

Diese Logik ist nicht nur den kantonalen Stellungnahmen inhärent, sondern dem gesamten Prozess des Sozialhilfeausschlusses und der staatlichen Logik im Nothilfe-Regime.

4.2 Asylpolitischer Akt: Im Namen der Glaubwürdigkeit des Asylsystems

Wie ich zu Beginn dieses Kapitels ausführte, orientierte sich der Sozialhilfeausschluss an zwei Zielen: ein kostengünstigeres Asylwesen und eine »glaubwürdigere« Asylpolitik. So steht bspw. in einem der Referenzdokumente für die Asylkonferenz 2003:

»Die vorgeschlagenen Massnahmen verfolgen deshalb neben dem vorrangigen Sparziel auch die Absicht, die Glaubwürdigkeit der Asylpolitik im Umgang mit offensichtlich unbegründeten Asylgesuchen zu stärken, indem die von einem NEE betroffenen Personen konsequent aus dem System Asyl ausgeschlossen werden.«²⁶

Die Glaubwürdigkeit des Asylsystems und damit die gesamte Asylpolitik waren in den Folgejahren ein wichtiges Argument für die Ausdehnung des Sozialhilfeausschlusses auf alle Asylsuchenden mit negativem Entscheid. Der neue Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements lancierte eine Teilrevision des Asylgesetzes, die im September 2006 der stimmberechtigten Bevölkerung vorgelegt wurde.²⁷ Darin enthalten ist erstens die Verschärfung der Nichteintretensgründe bei Papierlosigkeit (Art. 32 AsylG). Während bis zu dieser Revision Führerausweise oder andere Dokumente für ein Asylgesuch ausreichten, mussten Asylsuchende neu eine Identitätskarte oder einen Pass vorlegen, damit überhaupt auf ihr Gesuch eingegangen wurde. Zweitens wurde die Ausschaffungshaft von 9 auf 18 Monate verlängert und die Durchsetzungshaft von höchstens 18 Monate eingeführt. Kumulativ dürfen die beiden Haftarten zwei

26 Bundesamt für Flüchtlinge (BFF), Referenzdokument zur Nationalen Asylkonferenz 2003, »Das Verhältnis von Nichteintretensentscheid (NEE), Vollzug und Sparmassnahmen«, 18.03.2003. Archiv SEM, Dossier BFM, Digital, 2003.

27 Humanrights.ch: »Asylgesetzrevision abgeschlossen (NR/SR 4/05)«, 24.01.2006: <https://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/inneres/asyl/asylgesetzrevision/asylgesetzrevision-abgeschlossen>, [Juli 2019].

Jahre nicht überschreiten. Und drittens wurde der Sozialhilfeausschluss auf alle abgewiesenen Asylsuchenden mit negativem Entscheid ausgedehnt.²⁸

Gegen die Teilrevision wurde das Referendum von linker Seite ergriffen.²⁹ Im Zuge des Abstimmungskampfs argumentierten Behörden und Politiker*innen mit der Glaubwürdigkeit des Asylsystems. In einem Auszug aus dem Argumentarium der Bundesbehörde gegen das Referendum stand bspw.:

»Ist die humanitäre Tradition der Schweiz durch die Teilrevision Asylgesetz gefährdet? Nein, wer im Heimatstaat nach völkerrechtlich anerkannten Kriterien bedroht oder verfolgt wird, erhält in der Schweiz nach wie vor Asyl. Die humanitäre Tradition der Schweiz kann auch in Zukunft nur gewährleistet bleiben, wenn der Missbrauch im Asylwesen konsequent bekämpft wird. Nur so haben wir eine glaubwürdige Asylpolitik, die von der Schweizer Bevölkerung mitgetragen wird.«³⁰

Glaubwürdig soll das System also für die stimmberechtigte schweizerische Bevölkerung sein. Und im Namen der Humanität müsse der Missbrauch des Asylwesens bekämpft werden. Ein Mitarbeiter der Bundesbehörde erinnert sich an die Diskussionen bei der Asylgesetzrevision:

»Ich erinnere mich nicht mehr an die ganze Diskussion über die Ausdehnung des Sozialhilfestopps im Rahmen der Asylgesetzrevision, aber das Finanzielle ist nicht mehr im Vordergrund gestanden. Die Argumente und Voten aus dem Parlament drehten sich mehr um die Glaubwürdigkeit des Systems.« (Interview Bundesbehörde, Juni 2013)

Glaubwürdig, so kristallisiert sich zusammenfassend in den Diskussionen um die Ausdehnung des Sozialhilfestopps heraus, ist die schweizerische Asylpolitik, wenn asylsuchende Personen das Asylsystem nicht »missbrauchen«

28 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPd)/Bundesamt für Migration (BFM): »Presserohstoff Asylgesetz. Wichtige Änderungen in der Asylgesetzrevision vom 16. Dezember 2005«. Pressekonferenz zur Volksabstimmung vom 24. September 2006, 26.06.2006: https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/asylgesetz/abstimmungen/rohstoff_asylg_d.pdf, [September 2018].

