



**Universität
Zürich** ^{UZH}

Masterarbeit
zur Erlangung des akademischen Grades
Master of Arts UZH
der Philosophischen Fakultät der Universität Zürich

**„Mit oder ohne Federlesens“:
Die Konstituierung des schweizerischen
Ausschaffungsregimes in den 1980er Jahren**

Verfasser: Matthias Fässler

Matrikel-Nr.: 10-718-625

Referentin: Prof. Dr. Monika Dommann

Historisches Seminar

Abgabedatum: 10. Dezember 2017

„Aber die Bewegungsfreiheit des eigenen Körpers möchte man nicht aufgeben. Darauf hat der demokratische Körper einen Anspruch. Der Körper ist das letzte Territorium, auf das man sich zurückziehen kann, wenn ringsum alle anderen Sicherheiten verduften (Salär, Liebe, Prestige, Freundschaften). Solange man über ihn verfügen und bestimmen darf, wohin er geht oder nicht geht.“

(Niklaus Meienberg, Zunder, S. 179)

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	4
2. Einige grundlegende theoretische Überlegungen zu	11
Ausschaffungen	11
2.1 Einleitung	11
2.2 Der Regimebegriff.....	12
2.3 Souveränität ist immer relativ oder: das „Theater der Souveränität“	13
2.4 Autonomie der Migration.....	17
2.5 Die gouvernementale Logik von Ausschaffungen	18
2.6 Das „nackte Leben“	22
3. Zur Selektion der Quellen: Mangel und Überfluss	25
4. Der historische Ort	31
4.1 Die moralische Ökonomie der Asylpolitik.....	31
4.2 Eine Zäsur Ende der 1970er Jahre.....	32
4.3 Das erste Asylgesetz und seine Revisionen	35
4.4 Die Rede von den „unechten Flüchtlingen“	37
4.5 Das „Aussterben des Schweizervolkes“	39
5. Das juristische Gerüst und Ausschaffungen in den Quellen	43
5.1 Der Ausschaffungsbegriff in den Quellen.....	43
5.2 Ausschaffungen in den 1970er und 1980er Jahren	46
5.3 Die Koordination des Asyl- mit dem Wegweisungsverfahren.....	49
5.4 Sind Ausschaffungen zumutbar? – Das Non-Refoulement-Prinzip.....	50
5.5 Exkurs: Die Rede von den Menschenrechten	56
5.6 Die Ausschaffungshaft kommt.....	59
6. Kontrolle und Statistik	65
6.1 Die „säumigen“ Kantone und die Glaubwürdigkeit der Asylpolitik.....	65
6.2 Die neuen Informatiksysteme: ZAR und AUPER	69
6.3 „Aktiv erzeugte Ignoranz“	71
6.4 Der „Nimbus der Objektivität“	75
7. Logistik und Widerstand	78
7.1 Eine Ausschaffung vergeht im Flug – Über die Logistik einer Ausschaffung	78
7.2. Immer wieder Widerstand oder von „Asylantenversteckern“ und dem „Gesetz des Herzens“	86
7.2.1 Kritik von Rechts	87
7.2.2 Kritik von Links: „Widerstandsrecht? Widerstandspflicht!“	91
7.3 Die verschiedenen Akteure: Motive und Aktionsformen	93
7.3.1 Die Kirche(n).....	93
7.3.2 Medien.....	97
7.3.3 Parteien.....	98
7.3.4 Andere	99
7.3.5 Betroffene.....	104
7.4 Die „unechten“ Flüchtlinge von heute und die Juden von damals.....	107
8. Fazit oder wie schreibt man eine Geschichte der Ausschaffungen?	110
9. Bibliographie	118
9.1 Gedruckte Quellen.....	118
9.2 Ungedruckte Quellen.....	123
9.3 Anhang	127

1. Einleitung

Jetzt wirkt der Film plötzlich wie ein Krimi¹: Auf der Rückbank eines kleinen Autos, dem wir mit der Kamera in ein abgelegenes Waldstück folgen, sitzt eine Frau mit einem kleinen Kind. Es trägt eine Wintermütze. Draussen zieht langsam der Winter ins Land, karge Bäume und abgelegene Bauernhöfe prägen die Landschaft. Wo wir sind, wissen wir nicht. Auf dem Vordersitz sitzt ein Mann, der Vater der zairischen Familie Kambua, deren Asylgesuch, wie wir erfahren werden, erst kürzlich abgelehnt wurde. Er hatte für einen lokalen Luzerner Fussballverein gespielt, seine Frau arbeitete als Krankenpflegerin. Und nun hätten sie ausgeschafft werden sollen. Die Stimme aus dem Off macht nun endlich klar, worum es geht: Bei dem abgelegenen und schon in die Jahre gekommenen Haus, das wir bald erreichen, handelt es sich um ein Versteck der „Aktion für abgewiesene Asylbewerber“ (im Folgenden: AaA). Die von Heidi und Peter Zuber gegründete Gruppe versteckte in den 1980er Jahren bis zu 500 Geflüchtete in Verstecken wie dem beschriebenen Haus und bewahrte sie damit vor der Ausschaffung. Im Haus ist die Stimmung erstaunlich heiter und aufgelockert, wenn man bedenkt, dass die beteiligten Personen gerade im Begriff sind, sich mit dem Schweizer Staat und den Paragraphen des Asylgesetzes anzulegen. Im Anschluss an das sogenannte „Banquet Républicain“, eine zum Schutz der Familie Kambua organisierte politische Informationsveranstaltung, findet ein rauschendes Fest statt: Eine vierköpfige Band musiziert, die Menschen Herzen und umarmen sich.

Der Dokumentarfilm „Die Schweiz, das Nadelöhr“ von Hans Stürm wurde 1987 veröffentlicht und ist durch seine klare Parteinahme für Geflüchtete und deren Unterstützungsgruppen, aber auch durch die vielen geführten Interviews ein wertvolles und beachtliches Stück Schweizer Zeitgeschichte, das uns mitten in die Thematik dieser Arbeit führt.²

Auch der Spielfilm „Das kalte Paradies – ein Flüchtlingsfilm“ von 1986, über den gar der deutsche *Spiegel* berichtete, manövriert uns direkt in die hitzigen Debatten der 1980er Jahre hinein. Für gewisse Kreise stellte er gleich in doppelter Art und Weise einen Affront dar: Nicht nur, dass hier Ausländer einen Film über die schweizerische Asylpolitik drehten – der Regisseur Bernard Safarik stammt aus der damaligen Tschechoslowakei, der Co-Regisseur aus Ungarn –, diese wurde darin auch noch einer starken Kritik unterzogen. Vor allem im Basler Rathaus löste der Film eine hitzige Kontroverse aus. Er erinnere mit seiner negativen

¹ Zum Zitat des Titelblatts, siehe Fussnote 178.

² Im Wissen darum, dass Begriffe niemals politisch neutral sind, werden in der Folge, sofern es sich nicht um Quellenbegriffe handelt, die beiden Begriffe „Flüchtling“ und „Geflüchtete“ synonym verwendet. Zur Debatte siehe u.a. Kothen, Sagt man jetzt Flüchtlinge oder Geflüchtete?; zum Film: Stürm, Asyl.

und kritischen Darstellung der schweizerischen Asylpraxis an den „verblödeten und einfältigen Film ‚Die Schweizermacher‘“, so Ernst Lung von der Nationalen Aktion, indem er die Fremdenpolizei blossstelle und das „Ansehen unseres Volkes in Misskredit“ bringe.³ Besondere Aufmerksamkeit erregte im Film die Ausschaffung eines Geflüchteten in die Tschechoslowakei. Die Ausschaffungsszene nach Zürich-Kloten sowie das „gewaltsame Verbringen“ in das Flugzeug seien realitätsfremd dargestellt, so Eric Weber von der „Volksaktion gegen zuviele (sic!) Ausländer und Asylanten in unserer Heimat (VA)“⁴. Die Swissair, zu dieser Zeit verantwortlich für die meisten Ausschaffungsflüge, liess verlauten, dass sie mit der Ausschaffung des Flüchtlings im Film nichts zu tun haben wolle und ihre Flugzeuge für die Dreharbeiten nicht zur Verfügung stelle.⁵

Die beiden Filme machen deutlich: Die Ausschaffungspraxis war in den 1980er Jahren zu einem kontroversen und ins Licht der Öffentlichkeit gerückten Thema geworden. Aber auch zu einem Thema, an dem man sich die Finger nicht verbrennen wollte. Die Forderung nach einer harten und kompromisslosen Ausschaffungspraxis stand dem Protest und handfesten Widerstand kritischer Gruppierungen gegenüber, die eine Lockerung dieser Praxis oder gar einen Ausschaffungsstopp forderten. Zwischen die Fronten gerieten dabei immer wieder die Bundesbehörden und die verantwortlichen PolitikerInnen.

Die zwei Filme stellen in ihrer Auswahl der Protagonisten aber auch eine Ausnahme dar. Sie richten ihren Fokus auf das Schicksal der von Ausschaffungen betroffenen Personen, die in der zeitgenössischen Debatte nur selten ein Gesicht und eine Stimme erhielten. Diese Marginalisierung der betroffenen Personen und ihrer SympathisantInnen stellt auch ein Problem für die Untersuchung der Geschichtskultur dar. Denn diese Akteure haben als marginalisierte Gruppen weniger die Möglichkeit, ihre Anliegen und Interessen für die Nachwelt zu tradieren.⁶ Dies schlägt sich auch in der Quellenlage nieder. Denn die historischen Quellen, die von Geschichten von Asylsuchenden sprechen und sie selber sprechen lassen, sind rar gesät. Ihnen steht eine grosse Menge an behördlichem Archivmaterial gegenüber, wobei besagtes Archivmaterial die Geschichte aus der Perspektive der Behörden, man könnte gar sagen aus der Perspektive der Sieger, wiedergibt.

Diese Arbeit bezieht sich in ihrer Quellenselektion hauptsächlich auf das Bundesarchiv. Dort findet sich die einzige systematische Archivierung von Material zum Themenkomplex „Ausschaffungen“. Obwohl die Mehrzahl der Quellen von den Behörden selbst stammt, fin-

³ Bundesarchiv (BA), 10. September 1985: E4280A#1998/296#792*.

⁴ BA, 13. März 1986: E4280A#1998/296#792*.

⁵ BA, 31. Oktober 1985: E4280A#1998/296#792*.

⁶ Weishaupt, Sinnsuche, S. 231.

den sich auch zahlreiche Dokumente, welche aus einer anderen Perspektive über Ausschaffungen berichten. Zur Selektion der Quellen gibt das Kapitel 3 ausführlicher Auskunft. Es beschreibt den komplexen und schwierigen Umgang mit dem Archiv als Ort des gleichzeitigen Mangels und Überflusses an Quellen.

Die Arbeit begab sich auf historisches Neuland. Über die Ausschaffungstheorie und –praxis existieren zwar einige juristische und zeitgenössische politische oder aktivistische Arbeiten. Historische Betrachtungen fehlen jedoch gänzlich. Dies ist auch darum erstaunlich, weil andere Formen der Ausweisung oder erzwungenen Migration, wie ethnische Säuberungsaktionen, die religiöse Ausweisung oder das politische Exil, in der Historiographie mehr Aufmerksamkeit erhalten haben. Ob dies damit zu tun hat, dass in westlichen Ländern Ausschaffungen eine immer noch weit verbreitete administrative Praxis darstellen und damit normalisiert erscheinen, wie dies William Walters ausführt, sei dahin gestellt.⁷ Die Lücke, welche sich hier in der Forschung aufgetan hat, kann aber auch eine Chance sein, die historische Aufarbeitung von Anfang an im Sinne einer kritischen Migrationsforschung, wie ich sie im Kapitel 2.1 kurz skizziere, zu prägen.

Was den Forschungsstand anbelangt, so stützt sich die vorliegende Arbeit aus juristischer Sicht neben den Primärquellen vor allem auf die Werke von Peter Sulger Büel und Stefan Stoppel. Trotz ihres nicht expliziten inhaltlichen Fokus auf Ausschaffungen im Asylwesen, stellen sie unverzichtbare juristische Überblickswerke dar. Der Artikel von Hans-Rudolf Wicker über das schweizerische Ausschaffungsregime diente als Inspiration. Wicker setzt bei der Konstituierung des Ausschaffungsregimes jedoch zeitlich erst Ende der 1980er an, was diese Arbeit in Frage zu stellen versucht. Als Letztes sei auf die zeitgenössischen Artikel von Beat Leuthardt und Urs Zwicky verwiesen, die sich bereits in den 1980er Jahren aus politischer und aktivistischer Sicht mit Ausschaffungen auseinandersetzten. Sich ansatzweise mit Ausschaffungen beschäftigt hat auch Jonathan Pärli, der in seinem Aufsatz in der Zeitschrift *Neue Wege* jedoch hauptsächlich auf das Kirchenasyl als Instrument des zivilen Ungehorsams fokussierte.

Der Gegenstand dieser Arbeit ist die Konstituierung des Ausschaffungsregimes seit dem Ende der 1970er Jahre, das sowohl auf juristischer, politischer wie auch moralisch-öffentlicher Ebene Wurzeln schlägt und zu einer institutionalisierten und normalisierten Form der Regierungspraxis wird. Methodisch versucht die Arbeit also eine Art der Regimeanalyse vorzunehmen (wie ebenfalls im Kapitel 2.1 ausgeführt wird), wobei diskursanalytische genauso wie sozial- und rechtsgeschichtliche Zugänge miteinander kombiniert werden.

⁷ Walters, *Deportation*, S. 266.

In diesem zweiten Kapitel geht es um eine theoretische Annäherung an die historische Praxis der Ausschaffung. Zentral dafür ist die Frage nach den Grundannahmen einer nationalstaatlichen Migrationspolitik, die Auseinandersetzung mit (Souveränitäts-)Macht und letztlich eine Perspektive, welche die Handlungsmacht der MigrantInnen in den Blick nimmt und in die Analyse des Ausschaffungsregimes miteinbezieht. In diesem Kapitel geht es auch um die Umschreibung des Regimebegriffes, der verschiedene, gerade für eine kritische Migrationsforschung zentrale, Prämissen beinhaltet.

Im vierten Kapitel möchte ich mich dem historischen Ort nähern und die spezifische historische Konstellation zeigen, in denen sich das Ausschaffungsregime zu konstituieren beginnt. Dazu werfe ich auch einen Blick zurück auf die allgemeinen asylpolitischen Veränderungen der Nachkriegszeit. Das Kapitel basiert auf den Überlegungen von Didier Fassin und der „moralischen Ökonomie“, welche die verschiedenen Umbrüche gegen Ende der 1970er Jahre zu konzeptualisieren hilft. Die Arbeit möchte auch der Frage nachspüren, ohne diese abschließend beantworten zu können, inwiefern der von rechten und rechtspopulistischen Organisationen vorangetriebene asylkritische Diskurs die Auseinandersetzung und Problematisierung des Vollzugs von Ausschaffungen geprägt hat.

Das fünfte Kapitel knüpft an die im vierten Kapitel beschriebenen Asylgesetzrevisionen an und versucht, einen juristischen Überblick über Ausschaffungen in den 1980er Jahren zu geben. Dabei geht es auch oder gerade um den Begriff der Ausschaffung, wie er juristisch gefasst wurde, aber auch wie er in unseren Quellen auftaucht. Das Unterkapitel zeigt, dass eine Diskursanalyse aufgrund zahlreicher verwendeter und teilweise unscharfer Begrifflichkeiten von Anfang an zum Scheitern verurteilt gewesen wäre. Grosses Gewicht nimmt im weiteren Verlauf des Kapitels die Einführung der Ausschaffungshaft ein, was ein zentrales Projekt der Bundesbehörden war. Als Abschluss des Kapitels wird der Frage nachgegangen, wie die Zumutbarkeit von Ausschaffungen aus der Perspektive des sogenannten Non-Refoulement-Prinzips ermittelt wurde und was für eine Bedeutung die Menschenrechte dabei diskursiv einnahmen.

Die zunehmende statistische Erfassung und Vollzugskontrolle von Ausschaffungen, die, wie die Arbeit zeigt, nicht zufälligerweise Mitte der 1980er Jahre zunimmt, ist Gegenstand des sechsten Kapitels.

Im siebten Kapitel geht es sowohl um die Logistik einer Ausschaffung, die ich vor allem anhand von Ausschaffungsflügen und der sogenannten „Aktion Schwarzer Herbst“ nachzuzeichnen versuche, wie auch um den vielfältigen Widerstand innerhalb des Ausschaffungsregimes der 1980er Jahre. Es ist im Speziellen dieses letzte Kapitel, das versucht, den Blick

sowohl auf Betroffene wie auch deren Unterstützungsgruppen zu richten, während der Rest der Arbeit stark durch den Blick der Behörden geprägt ist.

Im Fazit geht es schliesslich nicht nur darum, die Ergebnisse zusammenzuführen und in einen theoretischen Zusammenhang zu bringen, sondern auch um die Frage, wie eine Geschichte der Ausschaffung künftig geschrieben werden könnte. Die Arbeit plädiert in diesem Sinne dafür, dass es innerhalb der Migrationsgeschichte eine eigenständige Geschichtsschreibung über Ausschaffungen braucht, die anlässlich einer zunehmenden Europäisierung der Migrationspolitik keine Nationalgeschichte mehr sein kann.

Die Arbeit legt ihren Fokus primär auf die Zeit zwischen dem ersten Asylgesetz, das 1979 vom Parlament verabschiedet wurde und 1981 in Kraft trat, und dem Jahr 1990, als das Amt des Delegierten für das Flüchtlingswesen ins Bundesamt für Flüchtlinge überführt wurde. Letzteres stellt insofern einen willkürlichen Endpunkt der Untersuchung dar, weil damit auf den ersten Blick keine wesentlichen Veränderungen des Ausschaffungsregimes einher gingen. Damit fallen die sogenannten „Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht“ von 1994 aus dem Untersuchungsrahmen. Diese hätten den Rahmen dieser Arbeit gesprengt. Eine zeitliche Einschränkung stellte auch die Schutzfrist des Bundesarchives dar, die im dritten Kapitel diskutiert wird.

Die im siebten Kapitel erwähnte Perspektive auf die Betroffenen verweist auf den Kontrast zwischen den persönlichen Geschichten und Schicksalen von Geflüchteten und der bürokratischen und juristischen Realität der Behörden. Mit dieser Diskrepanz, aber auch der Tatsache, dass Ausschaffungen (wie auch Migration im Generellen) ein enorm politisiertes Thema sind und die historische Migrationsforschung immer auch Ergebnisse produziert, die politisierbare Aussagen ermöglichen und hervorrufen, sieht sich die Geschichtswissenschaft immer wieder konfrontiert.⁸ Damit umzugehen ist nicht immer leicht.

Am 6. April 2017 erhielt ich eine Antwort auf mein Mail an Pius Betschart, Vizedirektor des Direktionsbereichs Asyl im Staatssekretariat für Migration, in dem ich diesen um inhaltliche Ratschläge zu meiner Arbeit gebeten hatte. Er schrieb: „Da haben Sie sich ja ein spannendes Thema vorgenommen, das auf eine nüchterne, sachliche Analyse wartet.“⁹ Ich komme nicht umhin, festzustellen, dass dieser Wortlaut an mir nagte. Gibt es hinsichtlich dieser Thematik eine nüchterne und sachliche Perspektive? Es ist zumindest offensichtlich, dass bereits die Themenwahl und der Anspruch, diesem Thema historische und damit auch politische Öffentlichkeit und Nachhaltigkeit zu verschaffen, eine Positionierung darstellt. Gibt es aber neben dem Anspruch, wissenschaftlich präzise und sauber zu arbeiten, einen weiteren Über-

⁸ Zur Nieden/Karakayali, *Harte Tür*, S. 32.

⁹ Mail Betschart, Anhang 1.

schuss an Raum für eine Haltung? Ich habe bis zum Ende der Arbeit keine zufriedenstellende Antwort auf diese Fragen gefunden.

Eine mögliche und, wie ich finde, passende Antwort gibt Jakob Tanner. Dieser betont, dass der Geschichtswissenschaft immer auch politische Bedeutung zukommt. „Es liegt auch an einer kritischen Geschichtsschreibung, dieser national-xenophoben Regression Einhalt zu gebieten und die Konflikte um die Deutung der Vergangenheit in analytisch differenzierender und auch experimenteller Weise auf das Ausloten von Zukunftsräumen zu beziehen.“¹⁰ Im Sinne einer kritischen Migrationsforschung, welche die Vorstellung von vermeintlich legitimen institutionalisierten und „alternativlosen“ asymmetrischen Herrschaftsverhältnissen dekonstruiert, kommt der Geschichtswissenschaft die Funktion zu, ebendiese Herrschaftsverhältnisse zu historisieren, ihre Genealogie aufzuzeigen. In unserem Fall bedeutet dies, die Vorstellung eines immer schon dagewesenen und selbstverständlichen Ausschaffungsregimes zu dekonstruieren.¹¹ Miltiades Oulios zieht hieraus die Erkenntnis: „Gerade weil Abschiebepolitik einen Anfang besitzt, weil sie im Zuge bestimmter historischer Entwicklungen geschaffen wurde, kann sie auch ein Ende finden, also abgeschafft werden. Und gerade weil ältere Formen der Verbannung oder Bestrafung heutzutage fremd, ja geradezu absurd anmuten, wirkt auch ein Ende von Abschiebungen realistisch.“¹²

Mit Blick auf die heutige Ausschaffungspraxis scheint eine solche Realität utopisch, unabhängig davon, was man von ihr halten mag. Im Zuge der 2010 angenommenen Ausschaffungsinitiative der Schweizerischen Volkspartei SVP, aber auch einer zunehmenden Verschärfung und Verengung des Asylrechts, sowohl auf schweizerischer wie europäischer Ebene, haben Ausschaffungen als staatliche Zwangsmassnahmen an Bedeutung hinzugewonnen. Die abgelehnte Durchsetzungsinitiative verhinderte 2016 zwar die Einführung eines Ausschaffungsautomatismus, der bei gewissen Delikten zwangsläufig eine Ausschaffung vorgesehen hätte, doch es ist anzunehmen, dass Ausschaffungen auch bei einer Europäisierung der Migrationspolitik in Zukunft an Gewicht gewinnen werden.

Die Aushandlung der moralischen und politischen Rechtmässigkeit von Ausschaffungen ist in einem steten Wandel begriffen. Das hat auch damit zu tun, dass die Einschränkung individueller Selbstbestimmung und Bewegungsfreiheit, zumindest theoretisch, dem liberalen Bekenntnis zur Freiheit und Gleichheit widerspricht, wie etwa Francesca Falk oder Patrizia Purtschert ausführen.¹³ Der politische Riss, der sich anhand der Diskussionen um Ausschaf-

¹⁰ Tanner, Einleitung, S. 12.

¹¹ Martschukat, Geschichte schreiben, S. 16; Mecheril, Migrationsforschung als (Herrschafts-) Kritik, S. 35f.

¹² Oulios, Blackbox, S. 167f.

¹³ Falk, Postkoloniale Perspektive, S. 208; Meyer/Purtschert, Migrationsmanagement, S. 168; Küffner, Auseinandersetzungen, S. 225.

fungen durch die Gesellschaft zieht, verläuft nicht nur zwischen links und rechts, sondern auch innerhalb von politischen Strömungen. Gerade diese nicht immer einfach zu fassende Gemengelage macht das Thema für eine historische Untersuchung besonders interessant.

Ausschaffungen verweisen als historische Praxis immer auch darauf, wie Gesellschaften mit Ausschluss und Inklusion umgehen. Sie dienen dabei als eine Art Brennglas, durch das man ebendiese Gesellschaften, insbesondere deren Asylpolitik, und ihre Konfliktlinien betrachten kann. Ausschaffungen sind im heutigen Verständnis unweigerlich mit der Existenz von Nationalstaaten und deren Unterscheidung zwischen BürgerInnen/InländerInnen und Nicht-BürgerInnen/AusländerInnen verbunden. Als staatliches Zwangsmittel liegt ihre Bedeutung darin, dass sie eines der urmenschlichsten Bedürfnisse, das Recht, den Anspruch auf individuelle Bewegungsfreiheit, radikal einschränken, gar ausser Kraft setzen und deswegen umso mehr auf gesellschaftliche und machtpolitische Legitimierung angewiesen sind.

Da die Arbeit Neuland betritt, wird sie an einigen Stellen widerlegt werden. Sie legt es aber genau darauf an, will erste Spuren legen, im Wissen um die Auslassungen, um die Irrtümer, die zwar verhindert werden möchten, aber zwangsläufig unterlaufen werden bei der Menge an bearbeiteten und unbearbeiteten Quellen. Dass die Arbeit unvollständig bleibt, da aus Zeitgründen nicht alle archivierten Dossiers im Bundesarchiv eingesehen werden konnten und zu einer ganzheitlicheren Darstellung auch andere Quellenbestände einzusehen wären, ist schmerzlich, aber gleichzeitig hege ich die Hoffnung, dass die Arbeit weitergeschrieben, komplettiert, ergänzt und korrigiert werden möge.

2. Einige grundlegende theoretische Überlegungen zu Ausschaffungen

2.1 Einleitung

Wenn man, wie William Walters vorschlägt und worauf letztlich auch diese Arbeit Anspruch erhebt, Ausschaffungen historisieren und denaturalisieren will, indem man sie in ein weites Feld politischer und administrativer Praktiken einordnet, dann lassen sich Ausschaffungen in einem weiteren Schritt als historisch kontingenter Ausdruck spezifischer Machtformen analysieren. Walters schreibt: „But the question posed here is: how has the conception and the treatment of the Other been bound up historically with specific forms of power?“¹⁴

Die Konzepte, derer sich diese Arbeit vornehmlich bedient, stammen vor allem aus der Soziologie, allenfalls auch aus der Sozialen Arbeit. Es macht an dieser Stelle jedoch Sinn, sich des Diktums Lucien Febvres zu besinnen, einem der Begründer der Annales-Schule, der 1953 ausrief, was natürlich auch für Historikerinnen gilt: „Historiker, seid Geographen! Seid auch Juristen und Soziologen und Psychologen.“¹⁵ Im folgenden Kapitel soll es aus einem solchen interdisziplinären Verständnis von Geschichtswissenschaft in einem ersten Schritt darum gehen, kurz den Begriff des Ausschaffungsregimes zu erläutern. Als nächstes möchte ich Ausschaffungen im Feld von drei Formen der Macht theoretisieren, wobei Foucault als Referenz, aber nicht alleiniger Taktgeber dient: der Souveränitätsmacht, der Autonomie der Migration und der Gouvernamentalität und ihrem Sicherheitsdispositiv. Dabei gehe ich am Schluss auch auf Giorgio Agamben und sein Konzept des „nackten Lebens“ ein. Die hier diskutierten Konzepte von Macht stellen ganz im Sinne von Foucault eine Art Werkzeugkasten dar, die Instrumente beinhalten, derer sich die LeserInnen für ihre Arbeiten frei bedienen sollen und die zur eigenen Analyse beitragen.¹⁶

Die Arbeit fühlt sich dabei einer kritischen Migrationsforschung verpflichtet, die drei wesentliche Ziele verfolgt: Erstens geht es ihr um die Analyse migrationsgesellschaftlicher Herrschaftsstrukturen, „also jener Strukturen, die Menschen im Hinblick auf die Möglichkeit einer freien Existenz behindern, ihre Würde einschränken und sie entmündigen“, ohne jedoch von einem essentialistischen Verständnis auszugehen, was „freie Existenz“, „Behinderung“,

¹⁴ Walters, *Deportation*, S. 277.

¹⁵ Baberowski, *Geschichtstheorien*, S. 142.

¹⁶ Stingelin, *Biopolitik*, S. 13.

„Würde“ und „Entmündigung“ heisst.¹⁷ Sie richtet zweitens den Fokus innerhalb dieser Strukturen auf die Subjektivierungsprozesse. Drittens betont eine kritische Migrationsforschung die Möglichkeiten der Veränderung und Umgestaltung von Zugehörigkeitsordnungen und Herrschaftsstrukturen und damit auch den Widerstand gegen sie und in ihnen. Diese „Räume und Optionen der Kontingenz“ gilt es auszuleuchten.¹⁸

Nicht genauer behandelt wird die postkoloniale Perspektive auf Ausschaffungen, die u.a. von Francesca Falk verfolgt wird. Sie versteht die Illegalisierung der Immigration „in gewissen Aspekten als Fortführung kolonialer Gewaltverhältnisse“.¹⁹ Gerade die wirtschaftliche Verflechtung der Schweiz mit ehemaligen Kolonialstaaten wie beispielsweise Nigeria, in die Menschen ausgeschafft werden und wurden, spielt dabei eine wesentliche Rolle. Falk betont weiter die Kolonien als geeignetes Experimentierfeld für bestimmte Regierungsformen, unter anderem das Lagersystem.²⁰

2.2 Der Regimebegriff

Mit dem Regimebegriff sollen mehrere Phänomene beschrieben werden. Er meint zuerst einmal eine weltweite Normalisierung und Routinisierung von Ausschaffungen. Diese bilden nicht die Ausnahme, sondern stellen eine verbreitete und institutionalisierte Praxis dar, so die Vorstellung:

[D]espite the inevitable and irreducible historical specificities of particular states' legal bulwarks concerning the regulation of immigration, the practice of deportation has nonetheless emerged as a definite and increasingly convention of routine statecraft. Deportation seems to have become a virtually global *regime*.²¹

Zudem beschreibt der Regimebegriff das Verhältnis zwischen den Handlungen von MigrantInnen und den „Agenturen der Kontrolle“ nicht als binäres Subjekt-Objekt-Verhältnis. Der Begriff nimmt also die Handlungsmacht der MigrantInnen selbst in den Blick und widerspricht damit der Vorstellung, dass Ausschaffungen lediglich Ausdruck erfolgreich durchgesetzter souveräner Staatsmacht sind.²² Nicht nur wird dieses Subjekt-Objekt-Verhältnis aufgelöst, auch die soziologische Trennung in Handlung und Struktur wird in der Regimeanalyse überwunden, wie Zur Nieden und J. Karakayali schreiben. Dadurch wird es möglich, Ausschaffungspolitiken als Form des Zusammenspiels verschiedener Akteure zu begreifen, „de-

¹⁷ Mecheril, Migrationsforschung als Kritik?, S. 48.

¹⁸ Ebd., S. 49.

¹⁹ Falk, Postkoloniale Perspektive, S. 203.

²⁰ Ebd., S. 209.

²¹ Küffner, Auseinandersetzungen, S. 246.

²² Ebd., S. 264.

ren Praktiken zwar aufeinander bezogen sind, nicht aber in Gestalt einer zentralen (systemischen) Logik geordnet.“²³

Dabei wird unter Regime ein „Ensemble von gesellschaftlichen Praktiken und Strukturen, Diskursen, Subjekten, staatlichen Praktiken“ verstanden, deren Aushandlung und Anordnung nicht von vornherein gegeben ist, sondern in dynamischen Prozessen stets Fragen und Probleme generiert.²⁴ Beim Ausschaffungsregime handelt es sich also nicht um ein geplantes Projekt, sondern, wie Sciortino schreibt, um eine Mischung aus „implicit conceptual frames, generations of turf wars among bureaucracies and waves after waves of 'quick fix' to emergencies, triggered by changing political constellations of actors.“²⁵

Wenn man nun also Ausschaffungen als eine Praxis des Regierens begreift, die innerhalb kontingenter Machtformen und –verhältnissen zur Anwendung und Aushandlung kommt, dann fragt man auch danach, wie eine solche Praxis zu einem Dispositiv wurde. Als Dispositiv beschreibt Krasmann ähnlich der Regimedefinition „äusserst heterogene Elemente diskursiver wie nicht-diskursiver Art, von architektonischen Anordnungen bis hin zu Moralien und Gesetzen, [die] einen normierenden Verweisungszusammenhang [bilden], der für sich selber steht und innerhalb dessen es möglich ist, Wahrheiten und Praktiken zu erzeugen und zu reproduzieren.“²⁶

2.3 Souveränität ist immer relativ oder: das „Theater der Souveränität“²⁷

Wenn die Flüchtlinge (deren Zahl in unserem Jahrhundert nie aufgehört hat zu wachsen, bis sie schliesslich einen nicht zu vernachlässigenden Teil der Menschheit ausmachen) in der Ordnung des modernen Nationalstaates ein derart beunruhigendes Element darstellen, dann vor allem deshalb, weil sie die Kontinuität zwischen Mensch und Bürger, zwischen *Nativität und Nationalität*, Geburt und Volk, aufbrechen und damit die Ursprungsfiktion der modernen Souveränität in eine Krise stürzen. (Giorgio Agamben)²⁸

Im dominanten Diskurs werden Ausschaffungen als „Schlüsselinstrument zur Aufrechterhaltung der nationalstaatlichen Souveränität“ verstanden.²⁹ In dieser Lesart stellen sie ein mächtiges und gewaltvolles staatliches Mittel dar, um zu entscheiden, wer sich auf einem Territorium aufhalten kann und wer nicht. „The right of a State to expel, at will, aliens, whose presence is regarded as undesirable, is like the right to refuse admission of aliens, considered as an

²³ Zur Nieden/Karakayali, Harte Tür, S. 83.

²⁴ Tsianos/Karakayali, Movements, S. 14.

²⁵ Sciortino, Between Phantoms, S. 32f.

²⁶ Krasmann, Gouvernamentalität, S. 85.

²⁷ Terkessidis, Wochenzeitung.

²⁸ Agamben, Homo sacer, S. 140.

²⁹ Küffner, Auseinandersetzungen, S. 245.

attribute of the State“.³⁰ Nicht-Ausschaffungen sind von diesem Standpunkt aus nur als Kontrolldefizit erklärbar.³¹ Ein Staat, der nicht die Fähigkeit besitzt, den Zugang zu einem Territorium zu kontrollieren, zwischen eigenen BürgerInnen und „Fremden“, zwischen „Erwünschten und Unerwünschten“ zu unterscheiden, verliere seine Souveränität und Staatlichkeit im modernen Sinne, schreibt Fabian Georgi.³² Der Staat wird erst zu einem solchen, wenn seine Verwaltung das Monopol legitimen physischen Zwangs, wovon Ausschaffungen exemplarischer Ausdruck sind, erfolgreich für sich in Anspruch nehmen kann.³³ Ausschaffungen dienen damit immer auch einer nationalstaatlichen Selbstvergewisserung der territorialen Grenzen und ihrer politischen Souveränität, indem sie ständig die Zugehörigkeit regeln, die Grenzen täglich neu ziehen und damit Menschen stetig Staaten zuweisen. Ausschaffungen könnten damit als „doing border“ von innen konzeptualisiert werden.³⁴

Die Zugehörigkeit zu einem nationalen Territorium und damit die Möglichkeit ausgeschafft zu werden, bzw. davor geschützt zu sein, definiert sich im Wesentlichen über die nationalstaatlich definierte Staatsbürgerschaft.³⁵ Die Frage, wer von Ausweisungspraxen betroffen ist, wer ausschaffbar ist, ist abhängig vom historischen und politischen Kontext. Walters unterscheidet verschiedene Formen der Exklusion, worunter Ausschaffungen („Deportation“) lediglich einen partikularen modernen Typus der Ausweisung darstellen. Um die historische Spezifität von Ausschaffungen herauszustreichen, geht er auf andere Formen der Ausweisung ein, die sich voneinander in mehreren Aspekten unterscheiden, namentlich auf das Exil, die Ausweisung von Armen, auf die kollektive Ausweisung („Corporate Expulsion“), die Deportationsstrafe („Transportation“) und die Massenumsiedlung von Bevölkerungsgruppen („Population Transfer“).³⁶ Während das Exil meist eigene und einzelne Staatsbürger betrifft, die ausgewiesen werden, richtet sich die „Corporate Expulsion“ an ein kollektives, meist religiöses Subjekt. Walters nennt die Ausweisung der irischen Katholiken aus Ulster 1688 als Beispiel für die Form der Ausweisung, die letztlich bezwecken sollte, dass Land für die Ansiedlung von englischen und schottischen Protestanten verfügbar gemacht werden konnte. Im Zweck unterscheidet sich dies auch von der „Transportation“, die in der Frühen Neuzeit häufig auch eine kolonialistische und ökonomische Bedeutung hatte. So praktizierten Spanien und Portugal, aber auch England, diese Form der Ausweisung (Deportationsstrafe) von Kriminellen, um diese an neuen Orten anzusiedeln und damit den eigenen politischen und öko-

³⁰ Walters, *Deportation*, S. 277.

³¹ Küffner, *Auseinandersetzungen*, S. 245.

³² Georgi, *Migrationsmanagement*, S. 77.

³³ Ebd., S. 77.

³⁴ Küffner, *Auseinandersetzungen*, S. 225.

³⁵ Walters, *Deportation*, S. 267.

³⁶ Ebd., S. 268ff.

nomischen Machtradius zu vergrössern.³⁷ Als letztes bespricht er die Besonderheiten des „Population Transfer“ als Ausdruck der Zeit der Biopolitik. In Europa kam die Umsiedlung als Lösung für gewisse „Minderheitenprobleme“ immer wieder zur Anwendung. Walters schreibt: „In this respect population transfer belongs to a series of methods for governing the problem of minorities including minority treaties, the redrawing of borders, the staging of plebiscites, and, the most dreadful measure of all – genocide.“³⁸

Ausschaffungen als modernes Phänomen sind eine ganz spezifische und gewaltvolle Manifestation dieser nationalstaatlichen Souveränität. Zu bedenken sind aber auch andere, „weichere“ Formen wie arbeitsrechtliche Aufenthaltsbestimmungen (Man denke hier für die Schweiz an das Saisonierstatut), Visabestimmungen, Einbürgerungsregelungen oder auch konkret die Plafonierungsbestrebungen in der Schweiz der 1960er Jahre, die ebenfalls Ausdruck dieser proklamierten Souveränität waren.³⁹ So wurde 1963 gestützt auf Artikel 16, Abs. 1 des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG)⁴⁰ ein Bundesbeschluss erlassen, welcher die Anzahl Aufenthaltsbewilligungen beschränken sollte. Der Plan scheiterte jedoch, die Anzahl ausländischer Arbeiter stieg weiter an.⁴¹

Nicht nur diese gescheiterten Plafonierungsversuche zeigen, dass die Souveränität immer relativ ist. Küffner spricht vom „liberalen Paradoxon“, das in der Konflikthaftigkeit zwischen der Souveränität des Staates und einer proklamierten individuellen Freiheit besteht. „Die komplette Realisierung des einen Prinzips würde das andere aufheben und damit auch die Basis für die liberale Staatlichkeit.“⁴² Neben diesen inneren Widersprüchen des bürgerlichen Staates stehen nicht selten auch ökonomische Interessen nationalstaatlicher Souveränität entgegen. Die Deregulierung breiter Wirtschaftssektoren untergräbt die staatliche Handlungsmacht und gerät in offenen Konflikt zu dieser.

Hinzu kommt, dass sich liberale Demokratien selbst gewissen menschenrechtlichen Konventionen verpflichten, was zur Einschränkung der Souveränität und in unserem Fall dazu führen kann, dass Ausschaffungen nicht durchgeführt werden (können). Die Genfer Flüchtlingskonvention, bzw. das „Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“ vom 28. Juli 1951, welche die Grundlage des internationalen Schutzes von verfolgten Personen bilden und in der Schweiz seit dem 20. Mai 1968 in Kraft sind, stellten eine solche Einschränkung dar.⁴³

³⁷ Walters, Deportation, S. 270ff.

³⁸ Ebd., S. 273.

³⁹ Wicker, Einleitung, S. 74.

⁴⁰ „Die Bewilligungsbehörden haben bei ihren Entscheidungen die geistigen und wirtschaftlichen Interessen sowie den Grad der Überfremdung des Landes zu berücksichtigen.“ Wicker, Einleitung, S. 71f.

⁴¹ Wicker, Einleitung, S. 71f.

⁴² Küffner, Auseinandersetzungen, S. 225.

⁴³ Stoppel, Beendigung, S. 153.

In Bezug auf Ausschaffungen ist aber die Feststellung angezeigt, dass das Postulat der nationalstaatlichen Souveränität oder Entscheidungskompetenz noch nichts über die konkrete politische oder moralische Beurteilung von Ein- und Ausschlussmechanismen aussagt. Es wäre zumindest in der Theorie denkbar, dass unter Berufung auf dieselben nationalstaatlichen Rechte keine Ausschaffungen angeordnet werden oder dass sich staatliche Gemeinschaften verpflichten, ein allgemeines Recht auf Einwanderung anzuerkennen.⁴⁴ Die Einführung von Ausschaffungsbestimmungen ist, neben dem Verweis auf nationalstaatliche Souveränität, auf andere politische, soziale und kulturelle Legitimationsgrundlagen angewiesen, auf die ich noch zu sprechen kommen werde.

Die Verflechtung von Staaten mit suprastaatlichen Institutionen verweist auf die Kritik, welche u.a. Küffner, aber auch Benz/Schwenken an einer zu starken Fokussierung auf den Nationalstaat als Akteur formulieren. Diese sei aus wissenschaftstheoretischer Sicht problematisch, da die Politikwissenschaft ihre eigene Positionierung in einem „methodologischen Nationalismus“ nicht reflektiere. In einer solchen Analyseperspektive stelle sich die Politikwissenschaft auf die Seite des Staates und reproduziere damit die Vorstellung einer Entsubjektivierung der MigrantInnen, die in einem solchen Diskurs vom souveränen Staat als „zu steuernde Objekte“ erscheinen.⁴⁵ Auch Küffner betont, dass dem Staat bei dem Versuch der Regulierung von Migration zwar eine zentrale und mächtige Rolle zukomme, man jedoch nicht von einem „monolithischen Block“ ausgehen könne. Vielmehr würden Widersprüche, Konflikte und Brüche zwischen verschiedenen Akteuren sichtbar.⁴⁶

Die Relativität der Souveränität wird aber auch durch die ständige Diskrepanz zwischen Ausschaffungsentscheidungen und den real durchgeführten Ausschaffungen manifest. Mark Terkessidis spricht in Bezug auf die Kontrolle der europäischen Aussengrenze durch die Grenzschutzagentur Frontex von einem „Souveränitätstheater“, was so viel bedeutet, dass der Anschein der Souveränität und Kontrollfähigkeit entgegen den realen Erfahrungen mit Grenzschutz aufrechterhalten wird.⁴⁷ Dasselbe „Souveränitätstheater“ scheint auch für das Ausschaffungsregime charakteristisch zu sein. Inwiefern dies für die Schweiz zutrifft, wird noch zu zeigen sein.

Neben dem „liberalen Paradoxon“ und den internationalen Konventionen gibt es auch technische, finanzielle und formelle Gründe, wie beispielsweise fehlende Reisedokumente, welche eine Ausschaffung undurchführbar machen. Dazu trägt aber auch der Widerstand von

⁴⁴ Cassee, Globale Bewegungsfreiheit, S. 24.

⁴⁵ Benz/Schwenken, Jenseits von Autonomie, S. 366.

⁴⁶ Küffner, Auseinandersetzungen, S. 228.

⁴⁷ Terkessidis, Wochenzeitung.

betroffenen MigrantInnen bei, welche sich durch verschiedene Strategien Ausschaffungen in gewissen Fällen erfolgreich zu entziehen vermögen, bzw. ihnen zuvorkommen. Die Frage nach dem Verhältnis zwischen dem staatlichen Kontrollanspruch und dem Recht auf Bewegungsfreiheit, „das MigrantInnen sich im Zweifelsfall einfach nehmen und das diesen Kontrollanspruch daher beständig infrage stellt“, beschäftigt uns im nächsten Unterkapitel.⁴⁸

2.4 Autonomie der Migration

Der Ansatz der Autonomie der Migration entstand im Kontext antirassistischer Netzwerke, im deutschsprachigen Raum allen voran des Zusammenschlusses „Kanak Attak“, um – wie Manuela Bojadzjev schreibt – „mit ein paar Hirngespinsten über die Migration in Forschung und Politik aufzuräumen.“⁴⁹ Die Perspektive der Autonomie der Migration basiert theoretisch auf dem italienischen Operaismus, der seinen Ursprung in den 1960er und 1970er Jahren hat und als Abgrenzung zur gewerkschaftlichen und parteipolitischen Linken entstand. Zentral für das operaistische Theorieverständnis ist der Begriff der Autonomie, verstanden nicht nur als Autonomie der Arbeiterklasse gegenüber dem Kapital, sondern auch die Autonomie der ArbeiterInnen gegenüber den sie traditionellerweise repräsentierenden Organisationen, den Gewerkschaften und Parteien. Etwas verkürzt gesagt geht der Operaismus davon aus, dass nicht die kapitalistische Entwicklung die Triebkraft der Geschichte ist, sondern die sozialen Auseinandersetzungen und Klassenkämpfe. In den 1990er Jahren war es der französische Ökonom Yann Moulier Boutang, der den operaistischen Vorzeichenwechsel aufgriff und ihn für das Konzept der Autonomie der Migration theoretisierte. An die Stelle der MassenarbeiterInnen traten nun die MigrantInnen.⁵⁰

Das Konzept kann hier nicht in aller Tiefe behandelt werden, auch sind nicht alle theoretischen Aspekte und praktischen Implikationen gleich relevant für diese Arbeit. Zentral scheint mir vor allem die Prämisse des Konzeptes, dass Migration gegenüber den politischen Massnahmen, die sie zu kontrollieren versucht, immer ein Moment der Selbstständigkeit besitzt und damit den staatlichen Kontrollanspruch ständig infrage stellt.⁵¹ Dadurch, dass MigrantInnen diese Massnahmen zur Kontrolle und Regierung von Migration stets unterlaufen, bricht die Perspektive mit der gängigen Viktimisierung und Objektivierung von MigrantInnen. Und sie nimmt, entgegen dem oben erwähnten „methodologischen Nationalismus“, nicht die Perspektive des Staates, sondern jene der MigrantInnen ein. Autonomie wird als Widerstands-

⁴⁸ Küffner, Auseinandersetzungen, S. 247.

⁴⁹ Bojadzjev, Das Spiel, S. 140.

⁵⁰ Benz/Schwenken, Jenseits von Autonomie, S. 367f.

⁵¹ Küffner, Auseinandersetzungen, S. 247.

praxis von MigrantInnen verstanden, „die sich verweigern, sich den Verhältnissen entziehen, mit Konventionen brechen, flüchten, aufbrechen, weggehen, moderieren, überbringen und vielleicht auch tatsächlich sich in Form kollektiver Organisationen zu wehren beginnen.“⁵² Küffner spricht konkret von verschiedenen Handlungsoptionen verschiedener Akteure, um gegen Ausschaffungen vorzugehen: Fluguntauglichkeit, Fristverlängerung zur freiwilligen Ausreise, erneute Asylantragstellung, Einbezug von Medien, Beschaffung von Reisedokumenten, Protest durch politische Gruppen, Bündnisse, Blockaden, aber auch Untertauchen oder letztlich körperlicher Widerstand der Betroffenen.⁵³

Das Konzept ist nicht unumstritten. Allem voran hält sich der Vorwurf der Romantisierung der prekären Verhältnisse von MigrantInnen hartnäckig. Doch das Konzept beabsichtigt nicht, die realen repressiven und traumatisierenden staatlichen Praktiken zu dethematisieren, also auszublenden, dass staatliche Kontrolle „erfolgreich“ ist, sondern will die Handlungsmacht und Kämpfe der MigrantInnen in die Analyse von Migrations- und Rückführungspolitiken miteinbeziehen. Damit kann die Konstruktion einer ausschliesslich passiven Opferrolle der von Ausschaffungen betroffenen Personen durchbrochen werden.⁵⁴ Dies spielt auch oder gerade für die Geschichtswissenschaft eine zentrale Rolle, die sich immer die Frage stellen muss, aus welcher Perspektive sie Geschichte(n) schreibt und wen sie in den historischen Fokus miteinbezieht. Aus der Sicht der Autonomie der Migration muss eine Geschichte der Ausschaffungen zwangsläufig betroffene Personen miteinbeziehen, ihnen eine Stimme verleihen, ihre Handlungsfähigkeit betonen, weil nur so das Regime als Ganzes fassbar ist. Dem Konzept der Autonomie der Migration kommt das Verdienst zu, den Gedanken der Relativität der Souveränität weiterzuspinnen und neu, d.h. unter anderen Vorzeichen, zu denken.

2.5 Die gouvernementale Logik von Ausschaffungen

Der Begriff der Gouvernementalität geht auf Foucault zurück, er versteht darunter

die Gesamtheit, gebildet aus den Institutionen, den Verfahren, Analysen und Reflexionen, den Berechnungen und den Taktiken, die es gestatten, diese recht spezifische und doch komplexe Form der Macht auszuüben, die als Hauptzielscheibe die Bevölkerung, als Hauptwissensform die politische Ökonomie und als wesentliches technisches Instrument die Sicherheitsdispositive hat.⁵⁵

Dieser foucault'schen Machttypus der „Gouvernementalität“ ist neben der Souveränitätsmacht und der Autonomie der Migration der dritte theoretische Zugang zum Ausschaffungs-

⁵² Bojadzijeve, Das Spiel, S. 142.

⁵³ Küffner, Auseinandersetzungen, S. 236.

⁵⁴ Ebd., S. 247.

⁵⁵ Foucault, Gouvernementalität, S. 820.

regime, den ich hier behandle. Patrizia Purtschert verwendet quasi synonym den Begriff des Migrationsmanagements, der mir hier darum auch sinnvoll erscheint, weil er nicht nur die gouvernementale Logik, sondern auch deren konstitutive Kehrseite, nämlich die offen repressive souveräne Logik, beinhaltet. Gouvernamentalität als spezifischer Machttypus, als „Regierungs-Art“⁵⁶ regiert im Gegensatz zu repressiven Formen der Macht nicht über direkten Zwang, sondern über produktive Lenkungstechniken und Anreize. Dabei geht es, trotz des vermehrten Fokus einer neueren Forschung, die vornehmlich neoliberale Subjektivierungsformen in den Blick nimmt, im Wesentlichen um die Frage der Staatlichkeit.⁵⁷

Die gouvernementale Logik besteht darin, dass als natürlich angesehen wird, was einer ökonomischen Logik folgt. Verkörpert wird dies im Menschenbild des *homo oeconomicus*. In Bezug auf das Migrationsmanagement schreibt Purtschert:

Mit der Delegation von Entscheidungen an die MigrantInnen ‚rationalisiert‘ sich das Migrationsmanagement als Regierungsform und folgt damit der von Foucault als typisch beschriebenen Logik der Gouvernamentalität. [...] Das Regieren in Form des Migrationsmanagements muss lediglich im Sinne von ‚Anreizsystemen‘ die richtigen Rahmenbedingungen festlegen und international koordinieren, damit die gewünschte Steuerung der Migration erfolgreich ist.⁵⁸

Das Ausschaffungsregime ist ganz direkt von diesem Migrationsmanagement abhängig. Auch Ausschaffungspolitiken werden nach dieser ökonomischen Rationalität gestaltet. In ihnen findet eine Überlagerung und Verknüpfung der offen repressiven Logik der Souveränitätsmacht mit einer ökonomischen Rationalität statt. In Zeiten ökonomischer Rezession werden Menschen eher ausgeschafft, wodurch die Arbeitslosigkeit ausgelagert wird, als in Zeiten prosperierender Wirtschaft, die auf ausländische Arbeitskraft angewiesen ist.⁵⁹

Ausschaffungen erfüllen damit, wie Küffner bemerkt, innerhalb eines gouvernementalen Machtverständnis nicht primär eine quantitative Funktion, werden also effizienzbasiert nach der Zahl der effektiven Ausschaffungen bewertet, wie dies die souveräne Logik suggeriert, sondern seien vielmehr ein Steuerungsinstrument. Nicht die komplette Abschottung, sondern die „Regierung der Durchlässigkeit“ steht im Zentrum.⁶⁰ Die Souveränität ist also auch deshalb immer eine relative, weil sie es nicht auf die komplette Abschottung abgesehen hat, sondern auf die nach ökonomischen Gesichtspunkten regulierte und kontrollierte Migration. Oder wie Sandro Mezzadra es ausdrückt: Das Migrationsregime zielt nicht auf die komplette Ex-

⁵⁶ Sarrasin, Unternehmer, S. 473.

