhilfeausschluss deshalb auch nicht weiterverfolgt (Notizen zum Gespräch mit Mitarbeiter*innen der Bundesbehörde, Mai 2013).

Das Recht auf Hilfe in Notlagen wurde erst im Jahre 1999 in der neuen Bundesverfassung verankert. Bereits zuvor gab es jedoch eine Rechtspraxis, die Menschen in einer Notlage staatliche Hilfe gewährleistete (vgl. Amstutz 2002). Die Diskussionen zum Sozialhilfestopp im Rahmen des Entlastungsprogramms drehten sich dann aber um den Nothilfeartikel und dessen Bedeutung. So erklärte der Mitarbeiter der Behörde auch, dass Artikel 12 der Bundesverfassung eigentlich erst mit dem Asylbereich und durch den Sozialhilfeausschluss überhaupt seine Bedeutung erhielt (Notizen zu einem Gespräch mit Mitarbeiter*innen der Bundesbehörde, Mai 2013). Was also ein menschenwürdiges Dasein beinhaltet, wurde anhand von Personen im Asylbereich diskutiert und umgesetzt. Ein Leiter einer kantonalen Migrationsbehörde erklärte mir ebenfalls rückblickend, wie der Nothilfeartikel in den politischen Diskussionen zum Thema wurde:

»In der politischen Diskussion ist gesagt worden: »Wie sollen wir die Leute, sagen wir auch in der Rückkehrberatung motivieren, nach Hause zu gehen? Wie sollen wir die Leute ausschaffen, und gleichzeitig gewährt der gleiche Staat Sozialhilfe, die im Vergleich mit dem Niveau in den Herkunftsstaaten ein riesiges Gefälle ergibt?« Darum hat man die Sozialhilfe zum Thema gemacht. Die Sozialhilfe hat sich gewehrt und gesagt: »Ja halt, wir haben Menschen, wir müssen schauen, dass niemand friert und dass alle adäquat betreut und ernährt sind.« Es ist ein absolutes Tabuthema angesprochen worden mit dem Ausschluss aus der Sozialhilfe: Dass man sagte, wir stellen Leute auf die Strasse, um Druck auf sie zu machen. Also das hat die heftigsten Reaktionen ausgelöst. Darum ist das auch zuerst nur bei diesen so genannten Nichteintrittsfällen eingeführt worden, also dort, wo die Politik sagte, dass die Leute eigentlich den falschen Schalter erwischt hätten. Man hat gesagt, das ist gar kein Asylbewerber, wir treten nicht einmal auf das Gesuch ein, wir prüfen die Gründe nicht materiell. Und in diesen Fällen, so hat man gedacht, sollte ein politischer Konsens möglich sein, dass man diese Leute auf die Strasse stellt. Und dann ist die ganze Diskussion mit dem Artikel 12 der BV gekommen, in der man gefragt hat: »Ja, was ist die Pflicht des Staates,

die bedingungslos, voraussetzungslos an jeden Menschen auf diesem Territorium gewährt werden muss?« (Interview mit dem Leiter einer kantonalen Behörde, November 2013)

4.4.1 Der Inhalt des Grundrechtsartikels

Was beinhaltet dieses Recht auf Hilfe in Notlagen konkret? Artikel 12 hat erstens einen subsidiären Charakter. Anspruch hat nur, wenn es der Person verwehrt oder unmöglich ist, die Mittel für ein menschenwürdiges Dasein selbst aufzubringen (vgl. Povlakic 2011: 150; Tschudi 2005: 19). Zweitens ist die staatliche Unterstützungs- und Überbrückungshilfe jedoch unabhängig von der Ursache der Notlage. Ob diese selbst verursacht oder zugefügt worden ist, ist nicht entscheidend (vgl. Povlakic 2011: 148; Tschudi 2005: 17). Mit dieser Argumentation hatte das Bundesgericht bereits 1995 in Bezug auf das damals eingeleitete Recht auf Existenzsicherung einen Fall im Kanton Bern entschieden und damit den Gehalt des zukünftigen Artikels 12 geprägt.⁴³ Drittens dürfen nach Bundesgericht staatliche Akteure den betroffenen Personen keine finanziellen Lasten auferlegen, bei denen sie, um sie zu tragen, die für ein menschenwürdiges Leben notwendigen Mittel angreifen müssen (vgl. Amstutz 2002: 25). Viertens darf laut Bundesgericht die Nothilfe nicht verweigert werden, wenn die betroffenen Personen nicht mit den Zielen der Regierung kooperieren (vgl. Povlakic 2011: 151f.). So erklärte das Bundesgericht am 18. März 2005 die Nothilfepraxis des Kantons Solothurn für verfassungswidrig. Dieser hatte einer Person mit einem Nichteintretensentscheid die Nothilfeleistungen verweigert, weil sie in Sachen eigener Ausschaffung nicht mit den Behörden kooperiert habe. Der Anspruch auf Nothilfe, so das Bundesgericht, bestehe ungeachtet des Verhaltens der Person, denn der verfassungsrechtliche Anspruch auf Nothilfe fliesse direkt aus dem Grundrecht der Menschenwürde.⁴⁴ Damit schärfte das Bundesgericht in Bezug auf einen parlamentarischen Vorschlag, welcher Personen mit abgewiesenem Asylgesuch per Gesetz

43 Bundesgerichtsentscheid BGE 121 I 367: http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight_dcid=atf%3A%2F%2F121-I-367%3Ade&lang=de&type=show_document, [Februar 2019].

