

SOZIALE SICHERHEIT UND MIGRATION

ÜBERBLICK ÜBER DAS KAPITEL

Im Titel des Buches sprechen wir von einer Reform «für alle und für alle Fälle». «Für alle» heisst: Alle Personen mit Wohnsitz in der Schweiz sollen gleichen Zugang zu den Leistungen der AEV^{plus} haben. Dafür sind allerdings einige Bestimmungen des heutigen Migrationsrechts ein erhebliches Hindernis. Das betrifft einerseits all jene Personen mit ausländischem Pass, die Bedarf an Sozialhilfeleistungen haben. Sobald sie sich dafür anmelden, sind sie von der Ausweisung aus der Schweiz bedroht. Das finden wir unhaltbar. Andererseits werden Menschen aus dem EU-Raum und Menschen aus sogenannten Drittstaaten in hohem Masse ungleich behandelt. Während für Leute aus dem EU-Raum die Personenfreizügigkeit gilt, werden Menschen aus Nicht-EU-Ländern oftmals in die «Illegalität» gedrängt, wenn sie in der Schweiz leben und einer Arbeit nachgehen. Diese Gruppe wird als Sans-Papiers bezeichnet und zählt je nach Schätzung zwischen 58.000 und 180.000 Personen. In Kapitel 3.2 beleuchtet unser Gastautor Jean-Pierre Tabin, Professor an der Hochschule für Soziale Arbeit in Lausanne, unter dem Titel «Die dunkle Seite des Sozialstaates» die jetzige Situation, die er mit den Begriffen der Domopolitik und des Wohlfahrtschauvinismus beschreibt.

In Kapitel 3.1 schlagen wir vor, dass die Schweiz die Personenfreizügigkeit unabhängig vom Herkunftsland gewährt. Für den Aufenthalt in der Schweiz soll es einzig einen Nachweis brauchen, dass die Betroffenen hierzulande ein existenzsicherndes Einkommen erzielen können. Mit dieser Revision des Migrationsrechts kann die Sans-Papier-Problematik weitgehend aus der Welt geschaffen werden. Damit wird auch sichergestellt, dass alle, die in der Schweiz leben und arbeiten, in den Sozialwerken gleichgestellt sind. Nur so kann der Anspruch eingelöst werden, dass mit den AEV^{plus}-Leistungen wirklich alle erreicht werden.

3.1 EINE EXISTENZSICHERUNG FÜR ALLE BRAUCHT EINE NEUE MIGRATIONS POLITIK

Die Sozialpolitik wird zu grossen Teilen innerhalb von nationalstaatlichen Grenzen definiert. Daraus ergibt sich eine Vielzahl von Fragen. Welchen Anspruch auf Sozialleistungen haben Personen, die in die Schweiz einreisen, um hier zu arbeiten? Unter welchen Bedingungen sollen Eingewanderte Sozialhilfe (respektive AEV^{plus}-Bedarfsleistungen gemäss unserem Modell) erhalten? Wie überträgt sich eine Ungleichbehandlung von Migrant:innen nach ihrem Herkunftsland auf die Sozialwerke? In diesen Fragen verzahnen sich Sozialpolitik und Migrationspolitik. Manch eine Lösung findet sich leichter in der Migrationspolitik als in der Sozialpolitik. Von solchen Lösungsvorschlägen handelt dieses Kapitel.

Die von uns vorgeschlagene Neukonzeption der sozialen Sicherheit in der Erwerbsphase postuliert einen möglichst diskriminierungsfreien Zugang zu den Leistungen für alle Personen mit Wohnsitz in der Schweiz. Doch damit ist die grundlegende Frage nicht gelöst, wem ein solcher Wohnsitz gewährt wird und welche Bedingungen dabei zur Anwendung kommen. Diese Fragen werden im Migrationsrecht geregelt, nicht im Sozialrecht.

Migrationspolitik ist von heftigen Kontroversen geprägt. Auf der politischen Rechten werden Abschottung, Ausgrenzung und eine weitgehende Ablehnung der Anliegen von Migrant:innen propagiert. Migrant:innen werden als Eindringlinge markiert, die für eine Überbevölkerung der Schweiz verantwortlich seien, den hiesigen kulturellen Zusammenhalt untergraben und von den Sozialwerken der Schweiz profitieren würden, ohne angemessen zu deren Finanzierung beizutragen.⁴⁹ Dementsprechend sollen Sozialleistungen für die langfristig in der Schweiz ansässige Bevölkerung oder gar nur für Schweizer Bürger:innen reserviert sein. Tabin bezeichnet diese Haltung als Wohlstandschauvinismus. Sie hat die Schweizer Migrationspolitik viele Jahrzehnte lang geprägt und tut dies immer noch. Ein Beispiel dafür ist die Verknüpfung des Aufenthaltsrechts mit dem Bezug von Sozialhilfe. Selbst wer im Besitz einer unbefristeten Aufenthaltsbewilligung C ist und seit vielen Jahrzehnten hier seinen Lebensmittelpunkt hat, kann diese Bewilligung verlieren und muss das Land verlassen, wenn «die Ausländerin oder der Ausländer oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen ist» (Art. 63 des Ausländer- und Integrationsgesetzes). Welchen Druck diese Bestimmung auf die Betroffenen ausübt, hat sich letzten Sommer an der Länge der Schlangen ablesen lassen, die sich in Städten wie Genf oder Zürich vor den Vergabestellen von Corona-Nothilfepaketen gebildet haben. Tausende von Personen haben auf diese Nothilfe zurückgegriffen – darunter eben auch sehr viele Leute, die sich nicht trauten, Sozialhilfe in Anspruch zu nehmen aus Angst vor dem Verlust des Aufenthaltsrechts. Diese Angst ist mehr als berechtigt: Selbst Kinder mit C-Ausweis, die hier geboren sind und alle Schulen durchlaufen haben, können von einer Rückstufung (Daueraufenthalt C auf Jahresaufenthalt B)

oder sogar vom Verlust der Aufenthaltsbewilligung betroffen sein, wenn die Eltern Sozialhilfe beziehen.

Unsere Haltung ist eine andere. Allen Menschen mit gleichem Lebensmittelpunkt müssen auch gleiche soziale und demokratische Rechte zukommen. Ungleichbehandlungen sind für die Betroffenen diskriminierend und entwürdigend. Sie verschlechtern die Aussichten auf eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Sie wirken sich aber auch für fast die gesamte Bevölkerung negativ aus. Wer recht- und schutzlos bleibt, der ist der Willkür jener in hohem Masse ausgeliefert, die daraus Profit schlagen wollen, etwa indem sie von den Betroffenen überlange, manchmal auch ungesetzliche Arbeitszeiten verlangen und sie besonders schlecht entlohnen. Je mehr sich solche schlechten Arbeitsbedingungen für ungeschützte Migrant:innen ausbreiten, umso stärker geraten – wegen der Billigkonkurrenz – auch manche Löhne und Arbeitsbedingungen der «regulären» Bevölkerung unter Druck. Wenn alle Menschen die gleichen sozialen und demokratischen Rechte beanspruchen können, schafft dies die besten Voraussetzungen dafür, dass Gewerkschaften und Berufsverbände gemeinsame Anliegen aller abhängig Beschäftigten wirksam zur Geltung bringen können – unter Einschluss und Beteiligung auch der migrantischen Arbeitenden. Diese müssen dann auch keine Angst haben, für ein solches Engagement bestraft zu werden. Wer hingegen beständig vom Rauswurf aus der Schweiz bedroht ist, wird es sich zweimal überlegen, ob sie oder er sich einer Gewerkschaft anschliesst – geschweige denn sich an einer Aktion oder gar einem Streik beteiligt.