⁵⁷ Purtschert/Meyer/Winter, Einleitung, S. 10.

⁵⁸ Meyer/Purtschert, Migrationsmanagement, S. 154f.

⁵⁹ Walters, Deportation, S. 279.

⁶⁰ Küffner, Auseinandersetzung, S. 245.

klusion von MigrantInnen, sondern darauf, „die Momente des Überschusses [der Autonomie] [...] zu verwerten“.⁶¹

Ausschaffungen erfüllen aber auch eine disziplinierende und höchst symbolische Funktion innerhalb des Staates, sie müssen nicht unbedingt angewandt werden, um wirkmächtig zu sein. „What makes deportability [Abschiebbarkeit] so decisive [...] is that some are deported in order that most may remain (undeported).“⁶² Die mit dieser Abschiebbarkeit verbundene Prekarisierung und Herstellung einer rechtlichen Unsicherheit macht Personen, die um ihre Abschiebbarkeit wissen, „regierbar“, was gerade im informellen Arbeitsmarkt von Bedeutung ist. Francesca Falk spricht diesbezüglich von einer „Disziplinierung“ von regularisierten ImmigrantInnen, die mit der Ausschaffungsdrohung konfrontiert sind, selbst einmal von Ausschaffungen betroffen zu sein und damit ihre Aufenthaltsbewilligung verlieren zu können, wenn sie sich nicht regelkonform verhalten.⁶³ Die Funktion der Ausschaffungen innerhalb neoliberaler Politik besteht dann darin, Menschen gefügig zu machen und Arbeitsrechte aushebeln zu können.⁶⁴ Welche Rolle eine solche Entrechtung in Bezug auf die Prekarisierung innerhalb des deregulierten Dienstleistungskapitalismus spielt, wäre ein lohnenswertes Thema einer weiteren Arbeit, kann hier aber nicht weiter behandelt werden.

Mit Gouvernamentalität meint Foucault das Interesse politischer Macht an Wohlstand, Gesundheit, Wohlfahrt und Wachstum der Bevölkerung. Sie sei durch die Sorge gekennzeichnet, die Kräfte („sources“) der Bevölkerung zu optimieren.⁶⁵ Gerade Migration stellt jedoch die Frage nach der Zusammensetzung dieser Bevölkerung kontinuierlich neu. Die Lenkungsmechanismen zur Herstellung eines solchen „Volkskörpers“ sind jedoch alles andere als sanft. Dies verweist darauf, dass das Migrationsmanagement nur über eine solche „sanfte Rhetorik“ funktioniert, welche die Aufnahme oder Ablehnung von MigrantInnen nicht als politische Entscheidung, sondern vielmehr als „bestmögliche Regulierung“ innerhalb einer ökonomischen Logik erscheinen lässt. Die „harten Effekte“ im Umgang mit nicht-regulären MigrantInnen offenbaren die Kehrseite der Gouvernamentalität. Damit werde die gouvernementale Regierung wieder zur „souveränen Herrschaft“, schreiben Purtschert/Meyer/Winter.⁶⁶

Die offene Repression stützt sich auf ein Sicherheitsverständnis und Sicherheitsdispositiv, das primär als Schutz der einheimischen Bevölkerung vor migrationspolitischen Veränderun-

⁶¹ Küffner, Auseinandersetzung, S. 245.

⁶² Ebd., S. 246.

⁶³ Falk, Postkolonialismus, S. 60.

⁶⁴ Oulios, Blackbox, S. 138f.

⁶⁵ Walters, Deportation, S. 278.

⁶⁶ Meyer/Purtschert, Migrationsmanagement, S. 159.

gen dienen soll, die das Wohlergehen dieser Bevölkerung beeinträchtigen könnten.⁶⁷ „Die gegen irreguläre MigrantInnen eingesetzten Zwangs- und Gewaltdispositive sind Teil eines biopolitischen Sicherheitsapparats, der kontinuierlich einen national kodierten Bevölkerungskörper sowie dessen xenophob rassifizierte Grenzen herstellt“.⁶⁸

Die Gefahr für die einheimische Bevölkerung kommt primär von aussen. Dabei konstituiert sich die „innere“ Bevölkerung, der Bevölkerungskörper, gerade auch durch die äussere „Gefahr“, die durch Sicherheitspolitiken kontrollierbar gemacht werden soll.⁶⁹ Die Sicherheitspolitiken basieren auf einer Unterscheidung zwischen jenen Subjekten, die Sicherheit beanspruchen und gesichert werden sollen und jenen „anderen“, welche diese Sicherheit bedrohen. Aufgabe der Regierung ist es dann, die Sicherheit des eigenen Landes vor diesen „unwägbareren Gefahren in Gestalt des irregulären Migranten oder der irregulären Migrantin zu schützen.“⁷⁰ Die Sicherheitspolitik ist in diesem Fall immer selektiv und auf einen Bevölkerungskörper konzentriert, der eine „quasi-organische Einheit“ darstellt. Diese Logik kann mit Bezug auf Foucault als „biopolitisch“ bezeichnet werden. Der Sicherheitsdiskurs basiert demnach auf einer Trennung zwischen der Bevölkerung und ihrem Aussen. Die Biopolitik schafft dadurch eine Gruppe von Menschen, welche die Autorinnen als „Nicht-Bevölkerung“ bezeichnen. Diese Trennung gründet ganz wesentlich auf der Gewalt ausländerrechtlicher Gesetze, welche diese Grenze zwischen der Bevölkerung und der Nicht-Bevölkerung erst herstellt und welche die Grundlage für anzuwendende biopolitische Sicherheitstechniken sind. Die doppelte Logik des Migrationsmanagements bestehe also darin, dass sie eine indirekte Regulierung der Bevölkerung mit einer direkten Repression der Nicht-Bevölkerung kombiniert.⁷¹ Gewaltakte sind also gleichzeitig Teil und Gegenteil von Regierungspraktiken. Irreguläre MigrantInnen sehen sich staatlichen Handlungen ausgesetzt, die liberalen Grund- und Freiheitsrechten widersprechen, dafür jedoch den Bedingungen „effizienter und effektiver Bevölkerungssicherheit“ entsprechen.⁷²

Da die Gouvernamentalität nach Foucault ganz wesentlich auf dem Prinzip der Freiheit beruht, will er zeigen, wie gleichzeitig ein Sicherheitsdispositiv entsteht, welches die Risiken bewältigen soll, die sich aus den individuellen Freiheiten ergeben.⁷³ Ausschaffungen können als konkrete Praxis eines staatlichen Sicherheitsdispositivs interpretiert werden, stellen aber gleichzeitig auch selbst ein eigenständiges Dispositiv dar.

⁶⁷ Meyer/Purtschert, Migrationsmanagement, S. 163.

⁶⁸ Purtschert/Meyer/Winter, Einleitung, S. 16.

⁶⁹ Meyer/Purtschert, Migrationsmanagement, 163f.

⁷⁰ Ebd., S. 164.

⁷¹ Ebd., S. 164ff.

⁷² Ebd., S. 168.

⁷³ Sarasin, Einführung, S. 179.

Es ist aber nicht nur angezeigt, von einer doppelten Logik des Migrationsmanagements zu sprechen, im Sinne eines Lavierens zwischen einer Agenda der vermeintlich natürlichen ökonomischen Prozesse, des Laissez-faire, und der politischen Eingriffe, die sich auf das Gesetz als Zwangsgewalt stützen, der Intervention und offenen Repression, wofür Ausschaffungen bestes Beispiel sind.⁷⁴ Es besteht auch eine offene Widersprüchlichkeit zwischen den ökonomischen den politischen Interessen, auf die oben hingewiesen wurde.⁷⁵

2.6 Das „nackte Leben“

In Anlehnung an Giorgio Agamben und sein Werk *Homo Sacer* lässt sich, wie oben angetönt, aus einer anderen Perspektive das „Paradox der Souveränität erklären“. Gemäss Agamben besteht dies darin, dass der Souverän immer gleichzeitig ausserhalb und innerhalb der Rechtsordnung steht. Wer souverän sei, der das Recht und die Macht innehat, den Ausnahmezustand auszurufen und damit die geltende Ordnung aufzuheben, der stehe gleichzeitig ausserhalb der „normal geltenden Rechtsordnung und gehört doch zu ihr, denn er ist zuständig für die Entscheidung“. Agamben bezieht sich in diesem Gedanken auf Carl Schmitt.⁷⁶ Gerade Ausschaffungsgefängnisse, mit denen sich Agamben im Anschluss an *Homo sacer* auseinandergesetzt hat, stellen für ihn solche „Orte des Ausnahmezustandes“ dar, wo Bürgerrechte ausser Kraft gesetzt sind.⁷⁷

Mit Agamben verstehe ich Ausschaffungen auch als Ausdruck der Reduzierung des Menschen auf das „nackte“ Leben, ein Begriff, den Agamben im Zusammenhang mit der Flüchtlingspolitik, v.a. im Zuge des Ersten und Zweiten Weltkrieges, geprägt hat. Dieses „nackte Leben“ trete dann zutage, wenn

Menschen auf ihre biologische Existenz zurückgeworfen sind, reduziert auf ihre physische Anwesenheit als Körper, und – aller Rechte entkleidet, die ein qualifiziertes Leben erst ausmachen – nicht mehr als soziale, politische Wesen wahrgenommen werden.⁷⁸

Wenn nun Menschen zur Durchsetzung ihrer Ausschaffung im Flugzeug gefesselt werden, wenn sie sich umbringen oder aber allgemeiner: wenn ihnen im Kontext einer Ausschaffung Gewalt angetan wird und sie im Extremfall sterben, dann gehe es nach Agamben nicht, wie gemeinhin gesprochen, um eine Entmenschlichung. Vielmehr zeigten die Ausschaffungen,

⁷⁴ Meyer/Purtschert, Migrationsmanagement, S. 160.

⁷⁵ Kapitel 2.2.

⁷⁶ Agamben, *Homo sacer*, S. 25.

⁷⁷ Giorgio Agamben über Abschiebungen, *Jungle world*.

⁷⁸ Oulios, *Blackbox*, S. 55.

dass die Personen eben nur noch als „blosser Mensch“ behandelt würden, „bar jeder weiteren Eigenschaften, die einem Bürger zukommen.“⁷⁹

Gemäss Agamben bringen Flüchtlinge und illegalisierte Personen jenes nackte Leben zum Vorschein. Ausschaffungen stellen dabei den beständigen Versuch dar, unter Berufung auf die Menschenrechte bestimmten Menschen die Bürgerrechte vorzuenthalten. „Wer keine Bürgerrechte besitzt, verfügt immerhin über ‚Menschenrechte‘.“⁸⁰ Dies bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass illegalisierte MigrantInnen oder Flüchtlinge vollkommen rechtlos wären, zumindest in Demokratien nicht. Es geht aus der Perspektive Agambens, die auch Oulios einnimmt, jedoch vielmehr um den Akt der Ausschaffung. In diesem vollzieht sich eine „Reduktion des Menschen auf seinen Körper – den Mund, die Gelenke, die Vitalfunktionen –, der wie ein Transportgut befördert wird.“⁸¹ Die von der Gewalt betroffene Person ist dabei seinen politischen und sozialen „Schutzschichten“ beraubt. Oulios spricht dabei von einer Wiederholung der „souveränen Ausnahme“⁸², was mir hier ganz passend scheint. Ausschaffungen bewegen sich stets zwischen der als souveräne repressive Praxis durchgesetzten Ausnahme und einer gleichzeitigen Normalisierung und Routinisierung dieser Ausnahme.

Der Widerstand der auszuschaffenden Personen, der zum Zeitpunkt der Ausschaffung nur noch physischer Art sein kann, stellt den Versuch dar, durch den Einsatz seines „nackten Lebens“ doch noch zum Bürger zu werden. Er handelt damit „in höchstem Masse politisch“, so Oulios. „Er hat bis zum letzten Moment sein nicht zugestandenes Bürgerrecht, selbst zu bestimmen, wo er leben möchte, eingefordert und damit politische Prozesse ausgelöst.“⁸³ Und weiter: „Wer versucht, sich umzubringen, entzieht der Macht die prätendierte Kontrolle über das ‚nackte Leben‘ und schafft es, durch die Tat politisch zu sprechen, wo seine Worte nicht mehr gehört werden.“⁸⁴ Oulios spricht von mehr als 900 Menschen, die sich in Deutschland seit 1993 aus Angst vor ihrer Abschiebung oder Protest dagegen verletztten.⁸⁵

Oulios bezieht sich bei der Diskussion der Widerständigkeit implizit auf das Konzept der Autonomie der Migration, wenn er sagt, dass diese widerständischen Handlungen nicht bloss eine Reaktion auf die (souveräne) Macht sind, sondern dass sie umgekehrt den Entscheidungen des Souveräns oft vorausgehen.

Die Produktion von ‚nacktem Leben‘ im Zuge der Abschiebepolitik ist nämlich nicht nur Ausdruck von souveräner Macht. Sie ist auch eine Reaktion auf die angesprochene Fähigkeit des ‚blossen‘ Menschen

⁷⁹ Oulios, Blackbox, S. 54f.

⁸⁰ Ebd., S. 56.

⁸¹ Ebd., S. 58.

⁸² Ebd., S. 58.

⁸³ Ebd., S. 59.

⁸⁴ Ebd., S. 59.

⁸⁵ Ebd., S. 60.

zur Freiheit, zur Mobilität. Die Institutionalisierung eines Status der Rechtlosigkeit innerhalb der modernen Demokratie stellt den Versuch dar, dieser Fähigkeit Herr zu werden, und demonstriert im Zuge dieses Unterfangens zugleich die Grenzen der souveränen Macht.⁸⁶

Der Staat wird durch die Migration, welche die Ohnmacht der staatlichen Souveränität offenbare, immer wieder gezwungen, sich etwas Neues einfallen zu lassen und dabei auch die die Grenzen des Erlaubten auszuloten. Der Staat, konfrontiert mit der relativen Autonomie der Migration und den sich daraus faktisch ergebenden Rechten, versucht, diese zu beschneiden. Bei der Frage um Ausschaffungen geht es also ganz wesentlich um die Frage nach (BürgerInnen-)Rechten.⁸⁷

⁸⁶ Oulios, Blackbox, S. 62.

⁸⁷ Ebd., S. 62f.

3. Zur Selektion der Quellen: Mangel und Überfluss

Der Weg ähnelt tatsächlich demjenigen eines Herumtreibers, der im Archiv und seinen Dokumenten danach sucht, was hier als positive Spur eines Seins oder eines Ereignisses eingekerbt und eingeschrieben ist – und der dabei aufmerksam für dasjenige ist, was flieht, was sich entzieht und geschieht, was man an seiner Abwesenheit bemerkt. (Arlette Farge)⁸⁸

Wer sich in einem Archiv herumtreibt, der oder die sieht sich zwangsläufig mit jener Gleichzeitigkeit von Überfluss und Mangel an Dokumenten konfrontiert, auf die Arlette Farge in ihrer leidenschaftlich vorgetragenen Apologie des Archivs hinweist.⁸⁹ Sie beschreibt das Archiv als masslos, überschäumend, als Überschwemmung, als eine Begegnung mit dem Meer. Nur wer einsehe, wie utopisch, ergo unmöglich, es sei, dieses Meer zu zähmen und es in Besitz zu nehmen, könne sich dieser Form der „Gigantomanie“ überhaupt adäquat annähern.⁹⁰ Gleichzeitig sei das Archiv aber kein „Lager, aus dem man nach Belieben schöpft“, es bleibe stets ein Mangel. Die blosse Fülle an Informationen sei noch kein Garant dafür, alles zu wissen; zu verborgen und komplex seien die Begründungen, Motive und Gedanken derjenigen, welche die Dokumente geschrieben haben. Ein Mangel besteht aber auch darum, weil das Archiv niemals alle Informationen liefert, von Lücken und Auslassungen lebt, die einem zur Beantwortung einer Forschungsfrage nötig erscheinen.

Auch diese Arbeit, die sich primär auf Quellen des Bundesarchivs bezieht, sah sich mit dieser „rätselhaften Präsenz“ von Mangel und Überfluss konfrontiert.⁹¹ Für die Entscheidung für das Bundesarchiv sprach, wie in der Einleitung angetönt, die Tatsache, dass es sonst nirgends eine systematische Archivierung von Dokumenten zum Themenkomplex „Ausschaffungen“ gibt. Dies ist gerade für den Anspruch, eine möglichst ganzheitliche und umfassende Übersicht über das Ausschaffungsregime zu bieten, relevant. Innerhalb dieses Regimes kam den staatlichen Behörden besondere Bedeutung zu, was wiederum für das Bundesarchiv als „Dokumentation staatlichen Handelns“ spricht, in dem die Bundesbehörden seit der Gründung durch die Räte der Helvetischen Republik 1798 ihre Akten archivieren.⁹²

Gewiss, es gibt weitere Akteure und soziale Gruppen, die Teil dieses Regimes sind: von Ausschaffungen Betroffene, migrantische Vereine, Unterstützungsgruppen, aber auch Luftfirmen, WissenschaftlerInnen, PolitikerInnen, Zeitungen, internationale Organisationen, Privatpersonen, Parteien, Gerichte und JuristInnen, FilmemacherInnen, usw. Keiner dieser Ak-

⁸⁸ Farge, Geschmack, S. 57.

⁸⁹ Ebd., S. 45.

⁹⁰ Ebd., S. 9.

⁹¹ Ebd., S. 45.

⁹² Das Bundesarchiv; Geschichte des Bundesarchivs.

teure verfügt jedoch über eine auch nur annähernd systematische Archivierung von Dokumenten, die sich explizit auf Ausschaffungen beziehen. Abgesehen davon, dass einige davon gar nicht über eigene Archive verfügen, ist das Themenfeld „Ausschaffungen“ meist nur eines unter vielen und damit schwer recherchierbar.

Jedoch ist auch die Systematik des Bundesarchives limitiert. Die Recherche beschränkt sich darauf, anhand einer Volltextsuche alle Dossiers aufsuchen zu können, die in irgendeiner Form mit Ausschaffungen zu tun haben. In der Konsequenz erscheinen nur Dossiers, in deren Beschreibungen oder Titel der Begriff explizit auftaucht. Wirklich transparent ist der Zusammenhang des Dossiers zur Thematik nicht, bzw. nur aus der Lokalisierung innerhalb des Archivplans ableitbar, indem man es einer Behörde oder Organisation und manchmal einer Unterkategorie (z.B. der Internierung von AusländerInnen) zuordnen kann. Hinzu kommt die Schwierigkeit, dass nicht bei allen Dossiers aus der Beschreibung ersichtlich ist, ob es sich um Ausschaffungen von Asylsuchenden oder aber AusländerInnen im ausländerrechtlichen Sinne handelt. Erst die Recherche und Durchsicht schaffen Klarheit.

Zentral waren für diese Arbeit vor allem das Bundesamt für Ausländerfragen und das Departement des Delegierten für das Flüchtlingswesen. Hinzu kommen weitere Akteure wie das Bundesamt für Justiz, der Christliche Friedensdienst, die Eidgenössische Polizeiabteilung oder das Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern, die ebenfalls Dokumente archiviert haben, die sich dem Themenkomplex Ausschaffungen widmen. Sämtliche Interpellationen und Einfachen Anfragen im Parlament – wiederum erscheinen lediglich diejenigen, welche sich im Wortlaut ihres Titels explizit auf „Ausschaffungen“ oder Synonyme davon beziehen – sind beim Bundesamt für Polizeiwesen archiviert.

Wie im Kapitel 5.2 noch weiter ausgeführt wird, führte die Uneinheitlichkeit der verwendeten Begriffe auch bei der Recherche zu Schwierigkeiten. Obwohl der Begriff „Ausschaffungen“ dominiert, finden sich in den Quellen auch unter „Rückschaffung“, „Heimschaffung“, „Wegweisung“, „Ausweisung“, „Expulsion“, usw. relevante Informationen. Dabei gibt es, im Unterschied zu den Interpellationen und Einfachen Anfragen, auch Dossiers, in deren Titel nicht explizit auf Ausschaffungen hingewiesen wird, die sich thematisch jedoch damit beschäftigen. Die Dossiers tragen dann Titel wie „Allgemeines“, „Petitionen“ oder „Pressemitteilungen“. Ergänzt werden diese dann durch die Jahresangaben der Dokumente. Daneben gibt es Dossiers, welche bereits im Titel auf das Thema oder themenverwandte Inhalte ver-

weisen: „Entfernung und Fernhaltung. Allgemeines“⁹³, „Wegweisung und Ausschaffung (1960-1986)“⁹⁴ oder lediglich „Ausschaffung (1974-1976)“⁹⁵.

Der Überfluss zeigt sich nun nicht nur in der riesigen Fülle an Dokumenten, sondern auch darin, dass die genannten Dossiers lediglich danach geordnet sind, dass sie sich mit der Ausschaffungsthematik auseinandersetzen. Eine weitere thematische Gliederung oder Eingrenzung, z.B. in juristische und politische Quellen, in Kritik von bestimmten, z.B. kirchlichen Gruppen, in Zeitungsberichte oder Gerichtsquellen, gibt es nur zu einem äusserst kleinen Teil.⁹⁶ Auch innerhalb der Dossiers fehlt es gänzlich an einer durchschaubaren Systematik. Zwar sind Anfrage- und Antwortschreiben jeweils zusammen archiviert und zusammengeheftet, oder aber einzelne Dokumente wie Korrespondenzen und Zeitungsartikel zu einem bestimmten Fall sind aufeinander abgestimmt. Insgesamt besteht jedoch, abgesehen von der Zuordnung zu einer bestimmten Behörde, die einzige Systematik in der zeitlichen Ordnung der Dokumente.

Obwohl die Menge an Material – alleine die Zusendungen von Privatpersonen zur Wegweisungs- und Ausschaffungspraxis umfassen mehrere hundert Dokumente – schier unüberschaubar ist, stellen die Dossiers natürlich nicht quasi vom Himmel gefallene Sammlungen aller jemals verfassten Dokumente dar. Zwar handelt es sich bei Archiven, im Gegensatz zu Druckwerken, im engeren Sinn nicht um eine Schrift, die mit einer bestimmten Intention, einem Gedanken, eine Geschichte oder eine Überlegung hervorzubringen, entstand. Trotzdem ist das Archiv nicht unwillentlich oder frei von Kriterien zusammengestellt. Das Archiv legt damit nicht den Blick auf etwas „Wirklich-Gewesenes“ frei, sondern ist immer auch Ausdruck einer Selektion und gewisser Interessen: Es bedarf eines Archivars, „einer Hand, die sammelt und klassifiziert“.⁹⁷ In unserem Fall ist damit jedoch nicht die Archivarin des Bundesarchives gemeint, sondern jene der zuständigen Behörde. Nach welchen Kriterien gesammelt und klassifiziert wurde, kann nur rudimentär aus dem „Reglement für das Bundesarchiv“ vom 15. Juli 1966 entnommen werden, das in den 1980er Jahren noch Gültigkeit besass. Dem Bundesarchiv als zentrale „Sammelstelle“ kam die Archivierung der Akten der verschiedenen Bundesbehörden zu. Daraus geht jedoch nur die Funktion des Bundesarchives hervor, das lediglich für die Archivierung des gesammelten Materials zuständig war. Für den Bewer-

⁹³ BA, E4300C-01#1998/299#556*.

⁹⁴ BA, E4300C-01#1998/299#557*.

⁹⁵ BA, E4280A#1998/296#63*.

⁹⁶ Im Dossier E4280A#1998/296#341* („Pro und Contra Wegweisungspraxis“) werden explizit Schreiben an die Bundesbehörden archiviert, die sich positiv oder negativ zur Wegweisungs- und Ausschaffungspraxis äussern. Auch das Dossier E4300C-01#1960/27#644* („Nachtrag 15: Ausschaffung von Ausländern auf dem Luftweg vom 26.10.1987“) stellt eine solche Ausnahme dar.

⁹⁷ Farge, Geschmack, S. 8ff.

tungsentscheid, also die Frage, was archivwürdig ist und was nicht, sind die einzelnen Amtsstellen zuständig. Solche Bewertungsentscheide wurden, gemäss Auskunft beim Schweizerischen Bundesarchiv, erst ab den späten 1990er Jahren verfasst.⁹⁸

Dies verweist auf den Mangel des Archives und gleichsam auch auf einen potentiellen Mangel der Arbeit. Der primäre Fokus auf das Bundesarchiv führt dazu, dass gewisse Akteure und deren Stimmen privilegiert werden, andere dafür nicht vorkommen. Die Arbeit reproduziert gewissermassen den ohnehin schon mächtigen Fokus auf die Bundesbehörden, indem sie sich hauptsächlich genau darauf bezieht. Glücklicherweise haben die verschiedenen Behörden jedoch auch kritische Stimmen gegenüber der staatlichen Ausschaffungstheorie und -praxis archiviert. Sowohl Zeitungsartikel wie auch Schreiben von Privatpersonen oder Gruppierungen, Asylkomitees oder Parteien sind jeweils abgelegt. Diese vermögen die staatliche Perspektive teilweise zu durchbrechen, sind aber wiederum unvollständig und Ausdruck ebendieser behördlichen Selektion. Genauso wie interne Dokumente kritischer Organisationen fehlen fehlen die Stimmen von Betroffenen im Archiv. Sie kommen, wenn überhaupt, in Zeitungsartikeln oder aber in Protokollen von Gerichtsverhandlungen vor. Man kann zwar nicht davon ausgehen, dass die Quellen im Bundesarchiv gewissermassen einen repräsentativen Querschnitt der gesamten zur Ausschaffungsthematik verfügbaren Dokumente darstellen. Trotzdem hat sich im Verlauf der Arbeit die Vermutung erhärtet, dass die Bundesbehörden eine beachtliche thematische Bandbreite abdecken.

Auffallend ist, dass in der Recherche Monate vergingen, bis erstmals ein Bild einer ausgeschafften Person auftauchte. Bis dahin waren es Buchstaben, Mitteilungen, Briefe, handschriftlich oder per Tastatur. Gestalt in Form von Bildern nahm die Thematik erst spät an.

Der Fokus auf ein einzelnes Archiv führt auch dazu, dass durch Dokumente im Bundesarchiv zwar Fährten gelegt werden, diesen aber aufgrund fehlender Informationen in den Dossiers nicht nachgegangen werden kann. Welche Kantone weigerten sich, die Wegweisungen zu vollziehen, und aus welchen Gründen?⁹⁹ Was beinhaltete das Kreisschreiben „zwecks Vereinheitlichung des Vorgehens beim Deportiertenrückschub mit Passagierflugzeugen wie mit Charterflugzeugen“?¹⁰⁰ Was antwortete das UNHCR dem BAP auf dessen Anfrage im August 1984 auf die Frage nach der Zumutbarkeit von Ausschaffungen in 17 konkrete Länder?¹⁰¹ Was war das Ergebnis der Aussprache vom 5. Juni 1979 über den „Problembereich Entfernungsmassnahmen“, worin es unter anderem um die Logistik (Beförderung, Kostenfragen,

⁹⁸ Anhang 2, 10. November 2017.

⁹⁹ BA, 10. März 1988: E4280A#1998/296#340*.

¹⁰⁰ BA, 20. Januar 1986: E4300C-01#1998/299#557*.

¹⁰¹ BA, 14. August 1984: E4280A#1998/296#339*.

etc.) ging?¹⁰² Andere Dokumente sind unvollständig, weil lediglich die Abschnitte archiviert wurden, die sich explizit auf Ausschaffungen beziehen.

Hinzu kommt, dass einige Dossiers aufgrund einer Schutzfrist nicht eingesehen werden konnten, was der Arbeit gleichzeitig eine gewisse zeitliche Schranke setzte. Mit dem Bundesgesetz über die Archivierung vom 26. Juni 1998 wurde die Schutzfrist von 50 auf 30 Jahre verkürzt, was bedeutet, dass Dossiers ab 1987 oder solche, die einen Zeitraum umfassen, der in die Zeit nach 1987 hineinreicht, einer Schutzfrist unterstellt sind. Einige Einsichtsgesuche wurden bewilligt, andere abgelehnt.¹⁰³ Aus den für einige Dossiers gemachten Auflagen geht hervor, dass vor allem Bedenken hinsichtlich der Persönlichkeitsrechte Grund für die Schutzfristen sind.¹⁰⁴ Je näher man sich zeitlich an der Gegenwart befindet, desto aussichtloser scheinen deshalb Einsichtsgesuche.

Archive haben aber, wie Farge richtig schreibt, auch eine politische Dimension: Als staatliche und bewusst angelegte Sammlung stellen sie immer auch eine Form von Herrschaftsinstrument dar, das den staatlichen Behörden, der Polizei, dem Departement für Ausländerfragen, den Geheimdiensten, usw. dient.¹⁰⁵ Es ist Ausdruck einer Selbstvergewisserung der eigenen Macht und Stärke, der eigenen Handlungsmacht, der Durchsetzung des Rechts. Zwar ziehen sich durch die Dokumente gewisse juristische Zweifel, Unklarheiten oder Widersprüche, die dann jeweils zwischen den verschiedenen Behörden geklärt werden müssen. Sie offenbaren damit aber immer auch juristische Normen, denen in unserem Fall die MigrantInnen unterworfen sind.

Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, dass Quellen häufig erst aus Konfliktsituationen entstehen. Der normale Ablauf einer Ausschaffung beispielsweise wird selten dokumentiert. Erst wenn es zu Komplikationen kommt, erst wenn Fälle Aufsehen erregen, Kritik geübt wird, wie beispielsweise an der Ausschaffung der 59 Zairer im Jahr 1995, entstehen Quellen.

In der Recherche hat sich gezeigt, um ein Kurzfazit vorwegzunehmen, dass die Behörden meist bestrebt sind, Ausschaffungen im Verborgenen durchzuführen und das Licht der Öffentlichkeit scheuen. Nur selten werden Details über Ausschaffungen öffentlich bekannt. Das heisst für uns, dass sich die Arbeit mit der sprichwörtlichen Spitze des Eisberges an Fällen

¹⁰² BA, 30. Mai 1979: E4300C-01#1998/299#557*.

¹⁰³ So wurde u.a. die Einsicht in das Dossier E2200.55A#1998/50#77* verweigert.

¹⁰⁴ „Die Auflage verlangt, dass Personen, die nicht [unterstrichen im Original] Personen der Zeitgeschichte sind, anonymisiert werden müssen.“ (Mail vom 11. August 2017, Anhang 3) Siehe auch Anhang 4: „Es geht in den Dossiers um sehr viele Einzelfälle – noch lebende Personen, ebenso die beteiligten Mitarbeiter verschiedener Verwaltungsstellen –, mit vielen Details zu konkreten Ausschaffungsfällen, mit Passkopien und Fotos und Angabe aller Personalien, jedoch ohne Informationen allgemeiner Art, die eine Übersicht über die Ausschaffungspraxis in der Schweiz eher ermöglichen würden.“

¹⁰⁵ „Doch das Archiv ist nicht das ‚Vermischte‘; es wurde nicht zusammengestellt, um zu erstaunen, zu gefallen oder zu informieren, sondern um einer Polizei zu dienen, die überwacht und unterdrückt.“ Siehe: Farge, Geschmack, S. 11.

begnügen muss, die durch gewisse Umstände, wie juristische Einsprachen oder Verhandlungen oder den persönlichen Bezug von JournalistInnen oder UnterstützerInnen, an die Öffentlichkeit gelangen. Zu unterscheiden ist in diesem Sinne auch zwischen Dokumenten, die nur für den internen behördlichen Gebrauch bestimmt sind, wie Personendossiers, Sitzungsprotokolle, Internierungsverfügungen, interne Anweisungen oder Kreisschreiben, und solchen, die sich explizit an die Öffentlichkeit richten, wie beispielsweise Pressemitteilungen, Asylstatistiken, Medieninterviews oder Antwortschreiben an PetitionärInnen, Privatpersonen, Unterstützungskomitees, Rechtsberatungsstellen, usw.

Die Quellengattungen und Textformen sind äusserst divers: Zeitungsartikel, persönliche Briefe, Behördenkorrespondenzen, Filmausschnitte, Radiosendungen, persönliche Notizen, Dokumentationen, Bücher, Passfotos, Motionen, Gesetzestexte, Gerichtsentscheide, Rechnungen, Petitionen oder Flugblätter. Dabei überwiegen deutschsprachige Dokumente, klar in der Minderheit sind solche in italienischer Sprache.

Wenn man, wie im zweiten Kapitel eingeführt, den Regimebegriff verwendet, dann stellt das Bundesarchiv trotz seinen Mängeln und seiner teils problematischen staatlichen Perspektive einen doch äusserst passenden Quellenfundus dar. Denn er vereint in seiner Gesamtheit nicht nur verschiedene Stimmen und bietet zeitlich einen breiten Fokus, sondern stellt verschiedene Zugänge zur Thematik dar: juristisch wie politisch, diskursiv wie institutionell. Im Fazit wird die Frage zu klären sein, ob das Bundesarchiv den geeigneten Ort darstellt, um die Geschichte der Ausschaffungen zu archivieren.

Die Arbeit greift selektiv auf andere Quellen zurück, wie z.B. den Film „Die Schweiz – das Nadelöhr“, die Schrift „Asylpolitik in der Bewährungsprobe“, in der ein Text der Bundesrätin Elisabeth Kopp publiziert wurde, oder auf Amtsdrukschriften des Bundes.

4. Der historische Ort

Das Ausschaffungsregime 1980er Jahre lässt sich ohne den Blick auf die schweizerische Asylpolitik und deren Revisionen in der Nachkriegszeit nicht verstehen. Und natürlich auch umgekehrt: Wer sich mit der schweizerischen Asylpolitik beschäftigt, kommt spätestens seit den 1980er Jahren nicht mehr am Thema Ausschaffungen vorbei. Aus diesem Grund sollen im folgenden Kapitel nicht nur grob die Entwicklungen ab 1945 nachgezeichnet, sondern dann auch die relevanten asylpolitischen Veränderungen in den 1970er und 1980er Jahre genauer beleuchtet werden. Ich beziehe mich dabei sowohl auf Sekundärliteratur wie auch auf zeitgenössische Quellen.

4.1 Die moralische Ökonomie der Asylpolitik

Der französische Soziologe Didier Fassin beschrieb anhand seines Konzeptes der „moralischen Ökonomie“ den asylpolitischen Strukturwandel der Nachkriegszeit.¹⁰⁶ Nach dem Zweiten Weltkrieg gehörten Respekt (gegenüber den kommunistischen Flüchtlingen) und Mitgefühl (mit den Überlebenden der Lager des Zweiten Weltkrieges) zu den dominanten moralischen Empfindungen. Dies änderte sich, als ab den 1970er Jahren zunehmend Asylsuchende aus dem Globalen Süden nach Europa migrierten. Einwanderung wurde nun vermehrt als Bedrohung für die Wirtschaft und innere Sicherheit wahrgenommen, wodurch sich das Image der Asylsuchenden zusehends verschlechterte.¹⁰⁷ Der Wandel der moralischen Ökonomie von Flüchtlingen in der Öffentlichkeit stellt einen wesentlichen Grund für eine restriktivere Asylpolitik dar, die sich gemäss Fassin vor allem anhand der Anerkennungsquote, die ab Ende der 1970er Jahren kontinuierlich sank, veranschaulichen lässt. Bei der individuellen Überprüfung von Asylgesuchen hatte sich Vertrauen in Misstrauen verkehrt. Während für Angeklagte an einem französischen Strafgericht die Unschuldsvermutung solange galt, bis ihnen ein Vergehen nachgewiesen werden konnte, wurden Asylsuchende so lange der Lüge bezichtigt, bis man ihre Glaubwürdigkeit für erwiesen hielt.¹⁰⁸

Die Behörden begründeten den Rückgang der Anerkennungsquote nicht mit einer restriktiveren Asylpolitik, sondern aus der Behauptung, dass immer mehr Flüchtlinge versuchen wür-

¹⁰⁶ Fassin definiert diese als „Produktion, Zirkulation und Aneignung von Normen und Pflichten, Werten und Affekten [...], die im Hinblick auf bestimmte Problematiken einer gegebenen Gesellschaft zu einem gegebenen Zeitpunkt stattfindet.“ Unter einer Problematik wird dabei alles verstanden, was problematisiert wird, in unserem Fall die Asyl- und Immigrationspolitik. Fassin, Rechtsanspruch, S. 65.

¹⁰⁷ Fassin, Rechtsanspruch, S. 71f.

¹⁰⁸ Ebd., S. 68.

den, vom liberalen Asylrecht zu profitieren indem sie beispielsweise über den Umweg des Asylgesuches die restriktiveren Gesetze für arbeitsrechtliche Aufenthaltsgenehmigungen zu umgehen versuchten.¹⁰⁹ Fassin widerspricht: „Dass die Behörden selektiver vorgehen, liegt also nicht daran, dass es mehr ‚falsche‘ Flüchtlinge gäbe, im Gegenteil: Weil die Behörden selektiver vorgehen, werden immer mehr AsylbewerberInnen abgelehnt und zu falschen Flüchtlingen erklärt.“¹¹⁰ Die Anerkennungsquote ist damit weder Ausdruck der migrantischen „Ehrlichkeit“, noch ein quasi neutrales, formalisierbares Resultat der individuellen Asylverfahren, sondern auf politische Entscheidungen und politischen Willen zurückzuführen.

In den Augen der Behörden gewann das Prinzip des Rechtes auf Asyl an Gewicht, je misstrauischer und kritischer sie auf Antragsteller und die von ihnen vorgebrachten Belege für eine Verfolgung reagierten. Je seltener der Flüchtlingsstatus anerkannt wurde, umso kostbarer wurde er. Und man könnte ergänzen: Je konsequenter ausgeschafft wurde, desto wertvoller und erhabener erschien das Recht auf Asyl und der Schutz derjenigen, die ihn „verdienen“ und geniessen. Auf diese Argumentation werde ich noch zurückkommen. Fassin schreibt: „Dieser merkwürdige Rechtfertigungsmechanismus ist darum besonders effektiv, weil er sowohl den Wert des Asyls an sich als auch die Verdienste derer herausstreicht, die für die Arbeit der Selektion zuständig sind.“¹¹¹

Fassins Verdienst liegt aber auch darin, dass er die politische Ökonomie der Nachkriegszeit nicht ausser Acht lässt. Die Unterscheidung zwischen Wirtschaftsmigranten und Asylsuchenden spielte zu einer Zeit, in der prekarierte Arbeitsmigration gefördert wurde, keine Rolle. Ab dem Zeitpunkt, als die Wirtschaftskrise einsetzte, veränderte sich die Situation grundlegend. „Dreissig Jahre lang hatte man sie pauschal als Wirtschaftsmigranten willkommen geheissen – nun wurde ihnen paradoxerweise genau das vorgeworfen, nämlich lediglich Wirtschaftsmigranten zu sein.“ Mit dem Verlust des ökonomischen Wertes ging der Verlust des moralischen Wertes einher, so Fassin.¹¹²

4.2 Eine Zäsur Ende der 1970er Jahre

Ein solcher Wandel der moralischen und politischen Ökonomie lässt sich auch für die Nachkriegsgeschichte der Schweiz feststellen. Ende der 1970er Jahre vollzog sich gleich auf mehreren Ebenen eine Zäsur, die für unsere Fragestellung relevant ist.

¹⁰⁹ Dieselbe Argumentation findet sich verschiedentlich in den Quellen, u.a. BA, 26. Juli 1988: E4280A#1998/296#112*; J2.225#2000/22#2131#4*; siehe auch Wolfgang Eckert, Doktorarbeit von 1973, in: BA, kein Datum: E4280A#1998/296#249*.

¹¹⁰ Fassin, Rechtsanspruch, S. 70.

¹¹¹ Ebd., S. 74f.

¹¹² Ebd., S. 76f.

In einer ersten Phase, ab dem Zweiten Weltkrieg bis Ende der 1970er Jahre, spielten individuelle Asylgesuche nur eine marginale Rolle und wurden oftmals in Absprache mit dem UNHCR behandelt. Die Anzahl Geflüchtete, die das ordentliche Verfahren durchliefen, machte bis 1968 im Jahresdurchschnitt lediglich 250 bis 300 Personen aus. In den 1970er Jahren bewegte sie sich zwischen 1830 im Jahr 1970, 853 (1976) und 1389 (1978) und blieb damit verhältnismässig stabil.¹¹³ Hinzu kam die grosszügige Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen, die nicht nur den ökonomischen Aufschwung illustriert, in dem sich die Schweiz befand und der für eine beispiellose Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften sorgte, sondern auch die ideologische Prägung der Asylpolitik. Innerhalb der dichotomischen Logik des Kalten Krieges unterstrich die Schweiz mit der Aufnahme von Geflüchteten aus osteuropäischen Ländern ihre Zugehörigkeit zum westlichen Lager.¹¹⁴ Der Vorsteher der eidgenössischen Polizeiabteilung, Dr. R. Tschäpät, sprach diesbezüglich bereits 1958 erstaunlich offen von einem „Abreagieren aufgetauter Hassgefühle gegen den Kommunismus“.¹¹⁵

Gerade die Ungarn-Flüchtlinge stehen exemplarisch für diesen grosszügigen Umgang der Schweiz gegenüber Flüchtlingen während des Kalten Krieges, die in einer wohlwollenden Haltung einer breiten Öffentlichkeit ihren Widerhall fand. Diese Grosszügigkeit erklärt sich auch aus der internationalen Kritik am Umgang mit jüdischen Flüchtlingen während des Zweiten Weltkrieges, mit welcher sich die offizielle Schweiz nach dem Ende des Krieges konfrontiert sah. Vor dem Hintergrund des in Anschluss an diese Kritik in Auftrag gegebenen Berichtes von Carl Ludwig ist die Erklärung des Bundesrates vom 1. Februar 1957 zu lesen, der die Pflicht bekräftigte, „eine der schweizerischen Tradition entsprechende Asylpraxis einzuhalten“. Diese Pflicht wurde zur „staatspolitischen Maxime“ stilisiert.¹¹⁶ Eine individuelle Prüfung der Asylgesuche fand im Fall der Ungarn-Flüchtlinge nicht statt, es reichte einzig der geäusserte Wunsch, in die Schweiz zu kommen.¹¹⁷

In der Zivilbevölkerung stiess die staatliche Flüchtlingspolitik auf Zustimmung, wie auch die Flucht tausender tschechoslowakischer Flüchtlinge illustriert, die nach der sowjetischen Besetzung der Tschechoslowakei 1968 in der Schweiz Zuflucht fanden. Die Frage der chilenischen Flüchtlinge liess in den 1970er Jahre den nationalen Konsens über die Aufnahme von Flüchtlingen erstmals aufbrechen und löste eine asylpolitische Kontroverse aus, welche die Schärfe der Auseinandersetzungen in den 1980er Jahren bereits erahnen liess. Die chilenischen Flüchtlinge repräsentieren insofern einen Paradigmenwechsel, als dass zum ersten Mal

¹¹³ Negele/Pfändler, *Tamilen*, S. 425.

¹¹⁴ Parini/Gianni, *Enjeux*, S. 196f.

¹¹⁵ Uhlig Gast, *Willkommene Flüchtlinge*, S. 98.

¹¹⁶ Kälin, *Flüchtlings- und Asylpolitik*, S. 768.

¹¹⁷ Parini/Gianni, *Enjeux*, S. 198.

eine Verknüpfung der ökonomischen Frage der Arbeitsmigration mit der Flüchtlingsfrage stattfand.¹¹⁸ Die Flüchtlingspolitik sollte fortan nicht mehr nur unter humanitären oder aber politischen Gesichtspunkten verhandelt werden, sondern im Wesentlichen auch unter ökonomischen.

Dass die ökonomische Frage diskursiv Eingang in die Flüchtlingsfrage fand, hatte wesentlich mit der Wirtschaftskrise von 1973 zu tun, die – ausgelöst primär durch den Zusammenbruch von Bretton Woods und den Fall der Erdölpreise – ihre Wirkung auch in der Schweiz entfaltete, wenn auch mit leichter Verzögerung.¹¹⁹ Eine liberale „Laissez-Faire-Politik“ in der Immigrationspolitik in der unmittelbaren Nachkriegszeit wich ab 1970 zusehends einer restriktiveren Quotenpolitik, die bis heute fortgeführt wird. Dafür standen verschiedene Massnahmen wie beispielsweise bereits die „doppelte Plafonierung“ von 1965, welche das ausländische Personal pro Unternehmen auf 95% des effektiven Bestandes vom 1. März 1965 reduzieren sollte. Aber auch weitere Verschärfungen der Aufenthaltsregelungen wie die als Reaktion auf die Schwarzenbach-Initiative lancierte Globalplafonierung im Jahr 1970, die erstmals eine jährliche Quote für Arbeitsbewilligungen für Ausländer vorsah, illustriert diesen Richtungswandel.¹²⁰ Die Aushandlungsprozesse dieser Immigrationspolitik seien, so Mahnig, wesentlich durch ökonomische Interessensgruppen und den Druck von xenophoben Bewegungen vermittelt und über die direkte Demokratie geprägt gewesen. Das Parlament habe dabei kaum Einfluss genommen.¹²¹ Mit dieser verschärften Aufenthaltspolitik und der Entrechtung der ausländischen ArbeiterInnen wurden innerhalb der Immigrationspolitik neue Formen der Illegalisierung geschaffen.¹²²

Mitte der 1970er Jahre schien das Ziel der Stabilisierung des Bestandes der ausländischen Bevölkerung zwar erreicht – ab 1975 nahm die absolute Zahl von Ausländern in der Schweiz erstmals nach dem Krieg ab.¹²³ Gleichzeitig zu dieser Stabilisierung kam jedoch eine neue Kategorie von „nicht kontingentierten Einwanderern“ hinzu, die stetig stieg: Asylsuchende. Ab 1983 stieg die Zahl individueller Asylgesuche von rund 10'913 im Jahr 1987 bis auf 41'629 im Jahr 1991. Danach sollte sie wieder sinken. Mit dem Anstieg der Asylgesuche sank gleichzeitig die Anerkennungsquote drastisch. Diese lag während den 1970er Jahre noch bei

¹¹⁸ Parini/Gianni, Enjeux, S. 202f.

¹¹⁹ Ebd., S. 207.

¹²⁰ Interessant wäre an dieser Stelle auch, der Frage nachzugehen, ob eine Annahme der Schwarzenbach-Initiative 1970 zu einer Verschärfung der Ausschaffungspraxis geführt hätte. Fest steht, dass bei einer Annahme rund 200'000 Saisonniers das Land hätten verlassen müssen, von denen wohl nicht alle „freiwillig“ gegangen wären. Mahnig, Politique migratoire, S. 135.

¹²¹ Mahnig, Politique migratoire, S. 137.

¹²² Wicker, Migration, Differenz, S. 74f.

¹²³ Mahnig/Piguet, Immigrationspolitik, S. 85.

rund 90%; bereits 1983 wurden erstmals mehr Asylgesuche abgelehnt als angenommen. 1987 lag die Quote noch bei 10%, 1991 waren es noch 3%.¹²⁴

4.3 Das erste Asylgesetz und seine Revisionen

Die Zahlen verweisen auf den Umstand, dass die individuelle Behandlung von Asylgesuchen an Bedeutung gewann. Dass sich diese Entwicklung Ende der 1970er Jahre zu vollziehen begann, ist auch darauf zurückzuführen, dass die Schweiz bis 1979 über kein eigenes Asylgesetz verfügte. Mit dem ersten schweizerischen Asylgesetz, das vom Parlament am 5. Oktober 1979 verabschiedet wurde und am 1. Januar 1981 in Kraft trat, fiel ein Anstieg von Asylgesuchen zusammen. Das als liberal geltende Asylgesetz sollte eine „Kodifizierung aller asylrechtlich relevanten Regeln“ und damit eine Verbesserung der Rechtsstellung der aufgenommenen Flüchtlinge bezwecken.¹²⁵ Bis zu diesem Zeitpunkt basierte die Asylpolitik auf einem einzigen Artikel im ANAG vom 8. Oktober 1948, wonach der Bundesrat „einem Ausländer, der glaubhaft macht, er suche Zuflucht vor politischer Verfolgung, Asyl gewähren“ konnte.¹²⁶

Die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, welche die Schweiz drei Jahre später unterzeichnete, galt bis 1967 und bis zur Ergänzung durch das New Yorker „Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“ lediglich für Europäer, die infolge des Zweiten Weltkrieges ohne staatlichen Schutz waren. Erst das New Yorker Protokoll weitete die Rechte auf alle Menschen aus, die gemäss der Genfer Flüchtlingskonvention den Flüchtlingsstatus erfüllen.¹²⁷

Ende der 1970er Jahre stieg nicht nur die Anzahl Asylgesuche, auch die Herkunftsländer der Asylsuchenden veränderte sich. Sie kamen fortan vor allem aus dem Globalen Süden: aus der Türkei, Sri Lanka, aus Zaire, Angola, Ghana, Somalia, Nigeria, Eritrea, Äthiopien, etc., Asylgesuche aus osteuropäischen Staaten nahmen hingegen ab.¹²⁸ Mit dem Inkrafttreten des ersten Asylgesetzes sank nicht nur die Anerkennungsquote drastisch, sondern es wuchs auch der Pendenzenberg an unerledigten Asylgesuchen im Verlauf der 1980er Jahre immer weiter an. Zwischen 1984 und 1987 lag die Zahl der Pendenzen zwischen 20'000 und 24'000 offenen Asylgesuchen, bis 1990 sollte sie noch auf 59'000 ansteigen.¹²⁹ Die zunehmende individuelle Überprüfung von Asylgesuchen ist auch darauf zurückzuführen, dass die Geflüchteten fortan nicht mehr mehrheitlich aus osteuropäischen Staaten kamen, sondern, wie im Falle Chiles,

¹²⁴ Negele/Pfändler, *Tamilen*, S. 429.

¹²⁵ Kälin, *Flüchtlings- und Asylpolitik*, S. 768; Oester, *Aspekte*, S. 6.

¹²⁶ Kälin, *Flüchtlings- und Asylpolitik*, S. 768.

¹²⁷ Fassin, *Rechtsanspruch*, S. 66.

¹²⁸ Parini/Gianni, *Enjeux*, S. 212.

¹²⁹ Kälin, *Flüchtlings- und Asylpolitik*, S. 769, 771.

vor einer rechten Militärdiktatur flohen. Die politische Solidarität im Namen des Antikommunismus verschwand zunehmend.¹³⁰

Bereits kurz nach der Einführung erschien das Asylgesetz jedoch vielen Parlamentariern als veraltet und überholt, und eine erste Revision wurde angestrebt, die bereits 1983 zustande kam. Dabei wurde die Verfahrensbeschleunigung zum Hauptziel erklärt.¹³¹ Anfang der 1980er Jahre war es nicht unüblich, dass sich das Asylverfahren über vier bis sechs Jahre erstreckte. Dies war mitunter ein Grund dafür, warum die Forderung nach einer Ausschaffung abgewiesener AsylbewerberInnen schwierig umzusetzen war, da sie zur Zeit des Entscheides bereits lange in der Schweiz lebten und gut integriert waren. Eine Verfahrensbeschleunigung hatte damit immer auch zum Ziel, Wegweisungen leichter anordnen und umsetzen zu können.¹³²

Neben der Verfahrensbeschleunigung galt damit auch der konsequente Vollzug der Wegweisungen als Hauptstossrichtung der weiteren Asylgesetzrevisionen, da die Rückkehrquote zur Zeit des ersten Asylgesetzes sehr niedrig war.¹³³ Ein drittes erklärtes Ziel der Asylgesetzrevisionen bestand in der Abschreckung potentieller AsylbewerberInnen und im beschworenen Kampf gegen Asylmissbrauch. Die Attraktivität der Schweiz als Asylland sollte von vornherein mit Einschränkungen auf dem Arbeitsmarkt erreicht werden.¹³⁴ Hier fand also auch auf gesetzlicher und politischer Ebene eine Verknüpfung von ausländer- mit asylpolitischen Fragen statt.

