

Jonathan Pärli\*

## Legal, illegal ... – wer genau? Die Schweizer Asylbewegung und der Streit um das Recht 1973–1992

### Who is (il)legal now? The Swiss refugee solidarity movement and the quarrel about the law 1973 – 1992

<https://doi.org/10.1515/zfrs-2019-0011>

**Zusammenfassung:** Der Staat solle sich auch gegenüber Asylsuchenden und Flüchtlingen an das Recht halten, statt Willkür walten zu lassen: so lautete die anfänglich wohl wichtigste Forderung der Asylbewegung, die in der Schweiz in den frühen 1980er-Jahren entstand. Der Text diskutiert die affirmative Beziehung der Asylbewegung zum Recht und bezieht sich dabei auf Jacques Rancière's Thesen zum Verhältnis von Politik und *Aisthesis*. Gemäß Rancière sind nicht primär Gesetze oder Verfassungen Sache der Politik, sondern „sinnliche“ Fragen der Wahrnehmbar- und Sagbarkeit, von denen der Sinn von Gesetzen und Verfassungen abhängt. Politisch subjektiviert sich die Asylbewegung als „andere Schweiz“ und brachte unter diesem Namen die herrschende „Aufteilung des Sinnlichen“ durcheinander: Sie machte die institutionell unsichtbar gehaltenen Asylpraxis der Behörden sicht- und kritisierbar. Gehör fand die Asylbewegung nicht auf institutionellem Weg, sondern dank Aktionen des zivilen Ungehorsams. In den dadurch geschaffenen, paradoxen Sprechsituationen des „Unvernehmens“ (Rancière), gelang es der Asylbewegung, die umstandslose Identifikation von „Recht“ und „Staat“ zeitweise aufzulösen. Die Frage, ob es der Staat oder die Bewegung sei, die illegal respektive legal handle, wurde zum Gegenstand eines öffentlichen Streits. Der wichtigste Effekt dieses Dissenses war die Einführung einer verwaltungsunabhängigen Rekursinstanz im Asylrecht zu Beginn der 1990er-Jahre.

**Abstract:** The central demand by the Swiss refugee solidarity movement was that the State abide by the law in its asylum practice. This article discusses the affirmative critique of the law formulated by activists in the 1980 s. It does so by drawing

---

**\*Korrespondenzautor:** Jonathan Pärli, Doktorand, Studienbereich Zeitgeschichte, Universität Freiburg, 1700 Freiburg, Schweiz, Tel: +41 79 642 94 11, E-Mail: [jonathan.paerli@unifr.ch](mailto:jonathan.paerli@unifr.ch)

on Jacques Rancière's work on the relationship between politics and *aisthesis*: in his account politics is not primarily about constitutions and laws, but about how the sensible texture of the community is configured, on which the meaning of those laws and constitutions depends. Politically the movement subjectivized itself as the "other Switzerland"; under this name it disturbed the reigning "distribution of the sensible" by making the arcane asylum practice visible and open to critique in the first place. At the same time, the acts of civil disobedience the movement employed complicated the question of who acts (il)legally and created a polemical stage for the law. It was in such paradoxical situations of communication, which Rancière calls "disagreements", that the movement found an audience for its critique – a critique which previously had gone unheard within the established institutional framework. The most important effect of this disagreement brought about by the refugee solidarity movement was the introduction of judicial review in Swiss asylum law in the early 1990 s.

**Keywords:** Social movements, asylum law, Jacques Rancière, political subjectivation, civil disobedience, refugee policy, juridification, Switzerland

Soziale Bewegungen fordern typischerweise radikale Veränderungen. Bekanntlich wollten im Mai 1968 die Protestierenden in Frankreich nichts weniger als „die Fantasie an die Macht“ bringen. In diesem Beitrag gehe ich demgegenüber der Frage nach, wie und warum sich die in den 1980er-Jahren entstandene schweizerische Asylbewegung anfänglich affirmativ auf das Recht und die Rechtsordnung bezog. Der Staat solle sich, forderte die Asylbewegung, *auch gegenüber Asylsuchenden und Flüchtlingen* an die Verfassung und Gesetze halten, Verwaltung und Polizei das Recht achten, statt Willkür walten zu lassen. Wie ich zeigen möchte, war der zentrale Einsatz dabei, die umstandslose Identifikation der staatlichen Praxis mit deren Rechtmäßigkeit aufzulösen. Es war also nicht der im Titel ange deutete 1968er-Spruch „legal, illegal, scheißegal!“, der das Verhältnis der Asylbewegung zum Recht bestimmte; ausschlaggebend war stattdessen die polemische Frage, wie es der Staat selbst mit der Legalität und dem Recht halte.

Wichtig ist, dass die Asylbewegung dabei auf juristisch unvorteilhaftem Terrain agierte: Die Bundesverfassung erklärt Bundesgesetze für das höchste Gericht der Schweiz seit jeher für verbindlich und kennt erst seit 1999 einen expliziten Katalog von Grundrechten (Wytenbach 2013); im Asyl- und Ausländerrecht war und ist die Rolle von Gerichten ferner gesetzesrechtlich weiter eingeschränkt (von Rütte & Schlegel 2016). In der Asylbewegung selbst spielten zudem ausgebildete Juristinnen und Juristen zumindest bis in die frühen 1990er-Jahre weder zahlenmäßig noch sonst eine herausragende Rolle. Daraus folgt, dass

die Asylbewegung nicht direkt mit dem vergleichbar ist, was Leila Kavar (2015) *immigrants rights legal activism* nennt und sich auch sonst relativ stark davon unterscheidet, was in der Literatur zu *cause lawyering* (Coutin 2001; Israël 2014; Israël 2003) im Asyl-, Ausländer- und Migrationsrecht beschrieben und untersucht wird. In beiden Fällen werden in erster Linie Anwältinnen und Anwälte in den Blick genommen, die in Rechtssystemen und nationale Kontexten arbeiten, in denen (höchste) Gerichte eine vergleichsweise wichtige Rolle spielen. Eher ähnelte die Asylbewegung den Dissidenz- und Protestbewegungen gegen die Parteidiktaturen in Osteuropa, die – unter ansonsten ganz verschiedenen Bedingungen – ebenfalls eine affirmative Kritik formulierten, um den Staat an seine Gesetze zu „erinnern“ (Sasse 2015). Um den affirmativen Bezug der Asylbewegung auf das Recht zu analysieren, beziehe ich mich auf Jacques Rancière's Schriften zum Verhältnis von Politik und *Aisthesis* (sinnliche Wahrnehmung). Diese Wahl versteht sich nicht von allein, hat Rancière selbst doch dem Recht nur wenig spezifische Aufmerksamkeit geschenkt – und hat umgekehrt in den verschiedenen Forschungszusammenhängen, die sich mit dem Recht auseinandersetzen bis jüngst kaum Beachtung gefunden (López Lerma & Etxabe 2018: 1). Ich ziehe Rancière heran, weil er – gegen die kritische Tradition der Entmystifizierung oder Theorien omnipräsenter Macht – Wert auf die emanzipatorische Kraft affirmativer Praktiken legt, die in scheinbar naiver, tatsächlich aber subversiver Weise das Spiel des Gegners spielen (vgl. Rancière 2004: 84–95). Das heißt auch, dass ich im Folgenden nicht *en détail* rekonstruiere, wie die Rechtsarbeit der Asylbewegung (Übernahme von Vollmachten, Rechtsberatung und -vertretung usw.) funktionierte, sondern darauf fokussiere, wie sie „das Recht“ zu einem strittigen Namen im Sinne Rancière's machte. Hierfür führe ich in einem ersten Schritt ein, wie Rancière das Verhältnis von Politik und *Aisthesis* bestimmt.

Im Anschluss an die Diskussion der Rancière'schen Begrifflichkeit illustriere ich meine Argumentation an drei Szenen. Unter „Szene“ verstehe ich mit Rancière (2018: 13, meine Übersetzung) Orte und Momente, „wo die Begriffe ihre Bedeutung bekommen und die Teilung exponieren, die ihnen innewohnt“; solche Szenen sind gleichzeitig aus sich heraus identifizierbar als auch vom Schreibenden zu konstruieren (ders. 2012: 123). So verstanden zeigen Szenen, wie das, was Rancière die „Aufteilung des Sinnlichen“ nennt, zustande kommt, wovon im nächsten Abschnitt die Rede sein wird. Im zweiten Abschnitt wende ich mich – als erster Szene – dem Moment zu, als Regierung und Parlament in den 1970er-Jahren das erste Schweizer Bundesgesetz über das Asyl berieten und verabschiedeten. Während dieses Prozesses kam die alte Frage auf, ob das Asylrecht überhaupt „verrechtlicht“ werden könne oder solle. An dieser Debatte lässt sich die ambivalente Konzeption des Asylrechts zwischen Recht und Prärogativ der Regierung zeigen. Schauplatz der zweiten Szene ist die Asylpraxis: Gegen die

Art und Weise, wie die Behörden das neue Gesetz anwandten, formierte sich die Asylbewegung, die sich politisch als die „andere Schweiz“ subjektivierte. Ihr Aktivismus machte die institutionell von der Öffentlichkeit abgeschirmte Asylpraxis überhaupt erst sichtbar, während ihr ziviler Ungehorsam das (Un-)Recht auf einer polemischen Bühne inszenierte. Die dritte Szene rekapituliert den Streit, der von den Akten des zivilen Ungehorsams der Asylbewegung ausgelöst wurde. Strittig wurde, wer in der Asylpraxis legal, und wer illegal handle, wer den Rechtsstaat aufs Spiel setze, und wer ihn schütze. Der wohl wichtigste Effekt dieses Streits zwischen der „offiziellen“ und der „anderen“ Schweiz war, dass der Gesetzgeber im Asylrecht eine verwaltungsunabhängige Rekursinstanz einrichtete. So gesehen beruhte die Einführung der Gewaltenteilung auch im Asylrecht, und die damit einhergehende „Verrechtlichung“ desselben (Miaz 2017), darauf, dass die Asylbewegung der Asylpraxis eine institutionell nicht vorgesehene Sichtbarkeit gab. Das Asylgesetz von 1979, das einen individuellen Anspruch auf ein Verfahren nach Gesetz statuierte, war nur eine Bedingung der Möglichkeit, dem Recht in der Asylpraxis einen höheren Stellenwert einzuräumen. Wie ich zeigen möchte, war die Asylbewegung entscheidend dafür, dass sich diese Möglichkeit aktualisierte.