44 Humanrights.ch: »Bundegericht begründet Entscheid zur Nothilfe«, 27.04.2005: <https://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/inneres/asyl/nothilfe/bge-131-i-166-2005-bundesgericht-streichung-nothilfe>, [September 2018].

die Nothilfe verweigern wollte, wenn sie nicht bei der Ausschaffung kooperieren, den menschenrechtlichen Inhalt des Artikel 12. Denn am 17. März 2005 stimmte der Ständerat mehreren Verschärfungen des Asylgesetzes zu, darunter auch dem Gesetzesvorschlag von Ständerat Hansheiri Inderkum (CVP/UR) zur Einschränkung oder Verweigerung der Nothilfe bei unkooperativem Verhalten.⁴⁵ Nach dem Bundesgerichtsurteil nahm der Nationalrat diesen Änderungsvorschlag dann jedoch nicht an. Das Bundesgericht betonte im gleichen Fall jedoch auch, dass gewisse Auflagen nicht grundsätzlich auszuschliessen seien, wenn es darum gehe abzuklären, ob eine Notlage überhaupt vorliege.⁴⁶ Fünftes betonte das Bundesgericht ebenfalls, dass es nur um einen Minimalanspruch staatlicher Leistungen gehe: Nahrung, Kleidung und ein Obdach müssen gewährleistet werden. Dies seien die notwendigen Grundlagen, um ein menschenwürdiges Dasein zu garantieren. Was darüber hinausgeht oder was sonst noch zu einem menschenwürdigen Dasein dazu gehört, hat das Bundesgericht bis anhin offengelassen (vgl. Amstutz 2002: 23, 184ff.).

4.4.2 Die Bedeutung des Grundrechtsartikels für den Sozialhilfeausschluss

Im Zuge des Sozialhilfeausschlusses von abgewiesenen Geflüchteten sind folgende Aspekte über die Verwendung des Artikels 12 der Bundesverfassung zentral. Erstens wird der Artikel auf eine bestimmte Personen- oder Menschengruppe angewendet, nämlich auf abgewiesene Geflüchtete. Sie haben einerseits alle ein individuelles Anrecht auf Nothilfe. So müssen sie sich bspw. persönlich bei den zuständigen kantonalen Migrationsbehörden melden, um die Nothilfeleistungen zu erhalten. Andererseits wurden die Nothilfestrukturen jedoch genau für diese Personengruppe aufgebaut und auf sie ausgerichtet. Sie erhalten also nicht einfach individuell und je nach Lebenslage notwendige Leistungen, sondern alle betroffenen Personen erhalten die gleichen

45 »Blocher will bei Nothilfe harte Linie weiterverfolgen«, Tagesanzeiger, Newsticker, 18.03.2005: <https://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/inneres/asyl/nothilfe/bge-131-i-166-2005-bundesgericht-streichung-nothilfe>, [September 2018]; vgl. Sutter, Alex: »Die Menschenwürde sollte sich beim Schutz der Rechte von Verletzlichen zeigen. Doch gerade hier versagt die Schweiz immer wieder«, Die Wochenzeitung, 25.05.2017, Nr. 21, <https://www.woz.ch/-7cc2>, [September 2018].

46 Humanrights.ch: »Bundegericht begründet Entscheid zur Nothilfe«, 27.04.2005: <https://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/inneres/asyl/nothilfe/bge-131-i-166-2005-bundesgericht-streichung-nothilfe>, [September 2018].

Leistungen. Diese werden an spezifischen Orten unter spezifischen Umständen mit Auflagen an die Betroffenen ausgerichtet. Die Anwendung des Artikels 12 im Asylbereich wird also gleichzeitig einzelfallorientiert und gruppenspezifisch organisiert (Povlakic 2011: 159; vgl. auch Interview Leiter kantonale Migrationsbehörde, November 2013). So hat, wie in der Einleitung dieser Arbeit erläutert, die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) auf Beginn des Sozialhilfeausschlusses im Januar 2004 Empfehlungen für die Leistungen der Nothilfe für ausreisepflichtige Personen verfasst (vgl. SODK 2004). Der Erhalt dieser Leistungen ist also so organisiert, dass unabhängig von der einzelnen Lebenssituation bestimmt wurde, was gerade noch unabdingbar nötig für ein menschenwürdiges Dasein ist.

