

Nichtbezug bei Ausländerinnen und Ausländern

SVSP – Jahrestagung

31. Oktober 2018

Isabelle Steiner

Ausgangslage

Prekarität trotz Bleiberecht? Lebens- und Erwerbslagen bei einer Härtefallbewilligung gemäss Art. 84 Abs. 5 Ausländergesetz (AuG)

Sample:

- Sechs Personen
- Homogen bzgl. Geschlecht
- Heterogen bzgl. Herkunft, Aufenthaltsdauer, Art der Vorläufigen Aufnahme, Besitzdauer der Aufenthaltsbewilligung, Alter und Familienzusammensetzung

Erhebung:

biographisch-narrative Interviews nach Schütze (1976)

Auswertung:

Narrationsanalyse nach Schütze (1981; 1983)

Ausgangslage

- **Vorläufige Aufnahme (F):** Negativer Asylentscheid, als Ersatzmassnahme für unzumutbare, unmögliche oder unzulässige Wegweisung (Wegweisungshindernisse)
- **Aufenthaltsbewilligung (B):** rechtlicher Anspruch auf Prüfung eines Härtefallgesuchs nach 5 Jahren (Art. 84 Abs. 5 AuG); Aufenthaltsbewilligung für Drittstaatenangehörige (Aufenthaltszweck: Erwerbsarbeit): Gültigkeitsdauer jeweils 1 Jahr, keine Bewilligungspflicht für Arbeits- und Wohnortwechsel sowie Auslandsreisen, Zugang zu Sozialversicherungen und ordentlicher Sozialhilfe gewährleistet
- **ZH:** 4'285 Umwandlungen von 2008-2016 (SEM, 2017)

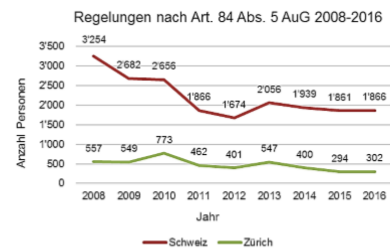


Abbildung 1: Bewegungszahlen zu den Härtefällen nach Art. 84 Abs. 5 AuG (Eigene Darstellung nach SEM, 2017c)

Motive zur Umwandlung

- Bessere berufliche Perspektiven
- Komplikationen bei der Wohnungssuche entkommen:

«Weil, zum Beispiel (räuspert), oder bim Wohnen, wenn eine Formular ausfüllen, es steht auf dem Formular B und C oder Schweizer Pass. Steht kein F (schmunzelt). Und wenn eine F-Ausweis hast... vergessen!» (Jalal, Z. 74-79)
- Abschliessen von Verträgen (z.B. Handy oder Bankkonto)

→ Abhängigkeit von anderen Personen
- Erweiterung der Mobilität
- Etikettierung als Flüchtling loswerden (gesellschaftliche Stigmatisierung)
- Unsicherheit des Aufenthaltsstatus entkommen:

«immer das Problem gsi, blybt oder ist für ein Monat oder isch vom ein Jahr oder zehn Jahre, oder?» (Florim, Z. 89-91)

➤ Aufenthaltsbewilligung B als Strategie zur Rückeroberung von Handlungsmacht

Schweizer Migrations- und Asylpolitik

- Schweiz seit 2. Hälfte 19. Jahrhundert ein **Einwanderungsland** (D'Amato, 2008, S. 177ff.)
- Beginn **Schweizer Asylpolitik** nach dem 2. Weltkrieg Seit 1981 ein **eigenes Rechtsgebiet**, historisch aus dem Ausländerrecht entstanden: zahlreiche Berührungs- und Schnittpunkte (D'Amato, 2008, S. 177ff., Rochel, 2015, S. 27)
(bspw. Rechtsstellung von vorläufig aufgenommenen Personen in Ausländergesetz festgehalten)
- Asylpolitik zunehmend unter Druck: mehrere Gesetzesrevisionen und zunehmend restriktive Anerkennungspraxis (Rochel, 2015, S. 185ff.)
- **Seit 2005**: Schweizer Asylpolitik unter starkem europäischem Einfluss (Rochel, 2015, S. 29)
- **Arbeitsmarkt**: Personen mit Asylstatus als Ersatz für vormalige Gastarbeiter (durch behördliche Arbeitsmarktregulierung) (Rochel, 2015, S. 185ff.)
- **Ziele Migrationspolitik** (SEM, 2017):
 - Schweizer Wohlstand sichern und fördern
 - Verfolgten Schutz gewähren (Weiterführung humanitäre Tradition)
 - Vermittlung des Gefühls von Sicherheit für Einheimische und Zugewanderte