Zu betonen ist, dass der Fokus, den ich in diesem Beitrag auf das Recht lege, nicht bedeutet, dass sich die Asylbewegung ausschließlich „juristisch“ artikuliert. In diesem Beitrag kommen weder die alternativen Themen und Praxen der Bewegung zur Sprache noch die von den Engagierten beklagte Tendenz der zeitintensiven und aufwändigen Rechtsarbeit, sich in rein karitative Einzelfallhilfe zu verwandeln (siehe hierzu Lanz & Züfle 2006: 52f. sowie Pärli 2015). Ferner propagierte die autonome Linke, die sich asylpolitisch engagierte, durchaus Parolen wie „Flüchtlinge, SchweizerInnen, organisieren wir uns gemeinsam gegen diesen Staat“ (Vogler 1989, siehe auch Pressebüro Savane & Anti-Rassismus-Café 1997). In diesem Sinn bildeten die autonomen Gruppierungen die Ausnahme zur Regel, die ich hier behandle. Schließlich spielte die Strategie, spezifische Rechte für Asylsuchende und Flüchtlinge zu reklamieren, zwar eine gewisse Rolle; das Einfordern von Rechten stand jedoch gegenüber dem Engagement der Bewegung zurück, die Asylpraxis überhaupt sichtbar zu machen und „das Recht“ ins Spiel zu bringen.

## Unvernehmen: Politik und *Aisthesis*

Politik, schreibt Rancière (2009: 8), ist nicht primär eine Frage von Gesetzen und Verfassungen, sondern eine der Konfiguration der sinnlichen Textur des Gemeinwesens, für welches diese Gesetze und Verfassungen Sinn machen. Die

herrschende Ordnung versteht Rancière als eine bestimmte „Aufteilung des Sinnlichen“, das heißt als Konfiguration dessen, was sichtbar ist und was nicht, wer in welcher Funktion an welchen Platz gehört und wessen Äußerungen als Rede und wessen nur als Lärm gezählt werden (ders. 2000: 13).<sup>1</sup> Dieses System sinnlich wahrnehmbarer Evidenzen ist dabei „geteilt“ in zwei Hinsichten: es zeigt sowohl die Existenz „des Ganzen“ an, an dem alle gemeinsam teilhaben, als auch die Einteilungen in exklusive Plätze und Anteile, die darin am Werk sind. Rancière illustriert dies anhand der platonischen Beschreibung der Handwerker: Für Platon stellen diese einen Teil der *Polis* dar, der sich nicht um die gemeinsamen, öffentlichen Angelegenheiten kümmern kann, weil sie nicht die Zeit haben, sich mit etwas anderem als ihrer Arbeit zu beschäftigen, weil ihre Arbeit nicht wartet. Also sind die Handwerker zwar Teil der *Polis*, haben daran aber nur über ihre Arbeit Anteil; dies wiederum schließt sie vom *Logos* und damit von der Mitbestimmung über die öffentlichen Angelegenheiten aus (Rancière 2000: 12–14). Platon macht also die Art und Weise, wie jemand am Gemeinsamen teilnehmen kann oder nicht, von der Evidenz abhängig, die sich daraus ergibt, was man macht und in welcher Zeit und in welchem Raum diese Tätigkeit ausgeübt wird. Für Rancière beruht jegliche soziale Ordnung mit ihren Hierarchien und Machtverhältnissen auf einer so verstandenen ästhetischen Evidenz und Logik, die keine Leerstellen und keine Zusätze kennt. Die gesellschaftlichen Funktionen, Plätze und Seinsweisen sind innerhalb der herrschenden Ordnung, die Rancière (2002: 39–42) „Polizei“ nennt, abschließend und in sich stimmig festgelegt. Deshalb sind für ihn, wie eingangs zitiert, nicht Gesetze oder Verfassungen politisch, sondern die Frage, wie das Sinnliche aufgeteilt ist.

Wenn man die bestehenden Verhältnisse nach Rancière als eine bestimmte Aufteilung des Sinnlichen versteht, bedeutet dies, auch Politik in ihrer ästhetischen Dimension zu denken. Als politisch bezeichnet Rancière (2002: 41) jene Tätigkeit, „die einen Körper von dem Ort entfernt, der ihm zugeordnet war oder die die Bestimmung eines Orts ändert; sie lässt sehen, was keinen Ort hatte, gesehen zu werden, lässt eine Rede hören, die nur als Lärm gehört wurde“. So verstanden heißt Politik, die Aufteilung des Sinnlichen zu unterbrechen und neu zu konfigurieren, indem ein Dissens demonstriert wird. Unter Dissens ist nach Rancière (2018: 38) nicht der Widerstreit von Meinungen oder Interessen zu verstehen, sondern die Demonstration, dass das Sinnliche nicht deckungsgleich mit

---

<sup>1</sup> Rancières (2002: 30) wichtigstes Beispiel für die Aufteilung der Sprache, der Zählung, die von jeder Äußerung gemacht wird, ist Aristoteles Definition des Sklaven als demjenigen, der die Fähigkeit hat, *Logos* zu verstehen, selbst aber nicht des *Logos* fähig ist. Sklaven haben zwar Anteil an der Gemeinschaft der Sprache, aber nur in Form des Verstehens (*Aisthesis*) und nicht des Besitzes (*Hexis*).

sich selbst ist. Dies geschieht, wenn Subjekte, die dazu innerhalb der gegebenen Aufteilung des Sinnlichen nicht autorisiert sind, auf die Bühne treten bzw. eine Bühne schaffen und von Gegenständen sprechen, die nicht anerkannt sind. Rancière (2002: 11 f.) nennt solche Momente „Situationen des Unvernehmens“; sie zeichnen sich dadurch aus, dass die Sprechsituation an sich auf dem Spiel steht, weil „die Diskussion eines Arguments auf den Streit verweist, der über den Gegenstand der Diskussion und über die Eigenschaft derer, die daraus einen Gegenstand machen, besteht“. Politik ist bei Rancière also eine Intervention in die Aufteilung des Sinnlichen bei der, wie es Ruth Sonderegger (2010: 36) ausdrückt, „sowohl die geforderten Objekte als auch die fordernden Subjekte, und zwar gleichzeitig, einen Ort im sinnlichen Raum des Bestreit- und damit Besprechbaren“ erobern müssen. Nach Rancière dreht sich der politische Streit kurz gesagt darum, ob es über die herrschende Aufteilung des Sinnlichen hinaus etwas zu sagen gibt und wer dazu etwas Vernünftiges zu sagen hat. Streit in diesem Sinn entsteht, wenn politische Subjektivierungen auftreten, die der polizeilichen Ordnung und ihrer ästhetischen Logik fremd sind. Solche Subjektivierungen sind eine Serie von Sprechakten, sie bestehen also einzig in jenen „Handlungen, die eine Instanz und eine Fähigkeit zur Aussage erzeugen, die in einem gegebenen Erfahrungsfeld nicht identifizierbar waren“ (Rancière 2002: 47).

