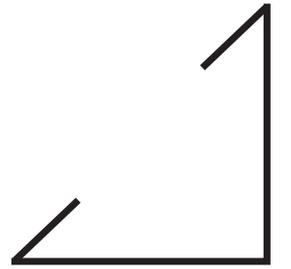
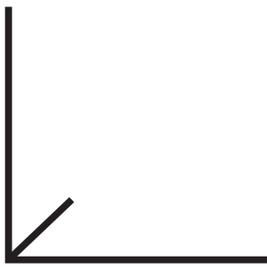
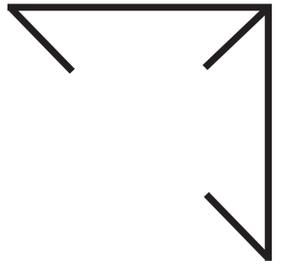
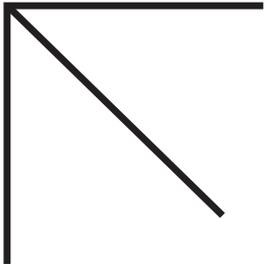
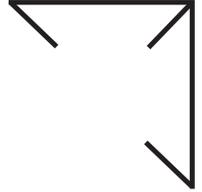
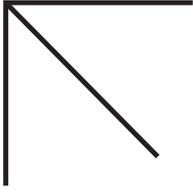


»Flüchtlinge sind Signale für die brennendsten Probleme unserer Welt. Schliessen wir vor ihnen nicht unsere inneren und äusseren Grenzen!«
Diesem Credo ist die Freiplatzaktion Zürich seit ihrer Entstehung 1985 verpflichtet. Aus einer Basisbewegung ist im Laufe der Zeit eine professionelle Rechtsberatungsstelle geworden. Nach dreissig Jahren solidarischen Engagements ist es an der Zeit, einen kritischen Blick auf die Geschichte der Asylbewegung und der schweizerischen Migrationspolitik zu werfen.

Die Welt ist unser Boot – Freiplatzaktion Zürich

Die Welt ist unser Boot
30 Jahre Freiplatzaktion Zürich
Zur Geschichte der Asylbewegung und
der schweizerischen Migrationspolitik
1985-2015





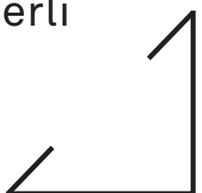
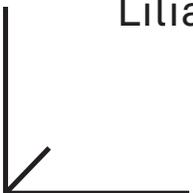
Die Welt ist unser Boot

30 Jahre Freiplatzaktion Zürich

Zur Geschichte der Asylbewegung und
der schweizerischen Migrationspolitik
1985-2015

Hrsg. Freiplatzaktion Zürich

Mit Beiträgen von
Kijan Espahangizi, Jonathan Pärli,
Liliane Blum und Samuel Häberli



Inhaltsverzeichnis

Danksagung

von Antonio Danuser

S.4

Von der Gesellschaftskritik zur Integrationsdienstleistung – und zurück?

ein Vorwort von Kijan Espahangizi

S. 6



Die Welt ist unser Boot - 30 Jahre FPA Zürich

eine historische Darstellung von Jonathan Pärli

Einleitung

S. 20

I. Im Anfang war Bewegung (1985-1990)

S. 24



II. Rechtsberatung! – und politisches Mandat? (1991-2005)

S. 54



III. Härte ohne Grenzen? Nothilfe, Härtefälle und Europa (2006-2015)

S. 86



Die Expertise wieder in Bewegung bringen!

ein Ausblick von Liliane Blum und Samuel Häberli

S. 116



Danksagung

Dieses Buch hält Rückschau und Ausschau zugleich. Anlass ist das 30-jährige Jubiläum der Freiplatzaktion Zürich, die sich seit 1985 hartnäckig und kompetent für eine menschliche und progressive Asyl- und Migrationspolitik einsetzt.

Kijan Espahangizi verdanken wir ein fundiertes und fulminantes Vorwort: In »Von der Gesellschaftskritik zur Integrationsdienstleistung – und zurück?« beschreibt er die ambivalente Wandlung, die viele antirassistische und migrationspolitisch engagierte Initiativen in den letzten 30 Jahren durchgemacht haben. Viele der Aspekte und Dilemmata, die er beschreibt, kennen wir bei der Freiplatzaktion nur zu gut. Mit dem Stichwort der »postmigrantischen Gesellschaft«, in der wir längst leben, bringt er einen wichtigen Input für eine Diskussion über das gesellschaftliche Zusammenleben im 21. Jahrhundert, in die sich auch die Freiplatzaktion künftig wieder vermehrt einbringen will.

Die Frage, ob Rechtsberatung und juristische Hilfe angesichts der sich scheinbar endlos drehenden migrationsrechtlichen Repressionsspirale die richtige politische Praxis ist, beschäftigt uns jedenfalls praktisch seit Anbeginn unserer Existenz. Der Historiker Jonathan Pärli zeichnet im Hauptteil detailliert nach, wie und warum sich die Freiplatzaktion von einer Basisbewegung, die Asylsuchenden Unterkunft bei Privaten ermöglichen wollte, zu einer professionellen Rechtsberatungsstelle entwickelt hat. Dabei fällt der Blick zwangsläufig auch auf die Asylbewegung, in die wir eingebettet waren und sind, aber natürlich auch auf das offizielle migrationspolitische Feld sowie die asylrechtlichen Entwicklungen seit 1985.

Zum Schluss wagt unser Rechtsberatungsduo, Liliane Blum und Samuel Häberli, einen Ausblick: Aus ihrer Erfahrung, die sie an der Langstrasse 64 in der täglichen Arbeit mit unseren Klientinnen und Klienten machen, skizzieren sie einen Kurs, der die nächsten 30 Jahre unseres Engagements anleiten könnte. Es geht heute darum, wie sie programma-

tisch fordern, unsere Expertise wieder »in Bewegung« zu bringen.

Im Namen der Freiplatzaktion Zürich danke ich der Autorin und den Autoren sowie all denjenigen, die zum Gelingen dieses Jubiläumsbandes – sei es finanziell oder praktisch – beigetragen haben, ganz herzlich!

Ich wünsche Ihnen, liebe Leserin, lieber Leser, anregende Lektüre.

Zürich im August 2015

Antonio Danuser, Präsident



30 Jahre Freiplatzaktion Zürich

Von der Gesellschaftskritik zur Integrationsdienstleistung – und zurück?

Einige Überlegungen zur Gegenwart und Zukunft antirassistischen Engagements in der Schweiz

*Ein Vorwort von Kijan Espahangizi**

Das diesjährige Jubiläum der Freiplatzaktion Zürich ist Anlass zu Freude und Hoffnung zugleich: einerseits Freude über die Langlebigkeit eines solidarischen Projekts vor dem Hintergrund der wachsenden Fremdenfeindlichkeit in den letzten 30 Jahren und andererseits Hoffnung auf weitere Dekaden gesellschaftspolitischen Engagements. Das Jubiläum sollte gleichzeitig aber auch zu einer kritischen Reflexion genutzt werden. Dies ist umso wichtiger, als sich die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für Projekte wie die Freiplatzaktion in den letzten 30 Jahren grundlegend verändert haben.

Dieser Wandel spiegelt sich auch in der Selbstbeschreibung der Freiplatzaktion wider. In einem Gründungspapier von 1985 liest man: »Die Freiplatz möchte eine Gegenkraft zur fremdenfeindlichen Stimmung des Volkes wie auch zur jetzigen harten Asylpolitik sein.« Heute steht auf der Website: »Die Freiplatzaktion Zürich engagiert sich für eine menschliche Asyl- und Migrationspolitik. Sie setzt sich kompetent dafür ein, dass Asyl suchende und migrierende Menschen die ihnen zustehenden Rechte wahrnehmen und durchsetzen können. (...) Damit trägt die Freiplatzaktion dazu bei, dass Asyl suchende und migrierende Menschen bessere Chancen zur Integration in unserer Gesellschaft haben.« Auch wenn ein solch affirmativer Bezug auf das Integrations-Paradigma in der Freiplatzaktion bis heute umstritten ist, kommt doch im

Unterschied der beiden Selbstverortungen eine allgemeine Transformation des Antirassismus in der Schweiz zum Ausdruck, die sich vielleicht zugespitzt in die Formel fassen liesse: *von der Gesellschaftskritik zur Integrationsdienstleistung.*

Statt an dieser Stelle zur zweifelsohne verdienten Lobrede für die Aktivistinnen und Aktivisten der Freiplatzaktion Zürich in den letzten drei Dekaden anzusetzen, möchte ich vielmehr versuchen, einige Aspekte dieses gesellschaftlichen Wandels zu skizzieren, der die Voraussetzungen für solidarisch-antirassistisches Engagement in der Schweiz verschoben hat. Ich möchte hierfür eine wichtige Beobachtung aufgreifen, die die damalige Präsidentin der Zürcher Freiplatzaktion für Asylsuchende 1990 im Vorwort des Jahresberichts machte: »Schlimm ist nicht nur der Fremdenhass, der sich unverhohlen in Tätlichkeiten gegen die Asylsuchenden Luft macht. Diese rufen immerhin, wenn auch nur mässig, Entsetzen, Empörung und momentanes Mitleid hervor. Viel verheerender ist die zunehmende Akzeptanz, die der leise wuchernde Rassismus genießt, ein Rassismus, der häufig in sprachlichen Formulierungen erscheint (...). Ein Rassismus, der in diskriminierenden, ausgrenzenden Massnahmen zutage tritt«. Die hier zur Sprache gebrachte Spannung zwischen einem skandalisierbaren menschenverachtenden Rassismus der Tat, der leicht »Mitleid« und »Empörung« hervorzurufen vermag, und einem »leise wuchernden« gesellschaftlichen Rassismus, der eher strukturell verfasst ist und nicht mit klaren Opfern und Tätern aufwarten kann, scheint mir ein zentraler Ansatzpunkt zu sein für die kritische Selbstverortung des Antirassismus in einer Gesellschaft, die sich in den letzten 30 Jahren im Zeichen von Migration und Integration grundlegend transformiert hat.

Mitleid, Opfer und antirassistisches Engagement

Die Fähigkeit, Mitleid zu spüren, ist eine der nobelsten menschli-

chen Grundtugenden. Sie verbindet uns quer zu politischen Einstellungen, Religionszugehörigkeit und moralischen Haltungen. Der Trieb, den Schwachen und Entrechteten helfen zu wollen, ist zudem eine der stärksten zivilisatorischen Kräfte der Menschheitsgeschichte. Es sind die selbstlosen Helferinnen und Helfer, die uns im Rückblick auf die dunkelsten Momente der Historie den Glauben an die Humanität bewahren lassen. Sie sind nicht selten Inspiration für folgende Generationen und historische Kristallisationspunkte für neue Kulturen der Solidarität. So wie das Engagement des Pfarrers Paul Vogt, der während des Zweiten Weltkriegs versuchte, möglichst viele jüdische Flüchtlinge vor der Internierung durch die schweizerischen Behörden zu schützen, und der als Mitbegründer der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe bis heute als Vorbild für die Freiplatzaktion gilt. Im Mitleid findet der Mensch zum Menschsein. So mag man meinen.

Angesichts der fehlenden Empathie so vieler für die Millionen von Menschen, die sich wegen Armut, Kriegen, Krisen und Ausbeutung weltweit auf der Flucht befinden, für die Schicksale von Tausenden Geflüchteten im Mittelmeer oder für Mitmenschen, die mitten unter uns ein Leben in Illegalität und Angst führen, müssen Zweifel an der Universalität des Mitleids aufkommen. Doch denselben Menschen, die in den letzten Jahrzehnten für die drastische Verschärfung des Asyl- und Ausländerrechts in der Schweiz abgestimmt haben, kommen bei Bildern der Tierquälerei die Tränen. Sie wollen bei Naturkatastrophen spenden und den »armen Kindern in Afrika« helfen. Es ist also nicht so, dass ein Teil der Menschheit schlicht unfähig wäre, Mitleid zu spüren. So universal der zugrundeliegende Affekt zu sein scheint, so unterschiedlich und historisch-gesellschaftlich bedingt sind offensichtlich die Bilder, die Mitleid hervorrufen, sowie die daraus folgenden Handlungsimpulse. Dies gilt umso mehr in einer Gesellschaft, in der der Status des zu bemitleidenden »Opfers« längst zu einem umkämpften und lukrativen Markt geworden ist. Entsprechend ist Mitleid heute integraler Bestandteil eines gesellschaftlichen Spektakels bzw. einer Affektökonomie, die

sich in einem erbitterten Konkurrenzkampf um mediale Aufmerksamkeiten, um Ansprüche auf Ressourcen und um die Deutungshoheit über Opfer und Täter konstituiert: Wer kann als Opfer gelten und wer nicht? Wer sind die Täter?

Auch Asylsuchende, Geflüchtete und Opfer von Rassismus kämpfen, vertreten durch ihre Fürsprecher, auf diesem Markt um Anteile. Die Bilder ihres Leids und des erfahrenen Unrechts sind dabei jedoch offensichtlich nicht selbstevident; sie sprechen weder für sich noch bleiben sie unwidersprochen. So setzen rechte Bildpolitiken seit den 1990er Jahren genau hier an: Opfer-Täter-Relationen werden umgedeutet, ja ins Gegenteil verkehrt, etwa wenn Asylsuchende als Asylbetrüger und Sans-Papiers als Drogendealer denunziert werden, wenn Armuts- zu Wirtschaftsflüchtlingen umgedeutet werden, wenn der Überlebenskampf von Menschen an den Grenzzäunen des Westens als bedrohlicher Überfall von »Wilden« inszeniert wird, wenn der migrations skeptische Schweizer Bürger mit dem kulturellen Bild des »Indianers« zusammengebracht wird, der aufgrund seiner Toleranz gegenüber Einwanderern Opfer von Kolonisierung und Genozid wurde, oder wenn Bilder ertrinkender Menschen nicht auf die europäische Grenzpolitik rückverantwortet werden, sondern auf eine ominöse »Schlepper-Mafia«, der man militärisch begegnen muss.

Der Affekt des Mitleids ist nicht, so muss man hierbei feststellen, Ausdruck einer reinen unverstellten Humanität, sondern Produkt und Einsatz zugleich in einem umkämpften und vermachteten Feld gesellschaftlicher Deutungsansprüche. Dabei geht es zum Beispiel um die Deutungshoheit darüber, was ein legitimer Grund für Migration ist, wer das Recht hat, in die Schweiz zu kommen, wer welche Ansprüche auf Teilhabe in der Schweizer Gesellschaft stellen darf, wer Schweizerin oder Schweizer ist und wer Ausländerin oder Ausländer etc. Vor diesem Hintergrund ist Vorsicht angesagt, wenn der engagierte Antirassismus beginnt, sich auf mediale Logiken der Skandalisierung einzulassen. Mitleid und Empörung als Motivation, Mittel und Strategie antirassisti-

scher Arbeit haben ihren Preis. Die Hoffnung, mit dem ultimativen Bild eines spektakulären Unrechts an mitleiderweckenden Opfern einen politischen Wandel einleiten zu können, ist trügerisch. Nicht weil Bilder nicht die Macht dazu hätten, sondern weil die medialen Machtverhältnisse aufgrund der kulturellen und ökonomischen Voraussetzungen von Grund auf asymmetrisch sind. Zudem besteht im Wettkampf der Bilder die Tendenz, mediengesellschaftlich kaum verwertbare Formen strukturellen Unrechts aus dem Blick zu verlieren. Dies ist auch ein Grund dafür, dass in der Schweiz Menschen eher bereit sind, sich für »arme Flüchtlinge«, hilfsbedürftige Asylbewerberinnen und Asylbewerber oder Sans-Papiers zu engagieren – aktiv, symbolisch, finanziell –, als dazu, sich gegen den Umstand zu wehren, dass in der Schweiz einem Viertel der Bevölkerung die Bürgerrechte vorenthalten werden. Derartige Dringlichkeits- und Relevanzwahrnehmungen werden medial geprägt. Auch taugen »Flüchtlinge« viel mehr als karitative Projektionsfläche als Secondas und Secondos, die nicht als Opfer wahrgenommen werden. Die affektpolitische Tendenz zur Einengung antirassistischen Engagements, die sich hier abzeichnet, wird dabei durch einen staatlich akkreditierten Antirassismus verstärkt, der sich in der Schweiz seit den 1990er-Jahren etabliert hat.

Ein neuer Mainstream-Antirassismus

Antirassismus gehört heute zur Staatsräson. Der von der UNO nach dem Zweiten Weltkrieg propagierte und verkörperte staatliche Antirassismus wurde in der Schweiz vergleichsweise spät institutionalisiert, nämlich 1994 mit der Annahme der Rassismus-Strafnorm – ein Jubiläum also, das wir letztes Jahr gefeiert haben.

Wer sich diesem staatlich akkreditierten Antirassismus heute öffentlich verweigert, ist nicht gesellschaftstauglich und wird entsprechend sanktioniert. Das ist sicherlich ein wichtiger Fortschritt. Selbst

Christoph Blocher würde es politisch nicht überleben, sich öffentlich als Rassist zu erkennen zu geben. Dabei basiert der neue staatliche Antirassismus jedoch nur auf dem kleinsten affektiven Nenner eines grösstmöglichen rassistischen Unrechts. Sein historischer Bezugspunkt ist der mörderische Rassen-Rassismus, der im Holocaust, aber auch in der südafrikanischen Apartheid und in der Jim-Crow-Unkultur der US-Südstaaten zur vollen Entfaltung kam und der heute nicht selten durch die Figur des tumben, glatzköpfigen Neonazis der 1990er-Jahre personifiziert wird. So sehr der UN-Antirassismus vor diesem historischen Hintergrund eine zivilisatorische Errungenschaft darstellt, so sehr hat sein Erfolg längst neue Ambivalenzen produziert:

Die enge Definition von Rassismus als Rassen-Rassismus, die Überzeichnung des Rassismus als das ultimative nazistische Böse, ist anschlussfähig an die oben beschriebenen Logiken der Skandalisierung. Beides verstärkt sich gegenseitig. Dies hat zur Folge, dass Rassismus in diesem staatlich-medialen Antirassismus zu einem marginalen Extremfall umgedeutet wird, zu einem gesellschaftlichen »Skandal«, zu etwas, das aus Schweizer Sicht ohnehin eher andere Länder betrifft (Deutschland, USA), streng genommen historisch überholt ist (da sogar die Rechten mittlerweile wissen, dass es keine Rassen, sondern nur Ethnien und Kulturen gibt) und wenn, dann nur vereinzelte irregeleitete Individuen betrifft. In diesem Sinne spricht man in der öffentlichen Auseinandersetzung mit den migrations- und ausländerpolitischen Verschärfungen der letzten Jahrzehnte in der Schweiz nicht von Rassismus, sondern wenn, dann verharmlosend von »Fremdenfeindlichkeit« (als wären Menschen per se fremd und würden nicht gesellschaftlich fremdgemacht).

Die Ursachen von rassistischer Ausgrenzung werden im Mainstream-Antirassismus, wie ich ihn nennen möchte, nicht gesellschaftskritisch analysiert, sondern vornehmlich, je nach politischer Agenda, als Ausdruck von gerechtfertigten oder übersteigerten Ängsten psychologisiert. Diese gleichzeitige Pathologisierung, Medialisierung, Skandalisierung, Musealisierung und Marginalisierung des Rassismus im Verständ-

nis des neuen Mainstream-Antirassismus wird durch den absoluten Anspruch auf Deutungshoheit abgesichert. Entsprechend werden hier neue Erkenntnisse der Rassismus-Forschung gar nicht mehr zur Kenntnis genommen: etwa die Debatten um einen (Kultur-)Rassismus »ohne Rassen«, zu einem antiislamischen Rassismus, der sich auf aufgeklärte Werte beruft (Stichwort: »Kopftuch als Unterdrückung«, »Balkan-Machos«), oder zum antimigrantischen Rassismus, der sich rund um die vergleichsweise neue Kategorie des »Migrationshintergrundes« gebildet hat.

Je stärker der extreme Rassen-Rassismus allgemein geächtet ist und je weniger er de facto in der Schweiz zu finden ist, umso mehr fungiert der staatlich akkreditierte Mainstream-Antirassismus hier faktisch als Delegitimation eines Antirassismus, der gesellschaftliche Dominanz- und Ausschlussstrukturen adressiert, die vor allem in unaufgeregten »Normalitäten« und gesichtslosen Statistiken zum Ausdruck kommen und nicht in spektakulären Bildern von mitleiderweckenden Opfern oder verabscheuungswürdigen Tätern.

Die Herausbildung des Mainstream-Antirassismus hat die Rahmenbedingungen von nicht-staatlichen antirassistischen Projekten und Initiativen in vielerlei Hinsicht verschoben. Zunächst sind durchaus positive Effekte zu verzeichnen: staatliche Förderung, gesellschaftliche Ressourcenallokation, mediale Aufmerksamkeiten, rechtliche Handhabe gegen rassistische Exzesse. Gleichzeitig wird die Artikulation antirassistischer Anliegen erschwert, die sich eher auf die strukturelle Ebene beziehen.

Ein Beispiel wäre die kritische Stellungnahme einer Gruppe von Schweizerinnen und Schweizern *of Color* zu einer Migros-Waschmittelwerbung im letzten Jahr. Die Kritik der Gruppe bezog sich zu Recht darauf, dass in dieser Werbung, in der ein »schmutziger« Braunbär weiss gewaschen wird, Normen des Weissseins kulturell reproduziert würden, die eine Grundlage strukturellen Rassismus in der Schweiz bilden. Bezeichnenderweise wurde ihnen von Seiten des Mainstream-Antirassismus vorgeworfen, mit ihrer Kritik an diesem »symbolischen Rassismus«

den wahren mörderischen Rassismus zu verharmlosen. Der Vorwurf der »Symbolpolitik« wurde letztes Jahr auch von Georg Kreis im Hinblick auf die Kritik der beiden Berner Stadträte Halua Pinto de Magalhães und Fuat Köçer an einer Mohren-Statue in der Innenstadt vorgebracht. Hier kommt nicht nur ein auf unmittelbares Unrecht verkürztes Rassismus-Verständnis zum Ausdruck. Gut gebildete Schweizerinnen und Schweizer *of Color*, die sich in Pressemitteilungen und politischen Interventionen artikulieren können, bedienen auch nicht die hiesige Erwartungshaltung an stumme bemitleidenswerte Opfer des Rassismus.

Es geht hier wohlgemerkt nicht darum, die Hilfsbedürftigkeit von Menschen und die Schwere der Folgen rassistischer Ausgrenzung gegeneinander abzuwägen, um antirassistische Anliegen und Projekte gegeneinander in Stellung zu bringen. Vielmehr geht es darum, sich bestimmter Mechanismen und Dynamiken bewusst zu werden, die derzeit im Feld des Antirassismus wirken und zur Spaltung und Schwächung führen. Um diese zu überwinden, müsste sich der Antirassismus von den vorherrschenden medialen Skandalisierungslogiken und vom staatlich akkreditierten Rassismus-Verständnis emanzipieren.

Damit sich die Zivilgesellschaft wirklich solidarisch und dabei durchaus arbeitsteilig gegen Rassismus engagieren kann, braucht es ein politisches Bewusstsein für das gemeinsame Problem- und Aktionsfeld. Das geht nur, wenn man Rassismus als eine gesellschaftliche Struktur versteht, die folgende Ebenen umfasst: Erstens alle Prozesse und die in ihnen mobilisierten soziokulturellen Ressourcen, die dazu führen, dass einem Teil der Menschen in einer Gesellschaft ohne eigene Mitsprachemöglichkeit anhand von Aussehen, Name, Herkunft, Migrationshintergrund, Religion und Kultur »Fremdheit« zugeschrieben wird. Diese abgewertete (zuweilen auch exotisierte) »Andersheit« ergibt sich aus der Differenz zu einer im Fall der Schweiz zumeist implizit weissen, nordwesteuropäischen und christlich geprägten Norm. Zweitens die Ungleichverteilung von Chancen, Ressourcen, Rechten, Sicherheiten, Repräsentationsräumen, Aufmerksamkeiten und Teilhabemöglichkeiten

entlang dieser Zuschreibung. Drittens alle Prozesse und die in ihnen mobilisierten kulturellen Ressourcen, die diese Fremdmachung und Ungleichverteilung als Normalität darstellen, etablieren und »unsichtbar« machen.

Aus dieser Perspektive erfüllt die Schweizer Gesellschaft als Ganzes den Tatbestand des strukturellen Rassismus, auch wenn – schenkt man denn der letzten Studie von Claude Longchamp Glauben – nur etwa jede/r Zehnte wirklich eine rassistische Haltung hat. Die Schweiz ist ein gutes Beispiel dafür, dass eine Gesellschaft im Zeitalter staatlichen Antirassismus strukturell rassistisch sein kann, ohne dass die Mehrheit der Bevölkerung wirklich »rassistisch ist«. Hält man sich dieses Rassismus-Verständnis im Kontrast zum Mainstream-Antirassismus vor Augen, so sieht man, dass hier nicht der individuelle Exzess rassistischer Gewalt den definitorischen Kern ausmacht, sondern die gesellschaftliche Herstellung von Normalität. Umgekehrt heisst das, wenn antirassistische Projekte die mediale Skandalisierungsspirale und konzeptuelle Verengung des Mainstream-Antirassismus mitmachen, spricht sich nur mehr den krassesten und scheinbar evidentesten Fällen von rassistischer Ausgrenzung zuwenden, dann verlieren sie potenziell das normative Zentrum des gesellschaftlichen Rassismus aus den Augen. Damit entgehen ihnen auch diejenigen Orte, wo derzeit darum gekämpft wird, wer als Schweizerin oder Schweizer gelten darf und wer als fremd markiert wird. Diese aktuellen Kämpfe um die Deutungshoheit im Selbstverständnis der Schweiz sind Ausdruck eines tiefgreifenden migrationsbedingten Wandels der Gesellschaft in den letzten 30 Jahren, der auch die Rahmenbedingungen antirassistischen Engagements grundlegend verschoben hat.

(Anti-)Rassismus in der postmigrantischen Gesellschaft

Während man in der Politik noch darum streitet, ob sich die Schweiz

offiziell als Einwanderungsland verstehen will oder nicht, wird übersehen, dass die Realität bereits an einem anderen Punkt ist. Vor allem Arbeits- und Fluchtmigration sowie Familienzusammenführung haben die Bevölkerungsstruktur der Schweiz grundlegend verändert, soziokulturelle Bedeutungsrahmen und Lebenswelten wurden pluralisiert und Mehrfachzugehörigkeiten sind eine Tatsache. Keine noch so restriktive Politik kann etwas daran ändern, dass die Schweizer Gesellschaft längst »Migrationsvordergrund« hat. Man mag das bedauern oder begrüssen. Aber das Rad der Zeit lässt sich ebenso wenig zurückdrehen, wie sich Einwanderung in Zukunft abdrehen lassen wird, auch wenn Politikerinnen und Politiker nicht nur in der Schweiz, sondern europaweit beides behaupten müssen, um bei ihren medial verzogenen Stimmwolkern nicht in Ungnade zu fallen. Wir befinden uns also in einer Ära der (Post-)Migration, *nach* und *vor* der Migration zugleich.

Während Migrationsbezug und Vielfalt in der Schweiz längst zum Alltag gehören, ist der strukturelle Rassismus deswegen keineswegs verschwunden – auf politischer Ebene ebenso wenig wie kulturell, auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt, in Bildung, Justiz etc. Die Diskriminierungs- und Ausschlussstrukturen betreffen dabei nicht nur diejenigen, die rechtlich gesehen Ausländer sind, von der Asylsuchenden und dem Sans-Papiers bis hin zum Inhaber einer Niederlassungsbewilligung, sondern auch Menschen mit »Migrationshintergrund«, die längst einen roten Pass besitzen. Nach offiziellen Statistiken haben bereits heute 30 Prozent aller dauerhaft in der Schweiz lebenden Menschen einen »Migrationshintergrund«. Und würde man selbigen schlicht anders definieren als das Bundesamt für Statistik – was möglich wäre – und würde man die Unter-15-Jährigen noch hinzuzählen, dann dürften wir nicht mehr von einer Minderheit sprechen. Auch wäre es faktisch falsch, von einer Schweizer Aufnahme- oder Mehrheitsgesellschaft zu reden.

Die Schweiz ist vielmehr eine Dominanzgesellschaft, die sich in den letzten 30 Jahren in Reaktion auf die migrationsbedingten Transformationsprozesse rund um den Begriff der Integration neu formiert

hat bzw. neu formieren musste. Einst als hoffnungsbesetzte Alternative zum alten einseitigen Modell der Assimilation unter anderem von den Betroffenen selbst ins Feld geführt, hat sich das Konzept der Integration längst in Dominanzstrukturen und deren Diskurse eingeschrieben und somit aus emanzipatorischer Sicht verbraucht. Integration wird gerade von staatlichen Behörden nur mehr als Imperativ an die vermeintlichen Ausländer und »Fremden« gerichtet, nach den Prinzipien »Leistung nur für Gegenleistung« bzw. »Fördern und Fordern«. Integration wird also nicht in einem soziologischen Sinne als gesamtgesellschaftliche Leistung zur Herstellung sozialer Kohäsion verstanden, sondern an einen »verfremdeten« Teil der Bevölkerung delegiert und dadurch funktional externalisiert.

Die Transformation der Schweizer Dominanzgesellschaft im Zeichen der Migration und Integration hat in den letzten zwei Jahrzehnten auch viele antirassistische Projekte erfasst, die sich auf Hilfe- und Beratungsleistungen für »integrationsbedürftige« Ausländer und Menschen mit Migrationshintergrund spezialisiert haben. Dabei weist die Entwicklung auch hier durchaus unterschiedliche Seiten auf und ist somit aus emanzipatorischer Sicht zumindest als ambivalent zu beurteilen. Es ist einerseits zu begrüßen, dass antirassistische Integrationsprojekte staatliche Ressourcen zugewiesen bekommen und sich professionalisieren. Das Integrationsmainstreaming öffnet dabei auch in staatlichen und kulturellen Institutionen bis zu einem gewissen Grad Türen für legitime Partizipationsansprüche und verpflichtet zu einem objektiven, gemeint ist vor allem quantifizierenden, Monitoring von Integrationsmassnahmen und erzielten/ausbleibenden Erfolgen.

Doch die Profilierung von antirassistischen Projekten als Integrationsdienstleister geht auch mit der Gefahr einer Entpolitisierung einher. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn das Integrationsparadigma unreflektiert angenommen wird und nicht kritisch als Antwort des strukturellen Rassismus in der Schweiz auf das Faktum der postmigranten Gesellschaft verstanden wird. Dies passiert etwa auch dann,

wenn aufgrund der hohen Arbeitsbelastung – etwa durch verschärfte Gesetzgebung und steigende Nachfrage nach »Integrationshilfe« – schlicht keine Zeit und Kraft mehr für eine kritische Auseinandersetzung mit gesellschaftlichen Entwicklungen und der eigenen Rolle darin bleibt. Die hier entstehende Kluft zwischen den Pragmatikern der Integration und politischer Theoriebildung bzw. kritischer Gesellschaftsanalyse ist fatal.

