



Universität
Zürich^{UZH}

GEOGRAPHISCHES INSTITUT

GEO 511 - MASTERARBEIT

Das Nothilferegime für abgewiesene Asylsuchende im Kanton Zürich

Eingereicht durch:

Philipp Arnold

11-713-708

Betreuung:

MSc Ephraim Pörner

Fakultätsvertretung:

Prof. Dr. Ulrike Müller-Böker

23. August 2018

Geographisches Institut, Universität Zürich

Zusammenfassung

Die vorliegende Forschungsarbeit befasst sich mit dem Nothilferegime für abgewiesene Asylsuchende des Kantons Zürich, wobei sich der Fokus auf die jüngsten Verschärfungen des Regimes richtet. Dazu gehört die neue Eingrenzungspraxis, welche seit dem Frühsommer 2016 umgesetzt wird, und das 2017 eingeführte Kontrollregime in den Notunterkünften. Mit der Forschungsarbeit wird die folgende zentrale Forschungsfrage untersucht; welche Regierungspraktiken weist das Nothilferegime des Kantons Zürich auf und welche Rationalitäten liegen dabei zugrunde? Aus den erhobenen Daten liess sich die *Zwangs(im)mobilität* als Aspekt des Nothilferegimes identifizieren. Dieses Phänomen wird anhand der *Zwangsanwesenheit*, den *Zwangsmassnahmen* und der *Widerstandsbewegung gegen die Zwangs(im)mobilität* diskutiert. Im Rahmen der *Zwangsanwesenheit* wird in dieser Forschungsarbeit zunächst auf die Situation in den Notunterkünften eingegangen, wobei argumentiert wird, dass die äusserst prekären Zustände als eine Domopolitik (Darling 2011) des Kantons Zürich verstanden werden kann. Weiter wird diskutiert, wie die Anwesenheitskontrolle, die Auslagerung der Betreuung der Notunterkünfte an die private Firma ORS Service AG, die Polizeikontrollen und -gewalt in den Notunterkünften und die Zwangsdeplatzierungen zu einem Leben in ‚Unruhe‘ in den Notunterkünften beitragen. Als weiteren Aspekt der *Zwangs(im)mobilität* thematisiere ich die *Zwangsmassnahmen* im Ausländergesetz. Dazu gehören die Eingrenzungen (Art. 74 AuG), welche im Kanton Zürich im Rahmen einer neuen Praxis umgesetzt wurden, die kurzfristige Festhaltung (Art. 73 AuG) und die Administrativhaft (Art. 75-78 AuG). Als Reaktion auf die neue Eingrenzungspraxis hat sich eine Widerstandsbewegung etabliert, wobei das Bündnis *Wo Unrecht zu Recht wird* als Teil davon einen Zusammenschluss verschiedener Widerstandsformen bildet, die gegen die Verschärfungen des Regimes ankämpfen. Zu den Widerstandsformen gehört die mobile Rechtsberatung, die Besuchsgruppen, der juristische Widerstand der Anwält*innen und politische Aktionen wie Demonstrationen und Informationsveranstaltungen. Die Widerstandsbewegung folgt dabei der Rationalität, dass im Nothilferegime des Kantons Zürich der Zugang zum Recht systematisch erschwert wird. Die Notunterkünfte werden im Rahmen der Widerstandsbewegung als ‚Lager‘ bezeichnet, um zu verdeutlichen, dass es in diesem Regime nicht um Hilfe in einer Notsituation, sondern um die systematische Isolierung geflüchteter Menschen geht.

Danksagung

An dieser Stelle möchte ich mich herzlichst bei meinem Betreuer Ephraim Pörtner bedanken. Seine Expertise im Bereich Asyl im internationalen sowie im Schweizer Kontext und seine äusserst hilfreiche Unterstützung waren von unschätzbarem Wert für das Gelingen dieser Forschungsarbeit. Mit grossem Interesse begleitete er mich durch den ganzen Prozess dieser Masterarbeit und stand mir stets mit seinem fachlichen Wissen zur Humangeographie und darüber hinaus, insbesondere auch zu den Methoden der empirischen Sozialforschung, zur Seite. Er hatte stets ein offenes Ohr für meine Anliegen. Vielen Dank!

Ich bedanke mich auch herzlichst bei Frau Prof. Dr. Ulrike Müller-Böker für ihre hilfreichen Inputs und ihrer Unterstützung beim Forschungszugang zu den behördlichen Vertretungen.

Ein wichtiger Dank gilt auch meinen Interviewpartner*innen, welche mir aufschlussreiche Einblicke in das Nothilferegime gewährten und so einen wesentlichen Beitrag zu meiner Masterarbeit leisteten.

Ein riesiges Dankeschön geht an Rafa, die mit dem Gegenlesen meiner Arbeit und den äusserst wichtigen Tipps und Anmerkungen einen entscheidenden Schritt meiner Arbeit prägte.

Ein grosser Dank geht auch an meine Familie und Freund*innen für ihre Geduld und Unterstützung, insbesondere meinen Eltern und meinem Bruder Lukas.

Gerne will ich meine Dankbarkeit auch Shona ausdrücken. Sie stand mir durch den ganzen Prozess dieser Forschungsarbeit mit ihren unermüdlichen Ermutigungen, Ermunterungen und insbesondere ihrer eisernen Geduld stets zur Seite.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Forschungsvorhaben und Fragestellung	3
1.2	Aufbau der Arbeit	3
2	Forschungskontext	5
2.1	Abgewiesene Asylsuchende in der Schweiz	5
2.2	Das Ausschaffungsregime im internationalen Kontext	9
2.2.1	Zum Regimebegriff	9
2.2.2	Zum Ausschaffungsregime	10
2.2.3	Zum Internierungsregime	11
2.3	Widerstandsbewegungen im Asylbereich	13
3	Das Analysekonzept der Gouvernamentalität	16
4	Forschungsmethoden	20
4.1	Forschungszugang und Sampling	20
4.2	Porträt des Samplings	22
4.3	Datenerhebung	24
4.3.1	Das episodische Interview	24
4.3.2	Das Experteninterview	25
4.4	Datenauswertung anhand der Argumentativen Diskursanalyse	26
5	Zur Zwangs(im)mobilität des Nothilferegimes	30
5.1	Zwanganwesenheit in der Notunterkunft	33
5.1.1	Die Notunterkünfte des Kantons Zürich	33
5.1.2	Die Regierungstechnologien der Zwanganwesenheit	36
5.1.3	Die Rationalitäten der Zwanganwesenheit	46

5.1.4	Die Rahmung der Zwangsanzwesenheit	49
5.2	Zwangsmassnahmen im AuG	51
5.2.1	Die Regierungstechnologien der Zwangsmassnahmen	51
5.2.2	Die Rationalitäten der Zwangsmassnahmen	60
5.2.3	Die Rahmung der Zwangsmassnahmen	63
5.3	Widerstand gegen die Zwangs(im)mobilität	65
5.3.1	Die Techniken des Widerstands	65
5.3.2	Die Rationalitäten des Widerstands	72
5.3.3	Die Rahmung des Widerstands	79
6	Schlussbetrachtungen	81
A	Rechtsgrundlagen	85
B	Literaturverzeichnis	87
C	Anhang	96

Kapitel 1

Einleitung

Seit dem Jahr 2004 werden Asylsuchende mit einem Nichteintretensentscheid (NEE) von der Sozialhilfe ausgeschlossen. Dieser Sozialhilfestopp wurde laufend ausgeweitet und gilt seit 2008 auch für Asylsuchende, die ein Asylverfahren durchlaufen und einen negativen Asylentscheid (NegE) erhalten haben, und seit 2014 auch für Personen in einem zweiten Asylverfahren, die über den geregelten Status N verfügen (Staatssekretariat für Migration SEM 2017a: 5). Personen mit einem rechtskräftigen Nichteintretens- oder Negativentscheid müssten innerhalb einer gewissen Ausreisefrist die Schweiz verlassen, was in der Praxis in vielen Fällen aus verschiedenen Gründen nicht geschieht, beispielsweise weil die asylsuchende Person keinen Bezug zum Land hat, von dem sie ihre Papiere besitzt (Bolliger & Féraud 2010). Nach Ablauf der Ausreisefrist ist ein zwangsweiser Ausschaffungsvollzug nicht in jedem Fall möglich, zum Beispiel weil kein Rückübernahmeabkommen der Schweiz mit dem Herkunftsland besteht. Verlassen die betroffenen Personen die Schweiz nicht freiwillig, haben sie seit dem Ausschluss aus der Sozialhilfe nur noch Anspruch auf Nothilfe. Diese ist in der Bundesverfassung BV Art. 12 verankert:

«Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.» (BV Art. 12)

Die Zuständigkeit für das Aufkommen der Nothilfe liegt gemäss BV Art. 86 bei den Kantonen. Als Folge dessen fällt die konkrete Ausrichtung der Nothilfe kantonal sehr unterschiedlich aus (Trummer 2008; Sutter 2011). Im Kanton Zürich wird die finanzielle Nothilfe in Form einer Auszahlung von Fr. 8.50 pro Tag für Essen, Hygieneartikel und Kleidung ausgerichtet. Die medizinische Nothilfe erfolgt in Form einer Krankenversicherung und man wird einer Unterkunft zugeteilt (Schiller 2017). Im Kanton Zürich befinden sich momentan ca. 600 Personen in den Nothilfestrukturen, davon leben ca. 350 Personen in einer sogenannten Notunterkunft (NUK). Es gibt momentan vier Notunterkünfte, jeweils eine

in Adliswil, Kemptthal, Urdorf und Rohr. Ende Oktober 2017 wurde die fünfte Notunterkunft in Uster geschlossen (Sicherheitsdirektion 2017b). Die Notunterkunft Urdorf befindet sich in einem Zivilschutzbunker, die Notunterkünfte Adliswil und Rohr in Containergebäuden, die Notunterkunft Kemptthal, auch ‚Hammermühle‘ genannt, in einem alten Haus. Bis auf die Notunterkunft Adliswil befinden sich alle Unterkünfte vom Dorfkern abgelegen. Für die Betreuung der Notunterkünfte ist die private Firma ORS Service AG zuständig (Jirát & Ryser 2017). Welche konkreten Praktiken und Massnahmen zur Umsetzung der Nothilfe angewendet werden, entscheidet im Kanton Zürich die Sicherheitsdirektion, dazu gehörend das Sozialamt und das Migrationsamt, wobei an der Umsetzung weitere Akteur*innen beteiligt sind, zum Beispiel die ORS Service AG und die Polizei.

Seit der Einführung des Nothilferegimes befindet sich dieser im öffentlichen Diskurs. Es gibt Widerstand auf ziviler, politischer und juristischer Ebene, wobei vor allem die Härte des Regimes kritisiert wird. Im Jahre 2011 gab es eine nationale Kampagne von verschiedenen Organisationen, die sich für die Rechte geflüchteter Menschen engagieren, gegen die Nothilfepraxis (Schweizerische Flüchtlingshilfe 2011) und im Jahre 2016 entstand im Kanton Zürich das Bündnis *Wo Unrecht zu Recht wird*, welches sich gegen die Zwangsmassnahmen positioniert, die im Kanton Zürich seit dem Frühsommer 2016 als Teil des Nothilferegimes verschärft angewendet wurden (Wo Unrecht zu Recht wird 2017b). Die Zwangsmassnahmen, verankert im Ausländergesetz AuG Art. 73 - Art. 78, entstanden im Rahmen der „Schliessung des Drogenplatzes Letten“ in der Stadt Zürich im Jahre 1995 (Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement 1995: o.S.) und dienen dem Vollzug einer Ausschaffung. Zu den Zwangsmassnahmen gehören die *Kurzfristige Festhaltung nach Art. 73 AuG*, *Ein- und Ausgrenzungen nach Art. 74 AuG* und die *Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft nach Art. 75-76 AuG*, die als *Administrativhaft* zusammengefasst werden. Seit dem Sommer 2016 wurden im Kanton Zürich vermehrt Eingrenzungen ausgesprochen, welche es den Betroffenen verbietet, die Gemeinde- resp. Bezirksgrenzen zu verlassen.

Vor diesem Hintergrund untersucht die vorliegende Forschungsarbeit das Nothilferegime für abgewiesene Asylsuchende spezifisch des Kantons Zürich, wobei sich der Fokus besonders auf die jüngsten Entwicklungen richtet. Meine empirischen Forschungsdaten erhob ich mittels qualitativer Interviews mit verschiedenen Akteur*innen des Regimes, dazu gehörten Behördenvertreter*innen, Nothilfebeziehende, Aktivist*innen sowie Jurist*innen und wertete sie gemäss der *Argumentativen Diskursanalyse* nach Maarten Hajer (2004) aus. Die Analyse und Diskussion der erhobenen Daten folgt dem Konzept der *Gouvernementalität* (Foucault 2000), wobei das Regime entlang sogenannter *Regierungstechnologien*, deren *Rationalitäten* und *Rahmung* (Behrent 2013; Valverde 2011) untersucht wird.

Aus meinen empirisch erhobenen Daten identifizierte ich die *Zwangs(im)mobilität* als Aspekt des Nothilferegimes des Kantons Zürich. Dieses Phänomen diskutiere ich entlang den Aspekten der *Zwangs-anwesenheit*, der *Zwangsmassnahmen* und der *Widerstandsbewegung gegen die Zwangs(im)mobilität*.

1.1 Forschungsvorhaben und Fragestellung

Zum Thema Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende in der Schweiz gibt es schon einige Studien (Trummer 2008; Achermann 2009; Bolliger & Féraud 2010; Sutter 2011; Sanchez-Mazas 2011), die wenige Jahre nach der Einführung des Sozialhilfestopps 2008 entstanden sind. Meine Forschungsarbeit beschäftigt sich mit den jüngeren Entwicklungen, wobei der Kanton Zürich eine besondere Stellung einnimmt, da sich mit der neuen Eingrenzungspraxis des Zürcher Migrationsamtes verschiedene grundlegende Rechtsfragen öffneten. Mit der vorliegenden Arbeit verfolge ich das Ziel, eine neue Perspektive auf das Regime zu werfen, wobei die Regierungspraktiken und die zugrunde liegenden Rationalitäten des Nothilferegimes im Zentrum stehen.

Ein weitgehend unerforschter Aspekt des Nothilferegimes ist die Widerstandsbewegung. Das Regime und die Regierungspraktiken werden angefochten, was die Regierungsdynamiken bedeutend beeinflussen. Aktuell führte unter anderem der politische und gesellschaftliche Widerstand zur Schliessung der Notunterkunft in Uster, welche in einer unterirdischen Zivilschutzanlage untergebracht war. In dieser Forschungsarbeit gehe ich genauer auf diese Widerstandsbewegung ein und versuche dabei die Techniken und die zugrunde liegenden Rationalitäten dieser Bewegung zu identifizieren. Dieses Forschungsvorhaben führt zu meiner Forschungsfrage, die sich wie folgt stellt:

Welche Regierungspraktiken weist das Nothilferegime des Kantons Zürich auf und welche Rationalitäten liegen dabei zugrunde?

1.2 Aufbau der Arbeit

Als erstes wird im folgenden Kapitel der Forschungskontext vorgestellt, in welchem das vorliegende Forschungsprojekt eingebettet ist. Einerseits trägt meine Forschungsarbeit zur politischen und wissenschaftlichen Debatte um abgewiesene Asylsuchende in der Schweiz bei und andererseits ist sie Teil der internationalen wissenschaftlichen Debatte um die Ausschaffungsregime. Im Rahmen des Forschungskontextes gehe ich zunächst auf den Regimebegriff ein und erläutere weshalb sich dieser für die Beschreibung der Umsetzung der Nothilfe eignet. Danach beschäftige ich mich mit der wissenschaftlichen Literatur zu Ausschaffungsregime und Internierungsregime im Asylbereich. Die Debatte um die Widerstandsbewegungen gegen diese Regime bildet den letzten Teil meines Forschungskontextes.

Darauf folgt das dritte Kapitel, darin skizziere ich das Analysekonzept der *Gouvernementalität*, wobei die Begriffe *Technologie*, *Rationalität* und *Rahmung* eingeführt werden. Entlang dieses Konzepts werden die Analyse und Diskussion meiner erhobenen Daten strukturiert.

Im vierten Kapitel beschreibe ich dann meinen empirischen Forschungsansatz, sowie die angewendeten Forschungsmethoden. Die Datenerhebung erfolgte mittels *Experten-* und *episodischen Interviews* und wurde gemäss der *Argumentativen Diskursanalyse* ausgewertet. Abschliessend gehe ich noch auf die Reflexion meiner verwendeten Methoden ein.

Das fünfte Kapitel bildet den Hauptteil meiner Forschungsarbeit, worin die Ergebnisse meiner erhobenen Daten analysiert und diskutiert werden. Insbesondere gehe ich auf das Phänomen der *Zwangs(im)mobilität* ein, welches ich als zentralen Aspekt des Nothilferegimes identifiziere. Die Zwangs(im)mobilität wird anhand von drei Teilaspekten diskutiert: Die *Zwangsanwesenheit*, wobei es unter anderem um das Kontrollregime in den Notunterkünften geht, umgesetzt durch das kantonale Sozialamt und die ORS Service AG, die *Zwangsmassnahmen im Ausländergesetz AuG*, welche im Rahmen der neuen Eingrenzungspraxis des Migrationsamtes angewendet werden, und die *Widerstandsbewegung gegen die Zwangs(im)mobilität*, wobei ich ins insbesondere auf die Tätigkeiten des Bündnisses *Wo Unrecht zu Recht wird* eingehe.

Die Arbeit endet mit einer Schlussbetrachtung und einem Ausblick für künftige Forschungsarbeiten zu dieser Thematik.

Kapitel 2

Forschungskontext

In diesem Kapitel bespreche ich die wissenschaftlichen Debatten, die den inhaltlichen Rahmen meiner Forschungsarbeit bilden. Der erste Teil erläutert die Literatur zum Thema abgewiesene Asylsuchende und Nothilfe in der Schweiz, der zweite Teil die Literatur zur Ausschaffung und Internierung von Asylsuchenden sowie die dagegen ankämpfenden Widerstandsbewegungen. Letztere bieten meiner Arbeit Anknüpfungspunkte im internationalen Forschungskontext.

2.1 Abgewiesene Asylsuchende in der Schweiz

Seit dem Jahr 2004 werden Asylsuchende mit einem Nichteintretensentscheid (NEE) von der Sozialhilfe ausgeschlossen, seitdem haben sie nur noch Anspruch auf Nothilfe. Dieser Sozialhilfestopp wurde im Rahmen eines Sparmassnahmenpakets des Bundes, des sogenannten Entlastungsprogramms 2003 EP03, umgesetzt (Achermann 2009: 94). Der Sozialhilfestopp wurde im Jahre 2008 auf Asylsuchende ausgeweitet, die ein Asylverfahren durchlaufen und einen negativen Asylentscheid (NegE) erhalten haben. Seit 2014 erhalten auch Personen im Mehrfachgesuch (nach Art. 111c AsylG) gemäss Art. 82 Abs. 2 AsylG auf Gesuch hin nur noch Nothilfe (Staatssekretariat für Migration SEM 2017a: 5). Sowohl für die Betroffenen als auch für die Behörden hatte der Sozialhilfestopp weitreichende Auswirkungen, welche in verschiedenen Studien untersucht wurden.

Im Jahre 2008 verfasste die Juristin Muriel Trummer (2008) im Auftrag der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH eine deskriptive Studie zur kantonalen Umsetzung der Nothilfe. Darin beschäftigte sie sich mit der Ausdehnung des Sozialhilfestopps auf abgewiesene Asylsuchende mit NegE und zeigte auf, dass die Ausrichtung der Nothilfe kantonal sehr unterschiedlich gestaltet wird. Sie betont, dass gemäss dem neuen Gesetz der Ausschluss aus der Sozialhilfe nicht zwingend sei und die Kantone stets die Möglichkeit hätten, von einem Ausschluss abzusehen. Die Autorin nimmt dabei eine kritische Position gegenüber dem

Nothilfesystem ein, indem sie unter anderem darauf aufmerksam macht, dass die Geldleistungen oftmals sehr tief seien und nicht ausreichen, um die Betroffenen vor einer unwürdigen Bettelexistenz zu bewahren, obwohl die Nothilfe gemäss BV Art. 12 dem entgegenwirken soll. Sie sind somit oftmals angewiesen auf die Unterstützung von Solidaritätsnetzwerken. In den meisten Kantonen gibt es zwar notwendige Zusatzleistungen, jedoch ist es für die Betroffenen in der Praxis schwierig, an diese zu kommen. Sie stellt fest, dass der Ausschluss aus der Sozialhilfe auch bei Personen angeordnet wird, die ein ausserordentliches Rechtsmittel eingereicht haben und sich daher legal in der Schweiz aufhalten. Die Unterbringung sei in gewissen Fällen so prekär, dass ein menschenwürdiges Leben unter diesen Bedingungen de facto nicht möglich ist. Sie argumentiert, dass der Ausschluss aus der Sozialhilfe zu schematisch angeordnet und der vorhandene Ermessensspielraum somit nicht genügend ausgeschöpft würde, also „den individuellen Situationen zu wenig Rechnung getragen wird“ (Trummer 2008: 1).

Drei Jahre später verfasste der Politologe Michael Sutter (2011) wiederum im Auftrag der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH ein Update zur Studie von 2008. Er stellte darin fest, dass die kantonalen Unterschiede immer noch bestehen. Für die Betroffenen heisst das, dass nicht etwa die spezifische Situation der Asylsuchenden entscheidend ist, sondern welchem Kanton sie zugeteilt werden. Sowohl auf nationaler Ebene als auch in den meisten Kantonen fehle die Klarheit darüber, welche Personen als besonders verletzlich gelten. Gerade für Menschen, die traumatisiert oder ernsthaft krank sind, bedeute dies, dass sie nur minimale Unterstützungsleistungen erhalten. Die Nothilfebeziehenden werden oftmals in Nothilfezentren untergebracht, wobei diese Unterkünfte selten den grundlegenden Anforderungen genügen. Als Beispiel nennt er dazu die Unterbringung in Zivilschutzbunkern. Der Autor erachtet die Situation um die medizinische Versorgung als besonders problematisch, da gesundheitliche Anliegen oftmals nicht von medizinischem Fachpersonal beurteilt werden, sondern Angestellte der Notunterkünfte darüber entscheiden, wer zum Arzt gehen darf und wer nicht. Er berichtet zudem, dass Personen in die Nothilfe verwiesen werden, obwohl die Papierbeschaffung am Herkunftsland und nicht am Verschulden der asylsuchenden Person scheitert. Auch verbleiben Personen in der Nothilfe, obwohl das Asylverfahren wieder aufgenommen und ein Vollzugsstopp verfügt wurde. Die Möglichkeit beim Bund Härtefallgesuche einzureichen, würde nur von wenigen Kantonen und auch dann nur in wenigen Fällen genutzt. Die zivilgesellschaftliche Unterstützung werde von den Behörden als Störfaktor wahrgenommen und es werden sogar Versuche angestellt, Unterstützer*innen zu kriminalisieren. Aus seinen Untersuchungen zog er das Fazit, dass die nicht vernachlässigbare Anzahl Langzeitbezügler*innen aufzeigt, dass der Sozialhilfestopp nicht die gewünschte Wirkung erzielt hat (Sutter 2011: 23). Langzeitbezug bedeutet, dass eine Person länger als ein Jahr Nothilfe bezieht (Staatssekretariat für Migration SEM 2017a: 22).

Auch Christin Achermann (2009), Professorin für Migration an der Universität Neuchâtel, beschäftigte sich mit der Situation um die Ausdehnung des Sozialhilfestopps. Sie argumentiert, dass die Massnah-

men, welche im Rahmen des Sparpakets EP03 des Bundes umgesetzt wurden, nicht beabsichtigte Folgen hatten. Die Massnahmen verfolgten das Ziel, dass Personen ohne Anspruch auf Asyl das Land schnell wieder verlassen. Mittels Ausdehnung der Nichteintretensgründe, Beschleunigung des Asylverfahrens und Streichung der Sozialhilfe nach einem rechtskräftigen NEE oder NegE sollte die Zahl der Asylsuchenden um 10'000 Personen gesenkt und somit 117 Millionen Franken eingespart werden (Achermann 2009: 94). Achermann (2009: 96f) sieht in der Einführung des Sozialhilfestopps einen „qualitativen Sprung“, weil zwei unabhängige Bereiche aneinandergesetzt wurden: Die Sicherung einer würdigen Existenz und die Migrationskontrolle. Inwiefern die Ziele der Massnahmen erreicht wurden, sei nicht klar zu beantworten. Zwar zieht der Bund vier Jahre nach der Einführung des Sozialhilfestopps eine positive Bilanz, da die Anzahl Asylsuchender rückläufig war und die Mehrheit der Asylsuchenden mit einem Nichteintretensentscheid (NEE) keine Nothilfe bezogen. Doch Achermann (2009: 97f) betont, dass ein Drittel der Asylsuchenden mit NegE und NEE in der Schweiz bleibt und Nothilfe bezieht und ein weiterer Teil untertaucht. Auch bleibe unklar, ob es sich bei den neuen Massnahmen tatsächlich um eine Sparmassnahme handelt, da die neuen Parallelstrukturen sehr kostspielig sind. Zusätzlich führe die neue Kategorie *Nothilfebeziehende**r zu neuen staatlichen Umgangs- und Klassifikationsformen. Das schweizerische System der abgestuften Ausländerkategorien wird so um eine weitere Ebene ergänzt.

Bolliger & Féraud (2010) führten im Auftrag des Bundesamtes für Migration BfM (heutiges SEM) eine Evaluationsstudie durch, wobei sie speziell den Langzeitbezug von Nothilfe untersuchten. Sie stellten fest, dass der Anteil abgewiesener Asylsuchenden mit NegE im Gegensatz zu Asylsuchenden mit NEE in den Nothilfestrukturen bedeutend höher ist (Bolliger & Féraud 2010: 31). Für die Studie wurde methodisch so vorgegangen, dass nur die Sicht der Behörden berücksichtigt wurde. Die Sicht der Nothilfebeziehenden und unterstützenden Organisationen wurde somit nicht miteinbezogen. Die Studie kommt zum Schluss, dass die Kantone das Nothilfesystem als eine aufwändige Parallelstruktur zur Sozialhilfe wahrnehmen (Bolliger & Féraud 2010: 29f). Auch treten bei den Nothilfebeziehenden häufig gesundheitliche Probleme auf, vor allem psychische Erkrankungen (Mueller et al. 2011; Bodenmann et al. 2008: zit. in Bolliger & Féraud 2010: 29). Der Sozialhilfestopp sollte den Aufenthalt in der Schweiz für die Nothilfebeziehenden derart unattraktiv gestalten, dass sie ‚freiwillig‘ ausreisen. Bolliger & Féraud (2010) ziehen jedoch das Fazit, dass „eine nicht zu vernachlässigende Anzahl Weggewiesener teilweise über mehrere Jahre Nothilfe bezieht“ (Bolliger & Féraud 2010: 103).

In der Studie von Efonayi-Mäder et al. (2010) wird das Leben der Sans Papiers in der Schweiz untersucht. Darin wird auch die Situation der Nothilfebeziehenden thematisiert, wobei die Lebensbedingungen der abgewiesenen Asylsuchenden als prekärer als die der erwerbstätigen Sans Papiers eingeschätzt werden. Im Gegenzug sei die Wahrscheinlichkeit eines Härtefalls jedoch höher (Efonayi-Mäder et al. 2010: 9). Die Autor*innen argumentieren, dass sich durch den Status des illegalen Aufenthalts rechtliche Spannungs-

felder öffneten. Abgewiesene Asylsuchende verstossen zwar gegen das Ausländergesetz, jedoch stehen ihnen trotzdem Rechte wie Menschenrechte, Grundrechte und soziale Rechte zu. Efnay-Mäder et al. (2010) schreiben zu dieser Rechtsproblematik: „Diese individuellen Rechte stehen dem Anspruch des souveränen Nationalstaats gegenüber, der mit seiner Migrationspolitik und Ausländergesetzgebung darüber bestimmt, wem Einreise und Aufenthalt gewährt wird. Die Politik der Abriegelung gerät in Widerspruch zu international und national anerkannten Rechtsgrundlagen. In diesem Rechtsgüterkonflikt stellt sich die grundlegende Frage, welcher Seite beziehungsweise welchen Rechten Priorität eingeräumt wird und mit welchen Konsequenzen eine Prioritätensetzung vorgenommen wird. Dabei stellt sich die Frage der Verhältnismässigkeit, wenn zwecks Migrationssteuerung Grundrechte oder soziale Rechte eingeschränkt werden“ (Efnay-Mäder et al. 2010: 36). Die Frage der Verhältnismässigkeit wird auch von Dubacher (2010: 18) aufgeworfen. Sie veröffentlichte einen kritischen Bericht, wobei argumentiert wird, dass bei den Verschärfungen des Asyl- und Ausländergesetzes die Kinderrechte zu wenig berücksichtigt werden. Wie auch Bolliger & Féraud (2010: 29) stellen Efnay-Mäder et al. (2010: 66) fest, dass das Leben in den Nothilfestrukturen, welches jenseits der ‚Normalität‘ stattfindet, zu einer Verschlechterung des psychischen und physischen Gesundheitszustands bis hin zu psychotischen Reaktionen und einer Zunahme von diversen Suchtverhalten führt.

Margarita Sanchez-Mazas (2011), Professorin für Sozialpsychologie an der Universität Genf, hat in Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Mitarbeiter*innen der Universität Genf und dem schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien der Universität Neuchâtel eine umfangliche Studie unter dem Namen *La construction de l'invisibilité* zu den Auswirkungen des Sozialhilfestopps auf verschiedenen Ebenen veröffentlicht. Die Studie wurde noch vor der Ausweitung des Sozialhilfestopps auf abgewiesene Asylsuchende mit NegE begonnen, weshalb zur Untersuchungsgruppe nur Asylsuchende mit NEE gehören. Untersucht wurden auch die Reaktionen der Verantwortlichen und Expert*innen des Asylbereichs auf den Sozialhilfestopp sowie die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen in Bezug auf erhoffte und unvorhergesehene Auswirkungen. Dieser interdisziplinäre Ansatz, welcher nebst den politischen und juristischen Aspekten auch soziologische, historischen und psychologische Faktoren miteinbezieht, erlaubte eine umfassende Analyse der Problematik und umfasst nebst der Behördensicht auch die Perspektive der nothilfebeziehenden Personen (Sanchez-Mazas 2011: 23-54). In der Studie argumentiert Sanchez-Mazas (2011: 268f), dass die Verbindung von Nothilfe und Abschreckung im Nothilferegime problematisch sei, denn die Nothilfe werde dazu instrumentalisiert, die betroffenen Personen zu entmutigen. Dabei können psychosoziale Mechanismen dazu führen, dass unter Druck gesetzte Personen entscheidungsunfähig werden. Dies führe unter anderem dazu, dass Personen eher in solch einer prekären Situation ausharren, statt sich für eine Ausreise zu entscheiden (ebd.: 228). Dies steht im Widerspruch zu der beabsichtigten

Wirkung der verschärften Massnahmen.

Weiter spricht die Autorin von der Entstehung einer „Grauzone tolerierter Illegalität“ (Sanchez-Mazas 2011: 272): Im Nothilfesystem werde eine Art ‚*Status von Personen ohne Status*‘ (ebd.: 272) geschaffen, was zu einer Reihe von Problemen führt. So spricht die Autorin von Kreisen der Absurdität (*cercles d’absurdité*) und von Widersprüchen und Kehrseiten (*effets pervers*), welche durch die Asylpolitik und das System der Nothilfe geschaffen werden (ebd.: 273f). Die Studie zieht das Fazit, dass das institutionelle Handeln des Staates im Bereich der Nothilfe zu einer Entziehung von grundlegenden Mitteln für eine würdige und autonome Existenz der betroffenen Personen führt (ebd.: 275). Dies kreiere eine Abhängigkeit, welche die Nothilfebeziehenden nicht etwa dazu veranlasst das Land zu verlassen, sondern dies vielmehr erschwert. Die Entwicklung der Ausdehnung des Sozialhilfestopps vom Jahre 2008 wird in der Studie jedoch nicht mehr berücksichtigt.

In den Studien zur Nothilfe wird die Rolle der Zwangsmassnahmen, insbesondere der Ein- und Ausgrenzungen, weitgehend vernachlässigt. Auch wird die Rolle des aktivistischen Widerstands gegen das Nothilferegime nicht berücksichtigt, besonders auch die Frage, inwiefern dieser zum rechtlichen Spannungsfeld und dessen Aushandlungen beiträgt. Auf diese Aspekte werde ich im Laufe dieser Arbeit noch eingehen. Im folgenden Abschnitt soll die Literatur zur Ausschaffung und Internierung von Asylsuchenden erörtert werden.

2.2 Das Ausschaffungsregime im internationalen Kontext

Meine Forschungsarbeit knüpft nebst der Debatte um abgewiesene Asylsuchende in der Schweiz auch an wissenschaftliche Debatten im internationalen Kontext an, welche ich im Folgenden erläutern werde. Zunächst werde ich auf den Regimebegriff eingehen, da ich in der vorliegenden Arbeit stets den Begriff des Nothilferegimes verwende. Danach werde ich die wissenschaftlichen Debatten skizzieren, die für meine Forschung von Relevanz sind. Im Zentrum steht dabei die Literatur zu den Ausschaffungsregime, den Internierungsregime und den Widerstandsbewegungen gegen die Asylregime.

2.2.1 Zum Regimebegriff

Für meine Forschung zur Umsetzung der Nothilfe verwende ich die Regimeperspektive, weshalb ich vom Nothilferegime spreche. Der Regimebegriff dient als ein analytisches Instrument, welches sich eignet um „die Konstellation von divergierenden Interessen und Rationalitäten, Scheitern von Instrumentarien, Mechanismen und Institutionen sowie weitreichenden Verschiebungen im öffentlichen Diskurs“ (Tsianos & Kasperek 2015: 11) zu beschreiben und eine Vielzahl von Akteur*innen miteinzubeziehen. Innerhalb

eines Regimes kann angenommen werden, dass sich die Praktiken und die versuchte Einflussnahme der Akteur*innen aufeinander beziehen, jedoch entstehen diese nicht aus einer zentralen Logik. Somit erlaubt die Regimeperspektive die Berücksichtigung einer „Koexistenz unterschiedlicher Regime“ (ebd.: 12). Dies ermöglicht einen „Blick auf die spezifischen Beziehungen zwischen ganz heterogenen Akteuren, Kontexten und Diskursen sowie die durch sie bestimmten Verhandlungszonen“ (ebd.: 16) und erlaubt bei der Anwendung des Regimes als Analyseinstrument eine Aufhebung der „Dichotomie von Agency und Struktur“ (ebd.: 16).