Wichtig ist, dass politische Subjektivierungen soziologisch nicht aufgehen, also nicht deckungsgleich sind mit den empirisch identifizierbaren gesellschaftlichen Gruppen, die ihre Interessen innerhalb der polizeilichen Ordnung und nach deren Regeln vertreten. Stattdessen vereinigen politische Subjektivierung den Namen einer sozialen Gruppe („Arbeiter“, „Frauen“) mit dem leeren Titel der Gleichheit zwischen Beliebigen. Letzteres bedeutet, dass sich Politik nicht in einer identifizierbaren Gruppe verkörpert, die für ihre Interessen oder Rechte kämpft, sondern die Form der Subjektivierung eines Unrechts annimmt. Dieses besteht allgemein gesprochen darin, dass Ungleichheit letztlich nur dank Gleichheit möglich ist: Um einem Befehl zu gehorchen, schreibt Rancière (2002: 29), muss man zu mindestens zwei Dingen fähig sein: „man muss den Befehl verstehen und man muss verstehen, dass man ihm gehorchen muss“. Der Akt des Befehlens und der Akt des Gehorchens setzen also eine sprachliche Gleichheit voraus, ohne die es ein solches Verständnis nicht geben kann. In der Art und Weise wie Rancière (ebd.: 44 f.) das Verhältnis von Politik und Gleichheit bestimmt, zeigt sich wie stark und, wie ich finde, produktiv sich sein Denken von den meisten geläufigen Positionen und Ansichten zu diesem Verhältnis unterscheidet: „Gleichheit ist kein Gegebenes, das die Politik einer Anwendung zuführt, keine Wesenheit, die das Gesetz verkörpert, noch ein Ziel, das sie sich zu erreichen vornimmt.“ Stattdessen ist Gleichheit „nur eine Voraussetzung, die in den Praktiken, die sie ins Werk setzen, erkannt werden muss.“ Selbst wer jemandem beibringen will, wo

ihr oder sein Platz sei, muss voraussetzen, dass die oder der Adressierte, diese Erklärung versteht, weil sie oder er ebenfalls ein sprechendes Wesen ist. In der Frage der Gleichheit irgendeines sprechenden Wesens mit irgendeinem anderen sprechenden Wesen liegt nach Rancière die Einbruchsstelle der Politik in die polizeiliche Ordnung. Kurz: Politische Subjektivierungen demonstrieren, dass die Gesellschaft nicht deckungsgleich mit sich selbst ist und ihre Ordnung auf reiner Kontingenz beruht (ebd.: 34–37). Wie radikal sich das Rancière'sche Verständnis von Politik vom herkömmlichen unterscheidet, wird, in Form des Kontrasts, der folgende Teil zur Entstehung des ersten Schweizer Asylgesetzes von 1979 zeigen, wo „die Politik“, dem klassischen Verständnis entsprechend, als Gesetzgeberin und Lenkerin des Staats auftritt.

## Das Gesetz: Verrechtlichung der „staatspolitischen Maxime“?

„Wie Sie wissen“, rief Nationalrat und Geschichtspräsident Walter Hofer von der Schweizerischen Volkspartei (SVP) 1973 seinen Ratskolleginnen und -kollegen in Erinnerung, sei die Schweiz seit Jahrhunderten „einer der wichtigsten, wenn nicht der wichtigste Anziehungspunkt für politische und religiöse Flüchtlinge aus aller Herren Länder gewesen“. Hofer forderte, aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit brauche das exemplarische Asylland Schweiz nun „einwandfreie rechtliche Grundlagen“ für seine Flüchtlingspolitik; denn obwohl das Asylrecht „zu den staatsrechtlichen Maximen unserer Politik“ gehöre, sei es weder in der Verfassung noch im Gesetzesrecht wirklich geregelt (Amtl. Bull. NR 1973, Bd. III: 1073–74). Hofers Forderung nach einem Asylgesetz war speziell, denn in der Schweiz herrschte bis dahin die Ansicht vor, dass das Asylrecht nicht etwa ein Menschenrecht, sondern ein völkerrechtliches Recht des Staats sei, das als „politisches Problem“ die Exekutive handhabe. Diese Auffassung lag zum Beispiel der bekannten Grundsatz-erklärung der Schweizer Regierung zum Asylrecht von 1957 zu Grunde, die eine Reaktion auf in- und ausländische Kritik an der Flüchtlingspolitik während des Nationalsozialismus und Faschismus darstellte (siehe Unabhängige Expertenkommission Schweiz-Zweiter Weltkrieg 2001). Dort hatte der Bundesrat (1957: 404) das Asylrecht zur „staatspolitischen Maxime“ geadelt, das Recht aber gleichzeitig in Anführungszeichen gesetzt: „Das schweizerische ‚Asylrecht‘ ist nicht bloß Tradition, sondern staatspolitische Maxime“, hatte deren berühmt gewordener erster Satz gelaute, auf den sich Hofer in seiner Motion berief.

Zwischen der Forderung, das Asylrecht sei zu kodifizieren und der alten, immer noch stark verbreiteten Ansicht, Asyl sei „politisch“ und deshalb Sache

der Regierung, bestand eine offensichtliche Spannung. Um diese Grundsatzfrage zu entschärfen, betonten der Bundesrat und viele Parlamentsmitglieder, mit der Kodifikation des Asylrechts würde in erster Linie eine übersichtliche Fassung der bis anhin vor allem in Verordnungen und Weisungen festgehaltenen Normen angestrebt und die bisherige Praxis in ein Gesetz übersetzt (vgl. ders. 1977: 106; Amtl. Bull. SR 1978, Bd. II: 74–86; Amtl. Bull. NR 1978, Bd. VII: 1814–1829). Uneinig war man sich in der Frage, ob Asyl im Gesetz neu als subjektiver Anspruch verankert werden soll, wie es etwa die Sozialdemokratie und die staatlich anerkannten Flüchtlingshilfswerke wünschten. Der subjektive Anspruch fand den Weg ins Gesetz zwar nicht, die Diskussion dazu, bei der oft auf Artikel 16 Absatz 2 des Grundgesetzes der BRD hingewiesen wurde, illustriert aber eine Verschiebung in der Diskussion um die „Verrechtlichung“ des Asyls: Für ein kleines Land wie die Schweiz sei ein subjektiver Rechtsanspruch auf Asyl nicht zu empfehlen, warnte der Bundesrat (1977: 114–116) in der Gesetzesbotschaft. Interessant ist jedoch, wie die Regierung diese Absage umgehend relativierte: Weil der Entwurf eine „Verpflichtung des Bundes zu gesetzlich normiertem Handeln“ statuiere und den Betroffenen „Anspruch auf die verfahrensrechtlich vorgesehene Prüfung des Gesuchs und dessen gesetzeskonforme Erledigung“ einräume, unterscheide sich die von der Regierung vorgesehene Lösung „zumindest in ihren Auswirkungen nicht wesentlich von einem subjektiven Rechtsanspruch auf Asyl“ (ebd.: 115).

Das waren neue Töne: Aus dem rechtlich nicht oder kaum zu regulierenden „politischen Problem“, machte die Regierung vor dem Parlament rhetorisch beinahe einen individuellen Rechtsanspruch auf Asyl. Bei der entscheidenden Frage des Rechtsschutzes zeigt sich allerdings, dass die Regierung am Paradigma des „politischen“ bzw. fremdenpolizeilichen Charakters des Asyls festhielt. Zum einen beließ das Gesetz den Vollzug des Asylrechts beim traditionell zuständigen Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und konnte dort weiterhin vom Bundesamt für Polizeiwesen (BAP) gehandhabt werden. Zum anderen war die Überprüfung der erstinstanzlichen Asyl- und Wegweisungsentscheide nicht vor einem ordentlichen Verwaltungsgericht, sondern beim verwaltungsinternen Beschwerdedienst des EJPD möglich, dessen Urteile (bis 1984) abschließend an die Landesregierung weitergezogen werden konnten. Dass der Rechtsschutz vollständig in die Hände der Exekutive zu liegen kommen sollte, gab im Parlament kaum zu reden. Dies hatte damit zu tun, dass die behördeninterne Verwaltungsrechtspflege bis zur Justizreform der späten 1990er-Jahre noch vergleichsweise üblich war. Trotzdem ist der Sonderstatus des Asylrechts zu betonen: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit war gegenüber den Bundesbehörden schon in den 1960er-Jahren grundsätzlich ausgebaut und gestärkt worden (vgl. Bundesrat 1965). Im Zug der Revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 20.12.1968 gehörte das Asylrecht indes zu jenen Gebieten, für die eine

gerichtliche Überprüfung „der Sache nach“, das heißt wegen des „politischen Charakters“ explizit ausgeschlossen geblieben war (ebd.: 1306–1307). Während nun dieser Ausschluss auch mit dem Asylgesetz bestehen blieb, wurde die rechtliche Bindung der Exekutive zumindest rhetorisch aufgewertet. Bei der Schlussabstimmung 1979 jedenfalls herrschte weitgehend Konsens: Der als großzügig und liberal beschriebene Erlass (Holenstein et al. 2018: 332–334) passierte beide Parlamentskammern bei nur zwei Gegenstimmen. Polizei- und Justizminister Furgler (1980: 13) versprach kurz vor Inkrafttreten in einem Referat, mit dem Asylgesetz sei dem Bundesrat ein „Instrument“ in die Hand gegeben, das es der Regierung erlaube, ihre „grosszügige Asylpolitik“ fortzusetzen. In der Folge kam es anders als von Furgler angekündigt, wie die zweite Szene zeigen wird. Dort werde ich anhand der Überlegungen Rancières zur ästhetischen Dimension politischen Handelns argumentieren, dass es ein zentraler Einsatz der Asylbewegung war, die auf das neue Gesetz gestützte Rechtspraxis überhaupt sichtbar zu machen.<sup>2</sup> Dies wiederum, so meine These, hatte zur Folge, dass das Parlament in der dritten Asylgesetzrevision von 1990 den verwaltungsinternen „Beschwerdedienst“ durch die verwaltungsunabhängige(re) „Asylrekurskommission“ ersetzte.