»Integration« ist ein *praktisch wie theoretisch* umkämpftes Feld bzw. eine Momentaufnahme laufender Auseinandersetzungen um Zugehörigkeit, Rechte und Teilhabe auf unterschiedlichen Ebenen. Entsprechend ist auch in der Schweiz in den letzten zwei Jahren die Kritik am Integrationsbegriff lauter geworden, etwa auf dem *Kongress der Migrant_innen und Menschen mit Migrationshintergrund* im Februar 2015 in Bern oder auch schon im Rundbrief 02/2014 der Freiplatzaktion Zürich – die sich diese Kritik nicht zuletzt auch deswegen leisten kann, weil sie weder öffentliche Fördergelder bezieht noch staatliche Dienstleistungsaufträge annimmt.

Auch für die Freiplatzaktion stellt sich die Frage, wie ein solidarisches nicht-staatliches Projekt mit der Spannung zwischen den Potenzialen und Risiken der Integrationslogik, zwischen bestehenden Spielräumen und harten behördlichen Vorgaben (etwa bei den Härtefallgesuchen) politisch angemessen umgehen kann. Klar ist jedoch, dass der Integrationsbegriff in der dominanten Lesart keinen zukunftsfähigen demokratischen Gesellschaftsentwurf anzubieten hat. Unter dem Titel »Inklusion statt Integration« entwickelt die Autorin daher in besagtem Freiplatz-Rundbrief ausgehend von einer grundlegenden Integrationskritik das Modell einer maximalinklusive Gesellschaft ohne strukturelle Ausgrenzung, die die Vielfalt zur Norm erhebt. Doch wie gelangt man dorthin in Anbetracht der migrations-, ausländer-, und integrationspolitischen Sackgasse, in der sich die Schweiz derzeit befindet?

Die Verschärfungen des Asylregimes, die sogar an urbanen Urnen gescheiterten Initiativen für Ausländerstimm- und Wahlrecht,

die unmissverständliche Botschaft der Minarett-Initiative, die vertane Chance der Bürgerrechtsrevision und die harte strafrechtliche Umsetzung der Ausschaffungsinitiative, ganz zu schweigen von dem Damoklesschwert, das seit dem 9. Februar 2014 über dem Land schwebt: Es bleibt nichts weiter übrig, als zu versuchen, die vorhandenen Potenziale in dieser verfahrenen Situation zu verstehen. Da die Parteien, Parlamente und Redaktionen aus Angst vor dem mit rechtem Privatvermögen künstlich wiederbelebten Zombie namens Volkswille derzeit nicht zu einem grundlegenden Umdenken in der Lage sind, und man sich an den Urnen so oder so eine blutige Nase holt, ist es umso wichtiger, Tacheles zu reden. Es ist Zeit, dass sich der Antirassismus in der Schweiz im Dialog von Theorie und Praxis bzw. Analyse und Kritik konzeptuell neu erfindet und wieder zum Motor einer solidarischen zivilgesellschaftlichen Bewegung wird, wie schon in den 1980er-Jahren, als die Freiplatzaktion Zürich wie so viele andere Initiativen gegründet wurde.

Hierfür braucht es eine aktualisierte Gesellschafts- und vor allem auch Rassismus-Analyse, die etwa auch ein Sensorium für die zunehmende Artikulation von Rassismus im Namen von Aufklärungsprojekten entwickelt. Man denke hier an die instrumentalisierte Kritik am Sexismus, an Homophobie und Religiosität von Menschen mit Migrationshintergrund. Darauf aufbauend ginge es darum, eine neue Vision demokratischen Zusammenlebens im Zeitalter der (Post-)Migration zu diskutieren. Um ein Missverständnis zu vermeiden: Es geht hier nicht um die Neuauflage des naiven Multikulturalismus einer weltoffenen »bunten« Schweiz, der bekanntlich kippt, wenn sich die lieben Ausländer einer Verwertung als »bereichernde« Exoten im Festival der Kulturen verweigern. Oder wenn sich einige gar ähnliche Dinge rausnehmen wie Teile der »richtigen« Schweizer, etwa politikverdrossen, kriminell, unaufgeklärt und nationalchauvinistisch zu sein. Nein, es geht viel grundlegender um die Frage, was sich ändern muss, damit die Schweiz in Anbetracht der bereits vollzogenen und noch anstehenden migrati-

onsbedingten gesellschaftlichen Transformationsprozesse, der daraus folgenden Mehrfachzugehörigkeiten, Umverteilungsansprüche und soziokulturellen Spannungen weiterhin gewährleisten kann, ein demokratisches Land mit einem gewissen Gleichheits- und Gerechtigkeitsanspruch zu sein, das ein Grundmass an Kohäsion stiftet. Nicht mehr und nicht weniger.

Das Ziel müsste sein, gemeinsam mit allen solidarischen, liberalen, realistischen und antirassistischen Kräften, mit und ohne Migrationshintergrund, einen zivilgesellschaftlichen Debattenprozess loszutreten, der das politisch-mediale System dazu zwingt, sich angemessen in die (post-)migrantische Lebenswirklichkeit zu integrieren. Die Schweizer Dominanzgesellschaft hat in den letzten Jahrzehnten strukturelle rassistische Ausgrenzung und Diskriminierung gegenüber der (post-)migrantischen Bevölkerung oftmals auf direktdemokratische Art und Weise installiert und legitimiert. Das ist das traurige demokratische Paradox, das wir adressieren müssen: Wenn es denn eine gemeinsame demokratische Zukunft geben soll, dann braucht es ein deutliches Zeichen der Anerkennung und Wiedergutmachung, eine ehrliche Auseinandersetzung mit Dominanz- und Ausschlussstrukturen – und vor allem ein glaubwürdiges Versprechen auf gleichberechtigte Teilhabe und Repräsentation aller, die in der Schweiz leben, und derer, die noch kommen werden. Das sollte der politische Anspruch, die gesellschaftliche Vision und der strategische Horizont für den solidarischen Antirassismus in der Schweiz in den nächsten 30 Jahren sein.

**Kijan Espahangizi (1978) ist promovierter Historiker und Geschäftsführer des Zentrums »Geschichte des Wissens« (Universität Zürich/ETH). Er engagiert sich publizistisch und praktisch für eine neue Realpolitik in der postmigrantischen Gesellschaft. Er ist Mitinitiator des Forums »Wir alle sind Zürich«.*

Die Welt ist unser Boot

Die Freiplatzaktion Zürich im Kontext von Asylbewegung und staatlicher Migrationspolitik 1985–2015

*Eine historische Darstellung von Jonathan Pärli**

Einleitung

Die im Winter 1984/1985 gegründete Freiplatzaktion Zürich war ein Kind der zivilgesellschaftlich bewegten 1980er Jahre. Gleichzeitig war sie eine Antwort auf die Anfang der 1980er Jahre einsetzenden Einschränkungen und Verschärfungen im Asylrecht. Im Folgenden wird die Freiplatzaktion deshalb die Rolle einer ›Linse‹ spielen, durch die auf die letzten 30 Jahre staatlicher Asyl- und Migrationspolitik sowie des zivilgesellschaftlichen Engagements für und wider diese geblickt wird. Ziel ist, am Beispiel der Freiplatzaktion Zürich, einen Beitrag zur kritischen Aufklärung der asyl- und migrationspolitischen Gegenwart zu leisten.

Wer die Rechtsberatungsstelle Freiplatzaktion und deren Büros an der Langstrasse 64 heute kennt, mag erstaunt sein, wie bewegt und breit ihre Palette an Tätigkeiten und Aktionsformen in den Gründungsjahren war. Ursprünglich stand die Rechtsarbeit deutlich im Schatten anderer Ziele und Unternehmungen: »Im Anfang war Bewegung« (Teil I) zeichnet ein Panorama dieser frühen und wechselhaften Zeit von 1985 bis 1990. Nebst der wichtigen und einschneidenden zweiten Asylgesetzrevision vom Juni 1986 und dem Referendum dagegen geht es im ersten Teil auch um die flüchtlingspolitische Programmatik der Freiplatzaktion, um ihr Milieu und um die Verortung in einem Geflecht unterschiedlicher sozialer Bewegungen.

Das Ende des Kalten Krieges war ein Einschnitt, der sich bis in die Alltagsarbeit der Freiplatzaktion bemerkbar machte. »Rechtsbe-



Das erste Logo der 1985 gegründeten Freiplatzaktion Zürich für Asylsuchende.

ratung! – und politisches Mandat?» (Teil II) berichtet vom Wandel der Freiplatzaktion von einer Basisbewegung zu einer sich professionalisierenden Rechtsberatungsstelle im Kontext der Krise der Asylbewegung zu Beginn der 1990er Jahre. Im Zuge dieser Metamorphose taucht eine Frage auf, die die Freiplatzaktion und die Asylbewegung seither ständig begleitet. Vereinfacht gesagt lautet sie: Ist rechtliche Einzelfallarbeit politisch? Nebst dieser Debatte bilden die Zäsur der 1994 eingeführten Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, die gegen das neue Jahrtausend entstehende Sans-Papiers-Bewegung sowie die asylpolitischen Folgen des »allgemeinen Entlastungsprogramms 2003« für den Bundeshaushalt Schwerpunkte des zweiten Teils, der die Jahre 1991–2005 behandelt.

Die Zeit seit 2006 bis in die heutige Gegenwart wird unter dem Titel »Härte ohne Grenzen? Nothilfe, Härtefälle und Europa« (Teil III) behandelt. Darin kommen die wachsende Bedeutung der »europäischen Dimension« – Stichwort Schengen/Dublin, aber auch Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte – zur Sprache sowie zwei Themen, die den politischen und praktischen Horizont der Freiplatzaktion bestimmten: die besonders rigide Härtefall-Praxis zur Regularisierung von Sans-Papiers und abgewiesenen Asylsuchenden im Kanton Zürich sowie das ab 2004 installierte und seither ausgeweitete Nothilferegime, das »Ausreisepflichtigen« den »rechtswidrigen Aufenthalt« in der Schweiz verderben soll. Bei beiden Themen spielt die Zusammenarbeit der Freiplatzaktion mit neu entstandenen Initiativen wie der Sans-Papiers-Anlaufstelle Zürich, dem Solinetz Zürich oder dem Bleiberecht-Kollektiv eine wichtige Rolle.

Zur Handhabung von Personennamen sei hier bemerkt: Selbstverständlich lebt(e) die Freiplatzaktion stets von der Initiative konkreter Individuen, die Zeit, Energie und Ressourcen einsetz(t)en. Ohne sie und ihr Engagement ist die Freiplatzaktion weder 1985 noch 2015 denkbar – und dennoch finden sich im Folgenden, mit der Ausnahme von Bundesrätinnen und Bundesräten oder anderen öffentlichen Figu-

ren, keine Personennamen. Das dient einerseits der Lesefreundlichkeit für ein breiteres Publikum und erlaubt es andererseits, der eigentlichen »Sache« mehr Aufmerksamkeit und Platz zu schenken.

Das Archiv dieses Textes, seine materielle Grundlage, bilden primär die Unterlagen und Dokumente, die sich im Laufe der Zeit im Büro der Freiplatzaktion – weitgehend unsystematisch – angesammelt haben. Wichtig waren insbesondere das Publikationsorgan »Rundbrief«, Jahresberichte sowie Vorstandsprotokolle und Handakten von Freiplatz-Angestellten oder Vereinsmitgliedern. Ergänzt wurde dieser Bestand durch punktuelle Recherchen in Zeitungsarchiven, behördlichen Materialien und Publikationen aus der weiteren Asylbewegung der Zeit.

Während die Flüchtlingspolitik der Schweiz im Zweiten Weltkrieg gut aufgearbeitet ist, steht die geschichtswissenschaftliche Beschäftigung mit dem hier behandelten Zeitraum ab 1985 noch weitestgehend aus. So ist der vorliegende Text ein früher, tastender Versuch, sich der Zeitgeschichte der schweizerischen Asylpolitik und -bewegung am Beispiel der Freiplatzaktion Zürich anzunähern. Angesichts des unvollständigen Archivs und der noch spärlichen Forschungsliteratur ist das Folgende als exemplarischer Anstoss, nicht etwa als Endpunkt einer migrationshistorischen Reflexion der jüngsten Vergangenheit zu lesen.

**Jonathan Pärli (1987) ist Historiker. Er forscht, arbeitet und promoviert an der Universität Zürich.*

I. Im Anfang war Bewegung (1985–1990)

Gründung und Genealogie

Die Zürcher Freiplatzaktion für Asylsuchende (ZFPA) entstand im Winter 1984/1985. Zürich war in dieser asyl- und ausländerpolitischen Umbruchzeit bei Weitem nicht der einzige Ort, an dem zivilgesellschaftliche Initiativen zugunsten von Asylsuchenden entstanden oder wiedererwachten: In Basel und Bern beispielsweise formierten sich ebenfalls Freiplatzaktionen und in Bern-Ostermundigen rief ein Ärztehepaar unter dem Titel »Aktion für abgewiesene Asylbewerber« (AaA) erfolgreich und medienwirksam dazu auf, abgewiesene Asylbewerberinnen und -bewerber notfalls in Privatwohnungen und -häusern sowie in Pfarreien zu verstecken. Auch in der übrigen Deutschschweiz sowie im Tessin und der Romandie erwuchs der schweizerischen Asylpolitik Mitte der 1980er-Jahre Widerstand von Seiten progressiver Basisgruppen.

Aber auch die offizielle Institutionenlandschaft wandelte sich in dieser Zeit: 1986 setzte der Bundesrat mit Peter Arbenz den ersten Delegierten für das Flüchtlingswesen (DFW) ein, aus dessen Aufgabenbereich und Mitarbeiterstab später das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) hervorgehen sollte. Diese Entwicklungen auf zivilgesellschaftlicher wie staatlicher Ebene gingen mit einer Verschiebung im öffentlichen Diskurs einher: Mitte der 1980er-Jahre trat in der Schweiz das Thema Asyl gegenüber der Frage der »Fremdarbeit« in den Vordergrund. In den Brennpunkt der gesellschaftlichen Diskussion traten an die Stelle der Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus Italien und anderswo, die insbesondere in den 1960er- und 70er-Jahren im Namen der »Überfremdung« zum Problem erklärt worden waren, nun sogenannte »unechte Flüchtlinge« und – nur unwesentlich weniger despektierlich – »Asylan-ten«.

Dieser Wandel hing damit zusammen, dass in den 1980er-Jahren

die Zahl der Menschen, die in der Schweiz um Asyl ersuchten, zu steigen begann. Es war indes nicht einzig die grössere Zahl an Asylgesuchen, die dafür sorgte, dass Asylsuchenden mehr, vorwiegend skeptische bis feindliche, mediale und politische Aufmerksamkeit zukam. Eine nicht unwesentliche Rolle hierfür spielte, dass Asylsuchende neuerdings oftmals dunkler Hautfarbe waren. Die vor den politischen Spannungen und dem 1983 ausgebrochenen Bürgerkrieg in Sri Lanka fliehenden Tamilen und TAMILIN waren die erste grössere Gruppe nicht-weisser Flüchtlinge, die in die Schweiz kamen. Die xenophoben Anfeindungen, denen sich die tamilischen Flüchtlinge in der Schweiz ausgesetzt sahen, bildeten den unmittelbaren Gründungskontext der ZFPA: Kurz nachdem der Bundesrat den Rückschiebestopp für tamilische Flüchtlinge aufgehoben hatte, obwohl in Sri Lanka zu dieser Zeit noch immer Bürgerkrieg und politische Verfolgung herrschten, tagte im Oktober 1984 der Christliche Friedensdienst (CFD). Die auf den Zweiten Weltkrieg zurückgehende flüchtlings- und friedenspolitische Organisation diskutierte unter dem Titel »Fremde unter uns«, wie der grassierenden Fremdenfeindlichkeit zu begegnen sei, die sich insbesondere rund um das Thema Flüchtlinge aus Sri Lanka manifestierte. Eine der konkreten Initiativen, die an der CFD-Tagung entstanden, war die Idee »für die vielen Asylsuchenden im Kanton Zürich eine ›Freiplatzaktion‹ aufzubauen«.

Dass in Bern und Basel mehr oder weniger zeitgleich ebenfalls Freiplatzaktionen entstanden, zeigt exemplarisch, dass die Freiplatzaktion Zürich von Beginn an Teil einer breiteren, im Entstehen begriffenen Asylbewegung war. Die für die Gründung der ZFPA ausschlaggebende CFD-Tagung ihrerseits verweist weiter darauf, dass sich die Asylbewegung personell, politisch und thematisch mit den anderen sozialen Bewegungen der Zeit, namentlich der ökumenischen Basisbewegung, den Drittweltgruppen sowie den Friedens-, Gleichstellungs- und Menschenrechtsbewegungen überschneidet. Die ZFPA war so gesehen ein Kind der 80er-Bewegung als ganzer. Die ZFPA war aber nicht nur von Anfang an in ein Geflecht von Bewegungen und Gruppierungen eingewoben, sie

KEINE RÜCKSCHAFUNG IN DIE CHILENISCHE MILITÄRDIKTATUR !

PETITION AN FRAU BUNDESRÄTIN E. KOPP

Viele chilenische Familien müssen diesen Herbst die Schweiz verlassen, davon allein über 70 aus dem Kanton Zürich. Viele dieser Asylsuchenden leben und arbeiten schon seit mehreren Jahren in der Schweiz; ihre Kinder sprechen unsere Sprache und besuchen unsere Schulen. Sie flüchteten aus der brutalen Militärdiktatur General Pinochets und hofften, in der Schweiz Sicherheit zu finden, bis sich die Lage in Chile beruhigt hat.

Die Zürcher Freiplatzaktion für Asylsuchende hat davon Kenntnis erhalten und ist bestürzt, dass die sich humanitär nennende Schweiz eine derart harte Ausschaffung durchsetzen will. Die Situation in Chile ist nicht weniger bedrohlich als beispielsweise diejenige auf Sri Lanka. Wir fordern daher mit allem Nachdruck die Bundesbehörden auf, die Chilenen wie die tamilischen Asylbewerber zu behandeln und von einer Rückschaffung abzusehen, solange die Situation in Chile noch so lebensgefährlich ist.

Vorname und Name

Adresse

Wohnort

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10

Unterzeichnungsberechtigt sind alle Personen, unabhängig von Nationalität und Alter.

Bitte diesen Bogen so rasch als möglich zurücksenden an:

ZÜRCHER FREIPLATZAKTION FÜR ASYLSUCHENDE, POSTFACH, 8050 ZÜRICH

hatte gleichfalls eine spezifische Vorgeschichte, die bis in den Zweiten Weltkrieg zurückreicht und sowohl den Namen als auch die ursprüngliche Form der Betätigung erklärt.

»Anfängliche Grundidee war, bei Einzelpersonen und Familien Wohnraum für AsylbewerberInnen zu finden«, steht im ersten Jahresbericht der ZFPA von 1985. Was soweit so unspektakulär klingt, hatte einen ganz spezifischen Hintergrund in zwei vorhergehenden Kapiteln der Geschichte der schweizerischen Flüchtlingspolitik: dem Umgang mit insbesondere jüdischen Flüchtlingen während des Zweiten Weltkriegs einerseits sowie der flüchtlingspolitischen Reaktion auf den Militärputsch in Chile 1973 andererseits. Die erste überlieferte öffentlichen Aktion der Freiplatzaktion Zürich unterstreicht den relativ direkten Zusammenhang zu letzterem deutlich: Unter dem Titel »Keine Rückschaffungen in die Chilenische Militärdiktatur!« begann die ZFPA im September 1985 Unterschriften zu sammeln. Denn ähnlich den erwähnten tamilischen Flüchtlingen drohten die Bundesbehörden im Herbst 1985 dreihundert chilenischen Familien, sie binnen eines Monats des Landes zu verweisen. In Chile war zu dieser Zeit jedoch noch immer das Regime von Augusto Pinochet an der Macht, vor welchem in der Folge des Putschs von 1973 viele Chileninnen und Chilenen ins Ausland geflohen waren – mitunter auch in die Schweiz.

Wäre es 1973 indes nach dem Bundesrat gegangen, hätte die Schweiz nach dem Putsch gegen die demokratische Regierung des Sozialisten Salvador Allende nur zweihundert Flüchtende aus Chile aufgenommen. Das war ein sehr kleines Kontingent – sowohl gemessen daran, wie viele Menschen Schutz auf der Schweizer Botschaft in Santiago de Chile suchten, als auch gemessen an früheren Aufnahmeaktionen. Die bundesrätliche Reaktion auf die Chileflüchtlinge markierte einen Wendepunkt in der schweizerischen Asylpolitik der Nachkriegszeit, der stark im Zeichen des Kalten Kriegs stand. Denn gegenüber Menschen, die 1956 aus Ungarn, 1963 aus Tibet oder 1968 aus Tschechien – also aus Staaten des »Ostens« – geflohen waren, hatte sich die

Der wohl erste Auftritt in der Öffentlichkeit: Petition im September 1985.

Schweiz noch von einer relativ grosszügigen und unbürokratischen Seite gezeigt.

Aus der zivilgesellschaftlichen, insbesondere von linken und christlichen Kreisen getragenen Kritik an diesem abrupten Politikwechsel zulasten der politisch Verfolgten aus Chile, entstand 1973 die »Freiplatzaktion für Chileflüchtlinge« mit Lokalkomitees in der ganzen Schweiz. Auf deren Aufruf an die Schweizer Bevölkerung, Flüchtende aus Chile privat unterzubringen, folgten etwa zweieinhalbtausend Angebote. Dieser gesellschaftlichen Aufnahmebereitschaft zum Trotz wollte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) jedoch nicht über die vorgesehenen zweihundert Aufnahmen hinausgehen und führte, ganz im Gegenteil, zusätzlich eine Visumpflicht für Chileninnen und Chilenen ein, um diese gar nicht erst einreisen zu lassen. Dank von Freiwilligen der damaligen Freiplatzaktion organisierten klandestinen Grenzübertritten konnten sich dennoch etwa zehnmals mehr chilenische Flüchtlinge in die Schweiz retten, als ursprünglich vom Bundesrat vorgesehen. Die Idee der Aktion war, Schutzsuchenden bei Privaten Unterschlupf zu bieten und die offizielle harte Haltung durch praktische Solidarität gleichzeitig anzuprangern und zu unterlaufen.

Den Namen »Freiplatzaktion« erstmals verwendet hat mutmasslich der flüchtlingspolitisch engagierte Pfarrer Paul Vogt. Vogt, der 1936 die Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe mitbegründete, versuchte möglichst viele jüdische Flüchtlinge privat unterzubringen, um sie vor der Internierung durch die schweizerischen Behörden zu schützen. Schon die erste Freiplatzaktion entstand somit in einem Kontext und Klima, in dem Schutzsuchenden seitens der offiziellen Schweiz ein rauer Wind entgegenblies. Dieser harten staatlichen Haltung sollte jeweils, so könnte man den Kern des Freiplatzgedankens zusammenfassen, eine möglichst grosse zivilgesellschaftliche Aufnahmebereitschaft und Solidarität entgegengehalten werden. Flüchtenden von privater Seite »freie Plätze« anzubieten war während des Zweiten Weltkriegs genauso wie 1973 und 1985 ein Versuch, der staatlichen Apparatur die

alleinige Entscheidungshoheit in der Asylpolitik und das Verfügungsmonopol über Schutzsuchende streitig zu machen. Allerdings: Fragen der Beherbergung, der Unterbringung und der Kontaktvermittlung rückten für die ZFPA nach ihrer unmittelbaren Gründungszeit – wegen sich jagender Asylgesetzrevisionen – gegenüber zunehmend professioneller Rechtsberatung und -vertretung in den Hintergrund. Zunächst aber war rechtliche Einzelfall- und Dossierarbeit nur eine von vielen Aktivitäten – und bei Weitem nicht die Wichtigste.

(K)ein »typisch schweizerischer Verein«

Organisatorisch war die Zürcher Freiplatzaktion, dem Bewegungskarakter zum Trotz, ein Verein mit den üblichen Organen und Einrichtungen: Vorstand, Mitgliederversammlung, Sekretariat bzw. Büro, Patronatskomitee, einer Mitgliederzeitschrift und Jahresberichten. Indes wollte die ZFPA keinesfalls zu einem »typisch schweizerischen Verein werden, bei dem die Mitglieder zahlen und der Vorstand arbeitet«, wie es im Rundbrief im Nachgang zur ersten ordentlichen Mitgliederversammlung vom 10. Mai 1986 hiess. Ein aussergewöhnliches Element in der Struktur war die sogenannte »Kerngruppe«. Laut den Statuten von 1986 bestand die Kerngruppe »aus Aktiven, welche zusammen mit dem Vorstand die Aufgaben des Vereins wahrnehmen und in persönlichem Einsatz die anfallende Arbeit leisten«. Aus der Rückschau lässt sich die Kerngruppe, etwas verkürzt dargestellt, als Gradmesser dafür betrachten, wie sehr die Freiplatzaktion (noch) eine eigentliche Bewegung und wie sehr sie sich, den anfänglichen Absichten zum Trotz, schon zu einem relativ typischen Verein entwickelt hatte.

Während die Kerngruppe insbesondere in den Jahren 1985 bis 1990 eine enorm wichtige Rolle spielte, sei es in der konkreten Arbeit oder als Forum für die politische Debatte, geriet sie in den 1990er-Jahren langsam aber stetig in eine Krise. Anfangs des neuen Jahrtausend

hörte die Kerngruppe faktisch auf zu existieren. In Kontrast dazu legte die Bedeutung und die Eigenständigkeit des Sekretariats bzw. des Büros über die Zeit hinweg zu – was zwischen Kerngruppe, Vorstand und Büro verschiedentlich zu Konflikten führte. Das hatte unterschiedliche Ursachen, hing aber stark mit der Schaffung bezahlter Stellen, also der Professionalisierung zusammen: im Juni 1987 schuf die ZFPA angesichts des Mitglieder- und Aufgabenwachstums die erste 50%-Stelle auf dem Sekretariat, ab September 1989 kam eine zweite 50%-Stelle hinzu. Seither pendelten die auf dem Büro vereinigten Stellenprozente zwischen 100% und 150% bzw. etwas über 200%, für die Zeiten in denen ein Zivildienstleistender angestellt werden konnte. Als die beiden 50%-Sekretariatsstellen geschaffen wurden, war ihr Aufgabenprofil schwerpunktmässig auf Vereins- und Koordinationsarbeit ausgerichtet, die Arbeit mit und für die sich an die ZFPA wendenden Asylsuchenden stand dagegen noch im Hintergrund. Mit der Zeit wurde bei Neubesetzungen aber explizit nach Rechtsberaterinnen und Rechtsberatern gesucht. Besonders zu Beginn finanzierte die ZFPA die Stellen mittels Lohnspenderinnen und -spendern, also Leuten, die bereit waren, während eines Jahres einen monatlichen Betrag auf ein spezifisches Lohnkonto zu überweisen.

Dieses Finanzierungsmodell bot mehr Planbarkeit als die allgemeinen Spenden, was für die Einrichtung und Erhaltung von festen Anstellungen zentral war. In den ersten fünf Jahren scheint die Finanzlage nie prekär oder kritisch gewesen zu sein, ab den 1990er-Jahren waren leere Kassen jedoch ein beinahe zyklisch wiederkehrendes Thema. Die Mitgliederbasis, aus deren Kreis sich die ZFPA stets grossmehrheitlich finanzierte, schwankte, soweit aus den vorhandenen Unterlagen ersichtlich, zwischen einigen hundert und etwas über tausend Mitgliedern und Sympathisierenden. Über die Zusammensetzung dieser Basis bildete sich auch der Staatsschutz eine Meinung: »Wird von linken, aber auch bürgerlichen und kirchlichen Kreisen getragen«, hielt die Stadtpolizei Zürich in der Fiche zur ZFPA fest.

»Die Welt ist unser Boot« – Programmatik und Vernetzung

Zurück aber in die unmittelbaren Anfänge: Die ZFPA verstand sich als »Bürgerinitiative« und wandte sich »an alle Personen, die sich nicht nur mit Worten, sondern auch mit Taten für Asylsuchende einsetzen wollen«. An welchem flüchtlingspolitischen Verständnis orientierte sich der frühe Freiplatz-Aktivismus? Im wahrscheinlich ersten Faltprospekt der ZFPA gab ein kurzer, prägnanter Text unter dem Titel »Die Welt ist unser Boot« genau darüber Auskunft: »Flüchtlinge sind Signale für die brennendsten Probleme unserer Welt. Verschliessen wir vor ihnen nicht unsere äusseren und inneren Grenzen!«, lautete eindringlich der abschliessende Appell des asylpolitischen Manifests der frisch gegründeten Organisation. Der zitierte Schlusssatz ist charakteristisch für den gesamten Text: Flüchtlinge wurden darin einerseits, analytisch kühl, als Symptome für strukturelle Probleme auf globaler Skala bezeichnet und verstanden. Flüchtlingshilfe konnte folgerichtig höchstens »Symptombehandlung« sein, denn sie tangiert die Ursachen für Flucht – Krieg, Repression, Armut etc. – nicht direkt. Weil es sich »bei den Symptomen um Menschen handelt«, war Solidarität mit und Hilfe für Flüchtlinge aber dennoch unbedingt geboten.

Die Freiplatzaktion hatte also ein doppeltes Verständnis von Flüchtlingen als Symptomen und Menschen zugleich. Das erlaubte es, die reiche Schweiz als Produkt und Profiteurin »weltumspannender Ordnungen« zu problematisieren und gleichzeitig doch an die unmittelbare, humanitäre Verantwortung eben dieses Landes zu appellieren. Das Stichwort »Weltwirtschaftsordnung«, das die ZFPA in diesem Zusammenhang anführte, nahm die ZFPA aus der zur damaligen Zeit starken Drittwelt-Solidaritätsbewegung auf, die auf einen Paradigmenwechsel in der internationalen Entwicklungs- und Weltwirtschaftspolitik zugunsten der ärmeren Staaten und Regionen der Welt drängte. Beim Thema Flucht und Migration auch von der »Weltwirtschaftsordnung« zu reden, bedeutete darauf zu beharren, den Blick auf den Komplex von

Die Welt ist unser Boot

Die Freiplatzaktion möchte eine Gegenkraft zur fremdenfeindlichen Stimmung des Volkes wie auch zur jetzigen harten Asylpolitik sein. Wir sind der Meinung, dass Flüchtlinge uns, weit über das humanitäre Prinzip hinaus, unmittelbar etwas angehen. Zu den Ursachen der weltweiten Flüchtlingsströme gehören Kriege, Verfolgung und brutale Unterdrückung Andersdenkender. Ganz wesentlich mitbeteiligt ist unsere Weltwirtschaftsordnung, die Arme immer ärmer und Reiche immer reicher werden lässt. Auch die Schweiz und die anderen Industriestaaten bestimmen diese Situation mit. Als von dieser Weltwirtschaftsordnung Begünstigte fühlen wir uns verantwortlich für die Flüchtlinge in unserem Land.