Aufenthaltssteuerung: Die Schweizer Integrationspolitik

- Ab 1990 «**Ausländerintegration**» als staatspolitische Aufgabe
- Freizügigkeitsabkommen EU: Souveränitätsverlust
- Neutralisierung der Dichotomie Schweizer – Ausländer und Etablierung von Integrierten vs. Nicht-Integrierten
- **Kampf gegen fehlbare Ausländer**: individuelle Integrationsdefizite als Gefährdung des gesellschaftlichen Zusammenlebens
- Prinzip des «**Förderns & Forderns**»: Leistungsaktivierung bei gleichzeitiger Responsibilisierung
- **Grad der Integration** zur Steuerung des Aufenthalts

Piñeiro, 2015

Aufenthaltssteuerung: Die Schweizer Integrationspolitik

- vier **Prinzipien**:
 - Respektierung der Grundwerte aus der Bundesverfassung und der rechtsstaatlichen Ordnung
 - Erlernen der gesprochenen Sprache des Wohnortes
 - Auseinandersetzung mit den schweizerischen Lebensbedingungen
 - Willensdemonstration zur wirtschaftlichen Teilnahme und zum Bildungserwerb
- **Sozialhilfeabhängigkeit** oder Straffälligkeit
- Einbürgerung als Belohnung für totale Integration
- Aufenthaltsrechtliche Sanktionen für «Nicht-Integrierte»

Piñeiro, 2015

Integrationspolitik und Aufenthaltssteuerung

„Die Integrationspolitik führt uns einen Ausländer vor, der selbstaktiv und aktivierbar ist, ein autonomes Subjekt, das in der Lage ist, sich selbst interessenmotiviert zu führen, sein Verhalten zu modellieren, um sich in unterschiedlichen Lebenslagen gewinnbringend einzubringen. (...) Die Integrationspolitik hält also gleichzeitig dazu an, Chancen zu nutzen und sich selbst als zu realisierendes Integrationspotential zu verstehen.“

(Piñeiro, 2015, S. 322-323)

Soziale Arbeit

Härtefallbewilligung und Umwandlung von «F zu B»

Verfahren: kantonale Zuständigkeit, mit Zustimmungsverfahren beim SEM

Rechtliche Bestimmungen – Prüfkriterien:

- Grad der Integration:
 - Sprachkenntnisse, Erwerbstätigkeit,
 - Schulden und Sozialhilfe,
 - Straffälligkeit, familiäre Verhältnisse,
- Zumutbarkeit der Rückkehr in den Heimatstaat:
 - Dauer des Aufenthalts, Gesundheit,
 - Soziale Beziehungen im Herkunftsstaat,
 - Eigentum und Sprachkenntnisse

Soziale Arbeit

Bewilligungsverlust

- **Widerrufsgründe gemäss Art. 62 AuG:**
 - Straffälligkeit, Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (u.a. Betreibungen), **Sozialhilfe**
 - Unterschiedliche Bestimmungen für EU-BürgerInnen und Drittstaatenangehörige
 - Abgeschwächte Kriterien für Personen mit einer Niederlassungsbewilligung C
- **Vollzug: Zulässigkeit und Verhältnismässigkeit**
 - Widerruf bei Aufenthaltsbewilligungen B oft über Nicht-Verlängerung
- **Konsequenzen:** Rückstufung auf den F-Ausweis oder Wegweisung ins Herkunftsland
 - Zumutbarkeit einer Wegweisung

Ergebnisse: Prekäre Erwerbsarbeit

- Niedrigqualifizierte Tätigkeiten – tiefe Löhne
- Befristete Arbeitsverhältnisse
- Unregelmässige Arbeitszeiten / Schichtarbeit
- Stundenlohn
- Stehen in Konkurrenz zu Aus- und Weiterbildung
- Abhängigkeit von gutgesinnten Bezugspersonen
- Mangelnde Kenntnisse resp. Durchsetzbarkeit der eigenen Rechte

- **Zielkonflikt:** Rasche Integration in den Arbeitsmarkt zur Verbesserung der aufenthaltsrechtlichen Lage vs. Nachhaltige Qualifizierung
- Arbeitserfahrung zentraler Stellenwert mit kompensierender Funktion
→ Abhängigkeit