## Die Praxis: Den Staat an Recht und Gesetz erinnern

„Die Asylgesetzgebung des Bundes ist großzügig, aber nun müssen die Behörden sie auch anwenden“, forderte der Genfer Pfarrer Alain Wyler im September 1982 an einer Pressekonferenz in Bern (Tschanz 1982: 4, meine Übersetzung). Eingeladen hatte die einige Monaten zuvor in Basel gegründete „Arbeitsgemeinschaft Türkei-Flüchtlinge“ (1982: 3f.), um ihre von dreihundert Persönlichkeiten unterstützte Eingabe an den Bundesrat zur Asylpraxis seit dem Militärputsch des türkischen Militärs vom 12. September 1980 der Öffentlichkeit zu präsentieren. Auch die unter anderem von den Schriftstellern Max Frisch und Friedrich Dürrenmatt unterzeichnete Eingabe formulierte die Erwartung, die Landesregierung habe dem Recht Achtung zu verschaffen: Der Neigung einiger kantonaler Behörden, „im Widerspruch zu den geltenden Asylbestimmungen eine ‚Vorselektion‘ der Asylsuchenden vorzunehmen“, sei mit „Entschiedenheit und mit den nötigen Sanktionen“ entgegenzutreten. Pfarrer Wyler und die erwähnte Arbeitsgemein-

---

<sup>2</sup> Weder das BAP noch der Beschwerdedienst des EJPD publizierten Grundsatzentscheide; Auch sonst behandelten die involvierten Stellen den Gesetzesvollzug eher als fremdenpolizeiliches Arkanum (vgl. dazu Fisch & Knoepfel 1984).

schaft sind Beispiele dafür, dass die Asylbewegung in der Begegnung und in Zusammenarbeit mit Asylsuchenden entstand: Wyler machte im Frühjahr 1981 Bekanntschaft mit der Thematik, als 42 abgewiesene kurdische und türkische Asylsuchende Zuflucht in seiner Kirche im Genfer Stadtviertel *Eaux Vives* suchten; die Arbeitsgemeinschaft lernte zur Zeit ihrer Gründung 1982 eine Gruppe kurdischer und türkischer Flüchtlinge kennen, die angesichts der Verhältnisse in der ihnen zugeteilten Kollektivunterkunft in der Ostschweiz nach Basel „geflohen“ waren (Braun & Rössler 2011: 105 f.).

Die Beziehung zwischen Bewegten und Betroffenen, zu der ich mich hier nur *en passant* äußern kann, fasse ich im Sinne Rancières (2004: 213 f.) als eine „unmögliche Identifikation“ auf, das heißt als eine „Identifikation mit einem Anderen, mit dem man, gleichzeitig, nicht identifiziert werden kann“, wie sie im Mai 1968 in Frankreich die Parole „Nous sommes tous des Juifs allemands“ exemplarisch ausdrückte.<sup>3</sup> Asylaktivismus war kein rein karitatives Engagement zugunsten stimm- und wehrloser Opfer staatlicher Willkür und auch nicht einfach paternalistisches Sprechen anstelle der Betroffenen.<sup>4</sup> Die Asylbewegung – zwar nicht frei solcher Ambivalenzen und Limitationen – war eine Zone des Kontakts zwischen Einheimischen und Asylsuchenden, in der die ersteren von der Identifikation mit „ihrem“ Staat Abstand nahmen und sich stattdessen in unmöglicher Weise mit „den Fremden“ identifizierten. „Ein Staat, wo die Würde des Menschen nur so lange etwas zählt, als sie nichts kostet und politisch opportun ist, bedroht nicht nur die Fremden, die jetzt davon betroffen sind, sie bedroht uns alle, *macht uns alle zu Fremden in diesem Land*“, schrieb 1986 etwa die „Bewegung für eine offene, demokratische und solidarische Schweiz“ (BODS, meine Hervorhebung) angesichts der Praxis der Asylbehörden. „Unmöglich“ war diese Identifikation mit der Sache der „Fremden“, weil sie sozial und juristisch nicht stimmte, die

---

3 Mit diesem und ähnlichen Sprüchen reagierte die Bewegung auf die antisemitischen Anfeindungen gegen Daniel Cohn-Bendit und das gegen ihn verhängte Verbot, wieder nach Frankreich einzureisen (siehe Hirsch 2017: 48 sowie Dreyfus 2009: 213.).

4 Ob und wie mit Rancière eine Politik für und mit „Anderen“ (hier: den Asylsuchenden) überhaupt denkbar ist, scheint angesichts des zentralen Stellenwerts, den er dem Voraussetzen der Gleichheit aller sprechenden Wesen zuspricht, tatsächlich fraglich. Ruth Sonderegger (2016: 31) etwa wirft Rancière vor, die axiomatische Gleichheit derart zu feiern, dass Solidarität bei Rancière nur ein verräterisches Aufspielen sein könne, weil dieser „die Möglichkeit, für sich selbst zu sprechen“, so generalisiert, „als wäre sie prinzipiell immer möglich und überall vorhanden“. Sonderegger bezieht indes gerade den hier angeführten Text Rancières (2004) nicht in ihre Argumentation ein, der sich unter dem Titel *La cause de l'autre* am explizitesten mit der Frage der politischen Inklusion des Anderen beschäftigt und dabei die Formel von der „unmöglichen Identifikation“ prägt. Für eine Annäherung an Proteste, die von Asylsuchenden selbst ausgingen, siehe Pärli (2019).

politische Subjektivierung also *nicht* mit der Identität als sozialer Gruppe übereinstimmte. In diesem Auseinandertreten liegt für Rancière, wie beschrieben, die Bedingung der Möglichkeit, politisch zu handeln. Entsprechend verstehe ich die Selbstbezeichnung der Asylbewegung als „andere Schweiz“ als eine politische Subjektivierung im Sinne Rancières (siehe hierzu auch Pärli i. e.); diese Subjektivierung war nur durch eine unmögliche Identifikation mit der „Sache der Asylsuchenden und der Flüchtlinge“ möglich.

Entstanden ist die Asylbewegung in den frühen 1980er-Jahren, als mit dem neuen Gesetz, entgegen der versprochenen Kontinuität, ein Kurswechsel in der Asylpraxis einsetzte. Die Behörden reagierten darauf, dass sich zu dieser Zeit Geographie und Proportionen der Fluchtbewegungen in den westlichen Staaten allgemein veränderten (Effionayi-Mäder et al. 2005): In der Schweiz nahm an der Wende zwischen den 1970er- und den 1980er-Jahren die Zahl individuell gestellter Asylgesuche von um die tausend pro Jahr innert kurzer Zeit auf ein mehrfaches zu – bereits 1982 waren es rund 5.000 (Holenstein et al. 2018: 333). Neu und wichtig war indes auch, dass die Schutzsuchenden zunehmend aus Ländern wie Sri Lanka, der Türkei oder dem damaligen Zaïre kamen und nicht mehr wie seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs fast ausschließlich aus sozialistischen Staaten und insbesondere aus Osteuropa (Gillibert & Robert 2017). Zusätzlich zu den individuell gestellten, beinahe stets gutgeheißenen Gesuchen von Menschen aus der „Zweiten Welt“, führte die Schweiz im Kontext des Kalten Kriegs zudem kollektive Aufnahmeaktionen durch: etwa nach dem von der Roten Armee niedergeschlagenen Volksaufstand in Ungarn 1956, der Flucht des Dalai Lama aus Tibet 1959, dem Ende des Prager Frühlings 1968 sowie für die Bootsflüchtlinge aus Südostasien Ende der 1970er- und polnische Gewerkschaftsmitglieder anfangs der 1980er-Jahre (Parini & Gianni 2005). Während die einzeln eingereichten Gesuche in den 1970er-Jahren durchschnittlich zu 80 bis 90 Prozent gutgeheißen worden waren, fiel die Anerkennungsquote bis Mitte 1985 auf etwas über 10 und sank bis in die frühen 1990er-Jahre für einige Zeit noch weiter auf unter 5 Prozent (Holzer & Schneider 2002: 41).

Was die Statistiken verschweigen, ist das von der Arbeitsgemeinschaft für Türkei-Flüchtlinge an besagter Pressekonferenz angeprangerte Phänomen, dass verschiedene kantonale Fremdenpolizeien Gesuche von Menschen aus gewissen Herkunftsländern – gesetzeswidrig – gar nicht erst registrierten oder die Betroffenen so lange unter Druck setzten, bis diese eine Verzichtserklärung unterschrieben. Einige Tage vor der Pressekonferenz hatte die linke, der Asylbewegung nahestehende Wochenzeitung einen Brief des Chefs der Aargauer Fremdenpolizei an einen Asylanwalt publiziert. Darin äußerte sich der oberste Fremdenpolizist (Müller 1982) zur Situation der Kurden in der Türkei und beschrieb die Praxis seines Amts wie folgt: „Sie begründen diese Gesuche mit dem Terror, den diese

Leute in der Türkei ausgesetzt sein sollen. Zunächst ein Wort über die Kurden. Wir kennen uns da zufällig etwas aus. [...] Der Kurde darf sich politisch betätigen, soweit er dadurch die innere und äussere Sicherheit des Landes nicht gefährdet. [...] Wer sich korrekt verhält, wird weder verfolgt noch geschlagen.“ Weiter verwies er auf die Verhältnisse in der BRD, die auf die Schweiz übergriffen: „Was in unserem Nachbarland dramatische Formen angenommen hat, wird sich auch bei uns akzentuieren, nämlich, dass diese Art Asylgesuche unsere Asylpolitik ins Absurde führt. Wir haben gelernt, dass, wenn die Anwendung eines Gesetzes (in unserem Fall das Asylgesetz) ins Absurde führt, man es nicht anwenden soll. Wir haben es bisher abgelehnt von Türken, die offensichtlich aus rein wirtschaftlichen Gründen Asyl begehren, Gesuche entgegenzunehmen. Diese Haltung wird von unserem Chef, dem Vorsteher des Departements des Innern, geschützt“.

