

truthfulness of asylum seekers, as subjected to mistrust and inquisition« (Fassin 2013: 26).

Die Argumentation der Glaubwürdigkeit schien zumindest für die stimmberichtigte schweizerische Bevölkerung überzeugend gewesen zu sein. Am 24. September 2006 stimmte sie über die Asylgesetzrevision ab. Alle Verschärfungen wurden angenommen. Der Sozialhilfeausschluss wurde dann am 1. Januar 2008 auf alle Asylsuchenden mit negativem Entscheid ausgeweitet. Im nächsten Kapitel möchte ich auf das andere Ziel eingehen, das durch den Sozialhilfeausschluss von Personen erreicht werden sollte: ein kostengünstiges Asylwesen.

4.3 Finanzpolitischer Akt: Mehr als ein kostengünstiges Asylwesen

Wie geschildert, wurde der Sozialhilfeausschluss auch immer mit dem Argument begründet, dass damit Kosten gespart würden. So war es im Jahr 1998 der damalige Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, der der AgFA den Auftrag erteilte, sich Überlegungen für ein kostengünstigeres Asylwesen zu machen. 2003 wurde in der Botschaft des Bundesrates zum Entlastungsprogramm erklärt, dass ein Zusammenbruch des schweizerischen Finanzhaushalts drohe, der wie eine Naturkatastrophe hereinbrechen würde, wenn nicht massiv gespart würde. Ein kurzer Auszug aus der Botschaft verdeutlicht den herrschenden finanzpolitischen Diskurs: *»Sah es im Herbst 2002 noch so aus, als sei es gelungen, den Haushalt zumindest auf kürzere Sicht ins Gleichgewicht zu bringen, so zog am finanzpolitischen Horizont wenige Wochen später düsteres Gewölk auf«* (EP 2003: 5616). Im Bundeshaushalt hat sich *»eine massive, grösstenteils strukturelle Finanzierungslücke geöffnet, die nach umfassenden Gegenmassnahmen ruft«* (EP 2003: 5616). Die Gegenmassnahme war das Entlastungsprogramm 2003, das vor allem ausgabenseitig in allen Aufgabenbereichen des Staates Sparmassnahmen einführte, um zu *»politischer Stabilität, Wirtschaftswachstum, Beschäftigung, Wohlfahrt und gesellschaftlichem Zusammenhalt«* beizutragen (EP 2003: 5616).

Der Bundesrat unterbreitete das Entlastungsprogramm im Sommer 2003 dem Parlament. Dieses hiess es ohne wesentliche Änderungen am 19. Dezember 2003 gut (vgl. Schertenleib 2005: 67). Für das damalige Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) bedeutete das die folgende einschneidende Sparvorlage: 15

Millionen Franken im Jahr 2004, 45 Millionen Franken im Jahr 2005 und 77 Millionen im Jahr 2006 (vgl. EP 2003: 5689). Die Sparvorlage war so aufgegleist, dass das Geld innert kurzer Zeit gespart werden musste. Einer der Mitarbeiter*innen der Bundesbehörde, welche die Umstrukturierungen im Zuge des Entlastungsprogramms miterlebt hatte, schilderte mir die damalige Situation. Das Ganze sei als Auftrag vom Bundesrat im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 zum BFF gekommen. Das BFF habe Budget sparen müssen, so der Auftrag. Es habe nur zwei Posten gegeben, die hohe Ausgaben verursacht hätten. Einerseits das Personal und andererseits die Sozialhilfekosten. Beim Personal habe man nicht sparen wollen, da weniger Personal die Asylverfahren verlängert hätte. Also habe man sich den Sozialhilfeposten angeschaut. Das Ganze sei unter grossem Zeitdruck geschehen. Man habe dann das Papier der Arbeitsgruppe Finanzierung Asylwesen (AgFA) hervorgekommen (vgl. Auszug aus den Notizen eines Gesprächs mit Mitarbeiter*innen der Bundesbehörde, Mai 2013). Die Argumentation der Mitarbeiter*innen ist allerdings verkürzt. Der Entscheid wurde wohl nicht nur aufgrund der Befürchtung längerer Verfahren gefällt, wenn das Personal betroffen gewesen wäre, sondern der Abbau von Personal hätte das damalige Bundesamt für Migration an sich getroffen. Die Kürzungen der Sozialhilfeleistungen trafen die »Anderen«. Die beiden Sparposten hätten intern völlig andere Prozesse (und Proteste) ausgelöst.