Bereits 1986 stand die nächste Asylgesetzrevision auf der Tagesordnung. Primär ging es dabei darum, die Attraktivität der Schweiz für Asylsuchende zu reduzieren und die Verteilung der AsylbewerberInnen auf die Kantone neu zu strukturieren. Der Bundesrat und mit ihm Elisabeth Kopp schlug gleichzeitig eine Globallösung für langansässige AsylbewerberInnen vor, womit alte Gesuche abgebaut werden sollten. Diese sah einen humanitären Status für Geflüchtete vor, die bereits mehrere Jahre in der Schweiz lebten und hätte auch bedeutet, auf die Ausschaffung dieser Personen zu verzichten.¹³⁵ Alle Bundesratsparteien sowie die französisch- und italienischsprachigen Kantone stimmten dem zu, die Deutschschweizer Kantone hingegen lehnten den Vorschlag ab. Der Bundesrat verzichtete auf die Globallösung.¹³⁶

Die zweite Asylgesetzrevision beinhaltete nicht nur eine Kompetenzverschiebung vom Bund zu den Kantonen, die künftig die Erstbefragung durchführen sollten, sondern auch eine

¹³⁰ Parini/Gianni, Enjeux, S. 192.

¹³¹ Ebd., S. 211.

¹³² Skenderovic/D'Amato, Mit dem Fremden politisieren, S. 87.

¹³³ Parini/Gianni, Enjeux, S. 210.

¹³⁴ Skenderovic/D'Amato, Mit dem Fremden politisieren, S. 210.

¹³⁵ Parini/Gianni, Enjeux, S. 214; siehe auch „Wie Vieh“, *Spiegel*.

¹³⁶ Skenderovic/D'Amato, Mit dem Fremden politisieren, S. 90.

Personalaufstockung. Hinzu kam, dass die Kantone die Möglichkeit erhielten, Asylsuchende, die ausgeschafft werden sollten, für einen begrenzten Zeitraum (30 Tage) zu inhaftieren. Die Revision war umstritten, SPS, PdA/PSA/POCH, LdU, EVP und eine Minderheit der CVP stimmten gegen das Gesetz. Von verschiedenen Gruppierungen, allen voran dem Schweizerischen Friedensrat und dem Christlichen Friedensdienst, wurde die Asylgesetzrevision als „Verstoss gegen die Menschen- und Bürgerrechte“ kritisiert. Das neue Gesetz wurde von der Bevölkerung 1987 angenommen.¹³⁷ Auf die Einführung der Ausschaffungshaft werden wir noch vertieft eingehen.

Die dritte Asylgesetzrevision wurde 1990 vollzogen und beinhaltete die Einführung einer Safe-Country-Regel. Demnach wurde eine Liste „verfolgungssicherer“ Länder erstellt, wobei Asylsuchende aus diesen Ländern das Recht auf Asyl verwehrt bleiben sollte. Auf diese Revision folgte das „Aktionsprogramm im Asylbereich 1991/92“, das neben der weiteren Beschleunigung der Asylverfahren und einem Arbeitsverbot für Geflüchtete auch den konsequenten Vollzug von Wegweisungen zum Ziel hatte.¹³⁸

Nicht mehr ausführlich besprochen werden kann hier und im Verlauf der Arbeit die Einführung der sogenannten Zwangsmassnahmen von 1994. Sie beinhalteten im Wesentlichen eine Verschärfung der Ausschaffungshaft. Eingeführt wurde eine dreimonatige Vorbereitungs- und eine neunmonatige Ausschaffungshaft. Das gegen die Zwangsmassnahmen ergriffene Referendum wurde mit 72,9% abgelehnt, womit eine härtere Gangart in der Asylpolitik demokratische Legitimation fand.¹³⁹

4.4 Die Rede von den „unechten Flüchtlingen“

Die von Fassin erwähnte veränderte moralische Ökonomie in der Asylpolitik spiegelt sich im Narrativ der „echten“ und „unechten“ Flüchtlinge, das in der Schweiz in den 1980er Jahren zunehmend Eingang in den asylpolitischen Diskurs fand. Die Dichotomie zwischen „Gastarbeiter“ und „Bürger“, wie sie noch die ersten dreissig Jahre der Nachkriegszeit prägte, wurde durch jene von „erwünscht“ und „unerwünscht“ abgelöst, wie Wicker schreibt.¹⁴⁰

Während noch in den 1970er Jahren eine „large“ Praxis gehandhabt wurde und der Grundsatz „in dubio pro reo – in dubio pro Asylbewerber“ zur Anwendung kam, wie die Aussage des Abteilungschefs Fürsorge und Schweizer Bürgerrecht des EJPD 1974 illustriert, änderte sich

¹³⁷ Skenderovic/D’Amato, Mit dem Fremden politisieren, S. 91 ff.

¹³⁸ Banki/Späti, Ungaren, S. 431.

¹³⁹ Parini/Gianni, Enjeux, S. 216; Augenauf, Sonderausgabe, S. 2.

¹⁴⁰ Wicker, Einleitung, S. 34.

dieses Vertrauens-, bzw. Misstrauensverhältnis ab Anfang der 1980er Jahre.¹⁴¹ Asylmissbrauch wurde zu einem Schlüsselbegriff der 1980er Jahre, dessen sich nicht nur asylkritische Organisationen, sondern zusehends auch die Behörden bedienten.¹⁴² Ereignisse wie jene Einreise von zairischen Staatsangehörigen im Jahr 1985, die versuchten, mit gefälschten angolanischen Pässen in der Schweiz Asyl zu beantragen, waren damit Wasser auf die Mühlen asylkritischer Kreise.¹⁴³ Bezeichnend für diesen Diskurs ist auch die 1983 von der Vigilance, einer rechtspopulistischen Partei aus Genf, mit 23'000 Unterschriften eingereichte Petition „Faux réfugiés: la vraie solution“, die eine restriktivere Asylpolitik forderte und sich des Missbrauchsstigmas bediente.¹⁴⁴ Die höhere Ablehnungsquote von Asylgesuchen wurde auch hier von den Behörden nicht mit einer restriktiveren Asylpolitik, sondern damit begründet, dass immer mehr Asylsuchende nicht der Flüchtlingsdefinition entsprechen oder diese versuchen würden, über ein Asylgesuch zu einer arbeitsrechtlichen Aufenthaltsgenehmigung zu gelangen.¹⁴⁵

Die von Fassin erwähnte veränderte öffentliche Wahrnehmung von Geflüchteten zeigte sich auch auf medialer Ebene. So zeigen Luginbühl et al. wie in den 1980er Jahren und anlässlich der Migration von ChilenInnen in die Schweiz Flüchtlinge nicht mehr als passive Hilfeempfänger, sondern als aktiv kämpfende Personen dargestellt wurden.¹⁴⁶ Anhand einer Analyse von Nachrichtensendungen zur Asylgesetzrevision von 1987 zeigt Luginbühl das Deutungsschema auf, wonach ein Strom von echten einer Mehrheit von unechten Flüchtlingen in der Schweiz gegenüberstehe, welche die Verwaltung überfordert und damit das politische Klima verschlechtere.¹⁴⁷ Thematisiert wurden auch hier nicht die Flüchtlinge selbst oder ihr Schicksal, sondern vielmehr die Restriktionen (z.B. Ausschaffungspraxis), aber auch die Straffälligkeit von Flüchtlingen, insbesondere deren illegale Einreise. O-Töne von Flüchtlingen kamen abgesehen von einem Rundschaubeitrag gar keine vor, sie bleiben „Aussageobjekt“.¹⁴⁸

¹⁴¹ Banki/Späti, Ungaren, S. 397.

¹⁴² Parini/Gianni, Enjeux, S. 229f.

¹⁴³ BA, 3. November 1985: E4280A#1998/296#338.

¹⁴⁴ Skenderovic/D'Amato, Mit dem Fremden politisieren, S. 56; Farré, Vigilance.

¹⁴⁵ siehe z.B. Schreiben von Elisabeth Kopp, BA, 5. August 1986: E4280A#1998/296#342*; „Die Tatsache, dass unser Departement in der ersten Jahreshälfte 1986 weniger Asylgesuche positiv entscheiden konnte als im gleichen Zeitraum des Vorjahres, ist nicht auf eine restriktivere Auslegung des Asylgesetzes, sondern auf die Tatsache zurückzuführen, dass sich immer mehr Asylbewerber bei uns melden, die nicht dem Flüchtlingsbegriff gemäss unserem Asylgesetz entsprechen.“. Oder auch: BA, J2.225#2000/22#2131#4*: Drei Türken wurden in die Türkei ausgeschafft mit der Begründung, dass sie nie die Absicht hatten, ein Asylgesuch zu stellen, sondern nur schwarz hier arbeiteten und ihnen dann, um den Aufenthaltsstatus zu legalisieren, von dritten geraten wurde, ein Asylgesuch zu stellen.

¹⁴⁶ Luginbühl, Geschichten, S. 74, 81.

¹⁴⁷ Ebd., S. 105.

¹⁴⁸ Ebd., S. 111ff.

Die Frage, was mit „offensichtlich unbegründeten“ Asylgesuchen, aber auch mit abgewiesenen AsylbewerberInnen oder mit unerledigten Gesuchen geschehen solle, entwickelte sich zu einem drängenden und politisch kontroversen Thema. Erstmals schien das schweizerische Selbstverständnis, wonach Einwanderung als vorübergehend und reversibel betrachtet wurde, was sich in der Reaktion auf die ökonomische Krise der 1970er Jahre noch bewahrt hatte, offen in Frage gestellt. Die „fremden Flüchtlinge“, die eigentlich am Bleiben gehindert werden sollten, schienen sich nun massenhaft in der Schweiz niederzulassen.¹⁴⁹ Die den Asylsuchenden entgegengebrachten Affekte und die Bewertung ihrer Ansprüche hatten sich jedoch radikal verändert, wie auch Fassin für Frankreich beschrieb.¹⁵⁰

In der semantischen Figur des Migranten, die im deutschen Sprachraum lange nicht bekannt war, wurden Zuwanderung und Illegalität, aber auch Ausländer im Verständnis des Ausländergesetzes mit Flüchtlingen verknüpft.¹⁵¹ Diese begriffliche Unschärfe und die Vermengung verschiedener rechtlicher und sozialer Kategorien bildeten die Grundlage für die vereinfachende negative Konnotation von Einwanderung. Mit dem Diskurs um Asylmissbrauch entstanden die neuen Kategorien des „echten“, also schutzbedürftigen, und des „unechten“ Geflüchteten. Diese sind gerade für die Geschichtswissenschaft interessant, weil sie in der zeitgenössischen politischen Debatte immer eine gewisse essentialistische Reinheit suggerieren, aber natürlich gleichzeitig enorm wandelbar sind. Die Semantik des „echten Flüchtlings“ hat sich bis heute immer wieder geändert. Mit dem wirkmächtigen Schlagwort der „Überfremdung“, das die Heterogenisierung der Bevölkerung beschreiben sollte, gelang es den rechtspopulistischen Akteuren, eine Art „Blockadediskurs“ zu etablieren. Zusammen mit den Begriffen der „echten“ und „unechten“ Flüchtlinge eigneten sich diese den Begriff des „Volkes“ an.¹⁵²

4.5 Das „Aussterben des Schweizervolkes“

Erheblichen Anteil an dieser Begriffs- und Kategorienbildung hatte die Neue Rechte in der Schweiz, die trotz ihrer wählerpolitischen Marginalisierung eine bedeutende Rolle bei der Aushandlung der Asylpolitik spielte. Die Geschichte der schweizerischen Asylpolitik, letztlich auch jene der Ausschaffungen, kann auch entlang der Konjunkturbewegungen rechtspopulistischer Parteien und Organisationen erzählt werden.

¹⁴⁹ Tanner, Geschichte der Schweiz, S. 340.

¹⁵⁰ Fassin, Rechtsanspruch, S. 70.

¹⁵¹ Wicker, Migration, Differenz, S. 120.

¹⁵² Skenderovic/D'Amato, Mit dem Fremden politisieren, S. 209f.

Auf eine eigentliche Hochphase des Rechtspopulismus zwischen 1969 und 1974, in welche die Schwarzenbachinitiative und der Aufstieg der Nationalen Aktion (NA) fiel¹⁵³, folgte ab Mitte der 1970er Jahre dessen Niedergang und damit eine abnehmende Politisierung der Migrationsthematik. Erklären lässt sich dies unter anderem damit, dass dem Rechtspopulismus, für den Migration und Migrationspolitik stets eine Art der Überlebensversicherung darstellte, durch die Stabilisierungs- und Pflafonierungspolitik der Regierung ab Ende der 1960er Jahre der Wind aus den Segeln genommen wurde.¹⁵⁴ Die Revitalisierung des Rechtspopulismus, wofür wiederum die „Nationale Aktion“ stellvertretend stand, fällt just in die Anfangsphase unseres Untersuchungszeitraumes. Die diskursive und politische Besetzung des Asylthemas schien die NA von ihrem Niedergang bewahrt zu haben. Wie kein anderer repräsentiert Markus Ruf diesen Wiederaufschwung, das neue Selbstbewusstsein und die Radikalisierung der NA. Ruf war Abschlussredaktor der Parteizeitung *Volk & Heimat* und wurde 1983 jüngster Nationalrat. Schnell suchte er Kontakt zu ähnlich gesinnten Parteien im Ausland – Ruf sprach 1985 beim Front National –, schloss aber auch in der Schweiz Kontakte zu rechtsextremen ausserparlamentarischen Organisationen. In der Westschweiz war es die Partei Vigilance, die für den Wiederaufschwung des Rechtspopulismus steht.¹⁵⁵ Der schweizerische Rechtspopulismus unterschied sich in seinen neorassistischen Argumentationen nicht von anderen rechtspopulistischen und –extremen Parteien und Organisationen in anderen Ländern Europas. Asylsuchende erschienen darin nicht nur als ökonomische Bedrohung, sondern auch als Bedrohung der eigenen geistigen, kulturellen und politischen Eigenart. Als roter Faden zieht sich die Betonung des „aussereuropäischen Kulturkreises“ der Asylsuchenden durch, was in asylpolitischen Vorstössen und Stellungnahmen der NA und anderer rechtspopulistischer Parteien immer wieder auftauchte. 1985 reichte der damalige NA-Nationalrat Ruf eine parlamentarische Initiative ein, die verlangte, dass „Asylbewerber aus aussereuropäischen Kulturkreisen“ innerhalb von 24 Stunden ausgeschafft werden sollen. Und er schrieb, dass es weder Fremdenhass noch Rassismus sei, „wenn wir uns dagegen wehren, dass man ganze Völkerstämme auf unnatürliche Art von einem Ende der Welt an ein anderes wandern lässt, wo sie sich nicht integrieren können und womit niemanden – wirklich niemandem – geholfen wird.“¹⁵⁶ Dieses Zitat widerspiegelt „bevölkerungstheoretische Überlegungen“, die prägend waren für die Argumentationsmuster der Neurechten. Sie beklagten das „Aussterben des Schweizervolkes

¹⁵³ Weibel, Schweizer Demokraten.

¹⁵⁴ Skenderovic/D’Amato, Mit dem Fremden politisieren, S. 31, 38ff.

¹⁵⁵ Ebd., S. 45.

¹⁵⁶ Ebd., S. 59ff.

und seinen Ersatz durch eine Fremdbevölkerung“, der Chefredaktor von *Volk & Heimat* sprach gar von „Völkermord durch Fremdüberbevölkerung“. ¹⁵⁷

Die rechtspopulistischen ¹⁵⁸ Parteien wurden neben ihrem Engagement und ihren Erfolgen im ausländerrechtlichen Bereich, wie der Revision des ANAG (1982) und der Bürgerrechtsrevision (1983), zu den vehementesten und lautesten Verfechtern eines restriktiven Asylrechts. Eine ihrer Hauptforderungen bestand darin, dass die Flüchtlinge zahlenmässig in der allgemeinen Begrenzung der ausländischen Wohnbevölkerung mitberücksichtigt werden sollten. Mit dieser wiederholt vorgetragenen Forderung trugen sie wesentlich zur Koppelung der primär an humanitären Überlegungen ausgerichteten Asylpolitik mit der eher unter ökonomischen Gesichtspunkten verhandelten Ausländerpolitik bei. ¹⁵⁹ Die rechtspopulistischen Parteien hatten grossen Anteil daran, diese beiden Bereiche, die im schweizerischen Recht konzeptionell scharf getrennt sind, wie Kälin anmerkt, zu verknüpfen.

Darüber hinaus stellt sich jedoch die Frage, ob die rechtspopulistischen Argumentationsmuster, Diskurse, aber auch konkreten Forderungen in die allgemeinen politischen Debatten und gesetzgeberischen Prozesse in asylpolitischen Bereichen zu diffundieren vermochten. Auch in den Quellen des Bundesarchives wird dieser Zusammenhang immer wieder thematisiert. Für Bundesrätin Elisabeth Kopp, gefragt nach dem Zusammenhang zwischen dem Hungerstreik der 52 Chilenen in Seebach, der Ausschaffung von 59 Zairer und den Wahlerfolgen der NA, war klar, dass es „da [...] überhaupt keinen Zusammenhang [gibt]“. Die Ausschaffungsentscheide würden alleine auf der Politik des Bundesrates basieren, wonach „abgewiesene Asylbewerber unser Land zu verlassen haben.“ ¹⁶⁰ Auch das Schreiben „Anregungen zur Argumentation“ vom 9. März 1987, in dem Argumentationshilfe für wiederkehrende Vorwürfe gegenüber dem Delegierten für das Flüchtlingswesen geboten werden, verweisen auf die Brisanz der Debatte. Der Vorwurf 4.4 lautet: „Eine Rückschaffung kann den Tod bedeuten; im Zweifelsfall kann Grosszügigkeit Leben retten. Der DFW lässt sich bei Entscheiden von innenpolitischem Druck (NA, etc.) beeinflussen.“ ¹⁶¹ Auch in verschiedenen Korrespondenzschreiben der Behörden wurde der politische Druck durch eine kritische Öffentlichkeit sichtbar, die ganz wesentlich durch die rechtspopulistischen Parteien geprägt war. Das Bundesamt für Ausländerfragen betonte 1984 in einem Schreiben an das BAP, dass eine konsequente Ausschaffungspolitik nötig sei, um die sechste Überfremdungssinitiative, die den zahlenmässig-

¹⁵⁷ Skenderovic/D'Amato, Mit dem Fremden politisieren, S. 58.

¹⁵⁸ In der Definition von „Rechtspopulismus“ beziehe ich mich auf Skenderovic/D'Amato, Mit dem Fremden politisieren, S. 16ff.

¹⁵⁹ Kälin, Flüchtlings- und Asylpolitik, S. 773.

¹⁶⁰ BA, 21. November 1985: E4300C-01#1998/299#559*.

¹⁶¹ BA, 9. März 1987: E4280A#1998/296#1136*.

gen Einbezug der Flüchtlinge in die Zulassungsbegrenzung forderte, erfolgreich zu bekämpfen.¹⁶²

Skenderovic kommt zum Schluss, dass sich die rechtspopulistischen Diskurse auf die asylpolitische Gesetzgebung niedergeschlagen haben. Den rechtspopulistischen Parteien gelang es, die Wahrnehmung und den Umgang mit Asylsuchenden, letztlich die moralische Ökonomie, derart radikal zu verändern, sodass eine liberale Asylpolitik nur noch schwer zu legitimieren war.¹⁶³ Dabei wurden deren wahl- und abstimmungspolitische Erfolge, wie etwa die Annahme des NA-Referendums gegen die Revision des ANAG, von den etablierten Mitte-Rechts-Parteien als Stimmungsklima der schweizerischen Bevölkerung wahrgenommen, die damit weiterhin als jener Souverän bestätigt wurde, der über die Rechte der Nichtbürger entscheidet. „Die Migrantinnen und Migranten verharrten auf diese Weise in einem Status politischer Objekte, die grundsätzlich als kulturell anders wahrgenommen wurden und die ihren Nutzen lediglich in ihrer ökonomischen Funktion legitimieren konnten.“¹⁶⁴

Die Rede von „Überfremdung“, von „unechten Flüchtlingen“ oder von der vermeintlichen „Flut von Wirtschaftsflüchtlingen“ fand Eingang in parlamentarische Voten und in öffentliche Diskurse.¹⁶⁵ Zentral war aber auch das Narrativ einer glaubwürdigen Asylpolitik, worauf später in dieser Arbeit noch einzugehen ist. Es basierte auf einem angeblichen Vertrauensverlust der Bevölkerung gegenüber dem Staat, den dieser durch die unkontrollierte Situation im Asylwesen zu verantworten habe.¹⁶⁶ Der Vollzug von Ausschaffungen sollte seitens der Behörden zu einem zentralen Parameter werden, wenn es darum ging, die Glaubwürdigkeit der Asylpolitik (wieder-)herzustellen.

Zusammengefasst: Die Entstehung des Ausschaffungsregimes hängt im Wesentlichen mit der Bedeutungszunahme von individuellen Asylgesuchen zusammen, die sich, wie wir gesehen haben, Ende der 1970er, Anfang der 1980er Jahre vollzog. Seit dem ersten Asylgesetz sank nicht nur die Anerkennungsquote von Geflüchteten drastisch, auch der Missbrauchsvorwurf an das Asylsystem nahm an Bedeutung zu. Mit dem Asylgesetz und den dieses verschärfenden Revisionen produziert man zum ersten Mal massenhaft den rechtlichen Status dafür, Menschen auszuschaffen, wie es ihn vorher in dieser Systematik noch nicht gab. Die moralische Delegitimierung und die daraus entstandenen neuen sozialen und politischen Kategorisierungen bilden eine weitere zentrale Voraussetzung für die politische Durchsetzung und juristische Kodifizierung von Ausschaffungen.

¹⁶² BA, 26. Juli 1984: E4280A#1998/296#339*; siehe auch BA, 8. November 1984: E4280A#1998/296#341*.

¹⁶³ Skenderovic, D'Amato, Mit dem Fremden politisieren, S. 67.

¹⁶⁴ Ebd., S. 215.

¹⁶⁵ Ebd., S. 63.

¹⁶⁶ Ebd., S. 5.

5. Das juristische Gerüst und Ausschaffungen in den Quellen

Das folgende Kapitel behandelt die juristische Strukturierung des Ausschaffungsregimes. Dazu beschäftigen wir uns in einem ersten Schritt mit verschiedenen Definitionen des Begriffes der Ausschaffung, sowohl in den Quellen wie in der Sekundärliteratur und den rechtswissenschaftlichen Arbeiten aus den 1980er Jahren. Diese Arbeit geht davon aus – so viel sei vorweggenommen – dass es nicht reicht, den Begriff nur juristisch zu definieren. In einem zweiten Teil befassen wir uns mit der Koordination des Asyl- mit dem Wegweisungsverfahren, dem Non-Refoulement-Prinzip und schliesslich mit der Einführung der Ausschaffungshaft, die eine der wesentlichsten rechtlichen Veränderungen für unseren Untersuchungszeitraum darstellt.

5.1 Der Ausschaffungsbegriff in den Quellen

Die diversen im Bundesarchiv gesammelten Dokumente, die ein breites politisches und institutionelles Meinungsspektrum abdecken, illustrieren eine starke semantische Uneinheitlichkeit, was denn auch – wie in der Einleitung erwähnt – eine Diskursanalyse zum Begriff der Ausschaffung erheblich erschwert hätte. Obwohl in den meisten Fällen der Begriff der Ausschaffung dann bemüht wird, wenn es um die Beschreibung eines unter Zwang erfolgten Vollzuges einer Ausreisepflicht geht, gibt es keine den gesetzlichen Massstäben entsprechende einheitliche Terminologie. So kommt es vor, dass einem einzigen Artikel, gar im gleichen Satz, „Ausschaffung“ und „Wegweisung“ oder „Ausschaffung“ und „Heimschaffung“ synonym verwendet werden.¹⁶⁷ Insgesamt dominiert im untersuchten Zeitraum der Begriff der Ausschaffung in den Quellen gegenüber anderen, synonym verwendeten Begriffen.

Durch die juristischen Erläuterungen zieht sich die Unterscheidung in die Aus- und Wegweisungsanordnung und den konkreten Vollzug bei Nichtbeachtung dieser Anordnung, wie sie sich auch im für die 1980er Jahre zentralen ANAG Artikel 14, Abs. 1 wiederfindet: „Kommt der Ausländer der Pflicht zur Ausreise nicht nach, so kann er ausgeschafft werden.“¹⁶⁸ Ansonsten, gerade auch in den Medien, tauchen zahlreiche andere Begriffe auf, wie: „Heimschaffungsverfahren“, „Heimschaffung“, „Ausser Landes schaffen“, „nach [...] zu überführen“, „Rückschaffung“, „Rückschiebung“, „Vollzug von Wegweisungen“, „expulsion“ und „refoulement“ (Frz.) auf. Ein erstes Mal taucht der Begriff im „Bundesbeschluss be-

¹⁶⁷ BA, kein Datum: E4280A#1998/296#343*; BA, 9. April 1985: E4280A#1998/291#87*.

¹⁶⁸ Bundesblatt, 1. April 1931.

treffend die Uebernahme der Kosten der Ausschaffung mittelloser Ausländer durch den Bund“ vom 15. Juni 1909 auf.¹⁶⁹ In der an den Bundesbeschluss anknüpfenden „Uebereinkunft betreffend die Polizeitransporte“ vom 23. Juni 1909 ist jedoch bereits nicht mehr von „Ausschaffung“, sondern von „Abschiebung“ oder „Heimschaffung“ die Rede. Genauer definiert werden die Begriffe nicht.¹⁷⁰

Dass die verwendeten Begrifflichkeiten nicht immer unumstritten waren und diese auch die politischen Haltungen ihrer VerfasserInnen widerspiegeln, zeigen mehrere Beispiele, wie ein leider anonymes Schreiben von 1975: „Die Expertenkommission möchte das Wort ‚Heimschaffung‘ durch eine andere Bezeichnung ersetzen. Vorschlag: Verpflichtung zur Heimreise.“¹⁷¹ Während ‚Heimschaffung‘ den gewalt- und zwangsförmigen Charakter der Praxis betont und ein Subjekt, das „heimschafft“ beinhaltet (also den Schweizer Staat), setzt „Verpflichtung zur Heimreise“ den Fokus auf den formellen und juristischen Charakter und lässt dem von dieser Verpflichtung Betroffenen den subjektiven Spielraum, selber zu handeln. Dessen war sich sicherlich auch Peter Arbenz bewusst, der in einem Artikel über seine Mission in Sri Lanka mit dem Satz „Streichen Sie den Begriff ‚Rückschaffung‘ aus ihrem Vokabular und schreiben Sie Rückkehr“ zitiert wurde.¹⁷²

Dass Begriffe nie quasi-neutral und frei von politischen Implikationen sind, zeigt sich etwa im Ausblenden oder in der Nicht-Erwähnung des Zwang implizierenden Charakters von Ausschaffungen bis hin zur Suggestion von Freiwilligkeit, die sowohl in den Medien wie auch in den Schreiben der Behörden, immer wieder auftaucht. So äusserte sich Peter Arbenz zum Fall des zairischen Asylbewerbers Alphonse Maza, der während zehn Jahren in der Schweiz lebte und dessen Asylgesuch abgelehnt wurde. Dieser war bereits zwei Mal ausgeschafft worden und kehrte jeweils wieder nach Genf zurück. Am 16. Januar 1987 wurde er im Genfer Gefängnis Champ-Dollon geschlossen interniert und sei danach, gemäss Peter Arbenz, „freiwillig“ ausgereist.¹⁷³ Die Suggestion von Freiwilligkeit zeigt sich auch im Begriff der „Repatriierung“, den Walter Kälin und Alberto Achermann, beides anerkannte Juristen, im Buch *Migrationen aus der Dritten Welt* verwenden und der gleichzeitig auch beinhaltet, dass die Schweiz nicht die Heimat der Geflüchteten ist. Die Asylsuchenden sollen re-patriiert werden.¹⁷⁴ Seinen Höhepunkt nimmt diese Entwicklung im Begriff und Konzept der „freiwilligen Rückkehr“.

¹⁶⁹ In der Ablage der Amtsdruckschriften des Bundes findet sich der Begriff bereits im „Berichte der eidg. Kommissäre über die Flüchtlingsangelegenheit in Genf (vom 28., 29. und 30. Juni 1858)“, darin: „Die wirklich zum Vollzug gekommene Ausschaffung von Flüchtlingen haben wir bloss summarisch zu erwähnen.“ Berichte der eid. Kommissäre, 28., 29. und 30. Juni 1858.

¹⁷⁰ BA, 15. Juni 1909: E4300C-01#1998/299#557*.

¹⁷¹ BA, 23. Mai 1975: E4280A#1998/296#64*.

¹⁷² BA, kein Datum: E4280A#1998/296#222*.

¹⁷³ BA, 9. März 1988: E4280A#1998/296#222*.

¹⁷⁴ BA, kein Datum: E4110-04#2005/110#1359*, S. 243.

Peter Arbenz berichtete in einem Referat über „Flüchtlingsprobleme“ am 22./23. September 1988 von einzelnen Ausreiseberatungsstellen, die zur „Förderung des freiwilligen Wegzugs“ durch private Hilfswerke in Betrieb genommen wurden, um eine menschenwürdige Ausreise abgewiesener Asylsuchender zu gewährleisten.¹⁷⁵ Eine Problematisierung des Begriffes der Freiwilligkeit findet sich an keiner Stelle. Auf der anderen Seite des asylpolitischen Meinungsspektrum wurde neben der Betonung des zwangvollen Charakters von Ausschaffungen vor allem der Begriff „Deportation“ verwendet, der historisch gemeinhin mit der Zeit des Nationalsozialismus assoziiert wird, um Ausschaffungen zu skandalisieren.¹⁷⁶

Diese politische Dimension gilt es auch zu beachten, wenn wir auf die Definition von William Walters Bezug nehmen und sie als Grundannahme dieser Arbeit betrachten. Er schrieb: „[...] I shall be taking deportation to refer generally to the removal of aliens by state power from the territory of that state, either ‚voluntarily‘, under threat of force, or forcibly.“¹⁷⁷ Walters definiert damit „deportation“ als Form räumlicher Praxis und zeigt die verschiedenen Dimensionen der Freiwilligkeit auf. Wichtig erscheint mir hier, dass wir nicht der Suggestion von Freiwilligkeit erliegen. Gibt es wirklich Menschen, welche die Schweiz „freiwillig“ verlassen, nachdem sie sich für ihr Migrationsprojekt die Schweiz als Zielland ausgesucht haben oder zufällig da gelandet sind?

Damit fällt die Definitionsmacht darüber, was eine Ausschaffung ist, wann es sich um angewandten Zwang handelt, nicht bloss den gesetzgeberischen Akteuren zu, sondern gerade auch den Betroffenen selbst. So kann es sein, dass die unmittelbare Rückschaffung von MigrantInnen an einem Flughafen juristisch nicht den Tatbestand einer Ausschaffung erfüllt, schon gar nicht im asylrechtlichen Sinn. Für die Betroffenen erfüllt sie wohl aber sämtliche Kriterien einer zwangvollen Ausschaffung. „Ausschaffung“ wird damit auch zu einem politischen Begriff, der über die juristische Definition hinausgeht.

Gewiss ist: Für die Behörden zählte aus juristischer und politischer Sicht oftmals einzig die Tatsache, dass ein Ausländer, eine Ausländerin, das Gebiet der Schweiz verlässt, ob „freiwillig“ oder unter Zwang. Oder um es in den Worten des Bundesrates vom 17. Juni 1929 zu sagen: „Es soll daher den Behörden überlassen bleiben, ob mit oder ohne ‚Federlesen‘ vorzugehen sei. Hauptsache ist, dass nötigenfalls ohne oder mit Verzug, der Zweck: Entfernung des Ausländers, erreicht werde.“¹⁷⁸

¹⁷⁵ BA, 19. September 1988: E4280A#1998/296#1384*.

¹⁷⁶ BA, 7. November 1986: E4280A#1998/296#342*; diverse weitere Schreiben u.a.: BA, November 1986: E4280A#1998/296#342*; BA, 31. Mai 1985: E4300C-01#1998/299#559*.

¹⁷⁷ Walters, *Deportation*, S. 267f.

¹⁷⁸ Botschaft des Bundesrates, 17. Juni 1929.

5.2 Ausschaffungen in den 1970er und 1980er Jahren

Wie nun lässt sich eine Ausschaffung in der Schweiz der 1970er und 1980er Jahren aus juristischer Perspektive beschreiben? Zuerst werfen wir einen kurzen Blick zurück: Bereits in der Bundesverfassung von 1848 findet sich in Artikel 57 die Kompetenz des Bundes geregelt, „Fremde, welche die innere und äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden, aus dem schweizerischen Gebiete wegzuweisen.“¹⁷⁹ Seit 1917 sind die Kantone durch eine Verordnung ermächtigt, jemanden nicht nur aus dem Kantonsgebiet, sondern aus der ganzen Schweiz auszuweisen. Die Ausweisung von AusländerInnen wurde danach im ANAG vom 26. März 1931 geregelt. 1948 wurde das ANAG revidiert, baute zwar den Rechtsschutz vor ungerechtfertigter Ausweisung aus,

erweiterte aber andererseits die Umschreibung der Ausweisgründe und lässt ganz allgemein die Ausweisung von Ausländern zu, deren Verhalten im allgemeinen und deren Handlung darauf schliessen lassen, dass sie nicht gewillt oder fähig sind, sich in die in unserem Lande geltende Ordnung einzufügen.¹⁸⁰

Der Hauptzweck des ANAG bestand seit seiner Entstehung zwischen den beiden Weltkriegen im Kampf gegen die vermeintliche „Überfremdung“ und in der Abwehr von zu vielen oder „fremden“ AusländerInnen. Ausschaffungen, die sich, wie wir sehen werden, auf das ANAG stützen, sind stets auch in dieser historischen Kontinuität zu verstehen.¹⁸¹ In ihm vermischen sich ökonomische mit kulturalistischen Zielen oder wie das Bundesgericht zusammenfasst: „Das Fremdenpolizeirecht des Bundes dient der Abwehr der Überfremdung und der Vermeidung einer Störung des Arbeitsmarktes einerseits, dem Schutze des Gaststaates und der darin geltenden Ordnung andererseits.“¹⁸²

Peter Sulger Büel unterscheidet in seiner Dissertation über den *Vollzug von Fernhaltmassnahmen gegenüber Fremden nach dem Recht des Bundes und des Kantons Zürich* aus dem Jahr 1984 begrifflich zwischen Ausschaffung, Ausweisung, Wegweisung und Heimschaffung. Die Ausschaffung meint demnach eine „zwangsweise behördliche Durchführung einer angeordneten Ausreise“, womit er nahe bei der Definition von Walters liegt.¹⁸³ „Ausschaffung“ oder „polizeiliches Begleiten an die Grenze“ seien die Sammelbegriffe, mit denen auf dem Gebiet der „Fernhalte- und Entfernungsmassnahmen“ die Zwangsmittel umschrieben würden.¹⁸⁴ Zentral ist auf juristischer Ebene also die Unterscheidung zwischen der Anweisung an

¹⁷⁹ Bundesverfassung, 12. Herbstmonat 1848.

¹⁸⁰ Stoppel, Beendigung, S. 22; siehe auch BA, 10. April 1956: E4800.1#1967/111#285*.

¹⁸¹ Achermann, Straffällig, unerwünscht, ausgeschlossen, S. 67.

¹⁸² Stoppel, Beendigung, S. 75.

¹⁸³ Sulger Büel, Vollzug, S. 3.

¹⁸⁴ Ebd., S. 122.

eine Person, das Land zu verlassen, und dann der effektiven zwangvollen Durchführung oder Umsetzung dieser Anweisung. Dabei existierten verschiedene Formen der Ausweisung. Sie konnte sich als politische Ausweisung entweder auf Artikel 70 der Bundesverfassung stützen, als fremdenpolizeiliche „administrative“ Ausweisung auf Artikel 10 des ANAG, oder aber sie betraf die gerichtliche Landesverweisung und bezog sich damit auf die Strafgesetze. Wir konzentrieren uns für unsere Fragestellung auf die fremdenpolizeiliche Ausweisung, die sich auf das ANAG stützte und mit dem „Unwillen oder Unfähigkeit, sich in die Ordnung des Gaststaates einzufügen“ begründet wurde. Die politische Ausweisung nach Art 70 BV wurde hingegen mit einer Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz begründet.¹⁸⁵ Sulger Büel schreibt weiter:

Mit der Ausschaffung wird nicht nur ein Zwangsmittel im Sinne einer Ersatzvornahme oder eines unmittelbaren Zwangs angedroht, sondern ein ganzes Bündel von Handlungen. Je nach Fall kann die Vorbereitung einer Ausschaffung beispielsweise den Kauf von Fahrkarten, die Räumung von Zimmern oder Wohnungen, die Besorgung von Reisepapieren oder sogar die medizinische Betreuung umfassen. Die Ausschaffung selbst ist unmittelbarer Zwang, wenn sie in polizeilicher Begleitung oder in anderer Art erfolgt, welche die persönliche Freiheit in haftähnlicher Art einschränkt.¹⁸⁶

Es macht also Sinn, den Begriff der Ausschaffung über den konkreten Akt der „Ausserlandeschaffung“ insofern zu erweitern, als dass auch die Vorstufen und Konsequenzen einer Ausschaffung miteinbezogen werden. Erst dadurch wird das Ausschaffungsregime in seiner Komplexität fassbar.

Auf juristischer Ebene ist die Wegweisungsverfügung zentral, die eine Form der Androhung oder Anweisung darstellte, das Land zu verlassen. Weggewiesen werden konnten im Unterschied zur Ausweisung jedoch nur Leute, die über keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung verfügen. Darunter fiel die Wegweisung im Asylgesetz, die eine sogenannte „förmliche Wegweisung“ darstellte und einer Ausschaffung voranging.¹⁸⁷ Zentral ist hier die Feststellung, dass die Ausschaffung nach einem abgewiesenen Asylentscheid seit dem ersten Asylgesetz keines neuen Gesetzesartikels bedurfte, sie wurde ans ANAG gekoppelt, das bereits seit 1931 existierte. Die rechtliche Situation eines abgewiesenen Asylbewerbers entsprach damit „der Lage derjenigen Ausländer, die sich ohne Bewilligung im Land aufhalten“, so Stoppel.¹⁸⁸ Mit der Ablehnung des Asylgesuches erlosch also automatisch die Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung, die mit einem Asylgesuch verbunden ist, sodass der Asylsuchende dem normalen ANAG (Artikel 14, Abs. 1) unterstellt war. In der Behörden-

¹⁸⁵ Sulger Büel, Vollzug, S. 85f.

¹⁸⁶ Ebd., S. 157.

¹⁸⁷ Sulger Büel, Vollzug, S. 88; Kälin, Non-Refoulement, S. 300.

¹⁸⁸ Stoppel, Beendigung, S. 157.

sprache las sich das wie folgt: „Da das Verfahren gezeigt hat, dass der Gesuchsteller kein Flüchtling ist, werden die allgemein für Ausländer geltenden Regeln angewendet.“¹⁸⁹

Mit der Ablehnung eines Asylgesuches wurde seit der Revision des Asylgesetzes vom 16. Dezember 1983 durch das BAP auch die Ausweisung verfügt, wie das nächste Kapitel ausführt. Damit wurden zwei Entscheidungen, die vorher getrennt waren, zusammengelegt.¹⁹⁰ Das Bundesamt für Polizeiwesen beauftragte die zuständige kantonale Fremdenpolizeibehörde mit dem Vollzug der Wegweisung.¹⁹¹

Die Verwaltungsgeschichte der Schweiz des 20. Jahrhunderts offenbart eine zunehmende Bürokratisierung, was mit einer Spezialisierung und Professionalisierung einherging. Davon zeugt die hier angesprochene kantonale Vollzugskompetenz. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts setzte sich der Modus des Vollzugsföderalismus durch, was bedeutete, dass der Bund sich auf den Erlass von Gesetzen konzentrierte und den Kantonen deren Vollzug überliess. Germann/Ladner weisen darauf hin, dass dieses Prinzip immer auch die Möglichkeit barg, dass die Kantone die Bundesgesetze unterschiedlich interpretierten oder gar nicht vollzogen.¹⁹² Die Frage nach der Ausschaffungspraxis ist stets untrennbar verknüpft mit Zuständigkeitsfragen und –konflikten. Ich werde im sechsten Kapitel darauf zu sprechen kommen.

Die zentralen, am Ausschaffungsregime beteiligten behördlichen Akteure waren neben den gesetzgebenden Organen, dem National- und Ständerat, das dem EJPD unterstellte Bundesamt für Polizei und die Direktion des Delegierten für das Flüchtlingswesen, aus dem später das Bundesamt für Migration entstand, und die kantonalen Fremdenpolizeien und regulären Polizeibehörden. Im Zentrum stand dabei Elisabeth Kopp, die am 2. Oktober 1984 für die FDP in den Bundesrat gewählt wurde und Vorsteherin des EJPD wurde. 1989 musste sie wegen einer privaten Affäre zurücktreten.¹⁹³ Als Delegierter für das Flüchtlingswesen amtierte ab 1986 Peter Arbenz. Das neue Amt entstand als Reaktion auf die zunehmende Überlastung des BAP durch Asyl- und Flüchtlingsfragen. Damit unterstand Peter Arbenz das ganze Personal des BAP, das für den Asyl- und Flüchtlingsbereich zuständig war. Ihm kam aber auch die Aufgabe zu, Strategieberichte „zur Lösung von langfristigen Asylprobleme[n]“ zu erarbeiten und damit die Asylpolitik mitzuprägen. Mit der Überführung der Direktion in das Bundesamt für Flüchtlinge im Jahr 1990 wurde er dessen Direktor.¹⁹⁴

¹⁸⁹ BA, 23. März 1984: E4280A#1998/296#85*.

¹⁹⁰ Zwicky, Asylgesetzrevision, S. 271; siehe auch BA, 10. Juli 1985: E4300C-01#1998/299#559*.

¹⁹¹ BA, 10. Juli 1985: E4300C-01#1998/299#559*.

¹⁹² Germann/Ladner, Verwaltung.

¹⁹³ Jaberg, Elisabeth Kopp.

¹⁹⁴ Arbenz Peter, kein Datum; Botschaft zum Bundesbeschluss über das Asylverfahren, 25. April 1990; Botschaft zu einem Beschluss über den Delegierten für das Flüchtlingswesen, 6. November 1985.

5.3 Die Koordination des Asyl- mit dem Wegweisungsverfahren

Die 1983 eingeführte rechtliche Koordination des Asylverfahrens mit dem fremdenpolizeilichen Verfahren war ein zentrales Anliegen der Behörden, dem vermeintlich „verfahrensökonomische“ Überlegungen zugrunde lagen.¹⁹⁵ Bislang hatten die Kantone nach dem Ausgang des Asylverfahrens gesondert über die Wegweisung entschieden, was nach dem ursprünglichen ersten Asylgesetz hiess, dass der Asyl- vom Wegweisungsentscheid getrennt war. Neu sollten die beiden Verfahren parallel behandelt werden, damit nicht erst nach einem negativen Asylentscheid über den Aufenthalt und weiteren Verbleib entschieden werde.¹⁹⁶ Die Wegweisungsverfügung, die neu mit der Ablehnung des Asylgesuches erlassen wurde, stützte sich direkt auf das ANAG und beinhaltete eine Ausreisefrist, die in der Regel 6 Wochen betrug.¹⁹⁷ Begründet wurde die Wegweisung durch das Bundesamt für Ausländerfragen mit der Ablehnung des Asylgesuchs und damit, dass dem „weiteren Aufenthalt [...] im Hinblick auf die Begrenzung der Zulassung von Ausländern nicht entsprochen werden [kann].“¹⁹⁸ Mit dieser neuen Praxis wurde im Asylverfahren nicht bloss die Flüchtlingseigenschaft, sondern gleich auch die „Zulässigkeit der belastenden Massnahme zwangsweiser Heimschaffung“ verhandelt, wie dies Kälin ausdrückt.¹⁹⁹

Diese Koppelung der beiden Verfahren war nicht unumstritten. Allem voran wurde die fehlende Wahrung des sogenannten Non-Refoulement-Prinzips bemängelt. Urs Zwicky, Journalist der *Wochezeitung* und Mitglied beim „Asylkomitee Schweiz“, kritisierte 1986 in einem Artikel die neue Praxis. Sie widerspreche internationalem Recht, das besagt, dass diese beiden Entscheide nicht automatisch miteinander verbunden werden dürften. Er bezog sich damit auf Artikel 33 der Flüchtlingskonvention, Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 45 des Asylgesetzes, welche den Grundsatz des Non-Refoulement stark machten. Die Abklärung einer möglichen Verfolgung müsse in einem gesonderten Verfahren durchgeführt werden. Er rekurrierte hierbei auf Walter Kälin, den Extraordinarius für eidgenössisches und vergleichendes Staatsrecht sowie Völkerrecht an der Universität Bern.²⁰⁰ Dieser hielt 1988 in einer Antwort auf die Petition „Für Menschenrechte im Flüchtlingswesen“, die er im Auftrag des Nationalrates formulierte, zwar fest, dass die Zusammenlegung des Entscheides über die Asylgewährung und jenem über die Wegweisung „im Interesse der

¹⁹⁵ BA, 30. Mai 1985: E4300C-01#1998/299#559*.

¹⁹⁶ BA, 31. Januar 1983: E4300C-01#1998/299#559*.

¹⁹⁷ BA, 26. Juni 1985: E4300C-01#1998/299#558*.

¹⁹⁸ BA, kein Datum: E4300C-01#1998/299#559*.

¹⁹⁹ BA, 9. Dezember 1985: E4300C-01#1998/299#559*.

²⁰⁰ Zwicky, Asylgesetzrevision, S. 272.

Beschleunigung des Asylverfahrens grundsätzlich sachgerecht“ seien.²⁰¹ Hingegen hatte er 1985 öffentlich die Handhabung des Non-Refoulement-Prinzips durch Bundesrätin Elisabeth Kopp kritisiert, welche dieses Prinzip nur auf anerkannte Flüchtlinge anwenden wollte. Gemäss Kälin galt es aber ebenso für abgewiesene AsylbewerberInnen.²⁰² Die Formulierung von Elisabeth Kopp sei eine reine Interpretation des Gesetzes, welche der bisherigen Praxis und der bundesrätlichen Botschaft zum Asylgesetz widerspreche, so Kälin in einem Interview mit der *Berner Zeitung*. Kälin war von 1980 bis 1983 Verantwortlicher für Flüchtlingsfragen bei der Schweizer Sektion von Amnesty International, weshalb er an der Universität nicht unumstritten war.²⁰³ Im Nationalrat war die neue Bestimmung jedoch unbestritten.²⁰⁴

Die Koordination dieser beiden Verfahren kann neben der Verschärfung des Asylrechts als erste bedeutende juristische Massnahme betrachtet werden, welche die Ausschaffungspraxis verschärfte und den behördlichen Toleranzspielraum wesentlich einschränkte. Dem Gesetz lagen natürlich auch „verfahrensökonomische Gründe“ zugrunde, es ging aber auch darum, die kantonale Autonomie einzuschränken, wonach nach einem abgelehnten Asylentscheid über den weiteren Verbleib des Asylsuchenden entschieden werden konnte. Die Wegweisungskompetenz wurde neu faktisch an das BAP und den Bund übertragen worden. Für die Betroffenen schuf diese Form des Automatismus zwar Gewissheit, da es zu einer Verkürzung des Verfahrens beitrug, erhöhte aber die Gefahr, ausgeschafft zu werden.

5.4 Sind Ausschaffungen zumutbar? – Das Non-Refoulement-Prinzip

Der Grundsatz des Non-Refoulement, der auf der Genfer Flüchtlingskonvention beruht, besagt, dass eine Ausschaffung, respektive sämtliche „Entfernungs- und Fernhaltungsmassnahmen“, dann unzulässig sind, wenn ein Verstoss gegen den Grundsatz des Non-Refoulement vorliegt. Dieses besagt, dass niemand gezwungen werden darf, in einen Staat auszureisen, in dem dieser der Gefahr für Leib, Leben oder der Einschränkung der persönlichen Freiheit ausgesetzt ist. Wenn eine Ausschaffung nicht durchführbar oder zumutbar war, ordnete das Bundesamt für Polizeiwesen normalerweise die Internierung an, festgehalten im Asylgesetz Art. 21a.²⁰⁵ Zudem bestand weiterhin die Möglichkeit, einem abgewiesenen Asylsuchenden eine

²⁰¹ BA, 15. August 1988: E4280A#1998/296#340*.

²⁰² BA, 30. Oktober 1985: E4300C-01#1998/299#559*.

²⁰³ BA, 30. Oktober 1985: E4300C-01#1998/299#559*.

²⁰⁴ BA, November 1983: E4280A#1998/296#333*.

²⁰⁵ Stoppel, Beendigung, S. 157.

humanitäre Aufenthaltsbewilligung zu erteilen, wenn diesem die Ausreise nicht zumutbar war.²⁰⁶

Das Verbot, Geflüchtete in einen Staat auszuschaffen, wenn ihnen dort Verfolgung drohte, war in den 1980er Jahren in das Bewusstsein einer breiten Öffentlichkeit getreten. Die Behörden gerieten dabei einmal mehr in ein Dilemma: Zum einen wollten und sollten sie Wegweisungen konsequent vollziehen, zum andern setzte ihnen dazu das Non-Refoulement-Verbot juristische Schranken. Oder wie Elisabeth Kopp kurz nach ihrem Amtsantritt bemerkte: „Das Problem liegt nicht darin, dass wir nicht wegweisen wollen, sondern darin, dass wir in vielen Fällen nicht mehr zurückschieben können.“²⁰⁷

Um dem Non-Refoulement-Prinzip gerecht zu werden, bedurfte es der Abklärung der politischen Verhältnisse in den Staaten, in die ausgeschafft werden sollte. Am 20. Februar 1984 führte das Bundesamt für Polizeiwesen zu diesem Zwecke eine gross angelegte Umfrage bei den Schweizer Botschaften in den wichtigsten Herkunftsländern durch, rund 24 an der Zahl. Die Umfrage stand in direktem Zusammenhang mit dem revidierten Asylgesetz, das am 1. April 1984 in Kraft treten sollte. Erst die Koordination des Asylverfahrens mit dem Wegweisungsentscheid schuf die Notwendigkeit einer flächendeckenden Ausschaffungspraxis und damit der Überprüfung des Non-Refoulement-Prinzips.²⁰⁸ Denn ob eine Ausschaffung durchführbar war oder nicht, sollte bereits mit der Ablehnung des Asylgesuches feststehen.

Das erklärte Ziel der Umfrage war denn auch die Abklärung der „Durchführbarkeit und der Zumutbarkeit der Rückschaffung in den Heimatstaat“.²⁰⁹ Den Botschaften blieben zur Beantwortung der Frage rund zwei Monate, schliesslich sollte das revidierte Asylgesetz bereits im April in Kraft treten. Die Zeit drängte also.²¹⁰ Die Umfrage umfasste 15 Fragen, die weniger auf die logistische Zusammenarbeit der schweizerischen Behörden mit jenen des Ziellandes abzielten, als vielmehr abklären sollten, ob nach einer Ausschaffung mit Repression (Polizei- verhören, Folter, Inhaftierung, usw.) zu rechnen sei. Die behördliche Absicht hinter dieser detailreichen Lagebeurteilung in den verschiedenen Staaten ist offensichtlich: Jede Ausschaffung sollte gegen aussen rechtlich und politisch begründet werden können.