## Die (un)sichtbare Praxis

Außergewöhnlich am zitierten Beispiel ist, wie offen der Amtschef der Aargauer Fremdenpolizei die Praxis seiner Behörde darlegte; in sachlicher Hinsicht war das beschriebene Vorgehen hingegen typisch oder zumindest relativ weit verbreitet. Das war zumindest der Eindruck, den die Asylbewegung gewann, die in direkter Auseinandersetzung damit entstand, wie die Behörden das neue Asylgesetzes interpretierten und anwendeten und dafür physisch vor Ort sein musste. Denn dank der institutionellen Ausgestaltung, die das Gesetz vorsah, konnten die Behörden ihre konkrete Asylpraxis im Prinzip weitgehend unsichtbar halten und vor kritischer journalistischer Berichterstattung, juristischen Einwänden oder rechtswissenschaftlicher Aufmerksamkeit abschirmen. Wer sich ein vollständiges Bild der Asylrechtspraxis verschaffen wolle, beklagten sich 1984 zwei Verwaltungs- und Rechtswissenschaftler, müsse wegen der Publikationsscheue der Asylbehörden eine „Odysee durch Amtsstuben, Aktenberge, Zeitungsnotizen etc.“ durchstehen (Fisch & Knoepfel 1984: 28, 30). Die Arbeitsgemeinschaft Türkei-Flüchtlinge (1982) veröffentlichte an der erwähnten Pressekonferenz anhand von Auszügen aus Asylakten und -entscheiden eine detaillierte Dokumentation über die Art und Weise, wie die rechtsanwendenden Behörden rasonieren, entscheiden und handeln. Das ist als Reaktion darauf zu verstehen, dass polizeiliche Ordnung die Asylpraxis der Sicht grundsätzlich entzog. Die Asylpraxis intervenierend zu dokumentieren entwickelte sich rasch zu einer der wichtigsten Formen asylbewegten Handelns. Aktivistinnen und Aktivisten übernahmen beispielsweise systematisch Vollmachten, um Einblick in die Verfahren zu erhalten, und schrieben unzählige Rekurse und Eingaben (vgl. Comité Suisse pour la Défense du Droit d'Asile & Communauté de Travail „Être Solidaire“ 1986; Lador 1986: 5–6).

Die Frage lautet nun: Wenn es, wie im ersten Teil beschrieben, das Prinzip der Polizei ist, keine Leere zu haben, wie kann die Politik auf sie einwirken? Oder auf den vorliegenden Fall gemünzt: Wurde tatsächlich gesehen, was die Asylbewegung zu zeigen versuchte? Wurde die Asylbewegung gehört oder nur als lärmiger Haufen wahrgenommen? Die Bilanz, die SOS Asile Vaud (1987a) nach einigen Jahren über ihre Rechtsarbeit zog, ist exemplarisch für die gesamte Bewegung: „Wenn wir zu jedem Fall die Antworten aus Bern nehmen, ist die Bilanz sehr negativ. ‚Bern‘ wird in seinen Antworten immer verschlossener, aggressiver, blockierter, bornierter und ungerechter.“ „Bern“ war in diesem Zusammenhang in erster Linie der – verwaltungsinterne – Beschwerdedienst des EJPD, der seit der ersten Asylgesetzrevision von 1983 einzigen Rekursinstanz, nachdem das Parlament bei dieser Gelegenheit den Weiterzug an den Bundesrat ersatzlos gestrichen hatte. Auf dem ordentlichen Rechtsweg stieß die Asylbewegung tatsächlich auf taube Ohren: Der Beschwerdedienst entschied 1991 insgesamt 18.159 Beschwerden und hob exakt 73 Verfügungen der ersten Instanz ganz oder teilweise auf. Das heißt: der Beschwerdedienst segnete die Entscheidungen und juristischen Erwägungen der ersten Instanz im fraglichen Jahr in 99,96 Prozent der Fälle ab. „Kein Kassationsgericht der Schweiz [...] hat es je so konsequent geschafft, *nichts zu sehen, nichts zu hören und nichts zu sagen*. Und das in einem Bereich, wo es alles andere als reibungslos und fehlerfrei läuft“, kommentierte der Leiter des Rechtsdiensts der (im Vergleich zur Bewegung) behördennahen Schweizerischen Flüchtlingshilfe diese Statistik (Stöckli 1992: 2, meine Hervorhebung). Im Durchschnitt der Jahre 1981 bis 1991 betrug die Anerkennungsquote gegenüber Beschwerden etwa 2 Prozent (vgl. Holzer & Schneider 2002: 44).

Wenig überraschend stieß die Asylbewegung also auf dem institutionell festgelegten Weg auf kein Gehör: Die polizeiliche Ordnung kannte keinen Grund, die juristische Argumentation der Bewegung – die behördliche Praxis widerspricht elementaren Rechtsgrundsätzen! – Ernst zu nehmen. Asylrecht war eben noch immer das in Anführungszeichen gesetzte „Asylrecht“ der Regierungserklärung von 1957. Asyl war Verwaltungsrecht in einem doppelten Sinn: Zunächst und im Prinzip war es Verwaltungsrecht in der herkömmlichen Unterteilung des Rechts in verschiedene Rechtsgebiete. Asyl war etwas, das bei der Verwaltung beantragt und von dieser aufgrund des geltenden Rechts geprüft und gestützt darauf gewährt oder verweigert werden musste. Asyl war indes auch noch – respektive eher – Verwaltungsrecht im Sinne eines „Rechts der Verwaltung“. Es war das Vorrecht der Verwaltung, zu bestimmen, was das Asylgesetz bedeutet und was nicht. Faktisch war Recht, was die Verwaltung tat. Fakt und Norm stimmten, wie das Beispiel der Rechtsprechung des Beschwerdedienstes zeigt, derart weitgehend überein, dass die Unterscheidung sich praktisch erübrigte. Die Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts war keine ergebnisoffen zu erörternde Rechtsfrage,

sondern eine Art immanente Qualität des Akts selbst. Im Asylrecht herrschte die normative Kraft des Praktischen, eine *raison d'État*, die sich, Gesetz sei Dank, nicht mehr so zu nennen brauchte. Die Politik der Asylbewegung lag somit nicht, respektive konnte nicht in den fallbezogenen Eingaben und Rekursen und dem davon erhofften Einfluss auf die Rechtspraxis liegen. Ich komme deshalb auf die Frage der Sichtbarmachung und der Politik zurück.

## Die vorausgesetzte Gleichheit

Wie dargestellt hatte die Asylpraxis weder einen Ort noch einen Grund, gesehen zu werden. Das Asylrecht war, wie im ersten Teil skizziert, institutionell so ausgestaltet, dass sich die Behörden möglichst wenig in die Karten zu blicken lassen brauchten. Es war die Asylbewegung, die einen Dissens im Vollzug des Asylrechts formulierte und dem (Un-)Recht eine Bühne baute: Sie bildete ein Netzwerk von Initiativen, die Asylsuchende bei Behördengängen begleiteten und dabei behördliche Korrespondenz und Entscheide sammelte, gründete Zeitschriften, veranstaltete Pressekonferenzen, veröffentlichte Bücher und Broschüren und hielt Demonstrationen und andere Veranstaltungen ab. Der Dissens bestand, mit Rancière, nicht darin, dass die Asylbewegung den Staat für seinen Umgang mit Asylsuchenden kritisierte und hierbei unzählige Beschwerden schrieb, Verfahren anstregte und in der öffentlichen Kommunikation vielfach rechtliche Argumente und Vokabeln brauchte. Stattdessen lag das Dissensuelle darin, in der Rechtsarbeit etwas voraus- und ins Werk zu setzen, das der polizeilichen Logik heterogen war. Ein Bericht der Rechtskommission von SOS-Asile Vaud (1987b) illustriert einen solchen Akt des Voraussetzens einer Gleichheit, für die es in der herrschenden Aufteilung des Sinnlichen zwar Bezugspunkte, aber keine Anerkennung gab: „In der Tat hat das Bundesgericht immer die Meinung vertreten, dass das Prinzip der Gleichheit und das Verbot der Willkür sich nicht auf einen bestimmten Bereich oder einen begrenzten Kreis von Personen beschränkt“, leitete die Rechtskommission ihre Analyse der aktuellen Asylpraxis ein – einem Rechtsgebiet also, für welches das Parlament das Bundesgericht per Gesetz für unzuständig erklärt hatte. „Wenn Artikel 4 der Verfassung bestätigt, dass vor dem Gesetz alle Schweizer gleich sind“, folgerte die Rechtskommission, „schützt er auch die Ausländer“. Oder: „Diese administrativen Praktiken sind beunruhigend, weil sie eine Geringschätzung der betroffenen Männer, Frauen und Kinder sowie unserer demokratischen Werte offenbaren“, kommentierte das „Comité Suisse pour la Défense du Droit d'Asile“ (CSDDA 1986: 6, meine Übersetzung) einen ausführlichen Bericht darüber, wie und wo die Behörden sich nicht an das Asyl- und Ausländerrecht hielten und dadurch den Rechtsstaat in einen Staat im Aus-

nahmezustand verwandelten. „Nein der Willkür des Staats, Ja der Verteidigung eines Asylrechts, das die Ausländer als unsere Gleichen und Brüder ansieht“ lautete eine andere Formulierung des CSDDA, die eine solche Voraussetzung ins Spiel brachte (zit. in SOS Asile Jura 1987: 11, meine Übersetzung).