Mit dem Regimebegriff kann ich meine Forschung an die Debatten um die Ausschaffungs- und Internierungsregime anknüpfen. Auch lässt sich die Regimeperspektive gut mit dem Analysekonzept der *Gouvernementalität* verknüpfen, welches von Foucault als ein „*ensemble formed by the institutions, procedures, analyses, and reflections, the calculations and tactics that allow the exercise of this very specific albeit complex form of power*“ (Foucault 1991: 102) beschrieben wird. Die konzeptionelle Nähe zwischen der Regimeperspektive und den an Foucault angelehnten *governmentality studies* widerspiegelt sich insbesondere an der Berücksichtigung der akteursbezogenen Aspekte. Jedoch werden die „gelebten Formen von Abweichung und Dissidenz“ (Tsianos & Kasperek 2015: 14) in der Regimeperspektive aktiv miteinbezogen, während diese in den *governmentality studies* oftmals vernachlässigt werden.

2.2.2 Zum Ausschaffungsregime

Hans-Rudolf Wicker (2010) untersuchte die historischen Entwicklungen der Ausschaffungspraxis in der Schweiz. Er stellte dabei fest, dass es in den letzten 30 Jahren zur Entwicklung eines Migrationsregimes gekommen ist, welches der Idee von ‚Illegalität‘ und der Ausschaffung von Migrant*innen grosse Wichtigkeit verschrieb (Wicker 2010: 225). Sowohl politisch als auch legislativ entwickelte sich laufend die Konstruktion eines ‚Nichtbürgers‘ als Gegenstück zum ‚Bürger‘. Der Autor argumentiert, dass diese ‚Nichtbürger‘, Sans Papier oder ‚Illegale‘ keine homogene Gruppe von Menschen seien und ihre Unterschiedlichkeit auch in ihrer Beziehung zum Schweizer Rechtssystem niederschlage. Auch bei den Ausschaffungspraktiken und der Polizeiarbeit werde „harmonisch genug“ (ebd.: 226) zusammengearbeitet, um mit den ‚unterschiedlichen‘ Sans Papiers auch ‚unterschiedlich‘ umzugehen, also die einen auszu-schaffen und andere nicht. Der Autor spricht von einer „limitierten Toleranz“ (ebd.: 226) gegenüber den Sans Papiers: Wer toleriert wird und wer nicht, wird geprägt durch den Diskurs ‚des/der guten Illegalen‘, welche*r auch ohne Aufenthaltsbewilligung geduldet wird, und ‚des/der schlechten Illegalen‘, welche*r ausgeschafft wird. Der Schweizer Staat besitzt die rechtlichen Mittel, um ‚Illegalität‘ zu bekämpfen und Ausschaffungen umzusetzen. In den letzten 20 Jahren ist die Anzahl illegalisierter Einwanderungen stark angestiegen, wobei Wicker (2010: 234) von einem Widerspruch im Kampf dagegen spricht. Die liberale

Ökonomie sei zwar durchaus bereit und gewillt mit dem Konzept der *freien Bewegung von Arbeitskraft* zu koexistieren, jedoch im Konflikt mit dem Wohlfahrtsstaat. De Genova (2002) thematisiert, wie illegale Migrant*innen als günstige Arbeitskraft in einem globalen Wirtschaftssystem eingesetzt werden. Dabei argumentiert er, dass den Sans Papiers im internationalen Kontext grundlegende Menschenrechte und auch soziale Grundrechte abgesprochen werden und sie sich einer „prekären sozioökonomischen Zwickmühle“ (ebd.: 439) befinden.

Walters (2002: 265) sieht die Möglichkeit einer *Historisierung* und *Entnaturalisierung* der Ausschaffungspraxis, indem man sie in den weiteren Rahmen von politischen und administrativen Praktiken stellt. Er argumentiert, dass die Ausschaffung nicht etwa als eine unangenehme aber notwendige Massnahme im Rahmen einer Migrationspolitik verstanden werden soll, sondern als eine ‚Bürgerschaftstechnologie‘ (Cruikshank 1999) und einer „spezifischen Form von Abschiebung“ (Walters 2002: 267). Der Begriff *Abschiebung* beschreibt üblicherweise die durch eine Staatsmacht ausgeübte Entfernung einer fremden Person aus dem Territorium des Staates. Dies kann ‚freiwillig‘ geschehen, oder unter Drohung oder Anwendung von Gewalt (Goodwin-Gill 1978: 201).

Das Ausschaffungsregime kann als Teil einer nationalen *Abschreckungspolitik* betrachtet werden. Poertner (2017) argumentiert, dass sich die Schweiz in einem Konkurrenzkampf zu anderen europäischen Ländern sieht mit dem Ziel, das unattraktivste Migrationsziel zu sein. Auch in anderen Ländern wie den USA (Hamlin 2012) und Grossbritannien (Hassan 2000) wird eine Abschreckungspolitik angewendet mit dem Ziel, die Anzahl Asylsuchender zu reduzieren. Sanchez-Mazas (2011) argumentiert, dass das Nothilferegime diese abschreckende Wirkung erzielen sollte. Deshalb kann dieses als Teil eines übergeordneten Ausschaffungsregimes verstanden werden.

2.2.3 Zum Internierungsregime

Für meine Forschungsarbeit ist die wissenschaftliche Debatte um die Internierung (*engl. detention*) im Asylsystem von Relevanz. Gemäss Martin & Mitchelson (2009: 459) wird der Prozess der Internierung und Eingrenzung als Forschungsgegenstand der Geographie weitgehend vernachlässigt. Dies sei deshalb erstaunlich, weil die gesellschaftlichen Praktiken der *Immobilisierung* stark mit den Raumtaktiken (*engl. spatial tactics*) zusammenhängen. Diese Taktiken werden angewendet um zu kontrollieren, wie der Raum von Personen, Objekten und deren Bewegungen gebraucht wird (Mountz et al. 2013: 1f). Gill (2009b) beschreibt den Fall Grossbritanniens, wo Migrant*innen einerseits eingeschlossen und andererseits mobil gemacht werden. Dabei argumentiert er, dass die Internierung eine Kombination von Unbewegtheit

(*engl. stillness*) und Mobilität darstellt. In den Internierungszentren bestehe tägliche Unterschreibungs-pflicht, wobei man gleichzeitig einer ungewollten Mobilität ausgesetzt wird. Mittels unangekündigter Kontrollen und Verhaftungen werden Migrant*innen in Hafteinrichtungen transportiert und zwischen den verschiedenen Einrichtungen transferiert. In gewissen Fällen wird zwar eine Unterkunft auf Gemein-deebene gewährt, jedoch fällt die Wahl ohne Mitbestimmung der Betroffenen aus. Man wird gezwungen dorthin zu gehen, wo einem eine Unterkunft zur Verfügung gestellt wird. Die Internierung schliesst dem-zufolge Migrant*innen ein und macht sie gleichzeitig mobil. Gill (2009b: o.S.) argumentiert, dass die Unbewegtheit von den meisten Migrant*innen bevorzugt wird, da in diesem Fall ein Gefühl der Sicher-heit entwickelt werden kann.

McDowell & Wonders (2009) sehen die Gesamtheit der Diskurse, Gesetze und Kontrolltechnologien, zu denen die Internierung gehört, als globale disziplinarische Strategien mit dem Ziel die Mobilitäten der Migration zu steuern und formen. Die Internierung gehört zu diesen Technologien, doch im Gegensatz zu anderen Strategien zur Mobilitätssteuerung existieren hier widersprüchliche Rationalitäten: Mountz et al. (2013) bezeichnen die Migrant*innen in diesem Zusammenhang als „*internierbare*“ (Mountz et al. 2013: 5) Subjekte. Sie argumentieren, dass die Praxis der Internierung in enger Verbindung mit Ausschaf-fung und Ausgrenzung stehe und widersprüchliche Prozesse der Deterritorialisierung (*deterritorializati-on*), Auslagerung (*externalization*) und Verinnerlichung (*internalization*) der Grenzen produziert. Die Internierungspraktiken verbinden dabei die Hoheitsgewalt (*sovereignty*) mit dem *migrant body* (Mountz et al. 2013: 13). Die Landesgrenzen werden im Zuge dessen jenseits des Hoheitsgebiets (*sovereign terri-tory*) verschoben, also sowohl ausserhalb als auch innerhalb der offiziellen Kontrollposten (Mountz et al. 2013: 9). Auch gemäss Coutin (2010) wird diese ‚territoriale Mehrdeutigkeit‘ darin ersichtlich, dass die Migrant*innen sowohl interniert als auch gleichzeitig mobil gemacht werden. Die Mobilmachung wird überwacht und mittels Transfers und Ausschaffungen vollzogen. Es wird also darüber bestimmt, wann und wohin sie sich bewegen. Diese Verschränkung von Bewegung und Internierung widerspiegelt sich am Beispiel Englands in der Namensgebung: Die ‚*detention centers*‘ wurden zu ‚*removal centers*‘ umbenannt (Mountz et al. 2013: 7f). Auch in der Schweiz wird mit dem Begriff ‚Ausschaffungshaft‘ auf diese Mobilmachung verwiesen.

Während die Ausschaffung als die endgültige Bekräftigung einer nationalen Identität gesehen wer-den kann, steht die Internierung für die Drohung einer Ausschaffung, auch wenn man freigelassen wird (Coutin 2010; Khosravi 2009). Internierungspraktiken verstärken also die Grenze zwischen Bürger und Nichtbürger und produzieren Kategorien der Legalität und Illegalität, des Fremden und Nicht-Fremden (Mountz et al. 2013: 9). Simon (1998) weist auf den grundlegenden Unterschied zwischen Inhaftierung

von Asylsuchenden und Kriminellen hin. Zwar ist die Inhaftierung von Nichtbürgern Teil eines allgemeinen Gefängniswesens, jedoch unterscheidet sich diese in bedeutenden Aspekten. Das moderne Gefängnis hat die Aufgabe, die Inhaftierte so zu vollziehen, dass sie ‚fügsam‘ und ‚brauchbar‘ werden. Der Vollzug basiert auf einer Balance zwischen ‚Fürsorge‘ und ‚Rettung‘, was die Häftlinge zu produktiven Bürger*innen in einer Marktwirtschaft disziplinieren soll. Die Inhaftierung von Asylsuchenden funktioniert jedoch im Gegensatz dazu wie eine vormoderne Gefängnisanstalt. Es geht lediglich um Bestrafung oder in den Worten von Khosravi (2009): „*a permanent removal of ‚wasted‘ bodies*“ (Khosravi 2009: 54).

Bevor nun im nächsten Kapitel das angewendete Analysekonzept der Gouvernamentalität vorgestellt wird, soll im nächsten Abschnitt abschliessend noch die Bedeutung von Widerstandsbewegungen gegen das Ausschaffungsregime kurz beleuchtet werden.

2.3 Widerstandsbewegungen im Asylbereich

Die Verschärfungen des Nothilferegimes des Kantons Zürich haben eine politische Widerstandsbewegung hervorgerufen, welche ich in dieser Forschungsarbeit genauer untersuchen werde. Widerstandsbewegungen gegen repressive Asylsysteme gibt es im internationalen Kontext und dienen als Forschungsgegenstand verschiedener Studien. Die verschiedenen aktivistischen Gruppierungen bestehen einerseits aus Migrant*innen und radikalen Aktivist*innen, die eine komplette Reform des Asylsystems und eine Überdenkung der Konzepte wie Grenzen und Bürgerschaft fordern, sowie andererseits aus staatsnahen, nichtreformistischen Organisationen. Die Studie von Gill et al. (2014) beschäftigt sich im Spezifischen mit *irregular migrant and asylum support groups* (MASG) in den USA und Grossbritannien, welche sich zwar nicht offenkundig gegen die politischen Ideologien und Systeme von Grenzkontrollen richten und eine gewisse Staatsnähe pflegen, sich jedoch gegen spezifische Regierungspraktiken einsetzen (ebd.: 379). Sie verfolgen das Ziel, die einflussreichen Organisationen zu verändern, ohne dabei die vorherrschenden Machtbeziehungen zu untergraben (Sparke 2008: 2). Gill (2014: 379) argumentiert, dass die MASGs das System und die Strukturen des Migrationsregimes zwar nicht offenkundig herausfordern, jedoch ‚Taktiken‘ (De Certeau 1984: zit. in Gill et al 2014: 379) verwenden, die ein machtvolles und einflussreiches Mittel darstellen, um ausgrenzende Migrationskontrollen zu konfrontieren. Solche Taktiken seien nicht etwa eine schwache Alternative zu radikalem Aktivismus, sondern als Ergänzung zu verstehen. Gill et al. (2014: 374) verzeichneten in den USA und Grossbritannien in den späten 2000ern eine Welle von Regulierungen, welche das Handeln von Unterstützer*innen irregulärer Migrant*innen kriminalisierte. Auch Fekete (2009) beobachtete eine steigende Anzahl Strafverfolgungen von Personen, die ‚Illegale‘ beherbergen, transportieren oder in einem Arbeitsverhältnis anstellen. Auf die Hinderung bzw. Kriminalisierung aktivistischer Tätigkeiten im Rahmen des Nothilferegimes werde ich in dieser Arbeit näher eingehen.

Nyers (2003) veröffentlichte ein Paper zum Anti-Ausschaffungsaktivismus von Migrant*innen. Er untersuchte, wie die Anti-Ausschaffungskampagnen in die nationale Asylpolitik Kanadas intervenierten (ebd.: 1089f). Er argumentiert, dass der Aktivismus von Sans Papiers eine Art der Bürger*innenschaft kreiert, die Anerkennung und Unterstützung statt Kriminalisierung und Sicherheit fordert (ebd.: 1090). Diese Form von Aktivismus fordert heraus, wer überhaupt die Autorität besitzt zu beschützen und unter welchen Bedingungen (ebd.: 1071). Anti-Ausschaffungsaktivismus gibt es schon eine Weile als bekannte Form von politischer Kampagne gegen die restriktiven Ausgrenzungs- und Einwanderungsstrategien in Westeuropa. Zu den bekannten Widerstandsformen gehören die *sanctuary movements*, Kirchenbesetzungen von Leuten, welchen eine Ausschaffung droht, und Demonstrationen an Flughäfen bei Fluggesellschaften, welche regelmässig Rückkehrflüge im Rahmen einer Ausschaffung vollziehen (Walters 2002: 265). Auch die Autonome Schule Zürich ist nach der Einführung des Sozialhilfestopps für Asylsuchende mit NegE im Jahr 2008 bei der Besetzung der Predigerkirche im Zentrum der Stadt Zürich entstanden (Autonome Schule Zürich 2018). Walters (2002: 266) argumentiert, dass der Anti-Ausschaffungsaktivismus ein einflussreiches Mittel sein kann, um die gesellschaftliche Sicht auf Ausschaffung zu destabilisieren. Sie wird nicht mehr nur als ein unangenehmer Teil eines Flüchtlings- und Immigrationssystem wahrgenommen, sondern als eine Industrie. Es verschiebt die Wahrnehmung von Ausschaffung als ein rein administratives Verfahren hin zum Verständnis eines Systems, welches aus verschiedensten Akteur*innen besteht: Dazu gehören nebst der Polizei und Behörden auch die Fluggesellschaft, wobei die Führungskräfte, Pilot*innen, Steward*essen und Mitpassagiere Teil davon sind. Auch wird aufgezeigt, dass private Firmen mit dieser Form von Leid Geld verdienen. In den Worten von Walters (2002): „*Deportation is business*“ (Walters 2002: 226).

Oliveri (2012) veröffentlichte ein Paper zur aktivistischen Arbeit von Migrant*innen in Italien in den Jahren 2010 und 2011. Darin argumentiert er, dass die aktivistische Arbeit der Migrant*innen zwar nicht überschätzt werden sollten, was die unmittelbare Verbesserung der materiellen und rechtlichen Situation betrifft (im Falle seiner Untersuchung im italienischen Rosarno wurde die Situation sogar verschlechtert), jedoch diese *acts of citizenship* eine wichtige Rolle in der Neudefinierung von Grenzen und Bürgerschaft spielen. Indem die Migrant*innen aktiven Anspruch auf ihre Rechte und Pflichten erheben, wird auch dem paternalistischen Bild von Migrant*innen als passive Opfer entgegengetreten. Dabei beruht die angestrebte Bürgerschaft auf Solidarität und fordert die ‚nationale‘ Bürgerschaft heraus, welche durch ausschliessende und kompetitive Eigenschaften ausgezeichnet wird (Oliveri 2012: 803f).

Im Rahmen dieser Forschungsarbeit diskutiere ich, wie die aktivistische Arbeit die Konzeption des Nothilferegimes im öffentlichen Diskurs mitprägt. Zusätzlich werden durch die Widerstandsbewegung

juristische Fragestellungen aufgeworfen, welche ich im Kapitel 5 besprechen werde. Als nächstes folgt das Kapitel 3 in dem das Analysekonzept der Gouvernamentalität vorgestellt wird.

Kapitel 3

Das Analysekonzept der Gouvernementalität

Mein Forschungsansatz folgt dem das Konzept der Gouvernementalität. Dieses Konzept wurde vom französischen Philosophen Michel Foucault in den Jahren 1976-78 im Rahmen der *Collège de France* Vorlesungen erstmals erwähnt. Der Begriff ‚Gouvernementalität‘ (franz. *la gouvernementalité*) ist ein Neologismus, welches sich aus den Begriffen *Regieren* (franz. *gouverner*) und *Denkweise* (franz. *mentalité*) zusammensetzt. Der Terminus deutet folglich auf das Wechselspiel von Machttechniken und Wissensformen hin (Lemke 2000). Von Foucault selbst wurde dieses Konzept jedoch nur wage skizziert und in unterschiedlicher Art und Weise verwendet (Dean 1999: Kap.1). Eine seiner Beschreibungen dazu lautet folgendermassen: „Mit diesem Wort ‚Gouvernementalität‘ ist dreierlei gemeint. Unter ‚Gouvernementalität‘ verstehe ich die Gesamtheit, gebildet aus den Institutionen, den Verfahren, Analysen und Reflexionen, den Berechnungen und den Taktiken, die es gestatten, die recht spezifische und doch komplexe Form der Macht auszuüben, die als Hauptzielscheibe die Bevölkerung, als Hauptwissensform die politischen Ökonomie und als wesentliches technisches Instrument die Sicherheitsdispositive hat. Zweitens verstehe ich unter ‚Gouvernementalität‘ die Tendenz oder die Kraftlinie, die im gesamten Abendland unablässig und seit sehr langer Zeit zur Vorrangstellung dieses Machttypus, den man als ‚Regierung‘ bezeichnen kann, gegenüber allen anderen – Souveränität und Disziplin – geführt und die Entwicklung einer ganzen Reihe spezifischer Regierungsapparate einerseits und einer ganzen Reihe von Wissensformen andererseits zur Folge gehabt hat. Schliesslich glaube ich, dass man unter ‚Gouvernementalität‘ den Vorgang oder eher das Ergebnis des Vorgangs verstehen sollte, durch den der Gerechtigkeitsstaat des Mittelalters, der im 15. und 16. Jahrhundert zum Verwaltungsstaat geworden ist, sich Schritt für Schritt ‚gouvernementalisiert‘.“ (Foucault 2000: 64f)

Im Rahmen weiterer Studien und Anwendungen, die ein ganzes Forschungsfeld der *governmentality studies* bilden, wurde dieses Konzept von verschiedenen Geistes- und Sozialwissenschaftler*innen weiterentwickelt und in verschiedenen Forschungskontexten angewendet (Dean 2017). Dabei bietet dieses Konzept ein Begriffsinstrumentarium, welches verwendet werden kann, um Macht- und Herrschaftsverhältnisse zu analysieren. Spezifisch ist hierbei, dass man nicht den Staat als Ausgangspunkt wählt, sondern die Regierungspraktiken im Zentrum stehen und über diese den Staat erschliesst. Man geht also nicht von einem Staatskörper aus.

Foucault unterscheidet zwischen Macht und Herrschaft. Machtbeziehungen werden als „strategische Beziehungen“ bezeichnet, die ein „ubiquitäres Merkmal menschlicher Interaktion“ (Lemke 2001: 118) und Teil aller sozialen Beziehungen sind. Werden jedoch die „sozialen Kräfteverhältnisse in Institutionen stabilisiert, ihre Mobilität und Reversibilität eingeschränkt, ihre Asymmetrie kristallisiert“ (ebd.: 118), dann wird dieser Zustand als ein Herrschaftsverhältnis bezeichnet. Dabei werden Techniken zur „Bestimmung des Verhaltens von Individuen zu ihrer Unterwerfung unter Herrschaftszwecke“ (ebd.: 28) angewendet. Foucault sieht nun die Aufgabe der Regierungstechnologien darin, die strategischen Machtbeziehungen in einer Weise zu systematisieren und zu stabilisieren, dass sich schliesslich gewisse Herrschaftszustände etablieren (Hindess 1996; Lemke 2001: 119).

Mit dem Konzept der Gouvernamentalität wird versucht, die Theorie und Praxis des Regierens zusammenzuführen und zu verstehen, welche Rationalitäten und Technologien dem Regieren zugrunde liegen (Lemke 2014). Die Analyse von Machttechnologien braucht also eine Analyse der sie anleitenden politischen Rationalitäten (Lemke 2000). Der Begriff ‚*Technologie*‘ (franz. *la technologie*) wird von Foucault in verschiedenen Kontexten für verschiedene Zwecke gebraucht. Bis zum Jahr 1974 verwendete er ausschliesslich den Begriff ‚*Technik*‘ (franz. *la technique*). Als er dann sein Interesse von der Wissensproduktion auf die Analyse moderner Machtverhältnisse richtete, machte er vom Begriff ‚*Technologie*‘ Gebrauch, um Machtverhältnisse zu definieren (Behrent 2013: 59). Obwohl er oftmals die beiden Begriffe als Synonyme verwendet, steckt im Begriff ‚*Technologie*‘ mehr Bedeutung: „His ‚*negative*‘ use of ‚*technology*‘ refers to the mechanization and regimentation of human labor associated with the division of labor in the industrial factory, while his ‚*positive*‘, methodological use of the term evokes the concrete, anti-metaphysical outlook of the modern engineer“ (Behrent 2013: 59).

Die theoretische Bedeutung der Gouvernamentalität liegt darin, die Aufmerksamkeit auf die Verbindungen zwischen abstrakten politischen Rationalitäten und den Mikrotechnologien des Alltags zu lenken. Machtbeziehungen werden unter dem „Blickwinkel der ‚*Führung*‘“ (Lemke 2000: 8) analysiert. Im Gegensatz zur Disziplinarmacht, wo eine souveräne repressive Herrschaft durch den König ausgeführt wird

(Foucault 2000: 64), oder Autorität über die Subjekte des Staates durch Bestrafung und Besteuerung ausgeübt wird (Walters 2002: 278), geht es bei der ‚Regierungsgesellschaft‘ darum, die Bevölkerungskräfte zu optimieren. Es handelt sich also bei der Gouvernamentalität um die sogenannte ‚Kunst des Regierens‘ (Krasmann 2000: 281), also um die bestmögliche Weise der Machtausübung. Die Gouvernamentalität markiert den Zeitpunkt, als politische Macht sich neu mit Themen wie Gesundheit, Wohlstand und Wohlfahrt der Bevölkerung beschäftigte. Die Regierung ersetzt aber nicht etwa andere Herrschaftsformen, sondern gliedert diese lediglich neu. Steuern, Gesetze und Strafen dienen nicht nur zur Stärkung der Macht eines Souveräns, sondern kommen der Bevölkerung zugute. Und umgekehrt bestärkt die Fortentwicklung der Bevölkerung die Macht des Staates (Walters 2002: 278).

Die Analyse der Regierungsweisen geschieht in den *governmentality studies* entlang den Rationalitäten und Technologien, was von Rose & Miller (1992) wie folgt zusammengefasst wird: *“Problematics of government may be analyzed, first of all, in terms of their political rationalities, the changing discursive fields ... the moral justifications for particular ways of exercising power by diverse authorities, notions of the appropriate forms, objects and limits of politics, and conceptions of the proper distribution of such tasks among secular, spiritual, military and familial sectors. But, we suggest, problematics of government should also be analyzed in terms of their governmental technologies, the complex of mundane programs, calculations, techniques, apparatuses, documents and procedures through which authorities seek to embody and give effect to governmental ambitions“* (Rose & Miller 1992: 175).

Walters (2002: 278) sieht die moderne Ausschaffung von Migrant*innen im Schnittpunkt zwischen den Rationalitäten der Souveränität und der Regierung. Deshalb sollte die Praxis der Ausschaffung auch mit dem Blickwinkel der Gouvernamentalität verstanden werden, Walters (2002) spricht dabei von der *„governmentalization of deportation“* (Walters 2002: 278). Er argumentiert, dass bis zum Ende des 19. Jahrhunderts die Ausschaffung primär als Instrument gegen politische Feinde des Staates diene, wobei besonders ausländische Gewerkschaftler und Dissidenten betroffen waren. Die Praxis wurde aber erweitert, so dass nicht nur politische, sondern auch ‚gesellschaftliche‘ Feinde, also in einer Form ‚unerwünschte‘ Personen, ausgeschafft wurden (ebd.: 278). Heutzutage kann man beobachten, dass Regierungen stark mit der Verschärfung der Ausschaffungspraktiken und dem Abschliessen von Rückführungabkommen beschäftigt sind. Als Hauptgrund dafür wird oftmals die Integrität des Migrations- und Asylsystems genannt (Walters 2002: 280). Eine nachlässige Ausschaffungspraxis ziehe *„asylum shoppers“* oder im Deutschen *„Wirtschaftsflüchtlinge“* (Stötzel & Wengeler 2013: 733f) an. Aus Angst davor wird eine restriktive Praxis umgesetzt, um den Asylsuchenden und den illegalisierten Migrant*innen ein Zeichen zu senden. In diesem Fall wird nicht die Bevölkerung selbst regiert, so wie es im Falle der Ausschaffung von

gesellschaftlich ‚unerwünschten‘ Personen ist, sondern das Regierungssystem selbst: „*When deportation rates become ‘targets’ to be met by immigration and other departments, when national and international agencies seek to compare levels and techniques of deportation across nations and exchange information for ‘best practice’, then it seems we have governmentalization of government*“ (Walters 2002: 280).

In den *governmentality studies* ist die Analyse von Regierungsweisen entlang den Dimensionen der *Rationalitäten* und *Technologien* zur Konvention geworden (Rose & Miller 1992; Dean 1999; Rose et al. 2006). Valverde (2011: 6) plädiert für eine weitere, dritte Dimension; die *Rahmung*. Diese Dimension sei unabhängig von den beiden anderen und von besonderer Wichtigkeit bei Überwachungs- und Rechtsmechanismen. Die Dimension der *Rahmung* hat folgende drei Teilaspekte: Die zeitliche Rahmung (*engl. temporal scale*), die räumliche Rahmung (*engl. spatial scale*) und die Rechtsprechungen, resp. allgemeiner gefasst, Zuständigkeiten (*engl. jurisdiction*) (Valverde 2011: 12ff). Als Beispiel nennt sie das ‚Rechtssystem‘, welches oftmals als einen „*single apparatus*“ (Valverde 2011: 10) angeschaut wird, wobei jedoch die unterschiedlichen Zuständigkeiten eine entscheidende Rolle spielen. Die Rechtsprechung ist demzufolge entscheidend davon abhängig, wer sie ausspricht. Bei der Analyse von Regierungspraktiken darf dieser Aspekt dementsprechend nicht vernachlässigt werden.

Die Analyse und Diskussion meiner erhobenen Daten in Kapitel 5 folgt dem Konzept der Gouvernamentalität. Deshalb werden die Aspekte der Zwangs(im)mobilität entlang den drei Dimensionen (*Technologien, Rationalitäten und Rahmung*) strukturiert. Im folgenden Kapitel werden nun die von mir angewendeten Forschungsmethoden näher vorgestellt.

Kapitel 4

Forschungsmethoden

Um die Technologien und Rationalitäten des Nothilferegimes zu erforschen, habe ich mich für einen qualitativen Forschungsansatz entschieden. Im Folgenden werde ich erläutern, welche verschiedenen Methoden angewandt wurden. Der Zugang zu den Gesprächspartner*innen wurde mittels dem *Snowball Sampling* nach Patton (1990) erreicht. Weiter wurden leitfadengestützte Experteninterviews nach Bogner & Menz (2002) und episodische Interviews nach Flick (2011) durchgeführt. Die Datenauswertung folgte schliesslich dem Ansatz der argumentativen Diskursanalyse nach Hajer (2004).

4.1 Forschungszugang und Sampling

Als erste Informationsquelle zum Thema Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende dienten verschiedene Zeitungsartikel und Medienmitteilungen. Das Thema wurde medial breit diskutiert, besonders in den Zeiträumen um 2004 (nach der Einführung des Sozialhilfestopps für Asylsuchende mit NEE), 2008 (nach der Ausdehnung des Sozialhilfestopp für Asylsuchende mit NegE) und 2016 mit der Verschärfung des Nothilferegimes des Kantons Zürich. Als Reaktion zu diesen Verschärfungen wurde vom Bündnis *Wo Unrecht zu Recht wird* eine Konferenz veranstaltet, welche am 17. März 2017 stattgefunden hat. An dieser Konferenz wurden verschiedene Workshops und Vorträge rund um das Thema Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende durchgeführt. Sowohl Nothilfebeziehende als auch Aktivist*innen (darunter auch Anwält*innen) kamen dabei zu Wort. Die Teilnahme an der Konferenz ermöglichte mir, direkten Einblick in die Debatte zu gewinnen, wobei ich mir auch ein Bild über ein mögliches Sampling machen konnte. Mir war es wichtig, ein möglichst breites Spektrum an Akteur*innen des Nothilferegimes abzudecken. An der Konferenz konnte ich mir dazu einen guten Überblick verschaffen.

Mit dieser Forschungsarbeit verfolge ich das Ziel, verschiedene Sichtweisen auf das Nothilferegime

miteinzubeziehen. Die Akteur*innen konnte ich dabei grob in drei Teile unterteilen: Die Behörden, die Nothilfebeziehenden und die Aktivist*innen, wobei diese Einteilung jedoch nicht bedeutet, dass es sich dabei um homogene, gleichgesinnte Gruppen handelt. Es gibt auch Überschneidungen, wie zum Beispiel nothilfebeziehende Personen, die in der Widerstandsbewegung sich als Aktivist*innen engagieren. Schon vor der Konferenz, im Rahmen eines Universitätskurses, konnte ich einen Kontakt mit einem/-r Aktivist*in knüpfen. Diese Kontaktperson konnte mich dann an verschiedene weitere Aktivist*innen weiterleiten. Diese Auswahl an Gesprächspartner*innen erfolgte gemäss dem *Snowball Sampling* nach Patton (1990: 176). Dieses Konzept bezeichnet den Prozess, wo durch das Anfragen von Interviewpartner*innen weitere Kontakte vermittelt werden und dies dazu führt, dass der ‚Schneeball‘, also das Kontaktfeld möglicher Gesprächspartner*innen, grösser wird. Die Akteur*innen, die für meine Forschung von Relevanz sind und ich nicht über die *Snowball Sampling* Methode kontaktieren konnte, schrieb ich direkt mittels Kontaktangaben aus dem Internet an. Insbesondere für den Kontakt mit den Behördenvertreter*innen wählte ich den formellen Weg.

Im nächsten Abschnitt werden die Akteur*innen des Nothilferegimes, welche für die Forschungsarbeit interviewt wurden, vorgestellt. Darin soll auch der Prozess des Samplings kurz reflektiert werden.

4.2 Porträt des Samplings

Im Folgenden soll kurz umrissen werden, welche Akteur*innen des Nothilferegimes für die vorliegende Forschungsarbeit interviewt wurden. Tabelle 4.1 gibt einen Überblick über die verschiedenen Interviews, wobei die Gesprächspartner*innen bewusst anonymisiert werden. Backhaus & Tuor (2008: 65) weisen darauf hin, dass der Anonymisierungsgrad auf das Thema einer Studie ankommt. Generell enthalten qualitative Daten „sehr sensible Informationen“ (Kuckartz 2012: 140) und in meinem Fall vom Nothilferegime handelt es sich um eine sehr aktuelle Debatte. Um die Rückführbarkeit der Aussagen auf spezifische Personen zu minimieren, wird auch das Geschlecht anonymisiert, ausser es ist für das Verständnis der Aussage notwendig.

*Tabelle 4.1: Interviewpartner*innen*

Nothilfebeziehende (wohnhaft in der NUK Adliswil)

Nothilfebeziehender (ehem. wohnhaft in der NUK Hammermühle)

Vertreter*in des kantonalen Sozialamtes

Vertreter*in des kantonalen Migrationsamtes

Rechtsvertreter*in

Vertreter*in der Rechtsberatungsstelle SPAZ

Vertreter*in des Solinetzes

Vertreter*in der mobilen Rechtsberatung (1)

Vertreter*in der mobilen Rechtsberatung (2)

Vertreter*in der ehem. Besuchsgruppe NUK Uster

Vertreter*in der Besuchsgruppe NUK Adliswil

Diese Samplingauswahl sollte ein möglichst breites Spektrum an Akteur*innen, welche im Nothilferegime aktiv sind, abdecken. Die Interviews mit den nothilfebeziehenden Personen sollte die Sicht derjenigen Personen miteinbeziehen, welche die Umsetzung der Nothilfe täglich am eigenen Leibe erfahren. Die zuständigen Behörden für die Umsetzung des Nothilferegimes sind das kantonale Sozial- und Migrationsamt. Beide Ämter sind der Sicherheitsdirektion angegliedert. Interviews mit den Behördenvertreter*innen sollten demzufolge die Perspektive derjenigen aufzeigen, welche die Umsetzung täglich gestalten. Durch das Interview mit dem/der Anwalt/Anwältin, welche*r die nothilfebeziehenden Perso-

nen rechtlich vertritt, sollte ein Einblick in die Rechtsangelegenheiten der Regime erlangt werden. Ein Gespräch führte ich mit einem/-r Vertreter*in der Rechtsberatungsstelle SPAZ (Sans Papier Anlaufstelle Zürich). Diese Anlaufstelle bietet soziale und rechtliche Beratungen für alle Personen ohne geregelter Aufenthaltsstatus (Sans Papier Anlaufstelle Zürich o.J.). Gemäss des/-r Vertreter*in der SPAZ sei der Grossteil, welcher die Stelle aufsucht, undokumentierte Erwerbstätige, die nie ein Asylgesuch gestellt haben. Trotzdem suchen regelmässig nothilfebeziehende Personen die Stelle auf, weshalb im Interview wichtige Informationen für meine Forschungsarbeit erlangt werden können. Ein weiteres Gespräch führte ich mit einem/-r Vertreter*in des Solinetzes. Das Solinetz ist ein gemeinnütziger Verein, der sich aus freiwillig engagierten Personen zusammensetzt und das Ziel verfolgt, die Lebensbedingungen der geflüchteten Menschen in der Schweiz zu verbessern (Solinetz o.J.). Das Solinetz führt regelmässig Besuche in den Notunterkünften durch und ist somit im regelmässigen Kontakt mit den Nothilfebeziehenden und der Verwaltung der Notunterkünfte. Zwei Gespräche führte ich mit Vertreter*innen der mobilen Rechtsberatung. Diese Form der Rechtsberatung entstand als Reaktion auf die neue Eingrenzungspraxis des Migrationsamtes und den damit zusammenhängenden Einbruch der Anzahl Personen, die eine Rechtsberatungsstelle aufsuchen. Im Rahmen der mobilen Rechtsberatung werden Besuche in den Notunterkünften durchgeführt, um vor Ort die Betroffenen um ihre Rechtsangelegenheiten zu beraten. Weiter führte ich zwei Gespräche mit Vertreter*innen der Besuchsgruppen zweier unterschiedlicher Notunterkünfte. Die Besuchsgruppen führen regelmässig Besuche in den Notunterkünften durch und bleiben mit den Nothilfebeziehenden in stetigem Kontakt. Beide Gesprächspartner*innen sind auch Teil der Widerstandsbewegung gegen die Verschärfungen des Nothilferegimes. Alle Interviews führte ich in den Monaten Januar und Februar 2018 durch. Bis auf das Interview mit der nothilfebeziehenden Frau, welche in der Notunterkunft Adliswil wohnhaft ist und wir das Interview dort durchgeführt haben, fanden alle in der Stadt Zürich statt.