Zweitens ist der konkrete Gehalt des Artikels 12 eng an den Asylbereich gekoppelt. Dadurch, dass Personen mit Sozialhilfeausschluss zugleich das Land verlassen sollten, ist die Definition dessen, was menschenwürdig ist, an der minimalsten Leistungsvergabe ausgerichtet; die Nothilfe wird in diesem Bereich nicht nur als Hilfe in Notlagen, sondern auch als eine Art Bestrafung (Ausschluss aus den Sozialhilfeleistungen) und Mittel zur Ausreiseförderung verwendet. Der Artikel 12 wurde also an dieser Personengruppe im Asylbereich, an Personen, die keine Staatsbürger*innenrechte und keinen legalen Aufenthaltsstatus mehr in der Schweiz haben, geschärft. Die aktuell existierenden Nothilfestruckturen können nicht unabhängig von diesen strukturellen Gegebenheiten betrachtet werden. Auch wurde der Artikel 12 in der Rechtspraxis an Fällen und Beschwerden geschärft, die Personen betrafen, die keinen Aufenthaltsstatus haben und die laut Gesetz das Land verlassen müssen. Die Juristen Jürg Povlakic und Jürg Schertenleib kritisieren, dass bei der Anwendung des Rechts auf Hilfe in Notlagen eine Verbindung von zwei an sich unvereinbaren Konzepten stattfindet: Eine Verfassungsregelung, die geschaffen wurde, um Menschen vor einer unwürdigen Existenz zu bewahren, werde gleichzeitig zur Durchsetzung von asylpolitischen Zielen verwendet (vgl. Povlakic 2011: 162f.; Schertenleib 2005: 84). Die Ausgestaltung der Nothilfe wurde dann auch in Bezug auf die Menschenwürde kritisiert. So führten verschiedene Nichtregierungsorganisationen 2011 eine Kampagne gegen die Nothilfe mit dem Vorwurf, diese verletze die Menschenwürde, da die Nothilfe ein System sei, »das zu sozialer Isolation, zahlreichen behördlichen Schikanen und zu

einem Leben in Ungewissheit führt und die Betroffenen so an einem Leben in Würde hindert.»⁴⁷

Drittens schreibt sich der Artikel 12 der Bundesverfassung historisch in die herrschende repressive Asylpolitik ein. Der Artikel 12, so der zitierte Mitarbeiter der Bundesbehörde ganz zu Beginn des Kapitels, habe seine Bedeutung überhaupt erst durch den Sozialhilfeausschluss erhalten (Notizen zum Gespräch mit Mitarbeiter*innen Bundesbehörde, Mai 2013). Es ist ein Artikel, der den Menschen ein menschenwürdiges Dasein garantieren soll. Gleichzeitig ist er in einem Kontext zur Anwendung gekommen in dem der Artikel in gewisser Weise die repressive Asylpolitik und den Ausschluss von Menschen aus der Sozialhilfe legitimiert. Denn die Annahme sei gewesen, dass die Leute die Schweiz verlassen würden, wenn sie kein Geld mehr haben. Wenn dann jemand nicht gehe, habe man den Artikel 12 (vgl. Notizen zum Gespräch mit Mitarbeiter*innen der Bundesbehörde, Mai 2013). Dieser Artikel wird also erst dann relevant, wenn die in Unterkapitel 4.2 geschilderten Prekarisierungsstrategien der Behörden nicht zum gesetzten Ziel führen. Er dient damit der Legitimierung der aktuellen asylpolitischen Praxis und der Repression. Somit wurde mit einem sozialen Grundrecht und mit Bezug auf die Menschenwürde auch eine repressivere Asylpolitik abgedeckt und legitimiert. Das Recht auf Hilfe in Notlagen dient mit Referenz auf die asylpolitische Debatte der Legitimierung eines Ausschlusses von Menschen aus der Sozialhilfe.

4.5 Schlussfolgerungen

Der Sozialhilfeausschluss ist als sozialpolitischer Prozess zu betrachten, der sich in die Entstehung und Entwicklung der Sozialstaatlichkeit im 20. und 21. Jahrhundert einreihen lässt. Mit dem Sozialhilfeausschluss wurde eine weitere Differenzierung von leistungsberechtigten Personen vorgenommen. Das Modell, an dem sich Politik und Behörden orientieren, unterliegt einer, nach Foucault, neoliberalen politischen Rationalität. Diese zeigt sich auch in der gleichzeitigen Neuausrichtung der schweizerischen Sozialpolitik, die als aktivierende Sozialpolitik bezeichnet wird. Die Steuerung erfolgt über negative

47 Solidarités sans Frontières, Schweizerische Flüchtlingshilfe, schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht, Amnesty International: »Nothilfe. Eine Sackgasse«, Medienmitteilung, 3. Februar 2011: <https://www.fluechtlingshilfe.ch/assets/m Medien/2011/nothilfe-eine-sackgasse.pdf>, [September 2018].