MEHRERE KLASSEN VON MIGRANT:INNEN

Das gegenwärtige Migrationsregime der Schweiz ist von einer eklatanten Ungleichbehandlung geprägt. Rechte und Ansprüche von Personen aus dem EU-Raum sind durch das Abkommen für Personenfreizügigkeit (PFZ) zwischen der EU und der Schweiz gesichert. Das Prinzip der Personenfreizügigkeit lautet: Wer in der Schweiz ein existenzsicherndes Auskommen findet, der hat rechtlichen Anspruch darauf, sich hier niederzulassen, gemeinsam mit Ehepartner:in und Kindern. Und natürlich umgekehrt: Personen aus der Schweiz können in jedem EU-Land dieselben Rechte in Anspruch nehmen. Das PFZ-Abkommen regelt auch die Ansprüche im Bereich der sozialen Sicherheit. Ein Beispiel: Leistungen der Arbeitslosenkasse sind an die Dauer der Anstellung vor einem Arbeitsplatzverlust geknüpft. Laut PFZ müssen Anstellungen im jeweiligen Herkunftsland an diese Dauer angerechnet werden.

Ganz anders sieht die Situation für Menschen aus allen andern Ländern (sogenannten Drittstaaten) aus. Die jährliche Anzahl der Personen aus diesen Ländern, die in die Schweiz einwandern können, wird vom Bundesrat von Jahr zu Jahr mit Kontingenten festgelegt. 2020 betrug dieses Kontingent 8500: 4500 mit

Aufenthaltsbewilligung B (im Prinzip unbefristet, muss allerdings jährlich erneuert werden) und 4000 mit befristeter Kurzaufenthaltsbewilligung L. Aus Drittstaaten werden nur ausgewiesene Führungskräfte, Spezialist:innen und andere gut qualifizierte Arbeitskräfte zugelassen. In der Regel werden ein Masterabschluss sowie mehrjährige Berufserfahrung vorausgesetzt. Einer solchen Bewilligung geht zudem ein langes Prozedere voraus. Unternehmen müssen beim zuständigen kantonalen Arbeitsamt ein Gesuch für eine Arbeits- und Aufenthaltsbewilligung einreichen. Wird einem solchen Gesuch vom kantonalen Amt stattgegeben, wird es anschliessend vom nationalen Staatssekretariat für Migration (SEM) und von den kantonalen Migrationsbehörden validiert.

Diese strenge Reglementierung führt dazu, dass in der Schweiz eine unbekannte Zahl von sogenannten Sans-Papiers lebt und arbeitet. Dabei handelt es sich um Personen aus Drittstaaten, die den strengen Anforderungen nicht genügen respektive nicht ins Kontingent Eingang gefunden haben. Eine grosse Zahl dieser Sans-Papiers übt wenig qualifizierte Tätigkeiten in der Reinigungsbranche, im Bausektor, in der Landwirtschaft oder in privaten Haushalten aus (obwohl sie zum Teil über gute berufliche Qualifikationen verfügen). Sie können von einem Tag auf den andern aus der Schweiz ausgewiesen werden und leben in ständiger Angst vor einer polizeilichen Erfassung. Deshalb können sie sich nicht einmal dann zur Wehr setzen, wenn sie Opfer von kriminellen Handlungen werden. Sie verfügen nur dann über Sozialversicherungen, wenn die Arbeitgeber in solche einzahlen, was aber nur selten der Fall ist. Ihre Kinder dürfen zwar allgemeinbildende Schulen besuchen, eine Lehre aber können sie nur absolvieren, wenn sie von einer Härtefallklausel profitieren können, was allerdings mit hohen Hürden verbunden ist.

Wie viele Menschen leben in der Schweiz unter diesen prekären Bedingungen? Die Zahl kann naturgemäss nur geschätzt werden. Die BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG führte 2015 im Auftrag des Bundes eine einsprechende Studie durch, basierend auf 60 Gesprächen mit Behörden, Sozialpartnern und Anlaufstellen in zwölf Kantonen sowie unter Verwendung von Daten verschiedener Statistiken, aus denen sie indirekte Rückschlüsse zu ziehen versuchte. Die Studie schätzt die Zahl der Sans-Papiers auf 58.000 bis 105.000, wobei «76.000 von den Fachpersonen als wahrscheinlichste Zahl erachtet» wird. Ein Grossteil der Sans-Papiers halte sich schon seit mehreren Jahren in der Schweiz auf und neun von zehn würden einer Arbeit nachgehen (BSS 2015). Andere Schätzungen liegen höher. Aufgrund einer Befragung von 1300 Unternehmen gelangte das Forum für Migrationsforschung Neuchâtel im Jahr 2002 zum Schluss, dass zwischen 70.000 bis 180.000 Sans-Papiers in der Schweiz arbeiten. Nicht mitgezählt wurden dabei die nicht erwerbstätigen Personen (Kinder, Partner:innen) sowie der wichtige Bereich der Hausangestellten (Piguet/Losa 2002).

Die Asylsuchenden unterliegen ebenfalls einem separaten Regime. Sie sind deutlich schlechter gestellt als Leute mit Aufenthaltsrecht, dürfen nur beschränkt

Erwerbsarbeit leisten und erhalten dennoch geringere Leistungen in der Sozialhilfe (genauere Angaben finden sich im Kapitel von Jean-Pierre Tabin).