Resultat der Umfrage war eine synoptische Darstellung der Ergebnisse, welche primär auflistete, ob Ausschaffungen durchführbar und zumutbar sind. Dabei unterschied sie verschiedene Kategorien. Ausschaffungen konnten ohne Bedenken durchführbar sein, wie beispielsweise nach Chile, Bangladesh, Ghana, Jugoslawien, Pakistan oder in die Türkei. Hier hätten

²⁰⁶ Kälin, Flüchtlings- und Asylpolitik, S. 770f.

²⁰⁷ BA, 31. Mai 1985: E4300C-01#1998/299#559*.

²⁰⁸ BA, 16. März 1984: E4300C-01#1998/299#559*.

²⁰⁹ BA, 20. Februar 1984: E4300C-01#1998/299#559*.

²¹⁰ Ebd.

ausgeschaffte Personen „in der Regel [unterstrichen im Original] nicht mit schwerwiegenden Nachteilen zu rechnen [...]“. Rund 62 % der Asylgesuche betrafen im Jahr 1984 diese Länder. Ausgeschafft wurden aber wohl trotzdem nicht alle Personen, welche dieser Ländergruppe zuzuordnen waren. Das BAP ging davon aus, dass die Ausschaffung bei rund 15% der Fälle nicht zumutbar sein werde. Es ist zu vermuten, dass es sich um Asylsuchende handelte, die bereits länger in der Schweiz lebten. Weitere konkrete Gründe wurden nicht angegeben.²¹¹ Die Umfrage und die Schlussfolgerungen daraus entbehren aber nicht einer gewissen Widersprüchlichkeit. So sei eine Ausschaffung in die Türkei zwar grundsätzlich möglich, gleichzeitig drohe den ausgeschafften Personen die Verhaftung, Gefängnis und eventuell die Todesstrafe, wie in der Umfrage vermerkt wurde. Gleich verhielt es sich mit Syrien oder Zaire.²¹² Die Behörden schienen sich bewusst zu sein, dass man nicht gänzlich ausschliessen könne, dass ausgeschaffte Personen doch verfolgt werden. Dies wurde manchmal bewusst in Kauf genommen, wie etwa bei Ausschaffungen nach Sri Lanka.²¹³

Die Ausschaffung konnte aber auch problematisch sein, wie nach Afghanistan, Angola, in den Iran, den Kongo, nach Polen, Uruguay oder in die Tschechoslowakei. In diesen Staaten wären bestimmte Personengruppen mit „schwerwiegenden Nachteilen“ konfrontiert, in der Tschechoslowakei oder Bulgarien beispielsweise würde die Republikflucht zu Gefängnisstrafen führen.²¹⁴ Die schweizerischen Vertreter aus Angola berichteten: „Nach Möglichkeit sollten Heimschaffungen nicht unter Polizeibegleitung stattfinden. Der letztes Jahr durch zwei Basler Polizisten begleitete Naboya Fonseca ist hier nicht ungeschoren weggekommen.“²¹⁵

Sehr problematisch sei die Ausschaffung in den Irak, nach Somalia und Sri Lanka. In diesen Fällen sei die Ausschaffung in fast allen Fällen mit schwerwiegenden Nachteilen verbunden. „Heimschaffungen sind daher nur nach eingehenden zusätzlichen Abklärungen in bestimmten Einzelfällen denkbar“.²¹⁶ Sri Lanka wurde dabei als Sonderfall behandelt, worauf wir später noch eingehen werden.

Die Abklärungen der Schweizer Behörden beschränkten sich jedoch nicht auf diese Umfrage. Immer wieder fanden Briefwechsel statt, mit Botschaftern, Behörden oder Privatpersonen, welche Lagebeurteilungen vornahmen, revidierten und damit die Durchführbarkeit von Ausschaffungen zu einem dynamischen Aushandlungsprozess machten. Gerade von Menschenrechtsgruppen, aber auch von Betroffenen, wurde immer wieder Kritik an der Lagebeur-

²¹¹ BA, 28. Juni 1984: E4300C-01#1998/299#559*; BA, 15. Mai 1984: E4300C-01#1998/299#559*.

²¹² BA, 15. Mai 1984: E4300C-01#1998/299#559*.

²¹³ BA, 25. Jan. 1984: E4280A#1998/296#339*.

²¹⁴ BA, 28. Juni 1984: E4300C-01#1998/299#559*.

²¹⁵ BA, 2. April 1984: E4300C-01#1998/299#559*.

²¹⁶ BA, 28. Juni 1984: E4300C-01#1998/299#559*.

teilung durch die Bundesbehörden laut. Diese wiederum suchten nach einem Weg, diese durchaus wirkmächtige Kritik zu entkräften. Aber auch die Beurteilung des Bundes schien nicht in Stein gemeisselt. Bereits im August 1984 gelangte das BAP mit einer Anfrage an das UNHCR, um die Zumutbarkeit von Ausschaffungen in acht Länder abzuklären, die sie bereits in ihrer Botschaftsumfrage geprüft hatte. Dabei handelte es sich u.a. um Afghanistan, Kongo, Angola, den Irak und Äthiopien.²¹⁷

Bereits vor der Revision des Asylgesetzes sorgte die politische Lagebeurteilung verschiedener Staaten für heftige Debatten. Die europäische Kooperative „Longo Mai“ kritisierte 1982 genauso wie die Arbeitsgemeinschaft „Mitenand“ ein Jahr später Ausschaffungen in die Türkei. Kritisiert wurden die Gewaltherrschaft der türkischen Militärjunta und die politische Verfolgung Oppositioneller.²¹⁸ Die Deutungshoheit bei dieser Lagebeurteilung hatte jedoch zum Leidwesen solcher kritischer Organisationen stets der Staat. So auch im Falle der 59 Zairer, die 1985 ausgeschafft wurden und woran sich wiederum die Frage nach der Zumutbarkeit der Ausschaffung entzündete. Kritik wurde nicht nur an den Bedingungen der Ausschaffung laut. Auch die Frage nach der politischen Verfolgung im von Mobutu regierten Zaire keimte auf: Von verschiedenen Seiten wurde die Vermutung geäußert, dass rund 15 der ausgeschafften Zairer nach ihrer Ankunft verhört und gefoltert worden seien, wobei sechs dieser Folteropfer gar an den Folgen starben.²¹⁹ Der Bundesrat antwortete auf die Interpellation der Fraktion PdA/ PSA/POCH vom 2. Dezember 1985: „Da Zaire weder den Straftatbestand der Republikflucht noch jenen des illegalen Auslandsaufenthaltes kennt, haben zurückkehrende Landsleute keine Repressalien zu befürchten.“²²⁰ Er bezog sich damit direkt auf die Antwort der Schweizer Botschaft in Kinshasa anlässlich der durchgeführten Botschaftsumfrage.²²¹ Die Aktion „Schwarzer Herbst“, wie die Ausschaffung der Zairer genannt wurde, wird uns im nächsten Kapitel noch ausführlicher beschäftigen.

Aber auch die Lage in anderen Ländern war immer wieder Gegenstand von Diskussionen. Mitte der 1980er Jahre waren es insbesondere die Türkei und Chile, die für heftige Kontroversen sorgten. Während die Behörden davon ausgingen, dass Ausschaffungen unproblematisch seien, weil den Ausgeschafften keine Verfolgung drohe, äusserten verschiedene Organisationen, aber auch zahlreiche Privatpersonen Bedenken. Der Entscheid des EJPD, die chilenischen AsylbewerberInnen von Zürich-Seebach, die dort in einen Hungerstreik getreten wa-

²¹⁷ BA, 14. August 1984: E4280A#1998/296#339*.

²¹⁸ BA, November 1982: E4280A#1998/296#244*; BA, Februar 1983: E4280A#1998/296#244*.

²¹⁹ BA, kein Datum: E4280A#1998/296#338*; BA, kein Datum: E4280A#1998/296#338* (Artikel im *Spiegel* Nummer 47, 1985).

²²⁰ BA, 3. März 1986: E4280A#1998/296#339*.

²²¹ BA, 27. März 1984: E4300C-01#1998/299#559*.

ren, auszuschaffen, löste verschiedene Proteste aus. Sie alle stützten sich auf die Beurteilung der politischen Verhältnisse in Chile, wonach das Land noch immer durch die brutale Militärdiktatur von Pinochet geprägt sei, die für die Flüchtlinge im Falle einer Ausschaffung Verhaftung, Folter oder Konzentrationslager zur Folge hätte.²²²

Von besonderer Bedeutung war die schon erwähnte Lagebeurteilung Sri Lankas, die noch zusätzlich zur Botschaftsumfrage durchgeführt wurde. Die spezielle Relevanz dieses Falles ergab sich wohl primär aus den hohen Asylantragszahlen aus Sri Lanka.²²³ Er zeigt exemplarisch das politische und juristische Dilemma auf, in das sich die Behörden mit ihrer zunehmenden Absicht, konsequent auszuschaffen, manövrierten. Das BAP bringt dies gleich selbst auf den Punkt, wenn es an Bundesrat Friedrich schrieb:

In den kommenden Monaten werden zunehmend Asylentscheide rechtskräftig und müssen vollzogen werden. Angesichts der unstabilen Lage in Sri Lanka ist eine Repatriierung abgelehnter AsylbewerberInnen nicht unproblematisch. Andererseits sollten rechtskräftige Verfügungen vollstreckt werden, damit die Asylpolitik glaubwürdig bleibt.²²⁴

Am 1. Mai 1984 beschloss das Bundesamt für Polizeiwesen, vorläufig keine Ausschaffungen von srilankischen Staatsangehörigen mehr durchzuführen. Bereits am 1. Oktober im selben Jahr wurde dieser Entscheid jedoch revidiert, Ausschaffungen nach Sri Lanka seien grundsätzlich wieder möglich, so die Haltung des Bundesamtes.²²⁵ Zur erneuten Lagebeurteilung waren Urs Hadorn, Chef der Sektion Flüchtlinge, und Peter Hess, Chef des Bundesamtes für Polizeiwesen, von Thilo Hoffmann, einem Schweizer Geschäftsmann, durch Sri Lanka geführt worden. Der Journalist Urs Zwicky kritisierte 1986, dass viele Informanten von Hoffmann Regierungsfunktionäre waren und nur gerade fünf Repräsentanten der bedrohten sozialen Gruppen zu Wort kamen.²²⁶

Da sich die Lage, gemäss den Behörden, danach wieder verschärfte, änderten sie ihren Kurs wiederum und beschlossen am 10. Dezember 1984 einen generellen Ausschaffungsstopp nach Sri Lanka.²²⁷ Ausschlaggebend sei die Repression seitens der srilankischen Behörden, die nach verschiedenen Terroranschlägen zugenommen habe.²²⁸ Im Januar 1985 äusserten sich Heidi und Peter Zuber von der „Aktion für abgewiesene Asylsuchende“ aus Ostermündigen erleichtert über diesen bundesrätlichen Beschluss. Dies sei vor dem Hintergrund einer „ablehnenden bis fremdenfeindlichen Haltung eines Teils unserer Bevölkerung gegen Aus-

²²² BA, 28. Oktober 1985: E4280A#1998/296#341*.

²²³ Parini/Gianni, Enjeux, S. 212.

²²⁴ BA, 25. Januar 1984: E4280A#1998/296#339*.

²²⁵ BA, 12. November 1984: E4300C-01#1998/299#559*.

²²⁶ Zwicky, 6. Station, S. 230.

²²⁷ BA, 4. Januar 1985: E4300C-01#1998/299#559*.

²²⁸ BA, 4. Januar 1985: E4300C-01#1998/299#559*.

länder“ nicht selbstverständlich.²²⁹ Wir werden Peter und Heidi Zuber als zentrale ProtagonistInnen des Widerstands gegen die behördliche Ausschaffungspraxis nochmals begegnen.

Das Bundesamt für Polizeiwesen verfolgte die politischen Entwicklungen akribisch. Davon zeugt ein Lagebericht vom 2. April 1985. Demnach sei die Lage weiterhin zu gefährlich, um abgewiesene AsylbewerberInnen zurückzuschicken, vor allem in den Norden Sri Lankas.²³⁰ Medial wurde die Frage der TamilInnen zu einem „Dauerbrenner“, die von einer reisnerischen Berichterstattung in der Boulevardpresse befeuert wurde, wie Zwicky schrieb.²³¹

Der Ausschaffungsstopp galt bis im März 1986. Per Bundesratsbeschluss vom 10. März 1986 wurde der „Heimschaffungsstopp für Tamilen“ aufgehoben und deren Ausschaffung grundsätzlich wieder als zumutbar erachtet.²³² Begründet wurde die Aufhebung sowohl mit einem neuen Lagerbericht, der von Beamten des Departements für auswärtige Angelegenheiten und des BAP erstellt wurde. Die Sicherheit von „Heimgeschafften“ könne wieder gewährleistet werden, so Bundesrätin Elisabeth Kopp in einem Schreiben an den Gewerkschaftsbund, der die Wiederaufnahme von Ausschaffungen kritisiert hatte.²³³ Argumentiert wurde aber auch mit der Tatsache, dass eine solche Ausnahmeregelung bislang für ein „Flüchtlingsherkunftsland einzigartig dastand“.²³⁴ Sri Lanka sollte also kein Sonderfall mehr sein. Grundsätzlich bedeutete der Entscheid des Bundesrates jedoch nicht, alle Geflüchteten mit abgewiesenem Asylentscheid nach Sri Lanka auszuschaffen. Vielmehr hob er diesen Sonderfallstatus auf und wollte weiterhin alle Wegweisungsentscheide genau und individuell prüfen. Möglich seien Ausschaffungen in den Süden, wo sich die Lage besser präsentiere als im Osten und Norden des Landes, so Elisabeth Kopp.²³⁵

Die Ausschaffung tamilischer Flüchtlinge schlug hohe Wellen. Nicht nur aus der Schweiz, wo Hunderte Schreiben verschickt wurden, auch aus dem Ausland erreichten die schweizerischen Behörden zahlreiche Zuschriften, welche die Ausschaffungen nach Sri Lanka kritisierten. Dies taten das „Tamil Action Committee U.K.“²³⁶, ein Sozialarbeiter aus Holland²³⁷, die „Youth Social Service Union Tamil Nadu“ oder auch die Zeitung *The Economic Times* aus England, die durchaus kritisch über die Ausschaffung tamilischer Flüchtlinge berichtete.²³⁸ Die Debatte nahm nochmals an Brisanz zu, als bekannt wurde, dass die Bundesbehörden be-

²²⁹ BA, 17. Januar 1985: E4280A#1998/296#85*.

²³⁰ BA, 2. April 1985: E4300C-01#1998/299#559*.

²³¹ Zwicky, 6. Station, S. 230.

²³² BA, 3. August 1987: E4280A#1998/296#345*.

²³³ BA, 19. März 1986: E4280A#1998/296#341*.

²³⁴ BA, 14. April 1986: E4280A#1998/296#341*.

²³⁵ Ebd.

²³⁶ BA, 16. April 1986: E4280A#1998/296#341*.

²³⁷ BA, 13. Juni 1986: E4280A#1998/296#339*.

²³⁸ BA, 16. März 1986: E4280A#1998/296#341*.

absichtigten, 40 TamilInnen auszuschaffen.²³⁹ Auch in parlamentarischen Interpellationen war die Ausschaffung nach Sri Lanka stets präsent.²⁴⁰

In Anbetracht der Tatsache, dass sich zu diesem Zeitpunkt rund 1000 abgewiesene AsylbewerberInnen aus Sri Lanka in der Schweiz befanden, muss die Ausschaffung dieser 40 TamilInnen jedoch als hochgradig symbolisch bewertet werden.²⁴¹

Die Geschichte des Ausschaffungsregimes ist aus der Perspektive der Behörden immer von einem Legitimierungsdiskurs geprägt. Sie mussten darlegen, wieso es moralisch, juristisch, aber auch politisch legitim und opportun war, gewisse Personen auszuschaffen. Die Beurteilung der politischen Lage in den Herkunftsländern, sei es durch Botschaftsumfragen oder andere Abklärungen, diente als Argumentationsgrundlage für die Ausschaffungen. Zwar besänftigte dies im Generellen kaum die politischen Gegner von Ausschaffungen. Oft waren die Beurteilungen der politischen Verhältnisse grundlegend verschieden, aber die Behörden hatten quasi wissenschaftliche Instrumente zur Hand, um die Ausschaffungen zu begründen. Mit solchen Botschaftsumfragen und Lagebeurteilungen wurde eine Form von Wissen produziert, auf welches das Ausschaffungsregime angewiesen war. Für die Betroffenen konnten diese Lagebeurteilungen existentielle Folgen haben. Die, wie der Fall Sri Lanka zeigt, kurzfristig geänderte Praxis schuf juristische Unsicherheit.

5.5 Exkurs: Die Rede von den Menschenrechten

Die Beurteilung der politischen Lage in den Herkunftsländern verweist auf ein zentrales politisches Narrativ: die Rede von den Menschenrechten und der Humanität, respektive der „humanitären Tradition“. Sowohl GegnerInnen eines verschärften Ausschaffungsregimes, wie auch die Behörden und PolitikerInnen, die für die juristische und praktische Handhabung von Ausschaffungen zuständig waren, beanspruchten für sich, im Sinne der Menschenrechte zu handeln. Die Frage der Menschenrechte macht einen offensichtlichen Widerspruch innerhalb des Migrations- und Ausschaffungsregimes sichtbar: Wie bringt man aus behördlicher Perspektive das Selbstbild eines humanitären und liberalen Staates, der die Asylgewährung zur Staatsmaxime erklärt hat, in Einklang mit zwangsweise durchgeführten Ausschaffungen, also der Anwendung von Gewalt?

Das Argumentationsmuster, auf das wir verschiedentlich stossen, gleicht jenem, das Oulios für Deutschland skizziert. Ausschaffungen wurden nicht grundsätzlich als „unmenschlich“

²³⁹ BA, 3. November 1986: E4280A#1998/296#342; BA, 8. Dezember 1986: E4280A#1998/296#342*.

²⁴⁰ BA, kein Datum: E4260D-01#1995/257#127*; BA, kein Datum: E4260D-01#1995/257#131*.

²⁴¹ BA, 20. Dezember 1986: E4280A#1998/296#342*.

oder als Verstoss gegen Menschenrechte betrachtet. Dies ist erst dann der Fall, so die Idee, wenn ausgeschaffte Personen im Zielland unmenschlich behandelt werden, womit das Non-Refoulement-Prinzip verletzt würde.²⁴² Ausschaffungen in „Sicherheit und Würde“, wie die Behörden 1991 anlässlich der Ausschaffung der Obwalder-Kurden verlauten liessen, schienen möglich.²⁴³

Doch das Engagement der offiziellen Schweiz für die Menschenrechte, vom Bundesrat wiederholt als „Konstante der schweizerischen Aussenpolitik“²⁴⁴ dargestellt, war keinesfalls so selbstverständlich und unbestritten, wie der Bundesrat suggerierte. Denn die Idee universeller Menschenrechte war lange Zeit nicht vereinbar mit dem Selbstverständnis von Neutralität, Unabhängigkeit und nationaler Souveränität, wie es die schweizerische Aussenpolitik der Nachkriegszeit prägte. Der Bundesrat und die Verwaltung äusserten sich in der Nachkriegszeit unter Berufung auf das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten und aus Rücksicht auf die Neutralitätspolitik nicht öffentlich zu Menschenrechts- und Völkerrechtsverletzungen. Der Beitritt zur 1953 in Kraft getretenen EMRK im Jahre 1974 kam erst nach heftigem Widerstand abseits und innerhalb des Parlaments zustande. Kritisiert wurde unter dem Slogan der „Fremden Richter“ vor allem die Priorisierung internationalen Rechts vor nationaler Rechtsprechung, wie Fanzun schreibt. Noch 1982 kam der Bundesrat zum Schluss, dass die Schweiz im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes Defizite aufweise. Die Frage, ob sich die Schweiz fortan dezidierter zu Menschenrechtsverletzungen äussern sollte, war umstritten. Fanzun beschreibt jedoch, wie der Druck, sich zum Weltgeschehen zu äussern, seit den 1970er Jahren stetig zugenommen hat und sich die Schweizer Regierung seit den späten 1970er Jahren deutlich öfter als zuvor zum politischen Geschehen und Menschenrechtsverletzungen im Ausland äusserte.²⁴⁵

Die Frage, die hier nicht abschliessend beantwortet werden kann, wäre also nun, ob das nach 1974 zwar zögerliche, aber doch verstärkte Engagement für Menschenrechte auch als eine Art Feigenblatt oder Legitimierungsstrategie für die verschärfte Ausschaffungspraxis diene. Oder auf eine kurze These gebracht: Die Schweiz konnte ab den 1980er Jahre nicht trotz, sondern wegen ihres verstärkten humanitären Engagements und der Bezugnahme auf Menschenrechte sorgenfreier und legitimierter ausschaffen.

Aus den Quellen geht hervor, dass das Narrativ der „Wahrung der Menschenrechte“ innerhalb der behördlichen Argumentation grosse Bedeutung einnahm. Erwähnung fand es jeweils

²⁴² Oulios, Blackbox, S. 194; BA, 3. Oktober 1984: E4300C-01#1998/299#562*.

²⁴³ Brühlmann-Jecklin, die Flüeli-Ranft-Flüchtlinge, S. 192.

²⁴⁴ Fanzun, Souveränität, S. 108.

²⁴⁵ Ebd., S. 109ff.

im Kontext des Non-Refoulement-Prinzips, dem zentralen „Instrument zum Schutz der Menschenrechte“²⁴⁶, das zwar – wie wir gesehen haben – Anlass zu Diskussionen gab, als völkerrechtliche Verpflichtung jedoch nicht in Frage gestellt wurde. Vielmehr wurde es zur zentralen und vielzitierten Referenz, wenn es um die Aushandlung der Ausschaffungspraxis ging. Hinsichtlich von Ausschaffungen wurde die Achtung der Menschenrechte gleichsam im Non-Refoulement-Prinzip monopolisiert.²⁴⁷ Der Vorwurf der unmenschlichen Härte von Ausschaffungen wurde mit dem Verweis auf den menschenrechtlichen Schutz durch dieses Prinzip, aber auch mit dem Verweis auf ein grundsätzlich liberales und humanitäres Asylrecht gekontert und damit zu delegitimieren versucht.²⁴⁸ Ausschaffungen waren in diesem Verständnis grundsätzlich mit Menschenrechten und einem humanitären Selbstverständnis kompatibel, jedoch dann nicht, wenn sie in Länder ausgeführt werden, in denen ebendiese Menschenrechte nicht geachtet werden.²⁴⁹ Im Strategiebericht des Bundes für „eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre“ wird hinsichtlich der – man beachte wiederum die Begriffswahl – „Rückführung“ und „Repatriierung“ die „Wahrung der Menschenwürde“ betont.²⁵⁰ Dass Ausschaffungen scheinbar ordnungsgemäss durchgeführt wurden, weder gegen die allgemeinen Menschenrechte noch gegen die Europäische Menschenrechtskonvention versties, sollte wesentlich dazu beitragen, in der Öffentlichkeit Akzeptanz und Verständnis zu erzeugen.²⁵¹

Überprüft wurde die Zumutbarkeit von Ausschaffungen, wie wir gesehen haben, zum einen in einer generellen Überprüfung der politischen Lage in einem Land, aber auch in einer Einzelfallprüfung. Dass die Menschenrechtslage immer auch relativ war, zeigt die Aussage von Elisabeth Kopp in ihrer Rede 1985 vor der schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für Demokratie. Die Bundesrätin führt aus, dass „allgemeine Menschenrechtsverletzungen ohne eine spezifische Gefährdung des Einzelnen“ nicht genügen, um Asyl zu gewähren. Schliesslich würden Menschenrechtsverletzungen in vielen Ländern vorkommen.²⁵² Auch Kälin beschreibt die relativ enge Definition von Menschenrechtsverletzungen. Die Ausschaffungspraxis führte aber auch zwangsläufig dazu, dass sich die Schweiz vermehrt zur politischen Lage in anderen Ländern äussern musste, wie beispielsweise zu Sri Lanka oder der Türkei. Sie tat

²⁴⁶ Kälin, Non-Refoulement, S. 13.

²⁴⁷ BA, 28. Juni 1984: E4300C-01#1998/299#559*; BA, 3. Oktober 1984: E4300C-01#1998/299#562*.

²⁴⁸ BA, 18. Mai 1989: E4280A#1998/296#340*.

²⁴⁹ Eine Vertiefung der postkolonialen Problematisierung des Menschenrechtsbegriffes muss hier aussen vor gelassen werden. Diese kritisiert, dass der Menschenrechtsdiskurs in seiner eurozentristischen Fokussierung immer auch dazu diene, sich selbst als fortschrittlich und zivilisiert, andere Länder, Kontinente oder Kulturen hingegen als rückständig und unterentwickelt zu imaginieren. siehe. Mayrhofer, zur Kritik.

²⁵⁰ Interdepartementale Strategiegruppe, Strategiebericht, S. 72.

²⁵¹ Siehe auch Wicker, Migration, Differenz, S. 128.

²⁵² Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Demokratie, Asylpolitik, S. 10.

dies jedoch nur indirekt. Denn wie Kälin schreibt, bestand die Funktion des Non-Refoulement-Prinzips nicht darin, Druck auf den Staat auszuüben, der Menschenrechte verletzt, sondern vielmehr darin, Geflüchtete, die einmal Schutz gefunden haben, weiterhin dem Zugriff des Verfolgerstaates zu entziehen.²⁵³

Der Verweis auf die „humanitäre Tradition“ oder eine „humanitäre Asylpolitik“ findet sich auch an mehreren Stellen, wie beispielsweise in einem Schreiben von Bundesrätin Elisabeth Kopp an die NationalrätInnen Alexander und Ruth Euler, welche die Ausschaffung einer Tamilin kritisierten.²⁵⁴ Aber auch das Asylkomitee Schweiz bezog sich bei seinem, teilweise illegalisierten Aktivismus explizit auf die humanitäre Tradition der Schweiz.²⁵⁵

Die Menschenrechte und die humanitäre Tradition besitzen innerhalb der Debatte um Ausschaffungen viele Eigenschaften eines „leeren Signifikanten“.²⁵⁶ Sie sind zwar nicht völlig von einer spezifischen Bedeutung entleert, trotzdem rangen verschiedene Akteure um die Deutungshoheit darüber, was die Begriffe meinen, wann sie zur Anwendung kommen und wann gegen sie verstossen wird. Als einmal gesellschaftlich anerkannte und positiv konnotierte Werte wird der Bezug auf Menschenrechte und die humanitäre Tradition zu einem mächtigen diskursiven Instrument. Ab wann dieses Instrument zur Anwendung kommt, müssten weitergehende Untersuchungen zeigen. Aus den Quellen der 1980er Jahren ist jedoch ersichtlich, dass die Rede von Menschenrechten und der humanitären Tradition zu dieser Zeit sehr präsent und wirkmächtig war. Menschenrechtsverletzungen hingegen wurden stets ausgelagert, nach Sri Lanka, in den Irak oder nach Somalia.

5.6 Die Ausschaffungshaft kommt

Neben der Koordination des Asyl- mit dem Wegweisungsverfahren stellte die Einführung der Ausschaffungshaft die zweite juristische Verschärfung innerhalb des Ausschaffungsregimes der 1980er Jahre dar. Eingeführt wurde die neue Haftform, wie erwähnt, im Zuge der zweiten Asylgesetzrevision im Jahr 1986, die jedoch erst im April 1987 von der Bevölkerung gutgeheissen wurde.²⁵⁷ Sie löste damit die sogenannte „Internierung“ ab, eine bereits im ANAG von 1931 kodifizierte Regelung, die es erlaubte, AusländerInnen, deren Ausschaffung nicht möglich war, entweder in geschlossenen Strafanstalten oder aber in „freier Unterbringung“ zu

²⁵³ Kälin, Non-Refoulement, S. 14.

²⁵⁴ BA, 29. April 1985: E4300C-01#1998/299#559*; BA, 18. Mai 1989: E4280A#1998/296#340*.

²⁵⁵ BA, 10. September 1985: E4300C-01#1998/299#559*.

²⁵⁶ Siehe Glasze, Hegemonie- und Diskurstheorie.

²⁵⁷ Aufsichtseingaben Maza und Musey, 13. März 1989, S. 557.

internieren.²⁵⁸ Zuständig für die Anordnung und den Vollzug der Internierung war dabei die Polizeiabteilung des EJPD, undurchführbar war eine Ausschaffung gemäss der 1968 erlassenen „Verordnung über die Internierung von Ausländern“ dann,

wenn sich ein Ausländer aus triftigen Gründen weigert, in sein Heimat- oder Herkunftsland zurückzukehren und er nicht rechtmässig in einen dritten Staat ausreisen kann, oder wenn ein Ausländer kein gültiges ausländisches Reisepapier hat und kein Staat zu seiner Uebernahme verhalten werden kann.²⁵⁹

Im Jahr 1967 waren es lediglich 16 AusländerInnen, auf die diese Zwangsmassnahme angewandt wurde.²⁶⁰ Und auch bis Mitte der 1980er Jahre hielten sich Internierungen grundsätzlich in Grenzen. Jene des Pakistaners Mohammad Ashraf Qureshi, der sich einer Ausschaffung zu entziehen versuchte und bis zu seiner Ausschaffung im Bezirksgefängnis Bern interniert wurde, oder jene des Türken Altun Zeynel, der wegen verschiedener Vergehen als „massives Sicherheitsrisiko“ dargestellt und bis zur mögliche Ausschaffung interniert wurde, blieben damit die Ausnahme.²⁶¹

Anfang der 1980er Jahre schien die Internierung jedoch nicht nur die Kritik von Menschenrechtsgruppen und der Europäischen Kommission für Menschenrechte auf sich zu ziehen.²⁶² Auch den kantonalen und Bundesbehörden erschien die Internierung – jedoch aus anderen Gründen – nicht mehr zeitgemäss. Bereits in der Vorlage zur ANAG-Revision von 1982, die dann bekanntlich abgelehnt wurde, war eine Ausschaffungshaft mit einer Höchstdauer von 72 Stunden vorgesehen.²⁶³ Durch die Ablehnung gewann die Frage nun stets an Dringlichkeit. Immer wieder wandten sich verschiedene kantonale Behörden an die Bundesbehörden, um sich nach den juristischen Grundlagen für die Ausschaffungshaft zu erkundigen.²⁶⁴ Das Polizeidepartement des Kanton Luzerns monierte 1985: „Die Beamten der Fremdenpolizei, die eine Ausschaffungshaft anordnen, laufen ständig Gefahr, in ein Strafverfahren wegen Freiheitsberaubung verwickelt zu werden.“²⁶⁵

Nach Art. 14 Abs. 1 ANAG und nach der Praxis der EMRK war eine kurze Inhaftierung von maximal 48 Stunden zwar möglich, da die Ausschaffung als „Verwaltungs-Zwangsmassnahme [...] begriffsnotwendig mit einem Eingriff in die Bewegungsfreiheit des von ihr Betroffenen verbunden ist“, wie das BAP schrieb.²⁶⁶ Für eine längere Inhaftierung,

²⁵⁸ Botschaft des Bundesrates, 17. Juni 1929; BA, 1. November 1985: E4300C-01#1998/299#559*.

²⁵⁹ BA, 21. August 1968: E4280A#1998/296#85*; siehe auch Stroppel, Beendigung, S. 98.

²⁶⁰ BA, 21. August 1968: E4280A#1998/296#85*.

²⁶¹ BA, 9. April 1985: E4280A#1998/296#87*; BA, kein Datum: E4280A#1998/296#85*.

²⁶² Grundsätzliches zur Administrativhaft, 27. September 2016.

²⁶³ BA, 27. November 1984: E4300C-01#1998/299#559*; BA, 13. Februar 1985: E4300C-01#1998/299#557*; BA, 4. Juni 1985: E4300C-01#1998/299#558*.

²⁶⁴ BA, 7. Februar 1985: E4300C-01#1998/299#557*.

²⁶⁵ BA, 7. Februar 1985: E4300C-01#1998/299#557*.

²⁶⁶ BA, 30. Oktober 1985: E4280A#1998/296#85*.

welche einen schweren Eingriff in die Persönlichkeitsrechte darstellt, verlangte das Bundesgericht jedoch eine klare gesetzliche Grundlage, die bis 1986 nicht existierte.²⁶⁷ Dies im Gegensatz zu anderen Staaten, wie der Bundesrepublik Deutschland, wo seit 1965 ein Paragraph bestand, der zur Vorbereitung der Ausschaffung eine Inhaftierung erlaubte.²⁶⁸

Vor dem Hintergrund steigender Asylgesuchszahlen und den noch immer lange dauernden Asylverfahren machte den Behörden vor allem zu schaffen, dass sich abgewiesene AsylbewerberInnen ihrer Ausreisepflicht häufig erfolgreich zu entziehen vermochten, indem sie untertauchten und ohne reguläre Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz lebten. Diese widerständische Praxis schien die staatliche Handlungsfähigkeit, aber auch die Glaubwürdigkeit der Asylpolitik des Bundesrates zu gefährden. Verknüpft wurde diesbezüglich die Einführung der Ausschaffungshaft mit der Einführung von Notmassnahmen in „Kriegs- und Krisenzeiten“, worunter auch der „ausserordentlich grosse Zustrom von Asylgesuchstellern in Friedenszeiten“ fiel. In solchen Ausnahmesituationen wurde es möglich, für eine gewisse Zeit das Asylgesetz ausser Kraft zu setzen, was von verschiedenen Organisationen wie dem Schweizerischen Gewerkschaftsbund, der SPS, zahlreichen Kirchen, aber auch der CVP und dem UNHCR stark kritisiert wurde.²⁶⁹ Die Verknüpfung der Notmassnahmen mit der Einführung der Ausschaffungshaft steht symptomatisch für einen immer wieder beschworenen Ausnahmezustand und den vermeintlichen staatlichen Kontrollverlust innerhalb der Asylpolitik.

Begründet wurde die Einführung der Ausschaffungshaft zudem mit föderalistischen Argumenten. Bei der Internierung, die bis 1986 die vorherrschende Form ausländerrechtlicher Ingewahrsamnahme war, wurde der Bund in einem ausländerrechtlichen Bereich tätig, der eigentlich den Kantonen vorbehalten war, dem Vollzug von „Entfernungsmassnahmen“. Dies sollte sich mit der Einführung der Ausschaffungshaft ändern, die gleichzeitig auch eine Regelung auf nationaler Ebene darstellte und damit allen Kantonen im gleichen Masse die Kompetenz gab, Ausländer zum Zwecke ihrer Ausschaffung bis zu 30 Tagen zu inhaftieren.²⁷⁰

Eine Zwischenbemerkung: Auf juristischer Ebene ist hier wiederum eine Unterscheidung in Asylsuchende und Ausländer nicht angezeigt, da erstere bekanntlich mit der Ablehnung ihres Asylgesuches die Aufenthaltsbewilligung verlieren, worauf sie dem ANAG unterstellt, den Ausländern gleichgestellt und damit sowohl in Ausschaffungshaft genommen wie auch interniert werden konnten.

²⁶⁷ BA, 7. Februar 1985: E4300C-01#1998/299#557*.

²⁶⁸ Sulger Büel, Vollzug, S. 165f.

²⁶⁹ Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes, 2. Dezember 1985, S. 7ff.

²⁷⁰ BA, 22. Mai 1985: E4300C-01#1998/299#558*; BA, 7. Februar 1985: E4300C-01#1998/299#557*; Stoppel, Beendigung, S. 98.

Der Unterschied zwischen der Ausschaffungshaft und der Internierung bestand nun darin, dass Erstere nur dann zur Anwendung kommen sollte, wenn eine Ausschaffung juristisch zulässig war – u.a. auch abgestützt auf das Non-Refoulement-Prinzip –, jedoch logistisch nicht sofort durchführbar war. Als Beispiele wurden hier die Passbeschaffung oder aber die Rücksicht auf Flugzeiten genannt, welche eine Ausschaffung unmittelbar verzögern konnten. Im Unterschied dazu wurden AusländerInnen dann interniert, wenn eine Ausschaffung undurchführbar war. Die Abgrenzung zwischen der Ausschaffungshaft und der Internierung blieb jedoch oftmals schwammig. So konnte ein Ausländer auch bereits vor der Einführung der Ausschaffungshaft in einer geschlossenen Anstalt interniert werden, wenn eine Ausschaffung vorübergehend nicht möglich war. Wurde die Ausreise, bzw. die Ausschaffung, wieder möglich, konnte die Internierung aufgehoben und der Ausländer ausgeschafft werden.²⁷¹ Da die Internierung in einer geschlossenen oder halboffenen Anstalt jedoch mit einer Gefährdung für die öffentliche Ordnung oder die innere und äussere Sicherheit des Landes begründet werden musste, was selten der Fall war, kam meist nur eine „offene“ Internierung in Frage, was wiederum die Gefahr des Untertauchens erhöhte und für den Gesuchsteller, gemäss BAP, eine „durchaus erstrebenswerte Regelung des Anwesenheitsverhältnisses“ in der Schweiz darstellte.²⁷² Die Ausschaffungshaft vollzog also juristisch etwas, was vorher bereits in Teilen möglich war, jedoch selten zur Anwendung kam, und setzte niedrigere Hürden für eine Inhaftierung. Umstritten blieb auch die Frage, ob es sich bei der Ausschaffungshaft um eine Vollstreckungshaft handelte, mit der die Ausschaffung sichergestellt werden sollte, oder aber um eine Präventivhaft, die das Untertauchen des Ausländers verhindern sollte.²⁷³

Die Debatte um die Höchstdauer der Ausschaffungshaft verlief kontrovers. Während Kirchen, die Hilfswerke, linke Parteien und die CVP die Höchstdauer von 30 Tagen als unverhältnismässig beurteilten und 72 Stunden vorschlugen, forderten andere, wie die Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs, eine Erhöhung.²⁷⁴ Dass jedoch auch unter den Behörden keine einheitliche Meinung bestand, zeigt ein Schreiben des Bundesamtes für Justiz, in dem dieses mit Verweis auf die ursprünglich vorgesehen Höchstdauer von 72 Stunden im verworfenen Ausländergesetz eine Senkung der Höchstdauer von 30 Tagen vorschlug.²⁷⁵

Mit der Einführung der Ausschaffungshaft wurden auch die Bestimmungen zur Internierung einer Revision unterzogen. Die Internierung sollte zuerst für sechs Monate verfügt werden und durfte – ausser bei freier Unterbringung – nicht länger als zwei Jahre dauern. Bei

²⁷¹ Sulger Büel, Vollzug, S. 173.

²⁷² BA, 20. März 1984: E4300C-01#1998/299#558*; BA, 30. Mai 1985: E4300C-01#1998/299#559*.

²⁷³ BA, 26. Juni 1985: E4300C-01#1998/299#558*.

²⁷⁴ BA, 4. Juni 1985: E4300C-01#1998/299#558*; BA, 5. November 1985: E4300C-01#1998/299#558*.

²⁷⁵ BA, 4. Juni 1985: E4300C-01#1998/299#558*.

„Gefährdung oder Verletzung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit“ war noch immer eine Einweisung in eine geschlossene Anstalt möglich.²⁷⁶ Die Ausschaffungshaft sollte längerfristig die Internierungen ablösen. Befürchtet wurde nämlich, dass die Internierten zahlenmässig bedeutsamer würden als die anerkannten Flüchtlinge, sodass es eine Zweiteilung des asylrechtlichen Status geben würde.²⁷⁷ Dies schien zu funktionieren. Im Jahr 1988 wurde noch eine einzige Internierung verfügt.²⁷⁸ Über Zahlen hinsichtlich der Ausschaffungshaft verfügen wir nicht. Auf die Problematik der statistischen Erfassung geht das nächste Kapitel ausführlicher ein.

Die Revision der Internierungsverfügung wurde begleitet von der Diskussion um die Einführung eines neuen Flüchtlingsstatus für Personen, deren Asylgesuch zwar abgelehnt wurde, die jedoch nicht ausgeschafft werden konnten und damit hätten interniert werden müssen. Die Rede war von einem „kleinen Asyl“, von „Asyl auf Zeit“ oder von der „Toleranz- oder humanitären Aufenthaltsbewilligung“. Angeregt wurden diese Vorschläge von Kirchen, Hilfswerken, Menschenrechtsorganisationen und Bundesratsparteien (mit Ausnahme der SVP). Eine solche Neukonzeption eines Asylstatus hätte die „freie Internierung“ ersetzt. Der Bundesrat lehnte dies jedoch ab. Mit dem Hinweis auf die problematische Konnotation des Begriffes der „Internierung“ wurde dieser durch den Terminus „vorläufige Aufnahme“ ersetzt.²⁷⁹ Auch das Bundesamt für Ausländerfragen hatte einen Monat zuvor darauf hingewiesen, dass dem Begriff „Internierung“ etwas Negatives anhafte.²⁸⁰ Die Diskussionen illustrieren erneut die Bedeutung der bewusst verwendeten Begrifflichkeiten.

Die Ausschaffungshaft erfüllte, wie offen kommuniziert wurde, auch eine symbolische Funktion der Abschreckung. Die Attraktivität der Schweiz als Asylland sollte gesenkt werden und Handlungsfähigkeit und -macht gegenüber Asylsuchenden, aber auch asylkritischen Organisationen demonstriert werden. In dieser Abschreckungsfunktion steckt auch, was wir im ersten Kapitel als Gouvernamentalität zu definieren versuchten. Darin zeigt sich nicht nur die souveräne, direkte und auf die unmittelbare Anwendung von Gewalt angelegte Macht, sondern auch ein indirektes Anreiz- und Lenkungssystem, indem es jenen Flüchtlingen Stärke demonstriert, die erst noch migrieren werden. Sie übt gleichzeitig Macht in der Gegenwart aus, indem sie inhaftiert, inszeniert diese aber auch in die Zukunft hinein.

Die Notwendigkeit der Ausschaffungshaft leitete sich aber direkt aus der Widerständigkeit der MigrantInnen ab, die sich durch ihr Untertauchen in grosser Zahl den angedrohten Aus-

²⁷⁶ BA, 24. Mai 1985: E4300C-01#1998/299#558*.

²⁷⁷ BA, 30. Mai 1985: E4300C-01#1998/299#559*.

²⁷⁸ BA, Januar 1989: E4280A#1998/296#427*.

²⁷⁹ Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes, 2. Dezember 1985, S. 15.

²⁸⁰ BA, 1. November 1985: E4300C-01#1998/299#559*.

schaftungen entzogen. Die „Ausschaffungsmaschinerie“²⁸¹ wurde gezwungen, sich diesen widerständischen migrantischen Praxen anzupassen. Die Ausschaffungshaft muss als Vorstufe der Ausschaffungsgefängnisse betrachtet werden, welche die zentrale Architektur des Ausnahmezustandes innerhalb der Migrationspolitik darstellen. Seit Anfang der 1990er Jahre verfügt die Schweiz, wie alle übrigen europäischen Staaten, über Ausschaffungsgefängnisse.²⁸²

²⁸¹ BA, 31. Mai 1985: E4300C-01#1998/299#559*.

²⁸² Wicker, Migration, Differenz, S. 116.

6. Kontrolle und Statistik

6.1 Die „säumigen“ Kantone und die Glaubwürdigkeit der Asylpolitik

Der vom Bundesamt für Ausländerfragen in einem Schreiben von 1983 propagierte Leitsatz „Hart in der Sache, Langmut beim Vollzug“ steht sinnbildlich für die Ausschaffungspolitik bis in die frühen 1980er Jahre. Wie aus einer Dokumentation der Caritas hervorgeht, die sich durchaus kritisch mit der schweizerischen Asyl- und Ausschaffungspolitik auseinandersetzte, wurden abgewiesene AsylbewerberInnen noch in den 1970er und Anfang der 1980er Jahre anhand verschiedener kantonaler Massnahmen legalisiert. Genannt werden: ordentliche Aufenthaltsbewilligungen, die vom Aufenthaltskanton erteilt wurden, kurz befristete Toleranzbewilligungen, Jahresaufenthalts-Bewilligungen aus humanitären Gründen oder aber offene Formen der Internierung. Anhand einer Statistik der Schweizerischen Flüchtlingshilfe zeigen die AutorInnen für den Kanton Zürich und den Zeitraum von 1976 bis 1981 auf, dass auch wer kein Asyl erhielt, sich weiterhin in der Schweiz aufhalten konnte, sofern er nicht straffällig wurde oder „sonstwie aus dem Rahmen fiel“.²⁸³ Von 62 untersuchten Fällen befanden sich 2/3 der abgewiesenen AsylbewerberInnen noch in der Schweiz. Nur sechs Personen wurden ausgeschafft, wovon vier strafrechtlich verurteilt worden waren und des Landes verwiesen wurden. „Wer ausgewiesen wird und wer nicht, entschied sich nach Kriterien, die allenfalls als verwaltungsintern bezeichnet werden können.“²⁸⁴

Wichtig zu betonen ist, dass vor 1980 Ausschaffungen vor allem im Kontext von Straffälligkeit bei AusländerInnen thematisiert wurden und dementsprechend in den Quellen des Bundesarchives auftauchen.²⁸⁵ Insbesondere gab die Frage nach dem Verhältnis zwischen der gerichtlichen Landesverweisung und der administrativen Ausweisung durch die Behörden immer wieder Anlass zu kontroversen Diskussionen. Konnte also die Ausschaffung einer Person, die strafrechtlich zu einer Ausweisung verurteilt wurde, kantonale verhindert werden? Und umgekehrt: Konnte ein Kanton eine Person doch ausschaffen, obwohl das Gericht keinen Landesverweis aussprach?²⁸⁶ Ausschaffungen von AsylbewerberInnen wurden hingegen seltener und wenn, dann in spektakulären Fällen thematisiert und kommentiert. In den 1980er Jahren verkehrte sich das Verhältnis in sein Gegenteil. Vor allem die Flüchtlingspolitik stand

²⁸³ Oester, Aspekte, S. 49.

²⁸⁴ Ebd., S. 49f.

²⁸⁵ U.a. 8. Juli 1974: E4300C-01#1998/299#556*; 1. August 1975: E4300C-01#1998/299#556; 2. Mai 1979: E4300C-01#1998/299#556*.

²⁸⁶ U.a. 14. Juli 1977: E4300C-01#1998/299#562*; BA, kein Datum, jedoch Verweis auf einen Entscheid des EJPD vom 13. Juni 1977: E4300C-01#1998/299#562*.

nun im Zentrum, Ausschaffungen von Ausländern werden in den Quellen weitaus weniger zum Thema.

Für eine allgemeine Bedeutungszunahme von Ausschaffungen ab Anfang der 1980er Jahre sprechen nicht nur die wenigen Zahlen, über die wir verfügen und die vermehrt in der Öffentlichkeit skandalisierten Ausschaffungsaktionen und Zeitungsartikel, sondern auch der sich verschärfende Diskurs um Glaubwürdigkeit in der schweizerischen Asylpolitik. Der konsequente Vollzug von Ausschaffungen wurde vermehrt zu einem Gradmesser für eine „glaubwürdige“ Asylpolitik. Glaubwürdigkeit und Ehrlichkeit als moralisches Konzept spielten schon bei der Beurteilung von Asylgesuchen eine zentrale Rolle. Der Vorwurf des Asylmissbrauchs stellte die Glaubwürdigkeit der Asylsuchenden und ihren Fluchtgründen radikal in Frage. Die „glaubwürdige“ Asylpolitik operiert nun also mit demselben Begriff, wenn dieser semantisch auch anders aufgeladen und mehr „konsequent“ als „ehrlich“ meinte.

In einem Interview mit der Weltwoche vom November 1985 antwortete Elisabeth Kopp: „Wir verlieren jeden Glaubwürdigkeit, wenn wir unfähig sind, einen endgültig abgewiesenen Asylbewerber auszuschaffen.“ Elisabeth Kopp weiter: „Wie stehen wir denn da, wenn solche Leute nach einem äusserst aufwendigen Verfahren einfach untertauchen und am nächsten Tag unter einer neuen Identität ein neues Asylgesuch einreichen [...]?“²⁸⁷ Hier wird die Glaubwürdigkeit an die Fähigkeit gekoppelt, Migration souverän zu kontrollieren. Solche Aussagen wie jene von Elisabeth Kopp dienen damit aber immer auch der Repräsentation gegen aussen und sind dementsprechend zu interpretieren. Gegen Aussen wurde der Eindruck vermittelt, die Kontrolle über den Vollzug der Wegweisungen innezuhaben oder innehaben zu wollen, wohl aber im Wissen, dass man nie alle Personen würde ausschaffen können, die man (heisst: entweder Behörden oder/und asylkritische Gruppen) will und die nach juristischen Gesichtspunkten ausgeschafft werden müssten. Mit Terkessidis könnten wir hier vom Theater der Souveränität sprechen, das aufgeführt wurde.

Der konsequente Vollzug von Ausschaffungen diene nicht nur der Herstellung von Glaubwürdigkeit im Innern und zur Besänftigung von kritischen Stimmen von rechts, sondern wurde auch als Dienst an den Flüchtlingen dargestellt, was wiederum linke Asylbewegungen besänftigen sollte. Wiederum Elisabeth Kopp an der SAD-Arbeitstagung von 1985: „[...] All diese Massnahmen [Verfahrensverkürzung, konsequente Wegweisungspraxis, etc.] sollen dazu dienen, dass unser Land für wirkliche Flüchtlinge offen bleiben kann.“²⁸⁸ Wie bereits Fassin ausführte schien sich der Wert des Asylverfahrens erst im restriktiven Umgang mit „unechten Flüchtlingen“ zu offenbaren, was in unserem Fall den konsequenten Vollzug von

²⁸⁷ BA, 21. November 1985: E4300C-01#1998/299#559*.

²⁸⁸ Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Demokratie, Bewährungsprobe, S. 19.

Wegweisungsentscheiden bedeutete. Dieses Argumentationsmuster zieht sich durch zahlreiche behördliche Schreiben der 1980er Jahre durch.²⁸⁹ So sollte auch die von Elisabeth Kopp geplante Globallösung für Asylsuchende, die bereits längere Zeit im Land lebten (siehe Kapitel 4.3), durch eine konsequente Ausschaffungspraxis gegenüber „unechten“ Flüchtlingen an Akzeptanz gewinnen.²⁹⁰ Ähnlich funktionierte das Argumentationsmuster bezüglich Asylmissbrauchs, dessen Bekämpfung wiederum den „Schutz für wirklich Verfolgte“ sicherte.²⁹¹ Auch Bundesrat Furgler hatte bereits 1982 die Visumpflicht für Türken als Massnahmen präsentiert, die dem „Schutz des Schweizer Arbeiters und des echten Flüchtlings“ dienen würden.²⁹²

Für eine Bedeutungszunahme von Ausschaffungen spricht aber auch, dass die Kontrolle über den Vollzug von Wegweisungsentscheiden zunehmend zu einem Politikum wurde, das auch oder gerade durch die unterschiedliche Handhabung verschiedener kantonaler Behörden befeuert wurde. Zwischen dem zumindest medial verkündeten und juristisch begründeten Anspruch und der behördlichen Wirklichkeit schien meist eine grosse Lücke zu klaffen. Der Vizedirektor der Eidgenössischen Fremdenpolizei, Dr. Kaspar König, schrieb 1982 konsterniert: „Wir wissen, dass heute bei Asylbewerbern ganz allgemein die Auffassung besteht, dass selbst nach einem abgelehnten Asylgesuch ein Verbleib in der Schweiz mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit gewährleistet sei.“²⁹³

Aus den Quellen wird die unterschiedliche Wegweisungspraxis der Kantone deutlich. Gewisse Kantone würden sich weigern, vom Bundesamt für Polizeiwesen oder dem EJPD verfügte Wegweisungen zu vollziehen, so ein Schreiben des BAP von Februar 1985. Dasselbe Bundesamt beklagte sich in einem Schreiben an das EJPD über die „Weigerung des Kantons Genf, Wegweisungsentscheide des Departements zu vollziehen“.²⁹⁴ Als mögliche Gründe für diese Weigerung wurden sowohl der öffentliche Druck genannt, dem man oftmals nachgebe, wie auch die Feststellung, dass offenbar die Zumutbarkeit der Wegweisung kantonale anders eingeschätzt wurde als seitens der Bundesbehörden. Dies widersprach dem ordentlichen Ablauf des Asylverfahrens, bei dem die Zumutbarkeit der Wegweisung bereits im Asylverfahren überprüft wurde und nach dessen Abschluss feststand. Auf juristischer Ebene offenbart sich hier insofern ein Widerspruch, als dass die gesetzliche Grundlage für die Ausschaffung in ANAG 14 eine „Kann-Vorschrift“ darstellt, also nicht zwangsläufig umgesetzt werden muss-

²⁸⁹ Siehe auch das Schreiben von Arnold Koller, Vorsteher EJPD, BA, 18. Mai 1989: E4280A#1998/296#340*.