In dieser Situation griff man auf den Bericht der AgFA zurück. Die Kostensenkung im Asylwesen war also der Anlass, um Personen aus der Asylsozialhilfe auszuschliessen. Dass diese Sache komplexer ist, zeigt sich am Prozess des Sozialhilfeausschlusses. So kritisierten die Kantone in ihren Stellungnahmen bereits im Jahr 1999 den Bericht der AgFA, der proklamierte, durch individuelle und institutionelle Anreize Kosten zu sparen. Die Kantone erachteten vor allem die Vorschläge der individuellen Anreize als unrealistisch. Zudem befanden sie, dass die Vorschläge an jenen Aspekten, die wirkliche Einsparungen bringen würden, vorbeizielten und in der Praxis nicht umsetzbar wären (Unterkapitel 4.1.2). Nichtsdestotrotz wurde der Sozialhilfeausschluss auch mit dem Argument, dass Kosten gespart werden müssen, angedacht und umgesetzt. Im Folgenden schildere ich die Kostendebatte, die bei Behörden und Politik stattfand.

Ein Mitarbeiter der Bundesbehörde brachte das Thema Kosten wie folgt auf den Punkt:

»Es hat nie eine Evaluation stattgefunden, ob das EPO3 die Einsparungen gebracht hat. Ich habe nie gehört, dass alle die Sparmassnahmen des EPO3, und ich meine nicht nur im Asylbereich, ausgewertet worden wären.« (Interview Bundesbehörde, Juni 2013)

Bei der Einführung des Sozialhilfestopps wurde eine Nothilfepauschale eingeführt, die der Bund an die Kantone ausrichtete. Diese Pauschale wurde pro gefällttem Nichteintretensentscheid ausbezahlt und betrug zu Beginn 600 Franken. Zusätzlich erhielten die Kantone im Falle eines durchgeführten Vollzugs eine Vollzugspauschale von 1000 Franken pro Person.³³ Dabei ist es wichtig zu beachten, dass es pro Entscheid eine Nothilfepauschale gab und nicht pro Person und tatsächlichen Kosten. Das heisst, dieser Betrag wurde auch dann ausbezahlt, wenn eine Person keine Nothilfe beanspruchte oder nach dem negativen Entscheid nicht mehr gesehen wurde. Damit hatten die Kantone einen gewissen finanziellen Spielraum. Die Vorteile einer Pauschale sahen die Bundesbehörden in einer größeren Selbstständigkeit der Kantone, in einem geringeren administrativen Aufwand zwischen Bund und Kanton sowie in einem mit der Pauschale verbundenen (institutionellen) Anreiz, da den Kantonen mehr Geld zur Verfügung stand, wenn eine Person die Schweiz nach dem Entscheid schnell verließ oder nicht in der Nothilfe auftauchte. Wenn die Kantone also nicht »effizient« vollzogen, bedeutete dies auch, dass die Nothilfepauschale irgendwann aufgebraucht sein konnte. Es lag also im Interesse der Kantone, ein effizientes Vollzugssystem und günstige Nothilfestrukturen einzurichten. Dies entsprach der angedachten Logik der AgFA, mit Anreizmodellen zu arbeiten.

Die Kantone befürchteten aber auch im Jahr 2003 im Zuge des Entlassungsprogramms eine Kostenüberwälzung des Bundes. Sie stellten deshalb die Bedingung, dass ein Monitoring (EPO3: 5692) den Sozialhilfestopp begleiten sollte. Das Monitoring sollte einerseits die Kosten überwachen, die durch den Sozialhilfeausschluss entstanden oder gesenkt werden konnten, und andererseits überprüfen, ob die erwünschte Wirkung der Maßnahme tatsäch-

33 Bundesamt für Migration (BFM): »1. Bericht Monitoring NEE. Auswirkungen des Ausschlusses von Personen mit einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid aus dem Sozialhilfesystem des Asylbereichs (Sozialhilfestopp NEE)«, 2. Quartal 2004, 16.10.2004, Bern-Wabern: https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/berichte/monitoring_sozialhilfestopp.html, [August 2019].

lich erzielt werde und ob es aus staatlicher Sicht nicht negative Folgen gebe wie eine Erhöhung der Kriminalität (vgl. EP 2003: 5692f.).³⁴