Wenn man mit Rancière von der letztlich absoluten Kontingenz aller sozialen Ordnung ausgeht, lag in Aussagen wie den zitierten und den unzähligen Akten, die davon informiert waren, die Pointe der Rechtsarbeit der Bewegung: In ihnen wurde eine Form der „Gleichheit zwischen Beliebigen“ vorausgesetzt, die der Aufteilung des Sinnlichen fremd war. So gesehen bestand das Dissensuelle an der Rechtsarbeit der Asylbewegung darin, dass sie so tat, als seien Asylsuchende Rechtssubjekte, die von der Rechtsordnung genauso gegen staatliche Willkür geschützt werden (sollen), wie Schweizerinnen und Schweizer, weil die Schweiz für sich in Anspruch nehme, ein Rechtsstaat und ein Asylland zu sein. „So tun“ will dabei heißen, dass die Asylbewegung eine Serie von Akten vollführte, *als ob* die Asylpraxis sich an gängigen Rechtsstandards und der Verfassung zu orientierten hätte und hierfür Gründe formulierte.

Wo und wie die Asylbewegung tatsächlich Gehör fand mit ihrer Praxis und ihrer Argumentation, ist anhand einer dritten und letzten Szene zu beantworten. „Für manche überraschend“, wie die 1986 gegründete, erste juristische Fachzeitschrift „Asyl“ kommentierte, entzog das Parlament im Rahmen der dritten Asylgesetzrevision von 1990 dem Beschwerdedienst des EJPD die Zuständigkeit über den Rechtsschutz im Asylbereich (Schmid 1990: 2). Die Frage, warum das Parlament 1990 die Gewaltenteilung ins Asylrecht einzuführen begann, ist tatsächlich interessant. Immerhin war dieser Schritt während des ursprünglichen Gesetzgebungsprozesses und den ersten beiden Revisionen von 1983 und 1986 entweder kaum Thema gewesen oder deutlich abgelehnt worden. „Es dürfte vor allem das Wirken der [Geschäftsprüfungskommission] gewesen sein, das einer breiteren Öffentlichkeit, aber insbesondere im Parlament selber das Bewusstsein über die existierenden Mängel heranreifen liess und schliesslich dem Konzept einer unabhängigen Rekursinstanz zum Durchbruch verhalf“, lautete die Erklärung eines leitenden Redaktors der Zeitschrift Asyl (Gattiker 1992: 22). Ich werde demgegenüber argumentieren, dass die Einführung der Gewaltenteilung im Asylrecht mit dem Dissens zusammenhing, die der zivile Ungehorsam der Asylbewegung auslöste.

## Der Streit: Die ungehorsame „andere Schweiz“

Die Asylbewegung forderte, wie dargestellt, der Staat solle das Recht respektieren. Das bedeutete nicht, dass die Bewegung legalistisch war, wie ich am Beispiel der „Aktion für abgewiesene Asylbewerber“ (AAA) zeigen möchte. Am 26. Oktober 1984 erschien unter dem Titel „Tamilen“ in drei großen Tageszeitungen folgendes Inserat: „Um gewaltsame Ausschaffungen zu verhindern, machen wir vom Recht Gebrauch, Menschen aus der ganzen Welt *als private Gäste* solange wie nötig in unserem Haus zu beherbergen. Wir suchen weitere Personen, welche bereit sind, Flüchtlinge als private Gäste aufzunehmen. Telefonieren oder schreiben sie uns gegebenenfalls möglichst bald“ (Zuber 1984, Hervorhebung im Original). Dieses „Recht“, das ein Arzt und dessen Ehefrau beanspruchten, gab es selbstverständlich nicht, wie das EJPD tags darauf klarstellen ließ: das Ehepaar Zuber handle „in Unkenntnis der Rechtslage“; gegen einen negativen Asylentscheid und die deswegen ausgesprochene Wegweisung könnten die Betroffenen zwar beim Beschwerdedienst rekurrieren, dessen Entscheid sei jedoch „endgültig“. Von Seiten der kantonalen Fremdenpolizei lautete das Verdikt: „Beihilfe zu illegalem Aufenthalt“ (jk. 1984). Das Inserat war die Geburtsstunde der AAA, die viel Zu-, aber ebenso viel Widerspruch erfuhr und rasch zu einer der bekanntesten und wichtigsten Initiativen der Asylbewegung wurde. Mit der Gründung der AAA und anderen Akten des zivilen Ungehorsams der Asylbewegung komplizierte sich die Frage nach dem Recht – sie wurde zum Einsatz einer Polemik. „Die private Organisation AAA maßt sich an, mehr über Einzelfälle zu wissen, als die Untersuchungsorgane des EJPD. Sie sät damit Misstrauen und untergräbt die gerade in dieser Frage so wichtige Vertrauensbasis des EJPD“, warnte die Parlamentsfraktion der „Nationalen Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat“ (NA) und den „Vigilants“, deren Westschweizer Pendant, 1985 in einer Interpellation. Sie fragte den Bundesrat, wie er gedenke „gegen die Verantwortlichen der AAA vorzugehen und die krassen Verletzungen schweizerischen Rechts zu beenden?“ (Amtl. Bull. NR 1986, I: 352).

Dass die rassistische Rechte das EJPD auf die Seite des Vertrauens und die AAA und ihre Pendants auf diejenige des Rechtsbruchs einteilte, ist an sich wenig erstaunlich.<sup>5</sup> Interessant an der Interpellation der NA/Vigilants ist hingegen, dass die Regierung in ihrer Antwort die Rechtssemantik noch stärker zuspitzte und sich dabei *nicht* in erster Linie an die Interpellanten richtete. Zur „Frage dieser SOS-Asylorganisationen“, die „in krasser Art und Weise unsere Gesetze missachten“,

---

<sup>5</sup> Zur Geschichte der NA/Vigilants und des Überfremdungsdiskurses siehe Skenderovic & D'Amato (2006).

wandte sich die Justiz- und Polizeiministerin Elisabeth Kopp vom Rednerinnenpult aus wiederholt an die im parlamentarischen Vorstoß erwähnten Organisationen selbst. Kopp erklärte der Asylbewegung, ganz im Sinne der im zweiten Teil beschriebenen polizeilichen Logik der fehlenden Leere, der Schweizer Staat stelle „ein ganzes Instrumentarium“ zur Verfügung, die öffentliche Willensbildung und die Entscheidungsprozesse zu beeinflussen. Darüber hinaus gebe es nichts und könne es nichts geben: Wer seine subjektiven Auffassungen zum Maßstab seines Verhaltens mache und sich über geltendes Recht hinwegsetze, stelle „die Rechtsordnung als solche“ in Frage und bedrohe das Überleben des „freiheitlich-demokratische[n] Rechtsstaat[s]“. Eine scharfe Absage müsse „vor allem dem Versuch erteilt werden, solche Rechtsverletzungen juristisch zu rechtfertigen“, präzisierte die Bundesrätin, um kategorisch festzuhalten: „Gegen rechtsstaatliches Handeln gibt es keine Legitimation zum Widerstand.“ Der Sprecher der Fraktion NA/Vigilants zeigte sich „sehr befriedigt“ und dankte für die „klare Stellungnahme“ der Regierung (Amtl. Bull. NR 1986, I: 352–353).

## Banquets républicains als Situationen des Unvernehmen

Die Interpellation und die bundesrätliche Antwort darauf zeigen: Der zivile Ungehorsam der Asylbewegung schuf eine polemische Bühne, auf der die „andere Schweiz“ mit der „offiziellen Schweiz“ über etwas stritt, das es nach polizeilicher Logik gar nicht geben konnte: institutionell nicht adressierbares Unrecht im demokratisch-rechtsstaatlichen Nationalstaat. In der kurzen Rede der Justiz- und Polizeiministerin fand die Asylbewegung das paradoxe Gehör des Unvernehmens. Die Bewegung, mit der es nach institutioneller Logik gar nichts zu diskutieren gab, fand sich zweimal explizit adressiert und bekam, im Ergebnis, erklärt, sie verwende die Bezeichnungen „Recht“, „Unrecht“ und „Asyl“ nicht nur falsch, sondern in einer Weise, die ins Verderben führen müsse. Das war keine einfache Meinungsverschiedenheit, sondern eine Konstellation des Unvernehmens, bei der die Situation des Sprechens und der Gesprächsgegenstand selbst mit auf dem Spiel standen, das heißt, strittig waren: In ihrer apodiktischen Argumentation bestritt die Regierung die Qualität der Asylbewegung, eine Gesprächsteilnehmerin zu sein, mit der man über die von ihr aufgeworfenen Fragen diskutieren könne, während sie de facto mit ihr diskutierte. Das So-Tun der Bewegung, als gäbe es in der Frage der Rechtmäßigkeit der Asylpraxis etwas zu diskutieren und als würde die Rechtsordnung auch Asylsuchende vor Willkür schützen, kreierte eine strittige Bühne. Auf dieser musste die Bewegung zeigen, dass ihre Akte des Ungehorsams nicht Lärm – eine emotionale Reaktion auf eine bedrückende Situation –, sondern vernünftig begründbar sind, das heißt, dass sie „einen Logos aus-

drückt, der nicht einfach der Zustand eines Kräfteverhältnisses ist, sondern eine *Demonstration* ihres Rechtes und des Rechten bildet, die von der anderen Partei verstanden werden kann“ (Rancière 2002: 64, Hervorhebungen im Original).

„Wir sind hier versammelt, weil wir, die andere Schweiz, nicht einverstanden sind mit unseren Behörden. Wir haben die Fähigkeit zu denken, und zwar in Zusammenhängen. Vielleicht sind wir blauäugig, weil wir noch immer hoffen, die falsche Denkart von Bundesrätin Kopp und ihren Helfern widerlegen zu können“, erklärte eine Teilnehmerin eines von der „ökumenischen Basisbewegung für gefährdete Asylsuchende“ (1987: 27) veranstalteten *Banquet républicain* in Zürich. Mit den *Banquets* griff die Asylbewegung eine Tradition aus der Zeit der Restauration in Frankreich und vor allem der Julimonarchie auf, als das Verbot politischer Versammlungen dadurch umgangen wurde, beim gemeinsamen Essen republikanische Ideen zu diskutieren (Robert 2010). Gleich den historischen Vorbildern war an den *Banquets* der Bewegung wichtig, dass grundsätzlich alle das Wort ergreifen konnten; denn bei einem *Banquet républicain* seien alle Gäste auch Gastgeber und alle Gastgeber auch Gäste, wie es eine der Organisatorinnen bei der Eröffnung des Banketts in Zürich ausdrückte (ökumenischen Basisbewegung für gefährdete Asylsuchende 1987: 7). Während Versammlungen in der Schweiz der 1980er-Jahre kaum je ein Verbot drohte, war der historische Bezug angesichts der Vorwürfe, die Asylbewegung gefährde durch ihren mangelnden Respekt vor demokratisch erlassenen Gesetzen die Rechtsordnung an sich, dennoch nicht beliebig. Für etwas seine Stimme zu erheben und einzustehen, das vom Staat als irrationale Illegalität qualifiziert wurde, brauchte Mut, wie es Peter Zuber von der AAA an einem *Banquet* von SOS Asile Jura (1987: 7) ausdrückte: „*Es sind wir, die in der Legalität sind.* Illegal sind diejenigen, die das Gesetz nicht beachten, es sind nun aber die Behörden, die das Gesetz nicht beachten. Wir verteidigen die Legalität, deshalb bitte ich euch, mutig zu sein [...]“, appellierte er, nachdem der Fall einer abgewiesenen türkischen Staatsangehörigen ausführlich dargestellt worden war, die von der Ausschaffung bewahrt werden sollte.

In der Optik des Unvernehmens ist wichtig, dass die Bewegung an den *Banquets* den Anspruch, die staatlichen Organe könnten die Gründe der Asylbewegung verstehen, nicht aufgab, obwohl sie sich dort gleichzeitig auch an eine weitere Öffentlichkeit richtete. Dass die *Banquets* als Situationen des Unvernehmens interpretiert werden können, wo die Vernünftigkeit von Rede und Gegenrede auf dem Spiel stand, zeigt sich an einem Votum eines Theologen, der an der bereits erwähnten Veranstaltung von SOS Asile Jura (1987: 12–13, meine Übersetzung und Hervorhebungen) von einer Kampagne in Bern erzählte: „Vor fast drei Monaten gab es ein ‚Banquet Républicain‘ in Bern, wo sich rund um die von der Ausschaffung nach Sri Lanka bedrohte Gruppe eine Solidarität bildete. Sri Lanka ist ein Land wo Krieg herrscht, wo die Mütter ihre Söhne nach Europa

geschickt haben, damit die Familie nicht stirbt. [...] Ich lebe mit einer Familie in einer Wohnung, die Polizei hätte sie suchen kommen sollen, aber wir beschützten sie und das ging sehr gut. Amnesty International hat, zum ersten Mal, eine [urgent action] gegen die Schweiz gestartet [...]. Es gelangen jetzt Telegramme aus der ganzen Welt an den Bundesrat. Der ökumenische Kirchenrat hat verlangt, die 30 Tاملين dazubehalten, die UNO hat es über die Stimme seines Flüchtlingskommissars auch gemacht. Und was ist passiert? Der Bundesrat wollte die Frage besprechen, aber [Polizei- und Justizministerin] Kopp hat gestern deklariert, dass sie entschieden habe, dass die Tاملين unser Land verlassen müssten. *Es gibt also ein Versagen der Vernunft in diesem Staat, der ein Staat ist, wo man immer das Für und Wider diskutiert.* Im Büro des Delegierten für das Flüchtlingswesen gibt es diese Möglichkeit nicht [...]. *Es ist keine offizielle Kontrolle möglich, das ist der Grund warum wir hier sind.* Es braucht Kontrolle über diese Bürokratie, die das Grundrecht [...] verletzt, dass das ganze Volk den Flüchtlingen zu geben akzeptiert hat.“ Der Sprecher schloss seinen Beitrag mit der Bitte, für alle Betroffenen und Beteiligten zu beten, „sogar, und vor allem, für unsere Behörden, *damit sich ihre Augen öffnen, damit sie sehen*, dass wenn die Menschenrechte der Flüchtlinge verletzt werden, sie auch für alle Schweizer verletzt sind, weil die Menschenrechte unteilbar für alle sind“.

Mit den *Banquets* reagierte die Bewegung darauf, dass die Institutionen ihre Aktionen und Äußerungen als reinen Lärm auffassten und entsprechend abkanzelten; sie kreierte einen öffentlichen, prinzipiell für alle offenen Ort des Sprechens über einen Gegenstand – Interventionen in den Vollzug des Asylrechts – der nach polizeilicher Logik gar nicht diskutierbar war. Anschließend wurden die Redebeiträge und verabschiedeten Erklärungen an die Adresse der Behörden meist veröffentlicht. Die Begründungen für den Ungehorsam und die Diskussionen darum wurden so für alle Interessierten nachvollziehbar gemacht. So gesehen waren die *Banquets* Demonstrationen im Rancière'schen Sinn. Deren Tenor lautete: Unsere Akte sind nicht Verzweiflungstaten, sondern durchdacht und begründbar, wir bemühen uns um Dialog und verlangen, dass unsere Gründe angehört und ernst genommen werden. Eine Chance für die Bewegung, ihre Rationalität zu beweisen, ergab sich gerade dadurch, dass ihr die Vernünftigkeit ihres Handelns abgesprochen und Strafverfahren gegen sie angestrengt wurden.

## Die Gerichte und der begründete Ungehorsam

Die Strategie seitens rechter Parteien und der Regierung, der Asylbewegung lautstark vorzuwerfen, sie handle illegal und untergrabe die Fundamente des Rechtsstaats, zeitigte nicht-intendierte Effekte. Kurz bevor im Parlament über

den erwähnten Vorstoß der NA/Vigilants diskutiert wurde, verschickte die AAA (Zuber et al. 1985) zusammen mit katholischen und reformierten Geistlichen einen offenen Brief an alle Seelsorgerinnen und Seelsorger der Deutschschweiz, „sich über Kirchenasyl Gedanken zu machen“. Die Frage, ob die Praxis der AAA legal sei, ließ der Brief offen: „Ob das von uns gewährte Privatasyl [...] juristisch anfechtbar ist, prüft z. Z. der Richter.“ Die strafrechtliche Qualifikation war tatsächlich eine offene Frage, die auf Anklage hin von einem Gericht unter Berücksichtigung der Argumente sowohl der Anklage als auch der Angeklagten zu prüfen war. Diesen Umstand machte sich die Asylbewegung zu Nutze: Er erlaubte, dem Staat die Frage nach der Legalität der behördlichen Asylpraxis zurückzugeben – und von diesem selbst, in Gestalt der Justiz, erneut prüfen zu lassen. Dabei zeigte sich, dass die „scharfe Absage“ der Justiz- und Polizeiministerin, Akte des Ungehorsams juristisch zu rechtfertigen, voreilig war.