Ergänzend zu den Interviews nahm ich am Workshop vom 17. März 2018 mit dem Titel *Zur Planung von Aktionen gegen die repressive Politik in den Zürcher Notunterkünften* teil, welches vom Bündnis *Wo Unrecht zu Recht* organisiert wurde. Dieser Workshop thematisierte das aktuelle Nothilferegime und vermittelte wichtige Informationen, welche für meine Forschungsarbeit von Relevanz sind.

Die Analyse der erhobenen Daten wird stark durch das Sampling der Interviewpartner*innen bestimmt, weshalb ein möglichst breites Spektrum für die Qualität der Forschungsergebnisse von zentraler Bedeutung ist. Der Zugang zu gewissen Gesprächspartner*innen stellte sich als äusserst schwierig heraus. Zum Beispiel verfolgte ich das Ziel, mit einem/-r Vertreter*in der ORS Service AG, welche für die Betreuung der Notunterkünfte im Kanton Zürich zuständig ist, ein Interview zu führen. Dies schien zu-

nächst zu funktionieren, da ich mit dieser Firma einen Termin vereinbaren konnte. Kurz vor dem Termin wurde mir jedoch abgesagt mit der Begründung, dass die Sicherheitsdirektion dies nicht guthiesse und das Interview selbst führen will. Bei meiner Kontaktaufnahme mit der Sicherheitsdirektion erhielt ich jedoch keine Reaktion.

Es gibt zudem weitere potentielle Interviewpartner*innen, welche Teil des Nothilferegimes sind und deren Sichtweise sehr interessant wären, die jedoch den Rahmen meiner Forschungsarbeit gesprengt hätten. Dazu gehören Vertreter*innen des kantonalen Zwangsmassnahmengerichts und der verschiedenen Polizeikorps, also der Kantons-, Stadt- und lokalen Polizei. Als nächstes soll der Prozess der Datenerhebung beleuchtet und die angewendeten Interviewmethoden vorgestellt werden.

4.3 Datenerhebung

Eine Möglichkeit der qualitativen Datenerhebung ist gemäss Gläser & Laudel (2006: 37) die Befragung der Personen in Form eines Interviews. Dabei ist für ein qualitatives Interview zentral, dass man dem/der Interviewpartner*in so viel Freiheit wie möglich gibt, damit die Person die Frage frei beantworten kann. Dadurch erreicht man, dass sich die Antwort frei entwickeln kann und nicht durch die Meinung des Forschenden beeinflusst wird (Kruse 2015: 150). Diese Offenheit kommt dem/-r Forschenden zugute, da ihm/-r neue unbekannte Fakten und Meinungen aufgezeigt werden können (Atteslander 2000: 77).

Für meine Interviews habe ich zwei verschiedenen Ansätze verwendet. Mit den Behördenvertreter*innen führte ich Experteninterviews nach Bogner & Menz (2002) durch und mit den Nothilfebeziehenden und Aktivist*innen führte ich episodische Interviews nach Flick (2011) durch. Im Folgenden werde ich diese beiden Ansätze kurz erläutern. Die Interviews wurden alle mit dem Einverständnis der Interviewpartner*innen in Form von Tonaufnahmen aufgezeichnet.

4.3.1 Das episodische Interview

Insgesamt habe ich 9 leitfadengestützte episodische Interviews nach Flick (2011) für meine Forschungsarbeit durchgeführt. Mit dieser Methode versucht man, dass die Gesprächspartner*innen zum untersuchten Phänomen erlebte Geschichten resp. Episoden erzählt. Mit dem erlangten *episodischen Wissen* kann man auf das *semantische Wissen* schliessen, welches abstrakter und losgelöst von spezifischen Situationen ist. Die Unterscheidung dieser beider Wissensformen wird von Flick (2011) wie folgt beschrieben: „Während semantisches Wissen um Begriffe und ihre Beziehungen untereinander herum aufgebaut ist, besteht episodisches Wissen aus Erinnerungen an Situationen“ (Flick 2011: 273). Bei den episodischen Interviews stehen also Erzählungen von erlebten Situationen im Zentrum, wodurch man mittels dem subjektiven,

episodischen auch das semantisch-begriffliche Wissen erlangt, da dieses massgebend die argumentativ-theoretische Darstellung beeinflusst (Flick 2011: 274).

Der Interviewleitfaden sollte Fragen beinhalten, die einerseits auf mehr oder weniger klar umrissene Antworten und andererseits auf Erzählungen von Situationen abzielen, in denen die Interviewpartner*innen bestimmte Erfahrungen gemacht haben (Flick 2011: 274). Zuerst erstellte ich eine Tabelle mit Leit- und Unterfragen, wobei sich dieser Ansatz als zu geschlossen erwies. Das Problem lag darin, dass ich zuviele Themengebiete ansprechen wollte. Doch die Annahme beim episodischen Interview liegt darin, dass sich die Sichtweise der Gesprächspartner*innen aus der Erzählung der Geschichten ergibt, welche für den/die Interviewpartner*in relevant sind. Deshalb erstellte ich einen Interviewleitfaden im Mindmap-Stil mittels der *Virtual Understanding Environment*-Software der Universität Tufts (Tufts University 2015). Dieser Leitfaden bestand aus weniger Fragen und erlaubte eine hohe Flexibilität und Offenheit dem/der Gesprächspartner*in gegenüber. Ein Beispiel dieses Leitfadens findet man im Anhang, wobei sich dieser in der Mitte beginnend spiralförmig nach aussen liest.

4.3.2 Das Experteninterview

Insgesamt habe ich für die vorliegende Forschungsarbeit zwei leitfadegestützte Expert*inneninterviews durchgeführt. Wer als Experte*in gilt und was als Expert*innenwissen anerkannt wird, ist in der empirischen Sozialforschung Teil verschiedener Debatten und Kontroversen. Ich orientiere mich dabei an den Überlegungen von Bogner & Menz (2002). Die Autoren führten eine kritische Untersuchung der methodologischen Mehrdeutigkeiten des Expert*inneninterviews durch und schlagen eine Reformulierung des Expert*innenbegriffs vor. Der Begriff *Experte*in* wird von ihnen wie folgt definiert: „Der Experte verfügt über technisches, Prozess- und Deutungswissen, das sich auf sein spezifisches professionelles oder berufliches Handlungsfeld bezieht. Insofern besteht das Expertenwissen nicht allein aus systematisiertem, reflexiv zugänglichem Fach- oder Sonderwissen, sondern es weist zu grossen Teilen den Charakter von Praxis- oder Handlungswissen auf, in das verschiedene und durchaus disparate Handlungsmaximen und individuelle Entscheidungsregeln, kollektive Orientierungen und soziale Deutungsmuster einfließen. Das Wissen des Experten, seine Handlungsorientierungen, Relevanzen usw. weisen zudem – und das ist entscheidend – die Chance auf, in der Praxis in einem bestimmten organisationalen Funktionskontext hegemonial zu werden, d.h. der Experte besitzt die Möglichkeit zur (zumindest partiellen) Durchsetzung seiner Orientierungen. Indem das Wissen des Experten praxiswirksam wird, strukturiert es die Handlungsbedingungen anderer Akteure in seinem Aktionsfeld in relevanter Weise mit“ (Bogner & Menz 2002: 46).

Diese Vorstellung eines/-r Experten*in ist für mein Forschungsvorhaben insofern geeignet, da ich insbesondere Akteur*innen interviewen wollte, die bei der Umsetzung des Nothilferegimes beteiligt sind, oder nach Bogner & Menz (2002) das Wissen „in besonderem Ausmass praxiswirksam“ (Bogner & Menz 2002: 45) werden kann.

In den Gesprächen mit den Expert*innen versuchte ich zu erfragen, welche Problematiken bei der Umsetzung des Nothilferegimes wahrgenommen wird und wie ihrer Meinung nach damit umzugehen sei. Dabei liegt die Auffassung zugrunde, dass die Antwort stets eine subjektive Interpretation und Perspektive des/-r Experten/-in einschliesst. Nebst dem *Deutungswissen* war es mir ein Anliegen, auch das *technische* sowie das *Prozesswissen* zu erkunden. So konnten die Expert*innen Handlungsabläufe, Interaktionsroutinen sowie vergangene oder aktuelle Ereignisse, welche für die Umsetzung des Nothilferegimes relevant sind, vermitteln.

Für den Ablauf des Expert*inneninterview ist zentral, welche Rolle der Forschende einnimmt. In meinem Fall versuchte ich in meiner Position als Interviewer als „Experte einer anderen Wissenskultur“ (Bogner & Menz 2002: 52) verstanden zu werden. Dabei wird dem/der Interviewer*in zwar fachliche Kompetenzen und Fähigkeiten zugeschrieben, doch die unterschiedliche professionelle Herkunft des/-r Gesprächspartners*in wird berücksichtigt. Im Gespräch geht es dann primär um das „gemeinsame inhaltliche Kerninteresse“ (ebd.: 52), wobei die unterschiedlichen Wissensbestände, normativen Zielsetzungen und praktischen Handlungszwänge berücksichtigt werden.

Der Interviewleitfaden wurde in thematische Blöcke eingeteilt und die sehr offen formulierten Fragen jeweils zu einem spezifischen Thema gestellt. Die Fragen wurden zwar in einer thematischen Abfolge gegliedert, jedoch lässt er auch zu, dass man spontan zwischen den Themenblöcke wechseln kann, sofern das Gespräch dazu veranlasst. Ein Beispiel eines Leitfadens für das Expert*inneninterview findet man im Anhang. Für die Auswertung der Interviewdaten wurde die Methode der Argumentativen Diskursanalyse angewendet. Diese soll nun abschliessend im nächsten Abschnitt näher beschrieben werden.

4.4 Datenauswertung anhand der Argumentativen Diskursanalyse

Alle Interviews, die ich geführt habe, wurden mit dem Einverständnis der Gesprächspartner*innen in Form von Tonaufnahmen aufgezeichnet. Zwei Interviews wurden auf Schriftdeutsch und neun Interviews auf Schweizerdeutsch geführt. Besonders bei den Interviews, die auf Schweizerdeutsch geführt wurden, stellte sich die Transkription als eine Herausforderung heraus, da die Gespräche ins Schriftdeutsch übersetzt wurden. Dabei richtete ich mich an die Anweisungen von Kuckartz (2012: 136). Er argumentiert,

dass bei einem Versuch, möglichst genau zu transkribieren, der Text schwer lesbar werden kann, insbesondere im Falle einer Dialektfärbung (ebd.: 136). Kuckartz (2012) schlägt deshalb vor, die „verschiedenen Dialekte nicht mitzutranskribieren, sondern möglichst genau ins Hochdeutsche zu übersetzen“ (Kuckartz 2012: 136). Die Transkription führte somit zu einer gewissen Glättung.

Zudem muss hier erwähnt werden, dass ein/-e Behördenvertreter*in die eigenen Aussagen zur Gegenlesung verlangte. Dies hatte zur Folge, dass gewisse Aussagen nicht verwendet werden durften und einzelne Aussagen sprachlich angepasst wurden. Es wurde zwar darauf geschaut, dass der Inhalt möglichst gleich blieb, doch dieses Vorgehen zeigte auf, dass das Thema Nothilfe im Kanton Zürich eine sehr aktuelle Debatte ist und verschiedene Akteur*innen behutsam sind, welche Aussagen niedergeschrieben werden.

Die Interviews wurden mit dem Programm MAXQDA (MAXQDA 2018) transkribiert. Die Transkription wurde immer kurze Zeit nach dem Interview gemacht, um allfällige Verbesserungen bezüglich Interviewführung, Aufnahmetechnik, etc. unmittelbar im nächsten Interview anwenden zu können.

Meine erhobenen Daten habe ich anhand der *Argumentativen Diskursanalyse* nach Hajer (2004) ausgewertet. Dieser Analyseansatz lässt sich gut mit dem Konzept der Gouvernementalität (siehe Kap. 3) verknüpfen. Der Kern der Argumentativen Diskursanalyse liegt in der Ergründung der Frage, welche Handlungen aus welchen Gründen unternommen wurden (Hajer 2004: 271). Der Autor dieser Methode argumentiert, dass beim strategischen Handeln stets eine Vorstellung von Wahrheit bzw. Objektivität vorherrscht. Diese gilt es zu identifizieren. Die Untersuchung des aktuellen Diskurses bedeutet die argumentative Struktur der schriftlichen und mündlichen Äusserungen zu untersuchen. Entscheidend ist hierbei die Idee des *linguistic turns*, die beinhaltet, dass die Sprache nicht etwa nur ein Spiegel der Realität darstellt, sondern eben diese beeinflusst (ebd.: 272). Die Annahme der Argumentativen Diskursanalyse liegt darin, dass politische Probleme sozial konstruiert sind. Sie hängen stark von der Narration ab, welche den Rahmen der Diskussion bildet. Sprache ist nicht etwa ein *Mittel*, sondern ein *Medium* (Hajer 2004: 272f). Dabei bilden sowohl die Metapher als auch der Kontext, in denen die Metapher verwendet wird, einen Teil eines weiteren Diskurses. Der Gebrauch der Sprache im politischen Leben und im politischen Diskurs als Forschungsgegenstand ist deshalb zentral für eine politische Analyse. Der *linguistic turn* liefert dabei ein wichtiges Werkzeug zur Analyse von Herrschaftsbeziehungen (ebd.: 273).

Die argumentative Diskursanalyse versucht die diskursive Produktion der Realität mit den sozio-politischen Praktiken, die zu gewissen sozialen Konstrukte führen, zu denen die Akteur*innen mit ihren Stellungnahmen beitragen, in einer verknüpften Art und Weise zu analysieren (Hajer 2004: 274). In meiner Forschungsarbeit geht es dabei zum Beispiel um die diskursive Produktion von ‚Illegalität‘ und die sozio-politischen Praktiken, die mit dieser ‚Illegalität‘ in Verbindung stehen, zum Beispiel die Zuweisung

in eine Notunterkunft.

Diskurs ist als ein „Ensemble von Ideen, Konzepten und Kategorien, durch die ein Phänomen mit Bedeutung versehen wird und das durch ein benennbares Set von Praktiken hervorgebracht wird,“ (Hajer 2004: 275) zu verstehen. Somit ist das Ziel einer Diskursanalyse die diskursive Struktur in der Diskussion eines Themas zu beleuchten: „Die Diskursanalyse würde in diesem Zusammenhang die spezifischen Ideen, Konzepte und Kategorien, in deren Begrifflichkeit das Thema ständig diskutiert wird, herausarbeiten. Zudem würde sie versuchen, die Praktiken, durch die der Diskurs reproduziert wird, zu identifizieren“ (ebd.: 275).

Ein Problem, welchem man in der Diskursanalyse begegnet, ist das Vorfinden mehrerer Diskurse. Hajer (2004) weist darauf hin, dass man sich in der Argumentativen Diskursanalyse auf die „Art und Weise, in der soziale Interaktion durch den Austausch von symbolischen und sprachlichen Aussagen entsteht,“ (Hajer 2004: 275) konzentriert. Indem man die verschiedenen Diskurse untersucht, erlangt man ein „besseres Verständnis der gesellschaftlichen Kontroversen und zwar im Sinne der argumentativen Rationalität, die die Akteure in die Diskussion einbringen“ (ebd.: 276). Dabei ist es zentral, „*was* zu *wem* in *welchem Kontext* gesagt wird“ (ebd.: 281).

In meiner Datenauswertung identifizierte ich zunächst die Praktiken, die von den Gesprächspartner*innen thematisiert wurden. Der nächste Schritt war zu identifizieren, wie sie diese Praktiken argumentativ begründeten. Die Verknüpfung zwischen Praktiken und Argumentationen bedeutete, dass man aus dem erhobenen Datenmaterial in einem iterativen Verfahren die relevanten Textstellen herausarbeiten musste. Auf die identifizierten Praktiken und Argumentationen wird im nächsten Kapitel genauer eingegangen.

Es lässt sich festhalten, dass sich die Methode der Argumentativen Diskursanalyse gut für die vorliegende Forschungsarbeit eignete. Die Verknüpfung von Praktiken und deren Argumentation waren gut aus dem Textmaterial identifizierbar. Man muss jedoch sagen, dass für die Argumentative Diskursanalyse eine höhere Samplinganzahl hilfreich gewesen wäre. Man konnte zwar die Argumentationen und den vorherrschenden Diskurs der Gesprächspartner*innen erkennen, jedoch ist die Frage, welcher Diskurs besonders dominant ist, nicht eindeutig beantwortbar. Dafür bräuchte man eine höhere Anzahl Interviews, was jedoch den Rahmen dieser Masterarbeit gesprengt hätte.

Im Folgenden wird nun auf die Ergebnisse der Argumentativen Diskursanalyse eingegangen. Die Analyse, welche durch das Phänomen der *Zwangs(im)mobilität* zusammengefasst werden kann, ist in drei Teile unterteilt: Erstens wird auf den Aspekt der *Zwangsanzwesenheit* eingegangen. Dabei werden zuerst die Notunterkünfte, wo viele der Nothilfebeziehenden untergebracht sind, thematisiert. Dann werden die *Re-*

gierungstechnologien, deren zugrunde liegenden *Rationalitäten* und die *Rahmung* der Zwangsanwesenheit besprochen. Der gleichen Struktur (Regierungstechnologien, Rationalitäten und Rahmung) folgt auch der nächste Abschnitt zu den *Zwangsmassnahmen im Ausländergesetz (AuG)*. Der dritte Teil befasst sich mit dem *Widerstand gegen die Zwangs(im)mobilität*, wobei auch hier auf die *Techniken*, deren zugrunde liegenden *Rationalitäten* und *Rahmung* eingegangen wird.

Kapitel 5

Zur Zwangs(im)mobilität des Nothilferegimes

Im Folgenden will ich die Ergebnisse meiner Analyse der erhobenen Forschungsdaten vorstellen und diskutieren. Die Analyse ist entlang den Dimensionen der Gouvernamentalität aufgebaut. Es wird jeweils auf die *Technologien*, *Rationalitäten* und *Rahmung* der Teilaspekte der Zwangs(im)mobilität eingegangen.

Die Analyse der vorliegenden Forschungsarbeit bezieht sich auf abgewiesene Asylsuchende, die in einer Notunterkunft untergebracht sind. Dies betrifft mehr als die Hälfte der Nothilfebeziehenden, während die übrigen in einem Durchgangszentrum oder in einer Wohnung wohnhaft sind (Sicherheitsdirektion 2017b: 16). Aus der Medienmitteilung des Staatssekretariats für Migration SEM (2017) kann entnommen werden, dass in der Schweiz im Jahr 2016 über Zehntausend Personen Nothilfe bezogen. Dabei betrug die durchschnittliche Bezugsdauer der Nothilfe 122 Tage. Die Kantone erhalten vom Bund pro nothilfebeziehende Person eine einmalige Pauschale von rund 6100 Franken. Diese Pauschale soll die Kosten decken, bis die Person die Schweiz verlassen hat (Staatssekretariat für Migration SEM 2017b). Der Anteil Langzeitbeziehende (Personen, die länger als ein Jahr Nothilfe beziehen) macht dabei ungefähr 50 Prozent aus (Staatssekretariat für Migration SEM 2017a: 22).

Im Kanton Zürich gab es zum Zeitpunkt vom 30. August 2017 insgesamt 589 nothilfebeziehende Personen, während der ganze Asylbestand des Kantons Zürich 16'709 Personen umfasste. Darunter waren 4208 Personen Asylsuchende mit Ausweis N, 4571 anerkannte Flüchtlinge mit Ausweis B, 1543 vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und 5798 vorläufig Aufgenommene beide mit Ausweis F (Sicherheitsdirektion 2017b: 14). Der Nothilfebestand hat in den letzten fünf Jahren stetig abgenommen. Im Jahr 2012 waren es noch 1476 Personen, die Nothilfe bezogen, also mehr als doppelt so viel wie im Jahr 2017 (ebd.: 15).

Im Folgenden will ich die rechtliche Situation der abgewiesenen Asylsuchenden in der Schweiz er-

läutern. Als abgewiesene Asylsuchende werden Personen bezeichnet, deren Asylverfahren mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid geendet hat. Der negative Asylentscheid wird durch das Staatssekretariat für Migration SEM ausgesprochen und ist rechtskräftig, wenn er nicht resp. nicht rechtzeitig mit einer Beschwerde angefochten wird oder wenn die rechtzeitig erhobene Beschwerde vom Bundesverwaltungsgericht abgewiesen wurde. Einem asylrechtlichen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts steht dann kein (ordentliches) Rechtsmittel mehr offen. Bei einem negativen Asylentscheid oder beim Eintritt der Rechtskraft bei einer Beschwerdeerhebung setzt das SEM eine Ausreisefrist für das Verlassen der Schweiz fest. Sobald diese Ausreisefrist unbenutzt verstrichen ist, beginnt das Nothilferegime. Das Recht auf Nothilfe steht in der Bundesverfassung BV Art. 12 festgeschrieben:

«Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.» (BV Art. 12)

Rechtskräftig weggewiesene Asylsuchende gelten sozialhilferechtlich als Personen ohne Aufenthaltsrecht. Sie sind von der Sozialhilfe und der Asylfürsorge ausgeschlossen und haben nur Anspruch auf Unterstützung im Rahmen des Rechts auf Hilfe in Notlagen (§ 5c SHG). Dies ist auch im AsylG Art. 82 zu Sozialhilfeleistungen und Nothilfe festgehalten:

«¹Für die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen und Nothilfe gilt kantonales Recht. Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid, denen eine Ausreisefrist angesetzt worden ist, werden von der Sozialhilfe ausgeschlossen.» (AsylG Art. 82)

Wie die Nothilfe ausgerichtet werden soll, ist gemäss AsylG Art. 82 folgendermassen festgehalten:

«⁴Die Nothilfe ist nach Möglichkeiten in Form von Sachleistungen an den von den Kantonen oder vom Bund bezeichneten Orten auszurichten. Der Ansatz für die Unterstützung liegt unter dem Ansatz für Sozialhilfe, die Asylsuchenden und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung ausgerichtet wird.» (AsylG Art. 82)

Es ist also die Aufgabe der Kantone für die Nothilfe aufzukommen. Dementsprechend variieren die Praktiken zwischen den Kantonen, wie die Nothilfe ausgerichtet wird. Im Kanton Zürich ist dies festgehalten in der kantonalen Nothilfverordnung. In § 2 der Nothilfverordnung des Kantons Zürich steht:

«Die Nothilfe umfasst Unterkunft, Nahrung, Kleidung, die Möglichkeit zur Körperpflege sowie die medizinische Versorgung. In der Regel wird sie in dafür bezeichneten Unterkünften gewährt und in Form von Sachleistungen ausgerichtet.» (Nothilfverordnung des Kantons Zürich § 2)

Anrecht auf Nothilfe haben jedoch nur Personen, denen keine andere Finanzierungsquelle zur Verfügung stehen. So hat das Bundesgericht entschieden:

«Nach Art. 12 BV hat der in Not Geratene nur Anspruch auf Unterstützungsleistungen des Staates, wenn er nicht in der Lage ist, selbst für sich zu sorgen (Subsidiaritätsprinzip). Keinen Anspruch hat, wer solche Leistungen beansprucht, obwohl er objektiv in der Lage wäre, sich aus eigener Kraft die für das Überleben erforderlichen Mittel selbst zu verschaffen; denn solche Personen stehen nicht in jener Notsituation, auf die das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen zugeschnitten ist.» (BGE 131 I 166)

Falls man also zum Beispiel Unterstützung von Freund*innen erhält, hat man keinen Anspruch auf Nothilfe.

Nach dem Verstreichen der Ausreisefrist hält man sich als abgewiesene/-r Asylsuchende/-r illegal in der Schweiz auf. Beim Status des ‚illegalen Aufenthalts‘ handelt es sich um ein sogenanntes Dauerdelikt, wobei jederzeit ein Strafbefehl ausgesprochen werden kann, ohne dass man eine spezifische Tat ausgeübt hat (Kirchliche Kontaktstelle für Flüchtlingsfragen 2017). Diese Praxis der *Illegalisierung* und *Kriminalisierung* von Asylsuchenden wird auch von Bauder (2014) und Schuster (2011) thematisiert. Bauder (2014: 328) argumentiert, dass eine *Person* nicht ‚illegal‘ sein kann, und dass nur *Handlungen* gegen Gesetze verstossen können. McDonald (2009) bezeichnet die *Illegalisierung* als „*processes that illegalize certain bodies in particular spaces within the globalizing nation-state system*“ (McDonald 2009: 65). Balibar (2000) spricht im Falle Frankreichs davon, dass die Illegalität der Sans Papiers vom Staat geschaffen wird: „*The production of illegality, destined for political manipulation, could not be accomplished without constant attacks on civil rights (in particular, personal safety, which proceeds from the non-retroactivity of laws to the respect of dignity and physical integrity)*“ (Balibar 2000: 42). Die Praxis der Illegalisierung von Geflüchteten und Immigranten scheint systematisch umgesetzt zu werden. Dauvergne (2017) sieht den Grund für die zunehmende *Illegalisierung von Migration* in der Angst der Bevölkerung von Ländern des wohlhabenden Westens gegenüber Globalisierung, ökonomischer Instabilität und eines Verlustsgefühls der nationalen Souveränität, wobei Geflüchtete und Migranten zu „Sündenböcke“ (Dauvergne 2017 zit. in: Bauder 2014: 330) gemacht werden.

Die Analyse meiner erhobenen Daten zeigten auf, dass ein Aspekt des Nothilferegimes das Phänomen der *Zwangs(im)mobilität* ist. Der Begriff soll darauf hindeuten, dass sowohl die *Zwangsmobilität* als auch die *Zwangsimmobilität* Teil dieses Regimes sind. Das Konzept der Mobilität wird im Fachbereich der Geographie von verschiedenen Wissenschaftler*innen aufgegriffen (Hannam et al. 2006; Larsen et al. 2006; Sheller & Urry 2006). Gill (2009a: 186) sieht die Stärke der Geographie darin, die Aufmerksamkeit

auf die Art, wie Mobilität die gesellschaftliche Realität auf eine spezifische, subjektive Weise repräsentiert, zu lenken. Mobilität kann als „Prozess der Repräsentation“ (ebd.: 186) verstanden werden, wobei besonderes Interesse den repräsentativen Auswirkungen der Mobilität gilt. Die gesellschaftlichen Effekte der Repräsentationen der Raum- und Zeitdynamiken wurden von verschiedenen Geograph*innen thematisiert (Elden 2007; Gregory 2004; Lefebvre & Nicholson-Smith 1991; Soja 1989).

Das Phänomen der Zwangs(im)mobilität werde ich in drei Teilen erläutern: Erstens gehe ich auf den Aspekt der *Zwangsanwesenheit in der Notunterkunft* ein, zweitens auf die *Zwangsmassnahmen im AuG* und drittens auf den *Widerstand gegen die Zwang(im)mobilität*.

5.1 Zwangsanwesenheit in der Notunterkunft

Den Aspekt der Zwangsanwesenheit analysiere ich entlang den drei Dimensionen *Regierungstechnologien*, deren *Rationalitäten* und *Rahmung*. Zunächst gehe ich noch auf die Situation der Notunterkünfte im Kanton Zürich genauer ein.

5.1.1 Die Notunterkünfte des Kantons Zürich

Abgewiesene Asylsuchende, welche Nothilfe beziehen, sind im Kanton Zürich zu einem Grossteil in sogenannten *Notunterkünften* untergebracht. An der Pressekonferenz der kantonalen Sicherheitsdirektion vom 28. September 2017 wurde bekannt gegeben, dass 351 von insgesamt 589 Personen, also ein wenig mehr als die Hälfte aller abgewiesenen Asylsuchenden im Kanton Zürich in Notunterkünften untergebracht sind. Knapp ein Fünftel ist in Wohnungen untergebracht, ein Sechstel befindet sich in Haft und vereinzelt befinden sich Personen in einem Durchgangszentrum oder im Spital (Sicherheitsdirektion 2017b: 16). Im Kanton Zürich gibt es vier verschiedene Notunterkünfte. Bis zum 1. November 2017 waren es noch fünf wobei die Notunterkunft Uster geschlossen wurde. Die vier Notunterkünfte befinden sich in den Gemeinden Adliswil, Glattbrugg, Lindau und Urdorf und sind in unterschiedlichen Gebäudetypen untergebracht. Die Notunterkunft Kemptthal, welche zur Gemeinde Lindau gehört, befindet sich in einem „älteren, mehrstöckigen grauen Haus“ (Hofer 2015: o.S.), welches ‚Hammermühle‘ genannt wird. Die Notunterkünfte in Adliswil und Glattbrugg (Notunterkunft Rohr genannt) befinden sich in Containergebäuden. Die Notunterkunft Rohr befindet sich in der Nähe des Flughafens direkt neben dem Ausschaffungsgefängnis. Der/die Vertreter*in der Rechtsberatungsstelle SPAZ meinte dazu:

„[Man hat] gute Sicht auf das Ausschaffungsgefängnis. Es ist neben dem Flughafen und man hat Fluglärm. Früher war es ein Platz für Fahrende. Dort hat man die Dissozialen hinge-

schickt.“ (Vertreter*in der SPAZ, Februar 2018)

Ein ähnlich prekäres Bild wird auch in den Medien gezeichnet. In der NZZ wurde die Situation wie folgt beschrieben: „Die Notunterkunft in Rohr ähnelt einer überdimensionierten Kartonschachtel. Die Wände sind hauchdünn, man kann den Nachbarn atmen hören. Die Luft ist stickig. Über den Zustand der Toiletten kann nur geschwiegen werden. [...] Nur Stacheldrahtzäune und die Silhouette des Ausschaffungsgefängnisses sind im dichten Nebel auszumachen. Alle paar Minuten donnert ein Flugzeug über die Unterkunft und lässt alles erzittern“ (Fargahi 2017: o.S.).

In den Notunterkünften Hammermühle, Rohr und Urdorf werden volljährige Männer untergebracht und in der Notunterkunft Adliswil Familien und alleinstehende Frauen. Ein Interview habe ich mit einer Frau geführt, die in der Notunterkunft Adliswil untergebracht ist. Aus dem Gespräch ging hervor, dass sie sich in der Notunterkunft äusserst unwohl fühlt. Sie erzählte, dass sich regelmässig Diebstähle ereigneten und die hygienische Situation äusserst prekär wäre. Die Notunterkunft hätte zwar für die Kinder ein Spielzimmer, jedoch sei dieses nur Mittwoch nachmittags offen, da dann eine freiwillige Person die Betreuung übernimmt. Das Zimmer darf sonst nicht benützt werden. Das Angebot des Spielzimmers wird also von freiwilligem Engagement von Helfer*innen abhängig gemacht, was nur eines von vielen Beispielen der Abhängigkeit zivilgesellschaftlicher Unterstützung im Nothilferegime darstellt (siehe Sutter 2011: 21).

Die Notunterkunft Urdorf sowie auch die Notunterkunft Uster, bevor dass sie im November 2017 geschlossen wurde, befindet sich in einem Zivilschutzbunker ohne Tageslicht oder frische Luft. Im Gegensatz zu den anderen Notunterkünften gibt es in dieser Unterkunft keine einzelnen Zimmer, sondern Massenschläge. Es werden Tücher neben die Betten zur Abgrenzung gehängt und versucht, ein wenig Privatsphäre zu kreieren, was nur sehr begrenzt möglich ist. In diesen Unterkünften gibt es immer wieder verschiedene hygienische Probleme, zum Beispiel Mäusebefall oder, zum Zeitpunkt meiner Feldforschung im Frühjahr 2018 aktuell, Bettwanzen. Die Bewohner berichteten am Workshop vom 17. März 2018, welcher vom Bündnis *Wo Unrecht zu Recht wird* organisiert wurde, dass die Verwaltung der Notunterkunft als Massnahme gegen die Bettwanzen den betroffenen Raum aufheizten, was den Aufenthalt unerträglich machte. Als Folge davon übernachteten viele Personen über Wochen im Gemeinschaftsraum.

Die Gemeinden haben insofern ein Interesse daran, den Raum für ein Nothilfezentrum zu bieten, weil sie in der Pflicht stehen Flüchtlinge aufzunehmen. Die Anzahl ist dabei proportional zur Einwohnerzahl der Gemeinden. Im Rahmen des Nothilferegimes wird ein Nothilfezentrum den Gemeinden ans Kontingent gerechnet. Der/die Vertreter*in des Sozialamtes meinte dazu:

„Die ganze Unterkunft [wird ihnen] ad Quota gerechnet. Das ist Quotenrelevant. [...] Und

darum haben die Gemeinden schon ein Interesse ein Zentrum zu haben, weil dann haben sie im Prinzip die Quote erfüllt [...] und müssen nicht für jede einzelne Person eine Unterkunft suchen [...]. Manchmal ist das Hauptproblem, eine Unterkunft überhaupt zu finden. Und so hat sich das Problem erledigt.“ (Vertreter*in des Sozialamtes, Februar 2018)

Das Beherbergen einer solch prekären Unterkunft kann jedoch diverse unerwünschte Effekte mit sich ziehen, wie zum Beispiel Bettwanzen, weshalb die Attraktivität für eine Gemeinde fragwürdig bleibt.