Über 20 000 Flüchtlinge warten in der Schweiz auf Asyl. Es sind aber 17 - 20 Millionen Menschen auf unserem Planeten auf der Flucht, ganz zu schweigen von denjenigen, für die eine Flucht nicht einmal mehr möglich ist. Wir wehren uns gegen die Das-Boot-ist-voll-Theorie. Wir leben heute als Nationen in weltumspannenden Ordnungen, die wir mitbestimmen und die uns bestimmen - die Welt ist unser Boot. Die Schweiz als wohlhabendes Land hat genügend Platz und Mittel, um den zu uns fliehenden Menschen vorübergehend Schutz zu bieten.

Wir sind uns bewusst, dass Flüchtlingshilfe nicht die Lösung des Flüchtlingsproblems ist. Sie ist lediglich Symptombehandlung, solange nicht die Ursachen der Fluchtbewegungen angegangen werden. Da es sich aber bei den Symptomen um Menschen handelt, verdienen sie unsere ganze Aufmerksamkeit.

Flüchtlinge sind Signale für die brennendsten Probleme unserer Welt. Schliessen wir vor ihnen nicht unsere inneren und äusseren Grenzen!

Das asylpolitische Manifest der frühen Freiplatzaktion.

Regeln, Institutionen und etablierten Praktiken im weltweiten Handel zu richten, weil dort die ökonomischen Interessen der Industriestaaten, darunter der Schweiz, auf Kosten der Drittweltstaaten triumphierten.

Das Welt- und Selbstverständnis der Freiplatzaktion war in den ersten Jahren im Wesentlichen eine Synthese aus linker Kapitalismuskritik und engagiertem Christentum. Was die christliche Komponente angeht, ist es auffällig, dass die ZFPA ihren Anfang an einer CFD-Tagung nahm und in den ersten Jahren auch die meisten überlieferten Veranstaltungen in Kirchengemeindesälen oder anderen kirchennahen Räumen abzuhalten pflegte. In einem gewissen Kontrast dazu, fehlte in den Rundbriefen, Jahresberichten, Petitionen, Veranstaltungshinweisen oder sonstigen öffentlichen Stellungnahmen fast jeglicher explizite Bezug zu Gott, dem Christentum oder zum Glauben im Allgemeinen. Ausser einer Broschüre für eine Tagung zum Thema »Asyl und Kirche«, die im Januar 1986 im evangelischen Tagungszentrum Boldern in Männedorf stattfand, finden sich im frühen Material der ZFPA wenig explizit christliche Bezüge. Erwähnenswerte Ausnahmen bilden einmal die von jeweils zwischen zwei bis dreihundert Menschen besuchten Weihnachtsfeiern für und mit Asylsuchenden, die ab 1985 während einiger Jahre stattfanden sowie die manchmal traurigen, manchmal hoffnungsfrohen »Weihnachtsgeschichten«, die bis in die jüngere Zeit regelmässig in den Winterausgaben des Rundbriefs erschienen.

Genauso wenig beschrieb sich die ZFPA hingegen als linke Organisation. Nähe zu einer politischen Partei gab es zu Beginn, wie es ein Gründungsmitglied anlässlich des 20-Jahr-Jubiläums im Jahr 2005 ausdrückte, mit der Jungen EVP. Dies ist vor dem Hintergrund der ökumenischen Basisbewegung und des religiös-sozialen respektive religiös-sozialistischen Umfelds innerhalb der Kirchen zu verstehen, die kirchenintern deren linken Flügel darstellten. Dort bediente man sich zu dieser Zeit, nicht zuletzt beeinflusst durch die südamerikanische Befreiungstheologie, durchaus linker, kapitalismuskritischer Analysen. Illustrativ für das weltanschauliche Spektrum in der Asylbewegung

ist eine Selbstverortung des AaA-Gründers Peter Zuber aus dem Jahr 1986, die 1999 in einem Nachruf der Wochenzeitung WOZ zitiert wurde: Demgemäss sagte Zuber von sich, er stünde mit dem rechten Bein im Christentum und mit dem linken in der marxistischen Analyse.

Diese verschiedenen Standbeine, durch die sich auch die Asylbewegung als Ganzes auszeichnete, waren sich insbesondere in der Frage des Verhältnisses zu den Behörden zum Teil durchaus uneins über den richtigen Weg. In einer der wenigen Publikationen, die es zur Geschichte der Asylbewegung ab den 1980er-Jahren gibt, heisst es zu diesem Thema: »Die Linke (SAP, POCH, PdA und andere) bemängelte an der Asylbewegung ›im Umfeld der Kirchen‹, dass sie einer direkten Konfrontation mit staatlichen Organen ausweiche und eine unversöhnliche Widerstandspraxis vermeide.« Die Autorin führt weiter aus, dass es zwar durchaus Kreise gegeben habe, die auf illegale oder halblegale Aktionen gerne ganz verzichtet hätten und »von Anfang an ihre Hoffnung auf Dialog und Versöhnung setzten«. Andererseits habe die Position linker Aktivistinnen und Aktivisten ob den weltwirtschaftlichen Zusammenhängen leicht übersehen, dass gelingende Kirchenasyl- und Versteckaktionen »eine unversöhnliche Konfrontation mit den Behörden« ausschlossen.

Wie stand die ZFPA zu Versteckaktionen? Im zweiten Rundschreiben, datiert vom 13. November 1985, schrieb der damalige Sekretär dazu Folgendes: »Das Anbieten von sogenanntem ›Privatasyll für abgewiesene Asylsuchende erfordert ein ganz besonderes persönliches Engagement. Das Ärztteehepaar Heidi und Peter Zuber aus Ostermundigen BE hat mit der Aktion für abgewiesene Asylbewerber (AaA) viele Diskussionen und ein sehr grosses Echo ausgelöst. Als Freiplatzaktion haben wir uns nach eingehender Diskussion entschlossen, diesen grossen Bereich nicht zu unserer Aufgabe zu machen. Es ist in Zürich aber eine Regionalgruppe der AaA entstanden, die unter Postfach 350, 8037 Zürich, erreichbar ist.« Es ist davon auszugehen, dass Teile der ZFPA-Mitglieder in der Zürcher AaA aktiv waren. Verbürgt ist dies zumindest für die auf

Anfang 1987 gegründete »Ökumenische Basisbewegung für gefährdete Asylsuchende«, die Abgewiesene vor »unzumutbaren Ausschaffungen« schützte, »bis ihre Fälle nochmals überprüft oder eventuell ein Drittland gefunden« war. Dem AaA-Ableger hätten sich und »auch Freiplatzleute angeschlossen«, wie der ZFPA-Jahresbericht 1986 in knappen Zeilen berichtete.

Die Mehrheitshaltung der frühen ZFPA als Organisation scheint dagegen eher darauf hinausgelaufen zu sein, sich konsequent und kritisch für juristisch und rechtsstaatlich korrekte Verfahren und für würdige Lebensbedingungen während derselben einzusetzen. Das bedeutete insofern eine »gemässigte« Haltung, als sie damit einherging, dass »auch« die ZFPA wisse, »dass es der Schweiz nicht möglich ist, allen Flüchtlingen Asyl zu gewähren«. Allerdings: Für jede grundsätzlich staatstragende Aussage aus den Reihen der frühen Freiplatzaktion findet sich eine, die in ökonomischer Hinsicht radikalen Wandel forderte. Konkret drückte sich das z.B. in der Forderung aus, es brauche »eine Wirtschaftsordnung, die allen Menschen dient«. Das könne nur durch die »Zurückerstattung aller geraubten Macht und Privilegien« und durch »die (selbstverständliche) Einhaltung der Menschenrechte« erreicht werden.

Hinweise darauf, dass es zwischen und in den verschiedenen asylpolitischen Gruppierungen zwar regen Austausch und viel Kooperation, aber eben auch Meinungsverschiedenheiten und Konflikte gab, finden sich für die Anfangszeit über das Beispiel der AaA hinaus noch mehr. Die ZFPA fasste die Situation für das Jahr 1985 folgendermassen zusammen: »Der Kontakt mit anderen Organisationen mit ähnlicher Zielsetzung ist wichtig, wenn auch nicht unproblematisch. Trotz regelmässigen, langen Sitzungen ist es noch nicht gelungen, die Zürcher Asylantengruppen zu einer starken Lobby zu formen.« Ob stark oder nicht – sicher ist, dass die Freiplatzaktion lokal (Asylkoordination Zürich, AKZ) wie national den Koordinationsgremien (Asylkoordination Schweiz, AKS) der Asylbewegung zugehörte und an deren Sitzungen vertreten war. Die Zusammenarbeitsfrage hatte aber noch eine andere Sei-

IN ZÜRICH
 Sunday 13TH APRIL 86
 7⁰⁰ - 11 pm
 SOCIAL ←
 → EVENING

இனிய சஞ்சை மானியப்பாடுதல்
 13 ஏப்ரல் வி.ப. 7 மணி முதல் 11 மணி வரை

கடல்: SIHLQUAI 240 (RIVER SIDE)
 TRAM 4/13 QUELLENSTR.

VIDEO
 MUSIC
 DANCE
 DELICIOUS
 SRI LANKAN
 DESSERTS

ORGANISED
 By: தமிழ் வலை
 SWISS TAMIL NETWORK

சுவிஸ் வாழ்

தமிழ் அகதிகள்

© Treffpunkt, P. 8007 11

Die ZFPA vernetzte sich auch mit den verschiedenen Exilgemeinschaften: Werbung für ein tamilisches Fest im Frühjahr 1986.

te: das Verhältnis zu den Asylsuchenden und deren Gruppierungen und Strukturen. Das Archiv einer Asylhilfeorganisation, die zumal während der ersten Jahre ausschliesslich aus Schweizerinnen und Schweizern bestanden zu haben scheint, neigt dazu, die aktive Rolle der Asylsuchenden fast zwangsläufig unter Wert zu präsentieren.

Bei genauerem Hinsehen zeigt sich jedoch, dass die verschiedenen Exilgemeinschaften für und in der ZFPA durchaus einen wichtigen Part spielten. Zum Beispiel in der Öffentlichkeitsarbeit über die Situationen in den Herkunftsländern. Im Dezember 1985 zum Beispiel wies die Freiplatzaktion auf einen Informationsnachmittag »Asylpolitik heute« im Volkshaus hin, an dem »Chilenen, Türken, Tamilen und Zairer die Situation in ihrer Heimat vorstellen« und viele »kleine engagierte Asylgruppen, darunter auch die Freiplatzaktion, aus ihrer Arbeit erzählen«. Auch die bereits erwähnte Chileflüchtlinge-Petition, wurde durch die »Teilnahme an einer eindrücklichen Krisensitzung bei den Chilenen« ausgelöst. Von etwas weniger Dramatik zeugt eine Einladung einer tamilischen Vereinigung zu einem »Social Evening« im April 1986 mit Film, Musik, Tanz sowie »delicious Sri Lankan Desserts«, der von der ZFPA mutmasslich mitbeworben wurde.

Wo-Wo-Wohnige?

Zunächst stand die Rechtsarbeit wie erwähnt im Schatten anderer Aktionsformen, insbesondere des Versuchs, den eigenen Namen zum tatsächlichen Programm zu machen. Indes: »Die Freiplatzvermittlung, wie wir sie während des vergangenen Jahres versucht haben, hat sich aus verschiedenen Gründen nicht besonders bewährt«, resümierte der erste Sekretär der ZFPA bereits im November 1985 in einem Rundschreiben an Mitglieder und Sympathisierende. Anders als in Bern, Basel und Winterthur zeige sich das stadtzürcherische Fürsorgeamt nicht sehr kooperativ: Wer in Zürich jemandem aus einem Durchgangsheim – das hiess

konkret meist: aus einem Zivilschutzbunker – helfen wollte, musste sämtliche Kosten für diese Person übernehmen. Daher entschied sich die Freiplatzaktion, in der Stadt Zürich eine andere Strategie zu verfolgen. In Winterthur hingegen erreichte die ZFPA, dass das Sozialamt ein von der Freiplatzaktion ausgearbeitetes Konzept der Aufgabenteilung zwischen den beiden Institutionen akzeptierte und eine spezielle Anlaufstelle für Asylsuchende schuf.

Der Umstand, dass die Freiplatzvermittlung, längerfristig auch in Winterthur, nicht zur Kerntätigkeit der ZFPA wurde, bedeutet jedoch nicht, dass die Wohnungs- und Unterbringungsfrage nicht sehr wichtig blieb. Mitte März 1987 beispielsweise wandte sich die Freiplatzaktion nochmal mit einer »dringenden Wohnungs- und Zimmersuchaktion« an ihren Adressatenkreis: »Vermutlich haben Sie aus der Tagespresse erfahren, dass alle Stadtzürcher Durchgangszentren für Asylsuchende und die übrigen Notschlafstellen besetzt sind. Im Sekretariat erfahren wir zudem täglich, wie unglaublich schwierig es ist, für Asylsuchende Zimmer oder gar Wohnungen zu finden.« Das dem Schreiben beiliegende Formular wies Interessierte vorsichtshalber darauf hin, dass das »Ausfüllen dieses Formulars« nicht bedeute, »dass unbedingt in den nächsten Tagen einE AsylBewerberIn bei Ihnen einziehen wird!« Obgleich es der Talon zuliess, Wünsche bezüglich Familienstand und gar der Nationalität der zu Vermittelnden anzugeben, resultierten aus tausend Briefen indes nur rund zehn konkrete Angebote.

Kurz danach, im Jahr 1988, setzte dann die vom Bund geregelte, anteilmässige Verteilung der Asylsuchenden auf alle Kantone und Gemeinden ein. Spätestens dies scheint, zumindest im Kanton Zürich, das endgültige Ende der Freiplatz-Vermittlung bedeutet zu haben. Das war aber selbstverständlich nicht gleichbedeutend mit dem Ende der Wohnsorgen und -nöte der Menschen im Asylverfahren. Ganz im Gegenteil konstatierte im September 1990 ein Vorstandsmitglied, viele Aktive hätten seit der Entstehung der ZFPA »vorübergehend oder für längere Zeit Asylsuchende bei sich aufgenommen.« Unterdessen habe die »Woh-

Melden Sie sich auch bei uns, wenn Sie Zeit und Energie haben, einem Asylsuchenden zu helfen, eine Wohnung oder ein Zimmer zu finden. Uebrigens hat der Genfer Regierungsrat dieser Tage einen ähnlichen Aufruf an die Genfer Bevölkerung gerichtet!

Noch eine Vorankündigung: Am Samstag, 9. Mai, nachmittags, findet die Mitgliederversammlung der Zürcher Freiplatzaktion für Asylsuchende im Kirchgemeindehaus Balgrist in Zürich statt. Mit dem nächsten Rundbrief erhalten Sie detaillierte Angaben. Reservieren Sie sich dieses Datum!

Wir zählen auf Ihre Solidarität in der Abstimmungskampagne und bei der Zimmersuche!

Mit freundlichen Grüssen

für die Kerngruppe:

Ma. Elvira Kappeler

WOHNUNGS- UND ZIMMERAKTION

DAS AUSFÜLLEN DIESES FORMULARES BEDEUTET NICHT, DASS UNBEDINGT IN DEN NÄCHSTEN TAGEN EIN E ASYLBEWERBER IN BEI IHNEN EINZIEHEN WIRD! IHR ANGEBOT VERSTEHEN WIR ALS VORLÄUFIG UND WERDEN ES MIT IHNEN BESPRECHEN.

NAME, VORNAME: _____ TEL. P. _____ G. _____

ADRESSE: _____ ORT: _____

ICH STELLE MICH ALS WOHNUNGSSUCHER IN ZUR VERFÜGUNG (VOR ALLEM STÄDTE ZÜRICH UND WINTERTHUR)

ICH KANN _____ ZIMMER MIT _____ BETT(EN) ZUR VERFÜGUNG STELLEN.

ICH MÖCHTE FR. _____ MONATLICH FÜR DAS ZIMMER.

DAS ZIMMERANGEBOT IST BESCHRÄNKT AUF CA. _____ WOCHEN/ _____ MONATE.

ICH KANN EINE KOCHGELEGENHEIT ANBIETEN.

NATIONALITÄT EGAL

WUNSCH: _____

MANN/2 MÄNNER FRAU/2 FRAUEN MIT KIND EHEPAAR

EIGENE SPRACHKENNTNISSE: FRANZÖSISCH ENGLISCH ITALIENISCH

SPANISCH ANDERE _____

BITTE SENDEN SIE DIESES FORMULAR AN DIE PRÄSIDENTIN DER FREIPLATZAKTION, THERES BACH-BLOCHER, WARTSTR. 29, 8400 WINTERTHUR, TELEFON 052/22 81 40, DIE AUCH GERNE WEITERE AUSKÜNFTE ERTEILT.

BEMERKUNGEN:



Das Vermitteln von »Freiplätzen« setzte sich längerfristig nicht durch; stattdessen gewann längerfristig die Rechtsarbeit an Bedeutung.

nungsnot speziell in der Stadt Zürich und dem Kanton katastrophale Ausmasse« angenommen: »Zunehmend finden anerkannte Flüchtlinge für sich und ihre Familien keine Wohnungen mehr.« Der entsprechende Rundbrief schloss mit der Bitte, »diesmal nicht freie Plätze sondern freie Wohnungen zu finden«.

Verglichen mit der Freiplatzaktion für Chileflüchtlinge vor ihr, erreichte die ZFPA im eigentlichen Freiplatzvermitteln also unbestrittenermassen ein deutlich geringeres Mass an zivilgesellschaftlicher Resonanz. Es ist allerdings nicht zu vergessen, dass der Staat im Nachgang zur Freiplatzaktion für Chileflüchtlinge von 1973 viel daran setzte, sich das Recht über Asyl oder Wegweisung nicht entgleiten zu lassen. Daher machte es aus staatlicher Optik Sinn, private Unterbringung gezielt zu erschweren oder zu verhindern, um die Attraktivität von Asylgesuchen in der Schweiz möglichst tief zu halten. Kollektivunterbringung und ›Lagerhaltung‹ ermöglichte den Behörden, über die Asylsuchenden möglichst grosse Kontrolle auch in räumlicher – und damit einhergehend auch in sozialer wie physischer – Hinsicht auszuüben. Gerade gegen die forcierte soziale Isolierung von Asylsuchenden engagierte sich die ZFPA hingegen mit anderen Formen deutlich erfolgreicher als mittels der Freiplätze.

»Mauern abbauen: Gesucht Kontaktpersonen«

Eines der ersten Flugblätter der ZFPA listete eine Reihe von Möglichkeiten auf, wie sich Interessierte bei ihr jenseits von Freiplätzen konkret einbringen konnten: Einladung von Asylsuchenden aus einem Durchgangszentrum als private Gäste am Wochenende, sich zur Verfügung stellen als Kontakt- bzw. Betreuungsperson, Organisation von Begegnungen »in Kirchgemeinden, Schulen sowie in den verschiedenen Vereinen und Organisationen«, sodann – »sehr wertvoll« – das Anbieten eines Praktikumsplatzes oder einer Schnupperlehre, ferner das Durchführen

von praktischen Kursen in den Bereichen »Schreibmaschine, EDV, Englisch etc.« sowie, nicht zuletzt, der Vereinsmitgliedschaft und Spenden. Insbesondere die Wochenendaktionen scheinen von Beginn weg allseits gut angekommen zu sein. Der Tagesanzeiger berichtete im Mai 1986, anlässlich der ersten ordentlichen Mitgliederversammlung, dass »das Interesse an Kontakt mit Flüchtlingen durchaus besteht, zeigt der Erfolg der Wochenendaktion: über 100 Gastfamilien luden bereits Bewohner eines Durchgangsheims übers Wochenende zu sich nach Hause ein, weitere Gastgeber werden gesucht, da die Aktion bei den Asylsuchenden sehr beliebt ist.«

Aus der Wochenendaktion entwickelte sich eine der wichtigsten Initiativen der frühen Freiplatzaktion: Unter dem Namen »Aktion Kontakt mit Asylsuchenden« (AKA) entstand eine Arbeitsgruppe, die sich zum Ziel setzte, »die Beziehungen, die sich aus der Wochenendaktion und bei anderer Gelegenheit ergeben«, fortzusetzen und zu vertiefen. Die erwähnten »anderen Gelegenheiten« ergaben sich wohl vor allem aus den regelmässigen »Chilekafis«, also Treffen zu Kaffee zwischen Kirchenmitgliedern und Asylsuchenden. Gedacht war die AKA als eine, zumindest potenziell, umfassende Begleitung sowohl im Asylverfahren wie auch in Bezug auf Alltagsprobleme. Wichtig ist dabei, dass die AKA konzeptionell ›gleichgewichtig‹ gedacht war; während die AKA den Asylsuchenden helfen sollte, ging es auch darum, die (teilnehmenden) Schweizerinnen und Schweizer lernen und Erfahrungen sammeln zu lassen, kurz »die Angst vor dem Fremden« zu überwinden. Wer sich darauf einliess, konnte sich bei der Freiplatzaktion breit informieren und vorbereiten: Nebst einem kostenlosen, insgesamt dreitägigen Einführungs- und Schulungskurses, der je einen Tag auf »Motivationsklärung«, »Juristische Aspekte« und »Sozialarbeiterische Aspekte« verwandte, lagen ein ausformuliertes AKA-Konzept sowie ein Praxis-Leitfaden vor, an denen sich Aktive oder Interessierte orientieren konnten. Auch eine regelmässige ›offene Runde‹ zum gegenseitigen Erfahrungsaustausch war vorgesehen, scheint aber nie recht in die Gänge gekommen zu sein.

Der Kurs hingegen schien einem Bedürfnis zu entsprechen: Jedenfalls fand er allein von Herbst 1986 bis im April 1987 fünfmal statt; der Jahresbericht 1987 nennt für die ersten vier Durchführungstermine ein Total von 133 Teilnehmenden. Ende 1987 bestand die AKA aus 117 aktiven Kontaktpersonen, 123 Sympathisierenden, die (noch) nicht aktiv waren und finanzierte sich über 178 Spenderinnen und Spender. Die Vermittlung von interessierten Asylsuchenden an potenzielle Kontaktpersonen bedeutete einen beträchtlichen organisatorischen Aufwand, der von der sogenannten »Kerngruppe« der ZFPA geleistet wurde, die nebst Vorstand, Mitgliederversammlung und Sekretariat eine der Stützen der Freiplatzaktion war. Ende 1987 umfasste die Kerngruppe insgesamt zwölf Personen, wobei sich die Vermittlungsarbeit sieben Frauen teilten, die sich im Monatsrhythmus abwechselten, das Vermittlungstelefon zu betreuen.

Die AKA lief bis und mit 1990 und stellte die ZFPA und die Kerngruppe immer wieder auf die Probe, wie in den Rundbriefen und Jahresberichten aus der Zeit immer wieder aufscheint. In der ersten Jahreshälfte 1988 verliessen »einige unserer aktivsten MitarbeiterInnen« die AKA und bei den anderen wurden »immer stärker Ermüdungserscheinungen sichtbar«. Schuld daran scheint insbesondere die Kluft zwischen erfahrenen Kontaktpersonen und unerfahrenen gewesen zu sein: Der Jahresbericht 1989 sprach jedenfalls von der »paradoxen Situation, dass einige Kontaktpersonen total überlastet sind, kaum noch einen freien Tag haben und bis spät am Abend eingespannt sind, während andere Betreuer, vor allem Kontaktpersonen ohne praktische Erfahrung von uns nie angefragt werden können, da die Fälle viel zu schwierig sind«. Indes sind es nicht so sehr die praktischen Probleme, die sich bei der AKA mit der Zeit zeigten, als die der Aktion anfangs zu Grund gelegte Problemanalyse, die aus heutiger Sicht besonders spannend ist: In einem undatierten AKA-Faltprospekt, der aber eindeutig vor der zweiten Asylgesetzrevision von 1986 bzw. zumindest vor der Ablehnung des Referendums dagegen erschienen sein muss, stand zu lesen: »Es ist klar,

dass die Wurzel des Problems nicht beim – recht liberalen – Asylgesetz liegt, sondern bei der weitverbreiteten Ablehnung der Ausländer im Volk: Angst vor dem Fremden, Angst um eigene Arbeitsplätze und Wohnungen, Angst vor der Zukunft überhaupt.«

Mit der Einschätzung, das erste schweizerische Asylgesetz von 1979 sei im Grossen und Ganzen recht akzeptabel und einigermaßen liberal gewesen, stand die ZFPA zur damaligen Zeit nicht allein. Die Probleme lagen aus dieser Sicht – vor den ganzen Verschärfungen – eher in der Praxis, und zwar sowohl in der Auslegung des Flüchtlingsbegriffs sowie in den willkürlich gehandhabten Befragungen der kantonalen Fremdenpolizeien, die in oftmals miserablen Sachverhaltsabklärungen und entsprechenden Gesprächsprotokollen resultierten, von verbalen bis gar physischen Einschüchterungen und Übergriffen ganz zu schweigen.

Begleiten, Beraten, Betreuen

Vor diesem Hintergrund liegt es auf der Hand, dass das Begleiten von Flüchtlingen zur jeweiligen kantonalen Fremdenpolizei rasch zu einer wichtigen Tätigkeit der ZFPA wurde. Der Jahresbericht 1985 vermerkte hierzu, wiederholtes Begleiten sowie »ein Leserbrief zum rüden Umgangston auf der Amtsstelle« hätten eine bessere Behandlung der Asylsuchenden durch die Zürcher Fremdenpolizei bewirkt – »mindestens in Begleitung von Vertreterinnen der Freiplatzaktion«. Im Folgejahr verbuchte die ZFPA die Befragungsbegleitung als »umsichtig erkämpfte Er rungenschaft«, die mittlerweile bereits gut eingespielter Alltag geworden sei. Das sich dies eher darauf bezog, dass die Fremdenpolizei die Begleitung nunmehr generell akzeptierte, denn dass die Befragungspraxis deswegen schlagartig besser geworden wäre, zeigte ein Bericht, den ein Vorstandsmitglied über seine Begleitungserfahrung im Rundbrief vom Februar 1988 publizierte: »Wir treffen bei der Fremdenpolizei die

bisherigen, menschlich und bildungsmässig überforderten BeamtInnen und die zum Teil mangelhaften bis katastrophalen Übersetzungen an.« Weiter: »Auch absolut unzulässige Kommentare wie ›Mit diesen Gründen bekommen Sie natürlich kein Asyl!‹, oder mit persönlichen Beleidigungen wie ›Aha, Sie haben Ihre Familie nicht mitgenommen, damit Sie hier fremdgehen können‹, müssen sich die Asylsuchenden gefallen lassen.«

Zum Ende des Jahres 1988 gab es dann zumindest in dieser Hinsicht einen kleinen Lichtblick zu vermelden: »Bei der FREPO Zürich wurden neue Sachbearbeiter eingestellt, die kompetent und einfühlsam sind und den Asylsuchenden mit Respekt begegnen.« Das Zitat ist sprechend für das damalige asylpolitische Klima in der Schweiz – schliesslich wurden Qualifikationen, die für Beamte als selbstverständlich gelten sollten (Kompetenz, Empathie und Respekt) als erfreuliche Ausnahme zur Regel portiert. Die Befragungsbegleitung jedenfalls wurde dank der Vorarbeit der ZFPA und anderer Gruppierungen aus der Asylbewegung in der Form der Hilfswerkvertretungen (HWV) im Asylverfahren offiziell integriert und institutionalisiert. Die Idee war, das Befragungsprozedere einer gewissen ausserbehördlichen Kontrolle zu unterwerfen, nicht zuletzt weil den Befragungsprotokollen bei der Begründung der Asylentscheide seit jeher immense Bedeutung zukommt (was nicht drin steht, ist nicht passiert; was nicht detailliert ist, ist unglaubwürdig etc.). Allerdings bezahlte die Asylbewegung für diese institutionelle Einbindung auch einen gewissen Preis: Das Asylverfahren gewann durch die vom Bund mandatierte und finanzierte Präsenz der HWV an Legitimation. Die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) und die unmittelbar beteiligten Hilfswerke HEKS, CARITAS, SAH und VSJF wurden dadurch unmittelbar in das System integriert. Kritik und Widerstand wurden dadurch zwar nicht verunmöglicht, aber doch erschwert.

Um möglichst dafür zu sorgen, dass die Befragungsprotokolle, welcher Qualität sie auch waren, letzten Endes nicht doch für juristisch ungerechtfertigte Entscheide seitens der Behörden herhalten mussten, betrieben die kirchlichen Hilfswerke HEKS und CARITAS in Zürich

ab März 1986 eine Rechtsberatungsstelle für Asylsuchende (ZBA). Die ZFPA beteiligte sich daran von Beginn weg durch zwei Mitarbeiterinnen, die regelmässig mitwirkten. Wie die ZFPA, die sich in der Folge zu einer eigenständigen Rechtsberatung entwickelte, gibt es auch die ZBA mit ihrem Büro an der Bertastrasse noch heute. Obwohl davon für die frühe Zeit keine expliziten Zeugnisse überliefert sind, ist davon auszugehen, dass auch im Rahmen der AKA und in der Kerngruppe praktisch seit Beginn der Freiplatzaktion Rechtsarbeit geleistet wurde. Dennoch war die ursprüngliche Beteiligung an der ZBA wohl ein wichtiger Faktor in der bald einsetzenden stetigen Verschiebung des Fokus auf die juristische Arbeit. Die ZFPA sah es zu dieser Zeit jedenfalls als eine ihrer Aufgaben bzw. Leistungen an, in »Verbindung aller Asylgruppen der Schweiz« am »Aufbau eines interkantonalen Rechtsbegleitungsnetzes« mitzuwirken. Das Ziel der Asylbewegung war dabei einerseits möglichst allen Asylsuchenden, die Rechtsberatung wünschten, diese tatsächlich zu bieten. Andererseits sollten die einzelnen Beratungsstellen vor Überlastung geschützt werden, indem ausserkantonale Hilfesuchende an die jeweiligen kantonalen Angebote vermittelt werden konnten. Interessant ist ferner, dass sich die Beratung auf dem Sekretariat in der Anfangszeit oftmals auch an Schweizerinnen und Schweizer richtete, die ihrerseits selbst Beratung und Betreuung machten. Für das Jahr 1990 entfielen laut Statistik 437 von 1018 Beratungen auf »RechtsbegleiterInnen der Freiplatzaktion« während sich der Rest direkt an Asylsuchende richtete. Im Jahr 1990 zeigte sich anhand der Beratungsthemen auch schon deutlich ein Trend hin zur Rechtsarbeit: 90% der Anfragen sowohl der Asylsuchenden als auch der Rechtsvertreterinnen und -vertreter betrafen das Asylverfahren.