²⁹⁰ Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Demokratie, Bewährungsprobe, S. 16.

²⁹¹ BA, Juli 1988, E4280A#1998/296#1384*.

²⁹² Zwicky, 6. Station, S. 225.

²⁹³ BA, 19. August 1982: E4300C-01#1998/299#557*.

²⁹⁴ BA, 20. August 1985: E4300C-01#1998/299#559*.

te. Das Vollzugsermessen der Kantone war hingegen gleichzeitig durch die in der Bundesverfassung verankerte Gleichbehandlung der Ausländer eingeschränkt. Nach schweizerischem Bundesstaatsrecht bestanden praktisch keine wirksamen Sanktionsmöglichkeiten gegenüber einem „pflichtvergessenen Kanton“, womit auch eine angedachte „Pflicht zur Ausschaffung abgewiesener Asylbewerber“ letztlich an einer möglichen Gesetzesgrundlage scheiterte.²⁹⁵

Um eine wenigstens minimale Vollzugskontrolle ausüben zu können schien lediglich die gesetzliche Verpflichtung möglich, dem Bundesamt für Polizeiwesen die vollzogenen Ausschaffungen zu melden, was die meisten Kantone jedoch schon auf freiwilliger Basis taten. Gänzlich abgelehnt wurde die Idee der Kompetenzübertragung des Vollzuges von Ausschaffungen auf den Bund. Dieser verfüge weder über das nötige Personal noch über die Infrastruktur. Zudem würde eine solche Bundespolizei für diesen Zweck „beim Schweizer Volk sicher auf Widerstand stossen“, wie das BAP festhielt.²⁹⁶

Noch 1988 schien der Vollzug der Wegweisungen kantonale unterschiedlich und für die Bundesbehörden nicht zufriedenstellend geregelt. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates wollte von Peter Arbenz wissen, ob im Vollzug von Bundesrecht in den Kantonen eine Krise bestehe. Dieser antwortete:

In der Praxis kommen die meisten Kantone den ihnen auferlegten Vollzugsaufträgen nach. Einzelne Kantone bekunden indessen Schwierigkeiten und kommen in Einzelfällen zum Teil seit Jahren ihren Pflichten nicht nach. [...] Die säumigen Kantone wurden von den Bundesbehörden nachdrücklich auf ihre Vollzugsaufgaben hingewiesen.²⁹⁷

Die Kritik an den Kantonen blieb bis Ende der 1980er Jahre eine Kontante in der Debatte um den Vollzug der Ausschaffungen. Auch Bundesrat Koller sprach in einem Votum im Juni 1989 noch davon, dass zahlreiche Kantone nicht den Mut aufbringen würden, Wegweisungen zwangsweise zu vollziehen.²⁹⁸

Hier offenbart sich, was das Bundesamt für Polizei in einem Schreiben vom 10. Juli 1985 an Bundesrätin Elisabeth Kopp zusammenfassend monierte: Da der Vollzug der Wegweisung Aufgabe der einzelnen Kantone ist, stelle sich auf Bundesebene das Problem der Vollzugskontrolle. Im Falle von noch während des Asylverfahrens weggeführten Personen schien es weniger Probleme zu geben, da mit den aufnehmenden Nachbarstaaten Schubabkommen bestehen und die betroffenen AsylbewerberInnen die Schweiz tatsächlich verlassen würden. Bei Wegweisungen nach einer negativen Asylentscheidung wurden die Kantone aufge-

²⁹⁵ BA, 1. Februar 1985: E4280A#1998/296#88*.

²⁹⁶ Ebd.

²⁹⁷ BA, 10. März 1988: E4280A#1998/296#340*.

²⁹⁸ BA, 2. Juni 1989: E4280A#1998/296#393*.

fordert, dem Bundesamt den Vollzug der Wegweisungen mitzuteilen. Ob dies vollständig und unvollständig erfolgte, darin schien selbst innerhalb des BAP keine Einigkeit zu bestehen.²⁹⁹

6.2 Die neuen Informatiksysteme: ZAR und AUPER

Die erschwerte Vollzugskontrolle ergab sich jedoch nicht nur aus der lückenhaften Kommunikation mit den Kantonen, sondern auch aus logistischen Gründen. Bis Mitte der 1980er Jahre verfügte das Bundesamt für Polizeiwesen über kein eigenes systematisches Statistikprogramm zur Erfassung von Ausschaffungen. Dies stellte sich gerade angesichts der zunehmenden Asylgesuchzahlen als gravierend heraus. Das 1982 lancierte EDV-Projekt „AUPER“ (automatisierte Personenregistratur) sollte dem Abhilfe schaffen und damit der zunehmenden „innenpolitischen Bedeutung der Asylfrage“ durch eine Verbesserung der statistischen Mittel gerecht werden.³⁰⁰ AUPER wurde als beispielloses „Instrument zur Rationalisierung der Abläufe“ angepriesen und schien bereits 1986 nicht mehr wegzudenken, wie das BAP schrieb.³⁰¹ Die Personenregistratur ergänzte das seit 1982 existierende Informatiksystem ZAR (Zentrales Ausländerregister).³⁰² Letzteres diente primär der Erstellung von Statistiken über AusländerInnen, der Kontrolle des ANAG sowie der Rationalisierung der Arbeitsabläufe der Fremdenpolizeibehörden. Die Erfassung von Vollzugsmeldungen, insbesondere von Geflüchteten, war darin nicht vorgesehen.³⁰³ Mit AUPER sollte die lückenlose Kontrolle über den Stand der Asylverfahren bis hin zum rechtskräftigen Abschluss möglich werden. Dazu gehörte auch die Erfassung der Vollzugsmeldungen der Kantone.³⁰⁴ Ab 1986 sollte auf der Grundlage des neuen Systems eine neue Form der Asylstatistik veröffentlicht werden können, die uns im nächsten Unterkapitel beschäftigen wird.³⁰⁵

Noch 1988 beklagte sich Peter Arbenz jedoch über den unzureichenden Meldefluss zwischen den kantonalen Behörden und dem Bund.³⁰⁶ Hinzu kam, dass trotz der neuen Informatiksysteme in vielen Fällen nicht nachgewiesen werden konnte, was mit ab- und weggewiesenen AsylbewerberInnen geschah, da sich diese nicht regulär bei der Fremdenpolizei abmelde-
ten.³⁰⁷

²⁹⁹ BA, 1. Februar 1985: E4280A#1998/296#88*; BA, 10. Juli 1985: E4280A#1998/296#334*.

³⁰⁰ BA, 18. Februar 1986: E4280A#1998/296#423*.

³⁰¹ BA, 18. Februar 1986: E4280A#1998/296#423*.

³⁰² Bundesamt für Migration, Erläuternder Bericht, 3. März 2006.

³⁰³ Sammlung der eidgenössischen Gesetze, 2. November 1982.

³⁰⁴ BA, 18. Februar 1986: E4280A#1998/296#424*.

³⁰⁵ BA, 13. Juni 1985: E4280A#1998/296#423*; siehe auch Bekanntmachung der Departemente und Ämter, 20. Mai 1986.

³⁰⁶ BA, 1. November 1988: E4280A#1998/296#340*.

³⁰⁷ BA, 10. Juli 1985: E4300C-01#1998/299#559*.

Die Einführung von AUPER ist vor dem Hintergrund allgemeiner Veränderungen in der schweizerischen Statistikerfassung und des Datenschutzes zu betrachten. Zwischen 1981 und 1985 werden gleich mehrere Verordnungen über die eidgenössische Statistik eingeführt, wie eine Stichprobenerhebung bei der Bevölkerung, eine Probeerhebung für eine Strafvollzugsstatistik, das erwähnte zentrale Ausländerregister (ZAR) oder ein Informationssystem für die Arbeitsvermittlung und Arbeitnehmerstatistik.³⁰⁸ Auch in diesen Zeitraum fällt das „Reglement für die Registrierung und Veröffentlichung der Datensammlungen“, das ein zentrales Register aller Bundesorgane und ihren Datensammlungen beinhaltete und Vorläufer des 1992 verabschiedeten Bundesgesetzes über den Datenschutz war.³⁰⁹ Dieses wurde alle zwei Jahre publiziert und sollte den jeweils betroffenen Personen Auskunft über die erfassten Daten geben.³¹⁰ In diesem Register, wie beispielsweise jenem vom 1. Januar 1986, fallen Ausschaffungen unter die Zuständigkeit des Bundesamtes für Polizeiwesen und werden in der Datensammlung „RIPOL“ vermerkt. Neben Ausschaffungen wurden hier aber auch verhaftete Personen, Ingewahrsamnahmen und Aus- und Wegweisungen registriert. Daneben wurde auch der Bearbeitungszweck, die Art der bearbeiteten Daten, das zuständige Organ und die regelmässigen Empfänger der Daten genannt.³¹¹ Gemäss Leuthardt wurde das System RIPOL („Système de recherche informatisé de police“) ohne eine gesetzliche Grundlage und das Wissen des Parlaments in Betrieb genommen.³¹²

Obwohl die genaue Zahl aus diesem Register nicht ersichtlich ist, steht es doch auch sinnbildlich für eine verstärkte statistische Wissensproduktion und Datensammlung, die sich ab Anfang der 1980er, spätestens ab Mitte der 1980er Jahre, Bahn zu brechen beginnt. Seit Mitte der 1980er etablierte sich – nicht nur in Bezug auf Ausschaffungen – ein System der öffentlichen Statistik, das 1992 in der Einführung des Bundesstatistikgesetzes und 1999 in der Verankerung der bundesstaatlichen Statistik in der Bundesverfassung gipfelte.³¹³

ZAR wurde 1991 weiterentwickelt (ZAR3) und ermöglichte nun die Erfassung sämtlicher 3,91 Millionen AusländerInnen und Ausländer, worin auch alle Daten der anerkannten Flüchtlinge, der Flüchtlinge mit hängigem Asylgesuch und der ehemaligen Asylsuchende erhalten sind, die die Schweiz mit oder ohne negativem Asylentscheid, „freiwillig“ oder unter Zwang verlassen hatten. Zudem wurden seit Frühjahr 1993 rechtskräftig ab- und weggewiesene Asylsuchende ins RIPOL aufgenommen, sofern sie in der Interpretation der Behörden

³⁰⁸ Botschaft zum Bundesgesetz über den Datenschutz, 23. März 1988, S. 513.

³⁰⁹ Bundesgesetz über den Datenschutz, 19. Juni 1992.

³¹⁰ Bekanntmachung der Departemente und Ämter, 18. Oktober 1984.

³¹¹ Bekanntmachung der Departemente und Ämter, 20. Mai 1986.

³¹² Leuthardt, Festung Europa, S. 394.

³¹³ Schoch/Staub, Statistik.

„untergetaucht“ waren, womit alle gemeint waren, die sich nicht ordentlich an einem Grenzübergang abmeldeten. Im Jahr 1991 erschienen in der Asylstatistik des Bundes rund 14'017 Personen als untergetaucht. Auch AUPER wurde weiterentwickelt (AUPER 2). Neu konnten damit seit 1993 auch Daten über „religiöse, weltanschauliche oder politische Tätigkeiten, über die Rassenzugehörigkeit, über Massnahmen der sozialen Hilfe, usw.“ erfasst werden.³¹⁴

Auch auf internationaler Ebene wurde die Einführung neuer Statistikprogramme diskutiert. Am 10. April 1986 fand in Den Haag die zweite vom UNHCR organisierte Konferenz statt, welche die Lancierung einer internationalen Statistik über ausländische Flüchtlinge zum Ziel hatte. Zu diesem Zweck wurde den sieben teilnehmenden Staaten – darunter auch die Schweiz – das Konferenzpapier „Note on Statistical Data“ unterbreitet.³¹⁵ Darin wurde die monatliche Erfassung statistischer Daten über Asylsuchende vorgeschlagen. Dabei spielten Ausschaffungen keine Rolle. Vielmehr ging es aus der Sicht des UNHCR um das Nachvollziehen von Migrationsbewegungen, was anhand einheitlicher statistischer Datenerhebungen in verschiedenen Ländern gewährleistet werden sollte.³¹⁶ Die schweizerischen Behörden zeigten sich „sehr interessiert“ an einem internationalen Austausch von statistischem Material und unterstützen das Projekt.³¹⁷

6.3 „Aktiv erzeugte Ignoranz“

Es ist augenfällig, dass bis Mitte der 1980er Jahre kaum Statistiken über die Anzahl Ausschaffungen existierten. Das Bundesamt für Polizeiwesen legte Ende April 1984 offen dar, dass bis zum 1. Juni 1984 keine Statistik über „Rückschaffungszahlen“ vorliegt. Da ab diesem Zeitpunkt die Wegweisung auch vom Bundesamt für Polizeiwesen verfügt werde (siehe Kapitel 5.3), sei es erst künftig möglich, die Zahlen zu erfassen.³¹⁸ Hinsichtlich dieser systematischen Nicht-Erfassung der Ausschaffungszahlen bis frühestens Mitte der 1980er Jahre ist Wicker zuzustimmen:

Dass der Staat jedoch nicht gewillt ist zu wissen, wie viele Personen jährlich weggewiesen, ausgewiesen oder sogar deportiert werden, kann nur als aktiv erzeugte Ignoranz verstanden werden, ist doch staatliches Wissen mit Blick auf eigenes Tun ansonsten umfassend.³¹⁹

Anfragen im Parlament, wie jene von Markus Ruf im September 1985 nach der Anzahl „Asylanter“, die „ausser Landes geschafft worden“ seien, und seine Forderung nach genauen abso-

³¹⁴ Leuthardt, Festung Europa, S. 398ff.

³¹⁵ BA, 20. Juni 1986: E4280A#1998/296#424*.

³¹⁶ BA, 10. April 1985: E4280A#1998/296#424*.

³¹⁷ BA, 25. August 1986: E4280A#1998/296#424*.

³¹⁸ BA, 30. April 1984: E4280A#1998/296#334*.

³¹⁹ Wicker, Migration, Differenz, S. 126.

luten Zahlen und prozentualen Angaben liefen damit ins Leere. Begründet wurde das Fehlen einer Statistik sowohl mit der Schwierigkeit der Erfassung, da eine Ausschaffung erst in Frage kam, wenn der Asylsuchende vor Fristablauf nicht ausreiste. Zudem lag der Vollzug der Wegweisung bei den Kantonen, was auch dazu führte, dass der Bund keine Ausschaffungsstatistik führte. Das EJPD, das die Beantwortung der Frage übernahm, schätzte, dass von Januar bis August 1985 rund 1500 AsylbewerberInnen „unser Land verlassen haben“ und versicherte gleichzeitig: „Das Justiz- und Polizeidepartement arbeitet intensiv an einer Verbesserung der Statistik.“³²⁰ Solche Antworten mussten das Bild rechter asylkritischer Parteien und Gruppen von einer Asylpolitik, die ausser Kontrolle geraten ist, erhärten. Aber auch „asylfreundliche“³²¹ Kreise mussten mit dieser statistischen Dürftigkeit leben. In einer Einfachen Anfrage richtete sich die Ständerätin der Liberalen Partei, Monique Bauer, an den Bundesrat mit der Anfrage nach der Anzahl Kurden, die in die Türkei ausgeschafft worden seien. „Über die Kurden sind widersprüchliche Meldungen im Umlauf. Sie beunruhigen alle, die sich mit den Flüchtlingen befassen müssen.“ Die informationsarme Antwort war im Kern dieselbe wie jene an Markus Ruf.³²² Schliesslich kam auch die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates im Mai 1984 zum Schluss, dass nur „unvollständige Angaben zur Asylpraxis“ vorliegen würden. Sie bat darum, Informationen über behandelte Gesuche, abgelehnte Gesuche, über effektiv ausgereiste Gesuchsteller, aber auch über Wegweisungen und Ausschaffungen durch die Kantone zu beschaffen.³²³ Die Forderung nach einer statistischen Erfassung von Ausschaffung wurde von verschiedenen Akteuren, jedoch aus unterschiedlichen Motiven, mitgetragen. Sie avancierte damit zu einem Politikum, bei dem sich aus der Sicht der Behörden nicht nur die Frage stellte, über wie viele statistische Angaben man überhaupt verfügte, sondern auch wie man mit dem vorhandenen Material nach aussen kommunizieren sollte. In einem Schreiben des BAP an das Generalsekretariat des EJPD fand sich eine von verschiedenen Begründungen, wieso die Anzahl Wegweisungen manchmal bewusst nicht angegeben wurde. Da die fremdenpolizeilichen Wegweisungen durch Internierungen sichergestellt würden, wenn sich eine Ausschaffung als undurchführbar erweise, könne durch die Publikation der Zahlen der verfügbaren Wegweisungen der Öffentlichkeit der Eindruck vermittelt werden, dass alle Wegweisungen auch direkt zu einer Ausschaffung geführt hätten.³²⁴ Die Entscheidung auf die An-

³²⁰ BA, 30. September 1985: E4280A#1998/296#87*.

³²¹ Der Begriff „asylfreundlich“ wird im Folgenden aus analytischen Gründen verwendet, um Akteure zu beschreiben, die sich alle durch eine bestimmte Kritik am Ausschaffungsregime kennzeichneten. Sie alle als „links“ zu bezeichnen würde ihrer politischen Heterogenität nicht gerecht werden.

³²² BA, 12. März 1987: E4280A#1998/296#1136*.

³²³ BA, 21. Mai 1984: E4280A#1998/296#423*.

³²⁴ BA, 25. Februar 1983: E4280A#1998/296#423*.

gaben betreffend die Wegweisungen zu verzichten war also nicht bloss der Tatsache geschuldet, dass Informationen fehlen, sondern auch eine bewusste Kommunikationsstrategie.³²⁵

Bis 1986 finden sich im Bundesarchiv einzelne statistische Angaben und/oder Schätzungen von verschiedenen kantonalen oder Bundesbehörden. Die Fremdenpolizei des Kantons Basel-Stadt nennt für das Jahr 1982 986 Fälle von „Ausschaffungen ins Ausland und Ausreiseforderungen“. 1983 sind es 1096, ein Jahr später 1218 Fälle, konkretisiert wurde jedoch weder, ob es sich dabei um Asylsuchende handelt, noch wie viele davon reale Ausschaffungen und wie viele lediglich Aufforderungen zur Ausreise waren.³²⁶ Eine Statistik der Kantonspolizei Waadt listet zwar verschiedene Kategorien auf (u.a. „rejets d’asile avec renvoi, décisions d’internement, Recours, etc.“), sagt jedoch nicht, ob es sich dabei um effektive Ausschaffungen handelte. Sollten mit „Départs contrôlés par la Sûreté“ Ausschaffungen gemeint sein, so waren es 1986 244 Fälle.³²⁷ Aus einem Zeitungsartikel in der *Basler Zeitung (BAZ)* geht hervor, dass gegen Ende 1985 50-60 türkische AsylbewerberInnen aus Basel-Stadt in die Türkei „zurückgeflogen“ wurden. Jeden Tag seien es vier bis acht AsylbewerberInnen, die auf den Flughafen Kloten begleitet und in das Flugzeug „gesetzt“ werden.³²⁸ Sulger Büel erwähnt für das Jahr 1980 und den Kanton Zürich rund 1582 und für das Jahr 1982 rund 2240 Ausschaffungen, wovon jeweils ein Drittel auf dem Luftweg durchgeführt worden seien.³²⁹

Auf Kantonsebene verfügen wir also bereits vor der Einführung der neuen Asylstatistik 1986 über mehr Informationen. Im Amtsbericht des Kantons St.Gallen finden sich bereits in den 1970er Jahren in den Informationen zur Kantonspolizei Zahlen zu „Ausschaffungen und Ueberstellungen“. Was mit „Ueberstellungen“ gemeint ist, wird leider nicht konkretisiert.³³⁰ Eine statistische Tendenz lässt sich in den 1970er Jahren noch nicht feststellen. Die Zahlen bewegen sich von 88 (1972) bis 982 (1974) und 281 (1977).³³¹ In den 1980er Jahren bieten erneut die verwendeten Begrifflichkeiten Anlass für offene Fragen. So finden sich unter der Rubrik „Fremdenpolizei und Passbüro“ zwar konkrete Zahlen zu Ausschaffungen (z.B. 1986: 404)³³², sowohl in Heimatländer wie auch Drittstaaten. Es bleibt jedoch offen, ob damit explizit AsylbewerberInnen und/oder AusländerInnen im ausländerrechtlichen Verständnis gemeint sind. Hinzu kommt, dass sich die Zahlen der Fremdenpolizei von jenen der Kantonspolizei unterscheiden, die ebenfalls für das Jahr 1986 von rund 1671 „Ausschaffungen und

³²⁵ BA, 11. November 1983: E4280A#1998/296#423*.

³²⁶ BA, 18. März 1985: E4280A#1998/296#88*.

³²⁷ BA, 8. Oktober 1987: E4280A#1998/296#334*.

³²⁸ BA, 9. Dezember 1985: E4280A#1998/296#1136*.

³²⁹ Sulger Büel, Vollzug, S. 6f.

³³⁰ Grosser Rat des Kantons St.Gallen, Amtsbericht, 1971, S. 147.

³³¹ Grosser Rat des Kantons St.Gallen, Amtsberichte aus den Jahren 1973 (S. 144), 1974 (S. 159), 1978 (S. 173).

³³² Grosser Rat des Kantons St.Gallen, Amtsbericht, 1987, S. 128.

Ueberstellungen“ sprach.³³³ Gehen wir von den Angaben der Fremdenpolizei aus, so lässt sich zahlenmässig ein Anstieg der Ausschaffungen ab 1980 feststellen, der im Jahr 1989 mit 1667 Ausschaffungen seinen Höhepunkt erfährt.³³⁴ Insgesamt sind die Zahlen ohne genauere statistische Erläuterungen jedoch schwer zu interpretieren.

Auf Bundesebene finden sich vereinzelt Angaben. Die „Sektion Inland“ meldete für das 3. Quartal 1984 35 „organisierte Ausreisen per Flugzeug“, spezifizierte aber nicht, ob es sich dabei um Asylsuchende oder AusländerInnen im ausländerrechtlichen Sinne handelte. Auch Wegweisungen, „Internierungsverfügungen oder Aufhebung der Internierung“ sowie „Rückübernahmebegehren an ausländische Behörden“ wurden angegeben.³³⁵ Für das 1. und 2. Quartal 1985 verzeichnete die Sektion Inland 46 „organisierte Ausreisen per Flugzeug“. Der Begriff „Ausschaffung“ wird hier (bewusst?) nicht verwendet.³³⁶ Die Berichte der Sektion Inland sind insgesamt unvollständig archiviert, zudem ist deren Funktion aus den archivierten Dokumenten nicht ersichtlich. Das EJPD schätzt in einer Anfrage der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates die Anzahl Ausschaffungen 1985 schweizweit auf rund 800. Systematisch würden diese erst seit 1. Januar 1986 erfasst, wie derselben Antwort zu entnehmen ist.³³⁷

Das klassische statistische Raster des Bundesamtes für Ausländerfragen umfasste die Auflistung der Staatsangehörigkeit, das Total der Gesuche und jene Gesuche, die hängig sind (unterteilt in hängig beim Kanton und hängig beim BAP), und unterteilte dann unter den vom BAP erledigten Gesuchen wiederum in positive Asylgesuche, negative, Ausreisen und zurückgezogene Asylgesuche. Was die Kategorie „Ausreise“ umfasste, wird nicht ausgeführt. Wohl aber handelte es sich um registrierte, also kontrollierte Ausreisen.³³⁸

Bis 1985 wurde die Asylstatistik in die vom Bund jeweils in Pressecommuniqués veröffentlichte Ausländerstatistik integriert. Ab 1986 fand die Nennung der Ausschaffungen erstmals Eingang in die Statistik. 1986 seien gemäss Medienmitteilung 1494 Personen „freiwillig ausgereist“, 49 wurden in Drittstaaten und 376 Personen in ihre Heimatstaaten ausgeschafft. Die Zahlen stützten sich gemäss dem Delegierten für das Flüchtlingswesen auf die Meldungen der Kantone.³³⁹ Die nächste Asylstatistik für das Jahr 1987, die nun losgelöst von der Ausländerstatistik erschien, verzeichnete 1547 „freiwillig ausgereiste“ Personen, 32 wurden

³³³ Grosser Rat des Kantons St.Gallen, Amtsbericht, 1987, S. 211.

³³⁴ Grosser Rat des Kantons St.Gallen, Amtsbericht, 1990, S. 171.

³³⁵ BA, kein Datum: E4280A#1998/296#423*.

³³⁶ BA, 17. Juli 1985: E4280A#1998/296#423*.

³³⁷ BA, 7. März 1986: E4280A#1998/296#112*.

³³⁸ BA, kein Datum: E4280A#1998/296#423*.

³³⁹ BA, 29. Januar 1987: E4280A#1998/296#423*.

in Drittstaaten und 584 in ihre Heimatstaaten ausgeschafft.³⁴⁰ Die Asylstatistiken erschienen jeweils dreimal im Jahr. 1988 sind es 1692 Personen, die „freiwillig ausgereist“ sind, 19 Personen wurden in Drittstaaten und 633 in ihre Heimatstaaten „zurückgeführt“. Auffällig ist hier wieder die Einführung eines neuen Begriffes. Sprach man 1986 und 1987 noch von Ausschaffung, so werden Asylsuchende 1988 und 1989 „zurückgeführt“. In der Asylstatistik von 1988 wurde auch erstmals die Anzahl verschwundener Asylsuchender genannt. Fast die Hälfte der abgewiesenen AsylbewerberInnen, rund 2271 Personen, verschwanden und entzogen sich der behördlichen Kontrolle.³⁴¹

Die Asylstatistik von 1989 verzeichnete 1872 „freiwillige“ Ausreisen, 19 „Rückführungen“ in Drittstaaten und 1004 in ihre Heimatstaaten. Die Zahl der Verschwundenen stieg auf 5362 an, was rund 64% aller abgewiesenen AsylbewerberInnen ausmachte.³⁴² Interessanterweise wurde diese Form der Statistik ab 1989 nicht mehr weitergeführt. Zumindest verliert sich die Spur im Archivplan des Bundesarchives. Allenfalls sind die Statistiken ab 1990 nicht mehr Aufgabe des Departements des Delegierten für das Flüchtlingswesen und darum anderweitig archiviert. Wohl aber hängt es damit zusammen, dass das Departement des DFW neu als Bundesamt für Flüchtlinge amtiert. Bei Beat Leuthardt wird man noch hinsichtlich der untergetauchten Personen fündig. 1990 waren es 6824 Personen, 1991 rund 14017, 1992 5999 und 1993 noch deren 3600.³⁴³

6.4 Der „Nimbus der Objektivität“

Im Dunkeln bleiben muss die Antwort auf die Frage danach, worauf die von Wicker aufgeworfene „aktiv erzeugte Ignoranz“ vor Mitte der 1980er Jahre zurückzuführen ist. Einige mögliche Gründe wie die föderalistische Strukturen des Vollzugswesens oder der politische Druck, wurden genannt, sie lassen sich aber anhand von Aussagen in Quellen nicht weiter belegen oder konkretisieren.

Worin liegt nun aber die Bedeutung der vermehrten Produktion statistischen Wissens? Zuerst erscheint die Feststellung zentral, dass die Entstehung der Statistik als Wissensform als ein Element der modernen staatlichen Regierungskunst betrachtet werden muss. Statistiken erschaffen Wissen über die zu regierende Bevölkerung. Wer dazu gehört und wer nicht, ist Teil eines dynamischen Aushandlungsprozesses. Dass Statistik hier aber Staatsstatistik ist, es um Bevölkerungsentwicklung geht, zeigt sich darin, dass sie beginnt, zu exkludierende Perso-

³⁴⁰ BA, 19. Januar 1988: E4280A#1998/296#423*.

³⁴¹ BA, 23. September 1988: E4280A#1998/296#425*.

³⁴² BA, Januar 1990: E4280A#1998/296#427*.

³⁴³ Leuthardt, Festung Europa, S. 400.

nen, sogenannte Nicht-Bürger, zu nennen. Personen, die nicht zum Staat gehören. Damit findet eine (Selbst-)Definition der Bevölkerung *ex negativo* statt. Die Möglichkeit und reelle Durchsetzung des Ausschlusses, in unserem Fall der Ausschaffung, wurde zur *conditio sine qua non* der staatlichen Selbstkonstituierung. Quasi wissenschaftlich dokumentiert wurde dieser Prozess nun anhand von Statistiken. Damit verbunden war immer auch eine politische Vorstellung eines Volkskörpers, der in einem gewissen Sinne „rein“ gehalten werden soll, was nun mit Statistiken überprüfbar gemacht werden sollte.

Statistiken haftet, wie Gabriele Michalitsch schreibt, stets ein gewisser „Nimbus der Objektivität“ an. Statistiken erwecken den Anschein, über eindeutiges, unverrückbares und unbestreitbares Wissen zu verfügen. Sie stellen damit immer auch eine Form der Zukunftsprognose dar, da sie scheinbare Entwicklungstendenzen aufzeigen und damit gesellschaftliche Entwicklung kontrollier- und steuerbar machen sollen. Die Erfassung der Ausschaffungen erweckt den Anschein, Ein- und Auswanderung, letztlich Migrationsströme im Allgemeinen, kontrollieren und steuern zu können.³⁴⁴

Dabei wird oftmals verkannt, dass statistische Informationen nicht einfach als „reines Spiegelbild einer vor ihnen existierenden Realität“ vom Himmel fallen, wie Alain Desrosières schreibt.³⁴⁵ Vielmehr sind die Produktion von statistischem Wissen und die dazu verwendeten Kategorien immer Ausdruck spezifischer Machtverhältnisse und Interessen. Die Differenzierung in „freiwillige Ausreisen“ und „Ausschaffungen“, bzw. „Rückführungen“ ist beispielsweise eine bewusst getroffene kategoriale Unterscheidung, weil sie den Charakter der Freiwilligkeit betont. Aber auch die Entstehung von Ausschaffungsstatistiken an sich ist kein gewissermassen „natürliches“ Ereignis, sondern vor dem Hintergrund kontingenter historischer Entwicklungen zu betrachten. Es ist anzunehmen, dass die Plafonierungsbestrebungen seit den 1970er-Jahren die Ausgangslage dafür bildeten, vermehrt Statistiken über AusländerInnen (und damit auch über Flüchtlinge) anzulegen, um die Stabilisierungsmassnahmen überprüfbar zu machen.

In den 1980er Jahren waren es dann vor allem rechte Kreise – in den Quellen vor allem die Nationale Aktion im Parlament und Privatpersonen in Schreiben an die Behörden –, welche die Notwendigkeiten von Statistiken betonten. Diese, aber auch Umfragen³⁴⁶ wurden dann als Argumentationsgrundlage für eine restriktivere Asylpolitik herangezogen, weil sie angeblich konkret auf Missstände hinweisen (z.B. die hohen Pendenzzahlen der unerledigten Asylge-

³⁴⁴ Michalitsch, Politische Geschlechter-Arithmetik.

³⁴⁵ Desrosières, Politik der grossen Zahlen, S. 361.

³⁴⁶ Markus Ruf verweist in seiner Interpellation vom 3. Dezember 1985 auf eine in der *Schweizer Illustrierten* veröffentlichte Umfrage, wonach über 56% der Schweizer Bevölkerung der Überzeugung seien, dass sich zu viele „unechte“ Flüchtlinge im Land aufhalten würden. BA, 3.Dezember 1985: E4260D-01#1995/257#132*.

suche, die Kriminalitätsstatistik von AusländerInnen, die niedrigen Ausschaffungszahlen, etc.) Den Statistiken haftete aus dieser Perspektive im Sinne der Erfassung nackter Zahlen immer auch der Anschein der Neutralität an. Sie erfüllten damit eine zweifache Funktion: Sie sind gleichzeitig eine Reaktion auf die verstärkten Forderungen nach mehr Kontrolle über den Vollzug von Ausschaffungen wie auch eine Voraussetzung dafür, Ausschaffungen vermehrt durchzusetzen.

In unserem Fall entbehren die veröffentlichten Statistiken nicht einer gewissen Widersprüchlichkeit. Denn die als Medienmitteilung veröffentlichten Statistiken erfüllten den Zweck der Informierung der Öffentlichkeit. Sie sollten zum einen den Eindruck eines souveränen Staates vermitteln, der über das Wissen über Ausschaffungen verfügt und dieses mit der Offenlegung der Ausschaffungen statistisch belegen kann, offenbarten zum anderen in der Nennung der verschwundenen Asylsuchenden aber auch eine gewisse Ohnmacht. In ihrer Wirkung zeigt sich die im zweiten Kapitel angesprochene Widersprüchlichkeit zwischen der proklamierten staatlichen Souveränität und einem Eigensinn der Migration.

7. Logistik und Widerstand

In diesem Kapitel geht es in einem ersten Schritt um die Logistik einer Ausschaffung. Ich verstehe darunter im Allgemeinen, was Sulger Büel als „Vorbereitung der Ausschaffung“ auflistet: Identitätsabklärung, Reisepapiere, Wahl des Zielstaates, Art der Ausschaffung, Verkehrsmittel, Fahrkarten und Fürsorge. Die Ausschaffung wird heute gemeinhin als bürokratisch streng reglementierter Vorgang ausgeführt.³⁴⁷ Inwiefern dies in den 1980er Jahren bereits der Fall war, lässt sich anhand der dürftigen Quellenlage und der behördlichen Verschwiegenheit nur erahnen.

In einem zweiten Schritt beschäftigt sich das Kapitel mit dem Widerstand innerhalb des Ausschaffungsregimes. Dabei geht es darum, die verschiedenen Akteure unter die Lupe zu nehmen, aber auch ihre gewählten Aktionsformen, Forderungen und Motive sowie die wichtigsten Diskurse innerhalb dieser Kontroversen aufzuzeigen und zu diskutieren. Aus analytischen und Platzgründen wird auf einer Metaebene eine einfache Teilung in „asylkritische“ und „asylfreundliche“ Kreise vorgenommen, im Wissen, dass es sich dabei nicht um inhaltlich und organisatorisch homogene Gruppen handelt.

7. 1 Eine Ausschaffung vergeht im Flug – Über die Logistik einer Ausschaffung

Deportees shall be treated with the same courtesy and tact as all passengers. (Swissair)³⁴⁸

Wenn wir neue Linien eröffnen, so geschieht das nicht, weil dort Reisende auf uns warten. Sondern wir gehen, um Verkehr zu schaffen. Dass diese neuen Destinationen meistens in der sogenannten Dritten Welt liegen, ist wichtig; ohne Luftverkehr hätte diese Dritte Welt nie die Chance mit der übrigen Welt eins zu werden. Und das muss sie doch. (Swissair)³⁴⁹

In der Regel gilt, was Beat Leuthardt 1986 in seinem Artikel zur Schweizer Ausschaffungspraxis in den 1980er Jahren schrieb: Die allermeisten Ausschaffungen, ihr konkreter Ablauf, ihre Logistik, aber auch das Schicksal der Betroffenen gelangten nicht ans Licht der Öffentlichkeit.³⁵⁰ Das Wissen über die Logistik einer Ausschaffung ist somit begrenzt. Einen Einblick erhielt die Öffentlichkeit und erhalten HistorikerInnen meist nur in jenen Fällen, wo es zu Konflikten kam, der normale Ablauf der Ausschaffung unterbrochen wurde, sei es durch Medien, die davon Wind bekamen, oder durch Unterstützungsgruppen. Hier offenbart sich ein Mangel des Bundesarchivs, bzw. der behördlichen Archivierungssystematik, die, wie die

³⁴⁷ Oulios, Blackbox, S. 265ff.

³⁴⁸ Aus den „Internal Passenger Regulations“ der Swissair, BA, 13. Dezember 1984: E4300C-01#1998/299#557*.

³⁴⁹ Aus einem Werbeinserat der Swissair in den 1960er Jahren, Meyer, Im Flug, S. 179.

³⁵⁰ Leuthardt, Ausschaffungspolitik, S. 271ff.

überlieferten Dokumente veranschaulichen, kein Interesse daran hatte, detailreiche Informationen zu veröffentlichen. Anhand der sogenannten „Aktion Schwarzer Herbst“ und einzelner archivierter Dokumente aus dem Bundesarchiv möchte ich in diesem Kapitel doch versuchen, einige Zahnräder der Ausschaffungsmaschinerie freizulegen.

Dass wir überhaupt von der „Aktion Schwarzer Herbst“ wissen, ist, wenn man dem *Blick* Glauben schenken mag, einem Zufall geschuldet. Ein Journalist aus der Romandie hatte von einer Ausschaffung von 59 Zairern Wind bekommen und sich bei den Behörden erkundigt.³⁵¹ Die weiteren Informationen, die wir über den Hergang dieser Ausschaffung besitzen, stammen vom an der Ausschaffung beteiligten Flugpersonal. Erst im Nachhinein kommunizierte und begründete das EJPD die Ausschaffung in einer Pressemitteilung.³⁵² Die Behörden begründeten im Fall der Zairer ihre Verschwiegenheit mit der Gefahr, dass die Betroffenen untertauchen könnten. „Die Aktion erfordert eine sorgfältige Vorbereitung [...] und ist mit grösster Diskretion zu behandeln“, schrieben sie im Vorhinein.³⁵³ Auch in diesem Fall erhärtet sich der Eindruck, dass die Behörden kein Interesse daran hatten, dass Ausschaffungen im Vorhinein publik wurden. Der *Blick* schrieb im Nachgang zur Ausschaffung, dass sowohl der Pressesprecher, wie auch die an der Ausschaffung beteiligten Kantonspolizeien, „von Anfang an bemüht [waren] die ‚Aktion schwarzer Herbst‘ mit dem grösstmöglichen Geheimnis zu umgeben.“³⁵⁴

Dass Ausschaffungen überhaupt per Flugzeug durchgeführt wurden, hatte mit der veränderten geographischen Herkunft der Asylsuchenden zu tun. In einem Schreiben des Polizeikommandos des Kanton Zürichs ist bereits von Ausschaffungen auf dem Flugweg aus dem Jahr 1973 zu lesen. Drei malische Staatsangehörige wurden nach Bamako (Mali) ausgeschafft.³⁵⁵ Gleichzeitig sind aber auch Ausschaffungen direkt an der Grenze zu Nachbarstaaten oder aber per Zug in die Herkunftsländer überliefert.³⁵⁶

Auffällig ist, dass wir fast ausschliesslich über Informationen zu Ausschaffungen auf dem Luftweg verfügen. Die Ausschaffungen in unmittelbare oder mit Auto/Zug zu erreichende Staaten schienen weniger Aufsehen erregt zu haben. Dabei spielten Übernahmeabkommen mit den Nachbarnstaaten eine wesentliche Rolle, wie sie an zwei Stellen in den Quellen erwähnt werden. 1988 bestanden solche Abkommen mit der Bundesrepublik Deutschland,

³⁵¹ BA, 11. November 1985: E4280A#1998/296#338*.

³⁵² BA, 3. November 1985: E4280A#1998/296#338*.

³⁵³ BA, 30. September 1985: E4280A#1998/296#88*.

³⁵⁴ BA, 11. November 1985: E4280A#1998/296#338*.

³⁵⁵ BA, 27. Juli 1973: E4300C-01#1998/299#557*.

³⁵⁶ So z.B. die Ausschaffung eines Spaniers, der in einer Bahn-Zelle von St.Gallen nach Genf überführt und von da mit dem Zug über Port Bou nach Spanien ausgeschafft wurde; BA, 18. Dezember 1973: E4300C-01#1998/299#556*.

Frankreich und Österreich. Italien weigerte sich, ein solches abzuschliessen.³⁵⁷ Die Übernahmeabkommen den Nachbarländern, wie jenes mit Österreich, das 1955 abgeschlossen wurde, verweisen auf die internationale Zusammenarbeit hinsichtlich Ausschaffungen. Als juristische und politische Praxis haben sie ihren Ursprung zwar auf nationalstaatlicher Ebene, sie sind zur logistischen und politischen Durchführung aber auf internationale Zusammenarbeit angewiesen.³⁵⁸

Wie Franz Jäger, Nationalrat des Landesrings der Unabhängigen (LdU), in seiner Interpellation bemerkte, handelte es sich bei der Ausschaffung der 59 Zairer um die erste „Massenausschaffung“. Zuvor wurden, wie in der Interpellation vermerkt, aber auch durch die Dokumente im Bundesarchiv zumindest nicht widerlegt, abgewiesene AsylbewerberInnen „einzeln oder in kleinen Gruppen“ ausgeschafft. Jäger leitete daraus die Frage ab, ob solche neuen Formen der Ausschaffung nicht grössere Gefahren von „Repressalien“ mit sich bringen und damit Sicherheitsprobleme darstellen würden.³⁵⁹ Der Bundesrat verwies in seiner Antwort darauf, dass auch in Zukunft einzeln oder in Gruppen ausgeschafft werde und nur, wenn mehrere Personen zur gleichen Zeit an den selben Ort ausgeschafft werden müssen, auf Massenausschaffungen zurückgegriffen werde.³⁶⁰ Weitere Massenausschaffungen sind uns aus den 1980er Jahren nicht bekannt. Mit der Bedeutungszunahme von Ausschaffungen in den 1980er Jahren, was im Extremfall solche Massenausschaffungen bedeuten konnte, aber auch mit einer vermehrten kritischen Öffentlichkeit, stieg die Sorge um eine „humane“ Durchführung von Ausschaffungen. Sie sollten nicht nur geräuschlos und fernab der Öffentlichkeit durchgeführt werden, sondern mit möglichst wenig Repression.

Da der Vollzug den Kantonen oblag, war es an den kantonalen Behörden, die Ausschaffungen durchzuführen. Die Kosten bis an die Landesgrenzen trug dabei der Bund, der restliche Aufwand wurde von den Kantonen übernommen, wie aus dem „Bundesbeschluss betreffend die Übernahme der Kosten der Ausschaffung mittelloser Ausländer durch den Bund“ hervorgeht.³⁶¹ Dieser sollte bis 2008 Gültigkeit haben.³⁶² Wenn die Personen, die ausgeschafft werden sollten, über Vermögen verfügten, so mussten sie selber für ihre Ausschaffung aufkommen.³⁶³

Die Kosten für die Ausschaffung der drei Malier beliefen sich auf 2175.90 Franken, wie die Kantonspolizei Zürich mitteilte. Der Kanton Basel berichtete von rund 100'000 „Heim-

³⁵⁷ BA, 10. Mai 1988: E4280A#1998/296#112*.

³⁵⁸ BA, 30. September 1978: E4300C-01#1998/299#557*.

³⁵⁹ BA, 3. Dezember 1985: E4260D-01#1995/257#141*.

³⁶⁰ BA, 6. März 1986: E4260D-01#1995/257#141*.

³⁶¹ BA, 30. Mai 1979: E4300C-01#1998/299#557*.

³⁶² Bundesbeschluss zur formellen Bereinigung des Bundesrechts, 3. März 2008.

³⁶³ BA, 15. Juni 1909: E4300C-01#1998/299#557*.

schaftungskosten“ für das Jahr 1978.³⁶⁴ Jene minutiös vorbereitete Ausschaffung der 59 Zairer liess sich die Kantonspolizei gar 44'122.35 Franken kosten, womit vor allem die Mannschaftsstunden der beteiligten PolizistInnen gedeckt wurden.³⁶⁵ Gemäss Spiegel kostete das Flugzeug für die „kraftmeierisch als ‚Schwarzer Herbst‘ bezeichnete Operation“ die Schweizer Behörden noch zusätzlich rund 320'000 Franken.³⁶⁶ Das verwendete Flugzeug des Typus DC-10 stammte von der Tochtergesellschaft der Swissair, der Balair.³⁶⁷ In diesem Fall übernahm jedoch der Bund die Kosten vollumfänglich.³⁶⁸ Die Kosten für die Ausschaffung der Familie Musey beliefen sich 1988, da es sich um eine „heimliche Aktion“ handelte, auf rund 135'000 Franken, wie der Bundesrat schrieb. Eine „ordentliche Ausschaffung“ hätte „lediglich“ 40'000 Franken gekostet.³⁶⁹ Die Kosten offenbaren, dass es sich zahlreichen Ausschaffungen um hochgradig symbolische Aktionen handeln musste. Die Behörden liessen sich den Beweis für ihre Handlungsfähigkeit einiges kosten, was erstaunlicherweise weder in den Medien, noch im Parlament oder in einer kritischen Öffentlichkeit, weder von links noch von rechts, thematisiert wurde. Insgesamt fällt auf, dass Geflüchtete zwar danach beurteilt wurden, ob ihre Fluchtgründe „echt“ waren oder ob sie lediglich aus ökonomischen Motiven migrierten, jedoch fand (noch) keine breite Diskussion darüber statt, wie viel die Aufnahme, bzw. dann auch Ausschaffung von Geflüchteten kostete. Lohnenswert wäre hier eine diachrone Untersuchung der Kosten für Ausschaffungen. Allenfalls könnte gezeigt werden, dass Ausschaffungen im Sinne einer effizienteren Durchführung die Behörden immer weniger kosten. Auch hier fehlen jedoch die Quellen für eine solche Untersuchung.

Die kantonale Fremdenpolizei war sowohl für die Verhaftung der auszuscaffenden Person, für das Buchen des Fluges, wie auch für den Transport an den Flughafen zuständig, wo die abgewiesenen Flüchtlinge der Flughafenpolizei übergeben wurden.³⁷⁰ Der Transport an den Flughafen konnte begleitet oder unbegleitet in einer Eisenbahnzelle durchgeführt werden.³⁷¹

Im Normalfall wurden abgewiesene Flüchtlinge mit Swissair-Linienflügen ausgeschafft. Auch bei der Swissair offenbart sich eine Strategie der aktiven Verschwiegenheit. Nicht nur wurden zentrale Dokumente, wie das Beschlussprotokoll des Bundesamtes für Zivilluftfahrt

³⁶⁴ BA, 17. Dezember 1979: E4300C-01#1998/299#557*.

³⁶⁵ BA, 7. Februar 1986: E4280A#1998/296#338*; zur Planung siehe BA, 1. November 1985:

E4280A#1998/296#338*; BA, 11. Oktober 1985: E4280A#1998/296#338*. Zum Einsatz kam gar ein „Medical-Team“, das im Nachgang zur Ausschaffung einen ausführlichen Bericht und ein Materialkonzept vorlegte. Siehe BA, 14. November 1985: E4280A#1998/296#338*.

³⁶⁶ „Wie Vieh“, *Spiegel*.

³⁶⁷ BA, 25. Oktober 1985: E4280A#1998/296#338*; Swissair, Wikipedia.

³⁶⁸ BA, 1. November 1985: E4280A#1998/296#338*.

³⁶⁹ Aufsichtseingaben Maza und Musey, 13. März 1989.

³⁷⁰ BA, 31. Mai 1985: E4300C-01#1998/299#559*.

³⁷¹ BA, 2. März 1988: E4280A#1988/296#340*.

betreffend „Deportiertenrückschub mit Flugzeugen. Besprechung vom 11. Dezember 1985“ als vertraulich gehandhabt. Die Swissair gab zusammen mit den Bundesbehörden zu verstehen, dass „Presseskandale“ vermieden werden sollten. Als 1988 der zairische Oppositionelle Mathieu Musey³⁷² ausgeschafft wurde und es heftigen Protest gegen seine Ausschaffung gab, liess die Swissair verlauten, dass sie am Transport nicht beteiligt war, „pour des raisons publicitaires et de sécurité.“³⁷³

Die Swissair stand in engem Kontakt mit verschiedenen Bundesbehörden, wie dem Bundesamt für Polizeiwesen, dem Bundesamt für Ausländerfragen, dem Bundesamt für Zivilluftfahrt, aber auch der Flughafenpolizei und der Kantonspolizei Zürich. Ziel des Treffens vom 11. Dezember 1985 war es, das Vorgehen bei Ausschaffungen mit Passagier-, sowie mit Charterflugzeugen zu vereinheitlichen.³⁷⁴ An das Protokoll angehängt sind die „Internal Passenger Regulations“. Auszuschaffende fungieren unter Punkt 3 als „Deportees (DEPO/DEPU/DEPA)“ und bilden damit eine eigene „special passenger category“.

Die Swissair selbst war nicht bestrebt, von sich aus Ausschaffungen durchzuführen, wie aus den Bestimmungen hervorgeht. Im Auftrag der schweizerischen Behörden, aber auch jener der BRD übernahm sie jedoch regelmässig Ausschaffungsflüge. Der Delegierte für das Flüchtlingswesen ersuchte die Swissair gar, auf langfristige Reservationen seitens der BRD zu verzichten und die schweizerischen Behörden zu bevorzugen.³⁷⁵ Die Swissair wurde zu einem unverzichtbaren Partner, wenn es darum ging, Ausschaffungen auf dem Luftweg durchzuführen. Sie stellte jedoch auch klare Bedingungen, wobei vor allem Sicherheitsüberlegungen im Zentrum standen. So durften maximal vier unbegleitete „Deportierte“ mit dem Flugzeug ausgeschafft werden, mit der fünften Person musste jeder von einem Begleiter betreut werden.³⁷⁶ Die Swissair beförderte nach eigenen Angaben keine gefesselten Personen, weder an Händen, Füssen noch mit Pflastern auf dem Mund, welche dazu dienen sollten, zu verhindern, dass sie sprechen. Personen, die sich der Ausschaffung widersetzen, zur Zeit des Check-Ins oder beim Boarding, konnten abgelehnt werden, wobei dem Pilot die letzte Entscheidungskompetenz

³⁷² Mathieu Musey war Sprecher des Koordinationskomitees der zairischen Opposition und hatte im Jahre 1985 die Ausschaffung der 59 Zairer heftig kritisiert. Siehe BA, 15. November 1985: E4280A#1998/296#338*. Er wurde zusammen mit seiner Familie am 11. Januar 1988 ausgeschafft. Das EJPD schrieb: „Aus dem selben Grund [Vorsichtsmassnahmen gegenüber Freunden der Familie] musste die Aktion überraschend erfolgen. Die beiden Polizeikorps haben die Aktion ohne Gewaltanwendung durchgeführt.“ BA, Februar 1988: E4280A#1988/296#340*.

³⁷³ BA, 13. Januar 1988: E4280A#1998/296#222*.

³⁷⁴ BA, 20. Januar 1986: E4300C-01#1998/299#557*.

³⁷⁵ BA, 9. Mai 1986: E4300C-01#1998/299#557*.