Aus den Interviews mit den Vertreter*innen der Besuchsgruppen, der mobilen Rechtsberatung und der Rechtsberatungsstellen liess sich klar die Wahrnehmung herauslesen, dass die Zuteilung der abgewiesenen Asylsuchenden in die verschiedenen Notunterkünfte einem klaren Muster folgen. Die unterirdische Notunterkunft Urdorf und die Notunterkunft Rohr, welche direkt neben dem Ausschaffungsgefängnis platziert ist, gelten als besonders prekär. Gemäss den Erfahrungen der Interviewpartner*innen werden dort die besonders ‚aussichtslosen Fälle‘ zugeteilt, mehrheitlich Männer aus Nordafrika. Auch ist in diesen Notunterkünften der Anteil Personen mit einer Eingrenzung sehr hoch. Für die Zuteilung ist das kantonale Sozialamt zuständig. Der/die Vertreter*in des Sozialamtes argumentierte im Interview, dass die Zuteilung auf dem Zufallsprinzip geschehe. Man schaue höchstens, dass man Personen von „Kulturen, welche gut miteinander funktionieren“ (Vertreter*in des Sozialamtes, Februar 2018), in die gleiche Unterkunft zuweist. Eine klare Ausnahme bilde die Notunterkunft Adliswil, welcher explizit Familien und alleinstehende Frauen zugewiesen werden. Die Beobachtung, dass die Zuweisung Asylsuchender in Aslyunterkünften entlang den Kriterien von *Racialization* und *Gendering* geschieht, wurde in verschiedenen internationalen Studien festgestellt (Mountz 2011; Rodriguez 2008; Sokoloff & Pearce 2008; Mountz et al. 2013: 10).

Zur *Domopolitik* des Nothilferegimes

Im britischen Wissenschaftskontext werden die staatlichen Praktiken im Asylbereich mit dem Begriff *Domopolitik* konzeptualisiert. Dieser Term wurde von Walters (2004) eingeführt und bezeichnet eine bestimmte Form der Staatsgewalt, die sich als Gegenstück zur Politischen Ökonomie verstehen lässt. Der Begriff ist ein Neologismus, der sich aus dem lateinischen Wort *domus* (*f.*) ableitet, wobei auf zwei Auffassungen hingewiesen wird: Erstens geht es darum, den Staat weniger als Haushalt, sondern vielmehr als ein ‚Zuhause‘ zu regieren. Dabei liegt der Fokus darin, dass sich die Bevölkerung Zuhause fühlt (Walters 2004: 237, 241). Zweitens ist der Versuch gemeint, diejenigen zu ‚domestizieren‘, welche dieses „*homely image*“ (ebd.: 242) bedrohen. Walters (2004) bezeichnet dies wie folgt: „*Whereas political economy is descended from the will to govern the state as a household, domopolitics aspires to govern the*

state like a home“ (Walters 2004: 237).

Darling (2011, 2013, 2014) wendet das Konzept der Domopolitik spezifisch auf die Unterbringungssituation von Asylsuchenden an. Er sieht in der Domopolitik eine behördliche Regulierungspraxis, wobei durch die Unterbringung den Asylsuchenden klar vermittelt werden soll, dass sie sich noch immer an der Grenze befänden: *„The rationalities of governance that accompany accommodation create an account of housing which is deliberately decoupled from feelings of security, as accommodation becomes a key space through which a relation to the border is lived for asylum seekers“* (Darling 2011: 263).

Die Unterbringungspraxis verstärkt dabei die Darstellung von Asylsuchenden als Subjekte, die Disziplin erfordern (Darling 2011: 269). Die Unterbringung in den Notunterkünften kann als solche Regulierungspraxis verstanden werden, wobei Darling (2011) wie folgt argumentiert: *„Governmental mechanisms of domopolitics actively produce positions, techniques and places of discomfort, spaces in which feelings of belonging are to be undermined, negated or challenged“* (Darling 2011: 269). Aus den erhobenen Daten wird klar, dass ähnliche Praktiken in den Notunterkünften des Kantons Zürich umgesetzt werden. Im Rahmen des Nothilferegimes kann man deshalb von einer Domopolitik des Kantons Zürich sprechen. White (2002) argumentiert, dass Rechtspraktiken eng mit dem Raum, in dem sie ausgeübt werden, verknüpft sind. *Wie* die Nothilfe umgesetzt wird, hängt stark damit zusammen, *wo* sie umgesetzt wird. Man kann argumentieren, dass die Notunterkünfte bewusst dezentral platziert werden, um die Betroffenen ‚unsichtbar‘ (Sanchez-Mazas 2015) zu machen.

5.1.2 Die Regierungstechnologien der Zwangsanwesenheit

In diesem Abschnitt gehe ich auf die Regierungstechnologien ein, die sich aus den erhobenen Daten identifizieren liessen. Dabei geht es im Spezifischen darum, wie sie zu einer Zwangsanwesenheit in den Notunterkünften beitragen.

5.1.2.1 Anwesenheitskontrolle

Die Auszahlung der finanziellen Nothilfe im Nothilferegime des Kantons Zürich hat sich über die Jahre stark verändert. Mit der Einführung des Sozialhilfestopps für abgewiesene Asylsuchende im Jahr 2008 wurde die finanzielle Nothilfe zunächst in Form von Migros-Gutscheinen ausbezahlt. Dies verunmöglichte zum Beispiel den Kauf von Tickets für den öffentlichen Verkehr (humanrights.ch 2008). Manche Notunterkünfte waren in Gemeinden gelegen, in denen gar kein Migros vorhanden war, wodurch die Personen gezwungen wurden, den öffentlichen Verkehr ohne gültigem Ticket zu benützen. Im Rahmen einer Praxisänderung wurde dann die Nothilfe einmal pro Woche in bar ausgezahlt. Bis Ende Januar 2017 wurde sie dreimal wöchentlich ausgezahlt, jeweils bar Fr. 20.- am Montag, Mittwoch und Freitag am Vormittag in

der Notunterkunft. Die finanzielle Nothilfe war zu diesem Zeitpunkt de facto nicht an die Übernachtung in der zugewiesenen Notunterkunft gekoppelt. Es war somit möglich, dass eine nothilfebeziehende Person zum Beispiel bei Freund*innen übernachten und trotzdem finanzielle Nothilfe beanspruchen konnte.

Die Praxis wurde am 1. Februar 2017 verschärft. Ab diesem Zeitpunkt bekamen nur diejenigen Personen Nothilfe, die in der Notunterkunft übernachteten. Der damalige Chef des Zürcher Sozialamtes Ruedi Hofstetter berichtete an der Medienkonferenz vom 17. März 2017, dass „die Übernachtungspflicht schon immer bestand“ (Sicherheitsdirektion 2017a: 16), jedoch wurde bis anhin die nächtliche Anwesenheit in der Notunterkunft nicht kontrolliert. Um die Anwesenheit zu überprüfen, wurde eine unterschriftliche Präsenzkontrolle am Vorabend und am darauf folgenden Vormittag jeweils innerhalb eines kurzen Zeitfensters eingeführt. Der Zeitrahmen für die Präsenzkontrolle wurde immer wieder geändert und unterscheidet sich zwischen den verschiedenen Unterkünften. Zum Zeitpunkt der Feldforschung war der Zeitrahmen am Morgen zwischen 8 und 9 Uhr und am Abend zwischen 18 und 21 Uhr. In der Familienunterkunft Adliswil wurde nur einmal pro Tag eine Präsenzkontrolle durchgeführt. (Sicherheitsdirektion 2017a: 16). Wer eine Präsenzkontrolle verpasst und / oder nicht in der Notunterkunft übernachtet, bekommt für den jeweiligen Tag keine finanzielle Nothilfe. Die Erfahrungen zu den Präsenzkontrollen fallen zwischen den verschiedenen Notunterkünften unterschiedlich aus. Begründet wird die Präsenzkontrolle als Möglichkeit zur Überprüfung, ob die Person in der Notunterkunft übernachtete. Die Praxis wurde aber in gewissen Fällen so repressiv angewendet, dass die Zweckmässigkeit fragwürdig erscheint. Der/die Vertreter*in der mobilen Rechtsberatung (2) machte folgende Erfahrung:

„[...] Wenn du verschlafen hast, und die [Betreuer] wussten, dass du dort warst und verschlafen hast, bekommst du [das Geld] nach fünf Minuten nicht mehr.“ (Vertreter*in der mobilen Rechtsberatung 2, Februar 2018)

In solchen Fällen ist der rechtliche Weg aussichtslos, weil finanzielle Nothilfe nicht rückwirkend eingefordert werden kann. Die juristische Begründung liegt darin, dass man für die zurückliegende Zeit die Notlage schon überstanden resp. ‚überlebt‘ hat, und somit das Anrecht auf die finanzielle Nothilfe verstrichen ist. Der/die Vertreter*in der mobilen Rechtsberatung (1) erzählte, dass die Beschwerdeführung an sich schon problematisch sei:

„Es gab Fälle, wo jemand verschlafen hat und danach zu spät [zur Präsenzkontrolle] kam. [Es war] offensichtlich, dass die Person da gewesen war, sie hat einfach verschlafen und die Frist verpasst und das Geld nicht mehr bekommen. Wenn man danach [...] Beschwerde einlegen will, will man argumentieren, dass man das Geld nicht bekommen hat. [Aber] man hat ja trotzdem überlebt. [...] Du musst das herbeiführen, dass du das Geld nicht bekommen hast, um dagegen klagen zu können, aber wenn du nach fünf Tagen immer noch lebst, heisst das

ja, dass du jemand anderen hast, der dir geholfen hat. Es ist sehr absurd.“ (Vertreter*in der mobilen Rechtsberatung 1, Februar 2018)

Die Präsenzkontrollen werden nicht durch die kantonale Behörde durchgeführt, sondern durch die ORS Service AG, welche für die Betreuung der Notunterkünfte zuständig ist. Im nächsten Abschnitt werde ich genauer auf deren Rolle im Nothilferegime eingehen.

5.1.2.2 Die ORS Service AG

Im Kanton Zürich ist die ORS Service AG für die Führung sämtlicher Notunterkünfte zuständig. Die Grundlage dafür bildet ein Rahmenvertrag sowie einzelne Verträge für jede Notunterkunft, wobei diese nicht offengelegt sind. Die ORS Service AG ist eine multinationale private Aktiengesellschaft, eine Holding, welche neben der Schweiz auch in Deutschland und Österreich tätig ist (ORS Management AG 2017). Die ORS Service AG ist in den Notunterkünften einerseits für den normalen Betrieb zuständig, wobei Aspekte wie Ordnung und Sauberkeit dazugehören. Weiter ist die Firma zuständig für die medizinische Versorgung, indem sie beurteilt, ob eine haus- oder fachärztliche Konsultation angebracht ist. Auch ist sie für die Abgabe von Sachleistungen wie zum Beispiel Hygieneartikel und Kleider zuständig. Sie führt die Kontrolle der Übernachtungs- und Präsenzpfllichten durch und ist zudem verantwortlich für die Auszahlung der finanziellen Nothilfe, also insbesondere auch für den Entscheid, ob die finanzielle Nothilfe von 8.50 pro Tag wegen versäumter Präsenzpflcht verweigert wird.

Bei diesen Aufgaben müssen äusserst schwerwiegende Entscheidungen getroffen werden. Besonders bei der Präsenzkontrolle, wobei die Rechtmässigkeit der Ausführung dieser Aufgabe durch die ORS Service AG noch nicht geklärt ist. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hat dazu das Urteil (VB.2017.00299 vom 27. Oktober 2017) erlassen, dass die Rechtstellung der Bewohner*innen einer Notunterkunft dort tangiert erscheinen kann, wo es gerade darum geht, ob eine Anwesenheit entschuldbar erscheint oder nicht; für diese Fälle erscheint die gesetzliche Grundlage für die Übertragung der Entscheidungsgewalt auf die ORS Service AG ungenügend.

Auch die Entscheidungen zur medizinischen Versorgung sind äusserst heikel, auch erhalten die ORS Service AG Mitarbeiter*innen Einsicht in die Krankheitsgeschichte der Notunterkunftsbewohner*innen. Alle Nothilfebeziehende sind im Hausarztmodell versichert, wobei alle Bewohner*innen einer Notunterkunft dem/der gleichen Hausarzt*in zugeteilt sind. Aus den Gesprächen mit den Vertreter*innen der mobilen Rechtsberatung (1) und der Adliswil-Besuchsgruppe ging hervor, dass die medizinische Versorgung in äusserst fragwürdiger Art und Weise gewährt wird. Es werden oft starke Antidepressiva abgegeben und zahnärztliche Behandlungen werden in der Regel auf ein Kostenminimum gehalten, als Behandlung werden fast ausschliesslich nur Zähne gezogen. Eine äusserst bedenkliche Erfahrung berich-

tete der/die Vertreter*in der Adliswil-Besuchsgruppe: Den Kindern werde bei Zahnschmerzen über Tage Schmerzmittel abgegeben, statt möglichst schnell einen Zugang zum/zur Arzt/Ärztin zu organisieren.

Die Funktion der ORS Service AG vereint die Aufgaben der Betreuung, Verwaltung und Kontrolle (man kann auch von Überwachung sprechen) der Notunterkunftsbewohner*innen. Diese Gegensätzlichkeit beobachtete Khosravi (2009) beim Internierungsapparat in Schweden. Dieser handle nicht etwa in Form von einfachen Gewalttaten, sondern im Rahmen von komplexen und vielfältigen Reglementierungen. Khosravi (2009) spricht von einer „feindseligen Gastfreundschaft“: *„It is partly caring, partly punitive; partly endangering (deportation), partly saving (protecting deportees from police brutality); partly forced, partly empowering; partly a site of hospitality, partly a site of hostility“* (Khosravi 2009: 53).

Die Auslagerung staatlicher Aufgaben an private Firmen im Asylbereich ist ein Trend, welcher international zu beobachten ist (Kritzman-Amir 2011; Flynn & Cannon 2009). Generell kann die aufkommende Privatisierung im Zuge einer breiten neoliberalen Entwicklung verstanden werden (Harvey 2007: 35f). Kritzman-Amir (2011) sieht in der Privatisierung staatlicher Aufgaben im Asylbereich ein „Werkzeug“ (Kritzman-Amir 2011: 211f) der Regierung, um sowohl die Kontrolle über die Immigration zu bewahren als auch um die Migrationszahlen und die Integration von Asylsuchenden zu minimieren. Gleichzeitig erlaubt es der Regierung, sich von den Verantwortungen zu distanzieren, wodurch rassistisch motivierte Menschenrechtsverletzungen legitimiert werden. Dieses Werkzeug wird auch angewendet aus der Überforderung und Unwissenheit der Regierungen, wie sie die Flüchtlingsmigration zu bewältigen haben. Privatisierungstrends kann man in vielen Bereichen beobachten und es gibt viele Parallelen untereinander, jedoch ist die Privatisierung und Delegation von Autorität im Kontext von Asylsysteme gemäss Kritzman-Amir (2011: 213) ein besonders besorgniserregendes Phänomen. Asylsuchende stellen eine spezielle Art von Akteur*innen dar. Sie haben eine eingeschränkte Entscheidungsmacht und kaum Teilnahme am politischen Prozess, welcher zur Privatisierung führt (Koulish 2007; Hughes & Liebaut 1998: 106f). Eine grosse Problematik liegt darin, dass der Staat die operative Autorität delegiert. Das führe dazu, dass *„private and non-state actors make decisions that have a significant life-changing impact on the asylum seekers“* (Kritzman-Amir 2011: 215), was im Falle der Zuständigkeit der ORS Service AG für die Auszahlung der finanziellen Nothilfe zutrifft. Zum Privatisierungstrend meint Kritzman-Amir (2011) abschliessend: *„Privatization and delegation may not always be synonymous with a breach of human rights, and they should not necessarily be viewed as negative per se. Nevertheless, in light [...] of the privatization of asylum systems, privatization and delegation in this context should make us more attentive to this phenomenon, and require us to monitor its effects“* (Kritzman-Amir 2011: 215).

5.1.2.3 Polizeikontrollen und -gewalt

Die Situation in den Notunterkünften wird stark durch die regelmässige polizeiliche Anwesenheit geprägt. Der/die Rechtsvertreter*in hat die Situation in den Notunterkünften wie folgt beschrieben:

„Es ist ein Terrorregime in diesen Notunterkünften, weil fast jeden Tag die Polizei am Morgen einfährt. Das führt zu extrem viel Unruhe in diesen Unterkünften. Man weiss nie, trifft es einen selbst oder den nebenan. Man weiss nie, warum. Kommen sie einen holen und schaffen einen aus [...]? Es ist wirklich ein psychischer Terror, der da ausgeübt wird.“ (Rechtsvertreter*in, Februar 2018)

Die Ungewissheit ist für die Bewohner*innen extrem belastend. Mein Interviewpartner, der bis kurz vor unserem Interview in der Notunterkunft Hammermühle untergebracht war, erzählte folgende Erfahrungen:

„[...] ich hatte dort viele Kontrollen im Zimmer. Die Polizei kommt und sucht meinen Zimmerkollegen, und wenn er nicht da ist, dann nehmen sie mich mit. [...] Sie sagen: Du musst mitkommen!“ (Nothilfebeziehender, Februar 2018)

Der/die Vertreter*in der mobilen Rechtsberatung (1) beschrieb eine ähnliche Erfahrung:

„[Die Polizei] kommt sicher zwei, drei Mal in der Woche. Sie kommen zu jeder Zeit. Sie kommen manchmal in der Nacht, sie kommen am Morgen. Sehr oft machen sie einfach Routinekontrollen. Dann kommt die Polizei hinein in die Massenschläge, macht das Licht an, leuchtet herum und schaut, wer da ist. [Dann] fragen sie immer nach dem Ausweis. [...] Sehr oft nehmen sie dann zwei drei mit. Es ist sehr oft vorgekommen. Sie kommen einfach rein und verhaften die Leute aufgrund von illegalem Aufenthalt, haben sie zwei drei Tage bei sich, und nachher kommen sie wieder zurück und haben einen Strafbefehl.“ (Vertreter*in der mobilen Rechtsberatung 1, Februar 2018)

Man kann argumentieren, dass diese Kontrollen mit dem Ziel durchgeführt werden, die Bewohner*innen systematisch einzuschüchtern. Griffiths (2013) greift dieses Phänomen des Lebens in stetiger Unsicherheit auf und argumentiert, dass Internierungslager im Asylbereich sowohl ein Raum extremer Kontrolle als auch der Verwirrung darstellen. Internierte Asylsuchende leben in einem Kontext der kontinuierlichen Krise, wobei eine grundlegende Unsicherheit normalisiert wird. Griffiths (2013) sieht in dieser Unruhe eine Machttechnik; er spricht von „*governance through uncertainty*“ (ebd.: 263), welche die Asylsuchenden „entbehrlich, vergänglich und, letztlich, abschiebbar“ macht. Agamben (1998: 174) bezeichnet Räume wie Flüchtlingslager oder Internierungslager als die Materialisierung des ‚Ausnahmezustands‘, wobei das

Gesetz ausser Kraft gesetzt wird und der Staat die direkte Betreuung des ‚biologischen Lebens‘ übernimmt. In den Nothilfeunterkünften ist das Recht sicherlich nicht ausser Kraft gesetzt, jedoch ist der Zugang dazu eingeschränkt. Diese *Regierungstechnologie der Unsicherheit*, welche die Bewohner*innen „verunsichert, passiv und pessimistisch macht und die Gleichgültigkeit und Macht des Staates bekräftigt“ (Griffiths 2013: 280), kann als Teil der Gouvernementalität (Foucault 2000) des Nothilferegimes verstanden werden.

Ein Leben in einer Notunterkunft geht mit der ständigen Konfrontation mit Gewalt auf verschiedenen Ebenen einher. In den Unterkünften werden regelmässig Ausschaffungen, zum Teil gewaltvoll, vollzogen. Dies wird von den Bewohner*innen der Notunterkünfte, darunter auch Kindern, wahrgenommen. Im Interview erzählte meine Gesprächspartnerin, die in der Notunterkunft Adliswil wohnhaft ist, dass sie zusammen mit ihrer Familie regelmässig Ausschaffung miterlebt. Sie betonte, dass dies besonders für die eignen Kinder traumatisierend sei, insbesondere wenn Familien und Mitschüler*innen ausgeschafft werden. Regelmässig kommt die Polizei vorbei und führt Personen vor den Augen der Kinder in Handschellen ab.

Nebst der Polizeigewalt gibt es in den Notunterkünften auch Gewalt zwischen den Bewohner*innen. Dazu erzählte meine Interviewpartnerin von der NUK Adliswil, dass in der Notunterkunft gestohlen wird und es auch schon Probleme damit gab, dass Kinder von anderen Eltern geschlagen werden.

5.1.2.4 Finanzielle Nothilfe als Druckmittel

Eine weitere Regierungstechnologie, die sich aus den Interviews identifizieren liess, ist die Anwendung der finanziellen Nothilfe als Druckmittel durch die ORS Service AG. In der Notunterkunft Adliswil werden regelmässig Zimmerkontrollen durch die Mitarbeiter*innen der Notunterkunft durchgeführt. Meine dort wohnhafte Interviewpartnerin erzählte dazu:

„Jeden Dienstag [wird kontrolliert], wie das Zimmer aufgeräumt ist, auch Kühlschränke und Schränke. [...] Und jeden Abend um 19 Uhr kontrollieren sie, ob man einen Besucher hat oder nicht, also eine andere fremde Person im Zimmer ist.“ (Nothilfebeziehende, Februar 2018)

Falls nun die von der ORS gewünschte Ordnung nicht eingehalten wird, verteilen sie Zettel, worin gedroht wird, dass das Nothilfegeld nicht ausbezahlt wird, falls die Ordnung bis zu einem festgesetzten Zeitpunkt nicht hergestellt wird. Meine Interviewpartnerin zeigte mir im Gespräch ein Photo eines solchen Zettels. Diese Praktik ist gemäss verschiedenen Anwäl*innen nicht rechtmässig. Sie argumentieren, dass die finanzielle Nothilfe unantastbar ist, wobei diese Auffassung auch von den Behörden geteilt wird. Im Interview mit dem/der Vertreter*in des Sozialamtes wurde dazu gesagt, dass es sich bei dem Vorfall um

ein Missverständnis handeln müsse.

Meine Interviewpartnerin aus Adliswil erzählte, dass sie beim Eintritt in die Notunterkunft ein Merkblatt mit Hausregeln der ORS unterschreiben musste, in welchem sie die ORS ermächtigt, jederzeit und ohne Angaben von Gründen Taschen, Kühlschränke und Personenkontrollen durchzuführen. Sie beteuerte: „Sie haben mehr Rechte als die Polizei“ (Nothilfebeziehende, Februar 2018). Diese Kontrollpraktiken würden von den meisten Bewohner*innen widerstandslos akzeptiert. Meine Interviewpartnerin aus Adliswil führte dies auf die vorherrschende Angst der Bewohner*innen zurück. Es gebe ein Gerücht, dass die ORS Statistiken führt und einen engen Informationsaustausch mit den Behörden darüber pflegen, wie sich jede/-r Bewohner*in verhält und dass dies einen Einfluss auf das Geschehen der einzelnen Bewohner*innen habe. Deshalb wollen die Personen um jeden Preis eine gute Beziehung zur ORS pflegen. Mountz et al. (2013: 8) beobachten die widersprüchlichen Rationalitäten der Gegenüberstellung von Mobilität und Gefangenschaft in den Internierungslagern von Asylsuchenden. Zwar können Zäune und Mauern die Internierten von der Aussenwelt trennen, jedoch führe die Angst vor der ständigen Überwachung zu einer Isolierung voneinander, da viele Internierten befürchteten, dass die Kommunikation und Solidarität untereinander ihre eigene Situation gefährden könnte (McLoughlin & Warin 2008).

5.1.2.5 Arbeiten in der Notunterkunft

In der Notunterkunft Adliswil gibt es die Möglichkeit für die Bewohner*innen, gewisse Reinigungsarbeit gegen Arbeitsentgelt zu übernehmen. Ein Arbeitseinsatz wird mit Fr. 4.- entlohnt, wobei der Andrang der Bewohner*innen gross ist. Die Anzahl möglicher Arbeitseinsätze ist begrenzt und die Entscheidung, wer zu einem Einsatz kommt, geschieht gemäss den Erfahrungen der Notunterkunftsbewohnerin und den Vertreter*innen der Besuchsgruppen auf willkürlicher Basis. Zum Zeitpunkt der Feldforschung (Frühjahr 2018) hatten diejenigen, die einen Arbeitseinsatz leisteten, auch Zugang zu vergünstigten Tagestickets für den öffentlichen Verkehr, wobei diese in der Anzahl stark begrenzt waren. Es war in diesem Falle möglich, ein Tagesticket für den Kanton Zürich um Fr. 3.- zu erwerben. Meine Interviewpartnerin der Notunterkunft Adliswil machte die Erfahrung, dass diese Praxis Mütter mit jungen Babys besonders hart trifft. Da sie mit der Betreuung des Babys beschäftigt sind, ist es nicht möglich einen Arbeitseinsatz zu übernehmen, wodurch sie von der Möglichkeit auf vergünstigte Tickets ausgeschlossen werden. Ein Hin- und Rückfahrtbillet von Adliswil nach Zürich kostet Fr. 13.80, was mit einem Tagesbudget von Fr. 8.50 äusserst schwierig zu erwerben ist. Wenn man trotzdem den öffentlichen Verkehr nutzen will oder muss, zum Beispiel für einen Anwaltstermin, ist man gezwungen ohne gültigem Ticket zu fahren. Da es sich dabei um eine strafbare Tat handelt, kann man argumentieren, dass es sich Regierungstechnologie um eine Kriminalisierungspraxis handelt.

Der erschwerte Zugang zu Tickets des öffentlichen Verkehrs stellt für die Bewohner*innen der Notun-

terkunft ein grosses Problem dar, da viele vergünstigte oder Gratisangebote, bei welchen sie teilnehmen könnten, in der Stadt Zürich stattfinden. Wie die Ausgabe von vergünstigten Tickets gehandhabt wird und auch deren Verfügbarkeit und Anzahl, ist in den verschiedenen Notunterkünften unterschiedlich. In der Notunterkunft Urdorf war es zum Zeitpunkt der Feldforschung so, dass diejenigen, die morgens zuerst beim Büro sind, ein vergünstigtes Ticket beziehen können. Dies führte dazu, dass Personen zeitweise vor dem Büro übernachteten, um mit Sicherheit ein Ticket zu erlangen.

5.1.2.6 Zwangsdeplatzierung

Der Aspekt der Zwangsdeplatzierung im Nothilferegime des Kantons Zürich hat seinen Anfang kurz nach der Einführung des Sozialhilfestopps im Jahre 2005. Die Praxis, welche *Dynamisierung* genannt wurde, zwang die Nothilfebeziehenden dazu im Wochentakt ihre Unterkunft zu wechseln. Zweimal die Woche mussten die Betroffenen auf dem Sozialamt ihre Präsenz markieren, wobei ihnen jeweils Fr. 30.- in Migros-Gutscheine ausbezahlt wurde (augen auf Zürich 2006: 2). Von den Betroffenen wurde diese Praxis auch *7-days-week* genannt. Elf Jahre später wandte man sich von dieser Praxis ab, da sie offenbar nicht den gewünschten Erfolg erzielte (Hanimann 2017). Abgelöst wurde sie durch eine neue Eingrenzungspraxis, welche im Abschnitt 5.2 zu den *Zwangsmassnahmen im AuG* genauer besprochen wird.

Zum Zeitpunkt meiner Feldforschung existierte die Zwangsdeplatzierung in Form von Transfers zwischen den Notunterkünften. Eine grosse Transfer-Welle gab es bei der Schliessung der Notunterkunft Uster am 1. November 2017, doch auch schon vorher gab es Transfers im grösseren Stil, zum Beispiel als die Notunterkunft Uster mit Bettwanzenbefall zu kämpfen hatte. Für drei Wochen wurden sämtliche Bewohner in andere Unterkünfte verlagert. Die Transfers laufen dabei oftmals unangekündigt ab. Der/die Vertreter*in der ehem. Besuchsgruppe Uster erzählte dazu:

„[...] der Car ist vorgefahren und wahrscheinlich hat man ihnen am Abend vorher gesagt: Am nächsten Tag kommt morgens der Car. [...] Das passiert alles unter der Oberfläche. Die Leute werden nicht richtig informiert und ausserhalb sowieso nicht, weil man versucht, alles unter dem Schirm zu halten. Und dann ist die Frage für uns: Was passiert da eigentlich? Wie brauchten wirklich lange um herauszufinden, was da gerade abgeht.“ (Vertreter*in der ehem. Besuchsgruppe Uster, Februar 2018)

Es gibt auch Fälle, wo ein Transfer durch eine*n Bewohner*in ersucht wird, was sich dann als schwierig herausstellen kann. Der/die Vertreter*in der mobilen Rechtsberatung (1) machte folgende Erfahrung:

„[...] Und es hat jene, die transferiert wurden und unbedingt wieder weg wollten. Unter anderem zwei oder drei, die auch ein ärztliches Attest hatten. [Sie hatten] Depressionen [...] oder sonstige Beschwerden. Wir versuchten, einen Transfer zu bekommen. Beim einen Fall

war es jemand, der schon mal so einen Transfer hatte, also der schon mal in [der Notunterkunft] Rohr war, und sagte, dass er dort wegen dem Fluglärm und seinen Depressionen nicht schlafen könne. Er stellte ein Gesuch für einen Transfer und es wurde innerhalb von ein, zwei Tagen gutgeheissen. Und jetzt bei dem Fall hat man [es] drei, vier Wochen probiert und es wurde abgelehnt.“ (Vertreter*in der mobilen Rechtsberatung 1, Februar 2018)

Gill (2009a: 192f) argumentiert, dass die Zwangsmobilität von Asylsuchenden, denen die Ausschaffung aus Grossbritannien bevorsteht, gouvernementale Effekte haben kann. Wenn Asylsuchende zwischen den Internierungslagern transferiert werden, hat dies Auswirkungen darauf, wie sie von den Asylaktivist*innen und den Mitarbeiter*innen des Asylsektors wahrgenommen werden. Dies kann dazu führen, dass die Unterstützung, die sie gewähren könnten, zurückgehalten und ihr Einfluss anders genutzt wird. Die ständige Bewegung und Neuplatzierung der Asylsuchenden führt dazu, dass sie von den Akteur*innen, die einen Einfluss auf das Leben der Asylsuchenden haben, als ‚vergänglich und depersonalisiert‘ wahrgenommen werden. *„Control over mobility may offer more than simply control over movement, but also control over the perceptual implications that movement or inertia also entails“* (Cresswell 2006: zit. in Gill 2009: 195).

5.1.2.7 Härtefall

Einen Ausweg aus dem Nothilferegime und somit auch aus der Zwangs(im)mobilität bietet der Härtefall. Dabei kann das Migrationsamt mit Zustimmung des Staatssekretariats für Migration SEM einer ihm nach Asylgesetz zugewiesenen Person eine Aufenthaltsbewilligung erteilen, wenn gemäss Art. 14 Abs. 2 AsylG

- a. die betroffene Person sich seit Einreichung des Asylgesuches mindestens fünf Jahre in der Schweiz aufhält;
- b. der Aufenthaltsort der betroffenen Person den Behörden immer bekannt war;
- c. wegen der fortgeschrittenen Integration ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt; und
- d. keine Widerrufsgründe nach Art. 62 AuG vorliegen.

Die betroffene Person kann nur bei einem Zustimmungsverfahren vor dem SEM Parteistellung erlangen (Art. 14 Abs. 4 AsylG). In der Praxis bedeutet dies, dass gegen den ablehnenden Entscheid des Migrationsamtes kein Rechtsmittel zur Verfügung steht. Die fehlende Rechtsmittelmöglichkeit wird im Kanton Zürich mit der Härtefallkommission kompensiert. Wenn sich das Migrationsamt und die Härtefallkommission in der Beurteilung uneinig sind, dann hat der Sicherheitsdirektor (zum Zeitpunkt der Feldforschung der Regierungsrat Mario Fehr) den Stichentscheid. Die Härtefallkommission setzt sich aus

verschiedenen Interessensvertreter*innen zusammen. Sie ist eine heterogene Gruppe von NGOs, Kirchenvertreter*innen verschiedener Religionen, Jurist*innen und Richter*innen. Falls das Migrationsamt bereit ist, eine Härtefallbewilligung zu erteilen, erfragt es das SEM um eine Zustimmung. Im Falle einer Zustimmung kann das Migrationsamt die Aufenthaltsbewilligung erteilen. Erteilt es jedoch keine Zustimmung, dann kann die betroffene Person dagegen Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht einreichen. Wird dies wiederum abgewiesen, kann man mit dieses Urteil mit einer Beschwerde beim Bundesgericht anfechten.

Am Workshop vom 17. März 2018, welches vom Bündnis *Wo Unrecht zu Rech wird* organisiert wurde, berichtete der Rechtsanwalt Peter Nideröst, dass die Härtefallpraxis des Kantons Zürich äusserst streng sei. Alleinstehende Personen hätten kaum eine Chance auf Erteilung einer Härtefallbewilligung. Nur sehr gut ‚integrierte‘ Familien mit schulpflichtigen Kindern hätten eine Aussicht auf ein erfolgreiches Gesuch. An der Medienkonferenz der Sicherheitsdirektion vom 28. September 2017 (Sicherheitsdirektion 2017b: 19) gab der Regierungsrat Mario Fehr bekannt, dass das Migrationsamt seit dem 1. April 2017 196 abgewiesene Asylsuchende einer Vorprüfung unterzogen habe, die sich per Ende Juli 2017 sechs Jahre und länger in der Schweiz aufhielten. Bei 69 Personen sei eine Härtefallprüfung möglich und bis zum 28. September 2017 seien 18 Personen als Härtefälle vom SEM anerkannt worden. Bei 51 Personen sei der Prüfungsprozess noch im Gange, wobei erwartet wird, dass insgesamt ca. 50 Personen als Härtefälle anerkannt würden. Wer als Härtefall vom Migrationsamt und vom SEM anerkannt wird, erhält die Aufenthaltsbewilligung B. Gemäss den Einschätzungen des Anwalts Peter Nideröst würde das Eintreffen dieser Erwartungen eine klare Milderung der bisherigen Praxis bedeuten. Die Anforderungen an die sprachliche, soziale und berufliche Integration, welche bisher sehr hoch waren, würden somit deutlich herabgesetzt.

5.1.3 Die Rationalitäten der Zwangsanwesenheit

Im Folgenden will ich auf die Rationalitäten eingehen, welchen den Regierungstechnologien der Zwangsanwesenheit zugrunde liegen. Diese konnte ich anhand der erhobenen Daten identifizieren, indem ich die argumentative Struktur untersuchte, wie die Regierungspraktiken von der/dem Vertreter*in des kantonalen Sozialamtes begründet werden.