Nebst der direkt auf das Asylverfahren bezogenen Beratung versuchte die ZFPA aber anfänglich auch im Bereich Arbeitsrecht sowie in der psychosozialen bzw. psychischen Betreuung von Folter- und Kriegsoptionen tätig zu werden. Die Erkenntnis der Probleme und Nöte auch in diesen Aspekten des Lebens vieler Asylsuchender ergaben sich

schlicht aus den sonstigen Tätigkeiten der ZFPA. Jedoch schreckte die »Vorstellung, dass man evtl. Flüchtlinge auf Verhandlungen vorbereiten muss und auch zu Arbeitsgerichtsverhandlungen begleiten sollte« offenbar die meisten ab. Der Versuch, eine entsprechende Arbeitsgruppe (AG) von Freiwilligen zu bilden, scheiterte, so dass sich dieser Fragen ein Weilchen das Büro der ZFPA annahm. In wie vielen Fällen so gegen Ausbeutung und Arbeitsrechtsverstösse insgesamt vorgegangen wurde, ist unklar, überliefert ist nur, dass vier Fälle positiv ausgingen – was heisst, dass der Arbeitgeber eine Entschädigung bezahlen musste.

Ambitionierter noch als die Absicht eine AG Arbeitsrecht ins Leben zu rufen, waren die Pläne, eine »Spezialstelle für psychisch kranke Flüchtlinge« zu erschaffen. Hierfür gab es Verbindungen zu einer Gruppe aus psychiatrischem Pflegepersonal und Psychiaterinnen und Psychiatern. Während das Projekt aus Personalmangel scheiterte, etablierte sich eine Zusammenarbeit zunächst mit dem Sozialpsychiatrischen Dienst, später auch mit der Psychiatrischen Polyklinik und verschiedenen Psychiaterinnen und Psychiatern sowie Psychologinnen und Psychologen. Aber die psychosoziale Betreuung blieb ein wunder Punkt, hielt der Jahresbericht 1989 doch fest, dass vermehrt Asylsuchende zur ZFPA kämen, »die von schwersten Ängsten und Problemen geplagt werden, die direkt auf ihre abscheulichen Erfahrungen mit Folter und Krieg zurückgehen«. Viele litten derart, »dass das Asylverfahren eigentlich zweitrangig wird.« Jenseits der Freiplatzaktion eröffnete das Schweizerische Rote Kreuz 1995 mit dem »Therapiezentrum für Folteropfer« das schweizweit erste spezifische Angebot dieser Art. Im Lauf ihrer Geschichte hatte die ZFPA mit dem Therapiezentrum bzw. mit dem »Ambulatorium für Folter- und Kriegsoffer SRK«, wie es 2002 umbenannt wurde, verschiedentlich zu tun, wenn es um medizinische Berichte oder Gutachten über Klientinnen und Klienten ging, die in Asyl- oder Wegweisungsverfahren mitunter wichtig werden können. Angesichts solcher, hier am Beispiel der Medizin ersichtlichen Verschränkungen mit anderen Bereichen des sozialen Lebens, die das Recht auszeichnen, ist

es nötig, den Blick nun auf das Recht und im Spezifischen auf das Asylrecht und den politischen Streit darum zu lenken, denn beides war für die ZFPA im Lauf ihrer Geschichte zwangsläufig zentral.

Wider die Aushöhlung des Asylgesetzes!

Bis 1979 hatte die Schweiz kein eigentliches Asylgesetz. Bevor dieses 1981 in Kraft trat, regelten insbesondere die Bundesverfassung sowie Bestimmungen im »Gesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern« (ANAG) von 1931, also das sogenannte »Ausländerrecht«, die Asylgewährung. Wie bereits erwähnt, genoss das ursprüngliche Asylgesetz an sich auch in der Asylbewegung durchaus einen gewissen Kredit. Gegenüber der Zeit vor 1979 stärkte das neue Gesetz insbesondere die Rechtsstellung der Asylsuchenden im Verfahren. Im Prinzip traten vielerorts gesetzliche Vorgaben an die Stelle von behördlichem Ermessen. Auch war der juristische Flüchtlingsbegriff, der als Massstab fungiert, ob eine Person Asyl erhält oder nicht, gegenüber der internationalen Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, die von der Schweiz 1954 ratifiziert wurde, gar noch etwas weiter gefasst.

Das Asylgesetz war nur knappe zwei Jahre in Kraft, als es, im Namen rascherer Verfahren, am 16. Dezember 1983 bereits zum ersten Mal revidiert wurde. Die breit abgestützte, auch von der SP getragene Revision, brachte die ersten Verschlechterungen und Verschärfungen, die im Juni 1984, also kurz vor der Gründung der ZFPA in Kraft traten. Bis heute ist das Asylgesetz in etwas über dreissig Jahren annähernd vierzigmal in kleinerem oder grösserem Umfang ergänzt und teilrevidiert und 1998 vollständig überarbeitet worden.

Während die erste Revision also noch vor der Zeit der ZFPA über die Bühne ging, war die Freiplatzaktion gerade im Entstehen begriffen, als praktisch unmittelbar auf die erste eine zweite Asylrevision in die Gänge gebracht wurde. Das Parlament beriet die Vorlage im Dezember

Charta 86

Jetzt darf man es wieder sagen – auch offiziell. Und dem Sagen folgt schon die Politik: «Schickt sie nach Hause! Das Boot ist voll! Wer ihnen hilft, gefährdet den Rechtsstaat!»

So spricht, so handelt die egoistische Schweiz.

Wo aber ist die andere: die offene, die solidarische Schweiz?

Wo sind sie, die Bürgerinnen und Bürger, die, über alle Parteien-, Sprach- und Konfessionsgrenzen hinweg, bereit sind, einzutreten für Humanität und Menschenrechte? Die nicht länger schweigend zusehen wollen, wie der alte Hass auf das Fremde an Boden gewinnt, wie – auch in ihrem Namen! – Hilfesuchende isoliert und «ausgeschafft» werden? Wo sind sie, die Bürger und Bürgerinnen, die sich weigern, unsere Vorrechte und Scheinsicherheiten um jeden Preis zu verteidigen? Die wissen, dass unser Reichtum und das Elend der Menschen auf der Flucht nur zwei Seiten der einen Ausbeutung sind?

Wir sind überzeugt, es gibt sie.

Wir rufen sie. Wir rufen euch, Mitbürgerinnen und Mitbürger, auf, mit eurer Unterschrift unter die Charta 86 mit uns zusammen zu bezeugen, dass wir gemeinsam – junge und Alte, Frauen und Männer aller Berufe und gesellschaftlichen Stufen unseres viersprachigen Landes – bereit sind, eine Bewegung gegen die Fremdenangst und zugunsten der Flüchtlinge, aber auch der Fremdarbeiter und Fremdarbeiterinnen in Gang zu bringen und mitzutragen, jede und jeder von uns da, wo wir leben und wirken, jede und jeder in Mass seiner und ihrer Möglichkeiten.

Unterzeichnet die hier beiliegende «Charta 86 – für eine offene, demokratische und solidarische Schweiz»!

Wir rufen die andere Schweiz!

Programm

Gegenparlament
vom 22.9.–24.9.86
in Bern

Sternmärsche zu Fuss und per Velo
ab 24. September 86

Grosskundgebung als Landsgemeinde
27. September 86
ab 14.30 Uhr
auf dem Bundesplatz Bern

anschliessend
grosstes Fest und Konzert mit
Miriam Makeba

Oekumenischer Gottesdienst
28. September 86
Sonntagnachmittag 16 Uhr
Ort wird noch bekannt gegeben



Das Gründungsdokument der »Bewegung für eine offene, demokratische und solidarische Schweiz« (BODS), die im Kontext der zweiten Asylgesetzrevision von 1986 entstand.

1985 und der ZFPA-Jahresbericht 1985 bemerkte hierzu in zunächst neutralem Ton, einige Vorschläge und Formulierungen aus der »ausführlichen Vernehmlassung der Freiplatzaktion« hätten Eingang in den Revisionstext gefunden. Schon kurz darauf war aber klar, dass »gegen dieses unakzeptable Gesetz« das Referendum ergriffen werden müsse und sich die ZFPA an der Unterschriftensammlung und der Kampagne beteilige. Die Gesetzesänderung sah im Wesentlichen vor, die Sozialhilfeleistungen zu senken, Sammelzentren einzuführen, den Druck auf die Asylsuchenden zu erhöhen, gültige Reisepapiere vorzulegen, erlaubte die Ausschaffungshaft und verschob die Anhörungen weg von Bundesbeamten hin zu den kantonalen Fremdenpolizeien.

Das Engagement der ZFPA scheint vor allem über die Mitarbeit in den erwähnten Koordinationsgremien bzw. über das »Referendumskomitee gegen die Aushöhlung des Asylrechts und die Verschärfungen im Ausländerrecht« gelaufen zu sein. Zur selben Zeit wie das Referendumskomitee entstand die »Bewegung für eine offene, demokratische und solidarische Schweiz« (BODS), die mit der von Lukas Hartmann, Rosmarie Kurz und Otto F. Walter verfassten »Charta 86« die »andere Schweiz« anrief. Die in linken und kirchlichen Kreisen sowie bei den Hilfswerken und Kulturschaffenden viel unterzeichnete Charta 86 enthielt je Grundsätze zur Asyl-, Ausländer- und Entwicklungspolitik, die darauf abzielten, eine »offene, demokratische und solidarische Schweiz« zu erhalten respektive zu gestalten. Die Freiplatzaktion stand hinter der Charta und machte entsprechende Werbung. Für die Neue Zürcher Zeitung (NZZ) hingegen war das Dokument »Ausdruck einer überheblichen Selbstgerechtigkeit gegenüber den hinter der Revision stehenden Volkskreisen und Parteien«. Der NZZ war die Charta 86 (nebst anderen kritischen Parteinahmungen für das Referendum) Evidenz dafür, dass es nicht die von den Überfremdungsiniciativen bekannte Nationale Aktion oder andere rechtsbürgerliche Parteien, sondern »in erster Linie einzelne kirchliche und den Hilfswerken nahestehende Kreise sind, die Öl ins Feuer giesen« und damit die »Ausländerfrage« emotionalisierten.

Im Kontext des Abstimmungskampfs veröffentlichte die ZFPA im Tagesanzeiger vom 15. März 1986 einen offenen Brief an die damalige EJPD-Vorsteherin Elisabeth Kopp. Dabei ging es erneut um die Aufhebung des Rückschaffungsstopps für die tamilischen Flüchtlinge, die Ende 1984 unmittelbarer Anlass zur Gründung der ZFPA gewesen war. Während das Referendum gegen die Asylgesetzrevision von zwei Dritteln der Abstimmenden verworfen wurde, zeitigten sowohl die Chilepetition (4'200 Unterschriften) als auch der offene Brief (ca. 300 Unterschriften) gewisse Wirkung in Bundesbern, wie zumindest der Tagesanzeiger mit Verweis auf einen Artikel im Kirchenboten zu berichten wusste. Die ZFPA selbst freute sich ob der »vielen neuen Unterschriften«, weniger aber über »sehr viel übelste faschistische Post« bis und mit Morddrohungen gegen die Tamilinnen und Tamilen sowie Freiplatzaktivistinnen und -aktivisten, die auf den offenen Brief folgten. Noch mehr zu denken als derartige Reaktionen gab der ZFPA aber die deutliche Niederlage an der Urne. Die deutliche Abstimmungsniederlage im April 1987 machte »nicht den Hoffnungen, wohl aber den Illusionen den Garaus«. Das hiess konkret, dass die ZFPA angesichts »der gegenwärtigen Verhärtung der politischen Fronten die Arbeit auf politischer Ebene« einstweilig für wenig erfolgversprechend ansah und deshalb gedachte, »den Schwerpunkt unserer Aufgabe in eine wachsende dichte Vernetzung zwischen SchweizerInnen, Asylsuchenden und AusländerInnen überhaupt« zu verschieben. Auch nahm sich die Freiplatzaktion vor, die neue Praxis nach Inkrafttreten der Gesetzesänderungen wachsam zu beobachten. In den ersten Jahren nach der Abstimmung nahm der Anteil spezifisch juristischen Engagements zwar tendenziell zu, umfasste, in der Formulierung der damaligen Präsidentin, aber vom »Leintuch bis zum Rekurs« noch immer ein breites Spektrum. Auf jeden Fall, und das gilt für die Asylbewegung an sich, nahm nach der Abstimmungsniederlage die zeit- und energieintensive Einzelfall- und Dossierarbeit zu. Das brachte punktuell Verbesserungen und Erfolge (für Einzelne), verunmöglichte aber die politische Initiative, geschweige denn die Oberhand zu gewin-

nen. Zumal sich die Asylbewegung bei der nächsten Revision, die 1990 per dringlichem Bundesbeschluss erging, uneins war, ob es überhaupt etwas bringe, das Referendum zu ergreifen. Das erklärt sich auch vor dem Hintergrund, dass alle Bundesratsparteien, also auch die SP, wie auch die SFH hinter der Revision standen. Ausschlaggebend für Letzteres war, dass die bisherige verwaltungsinterne Rekursinstanz beim EJPD durch eine unabhängige Rekurskommission ersetzt werden sollte.

Die ZFPA bezeichnete den Bundesbeschluss vom 20. Juni 1990 dennoch als »klaren Etappensieg der extrem rechten, ausländerfeindlichen Kräfte« und änderte ihre Einschätzung des Asylgesetzes: »Was einst zur Hilfe und zum Schutz für bedrohte Menschen geschaffen wurde ist zu einer Schutzmassnahme gegen Flüchtlinge verwuchert.« Neuerungen waren die »Liste sicherer Drittstaaten« sowie die Schaffung eines »Bundesamts für Flüchtlinge«, das an die Stelle des DFW trat. Besonderes Augenmerk legte die Freiplatzaktion im ersten Rundbrief nach dem Bundesbeschluss auf die neugeschaffenen »Nichteintretentscheide« (NEE), die bekanntlich seither eine wichtige und berüchtigte Rolle im Asylrecht spielen. Und dennoch: Obwohl das Referendum »auf ersten Blick als logische Folge« erschien, gehörte die ZFPA zusammen mit der AKS zu denjenigen Organisationen, die es nicht unterstützten. Die Kerngruppe fürchtete einen hohen Aufwand für die Bewegung, der in einem wahrscheinlich sehr tiefen Ja-Stimmen-Anteil (»vielleicht nur ca. 15%«) resultiere. Ein Referendum führe zudem zum Paradox, einen rechtlichen Status quo explizit verteidigen zu müssen, den man kurz zuvor bei der zweiten Revision noch bekämpft habe. Stattdessen drückte die Kerngruppe ihre Hoffnung aus, zu einem späteren Zeitpunkt per Volksinitiative ein völlig neues Asylgesetz vorzuschlagen. Das sei zumindest nicht unrealistischer als die Referendumsoption, so die Einschätzung.

Kurz vor Ablauf der Sammelfrist – inzwischen war klar geworden, wie die Verordnung zum neuen Gesetz aussehen würde – wollten die SFH und andere Organisationen auf den Entscheid zurückkommen,

das Referendum nicht zu unterstützen. Sie fühlten sich von den Behörden getäuscht, zum Beispiel bezüglich der konkreten Konsequenzen der NEE. Das Referendum kam jedoch nicht mehr zustande, zu knapp war die Zeit geworden. Wenig überraschend fiel die neue Praxis nach Inkrafttreten der Änderungen hart aus, was sich auch darin spiegelte, dass mehr Asylsuchende an die Freiplatzaktion herantraten als je zuvor. Sowohl die verlorenen politischen Kämpfe als auch die – damit verbundene – hohe Arbeitsbelastung durch Dossierarbeit machte sich bemerkbar: Die AKA kämpfte laut Jahresbericht 1990 »immer mehr gegen Ermüdung und Resignation«, die damit zusammenhing, dass »schlussendlich doch immer wieder nur negative Entscheide gefällt werden« und »wir machtlos zusehen müssen, wie unsere Freunde aus der Schweiz gewiesen werden«. Für die AKA war es an der Zeit, »über die Bücher zu gehen und unsere ganze Arbeit zu überdenken«. Aber auch für die ZFPA als Ganzes war 1990 ein »Jahr des Wandels, des Umbruchs« gewesen, wie es gleichorts hiess.

»ein Schlag in die Magengrube der Menschenrechte«

Während 1989/90 der Kalte Krieg zu Ende ging, flackerte in der Schweiz, Deutschland und anderswo gleichzeitig rassistische Gewalt in neuem Ausmass auf. Brandanschläge auf Asylunterkünfte und Attentate auf Asylsuchende forderten während etwa drei Jahren regelmässig Tote und Verletzte. Die damalige Präsidentin der ZFPA registrierte das Paradox, dass angesichts dieses offensichtlich virulenten und gewalttätigen Rassismus »auch noch die fremdenfeindlichsten, herabwürdigendsten Massnahmen« als »nötig im Kampf gegen den Rassismus angepriesen« würden. In dieser beschriebenen, verquerten Logik war es notwendig, um den Rassismus zu bekämpfen, die Zahl der Asylgesuche zu senken. Rassismus war in dieser Sicht ein bedauerlicher, aber quasi natürlicher Reflex auf zu viele, insbesondere »exotisch« aussehende Ausländerin-

nen und Ausländer. Die Analyse der ZFPA hingegen zeigte in eine andere Richtung: Waren es nicht eher gesetzliche Arbeitsbeschränkungen und -verbote, die das Bild arbeitsunwilliger, fauler Flüchtlinge ermöglichten? Schuf nicht die Aktion für freie Meinungsbildung / Trumpf Buur wirkmächtige Feindbilder, wenn dort Kurden, Libanesen und Tamilen »pauschal als Drogenschieber verunglimpft« wurden? Gerade das im Jahresbericht 1989 erwähnte Beispiel der antikommunistischen Aktion für freie Meinungsäusserung ist illustrativ für das Ende des Kalten Kriegs: Asylsuchende lösten »die Kommunisten« als Zielscheibe und Schreckgespenst ab – auch bei anderen Rechtsausserparteien und Netzwerken.

Die fremdenfeindliche und rassistische Gewalt, die sich zu dieser Zeit in einer Vielzahl physischer Angriffe und Anschläge manifestierte, erschreckte die ZFPA sehr. Allerdings war die Sorge um das, was zu Beginn der 1990er-Jahre im Bereich des Legalen vonstatten ging, noch fast grösser, weil es direkt vom Staat ausging: Die erwähnte dritte Asylgesetzrevision per dringlichem Bundesbeschluss und die darauffolgende Rechtspraxis wurden als eigentlicher »Schlag in die Magengrube der Menschenrechte« empfunden. Das Verständnis des Sinn und Zwecks der ZFPA wandelte sich entsprechend: »Der langen Rede kurzer Sinn: Die Arbeit mit den Asylsuchenden ist auch ein Beitrag zur Erhaltung der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte in der Schweiz.« Zusätzlich bekräftigte das Auffliegen des Fichenskandals die Empfindung, dass die Schweiz wenschon von »innen« (und rechts) bedroht sei und nicht von »ausen«. »WAS ist denn staatsfeindlich, wenn frau/man sich für die schweizerische Rechtsstaatlichkeit einsetzt? Also dafür sorgt, dass RECHT geschieht, wie es nationale Gesetze und internationale Abmachungen vorschreiben?«, fragte der damalige Freiplatzsekretär im Februar 1990 rhetorisch, als ausgekommen war, dass die Staatsschutzbehörden die ZFPA und einige ihrer Aktivistinnen und Aktivisten seit Anbeginn registriert und observiert hatten. Die Zitate zeigen es deutlich: Das Recht war seit der Gründung von einem Betätigungsfeld unter vielen zum ersten Kampfplatz der Freiplatzaktion avanciert.

II. Rechtsberatung! – und politisches Mandat? (1991–2005)

Von der Zwei- zur Dreiteilung der Welt

Asylpolitisch begannen die 1990er-Jahre schon im Herbst 1987. Kurz nach der Referendumsabstimmung zur zweiten Asylgesetzrevision setzte Bundesrätin Kopp eine behördliche Strategiegruppe ein, die »Grundlagen für eine schweizerische Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er-Jahre« erarbeiten sollte. Kopp's Auftrag wie dessen Ergebnis standen deutlich im Zeichen des langsamen Endes des Kalten Kriegs: Die unter dem Vorsitz von Peter Arbenz, des DFW, entstandene Studie rechnete jedenfalls damit, dass »im Gegensatz zu früher nicht die politischen Beziehungen zwischen Ost und West die Flüchtlings- und Asylpolitik des nächsten Jahrzehnts prägen werden, sondern das Verhältnis zwischen den Ländern der Dritten Welt und den Industrienationen im Norden«. In der Hauptsache schlug der Bericht vor, die bisher eher getrennt gedachten und geregelten Bereiche »Asyl« einerseits und »Ausländer« andererseits in einer umfassenden »Migrationspolitik« zu fassen. Migrationspolitik charakterisierte die Strategiegruppe als »Politik der qualitativen und quantitativen Beeinflussung durch funktionsfähige Selektions- und Zulassungsmechanismen«, wie sie nebst der Schweiz auch »andere europäische Staaten anstreben«.

Die Freiplatzaktion widmete der auch allgemein breit rezipierten Studie im Rundbrief vom Juni 1989 gleich zwei kritische Analysen: Während der Sekretär sich am »Egoismus« bzw. den »helvetozentrischen« Aussagen« erschreckte, warf die Sekretariatsleiterin der AKZ in einem Gastbeitrag unter anderem eine Frage auf, die im Zuge des Ja zur sogenannten Masseneinwanderungsinitiative jüngst wieder aktualisiert wurde: Bedeutet die Kontingentierung von Zuwanderung, wenn Asyl- und Ausländerpolitik im »Migrationssaldo« in eins fallen, nicht, »dass die Wirtschaft mit ihrem Arbeitskräftebedarf über die Anerkennungs-

quote für Asylgesuche« entscheidet?

Und tatsächlich lautete die letztlich wirtschaftspolitisch motivierte Kernfrage im kurz darauf erschienen interdepartementalen »Bericht über die Konzepte und Prioritäten der schweizerischen Ausländerpolitik in den 90er-Jahren«: Wie kann das »wirtschaftlich Notwendige« mit dem »staatspolitisch Machbaren« in Einklang gebracht werden? Im Kontext der Frage über den Beitritt der Schweiz zum »Europäischen Wirtschaftsraum« (EWR) hiess dies konkret: Wie lässt sich die europapolitische Isolation angesichts weitverbreiteter Fremdenfeindlichkeit bzw. »Überfremdungsangst« verhindern? Der Bundesrat antwortete im Jahr darauf in Form des »Drei-Kreise-Modells«, das vorsah, Arbeitsmigration im Wesentlichen auf die Europäische Gemeinschaft (EG) und die EFTA-Staaten zu beschränken, dort aber Freizügigkeit zu gewähren, während Zuwanderung aus einem zweiten Kreis von Staaten, »insbesondere aus den USA und Kanada«, möglich aber begrenzt bleiben sollte. Im dritten Kreis fanden sich »alle übrigen Staaten« wieder – also im Wesentlichen die »Dritte Welt«. Von dort sollten für einen »zeitlich begrenzten Aufenthalt« allenfalls und ausnahmsweise »hochqualifizierte Spezialisten« rekrutiert werden können. Das Drei-Kreis-Modell beruhte auf der Figur des »europäischen Kulturkreises«, was es erlaubte, Arbeitsmigration aus gewissen Ländern als wirtschaftspolitisch nötig und – angesichts deren »kultureller Nähe« – als erwünscht und weitgehend unproblematisch auszugeben. Die zwingend notwendige Kehrseite dieser Argumentationslinie war, dass es Menschen aus Staaten und Regionen gibt, für die das genaue Gegenteil gelten muss.

Es ist interessant, sich die Argumentation des Bundesrats zur schweizerischen Migrationspolitik genauer anzuschauen, als sich die Schweiz 1992 anschickte, dem Internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung beizutreten. »Die schweizerische Zulassungspolitik«, hiess es in der diesbezüglichen bundesrätlichen Botschaft an das Parlament, bestimme sich nach der »Integrationsfähigkeit« von Ausländerinnen und Ausländern

und beurteile diese »verallgemeinernd nach deren Staatsangehörigkeit«. Während das Kriterium der Integrationsfähigkeit, so versicherte der Bundesrat zwar weiter, »keine rassendiskriminierenden Ziele« verfolge, sei es gleichwohl nötig, beim Beitritt zum Übereinkommen einen Vorbehalt bezüglich der Zulassungspolitik zum schweizerischen Arbeitsmarkt anzubringen. Das hiess, dass dem völkerrechtlichen Vertrag in diesem Bereich in der Schweiz keine Geltung zukommen sollte.

Wie wurde die Notwendigkeit dieses Schritts begründet? Die Landesregierung schützte damit, wie sie sagte, den »Grundsatz, dass die ethnische und nationale Andersartigkeit der Menschen, die aus bestimmten Staaten kommen, deren Eingliederung in unsere Gesellschaft allgemein erschwert«. In der bereits zitierten Botschaft unterstellte der Bundesrat »Angehörigen anderer ethnischer und rassischer Gruppen« folgerichtig »eingeschränkte Integrationsfähigkeit«. In der Konsequenz sei die Zulassung »entscheidend« erschwert. Dieser Einschätzung trug das Drei-Kreis-Modell dadurch Rechnung, dass Migration aus dem »dritten Kreis« im Prinzip weder vorgesehen noch erwünscht war.

Während schon das nebulöse »Kulturkreis«-Argument problematisch ist, zeigt die explizite bundesrätliche Rede von »ethnischer und nationaler Andersartigkeit, dass es Anfang der 1990er-Jahre für das höchste politische Exekutivgremium der Schweiz möglich war, sich explizit rassistischer Argumentationen zu bedienen. Der Umstand, dass der Bundesrat Anfang der 1990er-Jahre für die Begründung der Beschränkungspolitik ohne Weiteres – offen – auf »ethnische und rassistische Gruppen« abstellen konnte, ist unter anderem in Verbindung mit dem damaligen wissenschaftlichen Feld der Immigrationsforschung zu sehen. Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, damals renommierter Soziologieprofessor an der Universität Zürich, benutzte 1992 in einem Bericht über »Chancen und Risiken multikultureller Einwanderungsgesellschaften« im Auftrag des Schweizer Wissenschaftsrats das Konzept der »kulturellen Distanz«. Hoffmann-Nowotny kam darin zum Schluss, von der »»neuen Einwanderung«« (d.h. aus dem globalen Süden) seien

kaum Chancen für »innovative Beiträge nennenswerten Umfangs zum strukturellen und kulturellen Wandel der Schweiz« zu erwarten. Hingegen entdeckte der Soziologe durchaus Gefahren: Bei den früheren »Fremdarbeitern« habe letztlich kein »circulus vitiosus«, d.h. Teufelskreis aus »Fremdheit und Fremdenfeindlichkeit« eingesetzt, mutmasslich »weil deren kulturelle Distanz dafür nicht ausreichend war«. Für »Einwanderer, die als fremdethnische oder fremdkulturelle Gruppen (...) in die westeuropäischen Länder kommen« gelte dies hingegen nicht, was sich in der »Unterschichtung der aufnehmenden Gesellschaft« und »evtl. einer Ghettoisierung der Einwanderer« ausdrücken könne.

Festzuhalten ist also, dass es zu Beginn der 1990er-Jahre nicht nur in der Politik, sondern auch in der Wissenschaft möglich war, die Weltkarte mit strikten migrationspolitischen Grenzlinien zu versehen, die entlang Vorstellungen von »rassistischer«, »ethnischer« oder »kultureller« Differenz verliefen, die als unüberbrückbar imaginiert wurden. Sprach die ZFPA also zum Ende des Kalten Kriegs und in den frühen 1990er-Jahren von »wachsender Fremdenfeindlichkeit« und »wuchern dem Rassismus« ist dies auch vor dem Hintergrund der beschriebenen Genese einer schweizerischen Migrationspolitik zu sehen, die darauf abzielen begann, mittelbar an der Freizügigkeit mit und in Europa teilhaben zu können. Auch die damit verknüpfte Abwehrhaltung gegen Zuwanderung aus dem »Globalen Süden« stand insofern mit Europa in Bezug, als diese auch in vielen europäischen Staaten mehr oder weniger gleichzeitig wie in der Schweiz zur politischen Leitlinie erhoben wurde.

Als ausländerrechtliches Instrument tangierte das Drei-Kreis-Modell das Asylrecht im Prinzip nicht. Für die Praxis allerdings gingen sämtliche der erwähnten amtlichen Studien der Zeit davon aus, dass die arbeitsmarktpolitische Abdichtung den »Migrationsdruck« aus dem »dritten Kreis« verstärkt in das Asylverfahren lenke. Ein Hinweis auf die tiefe Verankerung, die das Drei-Kreis-Modell und das entsprechende Denken in geografischen Herkunftskategorien in der Bundespolitik erreichte, findet sich im sogenannten »Arbenz-Bericht« von 1995, in

dem der mittlerweile vormalige DFW dem Bundesrat erneut Vorschläge zur Migrationspolitik unterbreitete. Dort findet sich der bemerkenswerte Hinweis, die Schweiz müsse »weiterhin Flüchtlinge geographisch unbeschränkt aufnehmen entsprechend der internationalen Flüchtlingskonvention«. Diese Formulierung zeigt, dass es Peter Arbenz, der behördliche Migrationsexperte der zeitgenössischen Migrationsdebatte, für nötig hielt, festzuhalten, dass das Asylrecht nicht direkt dem Drei-Kreis-Modell unterstehe. Im gleichen Atemzug mahnte Arbenz indes, »die Asyl-, Flüchtlings- und Visumpolitik mit der EU zu harmonisieren«. Mit beiden Aspekten sah sich die ZFPA ab den 1990er-Jahren zunehmend konfrontiert: Sowohl mit der Frage, ob nicht auch die asylrechtliche Praxis implizit dem Drei-Kreis-Modell unterliege als auch mit dem europäischen »Dublin-System« (siehe Teil III), das die EU-Staaten 1990 vereinbarten und auf 1997 in Kraft setzten.

»Wer rettet die Asylbewegung?«

Die frühen 1990er-Jahre waren für die ZFPA und die Asylbewegung als Ganzes schwierige Zeiten. Im April 1991 kommunizierte die Freiplatzaktion ihrer Basis zum ersten Mal, es stehe schlecht um die Finanzen – eine Situation, in der sich die Organisation fortan allen Anstrengungen zum Trotz alle paar Jahre wiederfinden sollte. Geld war indes nicht die einzige Sorge: »Anlässlich der Zukunftswerkstatt kam sehr deutlich zum Ausdruck, dass viele von den Aktiven schwer daran tragen, dass wir nicht mehr, sondern im Gegenteil eher weniger werden«, hiess es im gleichen Schreiben. Als eines der Defizite machte die Präsidentin im folgenden Jahresbericht die Öffentlichkeitsarbeit aus, die fortan aktiver betrieben werden müsse.