Zitate: Prekäre Erwerbsarbeit

«Ich habe auch probiert, eppis machen. Selber zahle und eppis, etwas selber machen. Ich habe auch scho Chef gesprochen: «Bitte...» – «Nein. Wenn du diese Job nicht willst...» wenn du will bleiben und arbeiten (lächelt). Hast du Arbeit! Ja. [...] Isch klar, ja. Konnte ich nüt. Ich habe auch gesucht, eine Kurs, gleiche Tag wo ich frei hab. Keine. Dann hab ich gesagt, ja. Muscht Arbeit.» (Jalal, Z. 1873-1888)

«Keine Human Rights, keine Menschenrecht. Das einfach... einfach ein Kette bindet, du bleiben und arbeiten. Wir wollen zum abwaschen, kochen Mitarbeiter. Unsere [Schweizer] Leute Büro muss schaffen, unsere wirtschaftlich schauen. Du machst das, da bleiben. Das... nicht directly, indirectly sagt. [...] Aber... wie ich kann nicht ohne sprechen, weil ich habe Schmerzen. Nicht ein, zwei Jahre. Meine Leben lange Schmerzen.» (Sasrikumar, Z. 2861-2873)

«Jetzt will ich suchen Arbeit. Ich immer sagen: Bitte, bitte, bitte. Ich hoffe diese Leute gut, ich hoffe diese Leute gut. Weil du bist keine Ahnung, was ist das Leute du gehen nach. [...] aber wenn du habe Ausbildung, du sagen: ich brauche diese Firma, du er klar machen, Internet, was diese Firma machen, wie viele Personen pro Arbeiter. Aber jetzt ich habe keine Choice. [...] Nur einfach muss gehen. Egal ist schwer oder nicht schwierig. Egal gute Leute oder nicht gute Leute. Egal ich kann machen Beten dort, egal ich nicht kann machen.» (Habib, Z. 1352-1378)

Ergebnisse: Aufenthaltsbewilligung B als Sackgasse

- Aufenthaltsbewilligung B als logischer, alternativloser Schritt
- Neue Bewährungsproben und Hürden:
 - (lange zurückliegender) Sozialhilfebezug
 - Krankheit
 - Schulden
 - Fehlende Sprachzertifikate
 - Unzureichend stete Wohndauer

Biographische Brüche werden zur existenziellen Bedrohung

Eingeschränkte Chancen auf dem Arbeitsmarkt

→ **Der Zielkonflikt zwischen Sozialhilfebezug und Stuserhalt wird akut.**

Ergebnisse: Aufenthaltsbewilligung B als Gefährdung

- Bezug von Sozialhilfe als Gefährdung des Aufenthaltsstatus
- Erneute Verunsicherungs- und Ohnmachtserfahrungen
- Institutionell widersprüchliche Situationsbeurteilungen (bspw. hinsichtlich Krankheit) werden zu existenziellen Problemlagen

«Situation ist so: IV sagt Nein, Sozial sagt Ja, aber Migrationsamt Probleme.»

(Sasrikumar, Z. 1553-1554)

- Zusätzliche Verunsicherung durch gegenwärtigen politischen Diskurs
- Disziplinierende Wirkung

Zitate: Aufenthaltsbewilligung B als Gefährdung

«Ich weiss es nicht, (lächelt) Ja, iss, ehm... es ist zu schwierig das...Aber meine Leben ist nicht einfach. Nicht einfach. Ist zu schwierig. Die Leben ist zu schwierig, wenn Sie hat keine Erfahrung, keine Ausbildung, und keine gute Arbeit, und keine gute Bewilligung. Weil meine Bewilligung ist Arbeit, nur Arbeit (lächelt). Das heisst ich weiss es nicht was ist passiert morgen. Aber ich weiss nur heute» (Habib, Z. 688-696)

«B zum Beispiel, sie bleiben zwei, drei Jahre ohne Job mit Sozial und weg das» (Artan, Z. 1012-1014)

«Mit dem B ist Problem, zum Beispiel ja sie keine Arbeit und keine B. Das ist so (verhakt beide Zeigefinger ineinander). Oder du hast arbeitet, hast B. Und hast ein Arbeit und gut integriert kommt C.» (Artan, Z. 1666-1669)

Zitate: Aufenthaltsbewilligung B als Gefährdung

«Dann kommt diese Verlängerung, und... das... war ich... 2015 Sozial aufgehört. Also nicht mehr Sozial, ich habe, diese finanziell... Ich, muss selber leben können, und so. Alles selber. Das heisst, ich habe nachher 80 Prozent Arbeit gefunden, und ooh... ich, schaue ein bitzeli Lebensmittel überall, eine Spende Restaurant holen und so, Resteessen bringen. So lebt mein, meine finanziell und, ehm ausgeben wenig gemacht zum Einkaufen. Und, ehm, so leben, oder. Aber ein bitzeli knapp, ich habe viel Schmerzen, immer wenn Tag, immer schlafen ich. Wenn Arbeit, ich Tag, ganze Tag schlafen, nachher wieder gehen, nachher wieder Arbeit. Wenn Arbeit anfang, die Krankheit, macht ein bitzeli Schmerzen, wenn bewegen, bewegen, nachher wieder besser, weil die Muskulatur, wenn ziehen, das war gut. Dann, dann weiter ich mache sehr gut. Meine Arbeit nehme ich immer Kompliment. Weil, egal wie viele Leute kommen. Ich so moderieren wie muss Programm machen, eigentlich alles, im Kopf. Wenn doppelt so viele Leute kommen, ich sofort Gabel waschen. Ich bin sehr stark. Aber nach dem Arbeit, ich bin eine tote Hose, wieder Schmerzen, Frau kommt massieren, immer stören Kinder, nicht gut schlafen, und... aber diese Tablette bitzeli helfen. Ich kann durchschlafen, aber jetzt diese Tablette auch nüt. Und Schmerzen... mit Schmerzen ich leben, weil die Migrationsamt, muss verlängern meine Visum. Und, finanziell Situation ich muss zum Enden immer ab und zu Vorschuss nehmen. 50 Prozent ich habe jetzt Vertrag, 50 Prozent Arbeit. Und dann wieder ab und zu gehen zum Aushelfen.»

(Sasrikumar, Z. 3367-3401)

Ergebnisse: Weitere Auswirkungen

- Kontinuität struktureller Benachteiligungen auf dem **Wohnungsmarkt**
- Fremdbestimmung in der Sphäre der **Familie**
- Wahrnehmung der **Gesundheit** als zentrales Kapital
- **Sprachliche (Un-)Kenntnis** als zentrale und grundlegende Sphäre von Ohnmachtserfahrungen
- Verunmöglichte Handlungsmacht gegenüber eines eigenen, auf längere Zeit angelegten **biographischen Entwurfs**

Schlussfolgerungen

- Strukturelle und institutionelle Verflechtungen führen zu **prekarisierenden Wechselwirkungen**
- **Möglichkeit eines Widerrufs** oder einer Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung wirkt prekarisierend
 - Verengter Zugang zu Rechten
 - Eingeschränkte Chancen auf Teilhabe an nationalen Sicherungssystemen
 - Allgemein ungesicherte Lebensverhältnisse: kontaminierende Wirkung von Prekarität
- Unsicherheit als dauerhafte **Grundkonstante**

Schlussfolgerungen

- Existenzielle Rolle der (prekären) **Erwerbsarbeit**
 - **Individualisierung** des Aufenthaltsstatus und **Responsabilisierung** durch Statusumwandlung von F zu B
 - Migrationsregime als **Normalisierung von Prekarität**
 - **Absorption der Aufmerksamkeitsleistung** durch unmittelbaren Bewältigungsdruck biographischer Risiken
 - **Erhöhte Verletzlichkeit** durch die Kombination von Position und Handlungsspielräumen
- ⇒ Migrationspolitische Institutionalisierung des Lebenslaufs
- ⇒ Nichtbezug von Sozialhilfe als individuelle Bewältigungsstrategie – herbeigeführt durch strukturelle Umstände

Schlussfolgerungen

- Aufenthaltsstatus als **stratifiziertes System von Rechten** mit Auf- und Abstiegsmöglichkeiten
- **Anreize für Aufstieg**: Sicherheit und Handlungsfähigkeit
- **Sozialhilfeunabhängigkeit** zentrales Kriterium für **Aufstieg**
- **Sozialhilfeabhängigkeit** zentrales Kriterium für **Abstieg**
- **Statuserhalt durch Nichtbezug** und prekäre Arbeit trotz hoher Vulnerabilität
- **Teufelskreis**: Entzug von staatlichen Sicherungs- und Beratungssystemen erhöht Vulnerabilität zusätzlich