

4 Sozialhilfeausschluss für abgewiesene Geflüchtete

Am 1. April 2004 wurde der Sozialhilfeausschluss für abgewiesene Geflüchtete mit Nichteintretensentscheid (NEE) im Zuge des Entlastungsprogramms definitiv eingeführt. Die politischen und bürokratischen Prozesse, die zum Sozialhilfeausschluss von Personen mit NEE oder negativem Entscheid führten, waren langjährig. Es dauerte vier Jahre bis zur definitiven Einführung des Sozialhilfeausschlusses für NEE im Jahr 2004 und weitere vier Jahre bis zum Sozialhilfeausschluss aller Personen mit negativem Entscheid. Es war kein geradliniger Prozess. Mehrere Akteure spielten eine Rolle, verlangsamten den Prozess oder drängten vorwärts. Es wurde zwischen den Kantonen und dem damaligen Bundesamt für Migration (BFM), dem heutigen Staatssekretariat für Migration (SEM), zwischen den Regierungsvertreter*innen, im Parlament, in den Sessionen und Kommissionen, zwischen den zuständigen Departementsvorsteher*innen und den jeweiligen Direktor*innen des Bundesamtes verhandelt. Die Idee, Menschen aus der Sozialhilfe auszuschliessen, musste diskutiert, legitimiert und vor allem organisiert werden. Neue Strukturen und Umgangsweisen mit dieser geschaffenen Gruppe von Personen mussten konzipiert, Rechte und Pflichten definiert, neue Abläufe festgelegt und Finanzierungsmodalitäten geklärt werden. Kurz, eine neue staatliche Praxis musste gefunden und auch begründet werden. Es entstand ein neuer gesellschaftlicher Bereich mit neuen Regeln, Praktiken, Charakteristiken und einer eigenen Logik: Das Nothilfe-Regime.

In diesem Kapitel der Arbeit gehe ich folgender Frage nach: Welche politischen und bürokratischen Prozesse staatlicher und weiterer Akteure des Grenzregimes führten zum Sozialhilfeausschluss von geflüchteten Personen im Asylbereich und damit zum Nothilfe-Regime? Und wie wurden diese Maßnahmen begründet und legitimiert? Dieser Teil der Arbeit ist eine sozio-historische Einbettung des Themas der Nothilfe. Ich habe zur Beantwortung

der Fragen mit Mitarbeiter*innen der Bundesbehörde gesprochen, die sich noch an die Einführung des Sozialhilfestopps im Jahr 2004 und an die Debatten und Diskussionen in den Jahren vorher und danach erinnerten. Zudem habe ich im Archiv des heutigen Staatssekretariats für Migration (SEM) alle Dokumente gesichtet, die mit dem Sozialhilfeausschluss zu tun haben. Und schließlich habe ich auf öffentlich zugängliche Dokumente zurückgegriffen, um den Prozess nachvollziehen zu können. Angefangen hat das Ganze, so wurde in den geführten Gesprächen deutlich, 1998 in einer Arbeitsgruppe Finanzierung Asylwesen (AgFA).

Der Sozialhilfestopp, das habe ich bald gemerkt, war eine Maßnahme, die mehrere gesellschaftspolitische Bereiche betraf. Sie wurde aus mehreren Gründen eingeführt und konnte aus mehreren Gründen durchgesetzt werden. Die unterschiedlichen Aspekte, die zum Sozialhilfestopp führten oder in die er eingebettet ist, gliedern den ersten Teil der Arbeit. Es sind, wie ich sie nenne, unterschiedliche Akte, die zum Ausschluss von Personen aus der Asylsozialhilfe führten und die miteinander zusammenhängend zu einem spezifisch ausgestalteten Nothilfe-Regime führten. Diesen Akten gehe ich in der Folge nach.