³⁷⁶ BA, 9. Mai 1986: E4300C-01#1998/299#557*; siehe auch der Artikel im *Beobachter*, BA, 31. Mai 1985: E4300C-01#1998/299#559*.

zukam. So ist es in den „Internal Passenger Regulations“ zu lesen, die jedoch noch vor der „Aktion Schwarzer Herbst“ veröffentlicht wurden.³⁷⁷

Aus den verschiedenen Korrespondenzen ist jedoch auch ersichtlich, dass die Bundesbehörden Druck auf die Swissair ausübten, ihre Transportbestimmungen zu lockern. So sollte nicht nur geprüft werden, ob mehr als acht Deportierte pro Flug befördert werden können. Zur Debatte stand auch Personen, in einer eigens für Ausschaffungen eingebauten Zelle im Flugzeug oder aber im Frachtraum zu transportieren. Beides wurde von der Swissair abgelehnt, im Falle des Zelleneinbaus mit dem Hinweis, dass dies aus technischen, kommerziellen und kundendienstlichen Gründen nicht in Frage komme. Die Kantonspolizei wiederum ersuchte die Swissair, jene Personen nicht zurückzuweisen, die lediglich verbalen Widerstand leisteten.³⁷⁸

Gemäss Augenzeugenberichten leisteten einige der 59 Zairer erheblichen Widerstand. In einer Gegendarstellung der Kantonspolizei Zürich prallen die verschiedenen Versionen aufeinander, die über den Ablauf der Ausschaffung kursierten. Diese sei, gemäss mehreren Medien, wie ein „Viehtransport“ abgewickelt worden (u.a. *Spiegel*), die Zairer seien von den Tessiner und Zürcher Polizeibeamten brutal behandelt und in Sprungketten ins Flugzeug gesetzt und dort zusammengekettet worden. Zahlreiche von ihnen hätten geschrien und wild um sich geschlagen.³⁷⁹ Die Kantonspolizei relativiert nicht nur die polizeiliche Gewalt, die stets verhältnismässig gewesen sei. Sie verweist – als würde dies das Ausmass der behördlichen Zwangsmassnahmen legitimieren – besonders auf den Umstand, dass es sich „weder um Flüchtlinge noch um Asylanten handelte, sondern [...] um unerwünschte Ausländer, die unter falscher Identität versucht hatten, Asyl zu bekommen.“³⁸⁰ Hier tauchen sie also wieder auf, die „unehrlichen“, die „falschen“ Flüchtlinge.

In einem anderen Fall, der Ausschaffung von zwei zairischen Geflüchteten aus Luzern, wurden Beruhigungsspritzen eingesetzt. Der Fall gelangte, wie oben angedeutet, auch wiederum erst durch einen Zufall an die Medien. Der Amtsarzt hatte die Rechnung an die falsche Adresse geschickt.³⁸¹ In der Beantwortung wird deutlich, dass es an einer einheitlichen Regelung mangelte. Der Informationsdienst des Delegierten für das Flüchtlingswesen verweist in seiner Antwort an eine Schulklasse, die sich kritisch gegenüber den Beruhigungsspritzen geäußert hatte, darauf, dass die Kantone den Vollzug der Wegweisung „in eigenen (sic!) Kompetenz und Verantwortung vornehmen“. Der Delegierte werde über die Art und Weise, wie

³⁷⁷ BA, 13. Dezember 1984: E4300C-01#1998/299#557*; 31. Mai 1985, BA, kein Datum: E4300C-01#1998/299#557*.

³⁷⁸ BA, 14. Februar 1986: E4300C-01#1998/299#557*.

³⁷⁹ BA, 6. November 1985: E4280A#1998/296#338*.

³⁸⁰ Ebd.

³⁸¹ BA, 17. Januar 1987: E4280A#1998/296#89*.

dies geschieht, nicht informiert.³⁸² Dass es an einheitlichen gesamtschweizerischen Regelungen mangelte, zeigt auch das Schreiben „Problemkreis Entfernungsmassnahmen“ der Eidgenössischen Fremdenpolizei. Darin werden verschiedene Anfragen von kantonalen Amtsstellen zusammengefasst, die sich um Fragen der landesinternen Polizeitransporte, der bewaffneten Begleitung und der Koordination zwischen den Kantonen drehen. Leider sind die Resultate der daraus eingesetzten Arbeitsgruppe nicht im Bundesarchiv archiviert.³⁸³ Auch im Strategiebericht des Bundes von 1989 wird hinsichtlich der Ausschaffungspraxis vorgeschlagen, Empfehlungen über die konkrete Durchführung von Ausschaffungen zu erstellen, um die kantonalen Praxen zu vereinheitlichen.³⁸⁴ Nicht nur bestanden also in den 1980er Jahren noch keine einheitliche Regelungen hinsichtlich der Logistik und Durchführung von Ausschaffungen. Der Bund zeigte mit Verweis auf die kantonalen Vollzugskompetenzen auch lange Zeit kaum Interesse an einer Vereinheitlichung.

Ende des Jahres 1987 wurden Richtlinien verabschiedet, welche die Koordination zwischen den ausschaffenden kantonalen Behörden und den Flughafenpolizeien verbessern sollten.³⁸⁵ Daraus gehen jedoch keine wesentlichen Änderungen zur Praxis von 1984 hervor. Einzig die von den kantonalen Ausschaffungsbehörden zu liefernden Informationen wurden noch ausgeführt: Neigt der Ausländer zu Gewalttätigkeiten? Ist er fluchtverdächtig? Besteht Suizidgefahr? etc.³⁸⁶

Der Bund und einzelne Kantone waren Aktionäre der Swissair. Gemäss dem Postulat von René Moser besaßen im Jahr 1993 Bund und Kantone zusammen rund 20 % der Swissair Aktien.³⁸⁷ Die Beteiligung des Bundes an der Swissair verschaffte ihm Rabatte bei der Buchung von Ausschaffungstickets. Die Tickets wurden mit sogenannten „Swissair-AK-Bons“ (gemeint sind wohl „Aktien-Bons“) bezahlt.³⁸⁸ Aber auch einzelne Kantone wie der Aargau oder Zürich kamen als Aktionäre in den Genuss solcher Rabatte.³⁸⁹ Das Bundesamt für Polizeiwesen empfahl einigen Kantonen, die wohl über keine Aktien verfügten, die Buchungen der Flugtickets über ihr Bundesamt abzuwickeln, um in den Genuss des von der Swissair gewährten Rabatts zu kommen.³⁹⁰ Ob die Swissair trotz oder wegen ihrer fortschreitenden Libe-

³⁸² BA, 6. Mai 1987: E4280A#1998/296#89*.

³⁸³ BA, 30. Mai 1979: E4300C-01#1998/299#557*.

³⁸⁴ Interdepartementale Strategiegruppe, Strategiebericht, S. 72.

³⁸⁵ BA, 1. Dezember 1987: E4300C-01#1960/27#644*.

³⁸⁶ Ebd.

³⁸⁷ Postulat Moser, 15. Juni 1993.

³⁸⁸ BA, 30. Oktober 1985: E4280A#1998/296#85*; BA, 27. Juli 1973: E4300C-01#1998/299#557*.

³⁸⁹ BA, 8. Februar 1979: E4300C-01#1998/299#557*; Kanton Zürich, BA 27. Juli 1973: E4300C-01#1998/299#557*.

³⁹⁰ BA, 30. Oktober 1985: E4280A#1998/296#85*.

ralisierung vermehrt staatliche Ausschaffungsaufgaben übernahm, müssten weitere Untersuchungen ergeben.³⁹¹

Ins Kreuzfeuer kritischer Gruppen geriet die Swissair, wie aus den Dokumenten des Bundesarchives ersichtlich ist, lediglich einmal. Die *Tamil Organization in Switzerland* rief in einem Schreiben an Elisabeth Kopp die Swissair und alle internationalen Airlines auf „to refuse to participate in the deportations of Tamil asylum seekers from Switzerland and other countries.“³⁹² Die Swissair sah sich jedoch veranlasst, im Nachhinein zur „Aktion Schwarzer Herbst“ eine Pressekonferenz einzuberufen und zu den Vorwürfen Stellung zu beziehen. Ein Verantwortlicher der Airline beschrieb das Dilemma, in dem sich die Swissair befand: „Nous n’avons pas trouvé comment appliquer la loi. Nous avons un devoir général de transport et nous disposons d’une concession nationale octroyée par le biais de la loi fédérale sur la navigation aérienne. Nous dépendons également de l’Etat.“³⁹³ Die Swissair war also gleichsam ökonomischer Profiteur von vermehrt durchgeführten Ausschaffungen, sah sich aber gleichsam aufgrund der Skepsis und Kritik gegenüber Ausschaffungen und den angewandten Zwangsmitteln gezwungen, sich in Teilen davon zu distanzieren.

Es fällt auf, dass in Standardwerken zur Geschichte der Swissair wie *Im Flug. Schweizer Airlines und ihre Passagiere 1919-2002* von Benedikt Meyer oder in *Swissair 1931-2002. Aufstieg, Glanz und Ende einer Airline* von Urs von Schroeder an keiner Stelle auf die Beteiligung der Fluggesellschaften an Ausschaffungen eingegangen wird. Quellengrundlage des zweiten Werkes waren vor allem Geschäftsberichte, in denen kaum auf ein delikates Thema wie Ausschaffungen eingegangen wurde.

Neben der Bedeutung der Fluggesellschaften sei hier zum Schluss noch auf den sogenannten R-Stempel hingewiesen. Die Beschaffung von Reisepapieren, v.a. dem Pass, spielte eine wichtige Rolle für die Ausschaffung, denn ohne gültige Reisepapiere konnte nicht ausgeschafft werden.³⁹⁴ Kritisiert wurde, u.a. von den Nationalrätinnen Susanne Oberholzer-Leutenegger und Angeline Fankhauser, dass AusländerInnen – und damit auch ausgeschaffte AsylbewerberInnen –, die von „Entfernungs- oder Fernhaltmassnahmen“ betroffen sind, in ihrem Pass einen R-, bzw. RR-Stempeleintrag erhielten, dem zusätzlich noch Codezahlen hinzugefügt würden. Dies könne, so die Kritik, für die Betroffenen negative Auswirkungen haben, da Betroffenen in ihrem Heimatstaaten deswegen politische Repression drohe.³⁹⁵ Der Bundesrat und Peter Arbenz verwiesen in ihren Antworten nicht nur auf den Fakt, dass sämt-

³⁹¹ Meyer, im Flug, S. 237ff.

³⁹² BA, 13. Juli 1986: E4280A#1998/296#342*.

³⁹³ BA, 8. November 1985: J2.300-01#2005/132#74*.

³⁹⁴ Sulger Büel, Vollzug, S. 174.

³⁹⁵ BA, kein Datum: E4280A#1998/296#112*; BA, 10. Mai 1988: E4280A#1998/296#112*.

liche europäische Staaten, insbesondere alle Nachbarstaaten der Schweiz, einen solchen Vermerk für Ausländer kennen.³⁹⁶ Hinzu komme, dass der R-Stempel nur im Falle einer Straftat („eines illegalen Verhaltens“) zur Anwendung komme, etwa bei Umgehung der Grenzkontrolle, Besitz gefälschter Reisepapiere, Mittellosigkeit oder Verdacht auf Schwarzarbeit, usw.³⁹⁷ Inwiefern der R-Stempel oder gesonderte Codes bei Ausschaffungen genau angewandt wurden, wie im Postulat von Oberholzer-Leutenegger angedeutet, ist aus den Quellen jedoch nicht ersichtlich.

Die „Aktion Schwarzer Herbst“ schlug hohe Wellen, sowohl in der Schweiz wie im Ausland. Gefordert wurde von verschiedenen Seiten eine unabhängige parlamentarische Untersuchungskommission. Auch Mobutu persönlich äusserte sich zur Aktion und führte die ausgeschafften Personen danach gar demonstrativ im Fernsehen vor. In zahlreichen Medien kursierte die Information wonach sechs der ausgeschafften Personen nach der Rückkehr getötet worden seien. Die Bundesbehörden dementierten, jedoch ohne detailliert angeben zu können, was mit den Personen geschehen war.³⁹⁸ Die Bedeutung der Ausschaffung liegt ganz wesentlich darin, dass es als stark symbolische Aktion ein Beispiel für das Souveränitätstheater darstellt, welche das behördliche Handeln in diesem aussergewöhnlichen Fall kennzeichnete. Die 59 Zairer, die, da sie unmittelbar nach ihrer Anreise verhaftet wurden, verfügten über keine grosse Lobby, keine Unterstützerguppen, und schienen ideal geeignet, um ein Exempel zu statuieren. Offen bleibt jedoch die Frage, wieso die Behörden nicht von sich aus nach der Aktion proaktiver informierten.

An dieser Stelle muss eine post- oder neokoloniale Perspektive auf die „Aktion Schwarzer Herbst“ aussen vor gelassen werden. Diese wäre im Sinne der wirtschaftlichen Verflechtung der Schweiz mit dem Regime von Mobutu, der Kunde bei Schweizer Banken war und auch sonst beste Beziehungen in die Schweiz unterhielt, sicherlich ein lohnenswertes Unterfangen.³⁹⁹

7.2. Immer wieder Widerstand oder von „Asylantenversteckern“ und dem „Gesetz des Herzens“

Die aufgeladene Stimmung in der Asylpolitik in den 1980er Jahren entzündete sich immer wieder an der Frage nach der Ausgestaltung der Ausschaffungspraxis. Dabei kontrastiert die nüchterne Sprache der Bürokratie und Politik, welche die Rede über Ausschaffungen, gerade

³⁹⁶ BA, 26. Juli 1988: E4280A#1998/296#112*.

³⁹⁷ BA, 10. Mai 1988: E4280A#1998/296#112*.

³⁹⁸ BA, kein Datum, verschiedene Dokumente: E4280A#1998/296#338*.

³⁹⁹ Perrenoud, Kongo; Zala, Mobutu.

in den behördlichen Korrespondenzen vielfach prägte, mit dem teils rohen Umgangston in den Meinungsäusserungen von Privatpersonen und Organisationen, die sich nun vermehrt zu Wort meldeten. Ausdruck davon ist eine schier unüberblickbare Anzahl Akteure, die sich mit ihrer Kritik an die Behörden und eine breite Öffentlichkeit zu richten suchten und damit gegen ein in ihren Augen zu lasches oder zu restriktives Ausschaffungsregime protestierten. Eine Studie der Universität Zürich zur Asylpolitik aus dem Jahr 1988 zeigt, dass 58% der Befragten dem Ausweisungsprinzip grundsätzlich zustimmten, jedoch da Ausnahmen befürworteten, wo humanitäre Gründe dagegen sprechen würden. 22% wollten Ausschaffungen ausnahmslos durchsetzen, 15% sprachen sich gegen sämtliche Ausschaffungen aus. 5% äusserten keine Meinung.⁴⁰⁰

7.2.1 Kritik von Rechts

Gruss aus Melchtal. Wir wollen keine Asylanten sonst müsst ihr sie Tag + Nacht beschützen dass ihnen nichts zustösst! Wir sind nur Bauern aber? (Aus einem privaten Schreiben)⁴⁰¹

Die Stimmenpluralität in jenen Kreisen, die eine grundsätzliche Verschärfung der Ausschaffungspraxis forderten, war äusserst überschaubar. Zwar gab es eine grosse Anzahl Einzelpersonen, die sich hauptsächlich in Form von Briefen, vereinzelt auch mit Karikaturen oder Gedichten an die Behörden wandten. Auf organisatorischer Ebene waren es jedoch lediglich die beiden rechtspopulistischen Parteien NA und Vigilance, welche durch ihre Forderungen nach einer Verschärfung der Ausschaffungspraxis auffielen und dadurch zum parteipolitischen Sprachrohr vieler unzufriedener BürgerInnen wurden. Sie beschränkten sich, im Gegensatz zu erwähnten Einzelpersonen, in ihren Aktionsformen hauptsächlich auf parlamentarische Mittel, wie Interpellationen, Motionen oder Einfache Anfragen, die manchmal von einzelnen Politikern, ein anderes Mal von der Fraktion NA/Vigilants eingereicht wurden. Aus quellenkritischer Perspektive fällt auf, dass die rechtspopulistischen und asylkritischen Organisationen ihren Protest kaum selber dokumentierten. Die parlamentarischen Dokumente wurden allesamt von den Behörden selbst archiviert. Historische Nachhaltigkeit produzierten sie damit vor allem über politische Einflussnahme und nicht über schriftliche Dokumentationen, Filme oder kollektive Mobilisierungen, wie es bei ihren oftmals linken, „asylfreundlichen“ Widersachern der Fall war.

⁴⁰⁰ Interdepartementale Strategiegruppe, Strategiebericht, Anhang III, S. 14.

⁴⁰¹ BA, 29. September 1988: E4280A#1998/296#222*. Die Aussage, so zu entnehmen einem privaten Schreiben an den DFW, stand im Zusammenhang mit der Ausschaffung von Mathieu Musey.

Hinsichtlich der wählerpolitischen Stärke der beiden Parteien und ihren nationalen und kantonalen parlamentarischen VertreterInnen ist die mediale und politische Aufmerksamkeit, die ihnen zuteilwurde, beachtlich. Die rechtspopulistischen „asylkritischen“ Akteure zeichneten sich dadurch aus, dass sie mit bescheidenen Mitteln maximale Aufmerksamkeit zu erzeugen schafften. Eine wesentliche Rolle dabei spielten immer wieder Abstimmungserfolge, wie die nur knapp verworfene Schwarzenbach-Initiative oder die Ablehnung der ANAG-Revision. Parteipolitisch zwar isoliert, gelang es ihnen erfolgreich, den Diskurs um Ausschaffungen wesentlich mitzuprägen, wenn auch ihre radikalen Forderungen nicht als solche wortwörtlich übernommen wurden. Sie betrieben anhand der Ausschaffungsthematik ein geschicktes Agendasetting, mit dem sie sich selber als politische Lösung anpreisen konnten. Die Aufmerksamkeit, die ihnen zuteilwurde, stand im Gegensatz zu ihrer wählerpolitischen Mobilisierung. Im Nationalrat erlangten sie 1979 zwei Sitze, 1983 vier und 1987 drei.⁴⁰²

Zentraler Wortführer war dabei der NA-Nationalrat Markus Ruf, der Autor mehrerer Anfragen ist. Seine Anfrage vom 3. Dezember 1985 dient uns hier als inhaltliches Exempel, weil sie fast die ganze Palette an Forderungen und Diskurse der „asylkritischen“ Kreise abdeckt. Die Grundlage dieser und anderer Anfragen bildete stets die Frage nach dem Vollzug von Ausschaffungen, wobei, wie erwähnt, Statistiken eine wesentliche Rolle spielten. Kritisiert wurde der fehlende Wille, Ausschaffungen zu vollziehen, aber auch die Einschätzung der politischen Lage in Herkunftsländern wie Chile, Zaire oder Sri Lanka. Für Ruf war klar, dass die Lage bewusst und „permanent“ verzerrt und dramatisiert dargestellt werde.⁴⁰³

Daneben waren den Interpellanten wie Ruf, aber auch SVP-Nationalrat Theo Fischer-Häggingen, vor allem die privaten und kirchlichen Bestrebungen, Ausschaffungen von „falschen Flüchtlingen zu sabotieren“, ein Dorn im Auge.⁴⁰⁴ In seiner Interpellation wollte Fischer-Häggingen vom Bundesrat wissen, wie dieser gedenke, mit der „Aktion für abgewiesene Asylbewerber“ umzugehen, welche zum Zeitpunkt der Anfrage rund 200 AsylbewerberInnen an geheimen Orten versteckte, wurde u.a. auch von Christoph Blocher und Adolf Ogi unterzeichnet.⁴⁰⁵

Inhaltlich ging es in den Anfragen nie um konkrete Einzelfälle oder Einzelschicksale von Asylsuchenden, sondern stets um eine allgemeine Ausschaffungspraxis. Wenn man sich den Anteil Asylsuchender an der gesamten Immigration betrachtet – 1985 betrug das Verhältnis

⁴⁰² Weibel, Schweizer Demokraten.

⁴⁰³ BA, 3. Dezember 1985: E4260D-01#1995/257#132*.

⁴⁰⁴ BA, 30. September 1985: E4280A#1998/296#88; BA, 10. Dezember 1984: E4300C-01#1998/299#559*; BA, 10. Dezember 1984: E4300C-01#1998/299#559*.

⁴⁰⁵ BA, 4. Oktober 1985: E4260D-01#1995/257#126*.

rund 1:7⁴⁰⁶ –, dann zeigt sich der symbolische Gehalt der Ausschaffungsdebatte von rechts. Ausschaffungen wurden zu einem willkommenen Platzhalter für die generelle Forderung nach einer Verschärfung der Asyl- und Ausländerpolitik. Geschickt nutzten asylkritische Kreise den Anstieg von Asylgesuchen und unerledigten Pendenzen, aber auch die fehlenden Informationen zum Vollzug von Ausschaffungen zur Beschwörung eines vermeintlichen Ausnahmezustandes und staatlichen Kontrollverlustes.

Dabei wurde auf tagesaktuelle Ereignisse Bezug genommen, wie die Ausschaffung der 59 „teilweise gewalttätigen“ Zairer oder aber den Hungerstreik von Chilenen in Seebach. Auch asylkritische Akteure waren damit darauf angewiesen, dass Informationen über (potentielle) Ausschaffungen an die Öffentlichkeit gelangten. Die AsylbewerberInnen erschienen in den Aussagen primär als Bedrohung von Aussen, auf die sowohl mit verstärkten Grenzkontrollen, Polizeigewalt, aber auch der Härte des geltenden Rechts zu reagieren sei. Dabei zieht sich durch diese und weitere Anfragen das im Kapitel 4.4 erwähnte Narrativ der „echten“ und „unechten“ oder „falschen“ Flüchtlinge, deren konsequente Ausschaffung gefordert wurde. Aus dieser Kategorisierung leitet sich auch die bereits erwähnte Rhetorik von der „glaubwürdigen“ Asylpolitik ab, die nur erreicht werden könne, wenn abgewiesene, ergo „unechte“, Flüchtlinge konsequent ausgeschafft würden.⁴⁰⁷ Diese beiden Narrative werden ergänzt durch eine legalistische Grundargumentation, die durch den Appell an den Rechtsstaat eine wortgetreue Umsetzung der Gesetze fordert, sei es bei der Ausschaffung rechtlich abgewiesener Asylsuchender, oder aber bei der Frage, wie mit „Asylantenverstecken“ (Zitat Markus Ruf) umgegangen werden soll.⁴⁰⁸ Mit Bezug auf Max Weber kann man von einer „rationalen Ordnung“ sprechen, auf die sich die Kritik von rechts bezog. Sie basiert auf dem „Glauben an die Legalität gesetzter Ordnungen“, knüpft die Legitimität von Herrschaft an die Rechtsordnung.⁴⁰⁹ Argumentiert wurde also primär moralisch („echte“ vs. „unechte“ Flüchtlinge), juristisch (konsequente Umsetzung der Gesetzesartikel), aber auch kulturalistisch („fremde Flüchtlinge“, „fremde Kulturkreise“). Das erklärte Ziel bestand in der Einführung eines formalen Ausschaffungsmechanismus, der nach einer Ablehnung des Asylentscheides zwangsläufig eine Ausschaffung vorsieht und den Spielraum der kantonalen und Bundesbehörden einschränken sollte.

Der Bundesrat verwies in seinen Antworten nicht nur auf den geltenden Grundsatz des Non-Refoulement, sondern immer wieder auch auf die kantonale Entscheidungskompetenz.

⁴⁰⁶ Parini/Gianni, Enjeux, S. 89.

⁴⁰⁷ BA, 3.Dezember 1985: E4260D-01#1995/257#132*.

⁴⁰⁸ BA, 27.November 1984: E4260D-01#1995/257#115*.

⁴⁰⁹ Weber, Wirtschaft, S. 124.

Er setzte damit der landesrechtlichen Argumentation der Interpellanten völkerrechtliche Argumente entgegen. Dies war natürlich Wasser auf die Mühlen jener Kreise, welche sich dadurch von den „fremden Richtern“ in ihrer nationalen politischen Souveränität beschränkt sahen. Hinsichtlich der Frage nach der „illegalen“ Unterbringung von Asylsuchenden machte er zwar geltend, dass es durchaus ein Strafmass für das „Erleichtern des rechtswidrigen Verweilens im Lande“ gebe. Zum Leidwesen der Interpellanten zeigte er bis ca. Mitte der 1980er Jahre jedoch meist Verständnis für die „humanitären Anliegen“ der Privatpersonen und Kirchen, die abgewiesene AsylbewerberInnen bei sich aufnahmen und dies aus der Sicht des Bundesrates aus „subjektiven lauterer Gründen tun“.⁴¹⁰ Er setzte deswegen (noch) primär auf Dialog anstatt Strafverfolgung.⁴¹¹ Die strafrechtliche Verfolgung und Beurteilung solcher Aktionen delegierte er an die Kantone, wie es die Gesetzgebung vorsah.⁴¹²

Neben dem Widerstand und der Kritik auf parlamentarischer Ebene finden sich im Bundesarchiv auch unzählige Briefe von Einzelpersonen. Meist richten sich die Schreiben, in denen sich nicht selten offene Beschimpfungen, vereinzelt gar Morddrohungen finden, an Peter Arbenz oder Elisabeth Kopp. In ihnen kanalisiert sich die Kritik der Zuschriften, sie werden zur Personalisierung der schweizerischen Asylpolitik.⁴¹³ Auffällig ist, dass der Grossteil der privaten Schreiben persönlich von Peter Arbenz oder Elisabeth Kopp oder deren Mitarbeitenden beantwortet wurde. Es fällt auf, dass dabei jeweils grosses Gewicht darauf gelegt wurde, die behördlichen Entscheidungen zu begründen und zu erklären und dadurch die Asylpolitik vermittelbar zu machen.⁴¹⁴

Abgesehen von einem eingesandten Gedicht stammen alle Schreiben, die bei den Behörden teilweise anonymisiert eingingen, von Einzelpersonen. Einzige Ausnahme bildet der „Verein zur Ausschaffung sämtlicher Ausländer“ (VASA), der sich mit einem spöttischen fiktiven Gedicht, das aus der Sicht eines türkischen Gastarbeiters geschrieben ist, an die Behörden wandte.⁴¹⁵ Der Verein scheint jedoch genauso fiktiv gewesen zu sein wie der Inhalt des Gedichtes, trat er doch sonst nirgends weiter in Erscheinung. Die anderen Einzelpersonen wiederum beschränken sich in ihrer Kritik und in ihrem Widerstand auf solche schriftlichen Dokumente. Andere Aktionsformen wie Demonstrationen oder Petitionen sind aus den Quel-

⁴¹⁰ BA, 4. Oktober 1985: E4260D-01#1995/257#126*.

⁴¹¹ BA, 25. September 1986: E4260D-01#1995/257#132*.

⁴¹² BA, 4. Oktober 1985: E4260D-01#1995/257#126*.

⁴¹³ BA, kein Datum: E4280A#1998/296#222*.

⁴¹⁴ BA, kein Datum: E4280A#1998/296#222*.

⁴¹⁵ BA, 24. Juli 1987: E4280A#1998/296#345*.

len des Bundesarchives nicht ersichtlich. Zwicky verweist einzig auf eine Gegenveranstaltung zur Kirchenbesetzung in Seebach vom Oktober 1986.⁴¹⁶

Gegen Ende der 1980er Jahre schien die verbale Radikalität jedoch zunehmend auch in konkrete Taten umzuschlagen. Zwischen 1988 bis 1992 wurden rund 200 Gewaltanschläge auf Unterkünfte von Asylsuchenden verzeichnet.⁴¹⁷ Es ist anzunehmen, dass auch die Empörung über die behördliche Ausschaffungspraxis zur Zunahme von Gewalt beitrug.

Augenfällig in den schriftlichen Zusendungen, die immer im Kontext aktueller Geschehnisse (Ausschaffungsstopp für Tamilen, Aufnahme von Chile-Flüchtlingen, Ausschaffung von Mathieu Musey, etc.) zunahm, ist der kulturalistische Rassismus, wie er für die Neue Rechte prägend war (siehe Kapitel 4.5). Asylsuchende aus „Fremdkulturen“ wurden als unzivilisiert und damit als nicht integrierbar dargestellt.⁴¹⁸

Man würde den Einfluss rechtspopulistischer Akteure überschätzen, wenn man davon ausgeht, dass alleine deren Protest zur Verschärfung des Ausschaffungsregimes beitrug. Damit dieses Regime immer engmaschiger wurde, was die Einführung der Ausschaffungshaft, die vermehrte Wissensproduktion und auch Veränderungen auf juristischer Ebene, wie die Zusammenlegung des Asyl- mit dem Wegweisungsentscheid, belegen, brauchte es die politische Unterstützung des Parlaments und der Behörden. Diese nahmen zwischen den verschiedenen asylkritischen und –freundlichen Akteuren zwar eine vermittelnde Rolle ein, trugen aber insgesamt die politische Richtung einer grundsätzlichen Verschärfung der Asyl- und Ausschaffungspolitik mit. Mit einer solchen Annäherungspolitik versuchte man rechtspopulistischen Akteuren das Wasser abzugraben, wie dies bereits die Begrenzungspolitiken ab Anfang der 1970er Jahre in der Ausländerpolitik illustrieren.

7.2.2 Kritik von Links: „Widerstandsrecht? Widerstandspflicht!“

Die Kritik und der politische Widerstand von links und linksliberalen Kreisen bedürfen einer Untergliederung in verschiedene Akteursgruppen. Daraus, aber auch an den unterschiedlichen Aktionsformen, wird bereits die Vielfalt des Protests gegen das Ausschaffungsregime sichtbar. Charakteristisch für den Protest war, dass sich dieser weder auf parlamentarische Mittel, noch auf Schreiben von Einzelpersonen beschränkte, wie dies bei asylkritischen Akteuren der Fall war. Vielmehr war er gekennzeichnet durch grosse öffentliche Mobilisierungen und Bündnisse, sei es in Form von Demonstrationen oder auch durch Petitionen und Unterschriftensammlungen, aber auch durch breite Unterstützungskomitees aus Politik und Kultur. Die

⁴¹⁶ Zwicky, 6. Station, S. 234.

⁴¹⁷ Zuber, Aktion, S. 175; Negele/Pfändler, Tamilen, S. 434.

⁴¹⁸ BA, 16. Februar 1988: E4280A#1998/296#222*.

beteiligten AktivistInnen stammten aus (fast) allen politischen Lagern. Aus diesem Grund erscheint die Kritik von Urs Zwicky unverständlich, der 1986 schrieb, dass die Aktionen der Asylbewegung im Gegensatz zu den „ständig weiterkolportierten Aktionen der verbitterten Flüchtlingsgegner“ kaum wahrgenommen würden.⁴¹⁹ Er macht aber verdienstvollerweise darauf aufmerksam, dass der politische Einfluss und die generierte Öffentlichkeit weder von der Vielfalt der Akteure, noch von der Art und Weise der Aktionsform abhängen muss. Waren gar der Nationalen Aktion und ihrer Strategie der parlamentarischen Einflussnahme und Öffentlichkeit mehr Erfolg beschieden als dem Widerstand auf den Strassen und in den Kirchen?

Das folgende Kapitel zeigt, dass nicht nur politischer Druck von Rechts Einfluss auf die Behörden ausübte, sondern auch politischen Aktionen durchaus Erfolg beschieden sein konnte, die sich gegen die Verschärfung der Ausschaffungspraxis richteten. Mehrmals konnten Ausschaffungen verhindert werden und wurden Asylgesuche erneut geprüft. Insgesamt sollen dies und der breite politische Protest aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch asylfreundliche Akteure nicht verhindern konnten, dass das Ausschaffungsregime zunehmend repressiver und juristisch engmaschiger wurde.

Der breite und manchmal gar parteipolitische Grenzen überwindende Widerstand gegen das schweizerische Ausschaffungsregime blieb insgesamt in einer defensiven Haltung verhaftet. Fast bei sämtlichen Aktionen und Forderungen handelte es sich um eine Form des Abwehrkampfes, der eine zusätzliche juristische oder praktische Verschärfung oder aber eine konkrete Ausschaffung verhindern sollte. Trotz der beachtlichen Mobilisierungskraft und zahlreicher durchgeführter Aktionen gelang es nicht, sich aus dieser reagierenden Position zu befreien, eine reale progressive Verbesserung des rechtlichen und politischen Status von Geflüchteten zu fordern und damit eine eigene politische Agenda zu etablieren. Den wohl beachtlichsten Versuch unternahm die Arbeitsgruppe „Mitenand“, die mit ihrer Initiative 1981 eine bessere rechtliche und soziale Integration der ausländischen Bevölkerung forderte, sich dabei jedoch lediglich auf AusländerInnen im ausländerrechtlichen Sinne bezog.⁴²⁰ Die Geflüchteten blieben aussen vor. Dies ist umso beachtlicher, als dass sich der Widerstand der verschiedenen Akteure ausschliesslich auf Geflüchtete fokussierte. Die Ausschaffung von Ausländern im ausländerrechtlichen Sinn, was vor allem straffällig gewordene Personen betraf, wurde in den verfügbaren Quellen nicht thematisiert.

Festzuhalten gilt es auch, dass der Widerstand verschiedener Akteure über eine Ausschaffung hinausgehen konnte. So versuchten verschiedene engagierte Gruppen, den ausgeschafften Menschen in ihrem Heimatstaat zu helfen und die Kontakte zu ihnen aufrecht zu erhalten,

⁴¹⁹ Zwicky, 6. Station, S. 228.

⁴²⁰ Skenderovic/D'Amato, Mit dem Fremden politisieren, S. 51.

in gewissen Fällen konnten ausgeschaffte Personen mit der Hilfe von Privatpersonen oder Organisationen gar wieder in die Schweiz zurückkehren.⁴²¹

Thematisch geht es in diesem Unterkapitel nur um politischen Protest, der sich explizit auf Ausschaffungen bezog. Aktionen, die sich inhaltlich nicht direkt darauf beziehen, wie beispielsweise Protestaktionen gegen die Verhältnisse in den Flüchtlingszentren, werden hier aussen vor gelassen.⁴²²

7.3 Die verschiedenen Akteure: Motive und Aktionsformen

7.3.1 Die Kirche(n)

Die grösste und wohl bedeutsamste Gruppe innerhalb „asylfreundlicher“ Kreise war die Kirche. Aus den Quellen gehen verschiedene Organisationen hervor: die ökumenische Basisbewegung, die Aktion der Christen für die Abschaffung der Folter (ACAT), verschiedene Lokalkirchen wie z.B. die evangelisch-reformierte Kirche des Kanton Berns, die Schweizer Evangelische Synode, verschiedene Pfarrämter, die Heiliggeistkirche in Bern oder die evangelisch-theologische Fakultät der Universität Bern. Sie alle begründeten und legitimierten ihren Einsatz für abgewiesene Asylsuche mit dem Verweis auf christliche Schriften und Werte. Pfarrer Willy Kobe, der am eingangs erwähnten „Banquet Républicain“ von Peter und Heidi Zuber teilnahm, formulierte es wie folgt: „Oder wenn ich als Pfarrer das so sagen will, die aufgerufen sind in der Nachfolge Jesus, dem Bruder zu helfen, der Schwester zu helfen, die in Not und Schwierigkeiten sind, in der Unmenschlichkeit irgendwie erdrückt werden sollen.“⁴²³ Aus diesem religiösen Impetus, aus dem „Gehorsam des Glaubens“⁴²⁴, leitet sich ein Rechtsverständnis ab, das davon ausgeht, dass es auch andere, im Zweifelsfall höher zu gewichtende Instanzen wie jene des Rechtsstaates gibt, wenn es um die Rechtmässigkeit von Ausschaffungen geht. Oder wie Leni Robert am „Banquet républicain“ sagte: „Und diese Gesetze sind höher als der Staat und sie sind höher als der verabsolutierte Staat, wie wir ihn heute oft machen.“⁴²⁵ Es handelt sich hier um die FDP-Politikerin und Regierungsrätin Robert aus Bern, die 1983 aus der FDP austrat und Mitbegründerin jener *Freien Liste* war, zu der sich auch die AaA bekannte.⁴²⁶

⁴²¹ Leuthardt, Festung Europa, S. 169.

⁴²² Zwicky, 6. Station, S. 229.

⁴²³ Europäisches Komitee zur Verteidigung der Flüchtlinge und Gastarbeiter (im Folgenden als C.E.D.R.I. abgekürzt), Banquet républicain, S. 12.

⁴²⁴ Der Ausdruck geht aus der Erklärung des Gottesdienstes in der Heiliggeistkirche vom 20. Dezember hervor, BA, 20. Dezember 1986: E4280A#1998/296#342*.

⁴²⁵ C.E.D.R.I., Banquet républicain, S. 17.

⁴²⁶ Leni Robert Bächtold.

Zum Schutz von Geflüchteten handelte man zwar gewaltfrei, wie die ökumenische Basisbewegung im Januar 1987 hinsichtlich ihres Protestes gegen die Ausschaffung von TamillInnen schrieb, aber nicht zwangsläufig in Übereinstimmung mit den Gesetzen.⁴²⁷ Ausdruck davon war das sogenannte Kirchenasyl, das zum bedeutendsten Instrument kirchlicher und religiöser Organisation zur Unterstützung abgewiesener Asylsuchender wurde und anhand dessen sich eine breite Debatte über die Rechtmässigkeit von zivilem Ungehorsam entzündete. Interessanterweise kam das Kirchenasyl just in jener Zeit auf, in der das Recht auf Asyl und damit das Kirchenasyl aus dem sogenannten „Codex Iuris Canonici“, dem Gesetzbuch des Kirchenrechts der römisch-katholischen Kirche, gestrichen wurde.⁴²⁸

Das Kirchenasyl stützte sich auf die Idee der sogenannten „Freiplatzaktion“, eine Form des Privatasyls, die bereits während des Zweiten Weltkrieges erstmals praktiziert wurde und dann in den 1970er Jahren anlässlich der Flucht verfolgter ChilenInnen wiederbelebt wurde. Einzelpersonen, Gruppen oder auch Kirchengemeinden hatten sich bereit erklärt, privat eine bestimmte Anzahl Flüchtlinge aufzunehmen und hebelten damit das reguläre Asylverfahren aus.⁴²⁹ Der Staat reagierte harsch: Er führte in der Folge die Visumpflicht für Chilenen, später auch für Türken ein.⁴³⁰

Das Kirchenasyl stand aber auch in der Tradition des sogenannten „Sanctuary-Movement“. Die aus den USA stammende Bewegung versteckte in den 1980er Jahren abgewiesene Asylsuchende aus Lateinamerika und galt als grösste und bedeutsamste politische Basisbewegung seit der Bürgerrechtsbewegung unter Martin Luther King.⁴³¹ Das Kirchenasyl lancierte eine beispiellose Debatte über die Rechtmässigkeit von zivilem Ungehorsams innerhalb des Rechtsstaates. Aus der Sicht kirchlicher Akteure richtete sich der gewaltfreie zivile Ungehorsam jedoch nicht gegen den Rechtsstaat, wie dies von KritikerInnen des Kirchenasyls immer wieder kolportiert wurde, sondern wurde als integraler Bestandteil ebendieses Rechtsstaates betrachtet, der die Legalität und Legitimität der Asylpraxis zu hinterfragen habe.⁴³²

Für die Behörden stellten die Aktionen der Kirchen, die Menschen ohne gültigen Aufenthaltstitel vor ihrer Ausschaffung schützen wollten, einen Affront dar. Als Ausdruck zivilen Ungehorsams stand das Vorgehen der Kirchen in offenem Widerspruch zur schweizerischen Rechtsordnung, welche als solche keinen Rechtsbegriff des Kirchenasyls kennt.⁴³³ Als eines der bekanntesten Beispiele ging die Kirchenbesetzung und das in Anschluss gewährte Kir-

⁴²⁷ BA, 12. Januar 1987: E4280A#1998/296#345*.

⁴²⁸ Kälin, Asyl.

⁴²⁹ Zwicky, 6. Station, S. 219f.

⁴³⁰ Zwicky, 6. Station, S. 221; BA, 8. Juni 1982: E4300C-01#1998/299#563*.

⁴³¹ Zwicky, 6. Station, S. 242; Koranyi, die Sanctuary-Bewegung, S. 160ff.

⁴³² Pärli, Ungehorsam, S. 34.

⁴³³ Werenfels, Der Begriff des Flüchtlings, S. 112.

chenasyl von 52 ChilenInnen in Zürich-Seebach in die Geschichte der 1980er Jahre ein. Um gegen ihre Ausschaffung zu protestieren, besetzten sie 1985 die Magnuskirche und traten sogleich in einen Hungerstreik. Einen Monat nach der Besetzung der Kirche veranstaltete die NA eine Gegenveranstaltung, was wiederum antirassistische Jugendliche veranlasste, die Veranstaltung unter dem Motto „Selbsthilfe gegen Faschismus“ zu sprengen. Elisabeth Kopp sprach im Anschluss an das Kirchenasyl in Zürich-Seebach davon, dass sie noch nie von einer Kirchgemeinde dermassen genötigt worden sei.⁴³⁴

Wie Anni Lanz, eine bekannte Soziologin und Aktivistin, schreibt und zahlreiche Quellen des Bundesarchivs belegen, machte das Prinzip des Kirchenasyls schnell Schule. Vor allem in der Romandie unterstützten Kirchgemeinden Geflüchtete, die sich dadurch dem behördlichen Zugriff entziehen konnten. Erwähnt werden die Notre Dame in Genf, die vor allem zairische Geflüchtete aufnahm, die katholische Kirchgemeinde Saint-Amédée in Lausanne und die reformierte Kirchgemeinde von Bellevaux. Letztere gewährte jeweils zwei abgewiesenen Asylsuchenden am Tag ihrer Ausreise Kirchenasyl.⁴³⁵

Die Praxis des Kirchenasyls geriet von mehreren Seiten in die Kritik. Mitte der 1980er Jahre kritisierte die antikommunistisch-rechtsfreisinnige „Aktion Freiheit und Verantwortung“ die Kirchenasylaktionen.⁴³⁶ Aber auch innerhalb der Kirche löste das Engagement heftige Debatten aus. Für Samuel Werenfels stand das Kirchenasyl als Akt des Ungehorsams dem „vollzugswilligen Staat“ direkt entgegen, dem damit das Vertrauen entzogen werde.⁴³⁷

Aufgegriffen wurde das Thema aber auch von der Neuen Rechten in parlamentarischen Anfragen oder Interpellationen. Wiederum Markus Ruf oder die Fraktion NA/Vigilants kritisierten die Kirchen, die in ihren Augen den konsequenten Vollzug von Ausschaffungen durch das Kirchenasyl verhinderten. Der Bundesrat bezog insofern Stellung, als er klarstellte, dass sowohl Kirchen- wie auch Privatasyl Verstösse gegen das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer darstellen. Die Kantone, welche für die Strafverfolgung zuständig sind, zeigten sich gegenüber den Kirchen und den von ihnen unterstützten Asylsuchenden aber oftmals dialogbereit und nachsichtig und überprüften Asylgesuche von abgewiesenen Asylsuchenden, die in den Kirchen Schutz gefunden hatten, erneut.⁴³⁸ Doch diese passive Haltung des Bundesrates hatte auch Grenzen. Bundesrätin Elisabeth Kopp schrieb an die Unterstützungsguppe in Seebach: „Für ein solches Verhalten kann es letztlich keine Rechtferti-

⁴³⁴ Zwicky, 6. Station, S. 234.

⁴³⁵ Die Fremdmacher, Zwicky, 6. Station, S. 239f.

⁴³⁶ Pärli, Ungehorsam, S. 33.

⁴³⁷ Werenfels, Der Begriff des Flüchtlings, S. 112f.

⁴³⁸ BA, 23. März 1986: E4280A#1998/296#87*.

gung gegeben. Insbesondere kann kein Recht auf Widerstand geltend gemacht werden. Gegen rechtsstaatliches Handeln gibt es keine Legitimation zum Widerstand.⁴³⁹

Für besonderes Unverständnis musste sowohl bei Elisabeth Kopp wie auch bei Ruf und Konsorten das Urteil des Gerichtspräsidenten von Fraubrunnen BE vom 11. Juni 1987 sorgen. Dieser sprach zwei kirchlich engagierte Personen frei, die während rund zwei Monaten einen Tamilen bei sich beherbergt hatten, um ihn vor der Ausschaffung zu schützen. Der Gerichtspräsident kritisierte mit Bezug auf die Aussagen des Betroffenen in seiner Begründung nicht nur die Lagebeurteilung und den Wegweisungsentscheid des EJPD, sondern verwies auch darauf, dass sich die Angeschuldigten eingehend mit der Flüchtlingsproblematik beschäftigt hätten. Die Aufnahme des Asylbewerbers sei ihr einziges Mittel gewesen, um den betroffenen Tamilen vor den ihm in Sri Lanka drohenden Gefahren zu schützen.⁴⁴⁰

Das Urteil verweist auf eine Ambivalenz im behördlichen Umgang mit den Kirchen, die sich auch gegenüber anderen widerständischen Akteuren zeigt. Weder aus den Quellen des Bundesarchives, noch aus der Sekundärliteratur gehen strafrechtliche Konsequenzen für kirchliche Akteure hervor. Die Behörden tolerierten das kirchliche Engagement weitestgehend. Dies erklärt sich sicherlich auch daraus, dass die Kirchen bewusst stets den Dialog mit staatlichen Behörden suchten und eine direkte Konfrontation damit erfolgreich umgehen konnten. Dies hatte wesentlich mit der Funktionsweise des Kirchenasyls zu tun. Es funktionierte nicht darüber, Menschen im Geheimen zu verstecken, sondern stellte den gewährten Schutz ostentativ zur Schau. Die Behörden reagierten auf diese offene Konfrontation anfangs häufig mit Zurückhaltung. Ab Mitte der 1980er Jahre begann sich jedoch die Rhetorik zunehmend zu verschärfen, was auch dafür spricht, dass die Behörden von verschiedenen Seiten unter Druck gerieten. Der Widerstand der Kirchen wurde, wie auch jener anderer Akteure, zunehmend kriminalisiert. Oder aber auch die kirchlichen Akteure wurden gezwungen, Personen vor den Behörden zu verstecken. Für die historische Recherche bedeutet dies, dass viele Informationen noch im Verborgenen liegen, auf die man in gewissen Fällen nur über persönliche Gespräche Zugriff finden kann.

Die Kirchen setzten aber auch auf andere Aktionsformen als das Kirchenasyl. Im Anschluss an einen Gottesdienst trugen rund 1200 Personen öffentlichkeitswirksam Kerzen vor das Bundeshaus, um ihre Forderung an die Bundesbehörden, auf die Ausschaffung von 40 tamilischen Flüchtlingen zu verzichten, zu untermauern.⁴⁴¹ Aus den Quellen des Bundesarchives geht auch eine vom Christlichen Friedensdienst organisierte Demonstration am Flug-

⁴³⁹ Zwicky, 6. Station, S. 236.

⁴⁴⁰ BA, 14. August 1987: E4260D-01#1995/257#126*.

⁴⁴¹ BA, 22. Dezember 1986: E4280A#1998/296#342*.

hafen Zürich-Kloten hervor. Dabei handelte es sich um eine Protestaktion gegen die Ausschaffung eines Tamilen, wie Radio Lora berichtete.⁴⁴² Da die Polizei befürchtete, die AktivistInnen könnten versuchen „den Passagierfluss bei der Ausreise zu behindern“, wurde nicht nur die Flughafenpolizei, sondern auch Vertreter des Amtes für Luftverkehr und der Swissair hinzugezogen. Wie die Kantonspolizei Zürich danach schrieb, verlief die Kundgebung mit rund 30-40 TeilnehmerInnen jedoch friedlich.⁴⁴³ Um in Zukunft Demonstrationen wie jene des Christlichen Friedensdienstes zu verhindern, schlug R. Flury, Chef der Flughafenpolizei, Peter Arbenz vor, Ausschaffungen künftig nicht mehr an Sonn- oder Feiertagen vorzunehmen.⁴⁴⁴

7.3.2 Medien

Erheblichen Anteil an einer allgemeinen Kritik der Ausschaffungspraxis hatten in den 1980er Jahren auch die Medien. Inwiefern die Medien zu dieser Zeit dem sich konstituierenden Ausschaffungsregime im Allgemeinen kritisch gegenüber eingestellt waren, müssten weitere Untersuchungen klären. Aus der Analyse der archivierten Zeitungsartikel überwiegt jedoch der Eindruck, dass die Medien insgesamt durchaus kritisch über Ausschaffungen berichteten. Meist schalteten sie sich jedoch bei besonders aufsehenerregenden oder skandalträchtigen Fällen ein, was das Gesamtbild verzerren kann.

Der Beobachter und die *Wochenzeitung WoZ* kristallisieren sich unter den verschiedenen Zeitungen und Zeitschriften als Medien heraus, die ich durchaus als politische Akteure bezeichnen würde: Sie berichteten regelmässig über in ihren Augen unrechtmässige und unmenschliche Ausschaffungen und legten den Fokus dabei meist auf Einzelschicksale. Sie waren damit wesentlich daran beteiligt, eine kritische Öffentlichkeit zu schaffen und Betroffenen eine Stimme und ein Gesicht zu geben. Die von den von Ausschaffungen bedrohten Personen waren darauf angewiesen, dass ihre teilweise spektakulären Aktionen wie Hungerstreiks oder Kirchenbesetzungen medial vermittelt wurden. So berichteten nicht nur die *Wochenzeitung* und *der Beobachter* über den Hungerstreik der 52 Chilenen in Zürich-Seebach, über die Besetzung der Kirche von Eaux-Vives 1981 in Genf durch Türken und Kurden oder über die Selbstverbrennung eines Türken, der damit gegen seine Ausschaffung protestierte.⁴⁴⁵

⁴⁴² BA, 24. Dezember 1987: E4280A#1998/296#90*.

⁴⁴³ BA, kein Datum: E4280A#1998/296#90*.

⁴⁴⁴ BA, 28. Dezember 1987: E4280A#1998/296#90*.

⁴⁴⁵ BA, 30. Juli 1982: E4280A#1998/296#244*; Zwicky, 6. Station, S. 224.

Die *WoZ* berichtete weiter über die Ausschaffung eines asylsuchenden Türken aus dem Kanton Aargau⁴⁴⁶, der in der Türkei starb, oder über die Ausschaffung von drei Kurden, die gemäss der Zeitung unrechtmässig ausgeschafft wurden.⁴⁴⁷ Für die heiklen Recherchen zum ersten Fall begaben sich die Mitarbeiter der *WoZ* nach Istanbul und arbeiteten mit einer türkischen Tageszeitung zusammen, wie die Zeitung schreibt.⁴⁴⁸ Ebenfalls zur Thematik publizierten der *Tagesanzeiger*, die *Weltwoche*, die *Basler Zeitung* und *Berner Zeitung* und nach gewissen aufsehenerregenden Ereignissen auch ausländische Medien wie der *Spiegel* oder die *Frankfurter Rundschau*.

Urs Zwicky beschreibt, wie im Laufe der Zeit solche von verschiedenen Zeitungen aufgedeckten Skandale zu Alltagsgeschichten wurden, die von „abgestumpften Medienkonsumenten und Politikern“ nicht mehr ernst genommen worden seien.⁴⁴⁹ Diese beschriebene Normalisierung von Ausschaffungen, auch oder gerade in den Medien, konnte anhand der Quellen des Bundesarchives nicht abschliessend beantwortet werden.

7.3.3 Parteien

Erstaunlich geräuschlos blieben die Parteien innerhalb der kontroversen Debatten um Ausschaffungen. Das Thema schien innert kürzester Zeit ein politisch dermassen heisses Eisen geworden zu sein, dass man sich daran nicht die Finger verbrennen wollte.