Einer der ersten Medienbeiträge, der daraufhin erschien, widersprach den Erwartungen dann allerdings fundamental: Die Weltwoche diagnostizierte im Kontext des 1992 ausgebrochenen Bosnienkriegs,

die Asylbewegung sei von einer einst »ernstzunehmenden politischen Kraft« zur »quantité négligeable« verkommen, und zitierte dabei unter anderem die Präsidentin der Freiplatzaktion. Die Zitierte wehrte sich zwar im nächsten Rundbrief gegen einige tendenziöse Urteile und Unterstellungen, bestätigte jedoch, dass die Bewegung in einer Krise sei. Auch die Wochenzeitung WOZ fragte einige Monate später: »Wer rettet die Asylbewegung?« Konkret hängte die WOZ das Gespräch am Runden Tisch zwischen fünf Asylbewegten und SP-Nationalrat Paul Rechsteiner an zwei migrationspolitischen Vorschlägen auf, welche Arbeitsgruppen der BODS kurz zuvor ausgearbeitet hatten, um den Verschärfungen und der Repression eine progressive Alternative entgegenzusetzen.

Darüber, dass die Asylbewegung von Finanznot und schwindendem Engagement geplagt sei, herrschte grundsätzlich Einigkeit – hingegen war die Frage nach der richtigen politischen Praxis, dem Weg aus der »Defensive« kontrovers. Dies zeigte sich an den beiden einigermaßen unterschiedlichen BODS-Papieren: Die »Vorschläge für eine integrierte Aussen-, Asyl- und Einwanderungspolitik« einerseits sahen vor, von der »Forderung nach offenen Grenzen« abzurücken und stattdessen zusätzliche, wenngleich kontingentierte, Möglichkeiten für legale Zuwanderung zu schaffen. In der Debatte bekamen diese Vorschläge den Namen »Realo-Modell«, während der andere Vorschlag, von der Gruppe Süd-Süd der BODS, in der viele Migrantinnen und Migranten einsassen, als »Fundi-Modell« bezeichnet wurde: Es forderte »volle Freizügigkeit« für Arbeitsuchende, die Abschaffung aller Ausländerstatute, ergo gleiche politische Rechte sowie einen gesetzlichen Mindestlohn und das Recht, sich nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz kostenfrei einbürgern zu lassen.

Einig waren sich die beiden Vorschläge darin, dass Migrationspolitik nicht ohne Welthandels- und Weltwirtschaftspolitik gesehen und angegangen werden kann. Die WOZ resümierte die Ausgangslage in der Asylbewegung entlang dieser beiden Pole wie folgt: »Haben die ›Fundis‹ – die an der Forderung nach ›offenen Grenzen‹ festhalten – moralisch

gesehen recht, überlassen jedoch den Rechten tatenlos das realpolitische Feld? Oder machen die ›Realos‹ einen fatalen Denkfehler und verdingen sich ungewollt an die Rechten?»

Wie positionierte sich die ZFPA in dieser Debatte der frühen 90er-Jahre? Aufgrund des überlieferten Materials lässt sich mit Gewissheit nur sagen, dass sich im Anschluss an das WOZ-Gespräch im Rundbrief ein offener Dialog zwischen der Präsidentin der Freiplatzaktion sowie dem BODS-Sekretär entspann, in dem Erstere sich kritisch über das »Realo-Modell« äusserte und forderte, dass die Asylbewegung sich dafür einsetzen sollte, dass sich die globalen ökonomischen Ungleichheiten reduzieren – denn sonst gelte die Wette, dass das sogenannte Realo-Modell »zwar umgesetzt wird, die weltwirtschaftliche Dimension aber unangetastet bleibt«.

Dass sich die Diskussion in der Asylbewegung über die BODS-Vorschläge stark um das Thema Weltwirtschaft drehte, war in mehrfacher Hinsicht kein Zufall. Zunächst war die Überzeugung, dass Fluchtgründe und ökonomische Ausbeutung eng verknüpft waren, von Anfang an Teil des asyl- und migrationspolitischen Argumentariums der Bewegung, wie es auch der Text »Die Welt ist unser Boot« der Freiplatzaktion von 1985 bezeugt. Ferner fand die BODS-Grundsatzdebatte in fast unmittelbarem Kontext und Anschluss an das Referendum gegen den Beitritt der Schweiz zum Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank statt, über das im Mai 1992 abgestimmt worden war. In der Kampagne der Dritte-Welt-Bewegung war die Frage des Machtverhältnisses zwischen dem reichen Norden und dem Globalen Süden, das entwicklungspolitische Argument gegen den Beitritt par excellence, weil sich diese Asymmetrie nicht zuletzt in Institutionen wie dem IWF und der Weltbank widerspiegelten.

So wundert es nicht, dass die ZFPA und weite Teile der Asylbewegung die Referendumskampagne gegen den Beitritt zum IWF und zur Weltbank unterstützten. Mit Blick auf die Forschungsliteratur zur Geschichte der Entwicklungspolitik und der Dritte-Welt-Bewegung zeigt

sich, dass sich Anfang der 1990er-Jahre die Neuen Sozialen Bewegungen im Allgemeinen allesamt in ähnlicher Weise transformierten: Aus den breiten basisdemokratischen Bewegungen professionalisierten sich Nichtregierungsorganisationen. Die ZFPA entsprach in ihrer Entwicklung hin zur professionellen Rechtsberatungsstelle während der frühen 1990er-Jahre also einem allgemeinen Trend in den kriselnden Solidaritätsbewegungen.

»Ist Einzelfallarbeit politische Arbeit?«

Im Zuge ihrer Schwerpunktverschiebung und Professionalisierung beschäftigte die ZFPA die Frage, ob und inwiefern juristische Einzelfallarbeit politisch sei, immer wieder. Diese Frage kann für die Zeit nach 1990 gar als Strukturmerkmal der Freiplatzaktion bezeichnet werden: Sie zieht sich bis in die Gegenwart hinein und bot im Verlaufe dieser 25 Jahre immer wieder Anlass zu Diskussion, Reflexion und Kontroverse. Im Anschluss an die auch schon vorher wiederholt gemachte Beobachtung, dass Öffentlichkeitsarbeit im alltäglichen Funktionieren der ZFPA tendenziell unterzugehen drohte, konstatierte der Tätigkeitsbericht des Büros für das Jahr 1992, das »Verhältnis von Einzelfallarbeit und Interventionen auf politischer und öffentlicher Ebene« sei nach wie vor problematisch. »Einerseits sind wir uns bewusst, dass wir die schweizerische Asylpolitik nicht durch gute Einzelfallarbeit verbessern können. Andererseits werden wir häufig durch unsere Beratungstätigkeit überhaupt auf Probleme aufmerksam gemacht«, schrieb eine der beiden Festangestellten im Jahresbericht 1992.

Damals war der ZFPA in den Beratungen beispielsweise zugezogen worden, dass Flüchtlinge, die keine Identitätspapiere hatten, an der Grenze vermehrt abgewehrt wurden, ohne dass sie überhaupt ein Asylgesuch stellen konnten. Ausgestattet mit präzisen Informationen zu derartigen rechtswidrigen Vorfällen an der Grenze, wandte sich die

Freiplatzaktion an das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) sowie an die Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Nationalrats und trug damit mittelfristig zu einer in dieser Hinsicht verbesserten Praxis bei. Und auch in zwei weiteren Hinsichten gewann das Büro seiner Rechtsarbeit Ende 1992 positive Seiten ab. Zum einen sei man »Sand im Getriebe der BFF-Bürokratie«, insofern unbegründete Entscheide »nicht einfach geschluckt« würden. Zum anderen sei für die Asylsuchenden oft allein schon die Tatsache wichtig, »dass sie sich aussprechen können, dass sie verstanden und ernst genommen werden,« den das »gibt vielen Rat-suchenden wieder etwas Mut«. Schliesslich müsse man sich im Klaren darüber sein, dass im »Dschungel der Paragraphen des Asylgesetzes, der zahlreichen Weisungen und vor allem der oft fragwürdigen Auslegung dieses Gesetzes durch das BFF« sich Asylsuchende »ohne die Hilfe von Fachkräften« schlicht nicht zurechtfinden.

Weil sich die allerwenigsten Asylsuchenden eine Anwältin oder einen Anwalt leisten konnten und können, verstand und versteht sich die Freiplatzaktion als kostenlose Anlaufstelle für all diejenigen, für welche die wohlbekanntere Differenz zwischen Recht haben und Recht bekommen ansonsten von vornherein unüberbrückbar wäre. Was für andere Rechtsgebiete – bzw. das Rechtssystem als solches – gilt, manifestiert sich im Asyl- und Ausländerrecht in besonders ausgeprägter Form: Rechte, die jemand im Prinzip hat, auch tatsächlich durchzusetzen, ist teuer, aufwändig und voraussetzungsreich und daher eine eminent soziale Frage.

Mit Blick auf das überlieferte Material fällt auf, dass die Entwicklung des Büros hin zu einer professionellen Rechtsberatung nicht unmittelbar und »sauber« auf einen formellen Entscheid der Frei-platzaktion zurückgeht. Stattdessen scheint sich dieser Wandel über einige Zeit quasi aus der täglichen Arbeit auf dem Sekretariat ergeben zu haben, also massgeblich von der Nachfrage bestimmt worden zu sein. Diese Verschiebung im Betätigungsfeld an der Langstrasse 64 war aber insbesondere in der Kerngruppe alles andere als unumstritten,

wie sich in der Formulierung zeigt, es gehe in der Konzeptdiskussion unter anderem darum, »die Vorstellungen der aktiven Vereinsmitglieder und die Realität des Büros aufeinander abzustimmen«. Fazit einer Erhebung über die Arbeit des Büros und der Freiwilligen war, dass das Hauptengagement in beiden Fällen bei der Rechtsbegleitung und Betreuung liege. Beim Büro machten die Posten »Dossier« und »Beratung« schon während der Erhebungsperiode im Herbst 1993 zusammen über 55% der Arbeitszeit aus. Entsprechend blieb dem Büro für »Vereinsarbeit, Projekte und Öffentlichkeitsarbeit« kaum Zeit. Die insbesondere von den verbliebenen Kerngruppenmitgliedern gewünschte Vision bestand nun aber darin, das Büro vermehrt zu einer »Koordinations-, Informations- und Vernetzungsstelle« zu machen, die den Freiwilligen die nötige Unterstützung für die eigentliche Rechts- und sonstige Betreuungsarbeit biete.

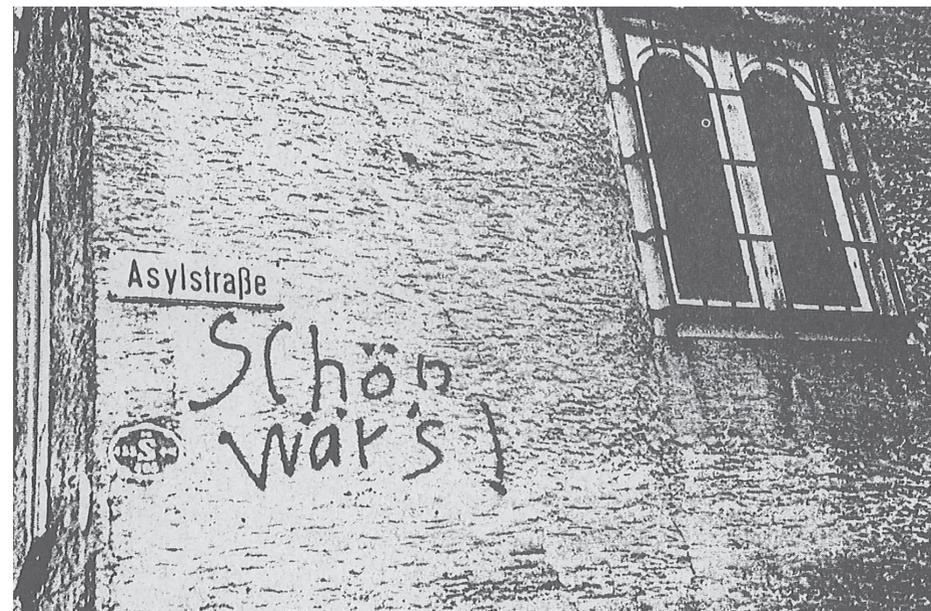
Vor dem Hintergrund dieser Meinungsverschiedenheit trafen sich an einem Samstag im Januar 1994 elf Freiplatzaktivistinnen und -aktivisten aus Kerngruppe, Büro und Vorstand, um das Konzept der ZFPA neu auszuloten. In zwei Arbeitsgruppen wurden zwei Szenarien diskutiert: »Vision Null-Dossierarbeit« einerseits und »Weiter-So-Aber-Besser« andererseits. Die anschliessende Abschlussdiskussion kreiste gemäss Protokoll um die Frage, ob die Zielsetzung der ZFPA eher »bei der Hilfe für Asylbewerber« oder »im Stören der öffentlichen Asylpolitik« liege. Gleichzeitig wurde darüber sinniert, ob es hinsichtlich dieser Ziele um eine Entscheidung entweder/oder und nicht um ein sowohl/als auch gehe. Der »Lange Samstag« mündete jedenfalls im einstimmigen Beschluss, der Jahresversammlung vorzuschlagen, den Anteil der Dossierarbeit im Büro spürbar zu reduzieren und dafür stattdessen neue Freiwillige zu suchen, die für die Rechtsarbeit entsprechend geschult würden. Offen blieb, welche Aufgaben mit der freiwerdenden Zeit des Büros priorisiert werden sollten. Ferner wurde angedacht, die Stellenprozentage des Büros zu erhöhen, um »Aktivitäten und Präsenz« der Frei-platzaktion zu intensivieren.

Die Jahresversammlung beschloss kurz darauf, die juristischen Beratungen beizubehalten, darin aber vermehrt Freiwillige einzubeziehen. Darüber hinaus aber sollte das Büro in Zukunft vermehrt projektorientiert arbeiten, »das heisst brisante Themen der aktuellen Asylpolitik aufnehmen und verfolgen«. Damit schien die Ausrichtungs- und Strukturfrage fürs Erste geklärt – wie sich aber zeigte, würde die Frage die Freiplatzaktion auch in den nächsten Jahren immer mal wieder einholen. Zunächst aber drängte sich ein Thema mächtig in den Vordergrund: das »Bundesgesetz über die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht« nämlich, das am 18. März 1994 vom National- und Ständerat – unter Dringlicherklärung – angenommen wurde.

augenauf! Das Zwangsmassnahmengesetz von 1994

»Folgt man der Berichterstattung, so könnte man den Eindruck gewinnen, Asylsuchende seien in erster Linie Delinquente, die – aus dem Nirgendwo kommend – in der Schweiz auftauchen, um hier ihren dunklen Drogengeschäften nachzugehen.« So fasste die im Auftrag der AKZ entstandene Studie zur »Ausländer-Berichterstattung in der Deutschschweizer Presse« die Lage bezüglich des Bilds von Asylbewerberinnen und -bewerbern zusammen. Am Projekt dieser quantitativen Inhaltsanalyse, die im Dezember 1994 unter dem Titel »Fremde schwarz auf weiss« erschien, war auch die Freiplatzaktion beteiligt. Die Studie wertete den Zeitraum August/September 1993 aus. Dies war exakt die Zeit, in der viele Schweizer Medien in Einklang mit bürgerlichen und rechten Parteien – im Vorfeld der Nationalratswahlen – eine besonders aggressive Kampagne gegen »drogendealende Asylanten« führten.

Den Kontext bildeten offene Drogenszenen in verschiedenen Schweizer Städten, beispielsweise am Zürcher Platzspitz und Letten. Dies schlug sich in der Botschaft des Bundesrats über das Zwangsmassnahmengesetz nieder. Er wolle, schrieb der Bundesrat, »die



Die ständigen Verschärfungen im Asylrecht provozierten eine handschriftliche Ergänzung zu einem Strassenschild im Zürcher Stadtteil Hottingen.

gesetzlichen Grundlagen für Zwangsmassnahmen (...) schaffen, mit dem primären Ziel, den Wegweisungsvollzug von Asylbewerbern und illegal anwesenden Ausländern zu verbessern«. Das Zwangsmassnahmengesetz schuf also die gesetzliche Möglichkeit, Menschen ins Gefängnis zu sperren, ohne dass hierfür eine strafrechtliche Verurteilung vorzuliegen brauchte. Sich ohne gültigen Aufenthaltstitel in der Schweiz aufzuhalten, sollte von nun an reichen, schon vor einem allfälligen Wegweisungsentscheid, in Vorbereitungs- und/oder Ausschaffungshaft genommen zu werden. Das Gesetz wurde daher oft als »Sonderstrafrecht für bestimmte Ausländergruppen« kritisiert – und dies längst nicht nur seitens der Linken und der Asylbewegung.

Die Freiplatzaktion schrieb, »eine ganze Reihe namhafter Juristen aus den verschiedensten Kreisen« sei der Auffassung, dass »die

augenauf! Das Zwangsmassnahmegesetz von 1994

Vorlage alles andere als verfassungs- und menschenrechtskonform sei« und verwies unter anderem auf die »bürgerlich orientierte Genfer Anwaltskammer«, die von klaren Verstössen gegen die Unschuldsvermutung und das Diskriminierungsverbot spreche. Zur Vorbereitungs- (bis zu drei Monate) und Ausschaffungshaft (bis zu neun Monate) traten auch Rayonverbote (Gebietsverbote), sowie erweiterte Personen- und Hausdurchsuchungskompetenzen für die Polizei, die sich insbesondere gegen Private oder Hilfswerke richteten, die verdächtigt wurden, Wegzuweisende zu verstecken. Ein weiterer Stein des Anstosses war, dass das Gesetz vorsah, auch Minderjährige ab 15 Jahren in Haft zu nehmen. Die Freiplatzaktion kritisierte insbesondere, dass der RichterIn oder dem Richter hierfür gar keine Wahl bleibe, da das Gesetz auch für Minderjährige keine andere Massnahme als mindestens einen Monat Haft vorsah. Zuletzt wies die ZFPA unter Hinweis auf die Argumentation des Genfer Centre social protestant darauf hin, dass auch das Beschwerderecht erschwert werde, wenn Asylsuchende schon vor Abschluss ihres ordentlichen Verfahrens in Haft genommen würden: »Für rechtsunkundige Asylsuchende dürfte aber die Einreichung einer Beschwerde aus dem Gefängnis praktisch unmöglich sein. Bei Nichteintretensentscheiden (am Flughafen) sollte dies umso mehr zutreffen, da die Beschwerdefrist nur 24 Stunden beträgt.«

Auf welchem vehementen Widerspruch die Zwangsmassnahmen trafen, zeigt ein Manifest der Genfer Tageszeitung Le Courrier, das die ZFPA in der deutschen Übersetzung abdruckte und zur Unterschrift empfahl. Der Courrier rief darin, an den St. Galler Polizeikommandanten Paul Grüninger erinnernd, zum zivilgesellschaftlichen Widerstand auf: »Wir verurteilen das Gesetz über die Zwangsmassnahmen. Wir werden es nicht akzeptieren. Wir werden es nicht befolgen. Wir unterstützen die Opfer dieses ungerechten und verfassungswidrigen Gesetzes, das uns unserer Freiheiten beraubt.« Diesen klaren Worten des Courrier zum Trotz war die Frage des Referendums hingegen auch unter den Gegnerinnen und Gegnern des Gesetzes umstritten. Ein ZFPA-Vorstandsproto-

koll vom März 1994 vermerkte hierzu, bei einem gesamtschweizerischen Treffen in Bern sei das Referendum zwar lanciert worden, aber »gegen resp. ohne Unterstützung von: HEKS, Gewerkschaftsbund, ELISA, Kirchenbund, SP u.a.m.«.

Die SP Schweiz unterstützte das Referendum zwar letztlich dann doch, nachdem der Zürcher SP-Kantonsrat Willy Spieler seine Kantonalpartei per Wiedererwägungsantrag umzustimmen vermocht hatte. Obwohl das Referendum mit über 70'000 Unterschriften zustande kam, wurde es im Dezember 1994 von 73% der Stimmenden abgelehnt. In Reaktion darauf entstand Anfang des neuen Jahres die Gruppe »augenauf«, die vor allem in den Städten Zürich, Basel und Bern tätig werden würde und mit der die Freiplatzaktion fortan, zuweilen intensiv, zusammenarbeitete. augenauf bezweckte behördliche Übergriffe, Grundrechtsverletzungen und Willkür insbesondere gegenüber Menschen ohne Schweizer Staatsangehörigkeit zu dokumentieren und die Betroffenen zu unterstützen. Die etablierten Hilfswerke ihrerseits antworteten mit der Beratungsstelle »SOS-Menschenrechte«, deren Arbeit allerdings bereits Ende Mai 1997 wieder eingestellt wurde.

Wenig überraschend war es das Thema Ausschaffungshaft, das nach Inkrafttreten der Zwangsmassnahmen die Freiplatzaktion, aber auch eine weitere Öffentlichkeit, beschäftigte. Das schweizerische Asyl- und Ausländerrecht kannte Ausschaffungshaft zwar schon vorher, das neue Gesetz sorgte aber dafür, dass sie für deutlich längere Zeit und mit viel weniger Begründungsaufwand angeordnet werden konnte. Im Prinzip ging (und geht) es bei der Vorbereitungs- wie auch bei der Ausschaffungshaft einzig um die »Sicherung der Durchführung des Wegweisungsentscheids«, wie es in der Abstimmungsbotschaft hiess. Damit handelte es sich juristisch um eine administrative Massnahme und nicht um eine strafrechtliche Sanktion. Deshalb hatte in seiner Gesetzesbotschaft auch der Bundesrat davon gesprochen, dass das konkrete Haftregime, das den Kantonen obliegt, nicht gleich streng ausfallen solle wie für strafrechtlich Verurteilte.

In der Praxis sah das hingegen deutlich anders aus, wie die Freiplatzaktion, augenau und SOS-Menschenrechte in der Folge eindringlich aufzuzeigen versuchten. Der Kanton Zürich gab sich offenbar zunächst wenig Mühe, auch nur den Anschein zu wahren: »Die Verordnung über die kantonalen Polizeigefängnisse vom 25. Juni 1975, in der neuen Version vom 5. April 1995, findet also auch für nichtkriminelle administrative Häftlinge Anwendung, obwohl sie eigentlich besser gestellt werden müssten«, empörte sich die ZFPA kurz nach Inkrafttreten der Zwangsmassnahmen und unter dem Eindruck der ersten Erfahrungen, wie schwierig es einem die Behörden machten, Menschen zu beraten und zu vertreten, auf welche die erweiterte Ausschaffungshaft angewandt wurde. Die Freiplatzaktion erhob insbesondere wegen Schikanen und gesetzeswidriger Verweigerung des Besuchsrechts Aufsichtsbeschwerde gegen die Kantonspolizei und hielt im November 1995 zusammen mit augenau eine erste Pressekonferenz zum Thema der Haftbedingungen von administrativ Inhaftierten ab. Der Pressekonferenz war bereits eine dringliche Interpellation des Grünen Kantonsrats und Rechtsanwalts Daniel Vischer vorausgegangen, bei deren Beantwortung der Regierungsrat eingeräumt hatte, die Haftbedingungen im »Propog« (provisorisches Polizeigefängnis auf der Kasernenwiese) seien tatsächlich nicht ideal. Die behördliche Strategie scheint jeweils darin bestanden zu haben, darauf zu verweisen, mit der Umquartierung in ein neues Gefängnis würden die Mängel behoben.

SOS-Menschenrechte, augenau und die Freiplatzaktion wandten sich etwa neun Monate nach der ersten Pressekonferenz erneut gemeinsam an die Medien. Sie argumentierten, dass die Missstände vom Notgefängnis Waid über das Propog bis zu den Flughafengefängnissen I und II entgegen den behördlichen Beschwichtigungen mehr oder weniger »vererbt« wurden, also in wesentlichen Punkten keine Besserung eingetreten sei. Tags darauf gab die NZZ dieser Kritik in einem kleinen Artikel Raum und verwies eingangs darauf, dass das Bundesgericht die Ausschaffungshaft im Kanton Zürich in den letzten Mona-

ten »immer wieder wegen der Haftbedingungen und einiger der angewandten Haftgründe gerügt« habe. Gerade was die praktische Wirkung der höchstgerichtlichen Rügen anbelangte, war die Freiplatzaktion skeptisch. Im ersten Rundbrief nach dem zweiten Gang an die Medien hielt sie dazu fest: »Auch im Flughafengefängnis sind die Bedingungen schlechter als in Regensdorf: 10 m² kleine Zellen, doppelt, lange auch 3-fach belegt, worin Häftlinge 23 Stunden pro Tag eingesperrt sind, 1 Stunde »Auslauf« im kahlen, von 5 m hohen Mauern sowie Maschendraht gesicherten Spazierhof, Besuche nur hinter Trennscheiben, minimale ärztliche und soziale Betreuung.« Das Haftregime, so das Resümee, entspreche nach wie vor demjenigen von Untersuchungshaft und »nur auf massiven Druck durch verschiedene Rügen des Bundesgerichts sind geringfügige Verbesserungen zugestanden worden: eine zweite Stunde »Spaziergang« sowie eine Stunde im »Gemeinschaftsraum«: dieser ist eine der Zellen, worin 7 Häftlinge für eine Stunde eingesperrt werden.«

Nicht zum ersten Mal verwies die Freiplatzaktion auf die besondere Härte, die der Kanton Zürich im Vergleich mit anderen Kantonen in vielen Fragen an den Tag legte, wo es kantonalen Umsetzungs- oder Ermessensspielraum gab. Zum einen nützte Zürich die neuen Haftgründe besonders extensiv – und dies längst nicht nur gegen des Drogenhandels Verdächtige, derentwegen das Zwangsmassnahmengesetz kurz zuvor angeblich eingeführt worden war. Zum anderen hätten die Kantone Genf, Thurgau, Aargau und Luzern »das vorgesehene liberale Haftregime zumindest teilweise umgesetzt und insbesondere frei benutzbare Gemeinschaftsräume eingerichtet«. Es sollte längst nicht das letzte Mal gewesen sein, dass die Freiplatzaktion »ihren« Kanton in Kernfragen des Umgangs mit Migrantinnen und Migranten als repressiven Musterschüler herausstellen konnte bzw. musste. Fragt man sich, womit die besondere »Zürcher Härte« zusammenhängen mag, scheint es sinnvoll, das Erstarren des »Zürcher Flügels« innerhalb der SVP zu bedenken, der sich in den 1990er-Jahren nicht zuletzt dadurch profilierte, in der Asyl- und Migrationspolitik Repression und Abwehr zu zelebrieren.

Vom Asyl- zum Ausschaffungsgesetz?

In den frühen 1990er-Jahren warf die SVP ihre asyl- und migrationspolitische Initiativmaschinerie an, die sich im Rückblick in verschiedener Hinsicht als Motor erwiesen hat, der bis heute kaum von seiner Effektivität verloren hat – auch wenn die Asylinitiativen stets (knapp) abgelehnt wurden. Blickt man noch etwas weiter zurück, zeigt sich auch, dass die SVP nicht schon immer auf diese Linie festgelegt war, fuhr sie doch noch in der zweiten Hälfte der 70er-Jahre einen eher ausländerfreundlichen Kurs, wie es in der Forschungsliteratur heisst. Was die Initiativen-Strategie der SVP angeht, markierte die 1993 eingereichte und im Dezember 1996 mit 53,7% Nein-Stimmen abgelehnte »Volksinitiative gegen illegale Einwanderung« den Anfang. In der Hauptsache hätte sie Menschen ohne gültige Reisepapiere vom Asylverfahren ausnahmslos ausgeschlossen. Während der Vorschlag an der Urne scheiterte, zeigte er doch die beträchtliche Mobilisierung, die der SVP gegen alle anderen Parteien und den Bundesrat gelang.

Die Totalrevision des Asylgesetzes und damit zusammenhängende Änderungen im Ausländerrecht, die der Bundesrat ab Mitte der 1990er-Jahre in die Wege leitete und die im Juni 1998 den Segen der Parlamentsmehrheit empfangen, sind auch vor diesem initiativpolitischen Hintergrund zu sehen. Für die Asylbewegung bestand nun die Krux erneut darin, zu entscheiden, ob sich der grosse Aufwand angesichts der fast verschwindenden Erfolgsaussichten für ein Referendum lohne. Dazu kam, dass mit dem Passus, »frauenspezifischen Fluchtgründen« sei beim Asylentscheid »Rechnung zu tragen«, eine hart erkämpfte Forderung der Asyl- und Frauenbewegung Eingang ins Gesetz fand, die auf das Schlussdokument der Pekinger Weltfrauenkonferenz der Vereinten Nationen im Jahr 1995 zurückging. Der Krieg in Bosnien hatte zudem die Einführung eines Status für Kriegsflüchtlinge begünstigt, was aus Sicht der Asylbewegten einer zweiten grundsätzlich positiven Neuerung gleichkam.

Dem standen eine Vielzahl stärkerer und schwächerer Verschärfungen gegenüber: Insbesondere wurden neue Nichteintretensbestimmungen geschaffen. Diese wurden, auch dies ein wohlbekannter Zug, für dringlich erklärt und traten entsprechend sogleich in Kraft: Bei Papierlosigkeit oder im Falle von »verspäteten« oder »missbräuchlichen« Gesuchen sollte nicht eingetreten werden, wobei die Beweislast dafür, dass der NEE nicht gerechtfertigt sei, auf die Asylsuchenden überwältigt wurde.

Es lohnt sich, diesen letzten Punkt exemplarisch zu vertiefen: Es ist von entscheidender Bedeutung, ob die Asylbehörden begründen und nachweisen müssen, dass jemandem im Fall der Rückkehr keine Gefährdung droht oder ob dies, wie die Freiplatzaktion unterstrich, »die zumeist völlig rechtsunkundigen, sich in einer Stresssituation befindenden Asylsuchenden« selbst leisten müssen. Die Frage, wer die Beweislast trägt, ist kein Detail, zumal bei einem NEE nur 24 Stunden Rekursfrist vorgesehen waren und die Dokumentation der Gefährdung mindestens arbeitsintensiv, oftmals schier unmöglich ist.

Die Freiplatzaktion stellte fest und kritisierte, diese Änderung bedeute eine Verlagerung der Arbeit von den Asylbehörden hin zu den Beratungsstellen. Zur gleichen Problematik gehörten in der Sicht der ZFPA etliche »vordergründig kleine, hintergründig aber bedeutsame Änderungen«, die der Bundesgesetzgeber einführte: So sollten beispielsweise »die Gerichtsferien, während denen auch viele Anwaltsbüros geschlossen sind, für das Asylverfahren nicht mehr gelten« und Entscheide am Flughafen, wo die 24-Stunden-Frist galt, »neu als eröffnet gelten, wenn sie den Betroffenen, nicht aber deren RechtsvertreterIn, zu Kenntnis gelangt sind.« – »Was, wenn diese/-r gerade einen Tag krank ist?«, fragte die ZFPA rhetorisch.

Nach Vorarbeit durch asylpolitische Basisorganisationen stellten sich schliesslich auch die SFH und »breite politische Kreise«, wie die ZFPA es ausdrückte, hinter die Referendumskampagne »Recht und Sicherheit auch für Flüchtlinge. 2 x Nein gegen die Aushöhlung des Asyl-

rechts!«. Die Freiplatzaktion zeigte sich enttäuscht, aber nicht überrascht, als sowohl das neue Asylgesetz als auch der Dringliche Bundesbeschluss mit gut 70% der Stimmen angenommen wurden. Sie witterte im »bis fast zur letzten Kommastelle« gleichen Resultat einen undifferenzierten Abwehrreflex beim Stimmvolk, hätte eine differenzierte Betrachtung doch ergeben müssen, dass das Gesetz an sich weniger problematisch sei als der dringliche Bundesbeschluss. Letzterer aber setze »mit seinen 24-Stunden-Fristen de facto den Rechtsstaat für Asylsuchende ausser Kraft«, was sogar die NZZ eingesehen und deswegen dessen Ablehnung empfohlen habe.

Für die Zeit nach der Totalrevision von 1998 ist es erhellend, einen Blick auf die Hauspartei der genannten liberalen Tageszeitung, die FDP, zu werfen. Denn kurz nachdem die Stimmbevölkerung im Mai 2000 den Bilateralen Verträgen mit der Europäischen Union und damit unter anderem der Personenfreizügigkeit zugestimmt hatte, kam mit der 18%-Initiative eine migrationskritische Initiative zur Abstimmung, die durch Mitinitiator Philipp Müller massgeblich aus der FDP stammte. Die »Volksinitiative für eine Regelung der Zuwanderung«, wie sie offiziell hiess, verlangte vom Bund, dafür zu sorgen, dass der »Anteil der ausländischen Staatsangehörigen an der Wohnbevölkerung der Schweiz 18 Prozent nicht übersteigt«. Sie beinhaltete aber auch einen explizit asylpolitischen Artikel: »Für Asylbewerber, Kriegsvertriebene, schutzsuchende Ausländer, vorläufig Aufgenommene, Internierte sowie Ausländer ohne festen Wohnsitz in der Schweiz unterbindet der Bund die finanziellen Anreize für den Verbleib in der Schweiz.«

Der Umstand, dass der asyl- und migrationspolitisch am rechten Rand positionierte Müller 2012 Parteipräsident der FDP werden konnte, ist charakteristisch dafür, in welche Richtung sich die FDP und die bürgerliche Mitte migrationspolitisch seit der 18%-Initiative entwickelt hat. Während nun die 18%-Initiative im September 2000 mit etwas über 60% Nein-Stimmen abgelehnt wurde, wäre die SVP-Initiative »gegen Asylrechtsmissbrauch«, über die etwas mehr als zwei Jahre spä-

ter abgestimmt wurde, um ein Haar angenommen worden: Der Ja-Stimmen-Anteil betrug 49,9% und dies für eine Vorlage, die das Asylrecht faktisch abschaffen wollte. Die Verfassung hätte alsdann eine derart strikte »Drittstaatenregelung« enthalten, dass in der Schweiz niemand mehr um Asyl hätte ersuchen dürfen, die oder der über einen »sicheren Drittstaat« in die Schweiz eingereist war, was auf etwa 98% aller jährlichen Gesuche zutraf.

Seit den späten 1990er-Jahren gesellte sich zu den hier beschriebenen innerstaatlichen (und europapolitischen) Entwicklungen im Asyl- und Migrationsbereich eine weitere, völkerrechtliche Dimension: Der Bund begann gezielt bilaterale Rückübernahmeabkommen mit Herkunftsländern von Asylsuchenden abzuschliessen, um eine möglichst einfache und effiziente Rückschaffung Abgewiesener zu gewährleisten. Der kumulative Effekt dieser verschärfenden Tendenzen begann darauf hinauszulaufen, aus dem Asylgesetz ein eigentliches Ausschaffungsgesetz zu machen, das die Asylgewährung »sekundär noch zulässt, wenn die Flüchtlingseigenschaft klar zu Tage tritt«, wie es die Freiplatzaktion 2005 im Nachgang zu ihrem 20-Jahr-Jubiläum ausdrückte. Allerdings war gewissermassen im Windschatten der offiziellen Verschärfungs- und Abschreckungspolitik mit der Sans-Papiers-Bewegung seit den späten 1990er-Jahren eine neue politische Kraft entstanden, die zunächst 2001 durch Kirchenbesetzungen und dann ab 2004 (infolge des Amtsantritts Christoph Blochers als Polizei- und Justizminister) Sichtbarkeit und Zulauf gewann.

Frischer Wind und neue Probleme

1998 feierte die Schweiz 150 Jahre Bundesstaat und auch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen jährte sich zum fünfzigsten Mal. Anlässlich dieses doppelten Jubiläums lud SP-Nationalrätin Angéline Fankhauser den Bundesrat 1997 ein, eine »Amnes-

tie für »Papierlose« nach dem Vorbild von Frankreich und Italien zu erlassen. Die umstrittene und umkämpfte Bezeichnung Sans-Papiers oder Papierlose bedeutet im Kern, ohne gültige Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis zu leben. Die beiden Nachbarstaaten hatten zuvor kollektive Regularisierungen durchgeführt, in Frankreich insbesondere weil ab 1996 eine starke Sans-Papiers-Bewegung entstanden war. Die Motion Fankhauser fand 111 Mitunterzeichnende und löste bei Gewerkschaften, Kirchen, Parteien und Nichtregierungsorganisationen eine Solidaritätsbewegung mit den insbesondere ab 2001 durchaus auch selbstorganisierten Sans-Papiers aus.

Die Freiplatzaktion verfolgte diese Entwicklung von Anfang an mit Interesse und Sympathie, war aufgrund ihres Fokus aber nicht im Zentrum der Aktivitäten: Wer sich bei der ZFPA meldete, hatte in den allermeisten Fällen (noch) einen legalen Status, weil das Asylverfahren noch lief oder weil es, im Fall sogenannt »vorläufig Aufgenommener«, darum ging, das bestehende, aber fragile und prekäre Aufenthaltsrecht zu verbessern, typischerweise indem eine F- in eine B-Bewilligung umgewandelt, also die vorläufige Aufnahme (F) zu einer Aufenthaltsbewilligung (B) gemacht werden sollte. Indes war die Furcht bei vielen Klientinnen und Klienten der ZFPA omnipräsent, früher oder später ohne gültige Aufenthaltsberechtigung dazustehen und in die Illegalität gedrängt zu werden.

Auf politischer Ebene drehte sich die Auseinandersetzung um die Frage, ob der Forderung der Betroffenen und derer Unterstützerinnen und Unterstützer nach einer Form kollektiver Regularisierung entsprochen werde oder ob stattdessen jeder Einzelfall »humanitär« geprüft werden solle. Für Letzteres sprachen sich der Bundesrat und die Bürgerlichen aus, die in kollektiven Regularisierungen eine Belohnung für rechtswidriges Verhalten. Sie vermochten sich letztlich politisch durchzusetzen, obwohl die Sans-Papiers-Bewegung insbesondere in der Romandie auf starken zivilgesellschaftlichen Rückhalt zählen konnte. An einer nationalen Kundgebung in Bern im November 2001 nahmen

etwa 6'000 Menschen teil. Kurz darauf beriet das Parlament die zahlreichen, vorwiegend unterstützenden Vorstösse, die zum Thema eingegangen waren. Einziges greifbares Resultat war jedoch das am 21. Dezember 2011 veröffentlichte Rundschreiben des Bundesamts für Ausländerfragen (BFA) und des BFF zur »Praxis der Bundesbehörden bei der Anwesenheitsregelung von Ausländerinnen und Ausländern in schwerwiegenden persönlichen Härtefällen«.

Der Titel war insofern Programm, als es im Rundschreiben darum ging, die kantonalen Fremdenpolizeien dazu anzuleiten, individuelle Gesuche um eine Aufenthaltsbewilligung anhand restriktiver Kriterien zu prüfen und allenfalls zur letztlichen Gutheissung an den Bund weiterzuleiten. Erneut fand sich die nun um die Sans-Papiers und deren Kollektive erweiterte Asylbewegung in der Situation, ihre Energie in Einzelfallarbeit zu investieren, deren Wirksamkeit und Reichweite als sehr begrenzt angesehen werden durfte – zumal angesichts von Schätzungen, dass in der Schweiz zweihundert bis dreihunderttausend Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere lebten. Dennoch nahm sich die Bewegung der Fleissarbeit angesichts der vorherrschenden politischen Kräfteverhältnisse beim Bund wie in den Kantonen vielerorts dennoch an.

Die Freiplatzaktion zog sechs Monate später anhand einer Statistik der im März 2000 aus dem Zusammenschluss der Asylkoordination Schweiz und der BODS hervorgegangenen Organisation Solidarité sans frontières (sosf) Bilanz, wie die Kantone das Rundschreiben bisher anwandten. Der Kanton Zürich hatte das Wort »Einzelfall« offenbar beim Wort genommen und genau ein einziges Gesuch nach Bern überwiesen. Wie die ZFPA monierte, lag Zürich damit im Deutschschweizer Mittelmass, während sich in der Romandie ein anders Bild zeigte: Aus »der gesamten Deutschschweiz (ohne Bern) sind bis am 6. Mai lediglich vier Anträge beim BFA und BFF eingegangen. Der Kanton Bern allein hat 20 Gesuche an die Bundesverwaltung überwiesen. Ennet dem Röstigraben, namentlich in den Kantonen Genf, Waadt, Neuenburg und

Freiburg ergingen 125 Gesuche um Regelung des Aufenthalts von annähernd 400 Personen, die vom Bund mehrheitlich gutgeheissen worden sind.«

Aus ihrer eignen Beratungspraxis schilderte die Freiplatzaktion an einem illustrativen Fall, zu welchen bisweilen »grotesken Ergebnissen« diese föderalistische Ungleichbehandlung führte: »Ein der Freiplatzaktion bekannter Kosovo-Albaner hat viele Jahre im Kanton Waadt als Saisonnier gearbeitet, bevor er angesichts der eskalierenden Lage im Kosovo gezwungen war, ein Asylgesuch einzureichen. Er wurde in der Folge dem Kanton Zürich zugewiesen und kam in den Genuss der kollektiven vorläufigen Aufnahmen. Bei deren Aufhebung befand er sich bereits seit 9 Jahren – stets legal und »avec Papiers« – in der Schweiz.« Für den fraglichen Ex-Saisonnier war es nun in dieser Situation rationaler »nicht etwa in Zürich einen Antrag auf Härtefallregelung zu stellen«, sondern im Kanton Waadt einige Monate »unterzutauchen«, »bevor er sich als sogenannter »Sans Papiers« an die dortigen, liberaleren Behörden wenden wird«. Dieses Vorgehen resultierte aus der Zusammenarbeit der Freiplatzaktion mit einer Lausanner Beratungsstelle und veranlasste Erstere zur konsternierten Feststellung, dass bessere Chancen habe, wer »als »Sans Papiers« in der Romandie« um Regularisierung ersuche, als »als »Avec Papiers« in der Deutschschweiz...«.

Das Härtefallverfahren erlaubte es also im wahrsten Sinn des Wortes, Einzelfälle aus der Irregularität zu führen. Allerdings stand diesen schon bald eine unendlich viel grössere Zahl von Menschen entgegen, die im Zuge des vom Parlament beschlossenen »Entlastungsprogramm 2003« illegalisiert und prekariert wurden. Den Kontext bildete ein allgemeines Sparprogramm für den Bundeshaushalt in Milliardenhöhe, mit dem einschneidende Kostensenkungen und Verschärfungen im Asylwesen und -gesetz verbunden wurden. Per 1. April 2004 traten entsprechend Bestimmungen in Kraft, die neue Haft- und NEE-Gründe, eine Kürzung der Beschwerdefrist gegen NEE von 30 auf 5 Tage sowie einen »Sozialhilfestopp« für Personen, auf deren Gesuch das BFF nicht

eintrat. Letzteres bedeutete im Wesentlichen, dass die Betroffenen aus den Asylunterkünften gewiesen wurden und ausser einer SBB-Tageskarte zur Erleichterung der Ausreise keine Unterstützung mehr erhalten sollten. Leute mit NEE unterstanden fortan nicht mehr dem Asyl-, sondern dem Ausländergesetz, was bedeutete, dass sich Betroffene »durch die schlichte Anwesenheit in der Schweiz strafbar« machen, wie die Freiplatzaktion festhielt. Ebenfalls strafbar machte sich in Folge dieser Revision, wer illegalisiertem hilft, »indem man sie z.B. verpflegt oder beherbergt (Erleichterung des illegalen Aufenthalts)«.

Das heutige Nothilfe-Regime, das immer wieder zu reden gab und gibt, geht also auf das Entlastungsprogramm 2003 zurück. Denn obwohl damit Menschen mit NEE die ohnehin minimal bemessene Sozialhilfe für Asylsuchende verloren, garantiert die Bundesverfassung in Art. 12 ein »Recht auf Hilfe in Notlage«, das absolut formuliert 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.« Entsprechend mussten die Kantone eine Möglichkeit schaffen, die es auch Abgewiesenen und illegal Anwesenden ermöglicht, Nothilfe zu beantragen. Wegen der ebenfalls geänderten Regelung, dass Menschen mit NEE »neu – unabhängig von ihrem Verhalten – bis maximal neun Monate in Ausschaffungshaft genommen werden« durften, verknüpfte der Gesetzgeber die Nothilfe-Option unmittelbar mit dem Risiko bis zu neun Monate im Gefängnis zu landen. Oder wie es die Freiplatzaktion ausdrückte: »Wer mithin von seinem verfassungsmässigen Recht Gebrauch macht, riskiert Ausschaffungshaft.«

Wie ernst die ZFPA die anstehenden Veränderungen im Asylwesen nahm, die zwar noch unter Bundesrätin Ruth Metzler aufgegleist, aber unter Christoph Blocher umgesetzt werden sollten, zeigt das Fazit, das im Rundbrief angesichts der jüngsten Revision gezogen wurde: Das »Vollzugschaos« sei absehbar und es bleibe zu hoffen, »dass die Freiplatzaktion sich nicht in kürzester Zeit gezwungen sehen wird, den Betroffenen (illegal) im ursprünglichen Sinn des Vereinsnamens mit Kost

und Logis auszuhelfen«. Ganz so weit kam es in der Folge zwar nicht – aber das Thema Nothilfe und NEE blieb durch den Mitaufbau des »Solidaritätsnetz Zürich« ebenso auf der Agenda der Freiplatzaktion wie eine intensive Kampagne für vorläufig Aufgenommene, die ihrerseits mit der besonders restriktiven Härtefallpraxis des Kantons zusammenhing.

Paradox und problematisch: Definitive »vorläufige Aufnahmen«

Gegen Ende des Jahres 2000 setzte sich die Freiplatzaktion erstmals eingehend mit dem Phänomen auseinander, dass das BFF seit einigen Jahren vermehrt sogenannte »vorläufige Aufnahmen« verfügte: Während sich bis 1998 positive Asylentscheide und vorläufige Aufnahmen in etwa die Waage gehalten hätten, habe sich die Zahl Letzterer in den Jahren 1999 und 2000 mindestens versechsfacht, konstatierte die FPA. Vorläufige Aufnahmen bedeuten, dass die Migrationsbehörden jemanden zwar nicht als politischen Flüchtling ansehen, deren oder dessen Wegweisung indes zurzeit entweder wegen völkerrechtlicher Verpflichtungen »nicht zulässig«, humanitär »nicht zumutbar« (wie etwa in Bürgerkriegssituationen) oder technisch »nicht möglich« ist (beispielsweise weil der fragliche Staat die Rücküberführung verweigert). Weil Menschen mit einem F-Ausweis, d.h. einer vorläufigen Aufnahme, also nicht als Flüchtlinge im engen Sinn anerkannt sind, diese die Schweiz aber dennoch nicht unmittelbar verlassen müssen, sorgte der Status seit seiner Einführung immer wieder für Verwirrung und Unklarheiten.

Das rührt auch daher, dass viele sogenannte »vorläufig Aufgenommene« die Schweiz kaum je wieder verlassen müssen, de facto also dauerhaft bleiben dürfen. Laut der Asylstatistik des SEM lebten in der Schweiz Ende März 2015 30'286 vorläufig Aufgenommene, davon haben zwei Drittel (20'303) seit sieben oder mehr Jahren den F-Status. Die faktisch lange Dauer mit der Menschen in der Schweiz als vorläufig Aufgenommene leben, ist deshalb bedeutsam, weil die Konzeption als

temporärer Status mit einer Vielzahl von rechtlichen Einschränkungen einhergeht, die sich oft auch direkt in soziale Benachteiligungen übersetzen.

Wer vorläufig aufgenommen wird, hat keinen rechtlichen Anspruch, die eigene Kernfamilie bedingungslos in die Schweiz nachzuziehen, ist bezüglich Sozial- und Integrationsleistungen gegenüber anerkannten Flüchtlingen schlechter gestellt, darf nur in restriktivsten Ausnahmefällen ins Ausland reisen und hat oft Schwierigkeiten, eine Wohnung oder eine Arbeit zu bekommen, weil das Etikett »vorläufig« potenzielle Vermieterinnen und Vermieter sowie Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber vielfach abschreckt. Dazu kommt, dass die Asylbehörden den Status im Prinzip jederzeit widerrufen können, was für die Betroffenen, wie die Freiplatzaktion aus der Beratungspraxis weiss, eine immense psychische Belastung bedeuten kann. Die Tragik der vorläufigen Aufnahmen, die nun also um die Jahrtausendwende zunehmend verfügt wurden, war, dass sie »definitiver« sind, als ihr Name vermuten lässt. Gleichzeitig sind die gesetzlichen Kriterien recht streng, wann es möglich ist, eine vorläufige Aufnahme in eine ordentliche Jahresaufenthaltsbewilligung (B-Ausweis) umzuwandeln. Erschwerend kommt hinzu, dass die bundesgesetzlichen Vorgaben den Kantonen Ermessensspielraum lassen, den viele von ihnen, darunter insbesondere Zürich, zuungunsten der Betroffenen ausreizen. Schliesslich gilt, dass das Bundesgericht diese strenge Praxis wiederholt schützte.

Vor diesem Hintergrund regte die Freiplatzaktion 2001 an, das Ausländergesetz zu revidieren, und eine für die Kantone verbindliche Regelung zur Umwandlung von vorläufigen Aufnahmen in Aufenthaltsbewilligungen zu schaffen. Der Leitgedanke lautete, Menschen mit individueller vorläufiger Aufnahme nach fünf bis acht Jahren grundsätzlich einen Anspruch auf eine ordentliche B-Bewilligung einzuräumen, im Fall von Schwerkranken oder verletzlichen Personengruppen aus Kriegsgebieten sollten die Fremdenpolizeien zudem von sich aus schon früher eine Umwandlung vornehmen dürfen. Begründet wurde der Vorschlag

damit, dass »Dauerprovisorien« für niemanden Sinn machten – im Gegenteil: »»Definitive vorläufige« Aufnahmen schaffen lediglich Probleme: Zweiklassengesellschaft, tendenziell höhere Fürsorgekosten und Risiken von Straffälligkeit, Teufelskreis zwischen Depression und Perspektivlosigkeit für viele Betroffene.«

Wenig überraschend fanden Vorschläge wie derjenige der Freiplatzaktion zur Besserstellung vorläufig Aufgenommener Anfang des neuen Jahrtausends – im Kontext der 18%- und SVP-Asylinitiative – keine politischen Mehrheiten. Die ZFPA verfolgte das Thema aber hartnäckig weiter und stellte ihren Auftritt am Flüchtlingstag 2001 unter das Thema »Aufenthaltsbewilligungen statt definitive vorläufige Aufnahmen!«. Der Vorstand beschloss, die Problematik auf juristischer wie politischer Ebene voranzubringen. Mittels exemplarischer Fälle, die durch die Instanzen gezogen werden sollten, beabsichtigte die ZFPA »durch Gerichtsentscheide eine Aufweichung der rigorosen Richtlinien der Direktion für Sicherheit und Soziales zu erwirken«. Darüber hinaus lancierte die Freiplatzaktion eine Petition an den Zürcher Regierungsrat, um »die Umwandlungskriterien dergestalt anzupassen, dass Allein-erziehende, Alte und Kranke sowie kinderreiche Familien nicht mehr von vornherein und auf lange Sicht von der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung und damit einem erträglichen rechtlichen Status ausgeschlossen bleiben«.

637 Personen unterzeichneten bis im September 2001 die Petition. Das sei »nüchtern betrachtet wohl keine besonders stolze Zahl«, befand die Freiplatzaktion, löste damit aber immerhin ein gemeinsames Postulat eines SP- und eines EVP- Kantonsrats aus, das den Regierungsrat aufforderte, die Situation vorläufig Aufgenommener zu verbessern. Das Postulat kam im Kantonsparlament im Januar 2003 zur Abstimmung, wo sich SVP-Sicherheitsdirektorin Rita Fuhrer mit ihrer ablehnenden Haltung durchsetzte, weil »die FDP, aus Angst weitere Wähler/-innen an die gefürchtete SVP zu verlieren, der Petition die Unterstützung verweigert hatte«, wie die ZFPA das Ergebnis analysierte. Damit trat das Thema

vorübergehend hinter das Problem des bald darauf installierten Nothilferegimes zurück, tauchte aber ab 2007 erneut unter den Schwerpunktthemen der Freiplatzaktion auf.

Bevor die Aufmerksamkeit der ZFPA mehr oder weniger nahtlos auf die massive Ausweitung von Nichteintretensentscheiden und das damit zusammenhängende Nothilferegime gelenkt wurde, ereignete sich in der asylpolitischen Diskussion unerwartet eine kleines, relativ progressives Intermezzo. Wenige Monate nach dem hauchdünnen Nein zur erwähnten SVP-Asylinitiative gegen »Asylrechtsmissbrauch« im November 2002 tat der Zürcher Stadtrat etwas Unorthodoxes: Die gesamte Stadtregierung trat mit einem »dringenden Aufruf« vor die Medien, um eine »schweizweite, pragmatische Diskussion« über die Asylpolitik zu lancieren, wie die NZZ über die Pressekonferenz berichtete. Die Exekutive wehre sich dagegen, dass es in erster Linie die Städte seien, welche die gesellschaftlichen und politischen Folgen einer verfehlten, zusehends repressiveren Asylpolitik zu tragen hätten. Die NZZ würdigte die Stadtzürcher Forderung nach einem asylpolitischen Paradigmenwechsel, weil dieser, nüchtern betrachtet, mit der »zweifelhaften Logik« breche, dass was schlecht für die Asylsuchenden, gut für die Problemlösung sei. Die Freiplatzaktion befand zwar einige der konkreten Vorschläge des Stadtrats seien nicht über alle Zweifel erhaben, freute sich aber, dass derselbe es geschafft habe, »der SVP und Adlaten das langjährige Monopol auf die öffentliche Asyldiskussion zu entreissen«.

Die Freude währte allerdings nicht lange: Von den Sparmassnahmen im Asylbereich, die noch im selben Jahr aufgelegt wurden und auf 2004 in Kraft gesetzt werden sollten, erwartete die Freiplatzaktion nämlich ein der Absicht des Stadtzürcher Asylmanifests diametral entgegengesetzten Effekt: »Abgewiesene Asylsuchende werden sich wohl vor allem in die Städte begeben, um dort um Nothilfe zu ersuchen.«

Nothilfe, Beugehaft und Härtefälle

Es war die Thematik der abgewiesenen Asylsuchenden und das ihnen zugedachte Nothilferegime, das dafür sorgte, dass die Freiplatzaktion sich entgegen des früheren Vorsatzes nicht vorrangig darauf konzentrierte, die Umwandlungspraxis für langjährige vorläufige Aufgenommene gerichtlich und politisch lockern zu lassen. Stattdessen setzte sie sich in der Folge beim Bundesgericht gegen die systematische Inhaftierung zur Wehr setzte, die im Kanton Zürich denjenigen blühte, die beim Migrationsamt um Nothilfe ersuchten. Das juristische Argument gegen diese Praxis beruhte darauf, dass Ausschaffungshaft gemäss langjähriger Rechtsprechung sowohl des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) als auch des Schweizerischen Bundesgerichts nur solange rechtmässig sei, wie die Haft der »Sicherstellung der Wegweisung« diene. Deshalb müssten »konkrete Anhaltspunkte, dass der Ausländer sich der Ausschaffung entziehen und untertauchen will«, vorliegen, damit Ausschaffungshaft gerechtfertigt sei.

Wer aber, so argumentierte die Freiplatzaktion, freiwillig mit den Behörden in Kontakt trete, um Nothilfe zu beantragen, tue das genaue Gegenteil des Untertauchens. Nach ihrer Ansicht verfolgte das Zürcher Migrationsamt, vormals Fremdenpolizei, mit der neuen, die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) verletzende Inhaftierungspraxis »vielmehr das Ziel, das verfassungsmässige Recht auf Nothilfe so unattraktiv wie möglich zu machen und Personen mit NEE in andere Kantone zu drängen«. Ausschaffungshaft für Zwecke der generellen Abschreckung einzusetzen und Individuen allein für ihr fehlendes Aufenthaltsrecht zu bestrafen – Stichwort »Beugehaft« – sei falsch und illegal. Die Freiplatzaktion berief sich zur Stützung ihres Arguments auf ein Gutachten, das der bekannte Berner Völkerrechtsprofessor Walter Kälin zur neuen Rechtspraxis zuhanden des UNO-Hochkommissariats für Flüchtlinge geschrieben hatte.

Konkret erhob die Freiplatzaktion im Namen eines spezifischen

Mandanten Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht, der beim Ersuchen um Nothilfe in Ausschaffungshaft gesetzt worden war. Die Freiplatzaktion erhoffte sich, dass das Bundesgericht in einem Grundsatzurteil feststellen würde, Ausschaffungshaft zu Abschreckungszwecken einzusetzen, sei illegal. Der rechtspolitische Kontext, in dem das Gerichtsverfahren stattfand, war wohl nicht ganz unbedeutend: Kurz zuvor hatte das Bundesgericht nämlich zwei – von rechtsnationaler Seite – vielkritisierte Entscheide in Sachen Einbürgerungsrecht gefällt. Am 9. Juli 2003 hatte das höchste Gericht sowohl die von der SVP der Stadt Zürich eingereichte Volksinitiative »Einbürgerungen vors Volk!« als auch die Praxis der Einwohnergemeinde Emmen in Sachen Bürgerrechtserteilung für rechtswidrig und damit ungültig erklärt.

Die Freiplatzaktion jedenfalls verwies im Rundbrief auf die beiden Urteile und stellte bezüglich ihrer eigenen Beschwerde fest, »die richterliche Unabhängigkeit gegenüber den politischen Entscheidungsträgern« sei bei ihrer Beschwerde erneut gefragt. Zwar fällte das Bundesgericht kurz darauf tatsächlich einen »vielbeachteten Grundsatzentscheid«, nur aus Sicht der Freiplatzaktion einen leider falschen: Das Bundesgericht lehnte die Beschwerde ab und begründete dies mit einer »objektivierte Untertauchensgefahr«. Von jener könne ausgegangen werden, wenn Asylsuchende ihre »grundlegenden verfahrensrechtlichen Mitwirkungspflichten« verletzt oder sich anderweitig »missbräuchlich« verhalten hätten. Da die Mitwirkungspflicht der Asylsuchenden im Asylverfahren sehr weit gefasst ist und die Migrationsämter dabei ein entsprechend grosses Ermessen haben, ist die »objektivierte Untertauchensgefahr« im Sinne des Bundesgerichtsentscheids rasch gegeben.

Diejenigen, die nicht direkt in die nun auch höchstgerichtlich abgeseignete Ausschaffungshaft genommen wurden, wenn sie um Nothilfe ersuchten, landeten im Kanton Zürich in der »Endstation Notunterkunft«, wie es die Freiplatzaktion im Rundbrief zum Jahresende 2004 in der Titelgeschichte ausdrückte. Mittels eines Augenscheins in der Notunterkunft Uster versuchte die Freiplatzaktion Öffentlichkeit herzustellen.

len, wie die Behörden die von den Kantonen gemäss Bundesverfassung zu garantierende Nothilfe konkret ausgestalteten. Um das Zentrum in Uster überhaupt besichtigen zu dürfen, musste sich die Freiplatzaktion mit dem Chef der kantonalen Asylfürsorge in Verbindung setzen, weil dort offenbar die Befürchtung herrschte, in den Medien »könnte der Eindruck entstehen, den abgewiesenen Asylbewerbern gehe es zu gut«, wie der entsprechende Rundbrief festhielt. Nicht ohne Sarkasmus hielt der Rundbriefautor dem entgegen: »Diese Befürchtung erwies sich spätestens nach der Besichtigung der Notunterkunft für unbegründet.« Die den Artikel illustrierende Fotografie aus dem Innern des direkt an der Autobahn in Uster gelegenen Zivilschutzbunkers zeigte und unterstrich damit die Vermutung, dass in der Notunterkunft durchaus prekäre Verhältnisse herrschten aufs Effektivste. Das einzig Positive, was der Augenschein der Unterkunftzutage brachte, war, dass sie – im Gegensatz zur bernischen Praxis am Jaunpass – nicht eingezäunt sei, »doch sind die Bewohner durch die vorgegebenen Essenszeiten gezwungen, sich zumindest zu diesen Zeiten in der Unterkunft aufzuhalten«. Länger als ein, zwei Monate halte es offenbar niemand aus. Danach verschwänden viele und würden »doch noch zu ›Sans Papiers‹«.

Als sich die geballten neuen Restriktionen, die mit dem Entlastungsprogramm 2003 eingeführt wurden, in der Praxis auszuwirken begannen, radikalisierte sich der Tonfall der Freiplatzaktion. Im Editorial des ersten Rundbriefes des Jahres 2005, fragte die Präsidentin angesichts weiterer sich in Vorbereitung befindlicher Gesetzesverschärfungen rhetorisch, ob »europäische Menschenrechtskommissare« das Land wohl bald »an noch geltende Rechtsnormen« erinnern müssten? Vor allem aber rief die Präsidentin der Freiplatzaktion ihre Leserinnen und Leser dazu auf, »dem politischen Winter Frühlingswärme entgegenzubringen, sprich Widerstand zu leisten, sich an friedlichen Kundgebungen für Menschenwürde und Menschenrechte zu beteiligen, sich durch Lesebriefe-Schreiben vernehmen zu lassen und sich in die politische Debatte einzubringen.« Zwanzig Jahren beharrlichen Einstehens für die

Rechte von Flüchtlingen standen die gleichen zwanzig Jahre der sich scheinbar unaufhaltsam drehenden Verschärfungsspirale gegenüber.

»Widerstand« – nur wie? Das bis anhin gültige Prinzip war klar: »Gezielte, wirksame Rechtshilfe für Personen, denen eine Rückkehr nicht zuzumuten ist, für ein Bleibe-Recht, das diesen Namen auch verdient und den Betroffenen menschenwürdige Zukunftsperspektiven offen lässt.« Die Frage aber, ob Rechtsarbeit angesichts der politischen Entwicklungen das richtige Mittel sei, sie stellte sich ebenso in der nächsten Dekade der Freiplatzgeschichte immer aufs Neue. Auch nach dem Fest zum 20-jährigen Bestehen, das im Juli 2005 im Zürcher Kreis 4 gefeiert wurde, war der eigentliche Knackpunkt: Wie sieht politische Intervention aus, wie kann sie gelingen, wenn das ›Alltagsgeschäft‹ des Beratens und Rekurrerens auf anhaltend grosse Nachfrage stösst? Allein die Organisation und Finanzierung der jährlich weit über tausend Beratungen war schliesslich ziemlich anspruchsvoll. Für ihren ordentlichen Betrieb brauchte und braucht die Freiplatzaktion im Durchschnitt etwa 140'000 Franken pro Jahr, um die Hauptposten Büromiete, die Löhne von 110-Stellenprozenten, den Rundbrief und Betriebsspesen zu decken.

III. Härte ohne Grenzen? Nothilfe, Härtefälle und Europa (2006–2015)

Neue Freundinnen! – SPAZ, Solinetz und Bleiberecht

Die Art und Weise, wie das ohnehin schon harte Regime für Asylsuchende und Papierlose in den Jahren 2003 und 2004 verschärft wurde, bescherte der Asyl- und Sans-Papier-Bewegung an der Basis neuen Zulauf. Die Freiplatzaktion änderte zu dieser Zeit zudem ihren Namen: In der täglichen Arbeit hatte das Ausländerrecht gegenüber dem Asylrecht an Bedeutung gewonnen, nicht zuletzt angesichts der staatlichen Anstrengungen, den Zugang zum ordentlichen Asylverfahren stetig zu erschweren. Um diesem Wandel Rechnung zu tragen, änderte die Freiplatzaktion ihren Namen und ihre Statuten. Seit November 2003 hiess sie nicht mehr Freiplatzaktion für Asylsuchende, sondern »Freiplatzaktion Zürich – Rechtshilfe Migration und Asyl« (FPA). Damit sollte nach aussen sichtbar werden, dass die FPA auch im Ausländerrecht kompetent ist, welches Anwesenheit, Niederlassung und Wegweisung von Menschen ohne Schweizer Pass regelt, die nicht (mehr) im Asylverfahren sind.

Im Zuge der Einführung des Nothilferegimes entwickelten sich in der Asylbewegung auch neue Initiativen: Eine ehemalige Freiwillige der Freiplatzaktion, die jahrelang tamilische Asylbewerberinnen und -bewerber beraten und rechtlich vertreten hatte, gründete 2005 zusammen mit Anderen die »Sans-Papiers Anlaufstelle Zürich« (SPAZ). Seither bietet die SPAZ Migrantinnen und Migranten sowie Flüchtlingen ohne gültigen Aufenthaltsstatus einen geschützten Raum, um sich zu informieren und falls möglich juristisch begleiten zu lassen. Nebst denjenigen ausländerrechtlichen Aspekten, die mögliche Wege zur Regularisierung betreffen, hat sich die SPAZ insbesondere auf Zugang zu medizinischer Versorgung sowie Schule und Ausbildung und auch arbeitsrechtliche

Belange spezialisiert. Diese Bereiche sind für Menschen, die gar nie im Asylverfahren waren bzw. früher oder später herausgefallen sind, von besonderer Wichtigkeit. Erstere, die sogenannten klassischen Sans-Papiers, sind die Hauptklientel der SPAZ. Beim Thema der Härtefall- und Wiedererwägungsgesuche für Leute ohne gültige Aufenthaltsbewilligung war und ist die Zusammenarbeit zwischen der SPAZ und der FPA seit jeher eng.

Während die in den Kantonen Waadt und Genf breit verankerten Asyl- und Sans-Papiers-Bewegungen zu Beginn der Amtszeit von Bundesrat Blocher durch starken politischen Widerstand und zivilen Ungehorsam Teil- und Etappensiege feierten, entstand mit dem von Leuten mit und ohne Schweizer Pass gegründeten »Solidaritätsnetz« auch in der Ostschweiz ein Projekt, das in der Region innert kurzer Zeit überraschend starken gesellschaftlichen Widerhall fand. In der Folge entstanden auch in anderen Deutschschweizer Kantonen Solidaritätsnetze, welche der dramatischen Verschlechterung der Situation im Asylwesen entgegenwirken wollten, die mit der Ausweitung der NEE und dem Sozialhilfestopp Einzug gehalten hatte. Lange bevor das »Solinetz Zürich« im September 2009 gegründet wurde, hielt ein Vorstandsprotokoll der FPA Mitte März 2005 fest, den Kirchen schein »es mit ihrem Engagement für die Unterstützung von Personen mit NEE ernst zu sein; jedenfalls sind sie diesbezüglich sehr aktiv«.

Im Herbst 2008 kulminierten diese Vorbereitungsarbeiten in einer Sitzung, an der verschiedene kirchliche Akteure unter dem Titel »Aktionsgruppe Kirche für Härtefälle« zusammenkamen, um nach dem St. Galler Vorbild eine »Basisbewegung aufzubauen, die sich für eine verbesserte Lebenssituation von abgewiesenen Asylsuchenden einsetzt«, wie die Freiplatzaktion berichtete. Daraufhin wurde die Runde für Interessierte und Asylbewegte geöffnet. Sie trug fortan den Namen Solidaritätsnetz Zürich (Solinetz) und erhielt finanzielle Starthilfe in der Höhe von mehreren zehntausend Franken vom Stadtverband der evangelisch-reformierten Kirchgemeinden.

Die Freiplatzaktion war seit Anbeginn am Solinetz und dessen Entstehung beteiligt, insbesondere über den Einsitz in der Koordinationsgruppe, die über die inhaltliche Ausrichtung mitbestimmte. Das Solinetz startete damit, Mittagstische und Deutschkurse, Gefängnisbesuche, Hilfe beim Schreiben von Gesuchen sowie bei der Wohnungs- und Arbeitssuche und Öffentlichkeitsarbeit zu organisieren. Die Freiplatzaktion berichtete im Rundbrief ausführlich über die Gründung des Solinetzes und fühlte sich, nicht zu Unrecht, »stark an die Ursprünge der Freiplatzaktion« erinnert; das neue Projekt vermöge hoffentlich die Lücke zu füllen, die durch den Wandel der Freiplatzaktion von einer Basisbewegung zu einer Rechtsberatungsstelle entstanden sei. Zudem ist das selbstverwaltete Bildungsprojekt »Autonome Schule Zürich« im Umfeld des Kollektivs »Bleiberecht für alle« entstanden, das vom Solinetz von Anfang an unterstützt wurde. Das Bleiberechts-Kollektiv hatte sich im Zusammenhang mit der Abstimmung über die Asyl- und Ausländerrechtsrevision im Herbst 2006 als lockeres Netzwerk mit Ablegern in der Romandie, Bern und Zürich gebildet.

Neue Verschärfungen – hohe Wellen

Der Entstehung des Solinetzes waren wesentliche rechtliche Änderungen vorausgegangen: Da war einerseits die europaweit viel beachtete, erneute Revision des Asyl- und Ausländerrechts im Jahr 2006 sowie andererseits die praktische Integration der Schweiz ins Schengen/Dublin-System im Dezember 2008. Für Ersteres war sowohl die damalige Praxis der Migrationsbehörden wichtig als auch der Amtsantritt Christoph Blochers als Polizei- und Justizminister Anfang 2004. Zunächst entstand auf Januar 2005 aus der Zusammenlegung des BFF mit dem Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung das Bundesamt für Migration (BFM). Das BFM vereinigt die Bereiche Asyl- und Ausländerrecht auf Bundesebene seither in einem Amt. Dieses gewährte

2005 trotz restriktiver Praxis 47% aller Asylsuchenden entweder politisches Asyl oder eine vorläufige Aufnahme. Es anerkannte, mit anderen Worten, knapp die Hälfte aller Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller in verschiedenen Formen als schutzbedürftig an.

Ferner waren die Asylgesuchszahlen seit 2002 (etwas über 25'000) am Sinken und betragen für die Jahre 2005 und 2006 je etwa 10'000. Vor dem Hintergrund sinkender Gesuchszahlen und der recht hohen Anerkennungsquote sei die »Stimmung, wonach das schweizerische Asylsystem immer mehr von »Papierlosen« und »Illegalen« »missbraucht« würde«, fast schon »surreal«, stelle aber die Basis dar, »auf welcher die blochersche Gesetzesrevision beruht«, kritisierte die FPA, als die Revisionspläne an die Öffentlichkeit drangen.

In Revision befanden sich sowohl das Asyl- als auch das Ausländergesetz. Wesentliche Änderungen waren: Nichteintreten auf Gesuche, für die nicht innert 48 Stunden ein Reisepass oder eine Identitätskarte vorliegt, Ausdehnung des Sozialhilfestopps von Menschen mit NEE auf neu alle abgewiesenen Asylsuchenden, Verlängerung der Ausschaffungshaft auf bis zu 18 Monate, Einführung einer »Durchsetzungshaft« sowie Einschränkungen beim Familiennachzug. Massive Kritik fand die Doppelrevision seitens der FPA und Anderer aber nicht nur wegen der geplanten Gesetzesänderungen, sondern auch dafür, was letztlich nicht ins Gesetz kommen sollte: »Trotz offensichtlicher Sinnwidrigkeit soll es keine humanitäre Aufnahme für langjährig in der Schweiz anwesende »vorläufig« Aufgenommene geben – ein entsprechender Vorschlag wurde zuletzt aus der Revisionsvorlage gekippt.«

Ähnliches galt für langjährig anwesende Sans-Papiers: Hier verschliesse sich die Schweiz »jeder sinnvollen Legalisierung« und sei einmal mehr »restriktiver als die meisten anderen europäischen Länder«. Die FPA legte in ihrer Argumentation zudem besonderen Wert auf die Widersprüchlichkeit, die dem Erfordernis der gültigen Reisepapiere anhaftet. Sie zitierte aus abschlägigen Asyldentscheiden des BFM, wo es hiess, dass es »unlogisch und realitätsfremd« sei, wenn »sich eine ver-

folgte Person eine neue Identitätskarte ausstellen lässt«. Die Erfahrung zeige ferner, dass bisher im Durchschnitt immer etwa ein Drittel aller vom BFM als politische Flüchtlinge Anerkannten keine gültigen Reisepapiere hatte.

Kritik an den beiden Vorlagen, gegen die eine breite Koalition das Referendum ergriff, kam diesmal längst nicht nur von linker Seite: Gegen das neue Asylgesetz formierte sich auch ein bürgerliches Komitee, und bekannte Staats- und Völkerrechtler widersprachen Justizminister Blochers Einschätzung, die Änderungen seien verfassungs- und völkerrechtlich unbedenklich. Das UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge wertete die Vorlage als Verletzung der Flüchtlingskonvention. Nach der Abstimmung, die im September 2006 deutlich zugunsten der Verschärfungen ausging, entstand, nicht zuletzt aus dem Kreis des bürgerlichen Nein-Komitees, die »Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht«, deren Unterstützungskomitee heute über 30 bekannte Persönlichkeiten aus Politik, Wissenschaft sowie Kirchen und Nichtregierungsorganisationen umfasst. Seit ihrer Gründung versucht die Beobachtungsstelle die Umsetzung, das heisst die konkreten Auswirkungen des heutigen Asyl- und Ausländerrechts auf die Situation der Betroffenen, anhand von Falldokumentationen zu erfassen, die wiederum in allgemeine Analysen und Berichte einfließen.

Hohe Wellen löste die Revision des Asyl- und Ausländergesetzes vom Herbst 2006 auch in den europäischen Medien sowie von Seiten der EU-Kommission aus: Roger Köppel, damaliger Chefredakteur der Tageszeitung »Die Welt«, bildete in der deutschen Presselandschaft eine Ausnahme, indem er die Vorlage als »alles in allem vernünftige und im europäischen Vergleich eher harmlose Revision« bezeichnete, die »seitens der Linken mit einer an Hysterie grenzenden Verteufelungskampagne bekämpft worden« sei. Im Kontrast dazu verortete beispielsweise die »Süddeutsche Zeitung« die Ursache für den Erfolg der »hartherzigen Gesetzesreform« in »einer Mischung aus Angstmacherei und der Beschwörung eines altbackenen Nationalbilds«, die wesentlich Jus-

tizminister Blocher zu verdanken sei. Sicherlich nicht unwesentlich für das breite Echo, das die Abstimmung in den europäischen Medien fand, war der Umstand, dass die Schweizer Stimmbevölkerung im Juni 2005 dem Beitritt zu den Abkommen von Schengen und Dublin im Rahmen der Bilateralen Verträge II zugestimmt hatte. Das wiederum hiess, dass die Schweiz auf absehbare Zeit stärker in das europäische Asyl- und Visumsystem integriert werden würde. Die EU-Kommission bemängelte jedenfalls im Nachgang zur Abstimmung öffentlich, dass einige der neuen Schweizer Regelungen mit dem Asylrecht der EU unvereinbar seien.

Zwischen das über die Schweiz hinaus viel beachtete Referendum und die praktische Umsetzung der Dublin-Verordnungen per 12. Dezember 2008 fiel allerdings noch ein weiterer asylpolitischer Einschnitt: Gewisse Teile der Doppelrevision waren per 1. Januar 2007, der Rest im Jahr darauf noch kaum in Kraft getreten, als Eveline Widmer-Schlumpf, die Nachfolgerin des per Ende 2007 abgewählten Christoph Blocher, kurz nach Amtsantritt bereits neue Änderungen des Asyl- und des Ausländergesetzes in die Wege leitete. Die NZZ am Sonntag zitierte am 5. Oktober 2008 aus dem entsprechenden, unveröffentlichten Entwurf der bundesrätlichen Botschaft: Diese bescheinige der vorangegangene Revision zwar, sie wirke sich in der Praxis »durchwegs positiv« aus, orte indes dennoch »offenkundige Probleme im Verfahrensbereich«. Letztere seien zu beheben, um »die Attraktivität der Schweiz als Zielland von Asylsuchenden zu senken«.

Der publik gemachte Entwurf sah vor, Desertion und Wehrdienstverweigerung als Asylgründe explizit auszuschliessen, die Möglichkeit abzuschaffen, auf Schweizer Botschaften ein Asylgesuch einzureichen, die Beweislast für Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs auf die Asylsuchenden zu überwälzen, exilpolitische Tätigkeiten von Asylsuchenden in der Schweiz mit einer Busse bestrafen zu können sowie ein einheitliches und rasches Verfahren für Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuche einzuführen. Den Kontext für diese Massnahmen bildeten gestiegene Gesuchszahlen aus den Ländern Eritrea, Sri Lanka, Somalia,

Irak und Nigeria sowie mehrere Grundsatzurteile der Asylrekurskommission bzw. von deren Nachfolgerin, dem Bundesverwaltungsgericht. So ging beispielweise die Anerkennung dessen, dass im Falle der rigiden Militärdiktatur in Eritrea Desertion von der Schweiz als Asylgrund zu akzeptieren sei, auf ein Urteil der Asylrekurskommission von 2005 zurück.

Für die aufgezählten Herkunftsländer galt, mit der Ausnahme von Nigeria, zudem, dass die Zahl vorläufiger Aufnahmen wegen der jeweiligen politischen und sozio-ökonomischen Bedingungen verhältnismässig hoch war, allerdings nicht bevor das Bundesverwaltungsgericht, gestützt auf menschenrechtliche Länderberichte, entsprechende Urteile gefällt hatte. Die FPA sprach deshalb davon, dass mit dieser Revision offenbar nebenbei »die Rechtsprechung über politische Wege ›korrigiert‹ werden« solle. Ebenfalls auf die Rechtsprechung zielte ferner die Ausschaffungsinitiative der SVP, die 2008 in die Vernehmlassung kam. Also war es keine Übertreibung, wenn die Präsidentin der Freiplatzaktion über das Jahr 2008 schrieb, es sei für die »asyl- und ausländerrechtliche Arbeit ein wiederum ereignisreiches Jahr« gewesen. Nebst all den umgesetzten oder aufgegleisten rechtlichen Änderungen nahmen – zum ersten Mal seit 2002 – auch die Asylgesuchszahlen wieder merklich zu. Angesichts des Anschlusses an das Dublin-System hoffte die politische Mehrheit in der Schweiz allerdings, dies würde sich ab 2009 wieder ändern, weil das Land nach Massgabe der Dublin-Regeln geografisch »günstig« liegt.

Ambivalentes Europa

Es wäre falsch, zu denken, die »europäische Dimension« sei in der schweizerischen Asyl- und Ausländerpolitik erst mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen zwischen der EU und der Schweiz oder dem Beitritt Letzterer zum Dublin-System wichtig geworden. Der Journalist und Jurist Beat Leuthardt publizierte 1994 ein Handbuch zur »Festung

Europa. Asyl, Drogen, »Organisierte Kriminalität«, in dem er die Gemeinsamkeiten, Parallelen und Beeinflussungen auf dem Gebiet der Asylpolitik und der polizeilichen Zusammenarbeit innerhalb Europas inklusive der Schweiz betonte. Dass der Schweiz gemäss Leuthardt in mancherlei Hinsicht die Ehre gebührt, europäische Vorreiterin gewesen zu sein, zum Beispiel bei der »erkennungsdienstlichen Behandlung« von Asylsuchenden, sei hier wenigstens am Rande vermerkt. Denn das Dublin-System basiert mit der Fingerabdruck-Datenbank »EURODAC« wesentlich auf einem polizeilichen Identifizierungsinstrument.

Einer der Hauptzwecke der europäischen Zusammenarbeit im Bereich des Asylwesens seit dem Dubliner Übereinkommen von 1990, das 1997 in Kraft trat, war es, zu verhindern, dass jemand in mehreren Mitgliedstaaten um Asyl ersuchen kann. Deshalb etablierten die Mitgliedstaaten eine Ordnung von Kriterien, die festlegt, welcher Staat für die Behandlung eines bestimmten Asylgesuchs verantwortlich ist. Während in Ausnahmefällen ausschlaggebend sein kann, für welches Land jemand eine Einreisebewilligung hat oder wo sich, im Fall minderjähriger Asylsuchender, Familienangehörige aufhalten, ist das mit Abstand wichtigste Kriterium dasjenige der Ersteinreise. Entscheidend ist also nicht, wo eine Person tatsächlich einen Asylantrag stellt oder stellen möchte, sondern, wo jemandem als Erstes Fingerabdrücke abgenommen werden. Für diesen Nachweis dient EURODAC. Was das in der Praxis zu jener Zeit bedeutete, brachte die FPA ein Jahr nach Inkrafttreten für die Schweiz wie folgt auf den Punkt: »Weil die Asylsuchenden in der Regel über die südeuropäischen Aussengrenzen nach Europa gelangen und dort meistens polizeilich registriert werden, sind folglich regelmässig die Mitgliedstaaten Griechenland, Italien, Malta und Spanien für die Durchführung von Asylverfahren zuständig.«

Für das Asylverfahren in der Schweiz bedeutete der Beitritt zum Dublin-System zunächst, dass das BFM bei allen Gesuchen, die nach dem 11. Dezember 2008 eingereicht wurden, »nun als allererstes prüft, ob es für die Behandlung überhaupt zuständig sein soll«. Für die

»(...) Nach ein paar Wochen musste ich das Empfangszentrum verlassen und fand mich in einem Durchgangszentrum wieder. Erst dort kam ich allmählich zur Ruhe. Ich wurde von den Mitarbeitern informiert, wie der Alltag ablaufen sollte und was für Rechte und Pflichten ich hatte. Endlich ein bisschen Klarheit. Doch diese Klarheit wurde bald einmal zu einem erdrückenden Bangen. Wie war das schon wieder mit Dublin? Einige der anderen Asylsuchenden klärten mich ein wenig auf. Fingerabdrücke in Italien? Dann wirst du früher oder später dorthin zurückkehren müssen. Du wirst wohl kaum in der Schweiz bleiben können. Was? Warum? Darauf hatten sie keine richtige Antwort. Aber als ich zum ersten Mal beobachtete, wie die Polizei im Morgengrauen auftauchte und zwei junge Männer mitnahm, begann ich zu verstehen. Die waren auch zuerst in Italien gewesen, sagten die anderen.

Seit diesem Tag bin ich auf der Hut. Ich schaue mich immer wieder um und versuche die Lage einzuschätzen. Die anfängliche Ruhe ist in Angst umgeschlagen. Muss ich zurück? Darf ich vielleicht bleiben? (...) Jede Abweichung vom normalen Alltag versetzt mich in Alarmbereitschaft. Manchmal wage ich es kaum, im Zentrum zu übernachten, weil ich das Morgengrauen so fürchte. Taucht die Polizei bald wieder auf?«

physische wie administrative Behandlung derjenigen, für die sich das BFM nicht für zuständig erachtete, wurde ein eigenes Dublin-Verfahren geschaffen. Mittels Abfrage bei EURODAC und einer Kurzbefragung, die sich im Wesentlichen um den Reiseweg dreht und die Asylgründe »bloss rudimentär« streift, wie die FPA nach einem Jahr Praxiserfahrung festhielt, eruiert das BFM die Zuständigkeit. In der Folge ersucht das BFM beim dafür für zuständig erachteten Dublin-Mitgliedstaat um Übernahme der oder des Betroffenen und fällt – ausser, das Gesuch wird vom fraglichen Staat explizit abgelehnt – einen Nichteintretensentscheid. Den NEE, und das empörte die Freiplatzaktion besonders, kommunizierte das BFM bis 2010 einzig dem zuständigen kantonalen Migrationsamt, das die Rückschaffung konkret zu veranlassen und durchzuführen hat, nicht aber der oder dem Asylsuchenden.

Bis das Bundesverwaltungsgericht im Februar 2010 der Praxis des sofortigen Vollzugs in einem Grundsatzurteil Einhalt gebot, lief der »skandalöse« dritte und letzte Schritt des Dublin-Verfahrens laut FPA wie folgt: »Seit der Entscheidfällung ist mindestens ein Monat vergangen und die asylsuchende Person befindet sich bereits in einer kantonalen Unterkunft. Konnte der Flug durch die kantonalen Behörden für eine gewisse Anzahl betroffener Personen gebucht werden, so instruiert das Migrationsamt die Polizei, die Betroffenen festzunehmen. In der Praxis bedeutet dies, dass die Polizei ein- oder mehrmals wöchentlich die kantonalen Durchgangszentren für Asylsuchende aufsucht, gezielt Personen festnimmt und sie abführt.«

Der aus Sicht des Rechtsschutzes entscheidende Aspekt daran war: »Erst in Haft wird den Betroffenen der Nichteintretensentscheid eröffnet – auch eine bereits vorgängig erfolgte Mandatsübernahme ändert daran nichts.« Mit der Eröffnung des Entscheids beginnt die fünf-tägige Rekursfrist zu laufen, nur war die Person dann schon in Haft und wurde entweder gleichentags oder in den Tagen darauf in das entsprechende europäische Land ausgeschafft. Das war in dieser Form möglich, »weil gemäss Asylgesetz bei Dublin-Verfahren einer Beschwerde keine

aufschiebende Wirkung zukommt. Damit wird den Betroffenen faktisch zugemutet, Beschwerden im Ausland zu verfassen und den Entscheid dort abzuwarten«, wie die FPA bemängelte.

Der Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts vom Februar 2010 zog eine neue Entscheideröffnungs- und Vollzugspraxis nach sich. Das Migrationsamt Zürich stellte den Betroffenen den NEE in der Folge mit eingeschriebenem Brief zu und wartete im Falle einer Beschwerde ab, ob das Bundesverwaltungsgericht per Zwischenverfügung die aufschiebende Wirkung gewährte oder nicht. Das war insbesondere für all diejenigen eine grosse Erleichterung, denen in Griechenland Fingerabdrücke abgenommen worden waren: Wegen der dortigen, unzumutbaren Asylbedingungen sistierte das Bundesverwaltungsgericht den Vollzug in sämtlichen Griechenlandfällen. Dieser Gerichtsentscheid ist insofern illustrativ, als wegen des Dublin-Systems die Bedeutung der Gerichte und ihres Zusammenspiels zwischen den Staaten sowie auf europäischer Ebene insgesamt zugenommen zu haben scheint. Darin liegt denn auch die Ambivalenz der europäischen Dimension: Denn nebst den (problematischen) Dublin-Regeln an sich wurden für die schweizerischen Behörden, Gerichte, Rechtsberatungsstellen und Anwaltskollektive plötzlich Entscheide deutlich wichtiger, die andernorts in Europa gefällt wurden, durch nationale Gerichte, besonders aber durch überstaatliche Gerichte wie den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) oder den EGMR in Strassburg.

Aus der (europäischen) Gerichtspraxis kamen in den letzten Jahren denn auch die einzigen migrationsrechtlich einigermaßen progressiven Impulse, die sich auf die Praxis merklich auswirkten. Das Urteil des EGMR vom 21. Januar 2011, in dem das Gericht in einem Verfahren gegen Belgien jegliche Rückführungen nach Griechenland untersagte, weil die Situation dort unmenschlich und erniedrigend sei, bewirkte beim BFM beispielsweise ein Umdenken, wie die FPA anhand ihrer eigenen Verfahren erkannte: »In den letzten beiden Jahren reichten wir über 20 Beschwerden gegen die Wegweisung von Asylsuchenden nach Grie-

chenland beim Bundesverwaltungsgericht ein. Und seit der Praxisänderung [des EGMR] hat das BFM im Rahmen der Vernehmlassung schon in fast allen Fällen seinen Entscheid in Wiedererwägung gezogen und den Betroffenen ein nationales Asylverfahren eröffnet!« Auch der EuGH war 2011 zum Schluss gekommen, Dublin-Rückführungen seien nur dann rechtmässig, wenn die Unionsgrundrechte der Asylsuchenden im fraglichen Mitgliedstaat geschützt sind, was er für Griechenland ebenfalls verneinte.

Es wäre aber falsch, zu denken, die Gerichte entschieden stets konsequent und mutig gegen das Dublin-System. Im Jahr 2013 entschied der EGMR, in Italien lägen keine systemischen Mängel im Asylwesen vor, obwohl das Gericht Berichte des UN-Hochkommissariats für Flüchtlinge und des Menschenrechtskommissars des Europarats sowie zahlreicher NGOs, die ein bedenkliches Bild der dortigen Zustände zeichnen, durchaus zur Kenntnis nahm und zitierte. Die Freiplatzaktion widmete dem Urteil einen ausführlichen Artikel und kam zum Schluss, das Gericht benutze eine falsche Methodik: »Im Falle der Wegweisung einer jungen, zweifachen Mutter nach Italien beurteilte der Gerichtshof ihre vergangenen Erlebnisse. Weil die Frau bei ihrem Erstantkommen in Italien eine Unterkunft hatte und gepflegt wurde, erachtete der Gerichtshof eine zukünftige Rückführung nach Italien als unbedenklich. Dies, obwohl gerade Dublin-Rückkehrer keinen Anspruch mehr auf eine Unterkunft haben.«

Die vom Urteil betroffene Frau war ursprünglich darum in einen anderen Dublin-Staat gereist, weil sie in Italien nach sechs Monaten in einer staatlichen Unterkunft aufgefordert worden war, Platz für Neuankömmlinge zu machen. Der EGMR stelle einerseits darauf ab, wie es den beschwerdeführenden Asylsuchenden bei ihrem ersten Aufenthalt ergangen ist, und andererseits darauf, ob das Asylsystem in einem bestimmten Dublin-Staat »auf dem Papier gut durchdacht und organisiert« sei. Stattdessen, argumentierte die FPA, müsste die vom Gericht zu klärende Frage lauten, wie wahrscheinlich es ist, »dass einem Asyl-

suchenden nach seiner Rückführung die nötige Unterstützung zuteil wird«. Der Artikel schloss mit der Feststellung, dass das besprochene EGMR-Urteil eine unmenschliche Praxis stütze, an der sich das Bundesverwaltungsgericht orientiere. Erst jüngst, im November 2014, änderte der EGMR seine Einschätzung Italiens in einem Urteil »Tarakhel« gegen die Schweiz bis zu einem gewissen Grad: Nun sprach der Gerichtshof von »systemic deficiencies in the reception arrangements for asylum seekers in Italy«. Er leitete daraus zwar kein generelles menschenrechtliches Verbot ab, Asylsuchende nach Italien zu überstellen, folgte aber der Argumentation der von einer Westschweizer Rechtsberatungsstelle vertretenen Familie, die von der Schweiz verlangte, von Italien individuelle Garantien für die familien- und altersgerechte Unterbringung einzuholen.

Nebst diesen asylrechtlichen Beispielen zeigt sich aber auch, gerade am Beispiel der Schweiz, die wachsende ausländerrechtliche Bedeutung insbesondere des Artikels 8 der EMRK, der die Achtung des Privat- und Familienlebens garantiert: Seit dem Jahr 2000 war der EGMR deutlich vermehrt mit Klagen gegen die Schweiz befasst, die Art. 8 EMRK betrafen und sich oftmals um das Anwesenheitsrecht in der Schweiz drehten. Wiederholt verurteilte der EGMR die Schweiz in diesem Zusammenhang wegen Missachtung des Rechts auf Privat- und Familienleben. Es sind unter anderem diese Entscheide des EGMR, die den aktuellen Bestrebungen der SVP zugrunde liegen, die EMRK zu kündigen, was Toni Brunner den Bundesrat im Mai 2013 per Interpellation zu prüfen aufforderte. Im Sommer desselben Jahres lancierte die Partei zudem eine Volksinitiative, die unter dem Titel »Landesrecht vor Völkerrecht« darauf abzielt, die Schweizer Rechtsordnung weitestgehend gegen menschenrechtliche Entscheide und Kritik internationaler Gerichte und Körperschaften zu immunisieren, »nötigenfalls durch Kündigung der betreffenden völkerrechtlichen Verträge«, wie es der mittlerweile zu »Schweizer Recht statt fremde Richter« bzw. »Selbstbestimmungsinitiative« umbenannte Vorschlag zur Verfassungsänderung formuliert.

Die Feststellung, dass Gerichte im Asyl- und Ausländerrecht in den letzten 30 Jahren ganz allgemein an Bedeutung gewonnen haben, scheint nicht von der Hand zu weisen. In allerjüngster Zeit waren es indes nicht Gerichte, die dem Dublin-System am härtesten zuge- setzt haben, sondern nationale Regierungen und die EU-Kommission. Die SVP-Kampagne gegen »das Völkerrecht« und das Vorgehen gewis- ser Dublin-Mitgliedstaaten beweisen aktuell, je auf ihrem Gebiet, dass es nicht unbedingt die Justiz, sondern andere Akteure sind, die grosse Veränderungen im verfassungsrechtlichen Gefüge eines Staats oder im europäischen Asylsystem herbeiführen oder behindern können.

Bezüglich des Dublin-Systems jedenfalls ist bemerkenswert, dass seit Frühsommer 2015 verschiedene Mitgliedstaaten, die das System bis anhin gestützt haben – allen voran Ungarn, Österreich und Frankreich –, unilaterale Massnahmen getroffen und kommuniziert haben, die Schengen/Dublin widersprechen. Weiter ist seit dem gros- sen Schiffsunfall vom 19. April 2015, bei dem nach Medienberichten ungefähr 800 Menschen bei der Überfahrt von der libyschen Küste nach Europa ertranken, innerhalb der EU eine neue politische Dynamik ange- brochen. Es ist noch offen, wie sich diese Ereignisse und Veränderun- gen auf das europäische Asylsystem mittelfristig auswirken werden. Die Bestrebungen, zwischen den Dublin-Mitgliedstaaten einen Ver- teilschlüssel anhand von Indikatoren wie Bevölkerungszahl und Pro-Kopf-Einkommen zu etablieren, bedeuten jedenfalls eine ein- schneidende Änderung gegenüber dem bisherigen Ansatz.