Das erste Unterkapitel untersucht den Sozialhilfeausschluss als sozialpolitischen Akt. Es zeichnet die Anfänge des Sozialhilfeausschlusses nach und bettet diesen Prozess in die sozialpolitischen Entwicklungen der 1990er Jahre ein. Der Sozialhilfeausschluss und die damit verbundenen Argumentationen und Absichten lassen sich als Ausdruck von allgemeinen Entwicklungen der schweizerischen (und europäischen) Sozialpolitik in den 1990er Jahren analysieren. Diese Neuausrichtung orientiert sich an einer politischen Rationalität, die nach Foucault die Funktionsweise des (Sozial-)Staats im Neoliberalismus kennzeichnet. Das Unterkapitel geht der Frage nach, welche sozialpolitischen Ausrichtungen staatlichen Handelns sich am Beispiel des Sozialhilfeausschlusses erkennen lassen und welche Logiken und Praktiken sich daraus ergeben.

Das zweite und dritte Unterkapitel untersuchen den Sozialhilfeausschluss als asylpolitischen und finanzpolitischen Akt. Sie gehen auf die von Politiker*innen und Behörden gesetzten oder zumindest kommunizierten Ziele ein, die mit dem Sozialhilfeausschluss erreicht werden sollten: eine glaubwürdige Asylpolitik und ein kostengünstiges Asylwesen. Bei der Ausarbeitung des Sozialhilfeausschlusses spielten einerseits Glaubwürdigkeitsüberlegungen eine Rolle. Argumentiert wurde, dass eine klarere Unterscheidung zwischen geflüchteten Personen, die sich noch im Asylverfahren befinden und denje-

nigen mit einem negativen Entscheid die Glaubwürdigkeit des Asylsystems erhöhen. Im zweiten Unterkapitel zeichne ich diesen Diskurs nach und bette ihn in die gesamteuropäische Asylpolitik ein, welche sich ab den 1990er Jahren zu entwickeln begann. Andererseits standen bei der Ausarbeitung des Sozialhilfeausschlusses Kostenüberlegungen im Zentrum. Das zweite erhoffte Ziel der Maßnahme war ein kostengünstiges Asylsystem. Im dritten Unterkapitel zeichne ich den Diskurs über Kostensenkungen, verbunden mit der Streichung sozialstaatlicher Leistungen nach. Durch ein »Monitoring über den Sozialhilfestopp im Asylbereich«¹ der Bundesbehörden wurde die Kostenentwicklung ab Einführung der Maßnahme erhoben. Das Unterkapitel erläutert die behördliche Interpretation dieser Zahlen und interpretiert den kommunizierten Erfolg der Maßnahme.

Das vierte Unterkapitel untersucht den Sozialhilfeausschluss als juristischen Akt. Es widmet sich Artikel 12 der Schweizerischen Bundesverfassung, der das Recht auf Hilfe in Notlagen zum Gegenstand hat. Der Artikel war für die Durchsetzung des Sozialhilfeausschlusses entscheidend. Ich gehe zuerst auf die Entstehung und Bedeutung des Artikels ein und rekonstruiere danach dessen Bedeutung für die Nothilfe.

4.1 Sozialpolitischer Akt: Der Ausschluss

Es war das Jahr 1999, als Politik und Behörden begannen, über eine »minimale Fürsorge«² für abgewiesene Geflüchtete mit Nichteintretensentscheid und negativem Entscheid nachzudenken. Der damalige Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements berief eine Arbeitsgruppe aus Vertreter*innen von Bund und Kantonen ein, die »Arbeitsgruppe Finanzierung Asylwesen« (AG-FA). Der politische Hintergrund war die als prekär eingeschätzte Lage des schweizerischen Finanzhaushaltes. Vor diesem Hintergrund erarbeiteten und verabschiedeten Bund und Kantone das Stabilisierungsprogramm 1998. Auf

1 Staatssekretariat für Migration: »Monitoring über den Sozialhilfestopp im Asylbereich«: https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/berichte/monitoring_sozialhilfestopp.html, [August 2019].

2 Bundesamt für Flüchtlinge (BFF), Projektskizze, »Folgearbeiten AG Finanzierung, Teilprojekt Minimale Fürsorge für abgewiesene Asylsuchende«, 05.10.2000. Archiv SEM, Dossier BFM 171-6, Band 3/4, 2000.