Ausserhalb des parlamentarischen Betriebes äusserte sich die Sozialdemokratische Partei vereinzelt zu konkreten Themen. Die Präsidentin der Genfer Parti Socialiste Genevois, Michelin Calmy-Rey, kritisierte in einem Schreiben an Peter Arbenz die Ausschaffung von Asylsuchenden, die bereits lange in der Schweiz lebten.⁴⁵⁰ Der Zentralsekretär der SPS bemerkt im Nachgang zur sogenannten „Aktion Schwarzer Herbst“, dass die SPS nicht grundsätzlich dagegen protestierte, sondern lediglich kritische Fragen stellte.⁴⁵¹

Abgesehen von diesen zaghaften Äusserungen der SPS ausserhalb des Parlamentsbetriebes, waren Ausschaffungen auf parlamentarischer Ebene immer wieder Thema in Interpellationen und Anfragen. Die Fraktion PDA/PSA/POCH kritisierte 1985 in einer umfangreichen Interpellation die gewaltsame Ausschaffung der 59 Zairer.⁴⁵² Auch Franz Jaeger stellte zur

⁴⁴⁶ BA, 19. August 1982: E4300C-01#1998/299#557*.

⁴⁴⁷ BA, Januar und Februar 1983: E4300C-01#1998/299#557*.

⁴⁴⁸ BA, 9. Juli 1982: E4300C-01#1998/299#557*.

⁴⁴⁹ Zwicky, 6. Station, S. 226.

⁴⁵⁰ BA, 11. November 1986: E4280A#1998/296#87*.

⁴⁵¹ BA, kein Datum: E4280A#1998/296#338*.

⁴⁵² BA, 2. Dezember 1985: E4260D-01#1995/257#140*.

gleichen Zeit kritische Fragen zur „Aktion schwarzer Herbst“, insbesondere zu den Bedingungen der Ausschaffung und der Informationspolitik der schweizerischen Behörden.⁴⁵³

Auch die Wiederaufnahme von Ausschaffungen nach Sri Lanka sorgte für mehrere Interpellationen an den Bundesrat. Heinrich Ott (SP) und Monique Bauer (Liberale Partei der Schweiz) erkundigten sich Ende des Jahres 1985 beim Bundesrat über die neue Ausschaffungspraxis.⁴⁵⁴ Trotz den hier erwähnten Interpellationen nahmen diese parlamentarischen Instrumente innerhalb asylfreundlicher Kreise eine eher marginale Rolle ein. Bedeutender war die Mobilisierung ausserhalb des Parlamentes.

An dieser Stelle kann aus Gründen des Umfangs, aber auch aufgrund fehlender direkter Quellen aus dem Bundesarchiv nicht eingehender auf die Rolle der SP, der POCH, der *Sozialistische Arbeiterpartei (SAP)* oder der *Partei der Arbeit (PdA)* eingegangen werden. Im Artikel von Urs Zwicky wird am Rande auf diese Akteure eingegangen, ohne jedoch spezifisch Ausschaffungen zu thematisieren.⁴⁵⁵

7.3.4 Andere

Unter „Andere“ werden mehrere Gruppen zusammengefasst. Dazu zählen nicht nur Einzelpersonen, sondern auch nicht-kirchliche oder nicht-parlamentarische Organisationen und Gruppen, die sich in irgendeiner Form gegen das Ausschaffungsregime oder Teile davon positionierten und engagierten. Zu nennen sind u.a.: die Freiplatzaktion Zürich, Longo Mai, der Verein Rechtsberatung für Asylsuchende, die Schweizerische Flüchtlingshilfe, das Asylkomitee, die Arbeitsgemeinschaft „Mitenand“, Amnesty International, die Schweizer Liga für Menschenrechte, Schriftsteller wie Max Frisch und Adolf Muschg und nicht zuletzt die Aktion für abgewiesene Asylbewerber.

Der Aktion für abgewiesene Asylbewerber wird hier besondere Beachtung geschenkt, weil sich in ihr verschiedene Charakteristiken wiederfinden, die auch für andere Organisationen typisch sind und sie den widerständigen Geist der 1980er Jahre beispielhaft illustrierten. Gegründet wurde die Organisation im November 1984 vom Ärztepaar Heidi und Peter Zuber als Reaktion auf den bundesrätlichen Beschluss, TamilInnen wieder auszuschaffen. Peter Zuber schrieb rückblickend: „Wir entschlossen uns, ihre Rückschaffung mit allen Mitteln zu verhindern. Gewaltfrei, aber illegal, wenn nötig.“⁴⁵⁶ Die Absicht und die Aufforderung an andere, abgewiesene AsylbewerberInnen an geheimen Orten zu verstecken, um sie ihrer Aus-

⁴⁵³ BA, 3. Dezember 1985: E4260D-01#1995/257#140*.

⁴⁵⁴ BA, 3. Dezember 1985: E4260D-01#1995/257#127*; BA, 20. Dezember 1985: E4260D-01#1995/257#131*.

⁴⁵⁵ Zwicky, 6. Station, S. 245ff.

⁴⁵⁶ Ebd., S. 232.

schaffung zu entziehen, wurde erstaunlich offen und selbstbewusst kommuniziert. Unmittelbar nach der Gründung schalteten Zubers Inserate in den grossen Tageszeitungen des Landes, um nach SympathisantInnen und Spendengeldern für ihre Idee zu suchen.⁴⁵⁷ Die AaA, als dessen Gesicht in der Öffentlichkeit stets Peter und Heidi Zuber erschienen und dadurch eine gewisse Berühmtheit erlangten, changierte geschickt zwischen politischem Aktivismus im Untergrund und der medienwirksamen Inszenierung von Unterstützungsaktionen. Die eingangs erwähnte Filmszene zeigt das sogenannte „Banquet républicain“, eine zur Unterstützung der Familie Kambua organisierte politische Versammlung. Sie fand zwar im abgelegenen Waldheim in Ostermundigen statt, wurde ganz im Sinne der Tradition eines „Banquet républicain“ aber offen angekündigt und ostentativ durchgeführt. Peter Zuber erklärte demonstrativ, dass das Paar und das einjährige Kind bei ihm zu Hause wohnen werden.⁴⁵⁸ Am „Banquet republicain“ nahmen zahlreiche prominente Personen teil: Schriftsteller, Nationalräte und gar der Polizeidirektor von Ostermundigen. Peter Zuber sprach von einer „spektakulären Prominenz“. Der Gemeindepräsident liess sich entschuldigen, bat aber darum, den Anwesenden mitzuteilen, dass er „innerlich voll solidarisch verbunden ist“, wie Cornelius Koch in der Eröffnungsrede festhielt.⁴⁵⁹ Die TeilnehmerInnenliste des „Banquet républicain“ verweist auf die heterogene Zusammensetzung der AaA. Peter Zuber wurde nicht müde zu betonen, dass die Aktivisten Angehörige aller Milieus und jeglicher politischer Parteien seien. Nur von den extremen Rechten, namentlich der Nationalen Aktion, sei niemand dabei.⁴⁶⁰ Der Befund, dass der Protest gegen Ausschaffungen politische Gräben überwinden konnte, bestätigt auch Beat Leuthardt, der von freisinnigen Gewerblern in Malters, Bauern in Leimiswil oder aber ganzen Gemeinden, wie im luzernischen Entlebuch, im bernischen Habkern oder im jurassischen Delémont, spricht, die sich gegen die Ausschaffung von KurdInnen und TamilInnen einsetzten.⁴⁶¹

Bis 1987 hatte die AaA nach eigenen Angaben 500 abgewiesene AsylbewerberInnen während durchschnittlich drei Monaten durch die Gewährung von „Privatasyl“ vor dem Zugriff der Behörden geschützt. Über eine Viertelmillion Franken seien dazu gespendet worden und von den von UnterstützerInnen versprochenen 2000 geheimen „Privatasylplätzen“ seien momentan rund 120 belegt.⁴⁶² Die Arbeit der AaA beschränkte sich jedoch nicht auf das Verstecken von abgewiesenen AsylbewerberInnen. In Härtefällen wurde mithilfe von Anwälten

⁴⁵⁷ Zwicky, 6. Station, S. 232.

⁴⁵⁸ C.E.D.R.I., Banquet républicain, S. 4.

⁴⁵⁹ Ebd., S. 6.

⁴⁶⁰ Zuber, Bewegung für Privat- und Kirchenasyl, S. 56.

⁴⁶¹ Leuthardt, Festung Europa, S. 174.

⁴⁶² Zuber, Bewegung für Privat- und Kirchenasyl, S. 55.

juristisch Einsprache erhoben, in anderen Fällen wurde die Weiterreise ins Ausland organisiert, wobei die AaA, wiederum nach eigenen Angaben, auf ein Netzwerk an AktivistInnen in zahlreichen Ländern Europas, den USA, Ländern Südamerikas und Afrikas zurückgreifen konnte.⁴⁶³

Die juristische Verfolgung der AaA hielt sich lange Zeit in Grenzen. Zwar seien, wie Peter Zuber schreibt, ihre Telefone abgehört und die Aktivitäten verfolgt worden. Juristisch belangt wurden jedoch lediglich Peter und Heidi Zuber im Anschluss an die Beherbergung der Familie Kambua. Sie wurden zu zwei Monaten Gefängnis, bedingt, verurteilt.⁴⁶⁴ Juristisch drohte jedem, der einen abgewiesenen Asylsuchenden illegal beherbergte, gestützt auf das ANAG und Artikel 286 des Strafgesetzbuches (Hinderung einer Amtshandlung) eine Strafe bis zu 10'000 Franken.⁴⁶⁵ Den UnterstützerInnen kam jedoch zugute, dass – wie der Bundesrat erklärte – weder eine Absichtserklärung noch die Anstiftung zur Ausübung einer Straftat („Beherbergung von abgewiesenen Asylbewerbern“) strafbar sei. Erst wenn im Einzelfall konkrete strafbare Handlungen nachgewiesen werden können, sei der Straftatbestand erfüllt.⁴⁶⁶

Die Behörden machten aber zusehends Anstalten, auch weitere Personen, Regierungsräte, Universitätspersonen, Pfarrer, etc. wegen des gleichen Vergehens, für das auch das Ehepaar Zuber belangt wurde, anzuklagen.⁴⁶⁷ Ich gehe davon aus – ohne jedoch, dass sich im Bundesarchiv konkrete Anhaltspunkte finden –, dass die behördliche Repression gegenüber Unterstützungsgruppen und Einzelpersonen fortlaufend zunahm. Ein Beispiel dafür taucht im Buch von Erica Brühlmann-Jecklin auf, die über die sogenannten „Flüeli-Ranft-Flüchtlinge“ schrieb. Im Jahr 1991 wurden die kurdischen Geflüchteten, die zuvor in Verstecken untergebracht wurden, in einem Haus der katholischen Kirche anlässlich einer öffentlichen Pressekonferenz verhaftet. Die Polizei hatte es gewagt, wie im Bund und Tagesanzeiger zu lesen war, erstmals in kirchliche Gebäude einzudringen und vor den Augen der Kirche die Geflüchteten abzuführen. Sie wurden in einen Zivilschutzbunker eingesperrt und schliesslich ausgeschafft. Der Fall der „Obwalder-Kurden“ hatte grosse Empörung und Medienöffentlichkeit erzeugt.⁴⁶⁸

Zubers waren aber auch Anfeindungen ausgesetzt. Peter Zuber berichtet in einem Fernsehinterview von Morddrohungen und der Androhung von Sprengstoffanschlägen.⁴⁶⁹

⁴⁶³ Zuber, Bewegung für Privat- und Kirchenasyl, S. 56.

⁴⁶⁴ Ebd.

⁴⁶⁵ Zwicky, 6. Station, 232f.

⁴⁶⁶ BA, 4. Oktober 1985: E4260D-01#1995/257#126*.

⁴⁶⁷ Zuber, Bewegung für Privat- und Kirchenasyl, S. 56.

⁴⁶⁸ Brühlmann-Jecklin, die Flüeli-Ranft-Flüchtlinge, S. 7f., S. 152, S. 193.

⁴⁶⁹ BA, kein Datum: J2.225#2000/22#3137#1*.

Die AaA steht nicht nur für eine selbstbewusste und öffentlichkeitswirksame Form von Widerstand. Sie offenbart auch ein Grundmotiv, das vielen Gegnerinnen und Gegner einer verschärften Ausschaffungspraxis eigen war, wonach nämlich der Widerstand gegen ein in ihren Augen unrechtmässiges und unmenschliches Ausschaffungsregime eine Art Pflicht und Verpflichtung war. Am Waldheim in Ostermundigen, der Wohnstätte von Zuber, prangt ein Schild, das auch im Film „Schweiz – das Nadelöhr“ gut zu sehen ist. „Widerstandsrecht? Widerstandspflicht!“ ist darauf zu lesen. Peter Zuber schrieb: „[...] kann ich nicht anders, als in der unangenehmen illegalen Situation zu verharren, den Flüchtling weiterhin vor dem Zugriff zu beschützen bis ich [...] eine andere Lösung gefunden habe als die, ihn in sein Herkunftsland zurückschaffen zu lassen.“⁴⁷⁰ Zuber führten damit jenen Diskurs, der sich bereits beim Kirchenasyl gezeigt hat: die Frage nach der Legitimität von Widerstand, wie beispielsweise ziviler Ungehorsam, im Rechtsstaat. Den Gesetzestexten, auf die asylkritische Kreise hinwiesen, stand das subjektive „Gesetz des Herzes“ gegenüber, das im Film von einem Pfarrer erwähnt wird. Auch hier wird also, wie von rechts, moralisch argumentiert, jedoch aus anderer Perspektive. Den AsylbewerberInnen und ihren Fluchtgründen wurde grundsätzlich Glauben geschenkt. Daraus leitete sich gleichsam ein moralischer Imperativ ab, Menschen in Not zu helfen.

Im Engagement gegen Ausschaffungen mischten sich, auch bei Zuber, häufig religiöse mit weltlichen Argumenten. Zuber war ein von der Befreiungstheologie inspirierter Christ, verwies aber auch auf seine Sympathie für den Kommunismus.⁴⁷¹ Die AaA stützte sich, nach eigener Aussage, bei ihrer Beurteilung auf die Kriterien des UNO-Hochkommissariats für Flüchtlingswesen, auf die Menschenrechtskonvention, sowie auf „humanitäre Prinzipien“. Letzteres unterstreicht den subjektiven Charakter des Protestes.⁴⁷²

Peter Zuber schrieb, dass nicht nur das „Banquet républicain“ als Form des Protestes von anderen Gruppen übernommen wurde. An vielen Orten habe sich Widerstand geregt. So an der Theologischen Fakultät der Universität Fribourg, wo der Dekan gar mit einem unbefristeten Streik der ganzen Universität drohte, wenn ein zairischer Professor und seine Familie ausgeschafft würde. Oder im Kanton Bern, wo sich der Regierungsrat weigerte, die Ausschaffung von vierzig abgewiesenen TamilInnen auszuführen. Im August 1986 übernahmen drei Lausanner Stadträte Patenschaften für neun „zum Untertauchen gezwungene Personen“.⁴⁷³

⁴⁷⁰ Zuber, *Aktion*, S. 175.

⁴⁷¹ Zwicky, *6. Station*, S. 232.

⁴⁷² Ebd., S. 233.

⁴⁷³ Die *Fremdmacher*, kein Datum.

„So weitet sich die von ein paar wenigen initiierte Bewegung in allen Kreisen der Bevölkerung aus“, schrieb Zuber 1987.⁴⁷⁴

Tatsächlich war die AaA zwar eine der prominentesten Protestgruppen, aber auch andere setzten sich in Szene. In der Folge können nur ansatzweise verschiedene Protestaktionen skizziert werden, für eine Ausführlichere Darstellung fehlt der Platz. Das Thema „Ausschaffungen“ mobilisierte ganz unterschiedliche Akteure, wie etwa die MedizinstudentInnen aus Genf oder die Berufsschulklasse 3B aus Horgen (ZH), die beide den Einsatz von Beruhigungsspritzen kritisierten, die anlässlich der Ausschaffung der 59 Zairer verwendet wurden.⁴⁷⁵ Oder aber die Studentenschaft der Uni Bern, die anlässlich ihrer Generalversammlung die „unmenschliche Asylpolitik des Bundesrates“ kritisierte und sich gegen sämtliche Ausschaffungen wandte.⁴⁷⁶ Die Chilenen von Seebach erhielten prominente Unterstützung von Max Frisch und Adolf Muschg, die aus Protest gar eine Lesereise nach Moskau absagten, um, wie Frisch sagte, nicht als „Kulturmannequins fürs Ausland“ erhalten zu müssen, während sie daheim die bundesrätliche Politik „mehr und mehr missbilligen“ würden. Auch auf der Frankfurter Buchmesse unterzeichneten mehrere Schriftsteller einen Aufruf an die Schweizer Behörden bezüglich der angedrohten Ausschaffung der Chilenen.⁴⁷⁷

Der Protest machte erfinderisch, wie eine Telefonketten-Aktion der Freiplatzaktion Zürich illustriert. In Notfällen sollte innert kürzester Zeit eine „Sofortaktion“ ausgelöst werden, was hiess, dass viele Menschen auf dem Flughafen Zürich-Kloten, bei einer Kirche oder an einem anderen Ort erscheinen und Leserbriefe oder Schreiben an die Behörden koordiniert werden können. Die Aktion entstand wiederum im Kontext der geplanten Ausschaffung von TamilInnen 1985.⁴⁷⁸

Dokumentiert ist im Zuge der Ausschaffung von Mathieu Musey ebenfalls eine Demonstration vor dem Büro von Peter Arbenz im Januar 1988 und der Versuch, die Passkontrolle am Flughafen zu blockieren. Die Swissair sah sich im Anschluss an diese Ausschaffung gezwungen, sich von der Aktion zu distanzieren bzw. zu betonen, dass man am Transport nicht beteiligt gewesen sei.⁴⁷⁹ Im Anschluss an die Ausschaffung von Mathieu Musey und Alphonse Maza forderten 50 NationalrätInnen die Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission, die sich mit der Ausschaffung auseinandersetzen sollte.⁴⁸⁰

⁴⁷⁴ Zuber, *Bewegung für Privat- und Kirchenasyl*, S. 59.

⁴⁷⁵ BA, Januar 1987: E4280A#1998/296#90*; BA, 7. April 1987: E4280A#1998/296#90*.

⁴⁷⁶ BA, 27. Januar 1987: E4280A#1998/296#343*.

⁴⁷⁷ „Wie Vieh“, *Spiegel*.

⁴⁷⁸ BA, 15. Januar 1986: E4280A#1998/296#341*.

⁴⁷⁹ BA, 13. Januar 1988: E4280A#1998/296#222*.

⁴⁸⁰ Aufsichtseingaben Maza und Musey, 13. März 1989.

Die offene Kommunikation von illegalen Aktionen zeigt sich auch in den sogenannten „Schutzerklärungen“. Die ökumenische Arbeitsgruppe für Flüchtlingsfragen der Region Thun koordinierte die Aktion für eine tamilische Familie, der die Ausschaffung drohte. In den von zahlreichen Einzelpersonen unterzeichneten Schutzerklärung war zu lesen: „Wir haben deshalb die genannten Personen an Orte verbracht, um sie dem Zugriff der Polizei zu entziehen.“ Die UnterzeichnerInnen fordern die Behörden auf, den genannten Personen eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen.⁴⁸¹

Abschliessend sei noch auf die Hunderten von privaten Schreiben hingewiesen, die sich wiederum an Peter Arbenz und Elisabeth Kopp richteten. In den oftmals emotionalen Schreiben wird meist Bezug genommen auf konkrete Ereignisse oder Einzelschicksale.

Die Rolle der Hilfswerke würde eine weitergehende Untersuchung erfordern. Erwähnt werden kann, dass sie durch ihre Zusammenarbeit mit den Behörden eine durchaus ambivalente Haltung gegenüber Ausschaffungen einnahmen. Aus den Quellen im Bundesarchiv geht hervor, dass sie diese meist nicht grundsätzlich kritisierten, sondern vielmehr auf die Bedingungen der Ausschaffungen oder besondere Härten aufmerksam machten. Für die Behörden hingegen schien die Unterstützung der Hilfswerke wichtig gewesen zu sein, da sie dadurch ihr Handeln legitimieren konnten.⁴⁸²

7.3.5 Betroffene

Zuletzt bleibt der Widerstand von Personen, die selber von Ausschaffungen betroffen waren. Die Position am Ende dieses Kapitels ist der Quellenlage und der Tatsache geschuldet, dass Betroffene kaum über die gleichen organisatorischen Strukturen verfügten wie ihre schweizerischen Unterstützungsgruppen. Natürlich gab es Ausnahmen: Da war die Association des Angolais, ansässig in Genf, die sich in einem Schreiben an Bundesrätin Elisabeth Kopp richtete, worin sie auf die politische Verfolgung in Angola aufmerksam machte und Ausschaffungen in das Land an der Westküste Afrikas kritisierten.⁴⁸³ Oder aber die tamilische Organisation „Eelam People living in Switzerland“, die sich mit einer Unterschriftensammlung gegen die Ausschaffung tamilischer AsylbewerberInnen an die Behörden wandte.⁴⁸⁴ Auch Dokumente der Arbeitsgruppe Tamilen oder des Chilvereins St.Gallen finden sich in den Dossiers des Bundesarchivs. Inwiefern jedoch MigrantInnen in diesen Vereinen prägend waren oder ob es sich um schweizerische Unterstützungsorganisationen handelte, ist daraus nicht ersicht-

⁴⁸¹ BA, 4. November 1986: E4280A#1998/296#342*.

⁴⁸² Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Demokratie, Bewährungsprobe, S. 17.

⁴⁸³ BA, 19. September 1986: E4280A#1998/296#342*.

⁴⁸⁴ BA, 29. November 1986: E4280A#1998/296#342*.

lich.⁴⁸⁵ Die „Central Unica de Trabajadores de Chile (CUT)“ war am Hungerstreik von Seebach beteiligt.⁴⁸⁶ Bereits hingewiesen habe ich auf das Koordinationskomitee der zairischen Opposition, dem Mathieu Musey angehörte.

Die Zusammenarbeit zwischen schweizerischen AktivistInnen und Betroffenen(organisationen) hielt sich stark in Grenzen. Bei den meisten, insbesondere den Kirchen, handelte es sich um Organisationen, die fast ausschliesslich aus SchweizerInnen bestanden. Die protokollierten Reden des „Banquet républicain“ füllen ganze 47 Seiten, eine halbe Seite davon beinhaltet die Rede von M. Kambua, dem Vater der Familie, der sich auf Französisch für die Unterstützung herzlich bedankt. Ansonsten sprechen Pfarrer, Freunde & Verwandte von Zubers.⁴⁸⁷ Im Widerstand asylfreundlicher Akteure offenbart sich eine gewisse Ambivalenz. Oftmals reproduzierte das humanitäre Engagement die Opferrolle von MigrantInnen und ihre Stimmlosigkeit. Diese waren damit aus der Perspektive asylkritischer Akteure aktive „Täter“ und „Wirtschaftsflüchtlinge“, zugleich aber auch hilfsbedürftige, passive Hilfsempfänger aus der Sichtweise ihrer UnterstützerInnen. Aus dieser Vorstellung auszubrechen, auch im Sinne von migrantischer Selbstorganisation, gelang kaum einmal. Urs Zwicky kritisiert in seinem Artikel die hierarchische Strukturierung der Koordinationsgruppe in Zürich-Seebach anlässlich des Hungerstreiks von 52 ChilenInnen. In dieser Gruppe seien lediglich Mitglieder der katholischen und reformierten Kirche aktiv gewesen, jedoch keine ChilenInnen.⁴⁸⁸ Tatsächlich übernahmen viele Unterstützungsorganisation eine Fürsprecher Funktion für die Betroffenen, was im Zuge der behördlichen Verfolgung verständlich war, aber auch zu Abhängigkeiten und dazu führte, dass Geflüchtete selten selber zu Wort kamen, sondern in ihrem Namen gesprochen wurde.

Die dürftige Quellenlage migrantischer Organisationen ist damit auch darauf zurückzuführen, dass diese nicht über die gleichen Ressourcen verfügten, wenn es darum ging mediale Öffentlichkeit zu erzeugen und politisch Druck auszuüben. Oftmals blieb von Ausschaffungen betroffenen Personen lediglich der physische und spektakuläre Widerstand, um auf ihre Anliegen aufmerksam zu machen. Dieser äusserte sich in Hungerstreiks, Kirchenbesetzungen oder aber im körperlichen Widerstand gegen die Ausschaffung. Oder aber man entzog sich der Ausschaffung ganz, indem man noch vorher untertauchte oder die Schweiz verliess. Sowohl die Betroffenen wie auch ihre Unterstützungsgruppen waren auf die Skandalisierung

⁴⁸⁵ BA, 14. April 1986: E4280A#1998/296#341*; BA, 24. September 1986: E4280A#1998/296#342*.

⁴⁸⁶ Zwicky, 6. Station, S. 236.

⁴⁸⁷ C.E.D.R.I., Banquet républicain, S. 43.

⁴⁸⁸ Zwicky, 6. Station, S. 237f.

einzelner Ausschaffungen angewiesen, wurden aber auch zum Opfer ebendieses Mechanismus. Denn eine generelle Kritik am Ausschaffungsregime wurde nur selten geäußert.

Im Kapitel 2.6 sprach ich mit Oulios und Verweis auf Giorgio Agamben davon, dass der Widerstand des Auszuschaffenden zum Zeitpunkt seiner Ausschaffung nur noch physischer Art sein kann. Eine, um mit Oulios zu sprechen, „in höchstem Masse politisch(e)“ Aktion. In diesem Sinne möchte ich den direkten Widerstand von Betroffenen deuten. Die Geschichte eines Pakistaners, der über Rom ausgeschafft werden sollte, zeigt, dass der Widerstand von Betroffenen die Behörden immer wieder in Schwierigkeiten brachte. Entweder konnten sie die Ausschaffung nicht durchführen, wie in diesem Falle, wo die Swissair den Pakistaner zurück nach Basel bringen musste, wo er erneut ein Asylgesuch stellen konnte.⁴⁸⁹ Oder aber die Behörden wurden gezwungen, Zwangsmittel anzuwenden, die nicht selten in der Öffentlichkeit skandalisiert wurden, sofern sie bekannt wurden. Der Fall der 59 Zairer, die von Zürich-Kloten ausgeschafft wurden und von denen einige mit der rohen Gewalt von Polizisten ins Flugzeug gebracht wurden, aber auch die eingesetzten Beruhigungsspritzen gegen zwei Zairer illustrieren dies. Theo Mathis, Chef der Fremdenpolizei des Kanton Luzerns bemerkte zu letzterem Fall: „Es ist oft so, dass wir Leute haben, die durchdrehen, wenn sie ausgeschafft werden müssen. Dann gibt es nichts anderes, als den Amtsarzt zu rufen.“⁴⁹⁰ Die Behörden hatten kein Interesse daran, dass solche Fälle bekannt wurden.

Andere wiederum versuchten durch Selbstmord oder dessen Androhung ihrer Ausschaffung zu entgehen, wie der in der *WoZ* dokumentierte Fall eines türkischen Asylbewerbers in Genf zeigt.⁴⁹¹ Bekannt wurde auch der Suizid eines Kurden aus Fribourg, der sich aus Verzweiflung über den negativen Asylentscheid das Leben nahm. In Gossau im Kanton St.Gallen erhängte sich 1989 ein Kurde im Bezirksgefängnis, um der Ausschaffung in die Türkei zu entgehen und aus demselben Grund stürzte sich ein Jahr später ein Ägypter am Flughafen Genf-Cointrin aus eine mehrstöckigen Gebäude in den Tod.⁴⁹² Auch SchweizerInnen setzten ihren Körper als Widerstandsmittel ein: Um die Ausschaffung eines abgewiesenen kurdischen Asylbewerbers zu verhindern, traten im Oktober 1988 vier SchweizerInnen in Hungerstreik.⁴⁹³

⁴⁸⁹ BA, 20. Juli 1984: E4280A#1998/296#88*.

⁴⁹⁰ BA, 17. Januar 1987: E4280A#1998/296#345*.

⁴⁹¹ Zwicky, 6. Station, S. 224.

⁴⁹² Leuthardt, *Festung Europa*, S. 168.

⁴⁹³ BA, 7. Oktober 1988: E4280A#1998/296#427*.

7.4 Die „unechten“ Flüchtlinge von heute und die Juden von damals

Der Film „Die Schweiz das Nadelöhr“, auf den bereits verschiedentlich hingewiesen wurde, beginnt mit der berühmten Ausschaffungsszene aus „Das Boot ist voll“ von Markus Imhoof aus dem Jahre 1981. Darin wird eine jüdische Familie an der Grenze von den Schweizer Behörden nach Deutschland und damit in den sicheren Tod ausgeschafft. Die Suggestion dieser Anfangsszene ist klar: Die schweizerische Ausschaffungspolitik der 1980er Jahre wird mit der schweizerischen Flüchtlingspolitik gegenüber jüdischen Flüchtlinge während des Zweiten Weltkrieges in Beziehung gesetzt. Der Film steht damit sinnbildlich für zahlreiche andere Dokumente aus den 1980er Jahren – Schreiben, Karikaturen oder Aussagen –, welche dieses Narrativ bemühen.

Die Bezüge finden sich in zahlreichen privaten, teilweise anonymen Schreiben an die Behörden.⁴⁹⁴ Der Nationalrat Hansjörg Braunschweig und das Nationalratspaar Alexander und Ruth Euler bilden als Personen des öffentlichen Lebens eher eine Ausnahme. Vor dem Hintergrund der Ausschaffung von TamilInnen, denen ein Völkermord bevorstünde, fragt er suggestiv: „Ist es völlig verschiedenartig, wenn heute von der Ueberfremdung durch Menschen aus andern Kulturkreisen und damals von der Verjudung der Schweiz die Rede ist?“⁴⁹⁵

Vor allem die als Buch publizierte Sammlung der Reden anlässlich des „Banquet républicain“ bietet einen guten Überblick über die Argumentationsmuster, verwendete Bilder und Slogans, die hier bei Braunschweig bereits anklingen. Die Reden sind geprägt von der Sorge, dass sich die Geschichte der Dreissiger- und Vierzigerjahre wiederholen könnte. Verschiedentlich wird auf historische Parallelen hingewiesen, wie jene negativen Stereotypisierungen vom unintegrierbaren, fremden, auch gierigen Juden, die den Attributen gleichen, die heute gemeinhin Geflüchteten aus der Dritten Welt anhaften würden.⁴⁹⁶ Die „unechten“ Flüchtlinge seien die Juden und Kommunisten von damals, so Peter Zuber.⁴⁹⁷ Alexander und Ruth Euler kritisierten in ihrem Schreiben an Elisabeth Kopp die „Mentalität des Formalrechtlichen“, welche die Beamten, die für die Ausschaffungen zuständig sind, als Rechtfertigung heranziehen. Darin würden sie dem „nördlichen Nachbarland unseligen Gedenkens“ gleichen.⁴⁹⁸

Der historische Bezug geht in gewissen Voten auch bis hin zur Gleichsetzung, wenn etwa die Fremdenfeindlichkeit der 1980er Jahre mit dem Judenhass der Dreissiger- und Vierzigerjahre gleichgesetzt, oder aber auf neue Formen von Konzentrationslagern hingewiesen wird.

⁴⁹⁴ BA, 6. Juni 1986: E4280A#1998/296#342*; BA, 11. Januar 1987: E4280A#1998/296#343*.

⁴⁹⁵ BA, Jahreswende 1985/1986: E4280A#1998/296#341*.

⁴⁹⁶ C.E.D.R.I., Banquet républicain, S. 8f.

⁴⁹⁷ Ebd., S. 53.

⁴⁹⁸ BA, 17. April 1985: E4300C-01#1998/299#559*.

Pfarrer Maurer: „Wir haben vor 50 Jahren jüdische Flüchtlinge wieder ausgeschafft und an die Konzentrationslager ausgeliefert. Wir sind heute im Begriff – wenn das revidierte Asylgesetz zur Anwendung kommt – die Konzentrationslager in unserem eigenen Land aufzubauen.“⁴⁹⁹

Der Bezug zum Nationalsozialismus leitet sich bei einigen auch aus persönlichen Erfahrungen ab. Pfarrer Jakob Werner beschreibt, wie er am Eichmann-Prozess in Jerusalem teilnahm und sich anlässlich seines Studiums in Israel der Schuld der Schweiz an der Judenvernichtung bewusst wurde.⁵⁰⁰ Willy Kobe, seines Zeichens ebenfalls Pfarrer, war während des Zweiten Weltkriegs Leiter der Auskunftsstelle für Flüchtlinge und leitet seine Empörung auch aus den damals gemachten Erfahrungen ab.⁵⁰¹

Ein häufig bemühtes Bild ist jenes des vollen Bootes, bzw. des Diktums „Das Boot ist voll“, das während des Zweiten Weltkrieges die zögerliche bis abweisende schweizerische Flüchtlingspolitik begründete. Dazu passt die Karikatur des Nebelspalters aus dem Jahre 1940, die von den OrganisatorInnen des Gottesdienstes in der Heiliggeistkirche und der anschließenden Kundgebung vor dem Bundeshaus verwendet wurde. Sie zeigt einen unbenützten Rettungsring, beschriftet mit „Helvetia“, und eine Hand einer ertrinkenden Person, die aus dem Wasser ragt. Daneben die lakonische Frage: „Asylrecht?“⁵⁰²

Die Aussagen sind geprägt von einem gewissen Bedürfnis nach Wiedergutmachung, Rehabilitation, aber auch dem Willen, es besser zu machen als damals. So erinnern Peter und Heidi Zuber, in den Worten Pfarrer Kobes, an „jene Leute (..), die während der Nazizeit ähnlich gehandelt haben.“⁵⁰³ Aus dieser Perspektive heraus werden dann nicht nur aus Peter und Heidi Zuber antifaschistische Widerstandskämpfer, ihre Widersacher, die Nationale Aktion, werden dann zu Nazis, zu einem „Häuflein aggressiver Lauthälse, das derzeit mit rassistischer Propaganda Stimmung macht.“⁵⁰⁴

Die historischen und, wie deutlich wurde, äusserst wirkmächtigen Bezüge zum Nationalsozialismus dienten offensichtlich der Skandalisierung der migrationspolitischen Verhältnisse der 1980er Jahre. Sie sind Ausdruck einer zugespitzten und höchst emotionalen Debattenkultur, die sich um Flüchtlingspolitik und hier insbesondere um die Ausschaffungspraxis dreht. Die Reaktion der Behörden auf solche oft wiederholten Vorwürfe fiel dementsprechend meist

⁴⁹⁹ C.E.D.R.I., Banquet républicain, S. 37.

⁵⁰⁰ Ebd., S. 27.

⁵⁰¹ Ebd., S. 11.

⁵⁰² BA, 20. Dezember 1986: E4280A#1998/296#342*.

⁵⁰³ C.E.D.R.I., Banquet républicain, S. 8.

⁵⁰⁴ Ebd., S. 54.

harsch aus, ohne jedoch jeweils inhaltlich auf die Kritik einzutreten.⁵⁰⁵ Peter Arbenz antwortete auf eine private Zuschrift: „Ihr Vergleich zwischen der heutigen Flüchtlingssituation und der damaligen im Zweiten Weltkrieg ist in letzter Zeit ziemlich Mode geworden, obwohl er jeder Grundlage entbehrt. Ich möchte deshalb nicht näher darauf eintreten.“⁵⁰⁶ Auch für Bundesrätin Elisabeth Kopp ist klar, dass Anspielungen auf die „Verhältnisse in Deutschland während der Nazi-Zeit [...] nicht am Platze [sind]“, wie sie in der Antwort an Alexander und Ruth Euler festhält.⁵⁰⁷ Bereits hingewiesen wurde auf die Verwendung des Begriffes der „Deportation“, der als solcher historisch mit der Zeit des Nationalsozialismus assoziiert wurde und wird. Ebenfalls erwähnt wurde die Kontroverse um den sogenannten R-Stempel, der auch in Pässen von ausgeschafften Asylsuchenden vermerkt wurde. Dabei wurde, wie aus einem Schreiben von Peter Arbenz hervorgeht, wiederum Analogien zur Zeit des Nationalsozialismus und der Einführung des „Stempel J“ bezogen.⁵⁰⁸ Peter Arbenz sprach diesbezüglich nicht nur von Desinformationen und von einer „geschmackslosen Geschichtsklitterung“, sondern auch von einer Diffamierung der Bundesbehörden.⁵⁰⁹

⁵⁰⁵ BA, Jahreswende 1985/1986: E4280A#1998/296#341*.

⁵⁰⁶ BA, 20. März 1987: E4280A#1998/296#345*.

⁵⁰⁷ BA, 29. April 1985: E4300C-01#1998/299#559*.

⁵⁰⁸ Siehe auch Jorio, Stempel „J“.

⁵⁰⁹ BA, 5. Februar 1988: E4280A#1998/296#112*.

8. Fazit oder wie schreibt man eine Geschichte der Ausschaffungen?

Die Geschichte der Ausschaffungen in der Schweiz hat mit dieser Arbeit ein erstes, kleines Kapitel erhalten. Die Arbeit, die mit der Autofahrt der Familie Kambua in eine Waldhütte in Ostermundigen begann, hat gezeigt, dass Ausschaffungen in den 1980er Jahren nicht mehr eine Ausnahme darstellen, die wie noch zuvor primär auf straffällig gewordene Ausländer angewandt wurde, sondern eine sich institutionalisierende Regel, die fortan vor allem Asylsuchende betreffen sollte, deren einziges „Verbrechen“ darin bestand, nach dem negativen Ausgang ihres Asylverfahrens über keine reguläre Aufenthaltsbewilligung mehr zu verfügen. Die in der Arbeit beschriebene Normalisierung und Institutionalisierung hat dargelegt, dass es sinnvoll ist, von einem Ausschaffungsregime zu sprechen, das sich in den 1980er Jahren konstituiert.

Institutionalisiert wurden Ausschaffungen juristisch über die Koordination des Asyl- mit dem Wegweisungsverfahren, durchgesetzt mittels der juristisch kodifizierten Ausschaffungshaft von 1986 und zunehmend polizeilichen Zugriffen auf Asylsuchende. Eine Schlüsselrolle in dieser Institutionalisierung spielte die Wissensproduktion, was die Botschaftsumfrage und sonstigen Abklärungen hinsichtlich des sogenannten Non-Refoulement-Prinzips illustrieren, vor allem aber die neuen Informatiksysteme ZAR und AUPER, welche die Grundlage für eine verbesserte statistische Erfassung bildeten und ihren Ausgangspunkt in den 1980er Jahren haben. Es ist mitunter diese statistische Erfassung eines Teils der Nicht-Bevölkerung, namentlich der auszuscaffenden Menschen, welche die Notwendigkeit schafft, Ausschaffungen konsequent zu vollziehen. Trotz der kantonal verschieden gehandhabten Durchführung von Ausschaffungen verweist gerade die zunehmende behördliche Zusammenarbeit mit der Swissair auf eine logistische Professionalisierung. Ausschaffungen sollten fortan in zunehmendem Masse nach effizienz- und nutzenorientierten Gesichtspunkten durchgeführt werden. Auf die von Beat Leuthardt erwähnte Einführung der erkennungsdienstlichen Behandlung – die Behörden erfassten in der Praxis ab 1988 und gemäss Gesetz ab 1991 die zehn Fingerabdrücke sämtlicher Asylsuchender – kann an dieser Stelle nicht eingehender eingegangen werden.⁵¹⁰ Aber auch das erste Ausschaffungsgefängnis in Kloten Anfang der 1990er Jahre muss dementsprechend als logistische und effizienzsteigernde Massnahme betrachtet werden.

Dass das Regime, wie die Arbeit zeigt, immer engmaschiger und repressiver wurde, ist

⁵¹⁰ Leuthardt, Festung Europa, S. 183.

auch auf den politischen Druck rechtspopulistischer Akteure zurückzuführen, denen es ganz eindrücklich gelang, die Debatte um Ausschaffungen mitzuprägen. Sie entdeckten bereits in den 1980er Jahren „Ausschaffungen“ als politisches Feld, auf dem sie ihren Forderungen nach einer grundsätzlichen Verschärfung der Asylpolitik Gehör verschaffen konnten. Anhand der rechtspopulistischen Akteure hat sich gezeigt, dass die Debatte über Ausschaffungen oftmals starken Symbolcharakter aufwies und als Platzhalter diente. Ausschaffungen waren ein Ort der Aushandlung, an dem allgemeine asylpolitische Fragen verhandelt wurden und sich kontroverse Haltungen manifestierten. Ausschaffungspolitik verschärfte sich jeweils im Gleichschritt mit allgemeinen Migrationspolitiken, stellten also keine Ausnahme dar. Der Zweck von Ausschaffungen bestand ganz wesentlich in der Herstellung von Glaubwürdigkeit. Darüber hinaus ging es in einem übergeordneten Sinne auch um Migrationssteuerung, um Vorstellungen nationaler kultureller Homogenität und um Fragen der Sicherheit und der Rechtsstaatlichkeit. Dies im Gegensatz zu von Ausschaffungen Betroffenen oder ihren Unterstützergruppen, für die dieselbe Debatte existentielle Frage haben konnte und hatte.

Auf quantitativer Ebene zeigte sich anhand neu verfügbarer und einheitlicher Statistiken ein Anstieg der Ausschaffungen ab 1986. Gleichzeitig mit der Bedeutungszunahme von Ausschaffungen nahm auch der Widerstand gegen Ausschaffungen zu. Dieser wurde, gerade auch bei illegalisierten Aktionen in einer vorerst noch beachtlichen Selbstverständlichkeit öffentlichkeitswirksam inszeniert. Tausende entzogen sich durch Untertauchen ihrer Ausschaffungen, erhielten Kirchenasyl oder fanden bei Privaten Unterschlupf und riefen damit die staatlichen Behörden auf den Plan. Das Fazit der Asylbewegung muss dennoch insgesamt ernüchternd ausfallen. Zwar konnte oftmals in Einzelfällen geholfen werden, eine zunehmende Bedeutungszunahme und Institutionalisierung der Ausschaffungspraxis konnte aber auch sie nicht verhindern. Die Einführung der Zwangsmassnahmen von 1994, aber auch die Errichtung von Ausschaffungsgefängnissen müssen als fundamentale Niederlage für die Asylbewegung gewertet werden, insofern Verschärfungen im Ausschaffungsregime zwar verlangsamt, aber nicht aufgehalten werden konnten. Der Widerstand Betroffener und unterstützender Organisationen rief zunehmende staatliche Repression hervor, die damit auf die „relative Autonomie“ der Migration reagierten und sich damit aber auch in ein Dilemma stürzten: Die liberale Regierungstechnik besteht darin, offensichtliche Willkür und Gewalt zu vermeiden und über Anreize und Lenkungsmechanismen zu regieren. Ausschaffungen, gerade wenn es nicht gelingt, diese im Verborgenen durchzuführen, sind jedoch Ausdruck ebendieser offen repressiven Form der Bestrafung.⁵¹¹

⁵¹¹ Oulios, Blackbox, S. 137f.

Mit Bezug auf die theoretischen Überlegungen des zweiten Kapitels konnte die Arbeit darlegen, dass in der Nachkriegszeit eine Überlagerung einer gouvernementalen mit einer souveränen Machtlogik stattfand. Die gouvernementale Logik zeigte sich in ökonomischen Lenkungsmaßnahmen, wie sie vor allem die unmittelbare Nachkriegszeit, aber auch die 1970er Jahre prägten. Über arbeits- und damit aufenthaltsrechtliche Beschränkungen wurde Migration primär nach ökonomischen, aber auch kulturalistischen Gesichtspunkten gesteuert. Ausschaffungen spielten als „Regierungs-Technik“ insofern eine Rolle, als dass ihrer Androhung für potentiell von Ausschaffungen bedrohte MigrantInnen disziplinierende Wirkung zukam. Im Zuge der theoretisch unkontingierbaren Einwanderung durch Geflüchtete, die ab Ende der 1970er Jahre stark zunahm, offenbart sich eine zusehends souveräne und repressive Logik im Umgang mit Einwanderung. Ausschaffungen wurden fortan nicht mehr nur angedroht oder auf straffällig gewordenen MigrantInnen angewendet, sondern durchgesetzt, in Einzelfällen mit erheblichem finanziellem und logistischem Aufwand. Meyer/Purtschert sprechen von einer „doppelten Rhetorik“, der sich die gouvernementale Regierung bediene: „[...] hier die flexible, auf individuelle (ökonomische) Interessen ausgerichtete Sprache liberaler Grund- und Freiheitsrechte; dort die starre legalistische Sprache des Nationalstaates im Dienst der Bevölkerungssicherheit“. Je nach Situation könne die eine oder andere Logik dazu dienen, eine konkrete Praxis als ‚legal‘ und ‚rechtsförmig‘ zu verteidigen.⁵¹²

Die Arbeit hat gezeigt, dass sich staatliches Handeln, gerade wenn es sich um Zwangsmittel und um die Entrechtung von Bevölkerungsgruppen handelt, verschiedenartig legitimieren muss. Diskursiv legitimiert wurden Ausschaffungen ganz wesentlich über eine moralische Delegitimierung von Geflüchteten als „unechte“ Antragsteller, wie sie auch Fassin für Frankreich und andere europäische Länder beschrieb. Dies verweist auf eine Verschiebung der zur Beschreibung von Migrationsgesellschaften zentralen dichotomischen Kategorien. So wie der Gegensatz zwischen „Gastarbeitern“ und „Bürgern“ die rechtliche Sonder-, bzw. Schlechterstellung von MigrantInnen begründete, legitimierte die Differenzkonstruktion in „kriminell“ und „nicht-kriminell“ und dann zunehmend in „echte“ und „unechte“ Geflüchtete die Durchsetzung von Ausschaffungen zur Regulierung der Nicht-Bevölkerung. Die moralische Delegitimierung basierte ganz wesentlich auch auf einer kulturalistischen Ausgrenzung gewisser Bevölkerungsgruppen. Auf rechtlicher Ebene führt eine immer engmaschigere Asylprüfung zur Produktion jener Illegalität, die dann Grundlage für die moralische Delegitimierung ist. So wurde anlässlich der Asylgesetzrevision von 1990 die sogenannte Regelung der „safe countries“ eingeführt, wonach Asylsuchende aus sicheren Staaten ein verkürztes Verfahren durch-

⁵¹² Meyer/Purtschert, Migrationsmanagement, S. 169f.

laufen und praktisch keine Chance haben, Asyl zu erhalten.⁵¹³

Ausschaffungen sind jedoch nicht immer gleich sichtbar. Die „Dialektik der Unsichtbar- und Sichtbarmachung“⁵¹⁴, die Falk besonders für Ausschaffungsgefängnisse betont, zeigt sich auch bei Ausschaffungen im Allgemeinen. Sie sollen zum einen sichtbar sein, sollen abschrecken, sollen aber auch rechten Kräften signalisieren, dass aktiv gegen abgewiesene AsylbewerberInnen vorgegangen wird. Demgegenüber sollen Ausschaffungen und ihre Institutionen auch unsichtbar sein, die zuständigen Behörden zeigen sich im Wissen um mögliche Skandalisierungen von Ausschaffungen meist lichtscheu. Die Darstellung offener Gewaltmassnahmen sollte vermieden werden. Die „Aktion Schwarzer Herbst“ illustriert diese Dialektik beispielhaft.

Die Arbeit hat meines Erachtens bekräftigt, dass Ausschaffungen als Zweig der Migrationsgeschichte einen grösseren Stellenwert in der Geschichtsschreibung verdienen. Ausschaffungen sind, gerade ab den 1980er Jahren, nicht ein beliebiges Feld der Asylpolitik, sondern ein ganz wesentlicher Bestandteil der Migrationsgeschichte. Als eine der massivsten Formen des gesellschaftlichen Ausschlusses legen Ausschaffungen migrationspolitische Herrschaftsverhältnisse dar und sind für die Geschichtsschreibung ein wesentliches Merkmal vergangener Gesellschaften. Dabei sind soziologische und politikwissenschaftliche Zugänge genauso unverzichtbar wie historische Analysen. Eine solche Migrationsgeschichte kann jedoch keine nationale Geschichtsschreibung sein. Die internationale Verflechtung des schweizerischen Migrationsregimes fand bereits in den 1980er Jahren zaghaft statt, sollte sich aber gerade im Zuge der Einführung der Dublin-Verordnung nochmals verstärken. Diese Geschichte der Ausschaffungen in der Schweiz ist insofern innerhalb der kritischen Migrationsforschung anzusiedeln, als dass sie Migrationsgeschichte nicht einseitig als Erfolgsgeschichte erzählt. Sie zeigt vielmehr die Kehrseite einer angeblichen Integrationsgesellschaft, die schon immer auf zwanghaftem Ausschluss von Personen und Personengruppen basierte. Sie versetzt aber auch dem Selbstbild der humanitären Schweiz, die sich als Hort der Menschenrechte anzupreisen weiss und wusste, Kratzer.

Die Geschichte der Ausschaffungen der 1980er Jahre offenbart aber auch, wie sich das Recht auf Bewegungsfreiheit, auf Anwesenheit, von MigrantInnen immer wieder hart erkämpft wurde und werden muss. Es macht deswegen Sinn, Kontrolle und Disziplinierung von Migration nicht nach ihrer Effektivität, nach ihrer erfolgreichen Durchsetzung, sozusagen vom Ende her zu denken, sondern Mobilität auch als subversives Potential zu verstehen. Die Tausenden von untergetauchten Personen in den 1980er Jahren sind keine Randnotiz.

⁵¹³ Leuthardt, Festung Europa, S. 176.

⁵¹⁴ Falk, Postkoloniale Perspektive, S. 208.

Dies bedeutet nicht, wie dem Konzept der Autonomie der Migration oft vorgeworfen wird, die brutalen repressiven Folgen ebendieser staatlichen Kontrolle zu verschweigen, sondern vielmehr MigrantInnen als handelnde Subjekte in die Migrationspolitik und -geschichte mit einzubeziehen. Das heisst für die Arbeit auch, dass die in den Quellen starke Personalisierung auf Peter Arbenz und Elisabeth Kopp in der nachträglichen Beurteilung nicht reproduziert werden sollte. Zwar hatten sie innerhalb des Diskurses um Ausschaffungen eine durchaus mächtige Position inne, doch an der Aushandlung der Ausschaffungspraxis waren zahlreiche andere Akteure mitbeteiligt und übten Einfluss. Schliesslich bestand gerade die Krux des Ausschaffungsregimes darin, dass es mittels formalisierbarer bürokratischer Prozesse funktionierte, denen immer ein gewisser Ausschaffungsmechanismus innewohnt, wenn dieser auch verschiedentlich ausgeprägt ist. Das Regime funktioniert zunehmend nicht mehr über willkürliche und persönliche Beamtenentscheide, sondern über den juristischen und bürokratischen Automatismus. Die Durchsetzungsinitiative der SVP stellt den jüngsten Versuch dar, diesen Automatismus zu verschärfen und damit das Verhältnismässigkeitsprinzip auf Völkerrechtsebene auszuhebeln.

Die Kontrolle über Mobilität ist weiter ein Wesensmerkmal des Kapitalismus. Ausschaffungen, im Extremfall Ausschaffungshaft und –gefängnisse, stellen die maximale Kontrolle über diese Mobilität dar. Der Zusammenhang zwischen ökonomischen Fragen der Verwertung ausländischer Arbeitskraft und Ausschaffungen ist in dieser Arbeit zugegebenermassen etwas zu kurz gekommen, hätte aber wohl eine andere Herangehensweise und Quellenbasis verlangt. Der Fokus auf die moralische Ökonomie in dieser Arbeit soll jedoch nicht über die politökonomische, klassistische Funktion hinwegtäuschen, die Ausschaffungen immer auch haben und hatten. Inwiefern in der Nachkriegszeit, aber auch speziell in den 1980er Jahren eine diskursive Verknüpfung von ausländischer Arbeitskraft mit Ausschaffungen stattfand, konnte anhand der Quellen nicht geklärt werden.