Aufgrund dieses Monitorings, so erklärte der Beamte, habe man dann ziemlich schnell gemerkt, dass die veranschlagten 600 Franken, die der Bund den Kantonen pro gefällttem Entscheid übertragen sollte, nicht reichen würden (Interview Bundesbehörde, Juni 2013). Im März 2006 entschied der Bundesrat daraufhin, die Nothilfepauschale rückwirkend per 1. Januar 2005 auf 1800 Franken zu erhöhen.³⁵ Nicht in dieser Summe enthalten waren die für die Kantone anfallenden sogenannten Strukturkosten. Das sind laut Definition in den Monitoringberichten jene Kosten, »die unabhängig von der Auslastung für die Bereitstellung von Unterbringungsstrukturen anfallen (Miete, Unterhalt, Betreuung, Sicherheit)«. ³⁶ Ab Januar 2007, im Zuge des Asylkompromisses³⁷ vom Dezember 2005, berücksichtigte dann der Bund die Strukturkosten ebenfalls. Beim Asylkompromiss stimmten die Kantone einer Nothilfepauschale von 1800 Franken statt der von ihnen ursprünglich geforderten 4200 Franken zu. Dafür verzichtete der Bund bei der Betreuungskostenpauschale und den Betreuungsrreserven auf eine vorgesehene Streichung. Aufgrund des Asylkompromisses konnten laut Bericht die Defizite der Kantone im Nothilfebe-

-
- 34 Hierbei ist anzumerken, dass sich die Kriminalität nicht erhöht hat durch den Sozialhilfeausschluss und dass die Behörden des Bundesamtes für Migration ab 2008 diese dann nicht mehr erhoben haben, weil Entwicklungen mit der polizeilichen Kriminalstatistik genügend abgedeckt würde (Interview Bundesbehörden, Juni 2013).
- 35 Vgl. Bundesamt für Migration (BFM): »Monitoring NEE, Bericht zum 3. Quartal 2005«, Januar 2006 (ergänzt März 2006), Bern-Wabern: Bundesamt für Migration (BFM): »1. Bericht Monitoring NEE. Auswirkungen des Ausschlusses von Personen mit einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid aus dem Sozialhilfesystem des Asylbereichs (Sozialhilfestopp NEE)«, 2. Quartal 2004, 16.10.2004, Bern-Wabern: https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/berichte/monitoring_sozialhilfestopp.html, [Juli 2019].
- 36 Vgl. Bundesamt für Migration (BFM): »Monitoring NEE, Bericht zum 1. Quartal 2007 und zum dritten Jahr Sozialhilfestopp«, August 2007, Bern-Wabern: Seite 3: https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/berichte/monitoring_sozialhilfestopp.html, [August 2019].
- 37 Zum Asylkompromiss, vgl. Bundesamt für Migration (BFM): »Monitoring NEE. Bericht zum 1. Quartal 2006 und zum zweiten Jahr Sozialhilfestopp«, August 2006, Bern-Wabern, Seite 2: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/sozialhilfe/2006/ber-monitoring-2006-q1-d.pdf>, [August 2019]; Bundesamt für Migration (BFM): »Monitoring NEE, Bericht zum 1. Quartal 2007 und zum dritten Jahr Sozialhilfestopp«, August 2007, Bern-Wabern: Seite 3: https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/berichte/monitoring_sozialhilfestopp.html, [August 2019].

reich ausgeglichen und eine Kostenverlagerung auf die Kantone vermieden werden.³⁸ Als am 1. Januar 2008 der Sozialhilfeausschluss auf alle Personen mit negativem Asylentscheid ausgeweitet wurde, erhöhte sich die Nothilfepauschale auf 6000 Franken.³⁹ Es war laut einem Mitarbeiter des SEM klar gewesen, dass sich die Pauschale bei der Ausdehnung noch einmal erhöhen würde, denn das Monitoring habe ergeben, dass die Aufenthaltsdauer während des Asylverfahrens und die Wahrscheinlichkeit, dass eine Personen im Anschluss Nothilfe beziehen würde, korrelierten (vgl. Interview Bundesbehörde, Juni 2013). Zudem wurde die Pauschale vom Bund laut dem Mitarbeiter des SEM auch erhöht, damit sich die Kantone nicht gegen die Asylgesetzrevision stellen würden (vgl. Interview Bundesbehörde Juni 2013). Die Höhe der Nothilfepauschale betrug bis 2019 ungefähr 6000 Franken. Im Rahmen der Umsetzung der Asylgesetzrevision zur Beschleunigung des Asylverfahrens wurden im Frühling 2019 neue Nothilfepauschalen eingeführt. Dabei wird nun zwischen drei Pauschalen differenziert: War eine Person dem Dublin-Verfahren zugeteilt, erhält der Kanton 400 Franken, beim beschleunigten Verfahren 2013 Franken und beim erweiterten Verfahren 6006 Franken.⁴⁰

Zusammenfassend zeigen die Monitoringberichte in Bezug auf die Kosten drei zentrale Punkte: Erstens ist die Nothilfepauschale seit Einführung des Sozialhilfestopps innerhalb von fünf Jahren von 600 Franken auf 6000 Franken erhöht worden. Zweitens haben sich durch den Sozialhilfeausschluss für die Kantone nicht unerhebliche Strukturkosten ergeben, was bedeutet,

