

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].

ße, welche auch unterschiedliche Unterbringungszahlen zu bewältigen haben. In gewissen Kantonen sind mehrere Organisationen tätig, in anderen nur eine.

Achermann und Sanchez-Mazas stellen jedoch fest, dass trotz der Unterschiedlichkeit eine einheitliche Zielsetzung wahrnehmbar ist, welche bei der Organisation und dem Aufbau von Nothilfestrukturen im Zuge der Umsetzung des Sozialhilfeausschlusses prägend war (Achermann 2009: 95; Sanchez-Mazas 2011: 78). Achermann beschreibt, dass die ersten zwei Jahre der Umsetzung des Sozialhilfeausschlusses vom Versuch geprägt waren, die Nothilfe möglichst unattraktiv zu gestalten (vgl. ebd.: 95). So eröffnete der Kanton Bern eine Zivilschutzanlage auf dem Jaunpass, der Kanton Genf errichtete ungeheizte, tagsüber geschlossene Baracken. Im ersten Bericht der Schweizerischen Flüchtlingshilfe zu den Nothilfestrukturen ist zu lesen, dass im Kanton Graubünden zu Beginn die halboffene Haftanstalt Realta als Notunterkunft diente. Im Kanton Luzern wurden die Nothilfeberechtigten den Not-schlafstellen (für obdachlose Menschen) zugewiesen. In mehreren Kantonen (Aargau, Solothurn, Genf und Schwyz) blieben die Nothilfelager tagsüber geschlossen (vgl. Buchmann, Kohler 2006; Kopf 2010). Oft sind es (unterirdische) Zivilschutzanlagen oder andere militärische Einrichtungen (Truppenunterkünfte, Baracken etc.), die als Nothilfelager dienen. Die meisten Kantone richteten separate Nothilfestrukturen ein oder definierten isolierte Bereiche in den bestehenden Asylstrukturen. Sogenannt verletzte Personen oder auch Familien mit Kindern wurden mehrheitlich in den bestehenden Asylstrukturen belassen, außer in grösseren Kantonen. Für sie gelten aber meist andere, strengere An- und Abmelderegeln (vgl. Trummer 2008).

Im Folgenden zeige ich vertieft und exemplarisch auf, wie die ersten Nothilfestrukturen von den kantonalen Migrationsbehörden ausgearbeitet und eingerichtet wurden und welche Überlegungen ihrem Vorgehen zugrunde lagen. Ich stütze mich dabei auf Archivmaterialien und Dokumente sowohl des SEM wie auch dreier kantonalen Migrationsbehörden. Zudem habe ich Leiter*innen und Mitarbeiter*innen kantonalen Migrationsbehörden interviewt, welche sich noch an diese Prozesse erinnerten.

Die Einrichtung der Nothilfestrukturen sollten, wie in den theoretischen Ausführungen ausgeführt (siehe Unterkapitel 2.2), ein Zeichen gegenüber den betroffenen Personen sein, damit es für sie spürbar werde, dass sie fortan aus den Asylsozialhilfestrukturen ausgeschlossen sind. Dabei ging es auch um die Glaubwürdigkeit des Asylsystems, weil es aus Sicht der Behörden eine andere Behandlung derer brauchte, die potenziell Asyl erhalten, und derer,

die kein Asyl erhalten (siehe Unterkapitel 4.3). Die ersten Nothilfestrukturen sollten Orte sein, an denen sich diese Unterscheidung zeigen sollte. Sie sind auch Zeichen gegenüber der Bevölkerung: Dort werden nun die »unechten« Flüchtlinge untergebracht, dort manifestiert sich die spezifische Illegalität abgewiesener Geflüchteter und zeigt sich gleichzeitig, wie staatliche Akteure mit der »Illegalität« umgehen. Die ersten Nothilfestrukturen sind Repräsentationen (Hall 2004), es sind, so meine These, Grenzspektakel, die inszeniert und an unterschiedliche Akteure gerichtet sind. Es ist die Inszenierung innerer Grenzen, die als Prozess bei der Einrichtung der ersten Nothilfestrukturen bedeutend ist.

5.2.1 In die Berge mit ihnen

Regierungsrätin Dora Andres, 1998-2006 Leiterin der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern, stand im Juni 2004 auf dem Jaunpass vor einer unterirdischen Zivilschutzanlage und informierte die Medien über die Eröffnung und den Betrieb dieses Lagers für abgewiesene Geflüchtete. Sie nannte es »Zentrum mit Minimalstandards«. ⁹ Der Jaunpass liegt auf 1508 m. ü. M., 7 km von der nächsten Ortschaft entfernt. In einer Medienmitteilung des Regierungsrates des Kantons Bern vom 7. Mai 2004 steht, dass die Unterkunft auf dem Jaunpass gewählt wurde, weil sie abgelegen sei und von den betroffenen Personen als unattraktiv empfunden werde. ¹⁰ Vor der Presse machte die Regierungsrätin noch einmal klar, worum es geht: »Entscheide vollziehen und Missbräuche verhindern.« Dabei geht es um die Trennung der Personen, die mit den Behörden kooperieren, »die sich an unsere Regeln halten und ihre Pflichten im Asylverfahren wahrnehmen« gegenüber den Personen, die »unser System ausnutzen.« Es gelte nun mit Anreizen, die Asylsuchenden dazu zu bewegen, ihre Pflichten wahrzunehmen. Dafür seien die Nothilfestrukturen geeignet. Und dann richtete sich Andres direkt an eine Öffentlichkeit, die anscheinend die bisherige Praxis im Asylbereich als zu wenig repressiv und effizient betrachtete: Andres erklärte, dass der Kanton Bern seit vielen Jahren eine sehr

9 Brand, Christine: »Ab in die Berge mit Asylbewerbern«, Der Bund, 11.05.2004, aufgerufen unter: [humanrights.ch](https://www.humanrights.ch): <https://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/inneres/asyl/nothilfe/nothilfe-asylsuchende-beispiel-kantons-bern>, [September 2018].

10 Schmid, Peter: »Zentrum für abgewiesene Asylbewerber auf dem Jaun eröffnet«, Berner Oberland News, Internetzeitung für das Berner Oberland, 07.06.2004: www.beo-news.ch/bns2004/Mai2004/jaunas12.html, [September 2018].

differenzierte Haltung und Praxis im Asylbereich habe. Und dass »entgegen von Gerüchten, die in der Bevölkerung regelmässig die Runde machen«, bereits die Leistungen für Asylsuchende bescheiden seien. Die nun entstehenden Nothilfestrukturen, so Andres, befänden sich, da sie unter den Leistungen für Asylsuchende zu liegen haben, »am untersten Rahmen des Vorstellbaren.« Das »Zentrum mit Minimalstandards« auf dem Jaunpass solle dies gewährleisten.¹¹

Gisela Basler, Vorsteherin des Kantonalen Amtes für Migration und Personenstand, erläuterte auf der Pressekonferenz, dass die Nothilfe bisher einzelfallweise in den vorhandenen Strukturen gewährt worden sei. Die Zahl der Personen, die sich für die Nothilfe melden, habe jedoch zugenommen. Deshalb solle die Nothilfe in besonderen Strukturen gewährleistet werden. Betrieben werde das Lager von der ORS Service AG. Die Militäranlage in Jaun habe Kojen mit 30 Betten. Man rechne mit einer durchschnittlichen Belegung von 40 Personen pro Tag.¹² Weiter orientierte die Vorsteherin der kantonalen Migrationsbehörde an der Pressekonferenz über die Kosten. So koste ein »Asylbewerber in der Nothilfeunterkunft auf dem Jaunpass 93 Franken pro Tag.« Diese Zahlen verglich sie mit den Kosten in der Strafanstalt Witzwil, in der 207 Franken pro Tag und Person anfallen würden. Der Betrieb sei, so sei es mit dem örtlichen Gemeinderat ausgemacht worden, auf sechs Monate befristet.¹³ In der Zeitung »Der Bund« war zu lesen, wie Regierungsrätin Andres sich das konkret vorstellte:

»Dort gebe es Nahrungsmittel, damit sie sich etwas kochen könnten, eine strenge Hausordnung, eine ›Rayonbeschränkung‹, also ein klar definiertes Gebiet, in dem sich die Abgewiesenen aufhalten dürften, und zwei Personen, die rund um die Uhr dafür sorgen würden, dass Ordnung herrsche.«¹⁴

Dieses Beispiel verdeutlicht, wie die Nothilfestrukturen eingerichtet werden und wofür sie stehen sollten. Das Lager ist so konzipiert, dass sich die Personen, die darin unterkommen müssen, nicht frei bewegen können. Es ist abgelegen und gewährt keinen Kontakt zu den dörflichen Strukturen. Die Präsenz

11 Vgl. ebd.

12 Vgl. ebd.

13 Vgl. ebd.

14 Brand, Christine: »Ab in die Berge mit Asylbewerbern«, Der Bund, 11.05.2004, aufgerufen unter: <https://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/inneres/asyl/nothilfe/nothilfe-asylsuchende-beispiel-kantons-bern>, [September 2018].

der abgewiesenen Geflüchteten wird als Gefahr konstruiert, indem sie in gefängnisähnlichen Unterkünften mit Ein- und Ausgangskontrollen und weit entfernt von der Bevölkerung untergebracht werden. Der Vergleich der Kosten der Nothilfelager mit Gefängnissen ist nicht nur ein Vergleich von Zahlen; er stellt eine Verbindung zwischen den abgewiesenen Geflüchteten in den Nothilfelagern und Gefängnisinsass*innen her. Zudem stellt Andres in ihrer Rede die betroffenen Personen als solche dar, die das System missbrauchen und ausnutzen und sich nicht an die Regeln halten würden. »Illegalität«, ein Zustand, der nicht per se sichtbar ist, wird damit sichtbar in Zusammenhang mit Kriminalität und Missbrauch. Wie theoretisch bereits ausgeführt, sprechen do Mar Castro Varela und Mecheril bei solchen Prozessen von einer Dämonisierung des »Anderen« (siehe Unterkapitel 2.2). Es werden Orte geschaffen, die durch ein Mehr an Sicherheitsstrukturen das Bedrohliche gleichzeitig konstruieren und die Nachricht vermitteln sollen, es kontrollieren zu können. Die Konstruktion der »kriminellen Anderen«, wie ich es für das Nothilfe-Regime konkretisieren würde, ist ein Diskurs zur Legitimierung von Ausgrenzung und Marginalisierung der betroffenen Personen, weil die Sicherheit gewährleistet werden muss, welche durch »die Anderen« bedroht ist (vgl. do Mar Castro Varela, Mecheril 2016: 10). Das zeigt sich durch den spezifischen Bau der Nothilfestrukturen und die Kontrollpraktiken auf dem Jaunpass. Die Eröffnung der unterirdischen Zivilschutzanlage ist demnach ein Grenzspektakel, das den Status »abgewiesene Geflüchtete in der Nothilfe« schärft, also »Illegalität« differentiell produziert und ein Bild davon vermittelt. Gleichzeitig werden dabei die abgewiesenen Geflüchteten auf spezifische Weise sichtbar und der behördliche Umgang mit der konstruierten Personengruppe legitimiert. Sie sind die, die das System missbrauchen. Aus staatlicher Perspektive muss sowohl dieser Missbrauch unterbunden als auch die Sicherheit der Bevölkerung gewährleistet werden.

Das Grenzspektakel hat bei der Nothilfe eine weitere Komponente: Die betroffenen Personen werden unsichtbar gemacht. Gerade zu Beginn war die Ablegenheit der Lokalitäten oder die Tatsache, dass es sich um unterirdische Zivilschutzanlagen handelt, für die Behörden durchaus ein Kriterium. Bis heute sind Lager an abgelegenen Orten mit erschwerter Erreichbarkeit in Betrieb oder werden mit derselben Begründung neu eröffnet (zum Beispiel in Glauenberg OW, Giffers FR oder Valzeina GR). Auch strenge Aus- und Eingangskontrollen tragen zur Unsichtbarkeit bei. Mit dem Grenzspektakel werden die Personen einerseits als »kriminelle Andere« konstruiert, andererseits geht damit zugleich ihre soziale Unsichtbarkeit im öffentlichen Raum

einher. Beide Prozesse, sowohl ihre Konstruktion als »kriminelle Andere« als auch ihre Verdrängung aus dem öffentlichen Raum, führen zu ihrer sozialen Unsichtbarkeit, bei der, wie Axel Honneth ausführt, diese Personen nicht als Gegenüber anerkannt werden (vgl. Honneth 2003).

Besonders eindrücklich wurde mir die Dimension der Unsichtbarmachung bewusst, als ich für ein Gespräch im Rahmen eines Buchprojekts zur Nothilfe Qurban besuchte. Das war 2010, zu einer Zeit, als die Nothilfestrukturen bereits längere Zeit installiert waren. Qurban und ich lernten uns zuvor kennen, als er sich gegen sein abgelehntes Asylgesuch wehrte. Die Unterkunft, in der er sich aufzuhalten hatte, war einige Monate vor meinem Besuch eröffnet worden. Als wir uns dort unterhielten, war der Rekurs gegen die Ablehnung seines Asylgesuchs noch immer hängig. Er war bereits seit drei Jahren in den Nothilfestrukturen untergebracht worden, in mehreren Nothilfslagern, die er jeweils nach einer gewissen Zeit wechseln musste. »Transferieren« nennt sich dieser Vorgang in behördlicher Sprache. Qurban lebte seither am Rande einer Stadt in dieser unterirdischen Zivilschutzanlage, die für Personen mit abgelehntem Asylgesuch genutzt wurde. Dort besuchte ich ihn:

Ich fuhr also in diese Stadt und dann mit dem Bus bis zur Endstation am Waldrand. Dort fragte ich ein paar Jugendliche nach dem Weg zur Unterkunft für Asylsuchende. Ihre Antwort kam prompt. Es sei ganz einfach zu finden, ich müsse hier dem Gehweg folgen und vor dem Wald links abbiegen, dann sei es noch circa 200 Meter weiter und dann gehe es zu meiner Linken einfach »ins Loch« hinab. Das sei die Unterkunft. Ich dankte ihnen und machte mich auf dem Weg. Dieser verlief zuerst entlang einer Sportanlage und dann ein kurzes Stück dem Waldrand folgend, bis er in den Wald einbog. Und es war tatsächlich so, wie es mir die Jugendlichen geschildert hatten. Irgendwann ging ein schmaler betonierter Weg hinunter zum Tor der Zivilschutzanlage. Der Eingang kam plötzlich. Wüsste man es nicht und wären nicht einige Leute, die dort leben mussten, auf der Strasse versammelt und am Reden und Rauchen gewesen, ich hätte den Eingang verpassen können. (Notiz, 2010; vgl. Marti 2012)

Die ethnografische Notiz zeigt, wie der Ort der Unterbringung die Personen unsichtbar macht: Das Zentrum befindet sich am Waldrand, unter der Erde. Qurban erklärte mir, dass man hier unten nie wisse, »ob es Tag oder Nacht sei.« Die Aussage verdeutlicht das Abgeschnittensein von der Welt, nicht nur so-

zial, sondern auch bezüglich der Zeit, der Struktur von Tag und Nacht. Auf dem Weg zur Zivilschutzanlage wie auch bei der Ankunft »im Loch« wird jedoch schnell klar, wer an diesem Ort – unsichtbar – zu leben hat. Es sind jene Personen, die vor dem Eingang ein bisschen Sonne erhaschen. Durch ihre Präsenz an diesem unsichtbaren Ort sind sie unmittelbar erkennbar als »die Anderen«. Nothilfestrukturen sind also gegenüber der Bevölkerung einerseits als Orte der Unsichtbarmachung von Personen und gleichzeitig als spezifische Orte der abgewiesenen Geflüchteten konzipiert. Diese Logik ist den Nothilfestrukturen inhärent und erklärt die behördliche Praxis, welche diese Orte konzipiert, erschafft und verwaltet.

5.2.2 Der Aufbau von Nothilfelagern

Ich werde im Folgenden konkreter darstellen, wie kantonale Migrationsbehörden ab dem 1. April 2004 beim Aufbau der ersten Nothilfestrukturen vorgegangen sind. Dabei gehe ich auf den Aspekt ein, dass die kantonalen Behörden sich bei der Umsetzung des Sozialhilfeausschlusses und dem Aufbau der Nothilfestrukturen einerseits an die betroffenen Personen richten und andererseits an die (imaginierte) Zivilgesellschaft. Auf die Nothilfestrukturen wird wiederum seitens der Zivilbevölkerung und der betroffenen Personen reagiert, was in der Folge die Nothilfestrukturen beeinflusst. Ich werde in diesem Unterkapitel dieses Wechselspiel erläutern. Es ist entscheidend, um die Praxis der involvierten Akteure, deren Interessen und deren verwendete Mittel zu verstehen und zu erklären, weshalb die Nothilfe in dieser Form entstanden ist.

Die Konferenz der Kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) verfasste im März 2004, also zwei Wochen bevor der Sozialhilfeausschluss zur Anwendung kam, »Empfehlungen zur Nothilfe für Personen mit rechtskräftigem Nichteintretensentscheid (NEE)«. Die SODK beschreibt sich auf ihrer Webseite als politisches Koordinationsorgan, »dessen Zweck darin besteht, die Zusammenarbeit der Kantone im Bereich der Sozialpolitik zu fördern sowie die Interessen der Kantone gegenüber dem Bund zu vertreten.«¹⁵ Die Nothilfeempfehlungen dienen vor allem einer Vereinheitlichung der Praxis aus Sicht der Behörden. Ich habe die Empfehlungen bereits in der Einleitung kurz ausgeführt, möchte im Folgenden aber näher darauf eingehen. Ich verstehe die

15 Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK): »Über uns«, ohne: www.sodk.ch/ueber-die-sodk/, [September 2018].

Empfehlungen der SODK als Grundlagenpapier für die Umsetzung der Nothilfestrukturen in den Kantonen. In ihnen lässt sich der offizielle Tenor der Kantone in Bezug auf die Ausgestaltung der Nothilfestrukturen erkennen. So steht auf der ersten Seite der Fassung 2004, dass die Nothilfe für Personen mit einem NEE grundsätzlich von der Asylfürsorge und von der kantonalen Sozialhilfe getrennt konzipiert und betrieben werden solle (vgl. SODK 2004: 1). Zuerst wird auf Artikel 12 der Bundesverfassung Bezug genommen und die Nothilfe als einklagbares Grundrecht definiert, das in der Regel auf Ersuchen der betroffenen Person hin gewährleistet werde und dem Prinzip der Subsidiarität unterliege (vgl. ebd.: 2). Die Nothilfe soll in Form von Sachleistungen erfolgen. Neben der wirtschaftlichen Hilfe können auch Beratungen erfolgen (in Bezug auf die Organisation der Ausreise oder in Fällen von Krankheit oder Behinderung etc.) (vgl. SODK 2004: 4). Auch könne die nötige Beratung aus präventiver Sicht wichtig sein, da jeder Person in jeder Situation eine minimale Perspektive aufgezeigt werden solle (vgl. ebd.: 5).

Weiter schlug die SODK von anderen Personen im Asylbereich getrennte Kollektivunterkünfte vor. Dabei soll es sich um »einfache, praktikable, preisgünstige Lösungen« (SODK 2004: 4) handeln. Nahrungs- und Hygienemittel soll in Naturalleistungen erfolgen, Kleider sollen in Form von Sachleistungen abgegeben und die medizinische Versorgung nach Bedarf eingeleitet werden (vgl. SODK 2004: 4). Nahrung und Hygiene sind im Umfang von acht Franken pro Tag und Person zu gewährleisten. Bei Paaren, Einelternfamilien und anderen Familien mit Kindern seien die Ansätze degressiv festzusetzen. Zwei Personen erhalten 12 Franken, drei Personen 15 Franken, vier Personen 17 Franken und jede weitere Person zusätzlich drei Franken (vgl. SODK 2004: 9). In Bezug auf die Krankenversicherung bestand im Jahr 2004 noch die Devise, dass die Personen nicht versichert werden sollen. Erst wenn Personen mehr als drei bis sechs Monate in der Schweiz verweilen, sei die Aufnahme in die Grundversicherung zu prüfen (vgl. SODK 2004: 5). Die Empfehlungen beziehen sich also auf die grundrechtlichen Bestimmungen, welche aber zu diesem Zeitpunkt in Bezug auf den Artikel 12 der Bundesverfassung noch vage waren und erst durch den Sozialhilfeausschluss geschärft worden sind. Die Formulierung bezieht sich somit nicht nur auf das Recht auf Hilfe in Notlagen an sich, also einer Notsituation, die schnellstmöglich behoben werden soll. Vielmehr zeigen die Empfehlungen eine Logik auf, in der die Nothilfe als Maßnahme konzipiert wird, welche die Ausreise der jeweiligen Personen zum Ziel hat. Die Konzeption der Nothilfestrukturen soll für den Vollzugsprozess wenn nicht dienlich, so zumindest nicht hinderlich sein. Diese Logik hat

den Effekt, dass die Nothilfestrukturen als materialisierte Zeichen oder Orte innerer Grenzziehungen eingerichtet werden, die sowohl für die betroffenen Personen wie auch gegenüber der Öffentlichkeit im Bereich Asyl »Illegalität« darstellen und einen behördlichen Umgang mit der »Illegalität« sichtbar machen.

Wie geschieht dies in den behördlichen Prozessen und welche Nothilfestrukturen entstehen dabei? Im Folgenden gehe ich auf mehrere Gespräche mit Abteilungsleitenden von Migrationsbehörden ein, die mir die Überlegungen und das Vorgehen bei der Errichtung der ersten Nothilfestrukturen schilderten. Ich habe eine leitende Beamtin gefragt, wie sie bei der Umsetzung dieses neuen Regimes am Stichtag im April 2004 vorgegangen seien. Sie erklärte:

»Also wir haben alle betroffenen Personen zu einem klärenden Gespräch eingeladen. Wir haben ihnen gesagt, die Situation ist die, das und das ist entschieden worden, das kommt auf euch zu. Wir haben auch Gruppenanlässe gemacht. Wir haben zum Beispiel alle kamerunischen Frauen eingeladen mit dem Hintergedanken: ›Aha, nicht nur ich bin betroffen, sondern die und die und die auch.‹ Wir haben ihnen das in Gruppenanlässen mit Übersetzer erklärt. Wir haben Einzelgespräche geführt und haben dann gleichzeitig noch einmal versucht, sie darauf hinzuweisen, sie sollen doch jetzt zu den Rückkehrberatungsstellen gehen und von der Rückkehrhilfe profitieren, medizinische Rückkehrhilfe, wenn es notwendig ist, allenfalls von einem der länderspezifischen Programme, die das BFM angeboten hat. So haben wir die Leute schrittweise darauf hingeführt und haben gesagt: Schaut, wir geben euch eine Frist, überlegt es euch, weil der nächste Schritt wird dann eine Ausplatzierung sein und dann eine Umplatzierung in ein [Nothilfelager, SM]. Familien mit schulpflichtigen Kindern, die schon in der zweiten Phase gewohnt haben, haben wir auch dort wohnen lassen, einfach mit dem Hinblick, dass wir natürlich weiter an der Papierbeschaffung und an der Ausreise arbeiten, aber dass wir von dort aus die Ausreise organisieren und sie nicht herausreissen und irgendwo in ein Zentrum platzieren, weil dann hätte man die Kinder doch wieder einschulen müssen. Wir haben das Gefühl gehabt, dass es so effizienter und effektiver ist, mit den Leuten zu arbeiten, weil die Blockade sonst gross gewesen wäre. Was haben wir noch gemacht? Wir haben sie alle schriftlich aus der Asylsozialhilfe ausgeschlossen, haben ihnen ein Datum in Absprache mit dem Leistungsvertragspartner festgesetzt und haben gesagt, wenn sie Nothilfe beantragen wollen, müssen sie da unten bei uns an den Schalter kommen, und dann werden sie in diese [Nothilfelager,

SM] platziert.« (Interview mit einer leitenden Beamtin einer kantonalen Migrationsbehörde, Oktober 2014)

In diesem Zitat wird deutlich, dass die Einführung des Sozialhilfestopps zum Anlass genommen wurde, um Strukturen aufzubauen, welche für die betroffenen Personen ein Zeichen setzen sollen. Der Moment des Ausschlusses aus der Asylsozialhilfe stellt eine Zäsur dar, ein Zeichen, dass die staatlichen Maßnahmen nun strenger werden. Gleichzeitig ist es auch noch einmal ein Moment, in dem den betroffenen Personen, wie im Unterkapitel 5.1 aufgeführt, alle Optionen aufgezeigt wurden, welche es ihnen ermöglichen sollen, sich diesem neuen Regime zu entziehen. Die kantonalen Behörden haben den Sozialhilfeausschluss genutzt, um die neoliberale Regierungsweise, welche auf die Selbstverantwortung der Subjekte zielt, zu verankern. Dazu wurden eigene behördliche Abläufe geschaffen, neue Reglemente erlassen und – wie bereits erwähnt – Nothilfeler errichtet. Die beschriebene kollektive Informationsveranstaltung stellt eine Inszenierung dar, welche den betroffenen Personen vermitteln will, dass sie nicht individuell von der Änderung betroffen sind. Zudem wurde ihnen deutlich gemacht, dass sie sich dieser Änderung entziehen können, wenn sie die Möglichkeit ergreifen, freiwillig das Land zu verlassen. Wenn sie das Land nicht verlassen, dann stellt ebendiese Nothilfe die einzige Option staatlicher Unterstützung dar. Sie müssen diese beantragen und dafür zum Amt kommen. Anschliessend werden sie in ein Nothilfeler platziert. Dieses, so die Konsequenz dieser Vorgehensweise, muss anders sein als die bisherigen Asyllager, um die Kohärenz der Inszenierung aufrecht zu erhalten. In diesen Gesprächen müssen die Nothilfestrukturen als Drohkulisse fungieren. Dabei wird deutlich, wie die Nothilfestrukturen als Grenzspektakel konzipiert sind: Dieses Spektakel soll auf die betroffenen Personen einwirken und sie in ihren Handlungsentscheidungen beeinflussen.

Ich möchte auf die Diskussionen und den Aufbau der ersten Nothilfestrukturen einer weiteren Migrationsbehörde zu sprechen kommen: Diese hat den Fokus darauf gerichtet, den betroffenen Personen gegenüber ein Zeichen der Härte zu setzen, also vor allem eine materielle, physisch und psychisch spürbare Änderung ihrer Situation zu erzielen. Der Grund dafür liegt in der Ansicht der Behörden, dass ohne entsprechende Maßnahmen sich die Personen nicht dazu entschließen würden, das Land zu verlassen. Weiter zeige ich anhand der Schilderungen dieser Behörde, dass die Öffentlichkeit und zivilgesellschaftliche Akteure erstens in den Überlegungen eine Rolle spielten und zweitens konkret die Umsetzung durch Interventionen verändert haben. Der

Aufbau von Nothilfestrukturen ist somit nicht einfach der bestmöglichen Umsetzung des Auftrags geschuldet, sondern die Strukturen richten sich auch an die Öffentlichkeit und sind öffentlich. Der Aufbau dieser neuen Strukturen hat Reaktionen aus der Bevölkerung zur Folge, welche dann wiederum die Konzeption dieser Strukturen beeinflussen. Interne Grenzziehungsprozesse stoßen auf kritische zivilgesellschaftliche Akteure und sind somit Änderungen unterworfen und gestalten sich dadurch spezifisch aus. Verschiedene zivile Akteure beurteilen die Strukturen nicht als Orte, welche die Personen zum Verlassen der Schweiz auffordern sollen, sondern sie stellen den Aspekt der Menschlichkeit, wie ich im folgenden Beispiel aufzeigen kann, in den Fokus. Im Gegensatz zur Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen (SODK) und den kantonalen Behörden bringen zivilgesellschaftliche Akteure diesen Aspekt stärker ein.

Es ist ein Leiter einer kantonalen Migrationsbehörde, der sich an die Anfänge wie folgt erinnerte:

»Bei uns hat sich so eine Art Begeisterung breit gemacht nach dem Motto: Endlich geschieht jetzt mal etwas, weil sie sind ja einfach nicht gegangen. Und da haben wir mit unserem Rechtsempfinden schon Mühe.« (Leiter kantonale Migrationsbehörde, Oktober 2013)

In diesem kurzen Zitat zeigt sich, dass für die kantonalen Behörden eine Vollzugsproblematik vorliegt, der sie durch die entstehenden Nothilfestrukturen begegnen möchten. Sie erhoffen sich durch den Sozialhilfeausschluss, den Vollzug besser durchsetzen zu können:

»Der Bund hat einfach gesagt, wir dürfen denen nichts mehr bieten. Damit es ihnen verleidet. So ist in etwa die Botschaft gewesen. Und wir haben dann in einer Gemeinde eine Unterkunft geschaffen. Der Bund hat sie, ich weiss nicht mehr ob die Bundesrätin auch dabei gewesen ist, angeschaut. Und sie haben gesagt, das ist eigentlich genau, was wir wollen. Also man hat nichts geboten. Man hatte einfach eine absolute Minimaleinrichtung wie eine Art ausgehöhltes Haus und da hatte es noch Betten, und jedes Gefängnis ist besser ausgerüstet gewesen. Es war in der Nähe von A. Da ist die Idee gekommen, bei einem Brainstorming, dass wir am Morgen um 9 Uhr wieder zu machen. Dann laufen die auf B. ins Migrationsamt, melden sich dort, laufen wieder zurück und dann ist es Abend. Dann können sie wieder schlafen gehen. Und das jeden Tag. Und dann ist man bald davon weggekommen, denn Hilfsorganisationen haben gesagt, das könnt ihr nicht machen und so weiter,

und dann haben die Diskussionen angefangen.« (Leiter kantonale Migrationsbehörde, Oktober 2013)

Dieser Plan konnte jedoch nicht umgesetzt werden. Zivilgesellschaftliche Akteure – er nennt konkret Hilfswerke – haben interveniert und die geplanten Strukturen als »unmenschlich« kritisiert. Die Referenz auf die »Unmenschlichkeit« der neuen Strukturen bringt einen neuen Aspekt in den Prozess ein. Die Frage nach der Menschlichkeit ist in der Praxis als Aushandlungs- und Machtprozess zwischen Behörden und zivilgesellschaftlichen Akteuren zu verstehen. Dabei werden grundrechtliche Ansprüche verhandelt, welche in ebendiesem Prozess erst geschärft werden: Auf der einen Seite steht die Frage nach der Ausgestaltung der Nothilfestrukturen und die Vollzugsthematik, auf der anderen Seite steht die Frage nach dem Recht auf ein menschenwürdiges Dasein. Zivilgesellschaftlichen Widerstand gab es auch beim geplanten Vorgehen zur Umsetzung des Sozialhilfeausschlusses:

Beamter: »Also, ich mag mich gut erinnern, Tag XY, ich weiss nicht mehr, welcher Wochentag es gewesen ist, aber wir haben mit der Polizei abgemacht, dass wir am Morgen um 5 Uhr in diese Unterkünfte gehen und die Leute alle einpacken, die Ausreisepflichtigen. Das konnten wir natürlich nicht unter Verschluss halten, die Politik hat das auch mitbekommen, denn man hat gewisse Leute informieren müssen, hat aber nicht zu viel informieren dürfen, weil man gewusst hat, sonst geht das schief. Und am Abend vorher hat man das abgeblasen. Weil man gesehen hat, das können wir nicht durchführen, das wird eine Revolution geben in der Bevölkerung, weil das ist völlig unmenschlich [...] Also wir sind gerüstet gewesen, die am Morgen um 5 Uhr in sämtlichen Unterkünften abzuholen und vorsorglich einzupacken, einfach um denen zu sagen: ›Schau, jetzt ist fertig.««

I: »Und Sie hätten sie dann in eine andere Unterkunft gebracht?«

Beamter: »Wir wollten sie polizeilich umquartieren ja. Das hat dann aber nicht stattgefunden.«

I: »Und dann?«

Beamter: »Es ist dann eher eine ein wenig weiche Version gekommen, und man hat dann versucht, die anders umzuplatzieren.« (Leiter kantonale Migrationsbehörde Oktober 2013)

Hier ist der behördliche Akt erneut als Spektakel in Zusammenarbeit mit staatlichen Ordnungskräften konzipiert, welches auf die anwesenden Bewohner*innen des Asyllagers eine Signalwirkung haben soll. Dabei sind die

betroffenen Personen adressiert, welche in die neugeschaffenen Strukturen transferiert werden sollen. Zudem spricht das Spektakel aber auch eine unmissverständliche Sprache gegenüber den nicht abgewiesenen Geflüchteten, die sich noch im Asylverfahren befinden. Denn auch für sie wird deutlich, was es bedeuten würde, wenn ihr Asylgesuch negativ beurteilt werden würde. Erneut sehen wir im Zitat den Einfluss der imaginierten Öffentlichkeit auf das Handeln der kantonalen Behörde, welche für diese als Vertreterin der »Menschlichkeit« dasteht, die sich für die betroffenen Personen einsetzt.

Auch materielle Begebenheiten haben den Aufbau der Nothilfestrukturen beeinflusst. So hatten die kantonalen Behörden mehrheitlich kaum die finanziellen Mittel oder entsprechende Gebäude zur Verfügung, um neue Nothilfestrukturen aufzubauen. Es handelte sich deshalb mehrheitlich um Umnutzungen von bestehenden Gebäuden und Unterkünften. Wie mir der Beamte erklärte, sei der Bau von Nothilfelagern, die in Bezug auf die Ausreise tatsächlich etwas bewirkt hätten, aufgrund der antizipierten Reaktionen der Bevölkerung, aber auch der zur Verfügung stehenden Mittel nicht umsetzbar gewesen. Seitens der Behörden sei auch die Eröffnung einer unterirdischen »Grossunterkunft« diskutiert worden, ein einziges kantonales Nothilfelerager. Dieses hätte sich dadurch ausgezeichnet, dass es einen einzigen Eingang und Ausgang gehabt hätte. Dadurch hätte die Kontrolle der betroffenen Personen und deren Verhalten in der Schweiz tatsächlich überwacht und gesteuert werden können. Als Referenz nahm er die Bundeseinrichtungen, die sogenannten Empfangszentren an den Grenzen, die größer seien und bessere Kontrollmöglichkeiten bieten würden:

»Das wäre der Idealfall. Und das ist, was uns auch vorschwebte mit den Unterirdischen, aber dann haben wir schon wieder ein rotes Tuch, wenn man von unterirdisch spricht, das ist unmenschlich, wäre aber eine Möglichkeit. Wir haben schon solche Objekte angeschaut in den Anfängen, man kann sagen, es hat eigentlich nur einen Eingang, und es hat eben auch nur einen Ausgang. Und auch, das Handy funktioniert dort unten nicht, weil Kriminalität und so weiter, das sind alles Sachen, die dann halt wieder zum Vorschein kommen, sobald man oberirdisch ist.« (Leiter kantonale Migrationsbehörde, Oktober 2013)

Im Zitat wird wiederum auf zivilgesellschaftliche Akteure referiert, welche die Schaffung von Strukturen verhindert haben, die in der Vollzugslogik der kantonalen Behörden als zielführend beurteilt werden. Weiter zeigt sich in diesem Zitat erneut die Konstruktion der betroffenen Personen als Krimi-

nelle. Mit dieser Stereotypisierung und der Dämonisierung der betroffenen Personen legitimierte der Beamte die von den Behörden gewünschten Kontrollmaßnahmen.

5.2.3 Fragen der Menschlichkeit und Aufwand und Ertrag

Wie der Leiter einer kantonalen Migrationsbehörde bereits angetönt hat, sind es nicht nur zivilgesellschaftliche Akteure, die die Menschlichkeit der Maßnahme thematisieren. Auch innerhalb kantonalen Behörden sind diese Überlegungen präsent. Sie sind gerahmt durch einen Bezug zu globalen Fragen rund um Migrations- und Asylbewegungen und von pragmatischen Überlegungen bezüglich Aufwand und Ertrag. Die bereits zitierte leitende Beamtin einer anderen kantonalen Migrationsbehörde erklärte, dass der große (erhoffte) Effekt des Sozialhilfeausschlusses nicht eingetreten sei:

»Ja, ich denke, die Massnahme an sich hat nicht den gewünschten Effekt erzielt, die grosse Welle von ausreisewütigen Leuten die sich aufgrund dieser Umstellung [...] dazu entschieden haben auszureisen. Ich denke aber auch, es ist korrekt, dass jemand, der im hängigen Verfahren ist, ein bisschen mehr Geld zugute hat als jemand, der im abgeschlossenen Verfahren ist, weil schlussendlich haben diese Personen ein Asylgesuch eingereicht, das Bundesamt für Migration hat es entschieden und abgewiesen, und die Ausreisepflicht besteht.« (Interview mit einer leitenden Beamtin einer kantonalen Migrationsbehörde, Oktober 2014)

Diese Argumentation zeugt vom Glauben an das Recht und die herrschenden Gesetze. In diesem Fall geht es um die Rechtmässigkeit und Glaubwürdigkeit des Asylsystems. So wird der Sozialhilfeausschluss durchgesetzt und aufrechterhalten, auch wenn die Maßnahme aus Behördensicht nicht den erhofften Effekt erzielt hat.

Der zuvor zitierte Leiter einer kantonalen Behörde argumentierte ähnlich, macht aber zusätzlich noch einen Bezug zur Menschlichkeit der Maßnahmen. Seine vielschichtige Haltung zeigt sich in folgendem Zitat:

»Ich habe ganz in den Anfängen mit einzelnen von den Leuten gesprochen, und die haben mir lachend ins Gesicht gesagt: ›Wissen Sie, ihr könnt euer Asylgesetz und eure Gesetze, die ihr im Kanton habt, noch hundert Mal ändern, das ist mir so lang wie breit. Ich kann hier mehr, als wenn ich nach Hause gehe. Weil zu Hause habe ich nichts. Und hier habe ich etwas. Al-

so weshalb soll ich nach Hause gehen?« Und das hat sich bewahrheitet, und das ist wahrscheinlich in allen Kantonen ähnlich. Man kann denen das Leben vielleicht ein bisschen sauer machen, das ist aber für uns auch sehr aufwendig, und auch vom Menschlichen her muss man sich dann schon überlegen, was das soll.« (Leiter kantonale Migrationsbehörde, Oktober 2013)

Der Beamte verwies auf die globalen Ungleichheiten. Im Zitat ist erkennbar, dass aus Vollzugssicht härtere Maßnahmen sinnvoll sein könnten, jedoch nicht gesagt sei, ob diese angesichts der globalen Ungleichheiten etwas bewirken und sich schließlich die Frage nach dem Menschlichen stellt. Unter den gegebenen Umständen seien deshalb Aufwand und Ertrag der eigenen Behörde in den Fokus zu nehmen. Ein Mitarbeiter dieser kantonalen Behörde äußerte sich ähnlich:

»Wir haben gefunden, es bringt uns nichts, wenn wir die alle zwei Wochen oder jeden Monat auf dem Amt haben. Dann marschieren jeden Monat 400 Nasen an, dann haben wir gesagt, wir regen uns nur auf, wenn einfach der Iraner, bei dem man seit Jahren weiss, da kann man nichts machen, wenn der jeden Monat ›Hallo‹ sagen kommt, ›ich bin immer noch da, ihr könnt mir nichts‹. Also dann kann man schon sagen, das straft ihn, aber das straft uns eben auch.« (Mitarbeiter kantonale Migrationsbehörde, Oktober 2013)¹⁶

Der Beamte verweist auf die globalen Umstände, die nicht im Einflussbereich der kantonalen Behörden liegen. So war es zu dieser Zeit nicht möglich, Iraner*innen auszuschaffen, da kein Rückübernahmeabkommen bestand und die iranischen Behörden in ihrem Land keine Personen, die zwangsausgeschafft werden, akzeptierten. In dieser Lage, so die Haltung des Mitarbeiter*innen der kantonalen Behörde, ist die Aufrechterhaltung von behördlichem Druck, aufgrund dessen die betroffenen Personen wöchentlich bei der Behörde zu erscheinen haben, ein zu hoher Aufwand, da die Ausschaffung sowieso nicht vollzogen werden kann.