Was in dieser Arbeit aussen vor gelassen werden musste, war die Ausschaffung straffällig gewordener AsylbewerberInnen oder AusländerInnen, sowohl vor 1980, wie danach. Die Quellen des Bundesarchives legen die Vermutung nahe, dass es sich in diesem Fall um einen anders gelagerten Diskurs handelte, der jedoch immer wieder mit unserer Fragestellung verknüpft wurde. Als Legitimationsgrundlage für eine Ausschaffung diente dann primär die Straffälligkeit und nicht ein negativer Asylentscheid oder eine angeblich kulturfremde Herkunft. Verknüpft wurden die Diskurse insofern, als dass die vermeintlich überproportionale Kriminalität von AusländerInnen und Asylsuchenden als Argument für eine verschärfte Asyl- und Ausschaffungspolitik verwendet wurde. Die Vermutung liegt nahe, dass in den 1990er

Jahren im Zuge der offenen Drogenszene im Letten in Zürich, wieder eine verstärkte Verknüpfung der Debatte um Drogen-, bzw. Kriminalität mit der Asylthematik stattfand. Dies und auch die Frage, ob die Errichtung des ersten Ausschaffungsgefängnisses in Kloten in Zusammenhang mit der Drogenthematik stand, müssten weitere Untersuchungen zeigen.

Das Verhältnis zwischen Ausländern und Asylsuchenden blieb bis zum Schluss der Arbeit eine Schwierigkeit. Obwohl es rein rechtlich eine klare Unterscheidung gibt, fand in den Debatten häufig eine Vermengung der beiden Bereiche statt. Die fehlenden Zahlen, aber auch eine gewisse begriffliche Unschärfe in zahlreichen Schreiben, verunmöglichen zudem eine quantitative Analyse der jeweiligen Ausschaffungen. Anhand der Quellen des Bundesarchives gehe ich davon aus, dass Ausschaffungen von Ausländern vor 1980 sowohl zahlenmässig wie auch diskursiv, überwogen und sich dieses Verhältnis ab 1980 umdrehte. Die juristische Trennung in Ausländer- und Asylrecht spielt jedoch für die ausgeschaffte Person meist keine Rolle. Die gegen sie angewandten Zwangsmittel mögen zwar unterschiedlich juristisch begründet werden, die Auswirkungen sind dieselben.

Da es kaum wissenschaftliche historische Literatur zur Geschichte der Ausschaffungen in der Schweiz gibt, war die Arbeit darauf angewiesen, in vielen Bereichen Grundlagenforschung zu betreiben und Quellen zusammen zu tragen. Nach der Arbeit hat sich gezeigt, dass ein Mikrofokus auf ein einzelnes Thema innerhalb des Ausschaffungsregimes, wie beispielsweise die Untersuchung der Ausschaffungspolitik eines einzelnen Kantons oder des asylpolitischen Widerstandes gegen diese Politik, ebenfalls ein lohnenswertes Unterfangen gewesen wäre.

Der primäre Fokus auf das Bundesarchiv hat sich im Nachhinein zwar als notwendig herausgestellt, aber auch als Wagnis. Eine möglichst ganzheitliche Geschichte der Ausschaffungen wird sich nicht nur anhand der Quellen aus dem Bundesarchiv schreiben lassen. Gerade private Nachlässe, aber auch Zeitungsarchive und Parlamentsdebatten müssten in einer nächsten Arbeit unbedingt miteinbezogen werden. Aber auch die Oral History, d.h. Interviews mit beteiligten Behörden, AktivistInnen, aber gerade auch ausgeschafften Personen, müsste miteinbezogen werden. Dem Anspruch, keine primäre Behördengeschichte, sondern auch eine Geschichte der Ausschaffung von unten zu schreiben, konnte die Arbeit letztlich nicht ganz gerecht werden. Einzig der Fokus auf den Widerstand und die erkämpfte Handlungsfähigkeit von Geflüchteten und Unterstützungsorganisationen wurde dem gerecht. Insofern, als dass er doch einige persönliche Schicksale und Geschichten zutage fördert, war der Widerstand in den 1980er Jahren auch erfolgreich. Ansonsten fehlten aber schlichtweg die Quellen, um eine solche Geschichte von unten erzählen zu können, wie dies beispielsweise Militades Oulios in

seinem zeitgenössischen Werk zu Ausschaffungen vorbildlich gelingt. Das Werk von Erica Brühlmann-Jecklin aus dem Jahr 1991 stellt einen der ersten ausführlichen Texte dar, die persönliche Geschichten von ausgeschafften Personen zutage fördert, indem er sie selber sprechen lässt, die Geschichten mit Fotos und Zeitungsartikeln dokumentierte. Die Fotos zeigten auch Ausschaffungsszenen, was eine Neuheit darstellte. Im Material der Behörden, aber auch in den Zeitungsartikeln oder Dokumentationen im Bundesarchiv finden sich kaum Fotos aus den 1980er Jahren. Diesbezüglich stellt der Nachlass von Gertrud Vogler, der 2013 dem Sozialarchiv übergeben wurde, eine äusserst wertvoll Fundgrube an Fotos zur Geschichte der Ausschaffungen dar. Darin finden sich neben Bilder zu antirassistischen Demonstrationen in den 1980er Jahren auch Fotos von der Besetzung des Theaters am Neumarkts in Zürich im Frühjahr 1989, die einen sofortigen Stopp der Ausschaffungen und die Abschaffung des „Verfahrens 88“ forderte.⁵¹⁵ Noch zahlreicher sind die Bilder von Vogler in den 1990er Jahren. Die Arbeiten von Gertrud Vogler und Erica Brühlmann-Jecklin illustrieren, dass eine Geschichte der Ausschaffungen nicht nur im Bundesarchiv geschrieben werden kann. Die Geschichtsschreibung zu Ausschaffungen ist auf engagierte JournalistInnen, HistorikerInnen, AktivistInnen und Betroffene angewiesen, die selbst recherchieren, archivieren und zu Wort kommen und damit behördliche Deutungsmuster durchbrechen, ihnen widersprechen und andere Erfahrungen einfliessen lassen.

An mehreren Stellen hat die Arbeit Fährten gelegt, die nicht bis zum Ende begangen werden konnten. Als Beispiel sei die Beteiligung der Swissair an der Ausschaffungsmaschinerie genannt, die insofern spannend und weiterzuverfolgen wäre, weil sich die Durchführung von Ausschaffungen zunehmend zu einem lukrativen und professionellen Geschäft entwickelte. Aber auch die diskurstheoretischen Analysen der Zeitungsartikel hätten noch ausgebaut werden können. Wichtig wäre es auch in einem nächsten Schritt die Ausschaffungspolitik der Nachkriegszeit noch genauer unter die Lupe nehmen zu können, um den Übergang, die Kontinuitäten, die Brüche zum Ausschaffungsregime der 1980er Jahre genauer analysieren zu können. Dies konnte nur zum Teil geleistet werden.

Die Kontroverse um die Ausgestaltung der Ausschaffungspolitik verweist letztlich auf einen politischen Reflex, der als politische Konstante schweizerischer Politik beschrieben werden kann: Die Debatte um einen angeblichen direktdemokratischen Kontrollverlust. 1992 wurden die Beitrittsverhandlungen der Schweiz zum EWR zu einem kontroversen nationalen Politikum. Beklagt wurde, dass die Schweiz bei einem Beitritt ihre politische Souveränität an eine supranationale Institution abtreten müsse und damit der Wille des Schweizer Bürgers

⁵¹⁵ Datenbank Bild und Ton, Sozialarchiv.

keine Beachtung mehr fände. Ähnlich wurde hinsichtlich des Vollzuges von Ausschaffungen lamentiert. Nicht nur, dass völkerrechtliche Bestimmungen Ausschaffungen vielfach entgegenstanden, auch der zögerliche Vollzug durch die kantonalen Behörden schien den Eindruck zu bestärken, dass Gesetze nicht umgesetzt, die BürgerInnen nicht ernst genommen wurden. Wie keine andere Partei verstand es die SVP diesen Reflex zu bedienen und daraus politisches Kapital zu schlagen. Die Widersprüchlichkeit liegt dabei nicht selten in einer propagierten ökonomischen Liberalisierung, die häufig mit einem nationalstaatlichen Kontrollverlust einhergeht. Sollte dieser Kontrollverlust gar durch sicherheits- und bevölkerungspolitische Massnahmen wie Ausschaffungen überdeckt werden, die „mit oder ohne Federlesens“ durchgeführt wurden?

Die Familie Kambua, die Mitte der 1980er hätte ausgeschafft werden sollen, konnte unter anderem durch die Unterstützung der „Aktion für abgewiesene Asylbewerber“ in der Schweiz bleiben. Sie wurde von den Behörden vorerst geduldet. Ihre Spur verliert sich danach.⁵¹⁶

⁵¹⁶ BA, Kein Datum: J2.225#2000/22#3137#1*.

9. Bibliographie

9.1 Gedruckte Quellen

- Achermann, Christin: Straffällig, unerwünscht, ausgeschlossen. Ausländische Strafgefangene in der Schweiz, Bern 2008 (Inauguraldissertation).
- Agamben, Giorgio: Homo sacer, Frankfurt am Main 2002.
- Baberowski, Jörg: Der Sinn der Geschichte: Geschichtstheorien von Hegel bis Foucault, München 2005.
- Banki, Christine/Späti, Christoph: Ungaren, Tibeter, Tschechen und Slowaken. Bedingungen ihrer Akzeptanz in der Schweiz der Nachkriegszeit, in: Carsten Goehrke/Werner Zimmermann (Hrsg.): Zuflucht Schweiz. Der Umfang mit Asylproblemen im 19. und 20. Jahrhundert, Zürich 1994, S. 369-415.
- Benz, Martina/ Schwenken, Helen: Jenseits von Autonomie und Kontrolle. Migration als eigensinnige Praxis, in: Prokla – Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 140, 2005, S. 363-377.
- Bojadzije, Manuela: Das ‚Spiel‘ der Autonomie der Migration [‘The ‘play‘ of the Autonomy of Migration‘]. Debattenbeitrag, in: Zeitschrift für Kulturwissenschaften 2, 2011, S. 139-145.
- Brühlmann-Jecklin, Erica: Das Schweizerkreuz nicht mehr ertragen. Die Flüeli-Ranft-Flüchtlinge und ihre VersteckerInnen im Jubeljahr 1991, Basel ²1995.
- Caloz-Tschopp, Marie-Claire: Flüchtlings-Politik am Ende? Von den politischen Flüchtlingen zu den „neuen“ Flüchtlingen, Zürich 1982.
- Cassee, Andreas: Globale Bewegungsfreiheit. Ein philosophisches Plädoyer für offene Grenzen, Berlin 2016.
- Desrosières, Alain: Die Politik der grossen Zahlen. Eine Geschichte der statistischen Denkweise, Heidelberg 2005.
- Europäisches Komitee zur Verteidigung der Flüchtlinge und Gastarbeiter C.E.D.R.I. (Hrsg.): Widerstandsrecht? Widerstandspflicht! Banquet Républicain bei Dr. Peter Zuber und Heidi Zuber im Waldheim Ostermundigen/BE, Basel 1986.
- Falk, Francesca: Eine postkoloniale Perspektive auf die illegalisierte Immigration in der Schweiz. Über Ausschaffungen, den „Austausch mit Afrika“, Alltagsrassismus und die Angst vor der umgekehrten Kolonisierung, in: Patrizia Purtschert/Barbara Lüthi/Francesca Falk (Hrsg.): Postkoloniale Schweiz. Formen und Folgen eines Kolonialismus ohne Kolonien, Bielefeld 2012, 201-224.
- Falk, Francesca: Postkolonialismus, in: Pim den Boer/Heinz Duchhardt/Georg Kreis et al. (Hrsg.): Europäische Erinnerungsorte 3. Europa und die Welt, München 2012, 53-62.
- Fanzun, Jon. A.: Souveränität, Neutralität und Humanität. Die Menschenrechtspolitik der Schweiz im Kalten Krieg, in: Helena Kanyar Becker (Hrsg.): Verdrängung, Verklärung, Verantwortung. Schweizerische Flüchtlingspolitik in der Kriegs- und Nachkriegszeit 1940-2007, Basel, Zürich 2007, S. 108-118.
- Farge, Arlette: Der Geschmack des Archivs, Göttingen 2011.
- Fassin, Didier: Vom Rechtsanspruch zum Gunsterweis. Zur moralischen Ökonomie der Asylvergabepraxis im heutigen Europa, in: Mittelweg 36, Bd. 1, Hamburg 2006.
- Foucault, Michel: Die „Gouvernementalität“, in: Daniel Defert et al. (Hrsg.): Michel Foucault. Schriften in vier Bänden. Dits et Ecrits. Bd. III 1976-1979, Frankfurt am Main 2003, S. 796-825.
- Glasze, Georg/Mattisek, Annika: Die Hegemonie- und Diskurstheorie von Laclau und Mouffe, in: Georg Glasze/Annika Mattisek (Hrsg.): Handbuch Diskurs und Raum. Theorien und

- Methoden für die Humangeographie sowie die sozial- und kulturwissenschaftliche Raumforschung, Bielefeld 2009, S. 153-179.
- Grosser Rat des Kantons St.Gallen. Amtsbericht des Regierungsrates über das Jahr 1970, St.Gallen 1971.
- Grosser Rat des Kantons St.Gallen. Amtsbericht des Regierungsrates über das Jahr 1972, St.Gallen 1973.
- Grosser Rat des Kantons St.Gallen. Amtsbericht des Regierungsrates über das Jahr 1973, St.Gallen 1974.
- Grosser Rat des Kantons St.Gallen. Amtsbericht des Regierungsrates über das Jahr 1977, St.Gallen 1978.
- Grosser Rat des Kantons St.Gallen. Amtsbericht des Regierungsrates über das Jahr 1986, St.Gallen 1987.
- Grosser Rat des Kantons St.Gallen. Amtsbericht des Regierungsrates über das Jahr 1989, St.Gallen 1990.
- Interdepartementale Strategieguppe EJPD/EDA/EVD (Hrsg.): Strategie für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre, Bern 1989.
- Kälin, Walter: Das Prinzip des non-refoulement. Das Verbot der Zurückweisung, Ausweisung und Auslieferung von Flüchtlingen in den Verfolgerstaat im Völkerrecht und im schweizerischen Landesrecht, Bern, Frankfurt am Main 1982.
- Kälin, Walter: Die schweizerische Flüchtlings- und Asylpolitik, in: Alois Riklin/Hans Haug/Raymond Probst (Hrsg.): Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern, Stuttgart, Wien 1992, S. 761-775.
- Koranyi, Max: Die Sanctuary-Bewegung in den USA, in: Wolf-Dieter Just (Hrsg.): Asyl von unten. Kirchenasyl und ziviler Ungehorsam – ein Ratgeber, Hamburg 1993, S. 160-169.
- Krasmann, Susanne: Gouvernamentalität. Zur Kontinuität der Foucaultschen Analytik der Oberfläche, in: Jürgen Martschukat (Hrsg.): Geschichte schreiben mit Foucault, Frankfurt am Main 2002, S. 79-95.
- Küffner, Carla: Auseinandersetzungen über Abschiebungen. Handlungsoptionen in einem umkämpften Feld, in: Christian Lahusen/Stephanie Schneider (Hrsg.): Asyl verwalten. Zur Bürokratisierung eines gesellschaftlichen Problems, Bielefeld 2017, S. 223-252.
- Leuthardt, Beat: Die Ausschaffungspolitik, in: Elvira Y. Müller, Willy Nabholz, Maria Schönbächler et al.: Wer hat Angst vorm Schwarzen Mann? Die Schweiz und ihre Flüchtlinge, Zürich 1986, S. 273-276.
- Leuthardt, Beat: Festung Europa. Asyl, Drogen, „Organisierte Kriminalität“. Die „Innere Sicherheit“ der 80er und 90er Jahre und ihre Feindbilder, Zürich 1994.
- Luginbühl, Martin/Schwab, Kathrine/ Burger, Harald (Hrsg.): Geschichten über Fremde. Eine linguistische Narrationsanalyse von Schweizer Fernsehnachrichten von 1957 bis 1999, Bern 2004.
- Mahnig, Hans/Piguet, Etienne: Die Immigrationspolitik der Schweiz von 1948 bis 1998. Entwicklung und Auswirkungen, in: Hans-Rudolf Wicker/Rosita Fibbi/Werner Haug (Hrsg.): Migration und die Schweiz, Zürich 2003, S. 65-108.
- Mahnig, Hans: La politique migratoire de 1970 au milieu des années 1980, in: Hans Mahnig (Hrsg.): Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948, Zürich 2005, S. 135-159.
- Martschukat, Jürgen: Geschichte schreiben mit Foucault – eine Einleitung, in: Jürgen Martschukat (Hrsg.): Geschichte schreiben mit Foucault, Frankfurt am Main 2002, S. 7-26.
- Maset, Michael: Diskurs, Macht und Geschichte. Foucaults Analysetechniken und die historische Forschung, Frankfurt am Main 2002.
- Mayrhofer, Monika: Zur Kritik der Menschenrechte aus postkolonialer und feministischer Sicht und deren Auswirkung auf die Menschenrechtsbildung, in: Claudia Brunner/Josefine Scherling (Hrsg.): Bildung, Menschenrechte, Universität. Menschenrechtsbildung an

- Hochschulen im Wandel als gesellschaftliche Herausforderung, Klagenfurt 2012, S. 225-243.
- Mecheril, Paul/Thomas-Olalde, Oscar/Melter, Claus (et all.): Migrationsforschung als Kritik? Erkundung eines epistemischen Anliegens in 57 Schritten, in: Paul Mecheril/Oscar Thomas-Olalde/Claus Melter et al.: Migrationsforschung als Kritik? Konturen einer Forschungsperspektive, Wiesbaden 2013, S. 7-55.
- Mecheril, Paul/Thomas-Olalde, Oscar/Melter, Claus et al.: Migrationsforschung als (Herrschafts-)Kritik!, in: Thomas Geier/Katrin U. Zaborowski (Hrsg.): Migration. Auflösungen und Grenzziehungen. Perspektive einer erziehungswissenschaftlichen Migrationsforschung, Wiesbaden 2016, S. 17-41.
- Meienberg, Niklaus: Zunder. Überfälle, Übergriffe, Überbleibsel, Zürich 1995.
- Meyer, Katrin/Purtschert, Patricia: Migrationsmanagement und die Sicherheit der Bevölkerung, in: Patricia Purtschert/Katrin Meyer/Yves Winter (Hrsg.): Gouvernamentalität und Sicherheit. Zeitdiagnostische Beiträge im Anschluss an Foucault, Bielefeld 2008, S. 149-172.
- Meyer, Benedikt: Im Flug. Schweizer Airlines und ihre Passagiere, 1919-2002, Zürich 2015.
- Müller, Elvira/Nabholz, Willy/Schönbächler, Maria/Zwicky, Urs: Wer hat Angst vorm schwarzen Mann?: Die Schweiz und ihre Flüchtlinge, Zürich 1986.
- Negele, Philipp/Pfändler, Jean-Claude: TAMILIEN, KURDEN UND AFRIKANER. Bedingungen der Akzeptanz in der Schweiz ab 1970, in: Carsten Goehrke/Werner G. Zimmermann: Zuflucht Schweiz. Der Umgang mit Asylproblemen im 19. und 20. Jahrhundert, Zürich 1994, S. 417-455.
- Oester, Kathrin: Aspekte der schweizerischen Asylpolitik 1945-1985. Asylsuchende zwischen Eingliederung und Marginalisierung, kein Ort 1998 (Caritas Schweiz Dokumentation 4/85).
- Oulios, Miltiadis: Blackbox Abschiebung. Geschichten und Bilder von Leuten, die gerne geblieben wären, Berlin 2014.
- Parini, Lorena/Gianni, Matteo: Enjeux et modifications de la politique d'asile en Suisse de 1956 à nos jours, in: Hans Mahnig (Hrsg.): Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948, Zürich 2005, S. 189-252.
- Pärli, Jonathan: Ungehorsam im Namen des Rechtsstaats Wie die Asylbewegung der 1980er-Jahre zur Renaissance des Kirchenasyls beitrug, in: Neue Wege 11, 2016, S. 33-35.
- Purtschert, Patrizia/Meyer, Katrin/Winter, Yves: Einleitung, in: Patricia Purtschert/Katrin Meyer/Yves Winter (Hrsg.): Gouvernamentalität und Sicherheit. Zeitdiagnostische Beiträge im Anschluss an Foucault, Bielefeld 2008, S. 7-18.
- Sarasin, Philipp: Michel Foucault zur Einführung, Hamburg 2016.
- Sarasin, Philipp: Unternehmer seiner Selbst. Rezension von: Michel Foucault. Geschichte der Gouvernamentalität, Bd. 1 und 2, in: Deutsche Zeitschrift für Philosophie 55, 2007, S. 473-479.
- Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Demokratie (Hrsg.): Asylpolitik in der Bewährungsprobe. SAD-Arbeitstagung, Samstag 4. Mai 1985, Zürich 1985.
- Sciortino, Giuseppe: Between Phantoms and necessary evils. Some critical points in the study of irregular migrations to Western Europe, in: IMIS-Beiträge 24, 2004, S. 17-45.
- Skenderovic, Damir/D'amato, Gianni: Mit dem Fremden politisieren. Rechtspopulismus und Migrationspolitik in der Schweiz seit den 1960er Jahren, Zürich 2008.
- Stoppel, Stefan: Die Beendigung der Anwesenheitsberechtigung von Ausländern nach schweizerischem Recht, unter besonderer Berücksichtigung der entsprechenden Verwaltungs- und Strafrechtspraxis im Kanton Baselland, Zürich 1987 (Dissertation).
- Stingelin, Martin: Biopolitik und Rassismus. Was leben soll und was sterben muss, in: Martin Stingelin (Hrsg.): Biopolitik und Rassismus, Frankfurt am Main 2003, S. 7-26.

- Sulger Büel, Peter: Vollzug von Fernhalte- und Entfernungsmassnahmen gegenüber Fremden nach dem Recht des Bundes und des Kantons Zürich, Bern 1984.
- Tanner, Jakob: Einleitung. Die Ambivalenz des Staates und die Produktivität historischer Kritik, in: Helena Kanyar Becker (Hrsg.): Verdrängung, Verklärung, Verantwortung. Schweizerische Flüchtlingspolitik in der Kriegs- und Nachkriegszeit 1940-2007, Basel, Zürich 2007, S. 7-12.
- Tanner, Jakob: Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, München 2015.
- Transit Migration Forschungsgruppe (Hrsg.): Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas, Bielefeld 2007.
- Tsianos, Vassilis/Karakayali, Serhat: Movements that matter. Eine Einleitung, in: Transit Migration Forschungsgruppe (Hrsg.): Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas, Bielefeld 2007, S. 7-17.
- Uhlig Gast, Christiane: Willkommene Flüchtlinge. Die jüdischen Ungarnflüchtlinge von 1956 und ihre Aufnahme in der Schweiz, in: Helena Kanyar Becker (Hrsg.): Verdrängung, Verklärung, Verantwortung. Schweizerische Flüchtlingspolitik in der Kriegs- und Nachkriegszeit 1940-2007, Basel, Zürich 2007, S. 91-98.
- Walters, William: Deportation, Expulsion, and the International Police of Aliens, in: Citizenship Studies 6, Nr. 3, 2002.
- Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, Tübingen⁵1972.
- Weishaupt, Matthias: Sankt-gallische Geschichtsstruktur: Historisierende Sinnsuche im 19. und 20. Jahrhundert, in: Sankt-Galler Geschichte 2003, Bd. 8: Die Zeit des Kantons 1945-2000, St.Gallen 2003, S. 227-251.
- Werenfels, Samuel: Der Begriff des Flüchtlings im schweizerischen Asylrecht, Bern 1987.
- Wicker, Hans-Rudolf: Migration, Differenz, Recht und Schmerz. Sozialanthropologische Essays zu einer sich verflüchtigenen Moderne, Zürich 2002.
- Wicker, Hans-Rudolf: Einleitung. Migration, Migrationspolitik und Migrationsforschung, in: Hans-Rudolf Wicker/Rosita Fibbi/Werner Haug (Hrsg.): Migration und die Schweiz, Zürich 2003, S. 12-62.
- Zuber, Peter: Aktion für abgewiesene Asylbewerber, AAA, Bern. Die Bewegung für Privat- und Kirchenasyl in der Schweiz, in: Europäisches Komitee zur Verteidigung der Flüchtlinge und Gastarbeiter (Hrsg.): Asylrecht ist Menschenrecht. Internationales Symposium im memorial Christian Broda, Basel 1987, S. 53-59.
- Zuber, Peter: Die Aktion für abgewiesene Asylbewerber (AAA) in der Schweiz, in: Wolf-Dieter Just (Hrsg.): Asyl von unten. Kirchenasyl und ziviler Ungehorsam – ein Ratgeber, Hamburg 1993, S. 170-176.
- Zur Nieden, Birgit/Karakayali, Juliane: Harte Tür. Schulische Segregation nach Herkunft in der postmigrantischen Gesellschaft, in: Thomas Geier/Katrin U. Zaborowski (Hrsg.): Migration. Auflösungen und Grenzziehungen. Perspektive einer erziehungswissenschaftlichen Migrationsforschung, Wiesbaden 2016, S. 81-96.
- Zwicky, Urs: 6. Station. Die „andere“ Schweiz, in: Elvira Y. Müller/Willy Nabholz/Maria Schönbächler et al.: Wer hat Angst vorm Schwarzen Mann? Die Schweiz und ihre Flüchtlinge, Zürich 1986, S. 215-255.
- Zwicky, Urs: Asylgesetzrevision per Knopfdruck, in: Elvira Y. Müller, Willy Nabholz, Maria Schönbächler et al.: Wer hat Angst vorm Schwarzen Mann? Die Schweiz und ihre Flüchtlinge, Zürich 1986, S. 269-273.

Elektronische Publikationen

- Arbenz Peter, lic. rer. publ., HSG, *1937, kein Datum. <https://www.winterthurglossar.ch/app/default/pub/fw.action/wine.article?ce_id=19&ce_name=Person> [Stand: 26. November 2017].
- Augenauf: Sonderausgabe 10 Jahre Zwangsmassnahmen, Februar 2005. <<http://www.augenauf.ch/bs/archiv/10jzwang/sonderbulletin.pdf>> [Stand: 27. November 2017].
- Datenbank Bild und Ton, Sozialarchiv, kein Datum. <https://www.bild-video-ton.ch/bestand/objekt/Sozarch_F_5107-Na-27-036-008> [Stand: 1. Dezember 2017].
- Das Bundesarchiv, 25. Juli 2017. <<https://www.bar.admin.ch/bar/de/home/ueber-uns/das-bundesarchiv.html>> [Stand: 27. November 2017].
- Die Fremdmacher – Widerstand gegen die schweizerische Asyl- und Migrationspolitik. kein Datum. <<http://www.sosf.ch/de/publikationen/andere/weitere/die-fremdmacher.html?zur=225>> [Stand: 26. Dezember 2017].
- Farré, Sébastien: Vigilance, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS). <<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17412.php>> [Stand: 1. Dezember 2017].
- Giorgio Agamben über Abschiebung und Lager ohne Namen. Ohne Bürgerrechte bleibt nur das nackte Leben, 4. Juli 2001. <<https://jungle.world/artikel/2001/27/ohne-buergerrechte-bleibt-nur-das-nackte-leben>> [Stand: 26. November 2017].
- Georgi, Fabian: Migrationsmanagement in Europa. Eine kritische Studie am Beispiel des International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) (Diplomarbeit 2004), kein Datum. <http://www.diss.fu-berlin.de/docs/servlets/MCRFileNodeServlet/FUDOCSS_derivate_000000001699/Georgi_2007-Migrationsmanagement_in_Europa_final-1.pdf> [Stand: 1. Dezember 2017].
- Germann, E. Reimund/Ladner, Andreas: Verwaltung, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS). <<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10342.php>> [Stand: 26. November 2017].
- Geschichte des Bundesarchivs, 15. September 2017, <<https://www.bar.admin.ch/bar/de/home/ueber-uns/das-bundesarchiv/geschichte.html>> [Stand: 26. November 2017].
- Grundsätzliches zur Administrativhaft von Ausländerinnen und Ausländern, 27. September 2016 <https://www.humanrights.ch/front_content.php?idart=12117&lang=1&client=3> [26. November 2017].
- Jaberg, Samuel: Elisabeth Kopp. Das bewegte Schicksal einer Polit-Pionierin. 16. Dezember 2016. <https://www.swissinfo.ch/ger/eine-symbolfigur-feiert-geburtstag_elisabeth-kopp-das-bewegte-schicksal-einer-polit-pionierin/42759460> [Stand: 1. Dezember 2017].
- Jorio, Marco: Stempel „J“, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS). <<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D49159.php>> [Stand: 26. November 2017].
- Kothen, Andrea: Sagt man jetzt Flüchtlinge oder Geflüchtete?, 1. Juni 2016, <<https://www.proasyl.de/hintergrund/sagt-man-jetzt-fluechtlinge-oder-gefluechtete/>> [Stand: 28. November 2017].
- Kälin, Walter: Asyl, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS). <<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10374.php>> [Stand: 26. November 2017].
- Leni Robert Bächtold. Erziehungsdirektorin 1986-1990, kein Datum. <<https://web.archive.org/web/20101227022023/http://www.be.ch/web/index/behoerden/behoerden-regierungsrat/rr-altregierungsrate/rr-robert-leni.htm>> [Stand: 26. November 2017].
- Michalitsch, Gabriele: Politische Geschlechter-Arithmetik. Die Regierung der Zahl. Ansätze einer feministischen Kritik der Statistik, in: Grundrisse.net, kein Datum.

- <http://www.grundrisse.net/grundrisse49/Politische_Geschlechter_Arithmetik.htm#_ftn1>. [Stand: 26. November 2017].
- Perrenoud, Marc: Kongo (Demokratische Republik), in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS). <<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D3474.php>> [Stand: 26. November 2017].
- Schoch, Tobias/Staub, Kaspar: Statistik, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS). <<http://mobile.hls-dhs-dss.ch/m.php?article=D13798.php>> [Stand: 26. November 2017].
- Swissair, wikipedia.org, kein Datum. <<https://de.wikipedia.org/wiki/Swissair>> [Stand: 28. November 2017].
- Terkessidis, Mark: „In der Schweiz bietet die Lücke zwischen <viel Einwanderung> und <kein Einwanderungsland> viel politisches Kapital, alles kann zum Skandal erklärt werden.“, 6. Februar 2014. <<https://www.woz.ch/1406/mark-terkessidis/in-der-schweiz-bietet-die-luecke-zwischen-viel-einwanderung-und-kein>> [Stand: 26. November 2017].
- Weibel, Andrea: Schweizer Demokraten, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS). <<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17409.php>> [Stand: 1. Dezember 2017].
- „Wie Vieh. Die Behörden versuchen mit allen Mitteln, unerwünschte Asylbewerber loszuwerden.“, 18. November 1985. <<http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-13515815.html>> [Stand: 26. November 2017].
- Zala, Sacha: Mobutu und die Schweiz. <<http://www.zala.ch/mobutu-und-die-schweiz/?lang=de>> [Stand: 26. November 2017].

9.2 Ungedruckte Quellen

Amtsdruckschriften – elektronische Quellen

- Aufsichtseingaben Maza und Musey, 13. März 1989, <<https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10051073>> [Stand: 28. November 2017].
- Bekanntmachung der Departemente und Ämter, Reglement für die Registrierung und Veröffentlichung der Datensammlungen, 18. Oktober 1984, <<https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10049470>> [Stand: 28. November 2017].
- Bekanntmachung der Departemente und Ämter, 20. Mai 1986, <<https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/10050002.pdf?ID=10050002>> [28. November 2017].
- Berichte der eidg. Kommissäre über die Flüchtlingsangelgenheit in Genf, 28., 29. und 30. Juni 1858, <<https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10002534>> [Stand: 28. November 2017].
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Gesetzesentwurf über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, 17. Juni 1929, <<https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10030730>> [Stand: 28. November 2017].
- Botschaft zu einem Bundesbeschluss über den Delegierten für das Flüchtlingswesen, 6. November 1985, <<https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/10049848.pdf?ID=10049848>> [28. November 2017].
- Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes, des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer und des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes, 2. Dezember 1985, <<https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10049874>> [Stand: 28. November 2017].

- Botschaft zum Bundesgesetz über den Datenschutz, 23. März 1988,
 <<https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10050713>> [Stand: 28. November 2017].
- Botschaft zum Bundesbeschluss über das Asylverfahren (AVB) und zu einem Bundesgesetz über die Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge, 25. April 1990,
 <<http://links.weblaw.ch/BB1-1990-II-624>> [Stand: 28. November 2017].
- Bundesamt für Migration (BFM), Erläuternder Bericht, 3. März 2006,
 <https://www.sem.admin.ch/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/zemis/060412_ber_zemis-d.pdf> [Stand: 28. November 2017].
- Bundesbeschluss zur formellen Bereinigung des Bundesrechts, 3. März 2008,
 <<https://www.admin.ch/opc/de/official-compilation/2008/3455.pdf>> [Stand: 28. November 2017].
- Bundesblatt vom 1. April 1931:
 <<https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10031311>> [28. November 2017].
- Bundesgesetz über den Datenschutz, 19. Juni 1992, <<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19920153/index.html>> [Stand: 28. November 2017].
- Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft, 12. Herbstmonat 1848,
 <<https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/10000003.pdf?ID=10000003>> [Stand: 28. November 2017].
- Postulat Moser, 15. Juni 1993, <<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=19933299>> [28. November 2017].
- Sammlung der eidgenössischen Gesetze, 2. November 1982,
 <<https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/30001890.pdf?ID=30001890>> [Stand: 28. November 2017].

Bundesarchiv (sortiert nach Behörde und Interpellationen/Anfragen)

Bundesamt für Ausländerfragen: zentrale Ablage:

- E4300C-01#1998/299#556*: Entfernung und Fernhaltung: Allgemeines (1949-1985).
- E4300C-01#1998/299#557*: Wegweisung und Ausschaffung (1960-1986).
- E4300C-01#1998/299#558*: Wegweisung und Ausschaffung: Revision (1984-1985).
- E4300C-01#1998/299#559*: Wegweisung und Ausschaffung von Ausländer deren Asylgesuch abgelehnt wurde (1980-1986).
- E4300C-01#1998/299#562*: Landesverweisung und Aufenthaltsverbot (1962-1986).
- E4300C-01#1998/299#563*: Entfernungs- und Fernhaltetatbestände: Allgemeines (1962-1988).

Delegierter für das Flüchtlingswesen:

- E4280A#1998/296#63*: Ausschaffung (1974-1976).
- E4280A#1998/296#64*: Heimschaffung (1974-1980).
- E4280A#1998/296#85*: Allgemeines (1959-1985).
- E4280A#1998/296#87*: Internierung von Ausländern: Einzelfälle.
- E4280A#1998/296#88*: Ausschaffung von Ausländern (1955-1985).
- E4280A#1998/296#89*: Illegale Einreise von Ausländern (1969-1985).
- E4280A#1998/296#90*: Ausschaffung von Ausländern (1986-1987).
- E4280A#1998/296#112*: Landesverweisung und Ausschaffung von Flüchtlingen/Asylbewerbern (1986-1988).
- E4280A#1998/296#222*: Musey: negative Schreiben.
- E4280A#1998/296#244*: Flüchtlinge aus der Türkei. Pro und Contra (1982-1987).

- E4280A#1998/296#249*: Wissenschaftliche Arbeiten (1973-1989).
- E4280A#1998/296#333*: Wegweisung von Flüchtlingen im Sinne von Art. 19 Asylgesetz (1981-1983).
- E4280A#1998/296#334*: Wegweisung von Flüchtlingen im Sinne von Art. 19 Asylgesetz (1984-1988).
- E4280A#1998/296#338*: Aktion „Schwarzer Herbst“ (1985-1988), meint wohl Ausschaffung von 59 Menschen aus Zaire.
- E4280A#1998/296#339*: Wegweisung von Flüchtlingen nach der Ablehnung des Asylgesuches (Art. 21a, AsylG) (1981-1985).
- E4280A#1998/296#340*: Wegweisung von Flüchtlingen nach der Ablehnung des Asylgesuches (Art. 21a, AsylG) (1986-1989).
- E4280A#1998/296#341*: Pro und Contra Wegweisungspraxis (1984-1986).
- E4280A#1998/296#342*: Pro und Contra Wegweisungspraxis (1986).
- E4280A#1998/296#343*: Pro und Contra Wegweisungspraxis (1987).
- E4280A#1998/296#345*: Pro und Contra Wegweisungspraxis (1987).
- E4280A#1998/296#393*: Projekt Massnahmen im Asylbereich (1989).
- E4280A#1998/296#423*: Allgemeines (1980-1984).
- E4280A#1998/296#424*: Allgemeines (1985-1987).
- E4280A#1998/296#425*: Allgemeines (1988-1989).
- E4280A#1998/296#427*: Pressemitteilungen (1989).
- E4280A#1998/296#792*: Dokumentarfilm über die Flüchtlingsbetreuung in der Schweiz (1957-1989).
- E4280A#1998/296#1136*: Wegweisung. Rückschaffung und Heimkehr (1984-1989).
- E4280A#1998/296#1384*: Migrationspolitik, -probleme, -ursachen, Grundsätzliches (1987-1988).

Diverse Akteure

- E4800.1#1967/111#285*: Ausschaffung, Ausweisung, Wegweisung: Allgemeines (1943-1956).
- E2200.55A#1998/50#77*: Ausschaffung von Asylbewerbern (1989-1992) (Einsicht verweigert).
- E4300C-01#1960/27#644*: Nachtrag 15: Ausschaffung von Ausländern auf dem Luftweg vom 26.10.1987.
- E4110-04#2005/110#1359*: Art. 16 Ausweisung und Auslieferung, Buch: Migrationen aus der Dritten Welt, Kälin Walter / Moser Rupert, Bern, 1990.
- J2.300-01#2005/132#74*: Ausweisung, Auslieferung (1985).
- J2.225#2000/22#3137#1*: Veranstaltung theologische Fakultät; DRS-aktuell, 27.02.1987 Regionalmagazin.
- J2.225#2000/22#2131#4*: Ausweisung von Türken; DRS-aktuell, 11.02.1983.

Interpellationen/Anfragen:

- E4260D-01#1995/257#115*: Interpellation : Ruf Markus vom 27.11.1984. 84.577: Scheinflüchtlinge. Verstösse gegen das ANAG (Rückschaffung; Asylantenverstecken).
- E4260D-01#1995/257#126*: Interpellation : Fischer Theo vom 4.10.1985. 85.925 : Kirchenasyl. Illegale Beherbergung ausgewiesener Asylbewerber."Aktion für ausgewiesene Asylbewerber" (AAA).
- E4260D-01#1995/257#127*: Interpellation : Ott Heinrich vom 3.12.1985. 85.934 : Tamilische Flüchtlinge. Repatriierung. Fragen zur geplanten Rückschaffung (Sri Lanka).
- E4260D-01#1995/257#131*: Interpellation : Bauer Monique vom 20.12.1985. 85.113 : Ausweisung von Tamilen. Information des Bundesrates. Fragen z. allfälligen Rückschaffung (Sri Lanka).

- E4260D-01#1995/257#132*: Interpellation : Ruf Markus vom 3.12.1985. 85.932 : Ausschaffung von abgewiesenen Asylbewerbern (Zaire, Chile, Sri Lanka, illegale Unterbringung d. Aktion AAA/Zuber).
- E4260D-01#1995/257#141*: Interpellation Jaeger, Franz, vom 3.12.1985. 85.933. Asylbewerber aus Zaire. Ausschaffung. (1985-1986).
- E4260D-01#1995/257#140*: Interpellation PDA/PSA/Poch vom 2.12.1985. 85.927. Gewaltsame Ausschaffung der 59 Zairer.

Nicht-schriftliche Quellen

Stürm, Hans: Asyl – die Schweiz das Nadelöhr, Filmkollektiv Zürich 1987 (Filmlänge 50 Minuten).

9.3 Anhang

Anhang 1

Von: pius.betschart@sem.admin.ch
Betreff: AW: Masterarbeitsrecherche: Ausschaffungen
Datum: 6. April 2017 um 11:05
An: matthias-faessler@gmx.ch
Kopie: dbasyl-sekretariat@sem.admin.ch



Lieber Herr Fässler

Besten Dank für ihr Mail. Da haben Sie sich ja ein spannendes Thema vorgenommen, das auf eine nüchterne, sachliche Analyse wartet.

Zu Ihrer Frage betr. zeitlichem Fokus: ich empfehle als Ausgangspunkt der Professionalisierung/Institutionalisierung die zweite Hälfte der 80-er-Jahre (Sri Lanka-Debatte, Türkei/Kurdenproblematik, Afrika etc.) und als zeitlichen Abschluss die rechtliche Kodifizierung der Instrumente im BG über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht (1.2.95 in Kraft, nach der Volksabstimmung vom 1.2.95 (72,9% Ja-Anteil)).

Eine nützliche Lektüre wäre sicher der Strategiebericht von P. Arbenz vom Jan. 89 ("Strategie für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90-er Jahre"), worin u.a. auch die Rückkehrhilfe und die freiwillige Rückkehr thematisiert wird.

Zu beachten ist auch, dass die Kantone für den Wegweisungsvollzug zuständig sind und der Bund unterstützend tätig ist.

Ich wünsche Ihnen viel Erfolg bei Ihrem Vorhaben.

Freundliche Grüsse

Pius Betschart
Vizedirektor

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration SEM
Direktionsbereich Asyl DB AS

Quellenweg 6, 3003 Bern-Wabern
Tel. +41 58 465 91 98
Fax +41 58 465 91 71
pius.betschart@sem.admin.ch
www.sem.admin.ch

Anhang 2

Von: anbieten.abliefern@bar.admin.ch
Betreff: AW: Ihre Frage zu Unterlagen mit Bezug zu Ausschaffungen - AW: Klassifizierung/Systematik des Archivs: Ausschaffungen
Datum: 10. November 2017 um 17:34
An: matthias-faessler@gmx.ch



Guten Tag Herr Fässler

Bitte, gern geschehen. Danke für Ihre Rückmeldung.
Bewertungsentscheide wurden erst ab den späten 1990er-Jahren verfasst.
Der von mir erwähnte Bewertungsentscheid bezieht sich auf 2010 ff (faktisch auf 2005 ff) für SACHdossiers. Für die PERSONENDossiererien ist er für alle Entstehungszeiträume gültig. Und: die personenbezogenen Dossiers gemäss Asylgesetz werden in jedem Einzelfall archiviert.
Die Sachdossiers, zu denen z.B. Korrespondenz der federführenden Behörde gehört, werden gemäss Bewertungsentscheid (siehe oben) archiviert bzw. aufbewahrt/vernichtet.
Für Zeiträume VOR 2005 ist das SEM daran, die entsprechenden Angebot zusammenzustellen und ebenfalls gemäss erwähntem Bewertungsentscheid für die Archivierung aufzubereiten (wo diese nicht bereits erfolgte, siehe www.swiss-archives.ch bzw. BAR-Lesesaal für Recherchen). Zeitungsartikel betrachten wir aus archivischer Sicht als Unterlagentyp in der Regel als (nicht zu archivierendes) Dokumentationsgut. (Siehe auch: Auftrag der Nationalbibliothek, der u.a. die Sammlung und Nutzung aller schweizerischen Zeitungen umfasst.)

Wenn Sie noch Fragen haben, können Sie mich gerne anrufen.

Freundlichen Gruss, Barbara Kräuchi

Anhang 3

Von: Simone.Chiquet@bar.admin.ch
Betreff: Einsichtsbewilligung und Einsichtsverweigerung
Datum: 11. August 2017 um 17:19
An: matthias-faessler@gmx.ch

S

622.1-06-18462

Einsichtsbewilligung ohne Auflagen (1 Dossier)
Einsichtsbewilligung mit Auflagen (20 Dossiers)
Einsichtsverweigerung (2 Dossiers)

Sehr geehrter Herr Fässler

Wir beziehen uns auf Ihr Gesuch vom 6. Juni 2017 betreffend Unterlagen von E4280A und E4300C-01. Gerne teilen wir Ihnen mit, dass die zuständige Verwaltungsstelle mit Schreiben vom 4. August 2017 (sowie Ergänzung vom 8. August) gestützt auf die Bestimmungen von Art. 18 Art. der Archivierungsverordnung (VBGA, SR 152.11) wie folgt entschieden hat:

Einsichtsbewilligung (EB) ohne Auflage

Signatur	Aktenzeichen	Band	Dossiertitel	Zeitraum	Entscheid
E4280A#1998/296#427*	754-C2	236	Pressemitteilungen	1989	EB ohne Auflage

Einsichtsbewilligung (EB) mit Auflage: Die Auflage verlangt, dass Personen, die nicht Personen der Zeitgeschichte sind, anonymisiert werden müssen. Wir weisen Sie darauf hin, dass Sie für die Einhaltung dieser Auflage die Verantwortung tragen.

Signatur	Aktenzeichen	Band	Dossiertitel	Zeitraum	Entscheid
E4280A#1998/296#1136*	777.19/04	475	Wegweisung. Rückschaffung und Heimkehr	1984-1989	EB mit Auflage
E4280A#1998/296#1358*	790.27	587	Arbeitsanstalt Schachen Deitingen. Allgemeines	1959-1987	EB mit Auflage
E4280A#1998/296#1384*	82	589	Migrationspolitik, -probleme, -ursachen, Grundsätzliches	1987-1988	EB mit Auflage
E4280A#1998/296#222*	750.0.0/28	116	Musey: negative Schreiben	1988	EB mit Auflage
E4280A#1998/296#238*	750.0.0/28.1	130	Aufnahmeaktion für Chile-Flüchtlinge. Pro und Contra	1974-1987	EB mit Auflage
E4280A#1998/296#244*	750.0.0/28.6	133	Flüchtlinge aus der Türkei. Pro und Contra	1982-1987	EB mit Auflage
E4280A#1998/296#249*	750.0.0/29	137	Wissenschaftliche Arbeiten	1973-1989	EB mit Auflage
E4280A#1998/296#334*	750.04.04/01	176	Wegweisung von Flüchtlingen im Sinne von Art. 19 Asylgesetz	1984-1988	EB mit Auflage
E4280A#1998/296#338*	750.04.04/01.01	180	Aktion "Schwarzer Herbst"	1985-1988	EB mit Auflage
E4280A#1998/296#340*	750.04.04/02	182	Wegweisung von Flüchtlingen nach der Ablehnung des Asylgesuches. (Art. 21a AsylG)	1986-1989	EB mit Auflage
E4280A#1998/296#343*	750.04.04/03	185	Pro und Contra Wegweisungspraxis	1987	EB mit Auflage
E4280A#1998/296#345*	750.04.04/03	186	Pro und Contra Wegweisungspraxis	1987	EB mit Auflage
E4280A#1998/296#393*	753/03	215	Projekt Massnahmen im Asylbereich 1989	1989	EB mit Auflage
E4280A#1998/296#424*	754	235	Allgemeines	1985-1987	EB mit Auflage
E4280A#1998/296#425*	754	236	Allgemeines	1988-1989	EB mit Auflage
E4280A#1998/296#426*	754-C1	236	Allgemeines	1989	EB mit Auflage
E4280A#1998/296#792*	763.08	322	Dokumentarfilm über die Flüchtlingsbetreuung in der Schweiz	1957-1989	EB mit Auflage
E4280A#1998/296#793*	763.08-C1	322	Videofilm "Das Asylverfahren in der Schweiz"	1988-1989	EB mit Auflage
E4280A#1998/296#91*	740.05	46	Illegale Einreise von Ausländern	1985-1988	EB mit Auflage
E4300C-01#1998/299#563*	688.0	175	Entfernungs- und Fernhaltetätbestände; Allgemeines	1962-1988	EB mit Auflage

Sie können die obgenannten Unterlagen (EB ohne Auflage, EB mit Auflage) ab dem 16. August zur Konsultation in unseren Lesesälen oder als kostenpflichtige Reproduktion [bestellen](#). Bitte verweisen Sie bei Ihrer Bestellung unter «Hinweise/Bemerkungen» auf die vorliegende Einsichtsbewilligung und beachten Sie unsere [Öffnungszeiten](#).

Einsichtsverweigerung (EV)


Signatur	Aktenzeichen	Band	Dossiertitel	Zeitraum	Entscheid
E4280A#1998/296#336*	750.04.04/01/EF	178	Einzelfälle	1985-1987	EV
E4280A#1998/296#337*	750.04.04/01/EF	179	Einzelfälle	1987	EV

Sie haben gemäss Art. 22 VBGA die Möglichkeit, diesen negativen Entscheid in Form einer beschwerdefähigen Verfügung zu verlangen. Eine Frist oder Formvorschrift besteht hierfür nicht. Wir bitten Sie lediglich um eine kurze schriftliche Mitteilung, die wir an die zuständige Stelle weiterleiten. Bitte beachten Sie, dass die zuständige Stelle Gebühren für das Erstellen einer beschwerdefähigen Verfügung verlangen kann.

Mit freundlichen Grüssen

Simone Chiquet

Anhang 4

Von: Sabrina.Scalese@bar.admin.ch 
Betreff: R: 622.1-06-18462: Ihre Gesuche vom 27. März 2017, vom 31. März 2017 und vom 5. April 2017 - Einsichtsbewilligung / Einsichtsverweigerung
Datum: 9. Mai 2017 um 09:35
An: matthias-faessler@gmx.ch

S

622.1-06-18462

Sehr geehrter Herr Fässler

Vielen Dank für Ihr Mail vom 2. Mai 2017.

Wir haben inzwischen die zuständige Stelle nach der Begründung des Entscheides nachgefragt und wie hoch die Gebühren für die Erstellung einer beschwerdefähigen Verfügung sind.

Das EDA begründet ihren Entscheid folgendermassen: *„Es geht in den Dossiers um sehr viele Einzelfälle – noch lebende Personen, ebenso die beteiligten Mitarbeiter verschiedener Verwaltungsstellen –, mit vielen Details zu konkreten Ausschaffungsfällen, mit Passkopien und Fotos und Angabe aller Personalien, jedoch ohne Informationen allgemeiner Art, die eine Übersicht über die Ausschaffungspraxis in der Schweiz eher ermöglichen würden.“*

Das EDA hat uns bezüglich der Höhe der Gebühr für die Erstellung der beschwerdefähigen Verfügung folgendes mitgeteilt: *[Massgeblich für die Festsetzung allfälliger Gebühren ist die „Allgemeine Gebührenverordnung (AllgGebV, Systematische Rechtssammlung SR Nr. 172.041.1) vom 8. September 2004, Art. 2 sagt dazu: „Wer eine Verfügung veranlasst oder eine Dienstleistung beansprucht, hat eine Gebühr zu bezahlen.“ Da sich aber die Höhe der Gebühr nach dem Zeitaufwand richtet, und da im vorliegenden Fall „la requête de l’auteur a déjà fait l’objet d’une analyse détaillée dans le cadre du traitement de sa demande ayant découlé sur le refus d’accès“, kann auf eine Gebühr verzichtet werden.]*

Das EDA macht Sie allerdings darauf aufmerksam, dass die Möglichkeit eines gut begründetem Wiedererwägungsgesuches besteht und weist darauf hin, dass es im Bereich Migration nicht federführend ist.

Wir hoffen Ihnen mit diesen Angaben gedient zu haben und stehen Ihnen bei weiteren Fragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Sabrina Scalese

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Schweizerisches Bundesarchiv BAR
Abteilung Informationszugang / Dienst Informationsangebote

Archivstrasse 24, CH-3003 Bern

Tel. +41 58 461 19 31
Fax +41 58 462 78 23
sabrina.scalese@bar.admin.ch
www.bar.admin.ch

Folgen Sie dem Bundesarchiv / Suivez les Archives fédérales /
Seguete l'Archivio federale / Follow the Federal Archives: