

5 Die Praxis kantonaler Migrationsbehörden im Nothilfe-Regime

5.1 Die politische Rationalität kantonaler Migrationsbehörden

Intro: Am Schalter einer kantonalen Migrationsbehörde

Beamtin: »Are you willing to go back to your home country?«

Junger Mann: »No.«

Beamtin: »No. You don't want to go back there?«

Junger Mann: »No.«

Beamtin: »Okay, because we have an organization it is called return advise and they would help you to go back there and book a flight and pay everything.«

Er schüttelt, glaube ich, den Kopf.

Beamtin: »No. Okay, so you have just to know it is really important that you know that you are really illegally here in Switzerland right now. Because your N-Ausweis isn't valid anymore ... You know that?«

Er nickt.

Beamtin: »Okay, because if Police will control you, they will see on the N-Ausweis that you are really illegally here and it is possible that they take you with them for a few nights, okay? You just have to know that. But you have just to keep in mind that ähm ... you you don't have any valid documents anymore.«

Junger Mann: »Yeah, yeah.«

Beamtin: »Okay, do you have any questions?«

Junger Mann: »No.«

Beamtin: »No. Then äh, thanks for coming. That's everything I wanted to tell you.«

Junger Mann: »Ok.«

Beamtin: »Thank you.« (Feldbeobachtung und Aufnahme des Gesprächs bei einer kantonalen Migrationsbehörde, Januar 2014)

Die Szene ereignete sich, als ich einen ganzen Tag bei einer kantonalen Migrationsbehörde verbrachte und mit einer Mitarbeiterin zu diesem Ausreisegespräch mitging. Wir stehen hinter dem Schalter. Der junge Mann steht vor dem Schalter, dazwischen Glas, links und rechts jeweils kleine Wände, die uns von weiteren Schaltern trennen. Der junge Mann hat zuvor von der kantonalen Migrationsbehörde einen Brief erhalten, dass er zu diesem Datum und dieser Zeit zu erscheinen habe. Vor dem Schalter ist ein Raum mit Sitzgelegenheiten und Menschen, die warten, bis ihre gezogene Nummer an der Reihe ist. Es herrscht Betrieb, als wir pünktlich auf der anderen Seite des Schalters eintreffen. Die Nummer leuchtet auf. Die Beamtin spricht durch das Mikrofon zum jungen Mann, der langsam auf uns zugekommen ist. Er hat in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt. Dieses wurde eventuell auf die Flüchtlingseigenschaften geprüft und dann abgelehnt. Oder es wurde aufgrund von Papierlosigkeit (Art. 32 Asylgesetz) oder weil der Mann bereits in einem anderen europäischen Land registriert ist (sogenannter Dublinfall), nicht auf das Asylgesuch eingetreten. Nun steht er vor dem Schalter der kantonalen Migrationsbehörde, die auch für den Vollzug zuständig ist. Er muss nach rechtlichen Kriterien die Schweiz verlassen. Im Ausreisegespräch werden ihm die verschiedenen Möglichkeiten, dies zu tun, aufgezeigt.

Dieses Kapitel dreht sich um die von den Behörden bereitgestellten »Optionen« oder um das »*Möglichkeitsfeld*« (Foucault 2005: 256). Es geht mir um die Art und Weise, wie kantonale Behörden mit abgewiesenen Geflüchteten umgehen, um sie zum Verlassen der Schweiz zu bringen. Und es geht mir darum, wie die politische Rationalität der neoliberalen Regierungsweise, die sich bereits in den Diskursen, Dokumenten und Maßnahmen der Bundesbehörden gezeigt hat, in die Praktiken und Herangehensweisen der kantonalen Migrationsbehörden einfließen und diese gestaltet. Ich gehe dem bereitgestellten »Feld der Möglichkeiten« der kantonalen Migrationsbehörden und den damit einhergehenden Implikationen für die Regierungsweise nach.

5.1.1 Das Feld der Möglichkeiten

In der aufgeführten Situation am Schalter einer Migrationsbehörde zählt eine Beamtin dem jungen Mann vor dem Schalter Möglichkeiten auf: Die »freiwillige Rückkehr« mit Finanzierung, prekäre Lebensumstände in verschiedenen

Settings – die im Zuge des Sozialhilfestopps neu etablierten Nothilfestrukturen bzw. ein Leben als Untergetauchter in der Schweiz oder einem anderen europäischen Land – oder Zwangsmaßnahmen. Im Folgenden gehe ich vertiefter auf die Entstehung und Bedeutung dieser aufgeführten »Möglichkeiten« ein.

Die Rückkehrhilfe

Die freiwillige Rückkehr ist für die Vollzugsbehörden ein wichtiges Mittel. Sie erhielt im Zuge des Sozialhilfeausschlusses eine entscheidende Rolle. In den Jahren 2005 und 2006 wurde parallel zur Umsetzung des Entlastungsprogramms 2003, im Zuge dessen der Sozialhilfeausschluss für Personen mit NEE eingeführt wurde, eine Teilrevision des Asylgesetzes lanciert. In diesem Zusammenhang wurde im Parlament und bei den Bundesbehörden die sogenannte »Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen«¹ diskutiert und angepasst. Dabei wurden die Rückkehrberatungen und die individuelle Rückkehrhilfe für abgewiesene Geflüchtete als Vollzugsmaßnahme gestärkt. Sowohl in den Gesprächen mit den kantonalen Behörden wie auch mit den Bundesbehörden wurde immer wieder darauf verwiesen, dass der Sozialhilfeausschluss im Zusammenhang mit der Rückkehrhilfe zu sehen sei (Interview Bundesbehörden Juni 2013; Interview Leiter einer kantonalen Migrationsbehörde, November 2013). So hielt ich bspw. 2011 einen Vortrag an einer Tagung, in dem ich über die Nothilfelerger referierte. In der Diskussion wurde ich von einem anwesenden Bundesbeamten zurechtgewiesen, da ich die Konsequenzen des Sozialhilfestopps ohne die Bemühungen bei der Rückkehrhilfe erläutert hätte.

Die Rückkehrhilfe für abgewiesene Geflüchtete war nicht neu. Bereits im Jahr 1959 eröffneten die Behörden ein Dossier zur »Rückwanderung von Flüchtlingen in ihre ursprüngliche Heimat« in dem sie eine finanzielle Unterstützung für geflüchtete Personen, die in das Herkunftsland zurückkehrten, festschrieben. 1998 wurde die Rückkehrhilfe in die Bestimmungen des Asylgesetzes aufgenommen und seither laufend weiterentwickelt (vgl. Kaser, Schenker 2008: 208). Die Leistungen der individuellen Rückkehrhilfe sind im Asylgesetz vom 26. Juni 1998 festgelegt: die unverbindliche Beratung in der Rückkehrberatungsstelle des Aufenthaltskantons, die Organisation des

1 Bundesrat: »Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (Asylverordnung 2, Asyl IV 2)«, vom 11. August 1999, Stand am 28. März 2006: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19994777/200604010000/142.312.pdf>, [August 2019].

Transports, die Entschädigung der Transportkosten und je nach Land und persönlicher Situation eine Start- oder Wiedereingliederungshilfe im Herkunftsland (vgl. Kaser, Schenker 2008: 210).

Im Zuge der Änderungen der »Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen« waren die aus behördlicher Sicht unbefriedigenden Vollzugsmöglichkeiten ein zentrales Thema, das in einem engen Zusammenhang mit dem Sozialhilfeausschluss stand. So erklärte mir der Leiter einer kantonalen Migrationsbehörde rückblickend:

»Die Kantone haben [damals, SM] intensiv Druck gemacht auf den Bund und haben gesagt, er soll sie mehr unterstützen in diesem Wegweisungsvollzug, er solle die Papiere beschaffen, er solle mit den Staaten Rückübernahmeabkommen abschliessen und so weiter. Und es ist einfach ein Malaise mit diesen so genannten Vollzugspendenzen gewesen. Es hat einmal 17800 Fälle gegeben, die also die Kantone hätten vollziehen sollen und nicht gekonnt haben. 17800 war der Peak.« (Interview mit dem Leiter einer kantonalen Migrationsbehörde, November 2013)²

Weil die Vollzugspendenzen als problematisch angesehen wurden, wurde in der Folge die Rückkehrhilfe in der »Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen« gestärkt. Im Folgenden wird ein Auszug aus dem »Erläuternden Bericht zur Teilrevision der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen und weiteren Verordnungen«, der vom damaligen Bundesamt BFM verfasst wurde, zitiert:

»Die selbstständige Rückreise ist dem polizeilich begleiteten und teureren zwangsweisen Vollzug der Wegweisung vorzuziehen. Um weiterhin in möglichst vielen Fällen eine pflichtgemässe Rückkehr sicherzustellen, rechtfertigt es sich deshalb, mit einem angemessenen erhöhten Reisegeld einen Anreiz zur selbstständigen Rückkehr zu schaffen, wenn Personen keine finanzielle Rückkehrhilfe erhalten, weil sie die ihnen angesetzte Frist zur Ausreise unbenutzt verstreichen lassen und sich der zwangsweise Vollzugs der Wegweisung aus länderspezifischen Gründen als besonders schwierig erweist [...] Die Erhöhung des Reisegeldes [...] wird zwar im Bereich Ausreise zu Mehrkosten führen. Diese werden aber wiederum ausgeglichen durch die kürzere Aufenthaltszeit in der Schweiz und den damit verbundenen geringeren

2 Nach den Angaben des Leiters der kantonalen Behörde war das in den Jahren 2004 oder 2005.

Ausgaben bei der Abgeltung der Sozialhilfekosten. Durch die Förderung der selbstständigen Ausreise können auch Haftkosten gespart werden.«³

Mit der neuen Verordnung wurden die Mittel für die »freiwillige Ausreise« ausgebaut. Dies diente den Behörden jedoch auch zur Legitimation von Verschärfungen in anderen Bereichen. So erklärt mir der Leiter der kantonalen Migrationsbehörde resümierend:

»Von dem her schaue ich das Gesamtsystem an. Und mit diesen ganzen Instrumenten der Rückkehrpolitik oder, die sehr umfassende Rückkehrberatung, wahrscheinlich kein Land in Europa hat das so umfassend, mit der Rückkehrberatung, mit Wiedereingliederungshilfen, mit den Programmen, die man gemacht hat und immer noch weiter macht, zeigt man ja auch eine Alternative zu dieser Nothilfe, zum Leben in so einer Unterkunft, aber auch eine Alternative zum rein zwangsweisen Vollzug, zur Haft und zur polizeilichen Ausschaffung. Also der Staat dünkt es mich, hat heute eine sehr breite Palette.« (Interview mit dem Leiter einer kantonalen Migrationsbehörde, November 2013)

Zwangsmaßnahmen

Die individuelle Rückkehrhilfe stellt aus behördlicher Sicht eine Alternative zum rein zwangsweisen Vollzug, zur Haft und zur polizeilichen Ausschaffung dar. Im Zuge des Sozialhilfeausschlusses wurden aber auch die Zwangsmaßnahmen weiter ausgebaut. Bereits mit dem Entlastungsprogramm wurde im Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) ein neuer Haftgrund eingeführt: Wenn Personen nicht aktiv bei der Beschaffung von Reisepapieren mithelfen, kann nun neu die Ausschaffungshaft verordnet werden (vgl. EP 3003: 5753).

Bei der Asylgesetzrevision, die am 24. September 2006 zur Volksabstimmung gelangte, die also ebenfalls im Jahr 2005 unter Christoph Blocher vorbereitet und dem Parlament vorgelegt wurde, wurde die Ausschaffungshaft

3 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, Bundesamt für Migration: »Erläuternder Bericht zur Teilrevision der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen und zu weiteren Verordnungsänderungen«, 14. September 2005: https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/asylpolitik/050914b_ber-d.pdf, [Juni 2020].

von 12 auf 24 Monate erhöht.⁴ Sie musste dann allerdings nach dem schweizerischen Beitritt zum Schengen-Abkommen und der Übernahme der EU-Rückführungsrichtlinien durch die Schweiz im Jahr 2011 wieder auf 18 Monate reduziert werden. Aktuell sind im Ausländergesetz (AuG, ehemals ANAG) in den Artikeln 73 bis 79 folgende Zwangsmaßnahmen festgehalten: die kurzfristige Festhaltung, die Ein- und Ausgrenzung sowie vier Formen von Administrativhaft. Administrativhaft bedeutet keine Haft aufgrund einer Straftat, sondern es ist eine Haft, die die Wegweisung oder Ausweisung einer Person aus der Schweiz ermöglichen oder deren Untertauchen verhindern soll.⁵ Sie umfasst vier Typen von Haft: Vorbereitungshaft, Ausschaffungshaft zur Sicherstellung der Rückreise oder der Ausschaffung, Ausschaffungshaft aufgrund fehlender Mitwirkung bei der Beschaffung von Reisedokumenten und die Durchsetzungs- oder Beugehaft (vgl. Ioset 2017: 5).⁶ Diese Vollzugsverschärfungen erfolgten zeitgleich wie die Stärkung der Rückkehrhilfe und die Einführung des Sozialhilfeausschlusses. Der leitende Beamte legitimiert die Verschärfung der Zwangsmaßnahmen damit, dass es dazu eine Alternative gäbe. Und so ist es, wie ich im Folgenden erörtere, der selbstverantwortliche Entscheid der betroffenen Personen, wie sie im »Feld der Möglichkeiten« agieren.

5.1.2 Die Anrufung der Selbstverantwortung

Das Ausreisegespräch

Bei den sogenannten Ausreisegesprächen erklären die Behörden den betroffenen Personen ihre weiteren Möglichkeiten. Das Ausreisegespräch erfolgt bei den kantonalen Migrationsbehörden und wird je nach Kanton unterschiedlich gestaltet oder gewichtet. So kann es am Schalter stattfinden, wie im Intro dieses Kapitels dargestellt, oder es findet in den Räumen der kantonalen Behörden statt und dauert länger. Das Ausreisegespräch findet statt, nachdem

4 Staatssekretariat für Migration (SEM): »Teilrevision des AsylG«, letzte Änderung 24.10.2007: https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/gesetzgebung/archiv/teilverv_asylg.html, [August 2019].

5 Humanrights.ch: »Grundsätzliches zur Administrativhaft für Ausländer«, 27.09.2016: <https://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/inneres/strafen/freiheitsentzug/auslaenderrechtliche-administrativhaft>, [Mai 2019].

6 Ioset, Amanda (2017): »Immer mehr Zwangsmassnahmen«, Bulletin Solidarité sans Frontières, März 2017, Nr. 1, S. 5: https://www.sosf.ch/cms/upload/pdf/SOSF-BULLETIN_1-2017_DE_A4WEB.pdf, [Februar 2018].

Asylsuchende einen NEE oder einen negativen Entscheid erhalten haben. Eine weitere leitende Beamtin einer kantonalen Migrationsbehörde schildert mir, wie sie den Vorgeladenen die Möglichkeiten erklärt:

»Es ist wichtig, dass man sie informiert, welche Möglichkeiten sie haben. Eine Möglichkeit ist die Anmeldung bei den Rückkehrberatungsstellen, mit dem Vorteil, dass man selbstständig ausreisen und von einem Projekt der Rückkehrhilfe profitieren kann. Oder wenn jemand sich entscheidet, nicht zu kooperieren, auch dann die Konsequenzen zu zeigen. [...] Wir informieren gerade auch die jungen Männer, was geschieht, wenn sie untertauchen, das ist jedem freigestellt, auch was geschieht, wenn sie zum Beispiel beim Grenzübertritt in Genf erwischt werden, was dann läuft. Einfach die ganze Palette von Vor- und Nachteilen [...] Und dann wird einfach wirklich auf alles hingewiesen, auch auf unkooperatives Verhalten, Zwangsmassnahmen, die man einleiten wird, wie sieht das aus, was heisst das, was heisst das bei einer Familie. Die Gespräche werden protokolliert oder Notizen gemacht, und dann vereinbart man vielleicht eine Frist. Da sagen sie dann vielleicht, doch ist gut: ‚Doch, ist gut, ich gehe.‘ Dann rufen wir gleich nach vorne an in die Rückkehrberatungsstelle und vereinbaren einen Termin, dann geht der Ball dorthin, ist das Case Management dort. [...] Oder dass man bei einer Familie halt auch sagt: ›Gut, überlegt es euch noch einmal, kommt nächste Woche wieder, dann schauen wir wieder weiter. Besprecht es einmal, ja.‹ Wichtig ist, dass die Leute wirklich über alle Möglichkeiten informiert werden, was es halt auch heisst, wenn die Polizei kommt oder wenn sie weiterwandern, illegal, und so weiter.« (Interview mit einer leitenden Beamtin einer kantonalen Migrationsbehörde, Oktober 2014)

Ihre Aufgabe ist es, so diese Beamtin, dass sie den betroffenen Personen alle Informationen gibt und alle Optionen aufzeigt. Zu diesem behördlichen Vorgehen gibt es folgende Aspekte zu bedenken: Erstens wird dabei angenommen, dass alle Optionen für die betroffenen Personen gleich valabel seien. Sie können horizontal nebeneinandergestellt und dann je nach individueller Präferenz abgewogen werden. Es wird ausgeblendet, dass die Optionen unterschiedliche Konsequenzen beinhalten. Das »*Möglichkeitsfeld*« ist gewaltvoll strukturiert (Foucault 2005: 256). Die Behörden vermitteln nicht einfach Informationen. Das Ausreisegespräch hat nicht nur eine informative Funktion, sondern es gestaltet den Vollzug, indem eine Wahl suggeriert wird.