38 Der Asylkompromiss trug die Handschrift von Christoph Blocher. Dieser hatte gefordert, dass die Asylstrukturen auf 10'000 Personen ausgerichtet werden sollen mit der Begründung, keinen Leerstand (von Gebäuden) zu finanzieren. Auch die Betreuung solle auf diese Zahl ausgerichtet werden. Die Reaktionen der Kantone und Parteien waren sehr kritisch, da ihrer Ansicht nach so weder eine angemessene Betreuung gewährleistet noch auf steigende Asylzahlen reagiert werden könne (Interview Bundesbehörden, Juni 2013; vgl. Bundesamt für Migration (BFM): »Monitoring NEE, Bericht zum 1. Quartal 2007 und zum dritten Jahr Sozialhilfestopp«, August 2007, Bern-Wabern, Seite 4: https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/berichte/monitoring_sozialhilfestopp.html, [August 2019].

39 Bundesamt für Migration (BFM): »Bericht Monitoring Sozialhilfestopp, Berichtsperiode 2008«, Juni 2009, Bern-Wabern: https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/berichte/monitoring_sozialhilfestopp.html, [August 2019].

40 Vgl. Staatssekretariat für Migration (SEM): »Bericht Monitoring Sozialhilfestopp, Berichtsperiode 2018«, Juli 2020, Bern-Wabern: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2019/2019-08-06.html>, [Oktober 2021].

dass spezifische Unterbringungs- und Betreuungsstrukturen für die vom Sozialhilfeausschluss betroffenen Personen geschaffen wurden. Drittens konnte trotz des Monitorings nicht eruiert werden, ob durch den Sozialhilfeausschluss tatsächlich Kosten im Asylwesen gesenkt werden konnten. Was allerdings die Entwicklung der Kosten angeht, so ist in den Berichten »Monitoring Sozialhilfestopp« ersichtlich, dass die Kantone keine Defizite machen.⁴¹

Ich habe die Mitarbeiter*innen der Bundesbehörde auf diese Entwicklung angesprochen:⁴²

I: »Im Jahr 2003 war eine Nothilfepauschale von 600 Franken veranschlagt. Der gesamte Sozialhilfestopp hat in diesem Paket Entlastungsprogramm stattgefunden. Dabei war es das Ziel, Kosten zu sparen. Heute, im Jahr 2013 beträgt die Nothilfepauschale 6000 Franken. Und eigentlich wollte man Strukturen abbauen und jetzt hat man in vielen Kantonen Nothilfestrukturen. Ist das diskutiert worden? [...] Das Ziel dazumal und was man jetzt hat, stehen irgendwie ein bisschen im Widerspruch oder nicht?«

Mitarbeiter: »Vordergründig schon. Aber wenn man genauer schaut, ist es eigentlich kein Widerspruch. Am Anfang stand ein Idealziel, nämlich dass Nothilfe nicht stattfindet und die betroffenen Personen sich zur Ausreise entscheiden würden. [...] Man hat aber relativ bald erkannt, dass die Leute auch unter dem Sozialhilfestoppregime nicht einfach gehen. Ich würde sagen, der Verwaltung ist das klar gewesen, aber die Politik hat das so ideal gesehen. Trotzdem hat man heute ein Ziel erreicht.«

I: »Welches?«

Mitarbeiter: »Ein Hauptziel, nämlich die Glaubwürdigkeit des Asylsystems als Gefäss für Leute, die ernsthaft verfolgt sind und die Asylgründe vorweisen können, wurde gestärkt. Und das vor dem Hintergrund, dass zunehmend Leute im Asylsystem waren, die nicht die geringste Chance auf Asyl gehabt haben. Diese Personen haben sich jeweils, wenn der Entscheid bevorstand, durch Verschwinden der Konsequenz entzogen. Also das ist nichts Neues [...] Neu ist, dass heute der Bund sagt: »Es gibt Nothilfe und du

41 Vgl. Staatssekretariat für Migration (SEM): »Bericht Monitoring Sozialhilfestopp, Berichtsperiode 2017«, Juni 2019, Bern-Wabern: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/sozialhilfe/ab-2008/ber-monitoring-2018-d.pdf>, [August 2019].

42 Ich habe den Ausdruck »Widerspruch« in meiner Frage an die Mitarbeiter*innen der Bundesbehörde benutzt, was eigentlich nicht korrekt ist. Es ist nicht ein Widerspruch, sondern die Ziele (Kostensenkung und Abbau von Strukturen für die vom Sozialhilfestopp betroffenen Personen) sind nicht erfüllt worden.

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-