Ein anderer Amtsleiter zeigt im Gespräch ebenfalls diese Facetten auf. Meine Frage betraf nicht nur die Anfänge, sondern allgemein die Einschätzung der Wirkung des Sozialhilfeausschlusses und der Nothilfestrukturen:

»Ich persönlich finde es realistisch betrachtet, so wie es jetzt organisiert ist, ich kann nicht jeden Kanton beurteilen, hier in [unserem Kanton, SM] finde

16 Die Einstellung der Migrationsbehörden ist diesbezüglich kantonal unterschiedlich.

ich, ist es adäquat organisiert. Ich persönlich finde, es ist letztlich unbefriedigend, aber wahrscheinlich eine realistische Möglichkeit, damit umzugehen. Und man wird ja die Probleme nicht einfach lösen, sondern man kann besser oder schlechter damit umgehen. Und sofern die Rahmenbedingungen so sind, dass wir eine Armutsmigration haben in dieser klassischen Asylmigration und sich das vermischt [...] und der Asylweg vor allem ein Weg ist, weil andere Wege verschlossen sind und auch verschlossen sein müssen, muss die Anwesenheit in einem solchen Land endlich sein. Also braucht es irgendwelche Regularisierungen, und so wie das heute organisiert ist, ist es wahrscheinlich vernünftig. Weil vorher hatte man auf einem relativ hohen Niveau die Asylfürsorge, da ist es klar, dass der Staat an sich auch sehr widersprüchlich ist. Also wenn er auf der einen Seite die Leute in den Wohnungen lässt und eigentlich spüren lässt, dass alles so weiter geht, ob jetzt da ein Entscheid von Bern kommt oder nicht. Von dem her schaue ich das Gesamtsystem an. [...] Und man muss das Regime immer vergleichen mit dem Regime, das vielleicht Italien hat, wo sich der Staat einfach ausklinkt und sagt, ja gut, dann geht ihr halt zu Caritas oder irgend in eine Kirche oder eben auf die Strasse. Aber das sind jetzt schöne Worte. Es hat natürlich auch damit zu tun, dass wir das gar nicht anders aushalten würden. Alle die, die sagen, man solle die Leute auf die Strasse stellen, das sind die Ersten, die sagen, dass man etwas machen müsse, wenn sie es erleben würden.« (Leiter einer kantonalen Migrationsbehörde, November 2013)

Ähnlich wie in den oben aufgeführten Zitaten wird auch hier deutlich, dass sich die kantonalen Migrationsbehörden ihrer beschränkten Handlungsmacht bewusst sind und sie sich bei der konkreten Ausgestaltung der Nothilfestrukturen sowohl an Fragen nach deren migrationssteuernden Wirkung orientieren als auch an Fragen der Menschlichkeit. Zudem wird deutlich, dass die Migrationsbehörden ihr Handeln in einem globalen Kontext verorten.

Was in der Perspektive der eben zitierten Beamten nicht berücksichtigt wird, ist allerdings die Möglichkeit, dass die verschlossenen Wege nicht per se verschlossen sein müssten. Die staatlichen Regulierungen von Migration mit Visa und Arbeitserlaubnissen, die nur gewisse – für den Kapitalismus nützliche – Arbeitskräfte durch Migration in die europäischen Nationalstaaten kommen lässt, sind postkolonialen wie auch kapitalistischen Logiken unterworfen, die hierarchisierend, selektionierend und diskriminierend wirken (vgl. De Genova 2017; Andersson 2017; Scheel 2017; Mezzadra 2013). Es sind

auch staatliche Vereinbarungen und Regulierungen, die solche Logiken unterstützen oder produzieren; sie könnten allerdings, je nach Kräfteverhältnissen innerhalb von Politik und Bevölkerung, geändert werden. Was ebenfalls nicht als Möglichkeit in Erwägung gezogen wird, sind Anpassungen des Asyl- oder Ausländerrechts, die nicht in die seit den 1990er Jahren restriktivere Richtung gehen (vgl. Unterkapitel 4.2), sondern den veränderten globalen Migrationsbewegungen und Migrationsgründen Rechnung tragen.

5.3 Schlussfolgerungen

Ich ging in diesem Kapitel der Frage nach, wie abgewiesene Geflüchtete in den Begegnungen mit den kantonalen Migrationsbehörden gelenkt werden. Es sind zwei Aspekte, die für die Behördenpraxis bestimmend sind: Erstens operiert die behördliche Praxis mit der Bereitstellung von Optionen und sowohl negativen wie auch positiven Anreizen. Zwangsmaßnahmen wie auch die freiwillige Rückkehr mit finanziellen Anreizen stellen solche Optionen dar. Die betroffene Person muss sich aus Behördenlogik zwischen den Möglichkeiten entscheiden und trägt dann auch selber die Verantwortung und die Konsequenzen für den Entscheid. Die behördliche Aufgabe ist also vor allem die getreue Bereitstellung möglichst vieler Informationen über die verschiedenen Optionen und deren Folgen. Die behördliche Sichtweise definiert den Vollzugsprozess als gemeinsame Suche nach der besten Lösung. Diese Praxis generiert ein selbstverantwortliches Subjekt, das durch die Wahl die Konsequenzen zu tragen hat. So wird die staatliche Gewalt von Ausschaffungen auch dadurch legitimiert, dass die Personen auch anders hätten wählen können und nun selbstverschuldet die Zwangsmaßnahmen oder die Ausschaffung über sich ergehen lassen müssen. Zweitens findet die Behördenpraxis auf dem Hintergrund von Wahrscheinlichkeitsberechnungen des Verhaltens rationaler Kosten-Nutzen-Akteure statt. Dabei wird mit physischem wie auch psychischem Druck gearbeitet, der die Handlungsfähigkeit der Menschen erhalten soll, jedoch genug stark ist, dass diese das Land verlassen. Es wird in Kauf genommen, dass die Personen in Apathie verfallen.

Weiter untersuchte ich im vorliegenden Kapitel den Aufbau der ersten Nothilfestrukturen. Der Sozialhilfeausschluss hatte zur Folge, dass spezifische Orte für abgewiesene Geflüchtete geschaffen wurden. Sie werden kantonal unterschiedlich benannt und sind unterschiedlich ausgestaltet, jedoch in der Ausrichtung ähnlich. Die ersten Nothilfestrukturen materialisieren in-