Zweitens wird in den Ausreisegesprächen die Option, die wohl die meisten betroffenen Personen treffen würden – nämlich in der Schweiz zu blei-

ben – nicht aufgeführt. Damit werden die betroffenen Personen, die sich der Ausreise widersetzen, weil sie eigenverantwortlich entschieden haben, hier zu bleiben, kriminalisiert. Wenn die von ihnen gewählte Option nicht von behördlicher Seite als Möglichkeit aufgeführt wird, ist ihr Einsatz für diese in den Augen der Behörden immer widerständig, und die Anwendung von Zwang kann so ebenfalls legitimiert werden.

Und drittens wird bei der Darstellung der »freiwilligen Rückkehr« nicht erwähnt, dass die Rückkehr in das Herkunftsland für die betroffenen Menschen mit Unsicherheit, Angst vor Gewalt und dem Neuaufbau eines Lebens verbunden ist. Die »freiwillige Rückkehr« wird aus behördlicher Sicht als etwas dargestellt, das sicher, vernünftig und die beste Lösung ist. Sie nicht zu wählen, so zeige ich im Folgenden, ist aus Sicht der Behörden verantwortungslos.

»Schlussendlich ist es der Entscheid der Person«

Die leitende Beamtin erklärt mir im Gespräch weiter:

»Für die Sacharbeitenden steht im Vordergrund – jeder Fall ist ja dermassen individuell, von der Geschichte, von der Konstellation – oder ist die Aufgabe, für jede Person die möglichst beste Lösung zu finden, immer im Fokus der Rückkehr [...] Das ist nicht immer der Fall, und es gibt dann eventuell eine Ausschaffung am Schluss. Aber die Herausforderung ist, dass wir noch das Maximum aus dieser Situation herausholen und dass wir es so aufgleisen, dass es für die Person stimmt. Klar, wir diskutieren und setzen immer einen negativen Entscheid um. Aber auch dort hätte diese Person anders entscheiden können. Schlussendlich ist es der Entscheid der Person.« (Interview mit einer leitenden Beamtin einer kantonalen Migrationsbehörde, Oktober 2014)

Die Ausreisegespräche sind Teil des Ausschaffungsprozesses, in dem die betroffenen Personen aktiv eine Rolle einnehmen sollen. Es wird gefordert, dass sie selbstbestimmt und eigenverantwortlich die Kosten und Nutzen der verschiedenen Handlungsoptionen abwägen und kalkulieren und gemeinsam mit den Behörden erarbeiten, welches die »beste Lösung« ist. Und die beste Lösung in der behördlichen Logik ist die, die im Einklang mit den Zielen der Regierung steht. Nach Aussage der Beamtin werden in den Ausreisegesprächen die besten Lösungen für alle gesucht. Diese Argumentation beinhaltet erstens, dass es eine Lösung gibt, die rational und kalkulierend für alle die richtige ist. Zweitens unterliegt dieser Vorstellung zu den Ausreisegesprächen

die Annahme, dass hier die Vollzugsbehörde mit den vom Vollzug betroffenen Personen eine Art gemeinsames Projekt erarbeiten, bei dem am Schluss alle zufrieden sind. Damit wird sowohl der Zwangscharakter des Gesprächs ausgeblendet wie auch die gewaltvollen Aspekte von Ausschaffungsprozessen.

Die Referenz auf die Selbstverantwortung ist nach Michel Foucault ein Aspekt, der die politische Rationalität des Neoliberalismus kennzeichnet. Diese vom Autor herausgearbeitete Regierungsstrategie zeichnet sich dadurch aus, dass staatliche Institutionen durch (indirekte) Techniken Individuen führen, ohne für sie verantwortlich zu sein. Thomas Lemke fasst dies wie folgt zusammen:

»Da die Wahl der Handlungsoptionen innerhalb der neoliberalen Rationalität als Ausdruck eines freien Willens auf der Basis einer selbstbestimmten Entscheidung erscheint, sind die Folgen des Handelns dem Subjekt allein zuzurechnen und von ihm selbst zu verantworten« (Lemke 2000: 9).

Diese Tendenz ist auch in den Aussagen der Beamtin sichtbar. Sie erklärt, dass schlussendlich alles eine Entscheidung der Person sei. Die Konsequenzen der Entscheidungen – allenfalls Zwangsmaßnahmen zu erfahren, ein Leben in den Nothilfestrukturen zu leben oder unterzutauchen – sind den Personen zuzurechnen und nicht den staatlichen Akteuren. Die Aufgabe der Behörden ist es, zu informieren und nach der besten Lösung für alle zu suchen.

Im Grenzfall mit Inkaufnahme der Handlungsunfähigkeit

Behörden arbeiten mit Mitteln, die physischen und auch psychischen Druck und Zwang auf abgewiesene Geflüchtete ausüben. Ich möchte im Folgenden den behördlichen Überlegungen bei der Verwendung von Druck nachgehen. Eine entscheidende Frage bei der behördlichen Praxis besteht darin, wie viel Druck zur Erreichung des gesetzten Ziels wirkungsvoll ist. Denn die Frage »wie viel?« ist bei der Regierungsweise, die mit Anreizen operiert und mit Mitteln arbeitet, die auf die Selbstverantwortlichkeit und Handlungsfähigkeit der betroffenen Personen aufbaut, zentral. Grund dafür ist, dass die behördliche Praxis auf ein Subjekt ausgelegt ist, das im strukturellen (Gewalt-)Rahmen handlungsfähig bleibt und die Entscheidung zur Ausreise trifft. Denn die Regierungsweise, so Foucault,

»stachelt an, gibt ein, lenkt ab, erleichtert oder erschwert, erweitert oder begrenzt, macht mehr oder weniger wahrscheinlich; im Grenzfall nötigt oder verhindert sie vollständig; aber stets handelt es sich um eine Weise des Ein-

wirkens auf ein oder mehrere handelnde Subjekte, und dies, insofern sie handeln oder zum Handeln fähig sind« (Foucault 2005: 256).

Ich werde im Folgenden anhand der behördlichen Überlegungen zur Sachabgabe aufzeigen, wie diese Handlungsfähigkeit im Grenzfall erhalten werden soll, jedoch durch den Umgang der Behörden auch aufs Spiel gesetzt bzw. riskiert wird, dass sie verlustig gehen kann, eine Person also ihrer beraubt wird.

Ich habe mit einer weiteren leitenden Beamtin einer kantonalen Migrationsbehörde ein Interview geführt. Sie sei zuständig für die strategische Ausrichtung der Migrationsbehörde und dies längerfristig, so erklärte sie mir ihre Funktion. Gleichzeitig müsse sie im Rahmen der Regierungsvorhaben und -weisungen das Budget und die Anliegen der Kantonsbehörde koordinieren. Ich hatte im Verlaufe des Interviews eine Diskussion mit ihr über die Sachabgabe in den Nothilfstrukturen. Sachabgabe bedeutet, dass die Personen in der Nothilfe kein Bargeld erhalten, sondern Naturalien (in Form von Essen, Kleidung, Hygieneprodukten). Die Sachabgabe wurde in einigen Kantonen mit dem Sozialhilfeausschluss im Jahr 2004 eingeführt, als die Nothilfstrukturen eingerichtet wurden. Die Diskussion über die Sachabgabe ist entstanden, weil der betreffende Kanton die Sachabgabe in den Anfängen des Sozialhilfeausschlusses eingeführt hat, seine Praxis jedoch geändert hat und neu in den Nothilfslagern Bargeld an die betroffenen Personen ausbezahlt wird.⁷ Die leitende Beamtin erklärte mir die strategischen und taktischen Überlegungen hinter dieser Entscheidung:

»Hier muss man hinterfragen, ob die These richtig ist, dass man Personen, die man stärker abwertet, ob die dann psychologisch dem folgen, was man in der These aufgestellt hat, nämlich dass sie dann keinen Bock mehr haben in dem Land oder in dem Perimeter zu bleiben. Das ist die grosse Frage, die im Raum steht. Also die Leute, die ich immer stärker abwerte, denen ich Leistungen verwehre, wächst da der Anreiz zu gehen oder wächst da der Anreiz

7 Im Jahre 2004 bei der Einführung des Sozialhilfeausschlusses war die Sachabgabe eine Maßnahme, damit sich die betroffenen Personen durch die damit verbundene eingeschränkte Wahlfreiheit und Lebensgestaltung schneller entscheiden, das Land zu verlassen (vgl. SODK 2004). Die Sachabgabepaxis hat sich bei mehreren Kantonen über die Jahre immer wieder verändert, da Sachabgabe ein relativ hoher Aufwand vor allem für die zFOs bedeutet.

einfach apathisch zu bleiben? Und das ist die grosse Frage, die im Hintergrund steht.« (Interview leitende Beamtin einer kantonalen Migrationsbehörde, Juni 2014)