Für diese Bevölkerungsgruppen müssen dringend Lösungen gefunden werden. Die Rechte und Ansprüche der Asylsuchenden und der Personen mit abschlägigem Asylentscheid müssen erheblich verbessert werden und der Aufenthaltsstatus der bereits in der Schweiz ansässigen Sans-Papiers muss legalisiert werden. Erste Schritte in diese Richtung hat der Kanton Genf mit der im Jahr 2017 lancierten «Opération Papyrus» unternommen. «Opération Papyrus» basierte auf Artikel 30 Abs. 1 lit. b des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG). Dieser sieht die Möglichkeit vor, von den ordentlichen Voraussetzungen (Art. 18–29 AIG) für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung abzuweichen, um schwerwiegenden persönlichen Härtefällen Rechnung zu tragen. Bis Ende 2018 konnten dadurch insgesamt 2390 Menschen eine Aufenthaltsbewilligung erlangen, darunter 437 Familien. Ein Gesuch stellen konnte, wer mindestens seit zehn Jahren ununterbrochen in Genf gelebt hatte und dies dokumentieren konnte (fünf Jahre im Fall von Familien mit Schulkindern), eine Landessprache beherrschte, nicht vorbestraft war und einen guten finanziellen Leumund hatte. Mit diesen restriktiven Bedingungen entsprach das Projekt nicht den Konzepten einer kollektiven Regularisierung, wie sie von den Sans-Papiers-Organisationen schon seit Langem vorgeschlagen werden. Trotzdem brachte es für Hunderte von Sans-Papiers eine reale Verbesserung ihrer Situation (vgl. Halle 2020). Deshalb sind wir der Ansicht, dass sich für Sans-Papiers nur dann eine nachhaltige Lösung finden lässt, wenn die Personenfreizügigkeit für Migrant:innen auf alle Herkunftsländer ausgeweitet wird.

PERSONENFREIZÜGIGKEIT FÜR ALLE

Die Personenfreizügigkeit soll zum Standard werden, an dem sich die Politik der Schweiz orientiert. Wir plädieren also für folgende migrationspolitischen Eckwerte:

1. Analog zum Personenfreizügigkeitsabkommen mit den EU-Ländern haben alle Personen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz, sofern sie den Nachweis erbringen, dass sie ein existenzsicherndes Einkommen erzielen können, unabhängig von ihrem Herkunftsland.
2. Dabei muss aktiv sichergestellt werden, dass die Bedingungen bei Erwerbsarbeit (Lohnarbeit, aber auch freiberufliche Tätigkeiten) den Decent Work-Kriterien gemäss ILO entsprechen (Gurny 2011). Eine wichtige Basis für diese Sicherstellung sind die bestehenden flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit.

3. Die Schweiz bietet allen Ländern die Aushandlung entsprechender Abkommen an. Sie orientiert sich dabei an den Regeln der sogenannten Unionsbürger-Richtlinie, wie sie zwischen den EU-Staaten zur Anwendung kommt (siehe unten, S. 65).
4. Das Freizügigkeitsabkommen der Schweiz mit der EU soll neu ebenfalls den Bestimmungen der Unionsbürger-Richtlinie angepasst werden. Dadurch würde insbesondere die Bestimmung entfallen, wonach auch nach langem Aufenthalt in der Schweiz ein Sozialhilfebezug Grund für eine Ausweisung sein kann.
5. Eine spezielle Situation ergibt sich durch den Anspruch auf AEV^{plus}-Bedarfsleistungen auch für Personen, die keine Erwerbsarbeit aufnehmen wollen, obwohl sie dazu in der Lage sind. Für solche Leistungen schlagen wir eine Karenzfrist von fünf Jahren vor. Sie sollen also erst in Anspruch genommen werden können, wenn eine Person ihren Wohnsitz während mindestens fünf aufeinanderfolgenden Jahren in der Schweiz gehabt hat.
6. Regulierungen für Grenzgänger:innen können naturgemäss nur für Nachbarländer gelten. Sie sollen der heutigen Regulierung im Rahmen des Personenfreizügigkeitsabkommens der Schweiz mit der EU entsprechen.
7. Die heute geltenden Lohnschutzmassnahmen (flankierende Massnahmen – FLAM – genannt; SECO o.J.) dürfen keinesfalls preisgegeben oder unterlaufen werden. Für ihre Durchsetzung muss auf behördlicher Seite genügend Personal verfügbar sein.
8. Unternehmen, die Pseudo-Arbeitsverträge ausstellen mit dem Ziel, Personen zu einem Aufenthalt in der Schweiz zu verhelfen, ohne dass damit dauerhafte Erwerbsmöglichkeiten verbunden sind, müssen streng sanktioniert werden. Die betroffenen Immigrant:innen hingegen sollen nicht bestraft werden. Ihr Aufenthaltsstatus soll von Fall zu Fall überprüft werden.⁵⁰

Drei Massnahmen empfehlen wir zu einer möglichst raschen Umsetzung:

Erstens: Die Regelung, wonach Migrant:innen aus der Schweiz ausgewiesen werden können, weil sie regulär Sozialhilfe beziehen, muss rasch und ersatzlos gestrichen werden.

Zweitens: Personen (Sans-Papiers), die ohne geregelten Aufenthalt seit mehr als zwei Jahren in der Schweiz leben, sollen eine Aufenthaltsbewilligung B

erhalten und damit aus ihrer entwürdigenden Notlage befreit werden. Auf Dauer wird das Problem dann durch die generelle Personenfreizügigkeit für Personen aus allen Herkunftsländern massgebend entschärft.

Drittens: Geflüchtete Personen, die in der Schweiz einen Asylantrag stellen, sollen möglichst rasch, spätestens aber drei Monate nach Antragstellung in den Arbeitsmarkt integriert werden. Sie sollen entsprechende Sprach- und Informationskurse belegen können, Arbeitsbewilligungen erhalten und von Fall zu Fall auch eine Berufsbildung absolvieren können. Abgewiesene Asylsuchende, die nicht in ihr Ursprungsland zurückkehren können, müssen uneingeschränkt Anspruch auf Sozialhilfe erheben können.

DIE UNIONSBÜRGER-RICHTLINIE

Die Unionsbürger-Richtlinie (UBRL) ist der Rechtsakt, mit dem die Europäische Union die Personenfreizügigkeit zwischen den EU-Staaten regelt. Die heutige Regelung ist seit 2004 in Kraft und damit jünger als das bilaterale Freizügigkeitsabkommen (FZA), das die Schweiz mit der EU 1999 vereinbart hat. UBRL und FZA unterscheiden sich denn auch in einigen Punkten. Dies betrifft zum einen den Anspruch auf Sozialhilfe. Gegenwärtig haben nichterwerbstätige EU-Bürger:innen, die ihre Stelle in den ersten zwölf Monaten des Aufenthalts verlieren, in der Schweiz keinen Anspruch auf Sozialhilfe. Demgegenüber können gemäss UBRL Personen bei einem unfreiwilligen Verlust der Stelle bereits nach drei Monaten Anspruch auf Sozialhilfe erheben, ohne dass die Inanspruchnahme automatisch zu einer Ausweisung führt. Dieser Anspruch darf jedoch nicht «unangemessen» sein, was jeweils eine Prüfung im Einzelfall bedeutet. Weiter haben nach UBRL Personen, die ihre Stelle innerhalb des ersten Aufenthaltsjahres unfreiwillig verlieren, Anspruch darauf, während sechs Monaten nach Verlust ihrer Arbeitsstelle Sozialhilfe zu beziehen. Nach Ablauf des ersten Anstellungsjahres entsteht Anspruch auf ein unbeschränktes Aufenthaltsrecht einschliesslich des Anrechts auf Sozialhilfe, sofern sich die Betroffenen aktiv um eine Stelle bemühen und auch ernsthafte Aussichten haben, eine neue Anstellung zu finden. Kein Unterschied besteht beim Anspruch auf Sozialhilfe für Eingewanderte, die freiwillig arbeitslos sind oder sich auf Arbeitssuche befinden: Sie haben weder nach UBRL noch gemäss FZA Anspruch auf Sozialhilfe.

Laut UBRL entsteht nach fünf Jahren mit ununterbrochenem Aufenthalt im Gastland ein bedingungsloser Anspruch auf einen Daueraufenthalt. Das FZA enthält keine solche Bestimmung; es ist in der Schweiz jedoch für etliche Länder Usanz, nach fünf Jahren Aufenthalt die Bewilligung C

zu gewähren, die einem solchen Daueraufenthaltsrecht gleichkommt.⁵¹ Allerdings gibt es zwei Einschränkungen: Andauernde Sozialhilfe ist auch mit Bewilligung C ein Ausweisungsgrund, und ebenso sind es Gesetzesübertretungen, wobei die entsprechenden Bestimmungen nach der Annahme der SVP-Volksinitiative zur «Ausschaffung krimineller Ausländer» erheblich verschärft worden sind. Die diesbezüglichen Regelungen der UBRL sind liberaler als diejenigen der Schweiz.

Insgesamt sind die Unterschiede jedoch nicht allzu gross. Die neoliberale Denkfabrik Avenir Suisse kommt in einer Studie für den Fall einer Übernahme der UBRL durch die Schweiz auf bescheidende Sozialhilfe-Mehrkosten von «schlimmstenfalls» 75 Mio CHF pro Jahr, was 2.4 Prozent der heutigen Sozialhilfe-Ausgaben entspricht (Farman/Avenir Suisse 2021).⁵² Im Einzelfall sind die Unterschiede jedoch sehr wohl bedeutsam. Ins Gewicht fällt zum Beispiel, dass nach fünf Jahren Aufenthalt im Gastland eine Ausweisung auch bei einem Sozialhilfebezug nicht mehr möglich wäre – etwas, was wir zwingend für geboten halten.

Deshalb sprechen wir uns deutlich dafür aus, dass die Schweiz die Bestimmungen der UBRL übernimmt. Seitens der EU würde dies zweifellos begrüsst.

DIE PERSONENFREIZÜGIGKEIT: EIN FREIHEITSRECHT

In der Schweiz wird die Personenfreizügigkeit in aller Regel als Kröte präsentiert, die unser Land zu schlucken habe, um von den wirtschaftlichen Vorteilen der bilateralen Verträge mit der EU profitieren zu können. Diese Argumentation geht auf die ersten Verhandlungen über diese Verträge zurück, in denen die EU eine Übernahme der PFZ zur Bedingung dafür machte, sich überhaupt auf bilaterale Verträge einzulassen.

Einer solchen Sicht stellen wir ein grundlegend anderes Verständnis entgegen. Die Personenfreizügigkeit ist ein wichtiges und grundlegendes Freiheitsrecht, das den Menschen ermöglicht, ihren Lebensmittelpunkt überall dort zu wählen, wo sie für ihre materielle Existenz aufkommen können. Für die Reichen dieser Welt gilt dieses Recht faktisch schon seit Langem. Reiche Bürger:innen aus Drittstaaten können zum Beispiel in Malta einen EU-Pass kaufen. Wer Malteser:in (und damit EU-Bürger:in) werden will, kann die entsprechende Staatsbürgerschaft mit einer «Zahlung von 650.000 Euro, zuzüglich des Erwerbs oder der Anmietung einer Immobilie und 150.000 Euro an Investitionen in maltesische Staatsanleihen, die Staatsbürgerschaft erwerben»⁵³. Reiche Personen können sich mit diesem Pass praktisch ungehindert in ganz Europa niederlassen.

Personen ohne das nötige Kleingeld sind hingegen darauf angewiesen, dass ihre Niederlassungsfreiheit auf einem Rechtsanspruch gründet. Dies gilt auch für die rund 450.000 Schweizer Bürger:innen, die heute in einem EU-Mitgliedstaat leben.

In einer «perfekten Welt», in der alle Menschen ihr Leben in Würde gestalten können, könnte und müsste die Niederlassungsfreiheit uneingeschränkt gelten: Jede Person könnte sich demnach dort niederlassen, wo sie dies wünscht. Wir leben nun allerdings in einer Welt mit skandalösen Unterschieden bei den materiellen Lebensbedingungen und mit Hunderten von Millionen Menschen, die von Hunger oder Krieg bedroht sind und kaum Perspektiven haben, ihre Lebenssituation zu verbessern. Reiche Länder wie die Schweiz müssen sich mit allen Kräften dafür engagieren, diese Welt gerechter zu machen. Je besser dies gelingt, um so liberaler kann das Migrationsrecht ausgestaltet werden – bis hin zur erwähnten uneingeschränkten Niederlassungsfreiheit. Vorderhand müssen wir aber contre cœur anerkennen, dass ein einzelnes Land überfordert wäre, würde es eine solche Niederlassungsfreiheit im Alleingang einführen. Das bedeutet, dass auch in unserem Vorschlag nicht jede Person, die das wünscht, bedingungslos in der Schweiz Wohnsitz nehmen kann. Sie muss vielmehr über die Möglichkeit verfügen, für sich und für die Familienangehörigen materiell zu sorgen. Es wäre allerdings schon ein grosser Fortschritt, würde diese beschränkte Personenfreizügigkeit zum globalen Goldstandard der Migrationspolitik. Dafür kann und soll sich die Schweiz offensiv einsetzen und mit gutem Beispiel vorangehen.

3.2 DIE DUNKLE SEITE DES SOZIALSTAATS

«Stärke schafft Recht; tatsächlich gibt es kein Recht, das nicht erwächst aus der Macht der Sieger.»
(Mbembe 2020: 218)

Ausgrenzung hat viele Facetten und geschieht sowohl auf institutioneller und politischer als auch sozialer Ebene. Das wirkt sich auf das Funktionieren des Sozialstaates aus. Trotz des Bekenntnisses, die Menschenwürde universell zu achten, setzt er dabei selektiv unterschiedliche Massstäbe an. Zentrale Kriterien dafür sind Nationalität und Aufenthaltsstatus. Die Folge davon sind verstärkte Ausgrenzungsmechanismen. Domopolitik und Wohlfahrtschauvinismus schreiben die Armut fort, statt sie zu bekämpfen.

Die Grenze existiert mindestens in drei Dimensionen. Zunächst einmal in sichtbarster Form als trennende Linie auf einer Landkarte. Sie markiert die nationale Gebietsgrenze. Solche politischen Grenzen sind das Ergebnis einer komplexen Geschichte, die von Machtkämpfen und wirtschaftlichen und strategischen Interessen um ein bestimmtes Gebiet geprägt war. Diese Grenzen werden greifbar in der Geografie und umschliessen ein einheitliches Territorium öffentlicher Ordnung (Regierung, Militär, Polizei, Justiz, Währung, Post, Verwaltung, Verkehr usw.), die die Identität jeder Person offiziell erfasst (Pass, Identitätskarte, Heimatschein) und so ihre Zugehörigkeit festlegt, die vor der modernen Staatenbildung noch im Gewohnheitsrecht und in der oralen Überlieferung begründet war (Noiriel 1991). Die fixe Zuschreibung einer Identität auf Papier kann als sichtbares Zeugnis der Unmöglichkeit gelesen werden, sich als Mensch seine eigene Identität zu schaffen: «Es ist immer jemand anders, der oder die meine Identität bestätigt», konstatiert Achille Mbembe (2020: 182f).

Die Ausbildung solcher realer, «harter» Grenzen setzt eine Grenze symbolischer Art voraus (Derrida 1998; Lamont/Molnár 2002), die von der Logik der Etabliertheit und des Aussenseiterseins (Elias/Scotson 1990) bestimmt ist. Sie legt fest, wer als einheimisch und zugehörig («wir») und wer als fremd («die anderen») gilt. Diese symbolische Grenze lässt sich umschreiben als Ort «der Nichtbeziehung und der prinzipiellen Negierung der Idee des gemeinsamen Menschseins und eines Planeten [...], an den wir in unserer allen Menschen gemeinsamen Vergänglichkeit gebunden sind» (Mbembe 2020: 67f). Als fremd definierte Menschen werden ausgegrenzt, sie sind die «Besiegten des symbolischen Kampfs um Anerkennung,

um Zugang zu einem sozial anerkannten Dasein, das heisst, in einem Wort, zum Menschsein» (Bourdieu 1997: 284).

Die dritte, soziale Grenze ist die Folge der ersten beiden. Denn diese schaffen strukturelle Verhältnisse, die Chancen- und Ressourcengleichheit unterbinden (Lamont/Molnár 2002). Je nachdem, über wie viel «Zugehörigkeitskapital» (Renahy 2010; Retière 2003) ein Mensch verfügt, hat er einen unterschiedlichen Zugang zu Status, Rang und Rechtsansprüchen. Auch die sozialen Rechte sind dem unterworfen, wenngleich der Sozialstaat hier meist Universalität postuliert, so etwa im Zeichen der egalitären Risikophilosophie der Sozialversicherungen, die Solidarität und nicht Zugehörigkeit ins Zentrum stellt (Ewald 1993), sei es im Namen der Achtung der Menschenwürde (He 2017), wie sie Artikel 12 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft von 1999⁵⁴ oder Artikel 34 Absatz 3 der am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Charta der Grundrechte der Europäischen Union⁵⁵ festschreiben. Man könnte dies als die helle Seite des Sozialstaats bezeichnen. Allerdings funktioniert der Sozialstaat in der Realität selektiv: Der jeweilige Anspruch reicht nur so weit wie das eigene «Zugehörigkeitskapital». Damit sind wir bei der dunklen Seite des Sozialstaats, die von jener unscharfen Grenze markiert wird, mit der wir uns im Folgenden auseinandersetzen wollen. Zunächst geht es darum, auf der Grundlage der Konzepte der Domopolitik und des Wohlfahrtschauvinismus die Logik zu verstehen, die der Rechtfertigung dieser Ungleichheit zugrunde liegt. In einem zweiten Schritt wird anhand einiger Beispiele der Zusammenhang zwischen dem «Zugehörigkeitskapital» und den Sozialrechten skizziert.

DOMOPOLITIK UND WOHLFAHRTSCHAUVINISMUS

Das Konzept der Domopolitik geht auf William Walters (2004) zurück, der damit die Logik der modernen Staatsgewalt beschreibt. Walters stellt fest, dass die vorgestellte politische Gemeinschaft, insbesondere in den Bereichen Sicherheits- und Sozialpolitik, auf der Vorstellung von der Nation als Haus (lat. domus) beruht, das vor Gefahren schützt und als Zufluchtsort gleichfalls zu schützen ist. Nur die Bürger:innen des jeweiligen Staates gelten als die Besitzer:innen dieses Hauses. Sie allein haben die Macht, andere in ihrem «home, sweet home» aufzunehmen, und zugleich die Verantwortung, unberechtigte Eindringlinge abzuwehren, besonders wenn sie kriminelle Absichten verfolgen oder einfach von den Vorteilen eines «Gastlandes» profitieren wollen. Die Domopolitik bedient sich also einerseits einer positiven, Gemeinschaft, Solidarität und Wärme («wir») betonenden Sprache, die Rechtsansprüche gewährt und Bestimmungen aufstellt, und andererseits einer negativen, ausschliessenden Rhetorik, die Risiken und Gefahren in den «anderen» heraufbeschwört. Der Leitspruch lautet «Jede/Jeder bei sich zu Hause», womit implizit internationale Mobilität und Migration als Quelle der Unsicherheit

ausgemacht werden. Walters im Originalton: «Domopolitics: <our> homes are at risk» (ebd.: 247)

Kompliziert wird die Situation dadurch, dass der moderne kapitalistische Markt internationale Mobilität geradezu voraussetzt. Sie wird auch durch politische Übereinkommen begünstigt, zum Beispiel die Gründungsstatuten der Europäischen Union. In Artikel 15 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union heisst es: «Alle Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sind frei, in jedem Mitgliedstaat Arbeit zu suchen, zu arbeiten, sich niederzulassen oder Dienstleistungen zu erbringen.» Dieser Grundsatz findet sich auch im 1999 zwischen der EU und der Schweiz ausgehandelten Freizügigkeitsabkommen, das 2002 für die Angehörigen der EU-Mitgliedstaaten in Kraft trat.

Um die divergierenden Ansprüche der tendenziell abschottenden Domopolitik und der Mobilität im europäischen Raum unter einen Hut zu bringen, beschränkt die moderne Staatsgewalt den «freien Personenverkehr» auf jene, die eine Stelle suchen oder haben oder Dienstleistungen erbringen wollen. Das setzt voraus, dass sie über gewisse Ressourcen verfügen. Die Intention der europäischen Gesetzgebung, dass jene, die sich in einem anderen Staat niederlassen, diesem nicht zur Last fallen, gründet auf der Voraussetzung, dass die Sozialrechte vorrangig den «Einheimischen» zukommen. Allen anderen zu helfen ist lediglich freiwillige Option. Die Europäische Kommission stellt sich somit auf den Standpunkt, jeder Staat sei selbst finanziell für die eigenen Armen verantwortlich, denen im Übrigen unmissverständlich klargemacht wird, doch im eigenen Land zu bleiben (Lhernould 2017). Das EU-Recht erlaubt zudem insofern Abstriche bei der Gleichbehandlung aller Unionsbürger:innen während der ersten Monate ihres Aufenthalts in einem anderen Land, als das Aufenthaltsrecht entzogen werden kann, wenn jemand das örtliche Sozialsystem «über Gebühr» in Anspruch nimmt (Verschueren 2014). Für die Domopolitik ist die Freizügigkeit auch auf europäischer Ebene somit kein unveräusserliches Recht.

Die ausschliessende Sozialpolitik wird noch offensichtlicher bei Menschen aus sogenannten Drittländern. Die EU-Gesetzgebung privilegiert ausdrücklich, wer über einen Pass eines Mitgliedstaats verfügt. Die zunehmend restriktive Migrationspolitik verschärft auch den Umgang mit Flüchtlingen; das Asylrecht wird systematisch ausgehöhlt. Die Domopolitik argumentiert hier im Sinne des Wohlfahrtschauvinismus (Huysmans 2000), der mit kulturellen und sozialen Kriterien wie wirtschaftlicher Not, Gesundheitszustand, Alter oder fehlendem Arbeitsplatz verbriefte Rechtsansprüche zu unterlaufen versucht. Da Zuwanderung als Gefahr für den heimischen Arbeitsmarkt und die soziale Fürsorge verstanden wird, wird sie systematisch infrage gestellt.

In seiner gemässigten Form zielt der Wohlfahrtschauvinismus darauf ab, den Wettbewerb zu reduzieren, indem etwa die eigenen Staatsangehörigen beim Arbeitsmarktzugang bevorzugt werden (ebd.).

In der Schweiz ist der Wohlfahrtschauvinismus weitverbreitet: Nach Annahme der eidgenössischen Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» am 9. Februar 2014⁵⁶ wurde der Grundsatz des «Vorranges für Schweizerinnen und Schweizer» bei Anstellungen in Artikel 121a der Bundesverfassung festgeschrieben. Die jährlichen Höchstzahlen und Kontingente für erwerbstätige Ausländer:innen sind seither auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz unter Berücksichtigung eines Vorranges für Schweizer:innen auszurichten. In seiner radikalen Form argwöhnt der Wohlfahrtschauvinismus gar, Zuwandernde würden es generell nur darauf anlegen, vom sozialen Sicherungssystem einer Gemeinschaft zu profitieren, der sie nicht angehören⁵⁷, und so die Gesellschaft ausnutzen, die sie freundlich aufgenommen hat (Huysmans 2000). So steht der Vorwurf des Betrugs im Raum (Faist 1994). Das den Zugewanderten angeheftete kulturelle Stigma erinnert an die negativen Zuschreibungen und Unterstellungen parasitärer «Rentengier» im Rahmen der «Überfremdungsthematik», mit denen man in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts jene etikettierte, die bei der Arbeit in der Schweiz verunfallten oder erkrankten (Daubas-Letourneux et al. 2012).

Wie wir sehen, rechtfertigen die Argumentationsweisen der Domopolitik und des Wohlfahrtschauvinismus Privilegierung und Ausgrenzung aufgrund des jeweiligen «Zugehörigkeitskapitals». Im Folgenden illustrieren wir dies mit einigen konkreten Beispielen.

SOZIALRECHT UND «ZUGEHÖRIGKEITSKAPITAL»

Es überrascht nicht, dass der Anspruch auf staatliche Sozialleistungen für Menschen ohne geregelten Aufenthaltsstatus am schlechtesten ist. Nach offiziellen Angaben handelt es sich um etwa 90.000 Personen (Efionayi-Mäder et al. 2010), andere Quellen sprechen von 70.000 bis 300.000 Menschen (Rüefli et al. 2011). Sie haben keinen Anspruch auf reguläre Sozialhilfe, aber aufgrund ihrer unverbrüchlichen Menschenwürde steht ihnen im Bedarfsfall eine minimale Nothilfe zu (Lebensmittel und in der Regel eine Gemeinschaftsunterkunft). Da das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) von 2005 einen Informationsaustausch zwischen den Sozial- und den Migrationsbehörden vorsieht (Joanneton et al. 2020), hat die Beantragung von Nothilfe zur Folge, dass die Fremdenpolizei Kenntnis erhält vom Aufenthalt – mit allen möglichen Folgen. Das in der Bundesverfassung verankerte Gebot der Wahrung der Menschenwürde gilt in der Realität nicht universal, sondern nur bedingt, denn die Unterstützung liegt weit unter den Leistungen, die den anderen Ansässigen zur Bestreitung eines angemessenen Lebens zustehen. Zudem hängt ihr Verbleib auf Schweizer Boden stets an einem seidenen Faden.

Menschen ohne geregelten Aufenthaltsstatus sind, wie alle anderen in der Schweiz Ansässigen auch, verpflichtet, eine Krankenversicherung abzuschliessen.

Dass die Versicherung sie auch aufnimmt, ist gemäss Bundesrat (Schweizerischer Bundesrat 2016) allerdings nicht immer der Fall. Werden sie aufgenommen, haben sie Zugang zu den Grundleistungen und müssten nach kantonalem Recht auch Anspruch auf Prämienverbilligung haben. Aber elf Kantone verlangen als Nachweis hierfür Steuerdaten und/oder eine Wohnsitzbescheinigung (ebd.), was die Sans-Papiers von vornherein von dieser Möglichkeit ausschliesst. In den übrigen Kantonen bleibt das mit der Offenlegung der Anwesenheit verbundene Risiko bei der Antragstellung bestehen. Sind Sans-Papiers erwerbstätig, müssten sie im Prinzip von ihrem Arbeitgeber bei den Sozialversicherungen angemeldet werden: Unfallversicherung (UVG), – Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), Invalidenversicherung (IV), Erwerbsersatzordnung (EO) für Militärdienstleistende und bei Mutterschaft, Arbeitslosenversicherung sowie Insolvenzenschädigung (AVIG). Indes wird viel Grau- und Schwarzarbeit geleistet; das effektive Ausmass lässt sich nur schwer abschätzen. Bei der Arbeitslosenversicherung ist es zudem so, dass von Arbeitgebern für illegal Beschäftigte eingezahlte Beiträge keinerlei Leistungsanspruch auslösen.⁵⁸ Sie tragen also zur Finanzierung einer Sozialversicherung bei, von der sie gar nichts haben.

SOZIALRECHT IM ASYLWESEN

Der soziale Schutz von in der Schweiz Asylsuchenden (Ausweis N) hängt vom Bearbeitungsstand ihres Gesuchs ab. 2019 wurden 19.140 Gesuche in erster Instanz erledigt (EJPD 2020). Während des Asylverfahrens erhalten jene Antragstellenden, die ihren Unterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten können (das waren 2018 89,6 Prozent⁵⁹), kantonale Sozialhilfe. Diese variiert von Kanton zu Kanton, liegt aber 40 bis 60 Prozent tiefer als die Sozialhilfe für mit anderen Aufenthaltsbewilligungen in der Schweiz Ansässige.⁶⁰ Sie ist zudem während sieben Jahren nach der Einreise in die Schweiz rückzahlbar; dies, obwohl mehrere Kantone (unter anderem Waadt, Genf) die Rückzahlung von Leistungen der ordentlichen Sozialhilfe abgeschafft haben (von Ausnahmen abgesehen wie bei Betrug, Lottogewinn oder Ähnlichem) und die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) den Kantonen empfiehlt, auf Rückzahlung zu verzichten.⁶¹ Auch dieses Beispiel zeigt, dass die Achtung der Menschenwürde in der Schweiz einer Hierarchie unterliegt.

Arbeiten dürfen Asylbewerber:innen in der Schweiz erst, wenn sie einem Kanton zugewiesen worden sind und von diesem eine Bewilligung erhalten haben. Da Druck auf den Arbeitsmarkt (Lohndumping usw.) befürchtet wird, können die Kantone die Bewilligungen zur Erwerbstätigkeit im Interesse eines ausgeglichenen Arbeitsmarktes auf einzelne Branchen beschränken. Die Erwerbsquote der Asylsuchenden ist entsprechend gering (9,8 Prozent am 31. Dezember 2019). Die Arbeitgeber sind verpflichtet, sie bei den eidgenössischen Sozialversicherungen (AHV, IV,

EO, AVIG) anzumelden. Ausserdem sind alle Asylsuchenden in der Schweiz einer Kollektivkrankenversicherung angeschlossen, die die Grundleistungen abdeckt, aber die Wahl der Gesundheitsdienstleister einschränkt. Während der Unterbringung in einem Asylzentrum ist dieses Hausarztmodell Vorschrift, im Fortgang des Asylverfahrens variieren die kantonalen Regelungen; im Kanton Waadt etwa werden die von dem *Établissement vaudois d'accueil des migrants* (EVAM) betreuten Asylsuchenden einem Pflegenetz zugewiesen.⁶² Zu betonen ist, dass die Asylsuchenden in der Schweiz die einzige Bevölkerungsgruppe sind, deren Wahlfreiheit im Gesundheitswesen eingeschränkt wird.

Bei einem Nichteintretensentscheid (2019 betraf dies 3362 Asylsuchende) und bei Abweisung des Asylgesuchs (8902 Asylgesuche im Jahr 2019) mit vorgesehener Rückführung ins Heimatland,⁶³ verschlechtert sich die Situation: Wie die Sans-Papiers erhalten die Asylsuchenden nur noch Nothilfe und können bis zu ihrer Ausschaffung in einem Zentrum festgehalten, in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt oder gar inhaftiert werden (EJPD 2019b). Wird das Asylgesuch abgelehnt, aber eine Ausweisung wäre widerrechtlich (stünde im Gegensatz zu den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz), unzumutbar (wegen Gefährdung durch Situationen wie Krieg, allgemeine Gewalt oder eine medizinische Notlage) oder unmöglich (weil die betreffende Person nicht in der Lage ist, sich in ihr Heimat- oder Herkunftsland oder ein Drittland zu begeben oder nicht dorthin gebracht werden kann), gewährt das Staatssekretariat für Migration (SEM) die vorläufige Aufnahme (Ausweis F). 2019 betraf dies 5501 Personen. In diesen Fällen wird die Sozialhilfe zu denselben Bedingungen verlängert, wie sie während des Asylverfahrens gelten. Die Betroffenen erhalten also Hilfen in Höhe von 40 bis 60 Prozent der Leistungen, die in der Schweiz Aufenthaltsberechtigten zustehen. Die Bedingungen für die Krankenversicherung der abgewiesenen Asylsuchenden variieren von Kanton zu Kanton. Manche versichern alle Betroffenen, andere beschränken die Versicherung auf besonders Schutzbedürftige oder gar Schwerkranke (Efionayi-Mäder et al. 2010).

Wird das Asylgesuch angenommen, was 2019 bei 31,2 Prozent der Anträge der Fall war (5551 Personen), wird je nach Länge des Aufenthalts in der Schweiz die Aufenthaltsbewilligung B (zeitlich befristet, aber verlängerbar, solange der Flüchtlingsstatus gegeben ist) oder C (unbefristet) gewährt.⁶⁴ Das «Zugehörigkeitskapital» erhöht sich also auf einen Schlag gewaltig. In der Sozialhilfe ist nun die Gleichbehandlung mit den in der Schweiz Ansässigen gesetzlich garantiert (Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen vom 11. August 1999, Art. 3). Gleiches gilt für die übrigen sozialstaatlichen Leistungen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass in der Schweiz das Recht auf sozialstaatliche Leistungen im Asylbereich eingeschränkt ist. Die Sozialleistungen sind vom Ausgang des Asylantrags abhängig. Wie sieht es nun mit dem Sozialrecht bei den anderen Ausländerkategorien aus?

DAS SOZIALRECHT FÜR ANDERE AUSLÄNDERKATEGORIEN

Von den 8,5 Millionen Menschen, die 2018 in der Schweiz lebten, waren 2,1 Millionen ausländischer Staatsangehörigkeit; von ihnen lebten allerdings 570.000 Personen schon seit mindestens 20 Jahren im Land, 170.000 waren in der Schweiz geboren.⁶⁵

Zwei Drittel der Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit (also 1,4 Millionen) kommen aus EU- oder EFTA-Ländern. Ihre Sozialversicherungsansprüche regeln die sogenannten Freizügigkeitsabkommen: Diese schreiben die rechtliche Gleichbehandlung, die Anwendung des allgemeinen und des Sozialrechts des jeweiligen Aufenthalts- bzw. Mitgliedstaats und die Aufrechnung der Versicherungs-Beitragsperioden von Zugewanderten vor (Pataut 2018). Die Sozialversicherungsansprüche von Menschen, die nicht aus EU- oder EFTA-Ländern stammen, hängen davon ab, ob mit dem Heimatland ein Abkommen über die Koordinierung der Sozialversicherungssysteme besteht (2020 waren 40 solcher Abkommen in Kraft).⁶⁶ Auch hier regiert also die Ungleichheit.

Bestimmungen verschiedener schweizerischer Sozialversicherungen knüpfen den Leistungsanspruch entweder an die Anwesenheit in der Schweiz (dies gilt für die Familienzulagen, die oft nicht gezahlt werden, wenn Kinder ihren Wohnsitz im Ausland haben⁶⁷) oder an die Dauer des Aufenthalts. Das hat vor allem für Menschen mit ausländischer Staatsbürgerschaft Folgen. Um etwa Anspruch auf eine IV-Rente zu haben, muss man mindestens drei Jahre lang Beiträge entrichtet haben (IV-Gesetz vom 19.6.1959, Art. 36). Oder ein anderes Beispiel: Den Erwerbsersatz bei Mutterschaft erhalten nur jene Frauen, die in den neun Monaten vor der Entbindung AHV-versichert und in diesem Zeitraum mindestens fünf Monate erwerbstätig waren (Bundesgesetz über den Erwerbsersatz vom 25.9.1952, Art. 16b). In beiden Fällen geniessen alle aus einem Land Zugewanderten, das mit der Schweiz kein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat, somit keinen Versicherungsschutz. Die Verknüpfung des Rechtsanspruchs auf Sozialleistungen mit der Dauer des Aufenthalts im Land folgt der Vorstellung, dass er abhängig ist vom Umfang des «Zugehörigkeitskapitals».

Die Ausgrenzung infolge fehlenden «Zugehörigkeitskapitals» zeigt sich jedoch vor allem in der Sozialhilfe, zumal sie in den zwischenstaatlichen Abkommen über die soziale Sicherheit fehlt. Nach Artikel 29a des Ausländer- und Integrationsgesetzes haben ausländische Staatsangehörige, der sich nur zur Stellensuche in der Schweiz aufhalten, keinen Anspruch auf Sozialhilfe, ebenso wenig wie ihre Familienmitglieder. Und Artikel 61a schliesst Kurzaufenthalter:innen, die ihre Stelle verlieren, vom Anspruch auf Sozialhilfe aus. Hinter diesen Bestimmungen steht in der Schweiz wie in anderen europäischen Ländern die Idee, jeder Staat für seine eigenen Bürger:innen zuständig ist, zumindest zu Beginn des Aufenthalts in einem anderen Land (Pataut 2018).

Doch dessen nicht genug. Artikel 63c AIG definiert das dauerhafte und erhebliche Angewiesensein auf Sozialhilfe gar als Grund für eine Ausweisung, wobei analog zum europäischen Recht der Höhe und der Dauer des Bezugs bzw. der besonderen Situation des Betroffenen Rechnung zu tragen ist (Schweizerischer Bundesrat 2013; Verschueren 2014). Allerdings ist weder der Betrag noch die Dauer genau festgelegt: Jede individuelle Situation muss berücksichtigt werden. Diese Praxis war bereits in früherem Recht verankert (Bolzman et al. 2002), wurde aber 2016 insofern noch verschärft, als neu auch Menschen, die seit mehr als 15 Jahren legal und ohne Unterbrechung in der Schweiz lebten, die Aufenthaltsbewilligung entzogen werden kann (Schweizerischer Bundesrat 2016). Das Bundesgericht hat jüngst in mehreren Fällen dazu Stellung genommen, wobei es die Verhältnismässigkeit betont hat in der Abwägung und im Ausgleich öffentlicher und privater Interessen. Gemäss Bundesgericht soll in solchen Fällen jeweils geprüft werden, ob eine konkrete Gefahr fortgesetzter Sozialhilfeabhängigkeit besteht. Dies bedeutet, dass situative finanzielle Bedenken nicht ausreichen für Sanktionen, sondern die finanzielle Situation des Betroffenen in einer Gesamtschau zu berücksichtigen ist unter Einbezug seiner Zukunftschancen (Entscheid 2C_83/2018).

Das Bundesgericht hält an anderer Stelle fest, eine zusätzliche Belastung des Sozialstaats sei zu vermeiden. Ein Widerruf oder die Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung sei dann möglich, wenn die oder der Betreffende viel finanzielle Unterstützung erhalten habe und nicht damit gerechnet werden könne, dass er oder sie in Zukunft für den eigenen Lebensunterhalt aufzukommen vermöge (Entscheid 2C_949/2017). Mit seiner Argumentation, der «Grad der Integration» bzw. die Qualität der sozialen, kulturellen und familiären Beziehungen der betroffenen Person sei zur Beurteilung wichtig, folgt das Bundesgericht hier der Logik des kulturelle Kriterien propagierenden Wohlfahrtschauvinismus, wo doch im Gegenteil die Leistungsansprüche einzig durch ökonomische Bedürftigkeit legitimiert sein sollten.

Die radikale Form des Wohlfahrtschauvinismus ist gegenwärtig im Aufwind. So hat etwa der Bundesrat am 15. Januar 2020 verschiedene Massnahmen zur Einschränkung der Sozialhilfe für Ausländer:innen aus Drittstaaten beschlossen, insbesondere während der ersten drei Jahre des Aufenthalts in der Schweiz.⁶⁸ Dabei ist bereits jetzt der Anspruch dieser Personengruppe auf Sozialhilfe bei Invalidität oder im Alter beschränkt, denn Voraussetzung für die Bezugsberechtigung ist der Nachweis, dass sie vor der Antragstellung zehn Jahre lang ununterbrochen in der Schweiz gelebt haben (Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur AHV/IV vom 6.10.2006, Art. 5).

Auch das Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht von 2014 verknüpft, einfach in umgekehrter Form, «Zugehörigkeitskapital» und Anspruch auf Sozialhilfe. Die zugehörige Verordnung schreibt nämlich in Artikel 7 fest: «Wer in den drei Jahren unmittelbar vor der Gesuchstellung oder während des Einbürgerungs-

verfahrens Sozialhilfe bezieht, erfüllt nicht das Erfordernis der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder des Erwerbs von Bildung, ausser die bezogene Sozialhilfe wird vollständig zurückerstattet.» Der Ausschluss Sozialhilfebeziehender von der Einbürgerung unterminiert andererseits die politischen Rechte jener, die rechtens Sozialhilfe in Anspruch nehmen. Das erinnert an frühere Zeiten. In manchen Kantonen waren von der Fürsorge Abhängige bis ins 20. Jahrhundert von den politischen Rechten ausgeschlossen (den Ausschluss vom Wahlrecht beendete Art. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17.12.1976).

FAZIT

Die Domopolitik bestimmt heute das europäische Zusammenleben. Mit ihrer pragmatischen Logik bildet sie ein Instrument, das, je nach Opportunität, Menschen eingrenzt oder ausschliesst, obwohl dem Sozialstaat in allen Grundsatzdokumenten universale Geltung zugeschrieben wird. Die soziale Inklusion – aktives und passives Wahlrecht, soziale Rechtsansprüche usw. – hängt ab vom gewährten Aufenthaltsstatus, der Aufenthaltsdauer in einem Land und der Staatsbürgerschaft. Die Benachteiligung gegenüber den «Alteingesessenen» ist in der Regel massiv: Wer im Sinne der Domopolitik dem nationalen «Haus» angehört, hat ein Monopol auf aktives und passives Wahlrecht und verfügt gleichzeitig über die umfanglichsten sozialen Rechtsansprüche

Die dunkle Seite des Sozialstaats kommt zum Vorschein, wenn Menschen aufgrund ihrer Herkunft Sozialleistungen vorenthalten werden, auf die sie angesichts ihrer Gefährdung oder Bedürftigkeit Anspruch haben. Auch die Instrumentalisierung der sozialstaatlichen Einrichtungen zur Regulierung der Migration (Ataç/Rosenberger, 2018), zur Verweigerung von Rechtsansprüchen und zur Stigmatisierung von Personen und deren Ausweisung werfen einen grossen Schatten auf den vermeintlichen Wohlfahrtsstaat. Der Wohlfahrtschauvinismus macht aus Grenzen Orte, «wo für nicht wenige unserer Zeitgenossen die Welt sich auflöst und sich die Globalisierung als Farce entpuppt» (Mbembe 2020: 66 f.).