Das »schlummernde politische Mandat« der FPA

Im Dezember 2008 trat nicht nur schweizweit die Dublin-Verordnung in Kraft: In Zürich besetzten kurz vor Weihnachten rund 150 Sans-Papiers zusammen mit Aktivistinnen und Aktivisten des Kollektivs »Bleiberecht für alle« die mitten in der Stadt gelegene Predigerkirche. Die Besetze-

rinnen und Besetzer kritisierten hauptsächlich die besondere Härte, die der Kanton Zürich in Sachen Regularisierung von Menschen ohne Auf- enthaltsbewilligung durch Härtefallgesuche an den Tag legte. »In allen anderen Kantonen hätte der Grossteil von uns längst ein Bleiberecht erhalten!«, hiess es in der Erklärung zuhanden der Öffentlichkeit.

Tatsächlich war der Kanton Zürich, laut Recherchen der SFH so- wie der WOZ, wie bereits während der frühen Nullerjahre bei der Um- wandlung vorläufiger Aufnahmen in reguläre Aufenthaltsbewilligungen (F zu B), auch bei den Gesuchen von langjährig anwesenden, abgewie- senen Asylbewerberinnen und -bewerbern am zurückhaltendsten. Per 1. Januar 2007 war eine Gesetzesänderung in Kraft getreten, die es den Kantonen seither erlaubte, beim Bund auch eine Aufenthaltsbewilligung für Menschen zu beantragen, deren Asylgesuch rechtskräftig abgewie- sen worden war. Bis Ende Oktober 2007 hatte das Zürcher Migrationsamt nur vier der seit Anfang des Jahres eingereichten Gesuche von Menschen ohne gültiges Aufenthaltsrecht nach Bern an das BFM zur abschliessen- den Genehmigung weitergeleitet. Über die genaue Gesamtzahl herrschte Unklarheit, nicht zuletzt weil der damalige Chef des Migrationsamts in der Kommunikation (bewusst) die verschiedenen Härtefall-Konstel- lationen vermischte, also auch diejenigen Härtefallgesuche nannte, die von Menschen mit vorläufiger Aufnahme eingereicht wurden. Insbeson- dere diejenigen ohne gültiges Aufenthaltsrecht wurden in Zürich lange davon abgehalten, überhaupt ein Härtefallgesuch zu stellen, weil das Migrationsamt zwingend vorschrieb, dass bereits zu Beginn des Verfah- rens ein gültiger Reisepass vorgelegt werden musste. Wegen des akuten Ausschaffungsrisikos, das diese Regelung bedeutete, war das Stellen eines Härtefallgesuchs im Kanton Zürich lange allein deswegen für die meisten Betroffenen kaum eine valable Option.

Die rigide Zürcher Praxis wurde für eine wachsende Zahl von Be- troffenen zu einem Problem, denn: Das 2004 installierte, harte Nothilfe- regime hatte nicht dazu geführt, dass die davon Betroffenen die Schweiz deswegen in grosser Zahl »freiwillig« verliessen. Daran hatte auch die

tions Zürich« bei der Beurteilung von Härtefallgesuchen zu erwirken. Auch hierfür arbeitete sie zusammen mit ihr nahestehenden Organisationen und Gruppierungen, namentlich Bleiberecht für alle, dem FiZ, der SPAZ, Solidarité sans frontières und SOS Rassismus Deutschschweiz. Anlässlich der nationalen »MigrantInnenwoche« im Herbst desselben Jahres veranstaltete die FPA zudem ein Podium zum Thema Härtefallpraxis. Eine NZZ-Journalistin, die das Podium besucht hatte, schrieb in der Folge einen ganzseitigen, kritischen Artikel inklusive Kommentar über das Zürcher Migrationsamt: Darin wurde die Kritik, die es von Seiten der asyl- und ausländerrechtlichen Anwaltsbüros sowie der Freiplatzaktion und der Asylbewegung an dessen Leitung und Kurs schon länger gab, zusammengetragen und als berechtigt gewürdigt. So fand sich das Migrationsamt als intransparente, fachlich überforderte »Dunkelkammer« charakterisiert, was einigen Wirbel verursachte. Kurz nach dem Erscheinen dieses Artikels doppelte das Petitionskomitee nach: In einer Pause der Kantonsratssitzung vom 10. November 2008 übergab die Präsidentin der FPA Regierungsrat Hollenstein im Beisein verschiedener Medien die Petition mitsamt den 3'400 gesammelten Unterschriften.

In der Summe setzten die kritische Berichterstattung, die Petition und die Besetzung der Predigerkirche die Zürcher Kantonsregierung unter genügend politischen Druck, sie zum Handeln zu bewegen: Einerseits erklärte Hollenstein an einer Pressekonferenz Anfang Januar 2009, die bisher abgelehnten Härtefallgesuche könnten nochmals zur Neubeurteilung eingereicht werden. Andererseits kündigte der Sicherheitsdirektor an, in Kürze Pläne für eine »Härtefallkommission« zu präsentieren. Auch änderte das Migrationsamt in dieser Zeit seine Praxis, Härtefallgesuche nur dann überhaupt zu prüfen, wenn zu Beginn des Verfahrens ein Reisepass vorgelegt wurde. Von nun an sollte es möglich sein, den Reisepass erst einzureichen, falls die Prüfung des Gesuchs positiv ausfällt. Der kulantere Kurs des Migrationsamts war indes direktes Resultat des Drucks von aussen: Die Besetzung der Predigerkirche hatte Anfang Februar 2009 im Kantonsrat eine dringliche Anfrage

zur »Situation der Sans-Papiers im Kanton Zürich« ausgelöst, die unter anderem das Reisepassfordernis problematisierte. Der Regierungsratsbeschluss auf die von je einer SP-, einer EVP- und einer grünen Parlamentarierin gestellte Anfrage hielt fest, dass das Migrationsamt von seiner alten Praxis Abstand nimmt und Gesuche auch dann behandelt, wenn (noch) kein Reisepass vorliegt.

Noch bevor die angekündigte Härtefallkommission einige Monate darauf tatsächlich geschaffen wurde, bildete sich aus dem Umfeld des Bleiberechts-Kollektivs eine Härtefall-Aktionsgruppe, die sich zum Ziel setzte, in Anschluss an Hollensteins Einladung »so viele Gesuche wie möglich, so gut wie möglich« auszuarbeiten, um das Migrationsamt unter Zugzwang zu setzen und dessen Argument, die Anzahl Härtefallgesuche sei ohnehin tief, zu entkräften. Die Härtefall-Aktionsgruppe bestand aus zwischen 40 und 50 Freiwilligen und sollte vor allem auch die Freiplatzaktion und die Beratungsstelle an der Bertastrasse ZBA entlasten. Für die fachliche Anleitung, die Finanzierung der Spesen sowie bezüglich der räumlichen und technischen Infrastruktur unterstützen die FPA, die ZBA, das Solinetz und die SPAZ die Aktionsgruppe in verschiedenster Hinsicht. Die Zeit schien günstig, denn die Freiplatzaktion hatte aus ihrer eigenen Erfahrung festgestellt, dass das Migrationsamt Zürich seit Ende 2008 insgesamt merklich liberaler geworden war, sodass sie in kurzer Zeit fünf Härtefallgesuche mit positivem Ausgang erwirken konnte.

Also konnte es eigentlich nur noch besser werden, nahm auf Anfang September 2009 doch die Härtefallkommission ihre Arbeit auf. Ab diesem Datum musste das Migrationsamt bei Härtefallgesuchen von abgewiesenen Asylsuchenden sowie von Sans-Papiers seinen Entscheid sowie die dazugehörigen Akten der Kommission zur eigenen Beurteilung unterbreiten. Für den Fall, dass sich die Einschätzung der Kommission von derjenigen des Amtes unterscheidet, sollte künftig das für die Sicherheitsdirektion zuständige Mitglied der Kantonsregierung den Stichentscheid fällen. Insbesondere weil die Verordnung vorsah, dass



»81 abgewiesene Asylsuchende haben im Kanton Zürich 2010 ein ›Härtefall‹-Gesuch eingereicht. Alle 81 leben seit fünf Jahren oder mehr hier, darunter sind viele kranke Personen oder solche mit Kindern. Nur 17 dürfen endgültig bleiben. Die Freiplatzaktion unterstützt alle asylsuchenden Menschen. Auch wenn es hart auf hart geht.«

Quelle: Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich.

Bild: A. flüchtete 2006 aus Burundi in die Schweiz, ist heute Mutter einer Tochter und im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung (Fotografie von Tarek Fashi - www.tarek.ch).



»Rund 23'000 Menschen leben mit einer provisorischen Bewilligung in der Schweiz. Die meisten dieser ›vorläufig aufgenommenen‹ AusländerInnen dürfen für immer hier bleiben. Dennoch erhalten 2 von 3 wegen ihres unsicheren rechtlichen Status keine Arbeit. Und zwar dauerhaft.«

Quelle: Bundesamt für Migration, Asylstatistik 2010.

Bild: J. flüchtete 2001 aus Afghanistan in die Schweiz, wurde vorläufig aufgenommen und ist heute im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung (Fotografie von Tarek Fashi - www.tarek.ch).



»Jährlich suchen rund 15'000 Menschen Asyl in der Schweiz. Mindestens 3 von 5 Asylsuchenden sind durch Gewalt oder Krieg traumatisiert. Viele erhalten kein Asyl, weil sie ihre Fluchtgründe nicht »widerspruchsfrei« nachweisen können. Dass Traumatisierte dazu oft gar nicht in der Lage sind, beweisen Studien. Ohne Widerspruch.«

Quelle: Bundesamt für Migration: Asylstatistik; Müller et al. Mental health of failed asylum seekers (...).

Bild: P. flüchtete 2002 aus Tibet in die Schweiz und wurde als Flüchtling anerkannt (Fotografie von Tarek Fashi - www.tarek.ch).



»Bis 1979 genügte 1 einziger Gesetzesartikel, um Tausenden von Verfolgten in der Schweiz Asyl zu gewähren. Heute ist das Asylgesetz auf 144 Artikel angewachsen. Darunter mehr Artikel, um auf ein Gesuch nicht einzutreten, als in jedem anderen Rechtsgebiet. Dies verhindert vor allem eines: Grosszügigkeit gegenüber schutzbedürftigen Menschen.«

Quelle: Asylgesetz; Kälin, Walter. Handbuch zum Asylverfahren, Bern 2010 (Vorwort). Das Asylgesetz kennt 13 Nichteintretensgründe: ein Rekord im Schweizer Rechtswesen.

Bild: K. flüchtete 1991 aus Sri Lanka in die Schweiz und ist heute Schweizer Bürger (Fotografie von Tarek Fashi - www.tarek.ch).

der Kommission »Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Fachstelle für Integrationsfragen, der Kirchen sowie von Hilfswerken und Gemeinden angehören«, freute sich die Freiplatzaktion über die massgeblich aus ihrer Petition hervorgegangene Neuerung. Allerdings gab sie zu bedenken, dass die Praxis erst werden zeigen müssen, wie sehr die Härtefallkommission willens und in der Lage ist, den Kurs des Migrationsamtes zu korrigieren.

Die ersten Empfehlungen der neuen Kommission fielen »nun allerdings nicht in der erhofften Weise, sondern sogar sehr ernüchternd aus«, bilanzierte die Freiplatzaktion im Jahresrückblick 2009 die ersten Erfahrungen mit der von ihr miterstrittenen Härtefallkommission. Das hatte auch damit zu tun, dass das Bundesverwaltungsgericht am 3. September 2009, also quasi als Begrüssungsgeschenk für die Zürcher Härtefallkommission, einen sehr restriktiven Leitentscheid dazu fällte, wie die Kriterien zur Prüfung eines Härtefallgesuchs zu beurteilen seien. Der fragliche Bundesverwaltungsgerichtsentscheid betraf zwar einen Fall aus dem Kanton Bern, beeinflusste aber in der Folge spürbar die Arbeit der Zürcher Härtefallkommission. Dennoch ging die Arbeit in der Härtefall-Aktionsgruppe bis Ende 2011 weiter. Aus deren Arbeit resultierten einige Dutzend Gesuche. Zusammen mit denjenigen, die die Freiplatzaktion in der fraglichen Zeit in eigenem Namen erarbeitete, ergibt sich eine Zahl von etwas über 60 Eingaben an das Migrationsamt und die Härtefallkommission. Letztere hiess knapp ein Drittel davon gut, in 13 Fällen resultierte letztlich die ersehnte Aufenthaltsbewilligung.

Ein neues Gewand – und ein neuer Auftrag?

Nebst der Briefaktion an die Zürcher Gemeinden und dem intensiven Engagement in der Härtefallthematik schickte sich die Freiplatzaktion in den späten Nullerjahren auch an, sich ein »neues Gewand« zu geben. Eine ehrenamtliche Projektgruppe, die sich aus einem Grafiker, einem

Journalisten, einem Kommunikationsexperten sowie einem Fotografen zusammensetzte, schenkte der FPA einen neuen Auftritt. Die Webseite, das Logo, die Vereinszeitschrift »Rundbrief«: Alles wurde von Grund auf überarbeitet. Zum Jahreswechsel 2011/12 rundete eine Plakat- und Postkartenkampagne in der Stadt Zürich das Projekt Neuauftritt ab. Die entsprechende Fotokampagne thematisierte die Härtefallpraxis des Kantons Zürich, die schwierige Situation der vielen vorläufig Aufgenommenen in der Schweiz, den Zusammenhang von Flucht und Trauma mit der Schwierigkeit, Fluchtgründe, wie von den Behörden gefordert, »widerspruchsfrei« nachzuweisen, sowie auf den Umstand, dass es im Asylrecht mittlerweile mehr Artikel gibt, »um auf ein Gesuch nicht einzutreten, als in jedem anderen Rechtsgebiet«.

Eines der treibenden Motive hinter der Auffrischung des Auftritts nach aussen war, dass die Freiplatzaktion (wieder) vermehrt Öffentlichkeitsarbeit machen sollte, die auch wahrgenommen wird. Deshalb setzte sich der Vorstand zum Ziel, ab 2012 jedes Jahr mindestens zwei öffentliche Veranstaltungen zu migrationspolitischen Themen durchzuführen, bei denen die Freiplatzaktion ihre Expertise und Erfahrung aus der Rechtsberatung einbringen und für ein interessiertes Publikum zugänglich machen kann. Entsprechend hat die Freiplatzaktion in den letzten Jahren jeweils am 1.-Mai-Fest und im Herbst einen Diskussionsanlass organisiert. Während diese Podien und Gesprächsrunden erfreulich viel Publikum anzogen, blieb die Absicht, sich eigenständig auch in mediale Debatten einzubringen, hingegen hinter den gesteckten Zielen zurück. Das dürfte dem Umstand geschuldet sein, dass es angesichts der kontinuierlich (zu) hohen Arbeitsbelastung im Tagesgeschäft des Beratens nicht möglich war, im Büro mehr Stellenprozent für Medienarbeit einzusetzen, als für das Schreiben und Redigieren des Rundbriefs oder die Pflege der Website sowieso nötig sind.

Auf das »neue Gewand« folgte zeitnah die Frage, ob die Freiplatzaktion künftig auch in »neuem Auftrag« tätig sein sollte: Die vorläufig letzte der fast unzähligen Asylgesetzrevisionen, die das Wirken der

Freiplatzaktion seit 1985 geprägt haben, ermächtigte den Bundesrat, per Verordnung versuchsweise ein neues Asylverfahren zu testen, das mittels neuer Verfahrensabläufe deutlich schneller funktioniert (bzw. funktionieren sollte). Nebst der definitiven Abschaffung der Möglichkeit, auf Schweizer Botschaften ein Asylgesuch zu stellen, war die Einführung eines »Testverfahrenszentrums« des Bundes Herzstück des umfassenden Pakets an Änderungen. Die Abschaffung des Botschaftsverfahrens sowie die Ermächtigung des Bundesrats, per Verordnung ein Asylverfahren zu testen, das vom bisherigen Asylrecht abweicht, gehörten denn auch zum sogenannten »Entwurf 3« der Revision, der vom Parlament am 28. September 2012 für dringlich erklärt wurde. Das hiess abermals, dass die dringlichen Änderungen dem von linker und grüner Seite sowie von der Asylbewegung ergriffenen Referendum vorgingen und unmittelbar in Kraft traten.

Bevor das Botschaftsverfahren abgeschafft wurde, hatte es die Arbeit der Freiplatzaktion während knapp zwei Jahren noch wesentlich geprägt: Von 2011 bis zu den dringlichen Änderungen vom September 2012 reichte sie im Rahmen ihrer sehr arbeitsintensiven Aktion »FPA im Ausland« etwa 350 Botschaftsgesuche ein, grösstenteils für eritreische Klientinnen und Klienten, die Familienangehörige hatten, die nach der Flucht aus Eritrea in prekären Verhältnissen in Flüchtlingslagern oder Städten vor allem in den Nachbarstaaten Sudan oder Äthiopien feststeckten. Bis Frühjahr 2012 erzielte die Freiplatzaktion auf diesem Weg regelmässig positive Entscheide, sei es direkt beim BFM oder via Umweg ans Bundesverwaltungsgericht. Positive Entscheide, die auch danach, aber nur noch vereinzelt eintrafen, bedeuteten, dass die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller nach einer Befragung auf der Schweizer Vertretung in Khartoum oder Addis Abeba, oder nachdem sie in einem brieflichen Fragebogen detailliert Auskunft gegeben hatten, eine Einreisebewilligung für die Schweiz erhielten, um hier das Asylverfahren abzuschliessen.

Die Dimensionen der Aktion »FPA im Ausland« erschliessen sich

aus der kommentierten Beratungsstatistik zum Jahr 2012: »Zu Spitzenzeiten führten wir an den Montagen gegen 50 Beratungen, durchgehend von morgens bis abends durch. Rund 40 Prozent unserer Beratungen thematisierten im Jahr 2012 Asylgesuche aus dem Ausland.« Zum Hintergrund des »regelrechten Exodus« aus Eritrea verwies die kommentierte Statistik auf die »höchst prekäre menschenrechtliche Lage« im Land. In den Büros an der Langstrasse 64 zeigte sich dies darin, dass in den fraglichen zwei Jahren gut die Hälfte aller Beratungen Menschen aus Eritrea zugute kam.

Im Gegensatz zu vielen Medien und den Parteien des bürgerlichen und rechten Spektrums grämte sich die FPA nicht wegen des verhältnismässig hohen Anteils von Eritreerinnen und Eritreern: Nachdem das Referendum gegen die Revisionen im Asyl- und Ausländergesetz gescheitert war, war die grosse Frage, die sich für die Freiplatzaktion im Sommer 2013 stellte, ob sie sich an der ins Verfahren integrierten Rechtsvertretung beteiligen wollte, die der Bund im Testzentrum im Zürcher Kreis 5 vorsah. Die SFH hatte sich auf den entsprechenden Auftrag beworben und das Mandat vom Bund zugesprochen bekommen. Die SFH führte daraufhin Gespräche mit verschiedenen bestehenden Rechtsberatungsstellen, um mögliche Kooperationen zur Erfüllung des Mandats des Bundes abzuklären. Der Bedenken waren viele – aber eben auch der Chancen. Wie stand es um die Unabhängigkeit der FPA gegenüber der SFH und vor allem gegenüber dem Bund als Auftraggeber und »Zahlmeister«? Wie genau würden die Kompetenzen und Rechte der Rechtsvertretung im Testverfahren aussehen? Wie war die Chance, von Anfang an Einsicht und gewisse Mitgestaltungsmöglichkeiten zu haben, falls die FPA sich am Testverfahren beteiligte, gegenüber den Risiken der »Integration« zu gewichten? Vorstand und Büro der Freiplatzaktion führten über diese Fragen und weitere mehr eine vertiefte und kontroverse Diskussion. Schliesslich fiel der Entscheid, sich nicht zu beteiligen und das neue Testverfahren, das räumlich quasi vor der eigenen Haustür zu stehen kommen sollte, als kritische externe Beobachterin zu begleiten.

Angesichts dieses Entscheids feiert die Freiplatzaktion an ihrem 30. Geburtstag insbesondere ihre weiterhin bestehende politische, organisatorische und finanzielle Unabhängigkeit gegenüber dem Staat. Ohne damit ein Urteil über Sinn und Unsinn des Testverfahrensentscheids der Freiplatzaktion zu implizieren, lässt sich aus historischer Perspektive sagen, dass die Beteiligung am Testverfahren des Bundes die wohl ultimative Krönung der Entwicklung von einer Basisbewegung hin zu einer professionellen Rechtsberatungsstelle bedeutet hätte. Nun hingegen weisen die Zeichen, zumindest diejenigen, die der nachfolgende Ausblick sendet, in die praktisch entgegengesetzte Richtung: »Die Expertise wieder in Bewegung bringen!« von Liliane Blum und Samuel Häberli, dem aktuellen Rechtsberatungsteam der Freiplatzaktion, sieht die Zukunft der FPA jedenfalls lieber an der Seite eines zivilgesellschaftlichen Projekts im Dienste einer progressiven Wende der schweizerischen Migrationspolitik als in Büros, die im gleichen Gebäude liegen sowie gleich ausgestattet und möbliert sind wie diejenigen der Kolleginnen und Kollegen, die berufsmässig Asyl- und Wegweisungsentscheide schreiben.

Ausgewählte Literatur:

Lanz, Anni/Züfle, Manfred: Die Fremdmacher. Widerstand gegen die Schweizerische Asyl- und Migrationspolitik. Zum Jubiläum von Solidarité sans frontières, Zürich 2006.

Mahnig, Hans (Hg.): Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948, Zürich 2005.

Leuthard, Beat: Festung Europa. Asyl, Drogen, »Organisierte Kriminalität«. Die »Innere Sicherheit« der 80er und 90er Jahre und ihre Feindbilder. Ein Handbuch, Zürich 1994.

Die Expertise wieder in Bewegung bringen!

*Ein Ausblick von Liliane Blum und Samuel Häberli**

Wenn wir am Montagmorgen kurz vor neun Uhr die Eingangstüre zur Langstrasse 64 öffnen, können wir anhand des Geräuschpegels im Treppenhaus bereits einschätzen, ob ein langer Beratungstag bevorsteht. Seit vielen Jahren suchen uns jeden Montag zwischen 25 und 35 Menschen für eine kostenlose Beratung im Asyl- oder Ausländerrecht auf. Hinzu kommen zahlreiche Anfragen über Telefon und E-Mail. Die Menschen, denen wir begegnen, haben vom Staatssekretariat für Migration einen negativen Entscheid erhalten, werden vom Migrationsamt Zürich zu einer Stellungnahme betreffend Nichtverlängerung der Bewilligung aufgefordert, haben Fragen zum Asylverfahren, Familiennachzug, Dublin-Verfahren usw. Die Fragen sind vielfältig und verlangen zumeist rasches Handeln. Wir eilen sozusagen von einer »Feuerwehrrübung« zur anderen, geben dabei vollen Einsatz und sind am Ende der Woche meist ausser Atem. Mit allen Mitteln versuchen wir, den Spielraum, den die Gesetze hergeben, für unsere Klienten und Klientinnen zu nutzen. Regelmässig erzielen wir dabei auch Erfolge und erzwingen in der Praxis der Behörden Kurskorrekturen von kleinerem oder grösserem Ausmass. Und auch dort, wo wir letztlich juristisch nichts Greifbares herausholen, haben wir Menschen mit ihren jeweiligen Problemen ernst genommen und ihnen zumindest zugehört.

Nur: Die Rechte von Asyl suchenden und migrierenden Menschen werden kontinuierlich abgebaut und die Gesetze verschärft – inzwischen in beinahe jährlichem Takt. Dieser Spielraum also, in dem wir uns mit unserer Rechtsarbeit bewegen, wird immer kleiner. Wir erinnern uns deutlich, wie im Herbst 2006 die damalige, langjährige Präsidentin der Freiplatzaktion Zürich sagte: »Eigentlich müssten wir jetzt das Büro der Freiplatz schliessen!« Der stimmberechtigte Teil der Bevölke-

rung in der Schweiz hatte soeben eine umfassende Asyl- und Ausländergesetzrevision abgesehen, die weitere drastische Verschärfungen brachte. Was sie damit meinte: Indem die Freiplatzaktion verschärftes Recht abermals anwendet, spielt sie das Spiel mit, lässt sich – wenn auch widerwillig – auf die Verschärfungen ein. Sie ist dadurch Teil eines Systems geworden, das nicht (mehr) zu verantworten ist. Die Mahnung wirkte überzeugend, doch am nächsten Montag, als wir Menschen mit handfesten rechtlichen Problemen gegenüberstanden, verhallte deren Wirkung bereits und die Freiplatzaktion ging wieder, um es mit Kijan Espahangizi zu sagen, zur »Integrationsdienstleistung« über.

Dieses Dilemma beschäftigt die Freiplatzaktion Zürich aber eigentlich seit ihrer Gründungszeit. Seit 1985 kritisieren wir unmenschliches Asyl- und Ausländerrecht, gleichzeitig wenden wir es an, mobilisieren die Restbestände an Schutz- und Verfahrensrechten und appellieren an Grund- und Menschenrechte. Egal, wie widrig und engherzig der juristische Rahmen bereits ist, bei der nächsten Verschärfung sind wir gezwungen, das bestehende Asyl- und Ausländerrecht sogar zu verteidigen.

Der Unterschied von heute zu damals ist: Bei ihrer Gründung war die Freiplatzaktion eine Bewegung, die politisch orientiert war. Die Rechtsarbeit an der Basis lief, auch wenn sie sehr rasch professionalisiert wurde, parallel dazu. Der Vereinnahmung durch das restriktive, menschenunwürdige System wurde konkrete politische Arbeit entgegengesetzt. Diese unmittelbare politische Arbeit geriet mit der Zeit jedoch immer mehr in den Hintergrund. Das liegt auch daran, dass das Asyl- und Ausländerrecht seither nicht nur immer repressiver, sondern auch komplexer, umfangreicher und insbesondere wegen des Dublin-Systems »europäischer« geworden ist. Sprich: Es braucht mehr Zeit und spezialisiertes Wissen, um juristisch überhaupt noch intervenieren zu können.

Zwar hat die engagierte, unermüdliche Rechtsarbeit, die die Freiplatzaktion in diesem Paragraphendickicht leistet, durchaus einen

politischen Aspekt. Die Öffentlichkeitsarbeit beschränkt sich jedoch – immerhin Tendenz zunehmend – auf einzelne Aktionen und Veranstaltungen sowie auf kritische Beiträge in der Vereinszeitung »Rundbrief«. Faktisch ist die Rechtsarbeit aber (längst) zum »Kerngeschäft« der Freiplatzaktion geworden. Problematisch dabei ist, dass diese aufgrund der hohen Nachfrage sämtliche Kapazitäten, die ohnehin bereits bescheiden sind, auffrisst. Wenn man ständig Feuer löschen muss, ist der Kopf für Anderes selten frei, entsteht kaum Raum für Reflexionen über eine andere, alternative Migrationspolitik. Es fehlt die Musse für systematische, wirksame Öffentlichkeitsarbeit.

Die historische Aufarbeitung, die wir anlässlich unseres Jubiläums leisten, stellt uns heute vor eine drängende Frage: Kann sich die Freiplatzaktion Zürich heute die starke Fokussierung auf die Rechtsarbeit überhaupt noch leisten? Denn die asyl- und ausländerrechtlichen Entwicklungen der letzten Jahre sind zweifellos dramatisch: Mit der Umsetzung der Ausschaffungs- und »Masseneinwanderungs«-Initiativen werden die Aufenthaltsrechte von Asyl suchenden und migrierenden Menschen nochmals grundlegend erschüttert. Auf europäischer Ebene kann zudem das Schengen/Dublin-System in seiner gegenwärtigen Form aus ethischen Gründen kaum weiter hingenommen werden. Letztlich lässt Schengen Menschen vor der Küste Europas ertrinken, während Dublin diejenigen, die es hierhin geschafft haben, wie Ware zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten hin- und herschiebt.

Die Freiplatzaktion Zürich bekennt sich heute weiterhin zu den Werten ihrer bewegten Gründungszeit. Wir müssen dieses Bekenntnis jedoch dringend auch wieder in unserer täglichen Arbeit und Praxis umsetzen. Die konkrete Rechtsarbeit der Freiplatzaktion bleibt solange wichtig, wie Asyl suchende und migrierende Menschen die Langstrasse 64 aufsuchen. Einzelfallarbeit braucht indes künftig wieder eine deutliche politische Flankierung, muss Hand in Hand mit öffentlich wahrnehmbarem Widerstand gegen ein aus den Fugen geratenes Migrationsdiktat gehen. Hierfür muss die Freiplatzaktion selbst wieder zu einer

Bewegung werden oder sich in einem grösseren zivilgesellschaftlichen Rahmen für eine progressive Migrationspolitik einbringen. Das spezifische Potential der Freiplatzaktion liegt seit jeher darin, dass sie aus der Rechtspraxis erfährt, was die konkreten Probleme sind, die politisch adressiert werden müssen. Sie schöpft aus der Rechtsarbeit Wissen und Kompetenz, die sie in die öffentliche Debatte einbringen kann. Über 30 Jahre hat sich die Freiplatzaktion eine beträchtliche Expertise und einen guten Ruf erarbeitet – jetzt gilt es diese Expertise wieder in Bewegung zu bringen!

**Liliane Blum (1982) ist Juristin. Sie arbeitet seit 2013 als Rechtsberaterin bei der Freiplatzaktion Zürich.*

Samuel Häberli (1977) ist Soziologe. Er ist langjähriger Rechtsberater der Freiplatzaktion Zürich.

Impressum

Autorinnen und Autoren: Kijan Espahangizi, Jonathan Pärli, Liliane Blum, Samuel Häberli

Fotostrecke (S. 108-111): Tarek Fahsi, www.tarek.ch

Gestaltung: Walfisch-Studio, Alex Schauwecker

Lektorat/Redaktion: Silvia Taverini, Sandra Ujpétery, Laura Cassani, Ursina Klauser

Druckerei: Wohler Druck AG

©2015 Freiplatzaktion Zürich

Kein Teil dieser Publikation darf verwendet oder reproduziert werden ohne schriftlicher Genehmigung der Freiplatzaktion Zürich resp. der Autorin oder des Autors des betreffenden Beitrags.

1. Auflage: 1'000 Exemplare

ISBN: 978-3-033-05218-5

Mit einer Spende unterstützen Sie das Engagement der Freiplatzaktion:

Freiplatzaktion Zürich – Rechtshilfe und Migration und Asyl

PC 80-38582-1

IBAN-Nummer: CH77 0900 0000 8003 8582 1

Adresse:

Freiplatzaktion Zürich

Langstrasse 64

8004 Zürich

Webseite:

www.Freiplatzaktion.ch