Die leitende Beamtin wirft die Frage auf, ob die betroffenen Personen noch mit Anreizen lenkbar sind. Der bisherigen Praxis der Behörden dieses Kantons lag die Annahme zugrunde, dass sie durch die Sachabgabe, die zu einem kleineren finanziellen Entscheidungsspielraum für die betroffenen Personen führt, den Druck erhöhen können und die Personen dann entweder freiwillig ausreisen werden oder untertauchen. Nun wurde die Praxis neu ausgerichtet und »*die grosse Frage*« anders beantwortet. Die Überlegungen zu dieser neuen Ausrichtung erklärte mir die Beamtin am Beispiel eines Aktienbesitzers:

»Also Aktienbesitzer halten sehr oft zu lang an Aktien fest. Entweder sie verkaufen sie erst, wenn es viel zu spät ist, oder sie halten sie solange, bis sie null Wert ist. Und aus meiner Sicht ist es ähnlich mit Personen, die sich in so einer Phase befinden. Sie bleiben immer und immer länger in der Spirale hängen und können sich nicht mehr eingestehen, dass sie gescheitert sind. Wenn man zum Beispiel in die Zentren geht, sieht man zum Beispiel die Apathie der Leute. Die kann man zum Grossteil nicht mehr zur Ausreise bewegen. Das ist so. [...] Die sind verloren. Und Ziel [der Bargeldauszahlung] ist, dass wenn man Personen keine Sachabgabe mehr gibt, sondern sie auszahlt, dass paradoxerweise ihr Ausreisewille dadurch erhalten bleibt. Weil die Personen, die zu lange in der Sachabgabe sind, die hast du für die Ausreise verloren. Die kannst du auch nicht mehr für die Behörden empfangen. Weil die sind ja völlig vom Schuss, die sind vom Perimeter ganz weit weg. Die sind nur unter ihresgleichen. Die einzige Tätigkeit, die sie wahrscheinlich am Morgen und am Abend machen, ist die Sachabgabe abzuholen, that's it. Und dann sind sie in ihrem Trott. Und die kannst du dann als Behörde nicht mehr erreichen: »Ja krieg die mal zu einem Ausreisegespräch.« [...] Du kannst praktisch keine, wie soll ich sagen, Zwangsmassnahmen mehr anwenden, weil sie schon ganz unten sind. So. Und Personen, die noch ein wenig etwas haben, was sie verlieren könnten, reagieren wahrscheinlich auf Androhung behördlicher Massnahmen anders als Personen, die schon alles verloren haben.« (Interview leitende Beamtin einer kantonalen Migrationsbehörde, Juni 2014)

Die Beamtin vergleicht das Verhalten von Personen in der Nothilfe mit dem Verhalten eines Aktienbesitzers. Der Vergleich zeigt, dass staatliches Vor-

gehen nach dem »Vorbild der Ökonomie« ausgerichtet wird (Foucault 2014a: 144). Die Beamtin hat die Vorstellung, dass bei der Entscheidung zur Ausreise wie bei Kaufüberlegungen rational-ökonomische Kriterien ausschlaggebend sind. Ihren Aussagen unterliegt die Vorstellung eines Subjekts, das rationale – und damit eben auch für viele gültige – Entscheide treffen kann oder muss. Tun dies die Personen nicht, so lassen ihre Aussagen folgern, ist dies ihr eigenes Versagen. Es wird zum einen als Versagen interpretiert, zu lange in der Nothilfe zu verweilen. Zum anderen macht sich die Person zusätzlich schuldig, weil sie sich das eigene Scheitern nicht eingesteht. Es ist Selbstverleugnung, die die Beamtin den betroffenen Personen unterstellt und diese verurteilt sie. Die Apathie, die daraus entsteht, so geht ihre Analyse weiter, ist die Flucht vor sich selbst. Ihr zu entkommen, ist nur möglich, wenn das eigene Scheitern eingestanden wird und die richtigen Konsequenzen daraus gezogen werden. Im Falle der abgewiesenen Geflüchteten in der Nothilfe ist dies, die Schweiz zu verlassen. Die aufgeführten Überlegungen der Beamtin verweisen auf die der neoliberalen Regierungsweise inhärenten Logik der Selbstverantwortlichkeit und Selbstverschuldung der betroffenen Personen. Dabei wirken die Taktiken der Behörden im Bereich der Nothilfe an einem Punkt, an dem der Verlust der Handlungsfähigkeit der betroffenen Menschen zwar nicht erwünscht, aber in Kauf genommen wird.

Aus der Sicht der Beamtin, die die Steuerung des gesamten Unterbringungs- und Vollzugsprozesses zur Aufgabe hat, gilt es, diesen Prozess zu optimieren:

Beamtin: »Ich glaube, dass die Steuerung, die behördliche Steuerung mit überwiegender Wahrscheinlichkeit noch höher gegeben ist, wenn jemand Bargeld hat.« [...]

I: »Glaubst du denn, dass Entscheidungen so rational sind?«

Beamtin: »Nein, sind sie nicht. Aber ein Bewertungskriterium musst du aus bürokratischer Sicht haben, um Entscheidungen zu rechtfertigen. Und die Entscheidung zur Aufgabe der Sachabgabe war, dass wir mit überwiegender Wahrscheinlichkeit bewerten, dass die Sachabgabe suboptimaler ist als die Bargeldauszahlung. [...] Der positive Effekt, den wir uns erwarten, ist, dass die Wahrscheinlichkeit höher ist, dass die Handlungsfähigkeit gesteigert ist und dass sie dann stärker kooperieren, als wenn sie in der Sachabgabe sind. Also, wir versuchen damit, die Ausreiseorganisation zu verbessern.« (Interview leitende Beamtin einer kantonalen Migrationsbehörde, Juni 2014)

Wie aus dem vorliegenden Zitat ersichtlich wird, gilt es aus Sicht der Behörden, die Balance zwischen negativen Anreizen (Zwang) und positiven Anrei-

zen auszutarieren. Diese behördlichen Überlegungen und Strategien lenken Personen an einen Punkt, an dem ihre Handlungsfähigkeit gebrochen werden kann.

5.2 Grenzspektakel: Die ersten Nothilfeler

Ab dem 1. April 2004 musste der Sozialhilfeausschluss umgesetzt werden. Dies war Aufgabe der Kantone und damit der kantonalen Migrationsbehörden in Zusammenarbeit mit den Organisationen, die die Nothilfeler führten. Da die Realisierung der ersten Nothilfestrukturen auf kantonaler Ebene erfolgte, ist eine Heterogenität an Strukturen entstanden (vgl. Kopf 2010: 2; Buchmann; Kohler 2006; Trummer 2008; Sutter 2011; Achermann 2009; Sanchez-Mazas 2011). Die Unterschiede in der Ausarbeitung der Nothilfestrukturen können auf verschiedene Ursachen zurückgeführt werden. Einerseits sind die Migrationsbehörden je nach Kanton unterschiedlich organisiert. So gibt es Kantone, in denen Vollzug und Unterbringung im Asylwesen in getrennten Direktionen angelegt sind. Beispielsweise ist im Kanton Zürich das Asylwesen bei der Sicherheitsdirektion angegliedert, jedoch liegt der Bereich Unterbringung beim Sozialamt, und der Bereich Vollzug ist dem Migrationsamt unterstellt. Im Kanton Bern ist der Bereich Asyl, wenn es sich um Asylsuchende und abgewiesene Geflüchtete handelt, bei der Polizei- und Militärdirektion angesiedelt. Sowohl deren Unterbringung wie auch Vollzug liegen beim Migrationsdienst, welcher in den Bereich Unterbringung und den Bereich Rückkehr gegliedert ist.⁸ Es kommt auch vor, dass die Unterbringung von Personen im Asylbereich wie im Kanton St. Gallen an die Gemeinden übertragen wird. Weiter ist die Asylunterbringung je nach Kanton an unterschiedliche Organisationen wie Hilfswerke (bspw. Heilsarmee Flüchtlingshilfe), private Organisationen (bspw. ORS Service AG) oder andere gemeinnützige Organisationen (bspw. Asylorganisation Zürich AOZ) übertragen worden. Sie fassen ihre Rolle im Asylsystem unterschiedlich auf. Dies betrifft sowohl die Zielsetzungen bei der Unterbringung und der Betreuung abgewiesener Geflüchteter als auch ihr jeweiliges Verhältnis zu den Kantons- und Bundesbehörden. Zudem handelt es sich um Organisationen unterschiedlicher Grö-

8 Polizei- und Militärdirektion (POM): »Organigramm Amt für Migration und Personenstand (MIP)«, letzte Änderung 01.07.2019: <https://www.pom.be.ch/pom/de/index/direktion/organisation/mip/organigramm.html>, [Zugriff August 2019].