29 Solidarité sans Frontières: »Doppelreferendum«, o. D.: <https://www.sosf.ch/de/asyl/projekte-kampagnen/doppelreferendum/doppelreferendum.html>, [Mai 2019].

30 Bundesamt für Migration (BFM), Argumentarium, »Argumentarium zur Teilrevision des Asylgesetzes«, 16.03.2006. Archiv SEM, Dossier BFM, Digital, 2006.

können. Wenn die, die wirklichen Schutz brauchen – die »echten Flüchtlinge« – Zugang zu sozialstaatlichen Leistungen haben, die anderen jedoch nicht. Glaubwürdig muss dieses System erstens für die stimmberechtigte schweizerische Bevölkerung sein, zweitens für die abgewiesenen Geflüchteten, insofern sie nicht in den gleichen Bedingungen wie asylsuchende Personen leben sollen, die noch im Verfahren sind oder einen positiven Entscheid erhalten haben, und drittens gegenüber den potenziell flüchtenden Personen, die als Zielland die Schweiz wählen könnten. Glaubwürdig zu sein, bedeutet einen Unterschied zu setzen zwischen »echten« und »unechten Flüchtlingen«. Und glaubwürdig ist dieses System nur, wenn der Missbrauch der »unechten Flüchtlinge« bekämpft wird, die »unechten« schlechter gestellt werden und sie schnell und konsequent ausgeschafft werden. Die Glaubwürdigkeit des Systems, so drückt es dieser Mitarbeiter aus, messe sich nicht nur an einem fairen Verfahren und einem schnellen Entscheid, sondern ebenfalls an einem konsequent umgesetzten Maßnahmenvollzug (vgl. Interview Bundesbehörde, Juni 2013).

Im Folgenden möchte ich den dargelegten Diskurs um »echte« und »unechte Flüchtlinge«, um Missbrauchsbekämpfung und um die Attraktivität der Schweiz als Zielland in den historischen Kontext der schweizerischen Asylpolitik stellen. Ich zeige auf, dass der Diskurs um die Glaubwürdigkeit des Asylsystems als dessen Legitimationsgrundlage zu einem Zeitpunkt an Wichtigkeit gewann, an dem das Asylrecht in europäischen Staaten zunehmend restriktiver wurde.

In den 1980er und 1990er Jahren wurde die Asylthematik verstärkt zu einem politischen und öffentlichen Thema. 1981 trat das erste Asylgesetz (AsylG) in Kraft, und die Fragen des Asyls wurden nicht mehr unter dem Ausländer- und Niederlassungsgesetz verhandelt (vgl. D'Amato 2008: 186; De Coulon 2015: 16). Es war der erste Schritt von einer relativ liberalen zu einer immer restriktiver werdenden Asylpolitik (vgl. Affolter 2021; D'Amato 2008: 185). Es gibt mehrere Gründe für diese Entwicklung. Einerseits stieg die Zahl der Asylgesuche in den 1980er Jahren markant an (vgl. D'Amato 2008: 186; vgl. Däpp 1984: 215). Weshalb die eher liberale Haltung der 1960er und 1970er Jahre kippte, hatte jedoch weitere Gründe: Erstens kamen die Menschen aus anderen Regionen der Welt. Das Ost-West-Schema – Geflüchtete, die sich gegen den Kommunismus wehrten und nun in der Schweiz Schutz suchten – war nicht mehr vorhanden (vgl. D'Amato 2008: 186; vgl. Däpp 1984: 216f.; vgl. Fassin 2015: 25; vgl. Piguet 2013: 82ff.). Zweitens besaßen die Ankommenden nach D'Amato weniger ausreichende berufliche Qualifikationen als

diejenigen, die in den vorigen Jahrzehnten Asyl erhalten haben (vgl. ebd.). Und drittens kam es im Zuge der Ölkrise 1973 auch in der Schweiz zu einer erhöhten Arbeitslosigkeit, was zu einer restriktiveren Zulassungspolitik für ausländische Arbeitskräfte führte (vgl. Affolter 2021: 31; D'Amato 2008: 180; Piguet 2013: 36ff.).

In dieser Zeit rückte ein neues Kriterium in den asylpolitischen Diskursen in den Vordergrund: die Unterscheidung zwischen »echten Flüchtlingen« und »unechten Flüchtlingen« (vgl. D'Amato 2008: 186). Die »echten Flüchtlinge« sind diejenigen, die wirklich verfolgt waren und wirklichen Schutz brauchen; die »unechten« jedoch erschleichen sich ihren Aufenthalt (D'Amato 2008: 186), sie sind »Wirtschaftsflüchtlinge« oder »Asyltouristinnen« etc. (Däpp 1984: 216). In dieser Zeit wurde das Ziel, die »Attraktivität des Asyllandes Schweiz zu senken«, formuliert (Däpp 1984: 221). Die Konsequenz dieser Politik kann an den Anerkennungsquoten dieser Jahre abgelesen werden. Laut D'Amato betrug diese im Zeitraum zwischen 1975 und 1979 86 Prozent, zwischen 1980 und 1984 46 Prozent und zwischen 1985 und 1990 noch 6 Prozent (Efionayi-Mäder, zit. in D'Amato 2008: 187).

Der Diskurs um »echte« und »unechte Flüchtlinge« war auch in den 1990er Jahren präsent. Da es im Zuge der Balkankriege zu einem weiteren Anstieg der Asylgesuche kam und die schweizerische Wirtschaft in den 1990er Jahren in einer Krise war, wurde das Asylgesetz noch restriktiver (vgl. D'Amato 2008: 187). Diese Entwicklungen betreffen nicht nur die Schweiz, sondern auch andere europäische Staaten. So zeigt Didier Fassin die Tendenz der sinkenden Anerkennungsquoten auch bei den französischen Migrationsbehörden:

»In 1981, 2000 foreigners sought asylum in France; out of these, 80 percent were recognized as refugees. In 1999, 30000 applied for the same status under the Geneva Convention; however in that year, 80 percent were rejected (OFPRA 1996, 2004). Within less than two decades, the attitude of public authorities had completely reversed, from relative tolerance to general mistrust« (Fassin 2005: 369).

Die Ausdrücke »false refugees« oder »bogus refugees« entwickelten sich in dieser Zeit (vgl. Fassin 2005: 369; vgl. Fassin et al. 2012: 4; Maillard, Tafelmacher 1999: 39-102) und wurden, wie Jérôme Valluy dies treffend bezeichnet, zu einer Art Paradigma des politischen Lebens in Europa (vgl. Valluy 2004: 17).

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass der Sozialhilfeausschluss mit Argumenten geführt und durchgesetzt wurde, die in der damaligen Zeit und im europäischen Asylkontext dominant waren. Es geht um die Konstruktion

von »echt« und »unecht«, um den Diskurs des Missbrauchs und die Ausnutzung des Asylsystems, welche die »unechten Flüchtlinge« automatisch betreiben würden, und um die Senkung der Attraktivität der Schweiz als Zielland.

Die aktuelle Asylpolitik nahm ihre Anfänge nach dem Zweiten Weltkrieg mit der Ratifizierung der Genfer Flüchtlingskonvention. Gemäss UNHCR stellt diese Konvention das wichtigste internationale Dokument für den Flüchtlingsschutz dar. Die Konvention legt fest, wer ein Flüchtling ist und welche Rechte sie oder er gegenüber den Staaten hat, die diese Konvention unterzeichnet haben.³¹ Die Asylpolitik beruft sich also auf eine Konvention, die in erster Linie im und vor dem Zweiten Weltkrieg geflüchtete Personen, schützen sollte. Es ist eine Konvention für europäische Geflüchtete in Europa. Im Jahr 1967 wurde der Wirkungsbereich der Konvention erweitert auf alle Flüchtlinge, da *»es wünschbar ist, allen Flüchtlingen, die der im Abkommen enthaltene Umschreibung entsprechen, ohne Rücksicht auf den Stichtag des 1. Januars 1951 die gleiche Rechtsstellung zu gewähren.«*³² Mit dieser Erweiterung sollte den globalen Fluchtbewegungen Rechnung getragen werden. Jedoch schrieben, wie Fassin im Artikel »The Precarious Truth of Asylum« herausgearbeitet hat, die europäischen Staaten ein zutiefst ungleiches System im Umgang mit geflüchteten Personen fort: *»It became soon obvious that the globalization of asylum, with its ambition of fair treatment of all victims, was assuming a profoundly asymmetrical and unequal path«* (Fassin 2013: 6f.). Durch die Wirtschaftskrisen ab den 1970er Jahren, die steigende Sockelarbeitslosigkeit und die dadurch strengeren Zulassungsbedingungen zum Arbeitsmarkt für ausländische Arbeitskräfte und die veränderten Fluchtbewegungen auf der Welt wurde das Asylsystem, das auf der Genfer Konvention beruht, zu einem System, das Asyl zu einem wertvollen Gut erhob, das nur wenigen Menschen zugänglich war. Damit werden dessen Erhaltung, Durchsetzung und Glaubwürdigkeit umso wichtiger. Oder, wie Fassin schlussfolgert, es entsteht ein paradoxer Kompromiss bei der Handhabung des Rechts auf Asyl in Europa:

»The more restrictive individual decisions are, the more consideration is demonstrated towards conventional principles. Thus, it becomes possible to articulate the truth of asylum, as valued and scarced good, and the

31 UNHCR Schweiz: »Die Genfer Flüchtlingskonvention«: <https://www.unhcr.org/dach/ch-de/ueber-uns/unser-mandat/die-genfer-fluechtlingskonvention>, [Juli 2018].

32 Vereinte Nationen: »Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge«, in Kraft getreten für die Schweiz am 04.03.1968, Stand am 28.09.2018: <https://www.admin.ch/opc/d/e/classified-compilation/19670017/201209280000/o.142.301.pdf>, [August 2019].

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