5.1.3.1 „Man muss den Missbrauch für die Steuerzahler unterbinden“

Die Verschärfung des Nothilferegimes mit der Einführung von täglichen Präsenzkontrollen und der Übernachtungspflicht in den Notunterkünften wurde im Frühling 2017 eingeführt. Im Interview mit dem/der Vertreter*in des Sozialamtes, welches für die Umsetzung der Verschärfung zuständig ist, wurde die neue Praxis mit folgender argumentativer Rationalität begründet:

„Um den Missbrauch, der allenfalls stattfinden kann, zu unterbinden, musste man gewisse Kontrolle einführen. Weil, es hat sich gezeigt, dass da eben ein gewisser Missbrauch stattfindet. Und da geht es natürlich auch darum, [...] dass wir die Verwalter vom Geld der Allgemeinheit sind. Die Steuerzahler müssen wissen, dass wir mit dem Geld sorgfältig umgehen [...].“ (Vertreter*in des Sozialamtes, Februar 2018)

Es wird angenommen, dass es regelmässig vorkommt, dass abgewiesene Asylsuchende die finanzielle Nothilfe in Anspruch nehmen, obwohl sie sich in keiner Notlage befinden. Dieser Missbrauch der 'Nicht-Bürger*innen' würde dabei von den 'Bürger*innen' des Kantons Zürich bezahlt. Diese Rationalität wird auch an folgender Aussage des/der Vertreter*in des Sozialamtes erkennbar:

„Für den Steuerzahler, der das alles zahlt, damit [die Betroffenen] auch hier ein [...] würdiges Leben haben können, müssen [wir] schauen, dass solche Missbräuche nicht gemacht werden. Weil die anderen verstehen das nicht, dass man das so macht, obwohl sie eigentlich ausreisen müssten.“ (Vertreter*in des Sozialamtes, Februar 2018)

Die Behörde argumentiert, dass ein repressives Regime im Interesse der Bürger*innen sei. Es wird davon ausgegangen, dass ein generelles Unverständnis der Bevölkerung herrscht, warum abgewiesene Asylsuchende in der Schweiz bleiben können. Was jedoch genau als Missbrauch gelte, bleibt offen. So scheint es, dass wenn ein Nothilfebeziehender bei einem/-r Freund*in wohnen kann, das Anrecht auf finanzielle Nothilfe illegitim wird. Mit dieser Argumentation wird auch die prekäre Situation in den Notunterkünften begründet: „Das sind halt die Rahmenbedingungen, die hier sind“ (Vertreter*in des Sozialamtes, Februar 2018). Auch wird explizit gesagt, dass das Leben in den Nothilfestrukturen nicht als ein längerfristiger Zustand gedacht ist:

„Es handelt sich um Leute, die illegal hier sind. Es ist kein Standard wie bei jemandem, der das Leben lang hier bleibt. Es ist effektiv so, dass wenn [überhaupt] kein Geld mehr vorhanden ist, man ihnen nur noch, sozusagen, ein [...] würdiges Leben ermöglicht, dass sie etwas zu Essen haben.“ (Vertreter*in des Sozialamtes, Februar 2018)

Der nicht verschwindende Anteil Langzeitbezügler*innen wirft jedoch die Frage auf, ob dieser Zustand in diesen Fällen noch angemessen ist. Winder (2004) beobachtet in Grossbritannien im Rahmen des Asylregimes ein ähnliches Argumentationsmuster: „[T]he British authorities [have] sought to make the life of asylum-seekers as uncomfortable as possible, partly to discourage others and partly to pacify those who accused the government of being a ‘soft touch“ (Winder 2004: 419). Mountz et al. (2013: 5) argumentieren, dass die Inhaftierung von Migrant*innen / Asylsuchenden oft durch die Angst bzw. Xenophobie der Mehrheitsgesellschaft vor dem Unbekannten rationalisiert und damit legitimiert wird. Gemäss dieser Logik gefährden die Migrant*innen / Asylsuchenden die Bürger*innen durch ihre ‚Unklassifizierbarkeit‘, ihre Identität scheint dem Staat unbekannt (Khosravi 2009: 51). Somit wird die Internierung zum Versuch, die Identität der Migrant*innen zu fassen.

5.1.3.2 „Die ORS macht als Dienstleister gute Arbeit“

Es ist Teil der öffentlichen politischen Debatte, dass eine private Firma für die Betreuung der Notunterkünfte für abgewiesene Asylsuchende zuständig ist. Der/die Vertreter*in des Sozialamtes argumentierte im Interview, dass zwischen einer privaten und einer öffentlich-rechtlichen Organisation wie die AOZ (Asylorganisation Zürich) kein Leistungsunterschied existiere:

„Ich weiss, dass die ORS in der Öffentlichkeit sehr an den Pranger gestellt wird. Aber als Dienstleister machen sie gute Arbeit. [...] Als Dienstleister und in der Zusammenarbeit sind sie ja nicht besser gestellt als eine AOZ. [...] Was die Leute bekommen ist nicht schlechter. Die ORS ist definitiv nicht schlechter als die AOZ. Aber das sieht man natürlich in der Öffentlichkeit nicht. Sie haben natürlich den schwierigeren Job, weil sie die Notunterkünfte machen. Und das sind die Illegalen. Das ist schwieriger, als wenn man ein Durchgangszentrum mit Asylsuchenden betreut.“ (Vertreter*in des Sozialamtes, Februar 2018)

Aus den Interviews mit Aktivist*innen, Rechtsvertreter*innen und Nothilfebeziehenden ging hervor, dass die Ausrichtung der finanziellen Nothilfe als eine äusserst sensible Aufgabe mit weitreichenden Folgen wahrgenommen wird. Deshalb sei es für sie äusserst problematisch, dass dies von einer privaten, gewinnorientierten Firma verrichtet wird. Der Anwalt Peter Nideröst argumentierte am Workshop vom 17. März 2018, dass „die ORS-Service AG ohne genügende gesetzliche Grundlage über die Ausrichtung

von Nothilfe entscheidet“ (Nideröst, März 2018). Aus dem Interview mit dem/der Vertreter*in des Sozialamtes wurde deutlich, dass aus Behördensicht eine andere Rationalität vorherrscht. Die Ausrichtung der finanziellen Nothilfe wird nicht als sensible Aufgabe aufgefasst:

„Heikel ist das nicht. Es gibt die Fr. 8.50 pro Tag. Das wird an fünf Tagen ausgezahlt, das ist alles klar geregelt. Das ist vertraglich vereinbart. [Die Mitarbeiter der ORS] haben da keine Wahlfreiheit. Wenn man da ist bekommt man das Geld, wenn man nicht da ist, bekommt man das Geld nicht. [...] Die Rahmenbedingungen sind eigentlich klar festgelegt.“ (Vertreter*in des Sozialamtes, Februar 2018)

Die gleiche Argumentation wird auch auf die Ausrichtung der Sachleistungen angewendet:

„Wenn sie [zum Beispiel] Windeln brauchen, die nicht in diesen Fr. 8.50 [enthalten sind], dann bekommen sie das separat von der Unterkunft. Für die kleinen Kinder hat es Kleider, es gibt dann eine separate Regelung, es wird dann geschaut. Es ist nicht so, dass sie hungern müssen, damit sie ihre Kinder ernähren können. [...] Und es wird ja dann sowieso pro Kind auch ausbezahlt. Und, wenn es spezielle Rahmenbedingungen sind, dann nimmt man Rücksicht. [...] Da haben sie klare Regelungen.“ (Vertreter*in des Sozialamtes, Februar 2018)

In den Interviews mit den Vertreter*innen der Besuchsgruppen und der mobilen Rechtsberatung wurde angesprochen, dass es in der Praxis oftmals Grauzonen gibt, wo der/die Mitarbeiter*in der ORS die Entscheidungsmacht über die Auszahlung der Nothilfe trägt, zum Beispiel wenn jemand verschläft und das Zeitfenster der Präsenzkontrolle verpasst. Die argumentative Rationalität hinter der Regierungstechnologie der Präsenzkontrolle ist das Verhindern des Missbrauchs. Falls jemand die Präsenzkontrolle verpasst, obwohl er/sie in der Notunterkunft übernachtete, kann es sein, dass die finanziellen Nothilfe für diesen Tag nicht ausbezahlt wird, was schwerwiegende materielle Konsequenzen für die betroffene Person bedeutet. Der/die Mitarbeiter*in der ORS, welche*r diese Entscheidung fällt, übt somit direkte, weitreichende Macht über die Bewohner*innen aus.

5.1.4 Die Rahmung der Zwangsanwesenheit

In diesem Abschnitt will die ich auf die dritte Dimension der Gouvernentalitätsanalyse, die *Rahmung* (Valverde 2011), eingehen. Die Rahmung kann entlang drei Aspekten untersucht werden: Die zeitliche Rahmung, die räumliche Rahmung und die Zuständigkeiten, wobei informelle und formelle Rechtsprechungen gemeint sind (Valverde 2011: 11). Im Folgenden bespreche ich die Rahmung der Zwangsanwesenheit.

5.1.4.1 Zeitliche und räumliche Rahmung

Die Zwangsanwesenheit im Kontext des Nothilferegimes findet ihren Anfang im Jahr 2004 mit der schweizweiten Einführung des Sozialhilfestopps für Asylsuchende mit einem Nichteintretensentscheid NEE. Die Ausdehnung des Sozialhilfestopps für Asylsuchende mit einem negativen Asylentscheid NegE im Jahr 2008 war der nächste Einschnitt in der Temporalität des Nothilferegimes. Mit der Einführung des Nothilferegimes wurde im Kanton Zürich zu Beginn die finanzielle Nothilfe in Form von Migros-Gutscheine ausgerichtet. Dies hatte weitreichende räumliche Effekte, denn der Erwerb eines Billets für den öffentlichen Verkehr wurde unmöglich und die Mobilität somit eingeschränkt.

Im Jahre 2005 wurde die Praxis der *Dynamisierung* eingeführt, die während elf Jahren umgesetzt wurde (Hanimann 2017). Dabei handelt es sich um eine räumliche Regierungstechnologie, wobei die Nothilfebeziehenden wöchentlich die Unterkunft wechseln mussten. Diese Zwangsmobilität hatte weitreichende Folgen, einerseits für die Nothilfebeziehenden, da kein sozialer Anschluss möglich war, und andererseits für die Aktivist*innen und Mitarbeiter*innen des Asylsektors, da die Wahrnehmung der abgewiesenen Asylsuchenden massgeblich durch ihre ‚Vergänglichkeit‘ und ‚Depersonalisiertheit‘ geprägt wurde (Gill 2009a: 195). Die Praxis der Eingrenzung löste im Jahr 2016 die Dynamisierung ab. Die Zwangsmobilität wird somit zur Zwangsimmobilität. Darauf wird im nächsten Kapitel zu den *Zwangsmassnahmen im AuG* genauer eingegangen.

Die nächsten Einschnitte in die Temporalität des Nothilferegimes waren der 1. Februar 2017, als das Nothilferegime mit Präsenzkontrollen und Übernachtungspflichten verschärft wurde, und der 1. November 2017, als die Notunterkunft Uster geschlossen wurde, was zu einer Welle von Zwangsdeplatzierungen der Bewohner*innen in Form von Transfers führte.

Das Phänomen der Zwangsanwesenheit kann entlang verschiedener räumlichen Massstäbe verstanden werden. Auf der lokalen Ebene wird die Notunterkunft und die jeweilige Gemeinde für die Betroffenen zum Raum der Zwangsanwesenheit. Dieser steht jedoch im Kontext des kantonalen Raums, da die Umsetzung der Zwangsanwesenheit auf kantonaler Ebene bestimmt und umgesetzt wird. Sutter (2011) argumentiert, dass es für das Schicksal eines/-r abgewiesenen Asylsuchenden entscheidender ist, welchem Kanton die

Person zugeteilt wird, statt die spezifische persönliche Situation.

Die Zwangsanwesenheit muss man auch im nationalen Kontext betrachten, da das Asylwesen und der Sozialhilfestopp schweizweite Angelegenheiten sind. Auch werden die kantonalen Praktiken im Rahmen von interkantonalen Konferenzen besprochen. Weiter ist das Nothilferegime auch im globalen Kontext zu verstehen, da das repressive Vorgehen gegenüber (abgewiesenen) Asylsuchenden als Teil des europäischen Grenzregimes hervortritt (Tsianos & Kasperek 2015).

5.1.4.2 Zuständigkeiten und Rechtsprechungen der Zwangsanwesenheit

Für die Ausrichtung der Nothilfe ist die Abteilung Asylkoordination des kantonalen Sozialamtes zuständig. Diese Abteilung ist in die Bereiche Platzierung, Finanzen und Rückkehrberatung eingeteilt. Der Bereich Platzierung weist den Nothilfesuchenden die Unterkunft zu und die Rückkehrberatung bietet Unterstützung beim Organisieren der Rückreise ins Heimatland an, wobei diese Regierungstechnologie im nächsten Kapitel genauer besprochen wird. Die effektive Auszahlung der finanziellen Nothilfe an die Nothilfebeziehenden geschieht durch die ORS Service AG, welche für die Betreuung der Notunterkünfte zuständig ist. Die vier verschiedenen Unterkünften weisen grosse Unterschiede in der Betreuung und Verwaltung auf, ein Beispiel ist die Handhabung der Vergabe vergünstigter Billetts für den öffentlichen Verkehr, weshalb auch von einem personenabhängigen Regime gesprochen werden kann. Eine weitere Form der Rechtsprechung geschieht durch die Gemeinde- und Kantonspolizei, da sie regelmässig die Notunterkünfte aufsuchen und Personenkontrollen und Verhaftungen durchführen. Abgewiesene Asylsuchende können jederzeit wegen *illegalen Aufenthalts* verhaftet werden. Dieser Status wird als *Dauerdelikt* bezeichnet, wobei man für eine bestimmte Zeitdauer verurteilt werden kann. Dies kann solange geschehen, bis die Höchststrafe erreicht wird. Danach darf man unter diesem Titel nicht mehr bestrafen, ausser die Person verlässt die Schweiz und reist zu einem späteren Zeitpunkt wieder ein.

5.2 Zwangsmassnahmen im AuG

In diesem Abschnitt will ich die Regierungstechnologien, deren zugrunde liegenden Rationalitäten und die Rahmung der Zwangsmassnahmen im Ausländergesetz AuG, die im Kontext des Nothilferegimes angewendet werden, näher untersuchen. Zunächst will ich kurz die Vorgeschichte der Zwangsmassnahmen skizzieren:

Zu Beginn der Neunzigerjahre herrschte in Ex-Jugoslawien Bürgerkrieg und die westliche Wirtschaft erlitt ein Konjunkturreinbruch. In der Schweiz wuchs sowohl die Anzahl Asylsuchenden als auch die Anzahl Arbeitslosen, wobei der Diskurs um den sogenannten ‚kriminellen Asylant‘ zum Vorschein trat, besonders im Kontext der ‚offenen Drogenszene‘ am Bahnhof Letten in der Stadt Zürich (augen auf 2005: 2). Dieser Diskurs wurde von den Medien weiter vorangetrieben mit Aussagen wie „die Justiz sei machtlos gegen die Asylsuchenden, weil die Wegweisungen nicht vollzogen werden könnten“ und „die Drogenhändler betreiben ihr Geschäft im Schutze des Asylgesetzes“ (ebd.: 2). Die Anfangsideen der Zwangsmassnahmen wurden von der Zürcher LdU-Politikerin Monika Weber und dem Zürcher SP-Stadtpräsidenten Josef Estermann ins Leben gerufen. Diese wurden dann vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement aufgenommen und zu einem Entwurf entwickelt. Der Prozess der Umsetzung verlief dann äusserst schnell: Im November 1993 kam der Entwurf in die Vernehmlassung und am 1. Februar 1995 wurden die Zwangsmassnahmen im *Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (kurz Ausländergesetz AuG)* in Kraft gesetzt. Am 4. Dezember stimmte das Schweizer Stimmvolk dem neuen Gesetz mit 73 Prozent zu. Diese Zwangsmassnahmen als Regierungstechnologien sollen im folgenden Abschnitt genauer erläutert werden.

5.2.1 Die Regierungstechnologien der Zwangsmassnahmen

Die Zwangsmassnahmen sind im Ausländergesetz AuG Art. 73-78 festgehalten und beinhalten die Massnahmen der *kurzfristigen Festhaltung, Ein- und Ausgrenzungen und Administrativhaft*. Zunächst will ich auf die Massnahme der Eingrenzungen eingehen. Das Gesetz besagt, dass das Migrationsamt eine Person auf ein bestimmtes Gebiet eingrenzen kann, wenn sich die Person nach abgelaufener Ausreisefrist noch in der Schweiz aufhält (Art. 74 Abs. 1 lit. b AuG). Mit einer Eingrenzung wird die betroffene Person verpflichtet ein bestimmtes Gebiet nicht zu verlassen. Das Gebiet, sogenannte Rayon, ist in der Praxis die Gemeinde oder der Bezirk. Die Nichteinhaltung dieser Pflicht führt zu einem Strafvollzug, man steht also unter Strafandrohung. Arzttermine und Behördengänge sind von der Eingrenzung ausgenommen. Doch für alle übrigen Anliegen, zum Beispiel für den Besuch einer Beratungsstelle oder einer Moschee, muss man beim Migrationsamt eine Ausnahmegewilligung beantragen. Die Eingrenzungsverfügung gilt als *mildere Massnahme* zur ausländerrechtliche Administrativhaft (Art. 75- 78). Sie ist keine freiheitsentziehende,

sondern eine freiheitsbeschränkende Massnahme, die in das verfassungsmässige Grundrecht auf Bewegungsfreiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) eingreift. Gemäss dem Verhältnismässigkeitsprinzip Art. 36 BV sind Eingrenzungen nur dann und so weit zulässig, als sie zur Erreichung des damit angestrebten öffentlichen Interesses erforderlich und geeignet sind und keine mildere Massnahme ausreicht. Man kann bei einer Eingrenzungsverfügung des Migrationsamtes Beschwerde beim Zwangsmassnahmengericht einreichen. Falls diese Beschwerde teilweise oder vollständig abgewiesen wird, kann man den Entscheid als nächste Instanz mit einer Beschwerde beim kantonalen Verwaltungsgericht anfechten. Als weitere Instanz steht einem eine Beschwerde ans Bundesgericht offen.

Eine weitere Zwangsmassnahme ist die Haft, wobei zwischen verschiedenen Haftmassnahmen unterschiedet werden kann: Einerseits gibt es die Administrativhaft, welche sich aus der Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft zusammensetzt. Weiter gibt es die Haft in Form einer kurzen Festhaltung und wird unter anderem angewendet zur Eröffnung einer Eingrenzung. Und schliesslich gibt es die Haft als Konsequenz der Zwangsmassnahmen in Form eines Strafvollzugs, zum Beispiel beim Verstoss gegen die Eingrenzung. Für die Anordnung der Zwangsmassnahmen ist das kantonale Migrationsamt zuständig. Im Folgenden will ich auf die verschiedenen Regierungstechnologien der Zwangsmassnahmen im Kontext des Nothilferegimes des Kantons Zürich genauer eingehen.

5.2.1.1 Eingrenzungen

Eingrenzungen werden vom Züricher Migrationsamt systematisch seit dem Frühsommer 2016 für Personen im Nothilferegime ausgesprochen. Dabei wurden die Betroffenen zunächst auf die Gemeinde, wo sich die Notunterkunft befindet, eingegrenzt, und nach eingereichten Beschwerden teilweise auf den Bezirk ausgeweitet. Die Verhältnismässigkeit spielt hierbei eine Rolle. Die meisten Eingrenzungen wurden vom Migrationsamt für die befristete Dauer von zwei Jahren angeordnet. Der/die Vertreter*in des Migrationsamtes ordnete die Ausdehnung des Rayons des Gemeinde- auf das Bezirksgebiet dem Rechtsfindungsprozess der Zwangsmassnahmenpraxis zu. Im Interview wurde dazu gesagt, dass das Rayon nur bei ‚kriminellen Nothilfebeziehenden‘ auf die Gemeindegrenzen bestehen bleibe. Bei der Medienkonferenz der Sicherheitsdirektion vom 17. März 2017 (Sicherheitsdirektion 2017b) wurde veröffentlicht, dass seit dem 1. Januar 2016 368 Eingrenzungen ausgesprochen wurden. Aufgrund von Beschwerden wurden zehn Prozent der Eingrenzungen aufgehoben oder das Rayon ausgedehnt. Zum Zeitpunkt des 17. März 2017 gab es 153 aktive Eingrenzungen, wobei davon lediglich 54 straffällige Personen betroffen waren.

Die Voraussetzungen für die Eingrenzungspraxis haben sich auf juristischer Ebene im Verlaufe des Jahres 2017 verändert. Zu Beginn des Jahres erliess das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich folgendes Urteil:

«Erweist sich der Vollzug der Ausschaffung [...] als unmöglich, so ist die Anordnung einer Eingrenzung unzulässig (E. 2.3). [...] Eine Ausschaffung des Beschwerdeführers ist bei dieser Konstellation als unmöglich im Rechtssinn zu werten und die Eingrenzung als unverhältnismässig und damit unzulässig zu qualifizieren (E. 2.4).» (VB.2016.00665 vom 1. Februar 2017)

Die Eingrenzung diene also ausschliesslich zur Sicherstellung des behördlichen Wegweisungsvollzugs. Falls eine zwangsweise Ausschaffung gegen den Willen der betroffenen Person nicht möglich ist, dann wird eine Eingrenzung als ungeeignet und dementsprechend unverhältnismässig, also unzulässig, beurteilt. Diese Praxis wurde mit dem dem Urteil vom Bundesgericht jedoch verschärft:

«Es gibt keinen Grund, weshalb sich diese Zielsetzung nur auf die zwangsweise Ausschaffung, nicht aber auf die Förderung der freiwilligen Rückkehr beziehen soll. Denn auch wenn der rechtskräftig weggewiesene Ausländer (noch) nicht ausgeschafft wird oder werden kann, hält er sich nach Ablauf der Ausreisefrist unrechtmässig im Land auf.» (Urteil 2C_287/2017 vom 13. November 2017, Abs. 4.6)

Folglich kann die Eingrenzung auch zur Förderung der ‚freiwilligen‘ Ausreise angewendet werden. Neu ist es nun auch zulässig, sie ausschliesslich zum Zweck anzuordnen, die betroffene Person unter Druck zu setzen mit dem Ziel, sie zur Ausreise und zur Mitwirkung bei der Papierbeschaffung zu bewegen. Die Eingrenzung ist also nicht mehr nur mildere Massnahme zur Ausschaffungs-, sondern auch zur Durchsetzungshaft. Die Durchsetzungshaft bezweckt, eine ausreisepflichtige Person in jenen Fällen zu einer Verhaltensänderung zu bewegen, in denen nach Ablauf der Ausreisefrist der Vollzug einer rechtskräftigen Wegweisung, trotz behördlicher Bemühungen, ohne ihre Kooperation nicht möglich ist (BGE 130 II 56 E 4.2.3 S 62 f.). Die Eingrenzung ist jedoch noch immer unzulässig, wenn auch die selbständige Ausreise unmöglich erscheint. Doch sie kann nun dazu dienen, eine Person unter Druck zu setzen, ohne dass eine zwangsweise Ausschaffung möglich ist. Der/die Vertreter*in des Migrationsamtes beschrieb die Eingrenzungspraxis wie folgt:

„Wir prüfen [die Eingrenzung] immer auf den Einzelfall. In der Regel muss es ein abgewiesener Asylsuchender sein. Und wenn er dann noch kriminell wurde, dann wird er eigentlich immer eingrenzt. Jemanden, der nicht kriminell wird, ausser vom illegalen Aufenthalt abgesehen, grenzen wir in der Regel nicht ein. Ausser er gibt uns jetzt klar zu verstehen, dass er hier bleibt. [Wenn er sagt,] ihr könnt machen was ihr wollt, ich werde nicht kriminell aber gehe einfach nicht, ich will einfach nicht gehen, dann können wir eine Massnahme prüfen. Zur Verfügung steht dann entweder die Durchsetzungshaft oder die Eingrenzung, und dann ist

[...] die mildere Massnahme die Eingrenzung.“ (Vertreter*in des Migrationsamtes, Februar 2018)

Coutin (2010) beobachtet ein ähnliches Phänomen der ‚Eingrenzung‘ (*engl. confinement*) bei Sans Papiers in den USA. Bei der Ausreise aus dem Land wird einem das Recht auf die Wiedereinreise abgesprochen. Somit werden die Landesgrenzen zur Eingrenzungszone. Sie argumentiert, dass die zunehmende ‚Versicherheitlichung der Immigration‘ nationale Räume in gewisser Weise vergleichbar mit Haftanstalten macht. Dabei kann dem nationalen Territorium eine Gefängnisqualität zugesprochen werden, da Sans Papiers und vorübergehend geregelte Migrant*innen das Land nicht verlassen können, da ihre Rechte ans Territorium gebunden sind. Bei einer Ausschaffung werde das Heimatland zu einer Fortsetzung der Haftanstalt, in welcher sie sich vorher befanden (Coutin 2010: 2). Nach Martin & Mitchelson (2009) steht es in der Tradition der Geographie, Haft und Gefangenschaft als eine „*assemblage of spatial practices*“ (Martin & Mitchelson 2009: 12) zu konzeptualisieren, welche durch soziale, politische, kulturelle und ökonomische Beziehungen begründet werden. Da im Rahmen des Nothilferegimes ein Aufenthalt ausserhalb des auferlegten Rayons strafrechtlich verfolgt werden kann, nehmen die Gemeinde- resp. Bezirksgrenzen solche Gefängnisqualitäten an (Manishe 2016; Eschelmüller 2016).

5.2.1.2 Kurzfristige Festhaltung

Eine weitere Zwangsmassnahme ist die kurzfristige Festhaltung von Personen ohne Aufenthaltsbewilligung (Art. 73 AuG). Diese kann das Migrationsamt für eine Höchstdauer von drei Tagen anordnen. Angewendet wird dies einerseits zur Eröffnung einer Verfügung im Zusammenhang mit ihrem Aufenthaltsstatus (Art. 73 Abs. 1 lit. a AuG), und andererseits zur Feststellung ihrer Identität oder Staatsangehörigkeit, soweit die persönliche Mitwirkung dazu erforderlich ist (Art. 73 Abs. 1 lit. b AuG). Bei der kurzfristigen Festhaltung muss die betroffene Person über den Grund der Festhaltung informiert werden und die Möglichkeit haben, mit den bewachenden Personen Kontakt aufnehmen zu können, wenn Hilfe benötigt wird (Art. 73 Abs. 3 AuG). Man kann ein Gesuch beim Zwangsmassnahmengericht einreichen, wobei dann die Rechtmässigkeit der kurzfristigen Festhaltung nachträglich zu überprüfen ist (Art. 73 Abs. 5 AuG). Den Entscheid des Zwangsmassnahmengerichts kann man als erste Instanz beim kantonalen Verwaltungsgericht mit einer Beschwerde anfechten, als nächste Instanz beim Bundesgericht.

Am Workshop des Bündnisses *Wo Unrecht zu Recht wird* vom 17. März 2018 berichtete der Anwalt Peter Nideröst, dass das Migrationsamt systematisch kurzfristige Festhaltungen zur Eröffnung von Eingrenzungsverfügungen und zur Vorführung vor der heimatlichen Vertretung oder Delegation anordne, was im Rahmen der Abklärung der Identität und Staatsangehörigkeit für die Papierbeschaffung geschieht. Dies geschehe selbst dann, wenn die betroffenen Personen anwaltlich vertreten sind, und eine Verfügung

über diese Vertretung eröffnet werden kann. Zur Praxis der kurzfristigen Festhaltung wurde im Interview mit dem/der Rechtsvertreter*in folgendes erzählt:

„Das wird sogar bei Leuten gemacht, die ich oder andere Anwältinnen und Anwälte vertrete, also, wo die Vollmacht von den Leuten schon bei den Akten liegt. In einem aktuellen Fall [passierte das], sowohl bei der Staatsanwaltschaft als auch beim Migrationsamt. Man nimmt meine Vollmacht und trotzdem wird mein Klient verhaftet, um ihm eine Verfügung zu eröffnen, die man mir einfach zustellen könnte. Es ist krass. [...] Und sie begründen das damit, dass sie die Pflicht hätten, den Leuten [die Eingrenzung] verständlich zu machen. Sie müssen einen Übersetzer organisieren, [...] und man müsse [den Betroffenen] das rechtliche Gehör [gewähren]. [...] Mit den Rechten der Betroffenen argumentieren sie, weshalb sie sie verhaften müssen.“ (Rechtsvertreter*in, Februar 2018)

Mit dem Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich (Urteil VB.2016.00289 vom 5. Dezember 2016) wurde erlassen, dass die kurzfristige Festhaltung nicht notwendig und somit unverhältnismässig ist, wenn sich die betroffene Person freiwillig der Identitätsabklärung unterziehen will. Somit setzt die Anordnung der kurzfristigen Festhaltung voraus, dass begründete Zweifel darin bestehen, dass die betroffene Person die erforderliche Mitwirkung nicht von sich aus leisten wird. Solche Zweifel können beispielsweise gegeben sein, wenn sie bei einer entsprechenden Vorladung bereits einmal nicht erschienen ist oder klar zum Verständnis gab, dass sie einer Vorladung nicht Folge leisten werde. Der Rechtsanwalt Peter Niederöst (März 2018) berichtete, dass zurzeit eine vom Staatssekretariat für Migration SEM angestregte Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hängig sei. Das Migrationsamt und das SEM strebten dabei ein präjudizielles Urteil des Bundesgerichts zur Zulässigkeit kurzfristiger Festhaltungen an.

5.2.1.3 Strafrechtliche Verfolgung

Die strafrechtlicher Verfolgung ist zwar an sich keine Zwangsmassnahme, jedoch als eine Form der Konsequenz dieser Massnahmen zu verstehen. Nothilfebeziehende erleben dabei strafrechtliche Sanktionierungen als Folge verschiedener Gesetzesverstösse. Einerseits kann der Grund die *rechtswidrige Einreise* und der *rechtswidrige Aufenthalt* sein. Dies kann mit einer Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr oder mit einer Geldstrafe bestraft werden (Art. 115 Abs. 1 lit. a und b AuG). Weiter kommt es zu einer strafrechtlichen Verfolgung, wenn eine Person gegen eine Ein- oder Ausgrenzung verstösst. Dies kann mit einer Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren oder mit einer Geldstrafe bestraft werden (Art. 119 Abs. 1 AuG). Gemäss der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zur EU-Rückführungsrichtlinie hat die administrative Rückführung von Drittstaatsangehörigen Priorität gegenüber der strafrechtlichen Ver-

folgung wegen rechtswidriger Einreise und rechtswidrigen Aufenthalts. Der Anwalt Peter Nideröst (März 2018) berichtete, dass auch das Bundesgericht im Grundsatz diese Praxis verfolgt.

Die Rückführungsrichtlinie ist dann anwendbar, wenn der behördliche Wegweisungsvollzug, also die Ausschaffung, nicht nachweisbar am Verhalten der betroffenen Person gescheitert ist. Gemäss des Bundesgerichts ist das dann der Fall, wenn das Migrationsamt alles Zumutbare unternommen hat, um den rechtskräftigen Wegweisungsentscheid zu vollziehen. Eine Geldstrafe widerspricht im Gegensatz zur Freiheitsstrafe nicht der Rückführungsrichtlinie, falls sie das Rückkehrverfahren nicht erschwert (BGE 143 III 249). Die Rückführungsrichtlinie widerspricht einer Bestrafung mittels Freiheitsstrafe wegen der Missachtung einer auf Art. 74 Abs. 1 lit. b AuG gestützten angeordneten Eingrenzung, also «zur Eröffnung einer Verfügung im Zusammenhang mit ihrem Aufenthaltsstatus» (BGE 143 IV 264), jedoch nicht einer Eingrenzung gestützt auf Art. 74 Abs. 1 lit. a AuG, also «zur Feststellung ihrer Identität oder Staatsangehörigkeit, soweit dazu ihre persönliche Mitwirkung erforderlich ist». Der Rechtsanwalt Peter Nideröst berichtete zur Praxis der Behörden folgende Erfahrungen:

„Zahlreiche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte verurteilen rechtskräftig weggewiesene Personen aus dem Asylbereich wegen rechtswidriger Einreise, rechtswidrigen Aufenthalts und Missachtung einer Eingrenzung mit Strafbefehlen zu bedingten oder unbedingten Freiheitsstrafen – und zwar ohne Beizug der migrationsrechtlichen Akten und ohne die EU-Rückführungsrichtlinie zu beachten.“ (Nideröst, März 2018)

Der/die Vertreter*in des Migrationsamtes beschrieb die Praxis der strafrechtlichen Verfolgung wegen Missachtung der Eingrenzung wie folgt:

„Beim ersten Delikt gibt es in der Regel eine bedingte Strafe, vielleicht beim zweiten Mal auch noch und beim dritten Mal gibt es dann eine unbedingte. [...] Meistens haben sie schon eine bedingte Geldstrafe oder Freiheitsstrafe, weil sie ja schon illegal hier sind und deswegen auch verzeigt werden können und entsprechen bestraft werden von der Staatsanwaltschaft, oder sie haben schon andere Delikte begangen in der Vergangenheit.“ (Vertreter*in des Migrationsamtes, Februar 2018)

Das maximale Strafmass beträgt drei Jahre, wobei vom Migrationsamt diesbezüglich gesagt wird, dass „die Staatsanwaltschaft oder die Gerichte nicht von Anfang an das Maximum [ansetzen]. [...] In der Regel ist es [...] eskalierend, mal 30, beim zweiten Mal 60, beim dritten Mal 90 Tage und so weiter“ (Vertreter*in des Migrationsamtes, Februar 2018). Die Verhaftungen finden meist in den Notunterkünften statt. Im Interview erzählte der/die Rechtsvertreter*in:

„In der Regel läuft es so, wobei es schwierig ist von einer Regel zu reden, es ist nicht immer gleich. Aber die Grundkonstellation ist die: Die Polizei fährt am Morgen um ca. sechs Uhr in der Notunterkunft ein und verhaftet meistens gleich mehr als eine Person. Dann geht es zum Posten, dann auf den nächsten Posten. Normalerweise ist es die lokale Polizei, die ausrückt, wenn es um die Eröffnung einer Eingrenzungsverfügung geht, was jetzt sehr häufig passiert [...]. Jedes Mal, und das passiert in letzter Zeit auch viel, werden die Leute von einer Notunterkunft in eine andere zugewiesen. Zum Beispiel ist Uster geschlossen worden, [...] und Viele hat man dann auf andere Notunterkünfte verteilt. Wenn jemand eingegrenzt gewesen war auf den Bezirk Uster, hat man ihm dann in der [neuen] Notunterkunft wieder eine neue Eingrenzungsverfügung erlassen. Sonst wäre das ja nachher nicht mehr wirksam gewesen.“ (Rechtsvertreter*in, Februar 2018)

Ein Transfer zwischen den Notunterkünften bedeutet, dass für eine Eingrenzung eine neue Verfügung ausgestellt werden muss. Dies bedeutet wiederum, dass dafür erneut die kurzfristige Festhaltung angeordnet wird. Für die Strafverfolgung wegen Missachtung der Eingrenzung müssen die betroffenen Personen ausserhalb des Eingrenzungsgebiet kontrolliert werden. Dies geschieht einerseits bei ‚routinemässigen‘ Personenkontrollen und andererseits bei zielgerichteten Kontrollen an den Bahnhöfen der Gemeinden, wo sich die Notunterkunft befindet. Der/die Vertreter*in der mobilen Rechtsberatung (1) erzählte dazu:

„Die Polizei kommt an den Bahnhof und kontrolliert alle, die aus dem Zug herauskommen. Mit dem Zug haben sie offensichtlich die Gemeindegrenzen verlassen. [Auch] in Bussen und in Zügen machen sie Kontrollen.“ (Vertreter*in der mobilen Rechtsberatung 1, Februar 2018)

5.2.1.4 Administrativhaft

Der *illegale Aufenthalt* verstösst nicht gegen das Strafrecht, sondern gegen das Ausländerrecht. Wenn man von der Polizei festgenommen wird, wird man folglich nicht für eine kriminelle Handlung bestraft, sondern man bekommt eine *Wegweisung*, also eine Verfügung das Land zu verlassen. Der nächste Schritt ist dann eine *Ausweisung*, welche von einem/-r Richter*in ausgesprochen wird als Folge der Missachtung der Wegweisung oder wenn man eine Straftat verübt hat. Das letzte und machtvollste Instrument ist dann die *Ausschaffung*. Dazu gehört die Inhaftierung, die administrative Vorbereitung und die darauf folgende Ausschaffung mittels Polizei-Escort. Die Ausschaffung kann nur dann vollzogen werden, wenn die Nationalität der Person festgestellt wurde und das Herkunftsland die Person als Bürger*in anerkennt. Wenn die Nationalität nicht festgestellt werden kann oder humanitäre Gründe die Ausschaffung verhindern, muss die Person nach der maximalen Haftdauer, welche rechtlich zulässig ist, wieder freigelassen werden. Die Person setzt dann das Leben als Sans Papier in der Schweizer Gesellschaft fort (Wicker

2010: 234f).

Die Zwangsmassnahme der *Administrativhaft* (Art. 75-78 AuG) wird seit dem Beginn des Sozialhilfestopps im Rahmen des Nothilferegimes angewendet. Die Administrativhaft setzt sich zusammen aus der Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft. Die Vorbereitungshaft wird angewendet, um die Durchführung des Wegweisungsverfahrens sicherzustellen. Die Ausschaffungshaft hingegen verfolgt das Ziel, den Vollzug eines bereits erlassenen, aber noch nicht zwingend rechtskräftigen Wegweisungsentscheid sicherzustellen. Die Durchsetzungshaft sollte die ausreisepflichtigen Personen „in jenen Fällen zu einer *Verhaltensänderung* bewegen, in denen nach Ablauf der Ausreisefrist der Vollzug der rechtskräftig gegen sie angeordneten Weg- oder Ausweisung - trotz entsprechender behördlicher Bemühungen - ohne ihre Kooperation nicht oder nicht mehr möglich erscheint (BGE 135 II 105)“ (Staatssekretariat für Migration SEM o.J.: 1). Der/die Rechtsvertreter*in beschrieb die Praxis der Haftanordnung, welche durch das Migrationsamt durchgeführt wird, wie folgt:

„Für [das Migrationsamt] geht das 5 Minuten, dann ist so eine Haft für 3 Monate bestätigt.

Bis jemand in der Schweiz eine dreimonatige unbedingte Freiheitsstrafe bekommt, muss man schon ziemlich böse tun. Aber dort werden alle eingesperrt, wenn das Migrationsamt dies will. Ausser es ist ein Anwalt dabei, der wirklich bereit ist eine Beschwerde zu machen.“

(Rechtsvertreter*in, Februar 2018)

Er/sie machte dabei die Erfahrung, dass die Haft oftmals nicht korrekt angeordnet werde, und argumentiert, dass man zwar mit einer Beschwerde entgegenwirken könne, jedoch den betroffenen Personen meistens eine anwaltliche Vertretung fehlt.

Ein grundlegendes Problem, mit dem sich Nothilfebeziehende konfrontiert sehen, ist die Möglichkeit zur Einforderung ihrer Rechte. Diese Problematik ist Forschungsgegenstand des Forschungsfelds der *Kritischen Rechtsgeographien* (engl. *critical legal geographies*). Dieses befasst sich unter anderem damit, wie sich die räumliche Organisation von Rechtspraktiken und die Beziehungen zwischen den verschiedenen Akteur*innen verhalten (White 2002). Nach Blomley (1994) beinhaltet das vorherrschende Rechtsparadigma ein Verständnis von Recht als ein in sich abgeschlossenes Wissenssystem, welches losgelöst vom politischen und sozialen Leben existiert. Recht sei somit etwas universales und für alle und überall in diesem Rechtssystem gleich. Im Rahmen der Kritischen Rechtsgeographien betrachtet man jedoch das Recht nicht als etwas zeitloses oder kontextunabhängiges, sondern als ein dynamisches System in dem verschiedene Realitäten aufeinanderprallen und ein politischer Kampf ausgetragen wird (Blomley 2008). Khosravi (2009) spricht dabei vom „vorhandenen, aber unerreichbaren Recht“ (Khosravi 2009: 54), wobei sich die Frage um die ‚Abstraktheit‘ (Arendt 1968) des Rechts stellt. In Form von internationalen

Konventionen und Deklarationen sei es zwar vorhanden, jedoch für die, die es brauchen, nicht zugänglich.

5.2.1.5 Rückkehr als Ausweg

Der Zweck der Zwangsmassnahmen ist die zwangsweise Ausschaffung und falls diese nicht möglich ist, eine ‚Verhaltensänderung‘ seitens der auszuscaffenden Person zur Kooperation für eine ‚freiwillige‘ Ausreise. Eine weitere Regierungstechnologie, welche die betroffenen Personen zur Rückreise ins Heimatland bewegen soll, ist die sogenannte *Rückkehrhilfe*. Diese wird vom Migrationsamt und seit 2017 zusammen mit dem Sozialamt angeboten. An der Pressekonferenz der Sicherheitsdirektion vom 26. September 2017 wurde dazu verkündet, dass in den Jahren 2015 131 und 2016 153 selbständige Ausreisen gab (Sicherheitsdirektion 2017b: 18). Es steht jedoch zur Debatte, wie viele Personen, welche dem Nothilferegime entfliehen, den Weg des Unterauchens wählen (dazu gibt keine offiziellen Zahlen). Im Interview mit dem/der Vertreter*in des Migrationsamtes wurde gesagt, dass die Zwangsmassnahmen die betroffenen Personen eher dazu bewegt, innereuropäisch weiterzureisen. Da die Personen jedoch in keinem anderen Dublin-Staat ein Asylgesuch einreichen können, müssen sie untergetaucht leben. Bei einem neuen Asylgesuch würden sie nach Dublin-Recht wieder in die Schweiz gebracht, wo das Leben im Nothilferegime weiterginge.

5.2.2 Die Rationalitäten der Zwangsmassnahmen

Im Folgenden will ich auf die Rationalitäten eingehen, welche der neuen Zwangsmassnahmenpraxis des Kantons Zürich zugrunde liegen. Hajer (2004: 278) argumentiert, dass man Diskurse immer in Verbindung mit den Praktiken betrachten sollte, durch die sie produziert, reproduziert und transformiert werden. Dies ist insbesondere bei der Praxis der *Illegalisierung* und *Kriminalisierung* von Relevanz, da diese Praktiken den Diskurs um *Illegalität* und *illegalisierte Migrant*innen* neu formen und verstärken. Im Folgenden gehe ich auf die Rationalitäten ein, die diesen Diskurs formen und in einem Wechselspiel mit den oben genannten Regierungspraktiken der Eingrenzung, kurzfristigen Festhaltung, Administrativhaft und Rückkehrberatung verstanden werden sollten.

5.2.2.1 „Papierbeschaffung ist prinzipiell immer möglich“

Eine Rationalität, welche den Regierungstechnologien der Zwangsmassnahmen zugrunde liegt, bezieht sich auf die Papierbeschaffung der nothilfebeziehenden Personen. Eine Zwangsausschaffung kann nur dann vollzogen werden, wenn die betroffene Person vom Herkunftsstaat anerkannt wird und ein Rückführungsabkommen besteht. Der/die Vertreter*in des Migrationsamtes argumentierte, dass die Situation der asylsuchenden Person einer Ausschaffung durchaus im Wege stehen könnte, dies jedoch selten der Fall ist:

„Wir haben eine gesetzliche Regelung, falls jemand [die Papiere beschaffen] möchte und er das effektiv nicht kann, weil er staatenlos ist und nirgendwo anerkannt wird. Da gibt es plausible Geschichten. Wenn jemand als Kind von Angola nach Tunesien illegal migriert und dort aufwächst, dann ist er kein Tunesier, aber Angola wird ihn auch in keinem Register haben. Dann ist er staatenlos. Wenn man das beweisen kann, wenn er spricht wie ein Tunesier, aber man ihm ansieht, dass er keiner ist, dann wird es relativ schwierig. Wenn das bewiesen wird, dann gibt es eine Anerkennung, einen Aufenthaltstitel. Aber das ist in den geringsten Fällen tatsächlich der Fall.“ (Vertreter*in des Migrationsamtes, Februar 2018)

Die Papierbeschaffung sei also nach Auffassung des Migrationsamtes bis auf wenige Ausnahmen prinzipiell immer möglich und ein Scheitern in den meisten Fällen auf die fehlende Kooperation der nothilfebeziehenden Person zurückzuführen. Welche drakonischen Konsequenzen diese Rationalität haben kann, zeigte sich im Falle meiner nothilfebeziehenden Interviewpartnerin. Im Interview (Nothilfebeziehende, Februar 2018) erläuterte sie ausführlich, dass sie sich um ihre Papiere bemühe, das Heimatland jedoch keine ausstellt. Die genauen Gründe dafür werden hier aus Datenschutzgründen und Rückführbarkeit bewusst nicht aufgeführt. Sie berichtete, dass ihre Bemühungen von den Behörden nicht anerkannt werden, obwohl die ganze Korrespondenz mit der Botschaft des Heimatlandes, in welcher ihre Bemühungen

sichtbar sind, offengelegt wurde. Dieses Phänomen beobachtete auch Sutter (2011: 1), wobei er feststellte, dass Personen der Nothilfe verwiesen werden, obwohl die Papierbeschaffung und die Verhinderung der Rückkehr auf das Verschulden des Herkunftslandes zurückzuführen sei.

5.2.2.2 „Wir müssen uns ans Schengen Acquis halten“

Die Eingrenzungen werden von den Vollzugsachbearbeiter*innen und dem/der Teamleiter*in des kantonalen Migrationsamtes gemäss dem Vier-Augen Prinzip angeordnet. Der/die Vertreter*in des Migrationsamtes erläuterte: „Wir haben entsprechende Weisungen, Arbeitsdokumente, worauf unsere Praxis festgehalten ist“ (Vertreter*in des Migrationsamtes, Februar 2018). Anhand des Interviews liess sich die Rationalität identifizieren, dass der Handlungsspielraum der Beamt*innen, welche die Eingrenzungen anordnen, gering ausfällt. „Wir vollziehen als Migrationsamt das Gesetz. Das ist unser Auftrag. Wir haben das Ausländergesetz und das Asylgesetz. Das definiert unseren Handlungsspielraum“ (Vertreter*in des Migrationsamtes, Februar 2018). Die Wirksamkeit der Zwangsmassnahmen wird dabei aus Behördensicht positiv beurteilt. Das Migrationsamt meinte zu der neuen Eingrenzungspraxis:

„Man hat festgestellt, dass das ziemlich gut wirkt. Die Leute mögen das nicht. Sie sind zwar gerne in der Schweiz, aber eingegrenzt dann auch nicht gerne. Wir stellen fest, dass die Leute dann irgendwann sagen, gut, ich gehe jetzt.“ (Vertreter*in des Migrationsamtes, Februar 2018)

Auch der Sicherheitsdirektor Mario Fehr berichtete an der Medienkonferenz vom 28. September 2017, dass „die Massnahmen unserer konsequenten Asylpolitik mit Eingrenzungen, Rückkehrberatungen und Härtefallprüfungen greifen“ (Medienmitteilung der Sicherheitsdirektion 2017: o.S.). Der Erfolg sei daran ersichtlich, dass die Anzahl Nothilfebeziehenden rückläufig ist. Während im Jahr 2012 noch 1476 Nothilfe bezogen, waren dies im Jahr 2016 672 (Sicherheitsdirektion 2017b: 15).

Es lässt sich jedoch nicht mit Sicherheit sagen, wohin die Personen gehen, wenn sie die Schweiz verlassen. Ein gewisser Teil nimmt die Rückkehrberatung in Anspruch und reist ins Heimatland, jedoch wählt die Mehrheit der ausreisenden Personen den Weg des Untertauchens oder der innereuropäischen Migration. Auch das Migrationsamt geht davon aus:

„Ich glaube, es bewegt die Leute eher dazu, innereuropäisch weiter zu migrieren, illegalerweise.“ (Vertreter*in des Migrationsamtes, Februar 2018)

Bei meinem Interview mit dem nothilfebeziehenden Mann bestätigte sich diese Vermutung. Er erzählte davon, wie er sich überlegte in ein anderes europäisches Land weiterzureisen. Die Perspektive sei aber zu aussichtslos:

„Ich weiss nicht, wo ich hingehen soll. Ich habe keinen Ausweis und kein Geld, darum bin ich immer noch da. Ich habe meine Fingerabdrücke schon hier. Wenn ich nach Frankreich gehe, komme ich vielleicht dort ins Gefängnis und dann hierhin wieder ins Gefängnis. Darum habe ich Angst wegzugehen. Wenn ich hier nicht arbeiten kann, wie kann ich zu einer anderen Ortschaft gehen?“ (Nothilfebeziehender, Februar 2018)

Die neue Eingrenzungspraxis des Kantons Zürich, welche vom Migrationsamt umgesetzt wird, wurde im Interview mit dem/der Vertreter*in des Migrationsamtes wie folgt begründet:

„Es ist eigentlich nicht zulässig, dass eine Person nicht geregelt irgendwo in einem Land ist. Wir müssen uns ja ans Schengen Acquis halten. Und das Schengen Acquis sieht vor, dass er entweder geregelt oder weggewiesen wird. Das heisst, wir müssen eigentlich aktiv mit diesen Leuten arbeiten oder dann auch mal eine Bewilligung geben. Das ist oftmals wirklich ausgeschlossen, weil die Leute halt nicht einfach illegal hier sind, sondern zum Teil auch noch kriminell werden. Dementsprechend mussten wir gewisse Massnahmen ergreifen. Wir wissen, gewisse Länder kann man nicht gut vollziehen. Und die Betroffenen wissen das ganz genau. Und die gehen dann wirklich auch 18 Monate ins Gefängnis für die Administrativhaft. Unsere Erfahrung ist, dass die Administrativhaft oder die Durchsetzungshaft nicht in jedem Fall zum Ziel führt, dass jemand dann wirklich geht, wenn er weiss, dass zwangsweise nichts passieren kann. Länder wie Nigeria, wo man Sonderflüge buchen kann und wo man auch eine gute Zusammenarbeit hat, dort ist klar. Die sind nicht lange in Ausschaffungshaft, sondern kommen hinein und es erfolgt eine Flugbuchung.“ (Vertreter*in des Migrationsamtes, Februar 2018)

Die restriktive Politik folgt somit der argumentativen Rationalität, dass man durch den Schengen-Besitzstand gewissermassen zu solchen Massnahmen verpflichtet ist. Von der Sicherheitsdirektion wird immer wieder betont, dass man mit den repressiven Massnahmen die *Glaubwürdigkeit der Asylpolitik* sichere (Sicherheitsdirektion 2017a: 3). Der Grundsatz lautet dabei: „Asylverfahren fair und schnell: Wer Asyl bekommt, bleibt hier und wird integriert. Wer kein Asyl bekommt, muss gehen“ (Sicherheitsdirektion 2016: 3).

5.2.3 Die Rahmung der Zwangsmassnahmen

5.2.3.1 Zeitliche und räumliche Rahmung

Eingrenzungen wurden schon vor dem Frühsommer 2016 ausgesprochen, jedoch nicht als Teil des Nothilferegimes. Der/die Vertreter*in des Migrationsamtes erläuterte im Interview:

„Eingrenzungen gibt es seit 2008. Ursprünglich haben wir nicht allzu viel Gebrauch gemacht, sondern sporadisch ab und zu eine Ausgrenzung [...] verfügt. Seit dem Sommer 2012 haben wir intensiver angefangen in dem Bereich mit den drei Polizeikorps zusammenzuarbeiten, also Stadtpolizei Zürich, Winterthur und Kantonspolizei, und so die Best Practice entworfen, wobei wir uns vor allem auf Kriminaltouristen fokussiert haben.“ (Vertreter*in des Migrationsamtes, Februar 2018)

Seit der intensiveren Anwendung der Eingrenzungsverfügungen im Frühsommer 2016 gab es erheblichen juristischen Widerstand, welcher im nächsten Abschnitt genauer besprochen wird. Es war bis anhin unklar, ob die neue Eingrenzungspraxis im Kontext des Nothilferegimes rechtmässig sei. Am 13. November 2017 erliess das Bundesgericht einen Leitentscheid, welcher die Praxis des Kantons Zürich gutheisst. Im diesem Urteil wird festgehalten, dass eine Eingrenzungsverfügung den Zweck habe, «dass die rechtskräftige Wegweisungsverfügung durchgesetzt und damit der rechtmässige Zustand wiederhergestellt wird. Es gibt keinen Grund, weshalb sich diese Zielsetzung nur auf die zwangsweise Ausschaffung, nicht aber auf die Förderung der freiwilligen Rückkehr beziehen soll» (Urteil 2C_287/2017).

Die Eingrenzungsverfügung verpflichtet die betroffene Person, die Gemeinde- bzw. Bezirksgrenzen nicht zu verlassen. Diese Regierungspraxis sowie auch die kurzfristige Festhaltung und die Administrativhaft bezwecken eine Sanktionierung durch die Einschränkung des Raums, wobei Mountz et al. (2013) argumentieren: „*Even as detention contains migrant bodies, it simultaneously makes those same bodies more mobile in controlled ways through dispersal, transfers, and deportation*“ (Mountz et al. 2013: 7). Man kann somit von einer *räumlichen Ambiguität* sprechen, welche die Zwangsmassnahmen rahmt.

5.2.3.2 Zuständigkeiten und Rechtsprechungen der Zwangsmassnahmen

Die Zwangsmassnahmen im AuG werden durch das Migrationsamt, Abteilung Asyl und Vollzug, angeordnet. An der Umsetzung sind die verschiedenen Polizeikorps beteiligt, je nach Situation die lokale, die Stadt- und/oder die Kantonspolizei. Beschwerde gegen eine Verfügung wird beim kantonalen Zwangsmassnahmengericht eingereicht. Die Schweizer Migrationsämter stehen im interkantonalen Austausch. Das Migrationsamt des Kantons Zürich ist dabei Teil des VKM (Vereinigung der kantonalen Migrationsämter). Dies ist eine Vereinigung „mit allen Migrationsbehörden der Schweiz, die [...] eine Praxis-

harmonisierung bewirken soll“ (Vertreter*in des Zürcher Migrationsamtes, Februar 2018). Die VKM ist unterteilt in Unterverbände, sogenannte regionale Arbeitsgruppen, wobei der Kanton Zürich zum VOF (Vereinigung der Ostschweizer Migrationsbehörden und des Fürstentums Liechtenstein) gehört. Der/die Vertreter*in des Migrationsamtes argumentierte, dass die Praxisharmonisierung insofern von Bedeutung ist, da es „sonst eine innerschweizerische Migration gibt, je nachdem wie attraktiv die Praxis eines Migrationsamtes ist. Das will man nicht [...]“ (Vertreter*in des Migrationsamtes, Februar 2018).

Der Rechtsrahmen ist gemäss dem/der Vertreter*in des Migrationsamtes „ziemlich eng formuliert. Es gibt ein Zwangsanwendungsgesetz und entsprechende Verordnungen, wo genau reglementiert ist, was man als Behörde wann zu welchem Zeitpunkt machen muss und darf. [...] Wir halten uns an die Musterprozesse, die die KKJPD [*Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren*] in Auftrag gegeben hat, also Musterprozesse im Wegweisungsvollzug, das heisst von der Abklärung, ob medizinische Problemstellungen gegeben sind, bis hin zu medizinischer Begleitung auf dem Flug“ (Vertreter*in des Migrationsamtes, Februar 2018).

Es lässt sich festhalten, dass trotz der interkantonalen Kommunikation und der angestrebten Praxisharmonisierung die Zwangsmassnahmenpraxis als Teil des Nothilferegimes zwischen den Kantonen erhebliche Unterschiede aufweisen.

5.3 Widerstand gegen die Zwangs(im)mobilität

Als Reaktion auf die neue Eingrenzungspraxis des Migrationsamtes im Rahmen des Nothilferegimes bildete sich eine Widerstandsbewegung, welche die Regierungstechnologien auf verschiedenen Ebenen aktiv herausfordern und als wichtigen Teil des Regimes betrachtet werden muss. Im Folgenden will ich auf die Techniken des Widerstands eingehen, wobei ich mich auf Foucaults Konzept der Gouvernementalität (Foucault 2000) beziehe. An dieser Stelle muss erwähnt werden, dass im Rahmen der Einführung des Nothilferegimes für abgewiesene Asylsuchende im Jahre 2008 die Autonome Schule Zürich (ASZ) als Teil der Asylbewegung ins Leben gerufen wurde. Als Protest gegen die neuen Lebensumstände der Sans Papiers wurde die Predigerkirche in Zürich von den Betroffenen und dem Bleiberecht-Kollektiv besetzt und die Forderung nach einer kollektiven Regularisierung gestellt. Der Protest, welcher massgeblich zum öffentlichen Diskurs beitrug, hatte zur Folge, dass die Härtefallkommission wieder eingeführt wurde. Die ASZ entstand aus der Verbindung zwischen den Aktivist*innen der Bleiberechttbewegung, die ihr Deutsch für höhere Chancen einer Härtefallbewilligung verbessern wollten, und einer Gruppe der Besetzer*innenszene, die das Ziel eines Projektes des freien Wissensaustauschs und emanzipatorischen Bildung verfolgten. Noch im gleichen Jahr wurde der Trägerverein *Bildung für Alle* gegründet, um die Ticketkosten der Sans-Papiers-Aktivist*innen bezahlen zu können (Autonome Schule Zürich 2018).

5.3.1 Die Techniken des Widerstands

Der Widerstand gegen die zunehmende Verschärfung des Nothilferegimes des Kantons Zürich hat verschiedene Formen. Als Zusammenschluss der verschiedenen Widerstandsformen entstand das Bündnis *Wo Unrecht zu Recht wird*, wobei der Name auf das Bertold Brecht zugeschriebene Zitat anspielt: „Wo Unrecht zu Recht wird, wird Widerstand zur Pflicht“. Das Bündnis setzt sich zusammen aus den Besuchsgruppen, der mobilen Rechtsberatung, den Rechtsberatungsstellen (Freiplatzaktion, SPAZ, Solinetz) und Jurist*innen. Im Folgenden gehe ich auf die verschiedenen Formen des Widerstands ein, die ich gemäss der Gouvernementalitätsanalyse nach Foucault (2000) als *Widerstandstechniken* bezeichne.

5.3.1.1 Mobile Rechtsberatung

Die mobile Rechtsberatung entstand als Reaktion auf die neue Eingrenzungspraxis des Migrationsamtes, die im Frühsommer 2016 umgesetzt wurde. Die neue Praxis wurde insbesondere für die Rechtsberatungsstellen, die sich in der Stadt Zürich befinden, spürbar, da ihr Beratungsangebot von den Nothilfebeziehenden auf einmal seltener genutzt wurde. Der/die Vertreter*in der mobilen Rechtsberatung (2) erzählte im Interview, dass als Reaktion darauf kurzerhand die Idee entstand, direkt bei den Notunterkünften vorbeizugehen. Seit dem Anfang der mobilen Rechtsberatung hat sich deren Arbeit verändert. Zu Beginn

ging es darum, Beschwerden gegen die Eingrenzungen einzureichen. Eine Beschwerde kann dabei im eigenen Namen eingereicht werden ohne anwaltliche Vertretung. Als es bei der Schliessung der Notunterkunft Uster am 1. November 2017 eine grosse Transferwelle gab und neue Eingrenzungen ausgesprochen wurden, wurde wieder gleich vorgegangen, indem Beschwerden gegen die Eingrenzungen erhoben wurden. Die Eingrenzungsverfügungen werden meistens für zwei Jahre angeordnet. Nach der Beschwerdeführung gegen die Eingrenzungen war die mobile Rechtsberatung vor allem damit beschäftigt, Einsprachen bei Strafbefehlen wegen Missachtung gegen Eingrenzung einzureichen, wobei die Einsprachefrist zehn Tage beträgt. Der/die Vertreter*in der mobilen Rechtsberatung (2) nannte als eine weitere wichtige Aufgabe die Vermittlung von „spannenden Fällen an Anwälte. Doch es gibt wenige solidarische Anwälte“ (Vertreter*in der mobilen Rechtsberatung 2, Februar 2018). Mit der finanziellen Nothilfe ist eine anwaltliche Vertretung kaum bezahlbar, weshalb man auf ehrenamtliche Arbeit angewiesen ist.

Die mobile Rechtsberatung steht gewissen Restriktionen gegenüber. So stellt die ORS Service AG, welche für die Betreuung der Notunterkünfte zuständig ist, die Bedingung, dass stets 24 Stunden vor dem Besuch eine Anmeldung erfolgt. Beim Besuch muss jeweils der amtliche Ausweis abgegeben werden, wobei eine Kopie archiviert wird, und man muss ankünden, wen man besucht. Die mobile Rechtsberatung wird folglich nicht als solche anerkannt, sondern als ‚normaler Besuch eines/r Notunterkunftsbewohner*in‘ verstanden. Die Anzahl ist auf drei Besucher*innen begrenzt. Eine weitere Schwierigkeit, mit der sich die mobile Rechtsberatung konfrontiert sieht, ist die Möglichkeit, Rechtsberatung in einem privaten Rahmen anbieten zu können. Diese finden meist in den Gemeinschaftsräumen statt, wobei der/die Vertreter*in der mobilen Rechtsberatung (1) dazu erzählte:

„Zum Teil besprichst du Fälle, die sehr sensibel sind. [...] Auch für uns, wir sind in dem Sinn nicht ihre rechtlichen Vertreter. Du schaust nachher [die Unterlagen] an und hast zum Teil eine Auflistung von all ihren Strafbefehlen, Strafregisterauszug, [...] und die Asylentscheide. [...] Da ist ihre ganze Geschichte aufgelistet, auch alle heiklen Sachen. Und zum Teil sitzen wir dort im Gemeinschaftszentrum und alle sitzen [nebenbei]. Ich finde es eigentlich schon ziemlich heikel [...] solche Fälle zu besprechen, wenn alle rundherum sitzen.“ (Vertreter*in der mobilen Rechtsberatung 1, Februar 2018)

Sutter (2011) argumentiert, dass die Behinderung zivilgesellschaftlicher Unterstützung generell im Rahmen des Nothilferegimes zu beobachten sei. Unterstützungsleistungen werden von den Behörden zunehmend als ‚Störfaktor‘ wahrgenommen. Er argumentiert, dass „entsprechende Versuche, Helferinnen und Helfer zu kriminalisieren, sehr besorgniserregend sind“ (Sutter 2011: 21).

5.3.1.2 Besuchsgruppen

Eine weitere Widerstandstechnik gegen die Zwangs(im)mobilität sind die Notunterkunfts-Besuchsgruppen. Im Gegensatz zur mobilen Rechtsberatung gehen sie nicht mit dem Ziel in die Notunterkunft, spezifisch juristische Beratung anzubieten, sondern auch um weitere Aspekte anzugehen wie zum Beispiel Kontakt mit den Bewohner*innen zu pflegen, die Betreuungsarbeit der ORS Service AG zu beobachten und Vernetzungs- und politische Arbeit in den Gemeinden resp. Bezirke zu leisten. Der/die Vertreter*in der Besuchsgruppe Adliswil beschrieb deren Tätigkeit wie folgt:

„Wir machen sehr niedrigschwellige Rechtsberatung. Mehr Vermittlungen, weil wir Kontakte zu den Rechtsberatungsstellen und zu Anwältinnen und Anwälten haben. Wir können Einschätzungen abgeben, [...] die komplizierten Briefe übersetzen und die Leute dann häufig weiter verweisen, dort wo es nötig ist.“ (Vertreter*in der Besuchsgruppe Adliswil, Januar 2018)

Ein weiterer Aspekt der Besuche ist das Aufrechterhalten und Pflegen persönlicher Kontakte, was für die Bewohner*innen der Notunterkünfte eine Perspektive ausserhalb der Nothilfestrukturen bietet. Dazu meinte der/die Vertreter*in der Besuchsgruppe Adliswil:

„Ein wichtiger Punkt [...] ist die persönliche Ebene. Wir gehen dorthin und kennen die Leute. Da haben wir auch ein gewisses Vertrauensverhältnis aufgebaut und [können] auch ein Stück weit Normalität in diese Lager hineinbringen.“ (Vertreter*in der Besuchsgruppe Adliswil, Januar 2018)

Die Besuche unterstützen die Bewohner*innen der Notunterkunft in ihrem Alltag und richten sich gegen die Zwangs(im)mobilität, indem sie die Betroffenen in die lokale Gesellschaft einbinden. Der/die Vertreter*in des Solinetzes spricht im Interview auch von psychologischer Unterstützung, welche für die Betroffenen „sehr wichtig bis überlebenswichtig“ (Vertreter*in des Solinetzes, Februar 2018) sein kann. Gleichzeitig wird von dem/der Vertreter*in der Besuchsgruppe Adliswil kritisch bemerkt:

„Natürlich bekämpfen wir das System. Aber ein Stück weit unterstützen wir es auch, indem wir es für die Leute irgendwie erträglich machen.“ (Vertreter*in der Besuchsgruppe Adliswil, Januar 2018)

Der/die Interviewpartner*in spricht von einem „Puffereffekt“ (Vertreter*in der Besuchsgruppe Adliswil, Februar 2018), wobei als weiteres Beispiel das Schweizerische Rote Kreuz genannt wird, da sie mit Sach- und Geldleistungen die Nothilfebeziehenden unterstützt. Dieses Phänomen wird auch von Gill et al. (2014) aufgegriffen: „[...] *providing welfare to destitute migrants arguably enables governments to diminish welfare support*“ (Gill et al. 2014: 379).

Gill et al. (2014) betonen die Wichtigkeit der physische Präsenz als Widerstandsform im Asylregime: „*What was important for this activist group was physical, bodily presence in the same place, on the buses, with the detainees and deportees. Presence is used to communicate solidarity and compassion, as a way to monitor the treatment of detainees, and to enable spiritual and emotional connections with them*“ (Gill et al. 2014: 375). Askins (2015) bezeichnet diese Handlungen als *quiet politics of meaningful encounters* und sieht darin die Möglichkeit, die dominanten Diskurse von Differenz und Ausgrenzung einer Region zu verändern (Askins 2015: 476).

5.3.1.3 Rechtsvertretungen

Innerhalb des Bündnisses *Wo Unrecht zu Recht wird* gibt es die Arbeitsgruppe Recht. Dies ist ein juristisches Netzwerk unter Einbezug der mobilen Rechtsberatung, der Besuchergruppen, diversen Rechtsberatungsstellen (Freiplatz, SPAZ, Solinetz) und Jurist*innen, wobei im Folgenden auf die Widerstandsarbeit der Jurist*innen eingegangen wird. Der juristische Widerstand knüpft an verschiedene Aspekte des Nothilferegimes an. Im Bereich der Eingrenzungen war lange die Frage offen, ob diese als mindere Massnahme zur Durchsetzungshaft anwendbar sei. Mit dem Bundesgerichtsentscheid vom 13. November 2017 (2C_287/2017) wurde jedoch die Praxis des Zürcher Migrationsamtes gutgeheissen. Der/die Rechtsvertreter*in meinte dazu:

„Was wir auf juristischem Wege bekämpft haben, haben wir jetzt leider verloren. Das ist eine gröbere Niederlage. Dort wird der Kampf aber gleichwohl weitergehen, bei der Frage, wie lange eine Eingrenzung sein darf, oder ob man das Rayon vielleicht mit der Zeit ausdehnen muss, wenn man es überhaupt verlängern darf. [...] Auch im Bereich der Ausnahmbewilligungen, vielleicht muss man [...] grosszügiger werden bei den Ausnahmbewilligungen.“ (Rechtsvertreter*in, Februar 2018)

Ein weiterer Aspekt ist die Ausrichtung der Nothilfe. Dazu gehört die Unterkunft und die Krankenkasse, wobei mein/e Interviewpartner*in der Rechtsvertretung primär Fälle vertritt, wo es um die finanzielle Nothilfe geht. Er berichtete von einem Verfahren, welches sich gegen die Einführung der Präsenzkontrollen vom 1. Februar 2017 richtet. Ein weiteres Verfahren richtet sich gegen die Kürzung der finanziellen Nothilfe:

„Die entscheidende Frage ist, ob man die Nothilfe kürzen kann, wenn man so eine Anwesenheitskontrolle verpasst. Das ist die entscheidende Frage. Und die ist noch nicht entschieden materiell.“ (Rechtsvertreter*in, Februar 2018)

Ein weiterer Punkt ist die rückwirkende Auszahlung der finanziellen Nothilfe. Gemäss dem Bundesgericht kann man die finanzielle Nothilfe nicht rückwirkend einfordern, selbst wenn sie zu Unrecht

verweigert worden ist. Dies wird damit begründet, dass zu einem späteren Moment die Notlage schon überwunden und somit der Anspruch auf die finanzielle Nothilfe verstrichen ist. Diese Rechtsprechung wird im Rahmen der neuen Verschärfungen in einem Verfahren um die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Kürzung oder dem Entzug der finanziellen Nothilfe nochmals überprüft.

Auch wird die Praxis der kurzfristigen Festhaltung auf juristischem Weg bekämpft. Bei der kurzfristigen Festhaltung handelt es sich um eine höchstens drei Tage dauernde Inhaftierung von Nothilfebeziehenden. Mein/-e Interviewpartner*in der Rechtsvertretung schilderte dazu:

„Die [kurzfristigen Festhaltungen] hat das Migrationsamt massenhaft zur Eröffnung von Eingrenzungsverfügungen angeordnet. Manchmal auch zur Vorführung der Betroffenen vor den Botschaften zur Identitätsabklärung und Herkunftsabklärung. Das ist für mich [...] auch Teil des Nothilferegimes, auch wenn es nichts unmittelbar mit Nothilfe zu tun hat. Das machen sie nur bei diesen Leuten und sie machen es systematisch, obwohl das Verwaltungsgericht mehrfach gesagt hat, dass das rechtswidrig ist.“ (Rechtsvertreter*in, Februar 2018)

Weiter gehört zur juristischen Arbeit gegen das Nothilferegime die anwaltliche Vertretung im Strafverfahren wegen Verletzung der Eingrenzung und im Migrationsstrafrecht, wobei es um die Verteidigung von Personen in einem Strafverfahren mit dem Vorwurf *Rechtswidriger Aufenthalt* geht. Ein weiterer Aspekt ist die ORS Service AG, welche die Präsenzkontrollen durchführt und die finanzielle Nothilfe auszahlt. Dazu meinte der/die Rechtsvertreter*in:

„Das Verwaltungsgericht hat gesagt, dass die ORS ohne rechtliche Grundlage in diesem Bereich agiert. Die ORS entscheidet ja konkret [über die Ausrichtung der finanziellen Nothilfe]. An dieser Frage wollen wir auch juristisch dran bleiben.“ (Rechtsvertreter*in, Februar 2018)

Weiter berichtete der/die Rechtsvertreter*in von Fällen mit „Familien mit Kindern, Kinder in der Nothilfe, Familie in der Nothilfe, Kranke, Diabetiker und Tuberkulose. Was macht man, wenn jemand eine Diät verschrieben hat. Wie kann man eine Diät aufrecht erhalten mit 60 Franken in der Woche“ (Rechtsvertreter*in, Februar 2018). Zusammenfassend beschrieb mein/-e Interviewpartner*in den juristischen Widerstand wie folgt:

„Wir werden viel anfechten, wir werden viel müden, das haben wir uns vorgenommen. Einfach, Sand im Getriebe.“ (Rechtsvertreter*in, Februar 2018)

Im Rahmen des juristischen Widerstands wird von dem/der Rechtsvertreter*in stets die Wichtigkeit der Zusammenarbeit der verschiedenen Widerstandsformen betont. Am Workshop vom 17. März 2018, welcher vom Bündnis *Wo Unrecht zu Recht wird* organisiert wurde, betonte der Anwalt Peter Nideröst,

dass „die juristische Arbeit dem politischen und zivilgesellschaftlichen Widerstand gegen die systematische Entrechtung der betroffenen Personen beitragen soll“ (Nideröst, März 2018).

5.3.1.4 Politische Aktionen

Eine weitere Form des Widerstands gegen die Zwangs(im)mobilität sind öffentliche politische Aktionen. Das Bündnis *Wo Unrecht zu Recht wird* organisierte am 18. März 2017 eine Konferenz speziell zu den Zwangsmassnahmen im Nothilferegime des Kantons Zürich. Mittels Workshops und Referaten ging es darum, Informationen auszutauschen und Interessierte in die Widerstandsbewegung einzubinden. Am 27. Februar 2017 wurde eine Petition der kantonalen Sicherheitsdirektion überreicht, welche von über Dreitausend Menschen unterzeichnet wurde und die Aufhebung der Eingrenzungen und des Anwesenheitszwangs forderte. Die Forderungen richteten sich an den Zürcher Regierungsrat und Sicherheitsdirektor Mario Fehr (*Wo Unrecht zu Recht wird* 2018). Als weitere Widerstandstechnik dienen Demonstrationen: Am 3. Juni 2017 rief das Bündnis *Wo Unrecht zu Recht wird* zur Demonstration „gegen die Entrechtung von Migrant*innen“ aus (*Wo Unrecht zu Recht wird* 2017a). Diese Demonstration wurde von 32 zivilgesellschaftlichen und ausserparlamentarischen Organisationen sowie politischen Parteien unterstützt und richtete sich gegen den Entscheid des Zürcher Kantonsparlaments, geflüchteten Menschen mit F-Ausweis die Sozialhilfe zu entziehen, sowie gegen das Melde- und Eingrenzungsregime für abgewiesene Asylsuchende im Kanton Zürich. Weiter wurde die Aufmerksamkeit auf das Schutzbedürfnis von geflüchteten Frauen* und traumatisierten Menschen gelenkt und eine kollektive Regularisierung der Sans Papiers im Kanton Zürich gefordert.

Ein weiterer zentraler Bestandteil der politischen Aktionen ist der Informationsfluss bezüglich dem Alltag in den Notunterkünften, wobei dazu Informationsveranstaltungen und Begegnungsorte organisiert wurden. Am 14. Mai 2017 fand ein Aktionstag in der Gemeinde Uster statt, an dem Bewohner der Notunterkunft Uster zusammen mit engagierten Personen Passant*innen über die Situation im Zivilschutzbunker aufklärten. Nach dem Aktionstag wurde anfangs Juli von der Besuchsgruppe Uster eine Standaktion durchgeführt. Zu den Gesprächen mit den Passant*innen erzählte der/die Vertreter*in der Besuchsgruppe Uster:

„Die Reaktionen auf der Strasse waren sehr unterschiedlich. [...] Viele wussten schon ein wenig, um was es geht. Die waren auch offen und haben uns unterstützt. Dann gab es andere, die [...] mit einem Spruch vorbeiliefen und gar nichts von dem hören wollten. Und dann gab es noch eine dritte Gruppe. Ich habe mit einer älteren Frau sehr lange ein Gespräch geführt, die sagte: Ihr dürft nicht nur für die Ausländer etwas machen, ihr müsst auch an die Schweizer denken. Also sozusagen, die ganz stark ihre eigenen schwierigen Erfahrungen mit Ämtern

[...] eingebracht hat, und auf dieser Ebene grosse Mühe hatte mit dem, was wir machen, was irgendwie eine interessante Situation war [...]. Ich glaube, dass es sehr wichtig ist auch mit solchen Leuten den Dialog, oder einfach das Gespräch, zu führen, auch wenn es sehr anstrengend ist.“ (Vertreter*in der ehem. Besuchsgruppe Uster, Februar 2018)

Generell sind viele der Bewohner*innen der Notunterkünfte Teil der öffentlichen politischen Aktionen. Der/die Vertreter*in der ehem. Besuchsgruppe Uster erzählte jedoch, dass für viele die politische Teilnahme schwierig sei:

„Es ist sehr wichtig, dass die Leute selbst erzählen und politisch aktiv werden, soweit das möglich ist. Aber man merkt, dass viele einfach die Kraft nicht haben, weil sie entweder zu fest beschäftigt sind mit dem, was mit ihnen selbst passiert, oder weil sie schlichtweg krank sind und sediert werden, [...] oder weil sie misstrauisch sind. [...] Es gibt sicher sehr viele Gründe.“ (Vertreter*in der ehem. Besuchsgruppe Uster, Februar 2018)

Die politische Teilnahme von Migrant*innen bezeichnet Oliveri (2012) als *acts of citizenship*. Diese Form des Aktivismus bestreitet das „paternalistische Bild von Migrant*innen als passive Opfer“ (Oliveri 2012: 804) und macht sie zu „aktiven Bürgern“ (ebd.: 804). Die schwierige Lebenssituation der Nothilfebeziehenden und die daraus resultierenden gesundheitlichen Konsequenzen, oftmals psychische Erkrankungen (Bolliger & Féraud 2010: 29), macht die aktive politische Teilnahme äusserst schwierig.

5.3.2 Die Rationalitäten des Widerstands

5.3.2.1 „Kein Zugang zum Recht“

Eine der Rationalitäten, welche dem Widerstand gegen die Zwangs(im)mobilität zugrunde liegen, ist der fehlende Zugang zum Recht für Personen im Nothilferegime. Der öffentliche Diskurs um die rechtliche Situation abgewiesener Asylsuchenden besagt, dass durch die ‚Illegalität‘ alle Rechte verwirken. Dies ist jedoch nicht der Fall, da verschiedene Rechte, wie zum Beispiel die Menschenrechte, abgekoppelt von einem legalen Aufenthaltsstatus sind und jedem Menschen zustehen. Doch der Zugang zu diesen grundlegenden Rechten wird im Rahmen des Nothilferegimes verwehrt. Am Workshop vom 17. März 2018 argumentierte der Rechtsanwalt Peter Nideröst:

„Der Eintritt in das Nothilferegime geht mit dem Übertritt in die Sphäre der Illegalisierung, Kriminalisierung und Entrechtung einher.“ (Nideröst, März 2018)

In den Interviews wurden anhand verschiedener Beispiele Erfahrungen geschildert, dass der Zugang zu den eigenen Rechten ohne Rechtsvertretung erheblich erschwert sei. Zum Beispiel ist das Eingrenzungsverfahren ein rein schriftliches Verfahren. Auch die Einreichung von Rekursen erfolgt schriftlich. Die Betroffenen werden also nie persönlich angehört. Ohne ausreichende Deutschkenntnisse und Verständnis vom Schweizer Rechtssystem grenzt ein rechtmässiges Verfahren für die Betroffenen an der Unmöglichkeit. Nicht nur beim Eingrenzungsverfahren sondern auch beim Strafverfahren ist der Rechtsweg für die Betroffenen eine schwierige Angelegenheit. Zur Folge hat dies, dass die Sanktionierung strenger ausfallen kann, als dies der Fall wäre, wenn man eine anwaltliche Vertretung hätte. Die Einsprachefrist bei einem Strafbefehl, zum Beispiel wegen *illegalen Aufenthalts* beträgt zehn Tage. Für Personen mit geringen Deutschkenntnissen ist eine rechtzeitige Einsprache ohne Rechtsvertretung fast unmöglich. Der/die Vertreter*in der mobilen Rechtsberatung (2) schilderte dazu ihre Erfahrung eines Nothilfebeziehenden:

„Er ist seit sechs Jahre in der Schweiz und war in dieser ganzen Zeit sicher schon 30 Monate im Gefängnis. Meistens war es [...] illegaler Aufenthalt gekoppelt mit ein wenig Diebstahl. Aber kein normaler Mensch kommt wegen Diebstahl ins Gefängnis. [...] Sie bekommen stets unbedingte Strafen, das ist verrückt. Er hatte nie einen Anwalt, jetzt hat er einen. Dieser meint, dass jeder andere Mensch mit einem Anwalt die Strafe wegbringen müsste. Du musst nicht einmal ins Gefängnis, du bringst sie einfach weg. Und weil niemand etwas macht, kommen die Leute für diese [Kleinigkeiten] ins Gefängnis.“ (Vertreter*in der mobilen Rechtsberatung 2, Februar 2018)

Gemäss der Rückführungsrichtlinie der EU (Amtsblatt der Europäischen Union 2008: Kap. 4, Art. 15) darf man keine Person wegen *illegalen Aufenthalts* festnehmen, ohne vorher alles Verhältnismässige für

eine Ausschaffung angeordnet zu haben. Mein/-e Interviewpartner*in der mobilen Rechtsberatung (1) erläuterte, dass es sich bei dieser Fragestellung um eine juristisch komplexe Angelegenheit handelt. Die Chance sei jedoch hoch, dass man eine von der Staatsanwaltschaft oder vom Migrationsamt angeordnete Freiheits- oder Geldstrafe wegbringen könne. Folgende Aussage wurde im Interview dazu gemacht:

„Die Staatsanwaltschaft weiss selber, dass [die Strafe] eigentlich nicht richtig ist. Aber sie kommen durch. Sie ordnen es an und wenn niemand Einsprache erhebt, kommt es einfach durch.“ (Vertreter*in der mobilen Rechtsberatung 1, Februar 2018)

Im Interview wurde betont, dass es deshalb wichtig sei, einerseits eine Beobachtungsstelle zu führen, und andererseits möglichst viele Fälle an Anwäl*innen zu vermitteln, besonders solche, die man als Präzedenzfälle verwenden kann. Man müsse aber beachten, dass nur Rekursverfahren geführt werden, die nicht aussichtslos sind. Wird das Verfahren als aussichtslos eingestuft, so fallen die Kosten für das Verfahren auf den/die Beschwerdeführer*in. Im Interview machte mein nothilfebeziehender Interviewpartner deutlich, dass das Erzählen der eigenen Geschichte, besonders auch im medialen Kontext, äusserst schwierig sei. Er meinte dazu:

„Die Leute haben mir gesagt, ich dürfe nicht viel reden. [...] Die Schweiz will nicht, dass jemand schlecht über sie redet. Du darfst nicht viel reden. Ja, ich hatte auch ein wenig Angst. Wenn ich meine Geschichte erzähle, dass mich die Schweiz so schlecht behandelt hat, [...] habe ich Angst. [Aber] was soll ich machen? Das ist meine Geschichte. Das ist, was ich erlebe.“ (Nothilfebeziehender, Februar 2018)

Mein Interviewpartner konnte den Mut aufbringen, seine Geschichte an die Medien zu tragen und auch eine Rechtsberatungsstelle aufzusuchen. Es ist jedoch bedenklich, dass das Einstehen für die eigenen Rechte mit der Befürchtung verknüpft ist, dass man dadurch im Asylverfahren oder bei einem Härtefallgesuch geringere Chancen aufweist.

Die argumentative Rationalität der Widerstandsbewegung besagt, dass mittels den Rechtsberatungen und -vertretungen der Zugang zum Recht für die Betroffenen bis zu einem gewissen Grad ermöglicht werden kann. Gemäss der Medienkonferenz der Sicherheitsdirektion vom 17. März 2017 wurden zehn Prozent der Eingrenzungsverfügungen entweder aufgehoben oder ausgeweitet (Sicherheitsdirektion 2017a: 14). Die Zahl scheint auf den ersten Blick klein, doch ohne die Rechtsarbeit des Bündnisses wäre die Zahl wohl bedeutend kleiner.

In den Interviews kamen jedoch auch Kehrseiten der mobilen Rechtsberatung zur Sprache. Sowohl die Vertreter*innen der mobilen Rechtsberatung als auch die Nothilfebeziehenden erzählten, dass durch die Beratungen bei gewissen Personen Hoffnungen geweckt würden, welche dann zum Beispiel wegen eines

abgelehnten Rekursverfahrens enttäuscht werden. Der Besuch kann deshalb von einzelnen als belastend wahrgenommen werden.

5.3.2.2 „Das Recht knickt vor der Politik ein“

Die Entwicklung des Nothilferegimes im Kanton Zürich seit dem Frühsommer 2016 ist auch ausserhalb des kantonalen Kontextes von Bedeutung. Der Rechtsanwalt Peter Nideröst betonte am Workshop vom 17. März 2018:

„Zürich ist ein absoluter Spezialfall, weil sich neue fundamentale juristische Fragestellungen und Felder auftun, die behandelt werden müssen.“ (Nideröst, März 2018)

Die Bezeichnung *Nothilferegime* sei gemäss den Aktivist*innen kritisch zu hinterfragen. Im Interview sagte der/die Rechtsvertreter*in:

„[Das ist] kein Nothilferegime, das diesen Namen verdient im Sinne von Hilfe für die Betroffenen, sondern eine ausländerrechtliche Zwangsmassnahme, um Druck auf die Betroffenen auszuüben, dass sie die Schweiz verlassen.“ (Rechtsvertreter*in, Februar 2018)

Die Aktivist*innen verstehen verschiedene Dynamiken des Zürcher Nothilferegimes als Erfolge der Widerstandsbewegung. Es wurden zahlreiche Eingrenzungen auf dem Beschwerdeweg erfolgreich angefochten und der juristische Widerstand zusammen mit der politischen Bewegung gegen die systematischen Eingrenzungen bewegte das Migrationsamt zu einer zurückhaltenderen Praxis. Zudem führten die zahlreichen Rekurse gegen das neue Kontrollregime zu einem politischen und medialen Druck auf die kantonale Sicherheitsdirektion. Ein Grund für die Schliessung der unterirdischen Notunterkunft Uster im Herbst 2017 ist die rechtliche Angreifbarkeit einer längerdauernde unterirdische Unterbringung. Das Zwangsmassnahmengerecht und das kantonale Verwaltungsgericht haben mehrere Fälle der kurzfristigen Festhaltungen als widerrechtlich beurteilt, womit sie sich der rechtlichen Auffassung der widerständischen Jurist*innen angeschlossen haben. Die Zunahme von Einsprachen gegen die Strafbefehle wegen rechtswidriger Einreise, rechtswidrigen Aufenthalts und Missachtung einer Eingrenzung führten zu einer erhöhten Berücksichtigung der EU-Rückführungsrichtlinie von Staatsanwält*innen. Es gab jedoch auch Entwicklungen, insbesondere zwei Gerichtsentscheide, die von der Widerstandsbewegung als Niederlage verstanden werden. So entschied das kantonale Verwaltungsgericht (VB.2017.00299), dass die Übernachtungs- und Präsenzplichten als Voraussetzung für den Anspruch auf finanzielle Nothilfe nicht selbständig anfechtbar seien. Das zweite Urteil vom Bundesgericht (2C_287/2017) besagt, dass „die Eingrenzung auf einen bestimmten Aufenthaltsrayon gegenüber weggewiesenen ausländischen Personen auch dann verfügt werden kann, wenn zwar keine zwangsweise Ausschaffung, aber eine freiwillige Rückkehr

in das Heimatland möglich ist“ (Bundesgericht 2017: o.S.). Folglich dient die Eingrenzung als mildere Massnahme zur Durchsetzungshaft und ist auch dann zulässig, wenn der Vollzug der Wegweisung unmöglich erscheint. Der/die Rechtsvertreter*in interpretiert dabei die Gerichtsentscheide wie folgt:

„Ich sehe, dass bei denen, die wirklich an der Front arbeiten und die Verhältnisse kennen, sich langsam durchsetzt, dass man schon längst von [den repressiven Massnahmen] Abstand nehmen und zur Vernunft kommen müsste. Aber die Politik will nicht und [...] die Hohen Gerichte, im Kanton Zürich das Verwaltungsgericht und das Bundesgericht, verstecken sich [...] hinter der Politik, statt dass die Richter [den Mut] hätten zu sagen: Nein, das ist doch unsere ureigenste Aufgabe in einem Rechtsstaat die minimalsten Rechte der Schwächsten zu schützen. Das ist wirklich eine Paradekonstellation wie im Lehrbuch. [...] Die vollständig Entrechteten rufen das Höchste Gericht an, um ihre fundamentalsten Grundrechte, [...] das Recht nicht zu verhungern, [einzufordern]. Deshalb sagt das Bundesgericht: Der Schutzbereich fällt mit dem unantastbaren Kernbereich zusammen. Es ist ein Grundrecht, das man nicht einschränken darf, weil es sofort zur Entmenschlichung führt, zur Verletzung der Menschenwürde. Und dass sich in einem solchen Bereich die Gerichte vor der Politik kuschen, das ist eine grosse Enttäuschung für mich als [Jurist*in]. Das zeigt aber auch, dass es den zivilgesellschaftlichen Widerstand braucht, den wir [...] aufbauen. Uns bleibt nichts anderes übrig als den Leuten wirklich die Augen zu öffnen für das System.“ (Rechtsvertreter*in, Februar 2018)

Bei dieser Argumentation erkennt man die Rationalität, dass sich sozusagen *das Recht hinter der Politik versteckt*. Dies wird auch am Namen des Bündnisses deutlich: Wo Unrecht zu Recht wird (wird Widerstand zur Pflicht).

5.3.2.3 „Die Notunterkünfte sind Lager“

Für die Personen im Nothilferegime wird die Unterkunft in der Regel als Sachleistung mit der Zuweisung einer Notunterkunft gewährt. Diejenige in Urdorf ist ausgerichtet auf ca. 60 Personen und befindet sich in einem unterirdischen Zivilschutzbunker ohne natürlichem Tageslicht. In der Notunterkunft Uster war dies ebenfalls der Fall. In den Interviews mit den Aktivist*innen wurden die Notunterkünften als *Lager* bezeichnet. Eine Notunterkunft dient gemäss Bundesverfassung als Übergangslösung für Personen in Notlage. Der/die Vertreter*in der ehem. Besuchsgruppe Uster argumentierte, dass dies im Nothilferegime für abgewiesene Asylsuchende nicht der Fall sei:

„[Die Unterkünfte] sind Lager. [Der Begriff] Notunterkunft ist ein Euphemismus. Es ist eine Beschönigung von einer Situation, die sozusagen mit dem, was in der Bundesverfassung als

Nothilfe garantiert ist, für mich sehr wenig zu tun hat. Das Regime ist so [...] an der Kontrollidee orientiert, dass das [für die Betroffenen] nicht eine Unterstützung, sondern ein Aushalten ist.“ (Vertreter*in der ehem. Besuchsgruppe Uster, Februar 2018)

Griffiths (2013) argumentiert, dass das Phänomen eines Raums, welcher einerseits von extremer Kontrolle und andererseits von Unsicherheit und Verwirrung heimgesucht wird, beim Britischen Internierungsregime für Immigrant*innen beobachtbar wird. Sie sieht darin eine Regierungstechnik, welche sie als „*governing through uncertainty*“ (Griffiths 2013: 279) bezeichnet. Sie beschreibt die Situation wie folgt: „*Detainees lack routines and imaginable futures, experience high – and largely unpredictable – mobility, struggle to access information and often disagree with official versions of the ‘truth’ produced by those managing their immigration cases. [...] Within this broader instability, those detainees held for months or longer are particularly prone to uncertainty, living with the seemingly endless threat of immediate change, normalised only through the lengthy periods in which it is experienced*“ (Griffiths 2013: 279f).

Die argumentative Rationalität des Begriffs ‚Lager‘ wird besonders an folgender Aussage des/der Rechtsvertreters/-in deutlich:

„Man hat geschaut, was die Vorschriften in den Gefängnissen zu Raumbedarf, Essen, etc. sind, [und] auch in der Tierschutzgesetzgebung. Und es ist verrückt, wenn man diese Vergleiche anstellt. [...] Es wird einem [...] fast ein bisschen schlecht, wenn man beginnt zu vergleichen, und [daran denkt], dass da Leute über Jahre im Bunker unter dem Boden gehalten werden.“ (Rechtsvertreter*in, Februar 2018)

Am Workshop vom 17. März 2018 berichtete der Rechtsanwalt Peter Nideröst, dass sich um die prekäre Situation in den Unterkünften aus rechtlicher Sicht mehrere Fragen öffnen. Dabei gehe es um die Zumutbarkeit in den „lagerähnlichen Kollektiv-Unterkünften“ (Nideröst, März 2018) in zeitlicher, sachlicher und persönlicher Hinsicht. In zeitlicher Hinsicht stelle sich die Frage, ob es zumutbar ist, von einem Menschen zu verlangen, über Jahre hinweg, in Ausnahmefällen über mehr als zehn Jahren, in einer baufälligen Baracke oder in einer unterirdischen Zivilschutzanlage, praktisch ohne Privatsphäre, zu wohnen. Das Bundesgericht hat dazu Folgendes festgehalten: «Zivilschutzeinrichtungen sind Notschutzräume, die, obwohl bewohnbar, sicherlich nicht als Unterkunftslösung für eine längere Dauer vorgesehen sind. Die Tatsache, dass sich jemand dort im Rahmen der eigentlich vorübergehenden Nothilfe aufzuhalten hat, kann nicht als eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung aufgefasst werden, solange er hier nicht den ganzen Tag oder Teile davon verbringen muss (wofür Aufnahmezentren vorgesehen sind) und es sich – wie beim Beschwerdeführer – nicht um eine besonders verletzte Person handelt (...)» (BGE 139 | 272 = Pra 103 (2014) Nr. 54).

Damit wird deutlich, dass ein Zivilschutzbunker keine zumutbare Unterkunft darstellt, besonders

hinsichtlich einer längeren Aufenthaltsdauer. Zudem stellen Notunterkünfte, wie sie im Kanton Zürich zur Verfügung gestellt werden, für Familien mit Kindern, insbesondere mit schulpflichtigen Kindern, unter dem Gesichtspunkt des Kindeswohls und des Rechts auf Bildung eine Unzulässigkeit dar. Weiter stelle sich die Frage, ob die Unterbringung von kranken oder gebrechlichen Menschen, zum Beispiel mit Diabetes, Tuberkulose, Depressionen, Suchtkrankheiten, in unterirdischen Bunkern im Hinblick auf das Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit zulässig ist. Vor diesem Hintergrund argumentierte der Anwalt Peter Nideröst:

„Immer weniger kann von einer Unterbringung in einer Kollektivunterkunft gesprochen werden, sondern von einer Internierung in Lagern.“ (Nideröst, März 2018)

Der Begriff ‚Lager‘ bezeichnet dabei eine Anlage zur systematischen Isolierung von Menschengruppen und soll die „Abwertung der Lebensverhältnisse“ (Pieper 2008: 6) von Migrant*innen verdeutlichen.

Der Sozialhilfestopp in den Jahren 2004 und 2008 wurde als Teil des Sparmassnahmenpakets des Bundes, des sogenannten Entlastungsprogramms 2003 EP03, umgesetzt (Achermann 2009: 94). Im Interview bezeichnete der/die Rechtsvertreter*in diese Politik als „Etikettenschwindel“ (Rechtsvertreter*in, Februar 2018) und begründete dies damit, dass man mit dem neuen Parallelsystem viel mehr Kosten generiere:

„Was man da spart, ist vernichtend klein, und was man mit dem ganzen System an Kosten produziert, vor allem Gesundheitskosten, [...] das übersteigt alles wieder. Wenn man mit diesen Leuten *einigermassen* menschlich umgehen würde, [...] könnte man viel mehr Kosten sparen, auch [wegen] dem ganzen Sicherheitsapparat, den man da aufbauen muss. Wenn man die Leute so zusammenpfercht wie da, [...] führt das zu Aggressionen. Dann hat man immer die Polizei im Haus, man hat Suchtprobleme, man hat medizinische Probleme, man produziert lauter Probleme, die man ja trotzdem irgendwie lösen muss. Das führt zu viel mehr Kosten [...].“ (Rechtsvertreter*in, Februar 2018)

Gill et al. (2014: 378) schlagen vor, dass asylunterstützende Organisationen die neoliberale Logik der Kostenreduzierung und Austerität zu ihrem Vorteil nutzen können. Sie argumentieren, dass Argumente gegen ein Internierungsregime, die sich auf den Menschenrechtsdiskurs stützen, nur begrenzte Wirkung haben können. Die Forderungen nach einer Reduzierung der Staatsausgaben könnten jedoch viel wirksamer sein.

Als Alternative zum heutigen Nothilferegime konnten sich aus den Interviews verschiedene Ansätze

identifizieren. Die Forderung nach der *Bewegungsfreiheit für alle* und die Abschaffung des Sozialhilfestopps waren dabei zentrale Anliegen. Der/die Rechtsvertreter*in nannte als Alternative zum heutigen Nothilferegime eine zeitliche Befristung, wobei eine Person nicht länger als eine gewisse Zeit im Nothilferegime gehalten werden darf:

„Die Ausschaffungshaft [ist] von Europarecht wegen auf 18 Monate befristet [...]. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung [muss] man Eingrenzungen und Ausgrenzungen befristen, weil das eine Zwangsmassnahme ist, die man nicht ad infinitum [anordnen] kann. Meiner Meinung nach [muss] man auch das Nothilferegime befristen. Man muss der Behörde sagen: [Für eine bestimmte Zeit] dürft ihr [das Regime] aufrechterhalten, wenn es [innerhalb dieser Zeit] nicht gelingt die Ausschaffung zu vollziehen, müsst ihr das Regime mindestens lockern. Ihr müsst den Leuten mehr Geld geben, um sich irgendwie humaner bewegen zu können.“
(Rechtsvertreter*in, Februar 2018)

5.3.3 Die Rahmung des Widerstands

Im Rahmen der Widerstandsbewegung kann man nicht direkt von Zuständigkeiten oder Rechtsprechungen sprechen, da sie als Teil eines emanzipatorisch-basisdemokratischen Prozesses verstanden werden kann. Das Bündnis *Wo Unrecht zu Recht wird* verknüpft dabei verschiedene aktivistische Ansätze. Es gibt zwar auch Besuchsgruppen, die sich nicht als Teil des Bündnisses verstehen. Der/die Vertreter*in des Solinetzes erzählte dazu:

„Beim Solinetz sind am ehesten Leute, die sich aus einem humanitären Gedanken engagieren und nicht, wie ich sagen würde, [...] aus einer politischen Motivation. Das sind [...] auch eher Leute, die am Anfang Berührungssängste mit so etwas wie dem Bündnis haben. Dort gibt es manchmal eine Trennung.“ (Vertreter*in des Solinetzes, Februar 2018)

Dies hänge auch damit zusammen, dass das Solinetz eine gewissen Kirchennähe pflegt. Der/die Vertreter*in der mobilen Rechtsberatung (1) betonte, dass die politischen Aktionen für die Rechtsberatungsgruppe von grosser Bedeutung sei. Die Rechtsberatung sei zwar für die einzelnen Fälle äusserst wichtig, da man für die einzelnen Betroffenen eine Veränderung bewirken kann, doch für die Veränderung des Systems brauche es die politische Arbeit. Umgekehrt dienen die Einzelfälle als wichtige Standpunkte für die politische Arbeit.

Die Anfänge der Widerstandsbewegung gegen das Nothilferegime liegen bei der Gründung der Autonomeren Schule Zürich, die als Reaktion auf den Sozialhilfestopp für abgewiesene Asylsuchende im Jahr 2008 entstand. Als Protest gegen neue Eingrenzungspraxis des Zürcher Migrationsamtes, welche im Frühsommer 2016 umgesetzt wurde, bildete sich dann das Bündnis *Wo Unrecht zu Recht wird*. Als Folge der Eingrenzungspraxis hat sich die räumliche Rahmung der aktivistischen Arbeit massgebend verändert. Es wurde zentral, politische Aktionen in den Gemeinden durchzuführen, wo sich die Notunterkünfte befinden. Der/die Vertreter*in der Besuchsgruppe Adliswil schilderte im Interview:

„Der Anfang dieser Eingrenzungen war [...] der Wendepunkt der ganzen Bewegung, weil es die aktivistische Arbeit von diesen verschiedenen Bewegungen und Gruppen [...] mehr aus der Stadt Zürich in die Notunterkünfte herausgelenkt hat.“ (Vertreter*in der Besuchsgruppe Adliswil, Januar 2018)

Die Widerstandsbewegung ist jedoch nicht nur im lokalen räumlichen Kontext zu verstehen. Zwar beziehen sich die meisten Widerstandstechniken auf den lokalen Raum und werden in den Notunterkünften oder in den Gemeinden umgesetzt, doch richten sie sich gegen eine kantonale Politik, die im Rahmen einer schweizweiten Gesetzgebung steht. Somit ist das Bündnis *Wo Unrecht zu Recht wird* als Teil einer nationalen Asylbewegung zu verstehen. Im letzten Kapitel werden nun abschliessend die wichtigsten

Ergebnisse dieser Forschungsarbeit in einer Schlussbetrachtung zusammengeführt.

Kapitel 6

Schlussbetrachtungen

Diese Forschungsarbeit beschäftigte sich mit dem Nothilferegime des Kantons Zürich, welches im Rahmen des Sozialhilfestopps für Asylsuchende mit einem Nichteintretensentscheid (NEE) im Jahre 2004 und dessen Ausdehnung auf Asylsuchende mit einem negativen Asylentscheid (NegE) eingeführt wurde. Mit dem Ausschluss aus der Sozialhilfe haben Asylsuchende mit NEE oder NegE nur noch Anspruch auf Nothilfe, welche in der Bundesverfassung BV Art. 12 verankert ist:

«Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.» (BV Art. 12)

Im Rahmen meines Forschungsprojekts beleuchtete ich das Nothilferegime des Kantons Zürich mit Fokus auf die Verschärfungen des Regimes mit der neuen Eingrenzungspraxis, welche seit dem Frühsommer 2016 umgesetzt wird, und dem im Jahr 2017 eingeführten Kontrollregime in den Notunterkünften. Dabei orientierte ich mich an der zentralen Forschungsfrage: *Welche Regierungspraktiken weist das Nothilferegime des Kantons Zürich auf und welche Rationalitäten liegen dabei zugrunde?*

Um diese Forschungsfrage im Genauen zu untersuchen, wählte ich einen qualitativen Methodenansatz. Meine empirischen Forschungsdaten erhob ich mittels Interviews mit verschiedenen Akteur*innen des Regimes. Die Interviews wurden mit Behördenvertreter*innen, Nothilfebeziehenden, Aktivist*innen sowie Jurist*innen geführt, als Auswertungsmethode wählte ich die *Argumentative Diskursanalyse* nach Maarten Hajer (2004). Die Analyse und Diskussion der erhobenen Daten orientierte sich am Konzept der *Gouvernementalität* (Foucault 2000), wobei das Regime entlang den *Regierungstechnologien*, deren *Rationalitäten* und *Rahmung* untersucht wurde (Behrent 2013; Valverde 2011).

Aus meinen erhobenen Daten identifizierte ich die *Zwangs(im)mobilität* als Aspekt des Nothilferegimes. Dieses Phänomen diskutierte ich entlang den Aspekten der *Zwangsanwesenheit*, der *Zwangsmassnahmen* und der *Widerstandsbewegung gegen die Zwangs(im)mobilität*.

Im Rahmen der Zwangsanwesenheit ging ich zunächst auf die Situation in den Notunterkünften ein. Diese zeichnen sich durch äusserst prekäre Zustände aus, wobei ich argumentierte, dass man von einer *Domopolitik* (Darling 2011) des Kantons Zürich sprechen kann. Bei der Domopolitik handelt es sich, wie in dieser Arbeit gezeigt wurde, um eine Regierungspraxis, die mittels der Unterbringung von Asylsuchenden das Ziel verfolgt, den Bewohner*innen das Gefühl von ‚Zuhause‘ zu verwehren. Aus den erhobenen Daten konnte ich verschiedene Regierungstechnologien identifizieren. Mit der Anwesenheitskontrolle, welche im Frühling 2017 eingeführt wurde, soll kontrolliert werden, ob die nothilfebeziehende Person in der Unterkunft übernachtete, wobei bei einer verpassten Präsenzkontrolle der Anspruch auf finanzielle Nothilfe verfällt. Als weitere Regierungstechnologie liess sich die Auslagerung der Betreuung der Notunterkünfte an die private Firma ORS Service AG feststellen. Die private Firma übernimmt die Aufgaben der Präsenzkontrolle und der Auszahlung der finanziellen Nothilfe, und hat somit nicht nur die Aufgabe der Betreuung und Verwaltung der Notunterkünften, sondern übt damit auch Kontrolle und Überwachung gegenüber den Nothilfebeziehenden aus. Die Nothilfebeziehenden sind in den Notunterkünften regelmässig Polizeikontrollen ausgesetzt, wobei auch Verhaftungen durchgeführt werden. Nebst den Polizeikontrollen kommt es zu Polizeigewalt in Form von Zwangsausschaffungen, was besonders für Kinder in den Notunterkünften traumatisierend sein kann. Diese ständige Konfrontation mit Gewalt trägt zu einem Leben in ‚Unruhe‘ in den Notunterkünften bei. Ebenso gilt dies für die Praxis der Zwangsdeplatzierung, die in Form von Transfers zwischen den Unterkünften vollzogen wird. Ausweg aus der Zwangsanwesenheit bietet das Härtefallgesuch, wobei die Kriterien für eine Gutheissung äusserst streng ausfallen und dies somit nur für die wenigsten eine Perspektive bietet.

Der Zwangsanwesenheit liegt die Rationalität zugrunde, dass die Behörden als Verwalter des öffentlichen Geldes dafür schauen müssen, dass im Rahmen der Nothilfe kein Missbrauch stattfindet. Mit dieser Argumentation wird die Einführung des neuen Kontrollregimes in den Notunterkünften begründet und legitimiert.

Ein weiterer Aspekt der Zwangs(im)mobilität sind die Zwangsmassnahmen im Ausländergesetz AuG. Dazu gehören die Eingrenzungen (Art. 74 AuG), welche im Kanton Zürich im Rahmen einer neuen Praxis werden. Weitere Zwangsmassnahmen sind die kurzfristige Festhaltung (Art. 73 AuG) und die Administrativhaft (Art. 75-78 AuG). Die neue Eingrenzungspraxis, welche seit dem Frühsommer 2016 umgesetzt wird, folgt der argumentativen Rationalität, dass die Papierbeschaffung durch die betroffenen Personen prinzipiell immer möglich sei. Die Zwangsmassnahmen dienen dabei, sie dazu zu ‚motivieren‘.

Auch wird die neue Eingrenzungspraxis mit dem Schengen Acquis begründet, welches vorsieht, dass ein Land entweder eine Person regularisiert oder ausschafft.

Als Reaktion auf die neue Eingrenzungspraxis hat sich eine Widerstandsbewegung etabliert. Das Bündnis *Wo Unrecht zu Recht wird* bildet dabei ein Zusammenschluss verschiedener Widerstandsformen. Um gegen die Verschärfungen des Regimes anzukämpfen, entstand die mobile Rechtsberatung, welche juristische Unterstützung in den Notunterkünften anbietet. Dies ist insbesondere für eingegrenzte Personen von Bedeutung, da das Aufsuchen einer Rechtsberatungsstelle durch die Eingrenzung erheblich erschwert wurde. Zusätzlich haben sich Besuchsgruppen etabliert, welche regelmässig Besuche in den Notunterkünften durchführen und dabei einerseits niedrigschwellige Rechtsberatung anbieten und andererseits persönlichen Kontakt mit den Bewohner*innen der Notunterkunft pflegen. Teil des juristischen Widerstands sind auch Anwälte*innen, die Mandate übernehmen und so grundlegende Rechtsfragen aufwerfen und vertreten. Ein zentraler Aspekt der Widerstandsbewegung sind politische Aktionen wie Demonstrationen und Informationsveranstaltungen, welche den Informationsfluss mit der Öffentlichkeit aufrecht erhält und so zur Empörung der Gesellschaft über die vorherrschende Situation beitragen versucht. Die Widerstandsbewegung folgt der Rationalität, dass im Nothilferegime des Kantons Zürich der Zugang zum Recht systematisch verhindert wird. Die Notunterkünfte werden als ‚Lager‘ bezeichnet, um zu verdeutlichen, dass es sich in diesem Regime nicht um Hilfe in einer Notsituation, sondern um die systematische Isolierung einer Menschengruppe handelt.

Zum Zeitpunkt der Feldforschung und Verfassen dieser Arbeit waren verschiedene juristische Auseinandersetzungen im Prozess. Ein Ausblick soll eine Orientierung für künftige Forschungsarbeiten zu dieser Thematik geben. In näherer Zukunft wird das Verwaltungsgericht und eventuell das Bundesgericht ein Urteil über die Verfassungsmässigkeit der Übernachtungs- und Präsenzplichten als Voraussetzung für den Anspruch auf finanzielle Nothilfe fällen. Auch werden das Verwaltungsgericht und eventuell das Bundesgericht entscheiden müssen, ob die ORS Service AG ohne (genügende) gesetzliche Grundlage über die Ausrichtung der finanziellen Nothilfe entscheidet. Von besonderem Interesse ist zudem die Entwicklung der Härtefallpraxis des Migrationsamtes und des Staatssekretariats für Migration SEM. Im Falle einer Lockerung der Praxis für abgewiesene Asylsuchende könnten auch weitere Sans Papiers davon profitieren. Viele Eingrenzungen, welche im Frühsommer 2016 auf zwei Jahre angesetzt wurden, laufen zum Zeitpunkt des Verfassens dieser Forschungsarbeit ab. Es wäre demnach interessant zu erforschen, wie sich die Eingrenzungspraxis weiterentwickelt.

Die Schweiz befindet sich momentan im Prozess einer Neustrukturierung des Asylbereichs. Das Zentrum Juch führt seit 2014 das beschleunigte Testverfahren des SEM durch. Im Hinblick auf die Nothilfe

berichtete das SEM: „Der Pilotbetrieb Zürich zeigte positive Wirkungen auch in der Nothilfe. Personen, die im Pilotbetrieb ein beschleunigtes Verfahren durchlaufen hatten, bezogen deutlich seltener, dafür länger Nothilfe als Personen mit einem Verfahren im Regelbetrieb“ (Staatssekretariat für Migration SEM 2017b: o.S.). Im Jahr 2019 wird das beschleunigte Verfahren schweizweit umgesetzt. Wie sich die Neustrukturierung des Asylbereichs auf das Nothilferegime des Kantons Zürich auswirkt, bleibt jedoch zu erforschen.

Anhang A

Rechtsgrundlagen

Gesetzestexte

- Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998 (Stand am 1. Januar 2018)
- Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) vom 16. Dezember 2005 (Stand am 1. Juli 2018)
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 (Stand am 1. Januar 2018)
- Sozialhilfegesetz (SHG) vom 1. Januar 1982 (Stand vom 1. März 2018)
- Verordnung über die Gewährung von Nothilfe an Personen ohne Aufenthaltsrecht (Nothilfeverordnung des Kantons Zürich) vom 1. Januar 2008

Gerichtsurteile

Verwaltungsgericht des Kantons Zürich

- VB.2016.00289 vom 5. Dezember 2016
- VB.2016.00665 vom 1. Februar 2017
- VB.2017.00299 vom 27. Oktober 2017

Bundesgericht

- 2C_287/2017 vom 13. November 2017

Bundesgericht (Leitentscheide)

- BGE 130 II 56
- BGE 131 I 166
- BGE 135 II 105
- BGE 139 I 272

- BGE 143 III 249

- BGE 143 IV 264

Anhang B

Literaturverzeichnis

- Achermann, C. (2009). Offiziell illegal. *Terra cognita*, 14:94–97.
- Agamben, G. (1998). *Homo sacer: Sovereign power and bare life*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Amtsblatt der Europäischen Union (2008). RICHTLINIE 2008/115/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger. URL www.sem.admin.ch/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/uebernahme_rueckfuehrungsrichtlinie/rueckfuehrungsrichtlinie-d.pdf. [Zugriff: 9.7.2018].
- Arendt, H. (1968). *The Origins of Totalitarianism*. New York: Harcourt.
- Askins, K. (2015). Being together: Everyday geographies and the quiet politics of belonging. *ACME: an International E-journal for Critical Geographies*, 14(2):461–469.
- Atteslander, P. (2000). *Methoden der empirischen Sozialforschung*. 9. Auflage. Edited by Cromm, J., Grabow, B., Klein, H., Maurer, A., and Siegert, G. Berlin: Walter de Gruyert.
- augenauf (2005). Stopp den Zwangsmassnahmen. *Sonderbulletin - Februar 2005*:1–8.
- augenauf Zürich (2006). Hungern und frieren im Heidiland - Leben mit NEE: Menschen am Rande eines totalen Zusammenbruchs. *augenauf-Bulletin*, 51:2.
- Autonome Schule Zürich (2018). Die Geschichte der ASZ. *Verein Bildung für Alle*. URL www.bildung-fuer-alle.ch/eintrag/die-geschichte-der-asz. [Zugriff: 20.7.2018].
- Backhaus, N., Tuor, R. (2008). *Leitfaden für wissenschaftliches Arbeiten. Schriftenreihe Humangeographie 18*. Zürich: Geographisches Institut der Universität Zürich.

- Balibar, É. (2000). What we owe to the Sans-Papiers. *Social insecurity*:42–43.
- Bauder, H. (2014). Why we should use the term ‘illegalized’refugee or immigrant: A commentary. *International Journal of Refugee Law*, 26(3):327–332.
- Behrent, M. C. (2013). Foucault and technology. *History and Technology*, 29(1):54–104.
- Blomley, N. (2008). *Making space for law*. In: The sage handbook of political geography, London [etc.]: SAGE London.
- Blomley, N. K. (1994). *Law, space, and the geographies of power*. New York: Guilford Press.
- Bodenmann, P., Pasche, C., Marguerat-Bouché, I., Vannotti, M., Puig, F., Elghezouani, A. (2008). Durcissement des lois sociales et santé des migrants forcés. *Revue médicale suisse*, 4(181).
- Bogner, A., Menz, W. (2002). *Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion*. In: Bogner, A., Littig, B., & Menz, W. (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Opladen: Leske + Budrich:33-70.
- Bolliger, C., Féraud, M. (2010). Langzeitbezug von Nothilfe durch weggewiesene Asylsuchende. Schlussbericht. *Bern: Büro Vatter AG*.
- Bundesgericht (2017). Medienmitteilung des Bundesgerichts - Eingrenzung auf Aufenthaltsrayon (Urteil vom 13. November 2017 (2C_287/2017)). URL www.bger.ch/files/live/sites/bger/files/pdf/de/2C_287_2017_2017_12_08_T_d_14_01_39.pdf. [Zugriff: 30.7.2018].
- Coutin, S. B. (2010). Confined within: National territories as zones of confinement. *Political Geography*, 29(4):200–208.
- Cresswell, T. (2006). *On the move: Mobility in the modern western world*. London: Routledge.
- Cruikshank, B. (1999). *The Will to Empower: Democratic Citizens and Other Subjects*. Ithaca: Cornell University Press.
- Darling, J. (2011). Domopolitics, governmentality and the regulation of asylum accommodation. *Political Geography*, 30(5):263–271.
- Darling, J. (2013). Moral urbanism, asylum, and the politics of critique. *Environment and Planning A*, 45(8):1785–1801.
- Darling, J. (2014). Asylum and the Post-Political: Domopolitics, Depoliticisation and Acts of Citizenship. *Antipode*, 46(1):72–91.

- Dauvergne, C. (2017). *Making people illegal*. In: Crock, M. (eds) *Migrants and Rights*. Abingdon-on-Thames: Routledge:77-94.
- De Certeau, M. (1984). *The practice of everyday life*. Berkeley: University of California Press.
- De Genova, N. P. (2002). Migrant “illegality” and deportability in everyday life. *Annual review of anthropology*, 31(1):419–447.
- Dean, M. (1999). *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. London: Sage.
- Dean, M. (2017). Governmentality. *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social Theory*:1–2.
- Dubacher, C. (2010). Die Rechte der Kinder werden nicht immer beachtet. *Terra cognita*, 16:18–21.
- Efionayi-Mäder, D., Schönenberger, S., Steiner, I. A. (2010). *Leben als Sans-Papiers in der Schweiz: Entwicklungen 2000-2010*. Bern-Wabern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen.
- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (1995). Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht: positive Zwischenbilanz trotz Anfangsschwierigkeiten. *Informations- und Pressedienst*. URL www.admin.ch/cp/d/1995Sep15.114347.4516@idz.bfi.admin.ch.html. [Zugriff: 10.8.2018].
- Elden, S. (2007). Governmentality, calculation, territory. *Environment and planning D: society and space*, 25(3):562–580.
- Eschelmüller, A. (2016). Im Gefängnis ohne Gitter und Mauern. *Die Wochenzeitung*. URL www.woz.ch/-7110. [Zugriff: 9.1.2018].
- Fargahi, N. (2017). Eingegrenzt auf Kloten. *Neue Zürcher Zeitung*. URL www.nzz.ch/zuerich/besuch-in-der-notunterkunft-rohr-eingegrenzt-auf-die-gemeinde-kloten-ld.145430. [Zugriff: 9.7.2018].
- Fekete, L. (2009). Europe: Crimes of solidarity. *Race & Class*, 50(4):83—97.
- Flick, U. (2011). *Das Episodische Interview*. In: Oelerich G., Otto HU. (eds) *Empirische Forschung und Soziale Arbeit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften:273-280.
- Flynn, M., Cannon, C. J. (2009). The privatization of immigration detention: Towards a global view. URL <https://ssrn.com/abstract=2344196>. [Zugriff: 22.7.2018].
- Foucault, M. (1991). *Governmentality*. In: Burchell, G., Gordon, C., Miller, P. (eds) *The Foucault effect: Studies in governmentality*, London: Harvester Wheatsheaf.

- Foucault, M. (2000). *Die Gouvernementalität*. In: Bröckling, Ulrich, Susanne Krasmann und Thomas Lemke (Hrsg.): *Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp:41-67.
- Gill, N. (2009a). Governmental mobility: The power effects of the movement of detained asylum seekers around Britain's detention estate. *Political Geography*, 28(3):186–196.
- Gill, N. (2009b). Longing for stillness: The forced movement of asylum seekers. *M/C Journal*, 12(1):o.S.
- Gill, N., Conlon, D., Tyler, I., Oeppen, C. (2014). The Tactics of Asylum and Irregular Migrant Support Groups: Disrupting Bodily, Technological, and Neoliberal Strategies of Control. *Annals of the Association of American Geographers*, 104(2):373–381.
- Gläser, J., Laudel, G. (2006). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse*. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft.
- Goodwin-Gill, G. (1978). *International Law and the Movement of Persons between States*. Oxford: Clarendon.
- Gregory, D. (2004). *The Colonial Present: Afghanistan, Palestine, Iraq*. Oxford: Blackwell.
- Griffiths, M. (2013). Living with uncertainty: Indefinite immigration detention. *Journal of Legal Anthropology*, 1(3):263–286.
- Hajer, M. A. (2004). Argumentative Diskursanalyse. Der Diskurs um den ‚Sauren Regen‘. *Keller, Reiner*:271–298.
- Hamlin, R. (2012). Illegal refugees: Competing policy ideas and the rise of the regime of deterrence in American asylum politics. *Refugee Survey Quarterly*, 31(2):33–53.
- Hanimann, C. (2017). Von der «Dynamisierung» zur Eingrenzung. *Die Wochenzeitung*. URL www.woz.ch/-7917. [Zugriff: 22.7.2018].
- Hannam, K., Sheller, M., Urry, J. (2006). Mobilities, immobilities and moorings. *Mobilities*, 1(1):1–22.
- Harvey, D. (2007). Neoliberalism as creative destruction. *The annals of the American academy of political and social science*, 610(1):21–44.
- Hassan, L. (2000). Deterrence measures and the preservation of asylum in the United Kingdom and United States. *Journal of refugee studies*, 13(2):184–204.
- Hindess, B. (1996). *Discourses of power: from Hobbes to Foucault*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.

- Hofer, S. (2015). Gestrandet in Kemptthal. *Tagesanzeiger*. URL www.tagesanzeiger.ch/leben/gestrandet-in-kemptthal/story/19059242. [Zugriff: 9.7.2018].
- Hughes, J., Liebaut, F. (1998). *Detention of Asylum Seekers in Europe: Analysis and Perspectives*. The Hague: Kluwer Law International.
- humanrights.ch (2008). Ein Jahr Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende - kein Stoff für eine Weihnachtsgeschichte. URL www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/inneres/asyl/nothilfe/jahr-nothilfe. [Zugriff: 19.4.2018].
- Jirát, J., Ryser, D. (2017). Profiteure des Elends. *Die Wochenzeitung*. URL www.woz.ch/-780c. [Zugriff: 27.11.2017].
- Khosravi, S. (2009). Sweden: detention and deportation of asylum seekers. *Race & Class*, 50(4):38–56.
- Kirchliche Kontaktstelle für Flüchtlingsfragen (2017). *Bestrafung wegen illegalen Aufenthalts*. Fachinfo, Januar 2017.
- Koulish, R. (2007). Blackwater and the Privatization of Immigration Control. URL http://works.bepress.com/robert_koulish/3. [Zugriff: 22.7.2018].
- Krasmann, S. (2000). *Gouvernementalität der Oberfläche. Aggressivität (ab-)trainieren beispielsweise*. In: Bröckling, Ulrich, Susanne Krasmann und Thomas Lemke (Hrsg.): *Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp:194 - 226.
- Kritzman-Amir, T. (2011). Privatization and Delegation of State Authority in Asylum Systems. *Law & Ethics of Human Rights*, 5(1):194–215.
- Kruse, J. (2015). *Qualitative Interviewforschung - Ein integrativer Ansatz*. Weinheim: Beltz Juventa Verlag.
- Kuckartz, U. (2012). *Qualitative Inhaltsanalyse: Methoden, Praxis, Computerunterstützung*. Weinheim und Basel: Beltz Juventa.
- Larsen, J., Urry, J., Axhausen, K. (2006). *Mobilities, networks, geographies*, volume 30. Aldershot: Ashgate.
- Lefebvre, H., Nicholson-Smith, D. (1991). *The production of space*, volume 142. Oxford: Blackwell.
- Lemke, T. (2000). Neoliberalismus, Staat und Selbsttechnologien. Ein kritischer Überblick über die governmentality studies. *Politische Vierteljahresschrift*, 41(1):31–47.

- Lemke, T. (2001). *Gouvernementalität*. In: Kleiner, Marcus S. (eds): Michel Foucault. Eine Einführung in sein Denken. Frankfurt a. M.: Campus:108 - 122.
- Lemke, T. (2014). *Gouvernementalität*. In: Kammler C., Parr R., Schneider U.J., Reinhardt-Becker E. (eds) Foucault-Handbuch. Stuttgart: J.B. Metzler:260-263.
- Manishe, R. L. (2016). Die Gemeinde als Gefängnis. *Papierlose Zeitung*. URL www.papierlosezeitung.ch/artikel/die-gemeinde-als-gefaengnis. [Zugriff: 27.11.2017].
- Martin, L. L., Mitchelson, M. L. (2009). Geographies of detention and imprisonment: interrogating spatial practices of confinement, discipline, law, and state power. *Geography Compass*, 3(1):459–477.
- MAXQDA (2018). MAXQDA - Software für qualitative Datenanalyse. VERBI Software. Consult. Sozialforschung GmbH. URL www.maxqda.de/. [Zugriff: 20.7.2018].
- McDonald, J. (2009). Migrant Illegality, Nation-Building and the Politics of Regularization in Canada. *Refuge*, 26(2):65–77.
- McDowell, M. G., Wonders, N. A. (2009). Keeping migrants in their place: Technologies of control and racialized public space in Arizona. *Social Justice*, 36(2 (116):54–72.
- McLoughlin, P., Warin, M. (2008). Corrosive places, inhuman spaces: Mental health in Australian immigration detention. *Health & Place*, 14(2):254–264.
- Medienmitteilung der Sicherheitsdirektion (2017). Immer weniger Nothilfebeziehende im Kanton Zürich. URL ma.zh.ch/internet/sicherheitsdirektion/migrationsamt/de/aktuell.newsextern.-internet-de-aktuell-news-medienmitteilungen-2017-immer_45_weniger_45_nothilfebeziehende_45_im_45_kanton_45_zuerich.html. [Zugriff: 9.7.2018].
- Mountz, A. (2011). Where asylum-seekers wait: feminist counter-topographies of sites between states. *Gender, Place & Culture*, 18(3):381–399.
- Mountz, A., Coddington, K., Catania, R. T., Loyd, J. M. (2013). Conceptualizing detention: Mobility, containment, bordering, and exclusion. *Progress in Human Geography*, 37(4):522–541.
- Mueller, J., Schmidt, M., Staeheli, A., Maier, T. (2011). Mental health of failed asylum seekers as compared with pending and temporarily accepted asylum seekers. *European Journal of Public Health*, 21(2):184–189.
- Nyers, P. (2003). Abject cosmopolitanism: The politics of protection in the anti-deportation movement. *Third world quarterly*, 24(6):1069–1093.

- Oliveri, F. (2012). Migrants as activist citizens in Italy: understanding the new cycle of struggles. *Citizenship studies*, 16(5-6):793–806.
- ORS Management AG (2017). Betreuen. Begleiten. Integrieren. URL www.ors.ch/ORSS/files/6b/6b3f87b5-ce3e-4521-9f1e-7f57728d0105.pdf. [Zugriff: 19.7.2018].
- Patton, M. (1990). *Qualitative evaluation and research methods*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Pieper, T. (2008). *Die Gegenwart der Lager*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Poertner, E. (2017). Governing asylum through configurations of productivity and deterrence: Effects on the spatiotemporal trajectories of cases in Switzerland. *Geoforum*, 78:12–21.
- Rodriguez, D. (2008). 'I Would Wish Death on You...'Race, Gender, and Immigration in the Globality of the US Prison Regime. *Scholar & Feminist Online*, 6(3).
- Rose, N., Miller, P. (1992). Political power beyond the state: Problematics of government. *British Journal of Sociology*, 43(2):173–205.
- Rose, N., O'Malley, P., Valverde, M. (2006). Governmentality. *Annual Review of Law and Social Science*, 2:83–104.
- Sanchez-Mazas, M. (2011). *La construction de l'invisibilité: suppression de l'aide sociale dans le domaine de l'asile*. Genève: ies éditions.
- Sanchez-Mazas, M. (2015). The construction of "official outlaws". Social-psychological and educational implications of a deterrent asylum policy. *Frontiers in psychology*, 6.
- Sans Papier Anlaufstelle Zürich (o.J.). Über uns. URL www.sans-papiers.ch/index.php?id=186. [Zugriff: 20.7.2018].
- Schiller, M. (2017). «Militant. Nicht im Wort. Aber in der Praxis» – Interview im neu erschienenen AL Info. *AL Info*. URL al-zh.ch/aktuelles/news/?tx_news_pi1%5Bnews%5D=1455&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=dbf164542cbc2000e46f976ac632a28a. [Zugriff: 9.1.2018].
- Schweizerische Flüchtlingshilfe (2011). Nothilfe: eine Sackgasse. *Medienmitteilung*. URL www.fluechtlingshilfe.ch/medien/medienmitteilungen/2011/nothilfe-eine-sackgasse.html. [Zugriff: 27.11.2017].
- Sheller, M., Urry, J. (2006). The new mobilities paradigm. *Environment and planning A*, 38(2):207–226.

- Sicherheitsdirektion, K. Z. (2016). Aktuelles zum Asylbereich des Kantons Zürich. URL www.zh.ch/internet/de/aktuell/news/medienmitteilungen/2016/stabile-asyl-aufnahmequote-im-kanton-zuerich/_jcr_content/contentPar/downloadlist/downloaditems/powerpoint_pr_sentak.spooler.download.1474889500255.pdf/MK_Asyl_Praesentation.pdf. [Zugriff: 9.4.2018].
- Sicherheitsdirektion, K. Z. (2017a). Aktuelles zum Asylbereich - Medienkonferenz der Sicherheitsdirektion vom 17. März 2017. URL www.zh.ch/internet/de/aktuell/news/medienmitteilungen/2017/aktuelles-aus-dem-asylbereich-des-kantons-zuerich/_jcr_content/contentPar/downloadlist/downloaditems/163_1489767262519.spooler.download.1489767201021.pdf/170317_MK_Aktuelles+zum+Asylbereich.pdf. [Zugriff: 9.4.2018].
- Sicherheitsdirektion, K. Z. (2017b). Neues aus dem Asylbereich - Medienkonferenz der Sicherheitsdirektion vom 28. September 2017. URL www.zh.ch/internet/de/aktuell/news/medienmitteilungen/2017/immer-weniger-nothilfebeziehende-im-kanton-zuerich/_jcr_content/contentPar/downloadlist/downloaditems/3352_1506581097999.spooler.download.1506580618070.pdf/170928_MK_Asyl_web.pdf. [Zugriff: 9.1.2018].
- Simon, J. (1998). Refugees in a carceral age: The rebirth of immigration prisons in the United States. *Public Culture*, 10(3):577–607.
- Soja, E. W. (1989). *Postmodern geographies: The reassertion of space in critical social theory*. London: Verso.
- Sokoloff, N. J., Pearce, S. C. (2008). Locking up hope: Immigration, gender, and the prison system. *The Scholar and Feminist Online*, 6(3).
- Solinetz (o.J.). Leitbild. URL solinetz-zh.ch/wp-content/uploads/Leitbild_Solinetz_1.11.16.pdf. [Zugriff: 20.7.2018].
- Sparke, M. (2008). Political geography—political geographies of globalization III: Resistance. *Progress in Human Geography*, 32(3):423–440.
- Staatssekretariat für Migration SEM (2017a). *Bericht Monitoring Sozialhilfestopp. Berichtsperiode 2016 (1. Januar – 31. Dezember 2016)*. In: Direktionsbereich Asyl. Abteilung Subventionen: Bern-Wabern.
- Staatssekretariat für Migration SEM (2017b). Nothilfeleistungen für abgewiesene Asylsuchende im Jahr 2016. URL www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2017/2017-07-13.html. [Zugriff: 9.6.2018].

- Staatssekretariat für Migration SEM (o.J.). Handbuch Asyl und Rückkehr - Artikel G5 Die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht. URL www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/verfahren/hb/g/hb-g5-d.pdf. [Zugriff: 30.7.2018].
- Stötzel, G., Wengeler, M. (2013). *Kontroverse Begriffe: Geschichte des öffentlichen Sprachgebrauchs in der Bundesrepublik Deutschland*, volume 4. Berlin / New York: Walter de Gruyter.
- Sutter, M. (2011). *Nothilfe für ausreisepflichtige Asylsuchende*. Bern: Schweizerische Flüchtlingshilfe.
- Trummer, M. (2008). *Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende*. Bern: Schweizerische Flüchtlingshilfe.
- Tsianos, V., Kasperek, B. (2015). Zur Krise des europäischen Grenzregimes: eine regimetheoretische Annäherung. *Widersprüche*, 138(4):9–22.
- Tufts University (2015). What is VUE? URL vue.tufts.edu/about/index.cfm. [Zugriff: 20.7.2018].
- Valverde, M. (2011). Questions of security: A framework for research. *Theoretical criminology*, 15(1):3–22.
- Walters, W. (2002). Deportation, expulsion, and the international police of aliens. *Citizenship studies*, 6(3):265–292.
- Walters, W. (2004). Secure borders, safe haven, domopolitics. *Citizenship studies*, 8(3):237–260.
- White, A. (2002). Geographies of asylum, legal knowledge and legal practices. *Political geography*, 21(8):1055–1073.
- Wicker, H.-R. (2010). *Deportation at the Limits of „Tolerance“*. *The Juridical, Institutional, and Social Construction of „Illegality“ in Switzerland*. In: De Genova, N., Peutz, N. (eds) *The Deportation Regime: sovereignty, space, and the freedom of movement*. Durham, NC: Duke University Press.
- Winder, R. (2004). *Bloody foreigners: the story of immigration to Britain*. London: Abacus.
- Wo Unrecht zu Recht wird (2017a). 1500 Menschen gingen für die Rechte von Migrant*innen auf die Strasse! URL www.wo-unrecht-zu-recht-wird.ch/de/Aktuell/Samstag-3-Juni-2017. [Zugriff: 9.7.2018].
- Wo Unrecht zu Recht wird (2017b). Abgewiesen und eingesperrt. URL [wo-unrecht-zu-recht-wird.ch/de/Hintergrund](http://www.wo-unrecht-zu-recht-wird.ch/de/Hintergrund). [Zugriff: 9.1.2018].
- Wo Unrecht zu Recht wird (2018). Archiv. URL [wo-unrecht-zu-recht-wird.ch/de/Hintergrund/Archiv](http://www.wo-unrecht-zu-recht-wird.ch/de/Hintergrund/Archiv). [Zugriff: 9.7.2018].

Anhang C

Anhang

Einleitung:
 - Im Rahmen der MA am GIUZ eine qual. Studie zum Nothilfesystem im Kt. ZH
 - Interviews mit verschiedenen Akteuren im Bereich des Nothilfesystems
 - Auch wichtig: Perspektive von flüchtlingsengagierte und systemkritische Personen & Organisationen
 - Zeit: 45 - 60min
 - Gespräch aufnehmen? Allenfalls Gegenlesen

Brückenfragen

Was heisst das konkret?
 Kannst du das weiter erläutern?
 Was ist dann passiert?
 Gibt es weitere ähnliche Fälle?
 Wie war das früher?
 Was könnte der Grund dafür sein?

Eventuelle Abschlussfragen

Wie ist deine Einschätzung:
 Ziehen Betroffene weg?
 Wie ist die Praxis in den anderen Kantonen?
 Welche Alternativen schlägst du vor?

Nothilfebezüger*innen sind sozusagen "offiziell illegal". Wie wirkt sich das konkret aus?
 Wie gehen Behörde / Aktivisten / die Betroffenen selbst damit um?

Durchsetzungshaft

Haft wie lange?

Polizeikontrolle

Wie bist du mit dem Nothilfesystem in Kontakt gekommen?
 Gab es ein Ereignis, das dich dazu bewog dich dagegen zu engagieren?

ORS

Polizei

Mit welcher Form von Unterbringung ist das Nothilfesystem verbunden? Was heisst das konkret?

Sortierung

Platz

Geschichte

Kannst du mir deine / eure Arbeit beschreiben?
 Was sind deine Beweggründe für das Engagement?
 Gibt es einen oder mehrere Fälle, die dich aktuell beschäftigen?
 Wie funktioniert die Zusammenarbeit?

Dynamisierung

Praxisänderung

Wie war das mit diesen Eingrenzungsverfügungen?
 Wie kam es dazu? Kennst du einen konkreten Fall einer betroffenen Person?

Wer?

Eingrenzungskarte

Gemeinde- zu Bezirksgrenzen

Hast du schon erlebt, dass jemand physisch oder psychisch krank wurde?
 Was ist passiert?

Wie wird die Nothilfe ausgezahlt?

Krankenversicherung

ORS

Effekte

Zugang zu Arzt / psychologischer Hilfe

Einleitung

Guten Tag Herr/Frau XXX,

Vielen Dank, dass Sie sich Zeit für dieses Interview nehmen. Ich bin mir durchaus bewusst, dass sie einen gefüllten Terminkalender haben, und schätze es deshalb sehr, dass wir dieses Gespräch führen können.

Ich schreibe zurzeit an meiner Masterarbeit zum Thema «Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende im Kanton Zürich» und führe dazu Interviews mit verschiedenen Akteuren des Nothilfesystems durch. Da mir die Perspektive der praxisbestimmenden Institutionen und Personen wichtig erscheint, versuche ich diese durch das Interview mit Ihnen und wenn möglich auch jemandem vom Migrationsamt einzubeziehen.

Das Interview wird zwischen 45 und 60 Minuten in Anspruch nehmen.

Ich würde das Gespräch gerne aufnehmen. Die Aufnahme wird ausschliesslich von mir gehört und dient zur Vervollständigung der Mitschrift. Sind Sie damit einverstanden?

Ich bin mit den Richtlinien des Datenschutzes vertraut und Sie dürfen bestimmen, bis zu welchem Grad die Daten anonymisiert werden sollen.

Falls Sie das wünschen, werde ich Ihnen Teile der Arbeit, in welchen ich Sie zitiere, vor dem Einreichen zum Gegenlesen zukommen lassen.

Fragenblock Einleitungsfragen

1. Wofür ist das Nothilfesystem aus Ihrer Sicht da? Wie kam es dazu?
2. Können Sie mir kurz Ihre Funktion im Nothilfesystem beschreiben?
3. Was beschäftigt Sie momentan? Gibt es bestimmte Fälle?
4. Auf welche Herausforderungen stossen Sie bei ihrer Arbeit?
5. Die Nothilfebezüger*innen sind sozusagen „offiziell illegal“. Was heisst das für Sie?
6. Wie klar ist der rechtliche Rahmen gegeben?
7. Was macht man, um die Leute zur Ausreise zu bewegen?

Fragenblock NUK

1. Bei der Unterkunfts-Zuweisung gibt es ja eine gewisse Sortierung, Familien zB werden der NUK Adliswil zugewiesen. Gibt es noch weitere Sortierungen / Kategorisierungen?
2. Wie haben Sie die Standorte gewählt? Nach welchen Kriterien?
3. Weshalb wurde die Verwaltung der NUKs an die private Firma ORS ausgelagert? Welche Erfahrungen haben Sie damit gemacht?
4. Die Form von Unterbringung in einer NUK ist spezifisch für den Kanton Zürich. Welche Alternativen gäbe es? Ziehen Sie andere Modelle in Betracht?

Fragenblock: Dynamisierung

1. Lange gab es die Praxis der Dynamisierung. Welche Erfahrungen haben Sie damit gemacht?
 - 1.1 Die Dynamisierung wird nicht mehr eingesetzt. Weshalb?

Fragenblock: Auszahlung der Nothilfe

1. Die Nothilfeauszahlung wurde seit Anfang 2017 an strikte Bedingungen geknüpft. Welche Idee steckt dahinter?
 - 1.1 Welche Erfahrungen haben Sie diesbezüglich gemacht?
2. Die ORS regelt die Auszahlung der Nothilfe. Welche Erfahrungen haben Sie diesbezüglich gemacht?

Fragenblock Gesundheit

1. Was geschieht mit Betroffenen im Falle von Krankheit oder Unfall? Kennen Sie einen konkreten Fall?
2. Wie wirken sich eine Schwangerschaft oder kleine Kinder auf die Situation der Betroffenen aus?
3. Welche Erfahrung haben Sie mit Traumata resp psychischen Beschwerden gemacht? Wie ist der Zugang zu psychologischer Unterstützung?

Abschlussfragen

1. Kennen Sie die Praxis der anderen Kantone und ist diese für Sie relevant?
2. Und zum Schluss: Wie ist Ihre Einschätzung, ist die Nothilfepraxis des Kantons Zürich erfolgreich? Woran lässt sich Erfolg aus ihrer Sicht festmachen?

Vielen Dank, dass Sie sich Zeit genommen haben für dieses Gespräch.

Persönliche Erklärung:

Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig verfasst und die den verwendeten Quellen wörtlich oder inhaltlich entnommenen Stellen als solche kenntlich gemacht habe.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'P. Arnold', with a stylized flourish extending upwards from the end.

Philipp Arnold

Zürich, 20. August 2018