„Die Aufnahme des Asylanten durch die beiden Angeschuldigten war das einzige Mittel, um die bestehende Gefahr [...] mit Sicherheit abzuwehren. Auch wenn es möglicherweise noch Tage gedauert hätte, bis Z. von den Sicherheitsbehörden in der Heimat aufgegriffen worden wäre, schliesst dies die Anwendung der Notstandsbestimmung nicht aus“, führte ein Gerichtspräsident im Juni 1987 aus, um zwei Theologen freizusprechen, die einen rechtskräftig abgewiesenen Tamilen bei sich versteckt hatten (zit. nach s. n. 1988: 35). Der Strafrichter folgte in seinem Entscheid also nicht dem apodiktischen Urteil der Justiz- und Polizeiministerin, sondern der Argumentation, die zuvor Seitens der Bewegung gemacht und in einer vielbeachteten Studie des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbunds (SEK 1988) zum Widerstand in der Asylpolitik aufgegriffen worden war. Die vom SEK betraute Arbeitsgruppe unter der Leitung eines renommierter Professors für Staats- und Verfassungsrecht hatte ausgeführt, die fehlende Gewaltenteilung im Asylrecht führe dazu, dass die Strafgerichte verpflichtet seien, die Rechtmäßigkeit der Wegweisung aus der Schweiz, gegen die sich der zivile Ungehorsam richte, zu überprüfen und hierfür freie Kognition hätten (ebd.: 75–80, 141–176).<sup>6</sup> Das Strafgericht dürfe den fraglichen Wegweisungsentscheid, weil er nicht der „verwaltungsgerichtlichen Kontrolle“ unterliege, frei überprüfen, bestätigte der bereits zitierte Gerichtspräsident diese Rechtsauffassung. Nach „Überzeugung des Richters“, hielt dieser fest, halte der Wegweisungsentscheid im Ergebnis „höherem Recht (gesetzlich und verfassungsmässig geschützte Rechtsgüter waren gefährdet) nicht stand“ (zit. nach s. n. 1988: 35).

---

<sup>6</sup> Mit der zweiten Revision des Asylgesetzrevision von 1986/1987 ging die Kompetenz, Wegweisungen (Pflicht zur Ausreise) zu verfügen, von den kantonalen Fremdenpolizeien auf die für den Asylentscheid zuständige Instanz des Bundes über (Art. 21a Asylgesetz, Änderung vom 20.6.1986, Amtliche Sammlung 1987 (49), S. 1677).

In diesem und ähnlichen Gerichtsentscheiden verwandelte sich der angeblich offensichtlich illegale, moralisch-ethisch verbrämte, demokratiegefährdende Ungehorsam der Asylbewegung in rechtlich rechtfertigbares Entstehen für „höheres Recht“. Nicht alle zur Anklage gebrachten Verfahren gegen Asylsuchende oder Asylbewegte mündeten in Freisprüchen, aber die Prozesse stärkten einerseits die Rechtssemantik im Asyldiskurs und halfen der Bewegung andererseits, die behördliche Praxis sichtbar zu machen. Dies wiederum veränderte, was im Parlament und in der medialen Öffentlichkeit sagbar war, und verwandelte die Asylpraxis in einen strittigen Gegenstand. Ihren Dissens inszenierte die Asylbewegung dabei nicht nur vor den Strafgerichten: Ab Mitte der 1980er-Jahre musste sich auch die für die parlamentarische Obergericht über Regierung und Verwaltung zuständigen Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) des National- und Ständerats mit der Asylpraxis beschäftigen.

## Die Desidentifikation von „Recht“ und „Staat“

Aus der Asylbewegung sowie von Seiten der anerkannten Flüchtlingshilfswerke und der wenigen im Asylrecht praktizierenden Anwältinnen und Anwälten ging bei der GPK ab den frühen 1980er-Jahren ein Reigen von Aufsichtsbeschwerden gegen die Asylbehörden ein. Dabei entsprach die intensive Beschäftigung der GPK (Amtl. Bull. 1987, II: 755–758) mit der Asylpraxis nicht einfach dem normalen Lauf der Dinge, sondern war dissensuell insofern die GPK hinsichtlich des Asylrechts ihre üblicherweise „gegenüber justizförmigen Verfahren der Bundesverwaltung“ an den Tag gelegte Zurückhaltung bei der Rechtskontrolle ablegte, wie sie anlässlich ihrer ersten vertieften Auseinandersetzung mit der Asylpraxis schrieb.<sup>7</sup> Das Asylverfahren zeige zwar „Züge eines justizförmigen Verfahrens“, sei aber erstens „rechtlich nur schwach determiniert“ und zweitens fehle seit der ersten Asylgesetzrevision „die sonst überall vorhandenen Möglichkeit, Entscheide der Verwaltung entweder an das Bundesgericht oder an den Bundesrat weiterzuziehen“, begründete die GPK ihre Praxisänderung. Die Kontrollkommission selbst legte

---

<sup>7</sup> Die GPK befasste sich nebst Fragen der Organisation und des Arbeitsablaufs der Verwaltung allgemein auch mit der Rechtmäßigkeit der Verwaltungspraxis. Ihre Aufgabe sei es dabei, schrieb die GPK (Amtl. Bull. 1987, II: 755), „im Rahmen der parlamentarischen Obergericht unter anderem zu prüfen, ob die Praxis der Verwaltung gesetz- und verfassungsmässig ist. Diese Kontrolle erstreckt sich nicht auf Verfügungen und Entscheide im Einzelfall, sondern nur auf die allgemeinen Tendenzen der Praxis. Einzelfälle dienen dabei als Beispiele für solche Tendenzen.“ Gegenüber Regierung und Verwaltung bewirken die Berichte und Empfehlungen der GPK keine direkte rechtliche Bindung, sondern entfalten (über das Parlament) „politischen“ Einfluss.

zwar Wert darauf, „die ausführliche Auseinandersetzung mit den Verbesserungsmöglichkeiten der Asylpraxis“ dürfe nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich das EJPD „bereits erfolgreich bemüht hat, Verwaltung und Praxis im Asylbereich sowohl leistungsfähig als auch rechtmässig auszugestalten“ (ebd.). Insbesondere im Nationalrat fielen bei der Diskussion des GPK-Berichts indes derart viele kritische Voten, dass die Vorsteherin des EJPD nicht umher kam, sich ausführlich mit der „Behauptung, wonach sich unser Staat im Bereich des Asylwesens in einem rechtswidrigen Zustand befinde“ auseinanderzusetzen (ebd.: 767 f.).

Der Regierung gelang es bis in die frühen 1990er-Jahre nicht mehr nachhaltig, die Zweifel zu zerstreuen, ob sie die Asylpraxis zu Recht „Recht“ nenne. Der Asylbewegung war es gelungen, die Identifikation zwischen „Recht“ und „Staat“ zu unterbrechen, indem sie „das Recht“ zu einem strittigen Namen machte, der einen Abstand zum schlichten Funktionieren des Verwaltungs- und Polizeiapparats ausdrückte. Grundsätzliche Zweifel an der Legalität der Asylpraxis fanden Eingang in den massenmedialen Diskurs, wie folgender Kommentar eines bekannten Journalisten andeutet: „Das Asylrecht wurde gebogen, bis es brach. Die Rechtlosigkeit im Asylverfahren mag ihre politischen Gründe haben. Vielleicht kann sich die Schweiz Rechtmässigkeit in diesem Bereich tatsächlich nicht mehr leisten. Vielleicht schützt nur noch Willkür vor dem Chaos. Aber dann gehören die Karten auf den Tisch. Dann müssten die Verantwortlichen dazu stehen, dass der Notstand herrscht und die Asylpolitik nicht länger durch das Asylrecht behindert werden darf. Darüber wäre dann zu reden, im Parlament und der Öffentlichkeit“ (Däpp 1989, vgl. auch Hug 1989 und Krebs 1989). Dass der verwaltungsinterne Rechtsschutz im Asylrecht gegen die Verfassung verstoße, wie die Asylbewegung lange argumentiert hatte, fand nun Zustimmung bis in den Rechtsdienst der Bundeskanzlei (Lehmann 1989).

Die klare Desidentifikation von „Recht“ und „Staat“ in der Asylpraxis war eine Erscheinung der späten 1980er und frühen 1990er-Jahre und damit konjunkturell. Dennoch unterbrach die Asylbewegung die Verteilung des Sinnlichen nicht nur temporär, sondern setzte dessen dauerhafte Rekonfiguration ins Werk. Die veränderte Sichtbarkeit und Wahrnehmung der Asylpraxis veranlasste eine Mitte-Links-Allianz dazu, in der dritten Asylgesetzrevision vom Sommer 1990 eine verwaltungsunabhängige Rekurskommission festzuschreiben. Unter dem Titel „Grundsatz“ hielt Artikel 2 der Verordnung zur Asylrekurskommission fest: „Die Kommission ist eine richterliche Behörde, die bei ihren Entscheiden unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen ist“ (Amtl. Sammlung 1992, 4: 202).<sup>8</sup> Darin

<sup>8</sup> Nebst „Verletzung von Bundesrecht“ oder „unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts“ war es möglich, vor der Asylrekurskommission die „Unangemessenheit“ eines Entscheids zu rügen. Hierbei war letztere laut Art. 11 Abs. 3 „an die Richtlinien

fand die Asylbewegung eine ihrer ältesten auf das Recht bezogenen Forderungen grundsätzlich erfüllt. Wie ich in Anlehnung an Rancières Überlegungen zum Verhältnis von Politik und *Aisthesis* zu zeigen versucht habe, war dabei weniger das „direkte“ Lobbyieren der Asylbewegung für einen besseren Rechtsschutz entscheidend, sondern die Art und Weise, wie sie die Asylpraxis sichtbar machte und einen Streit über deren Rechtmäßigkeit zu entfachen vermochte.

Abschließend ist festzuhalten, dass die anlässlich und im Sinne der dritten Asylgesetzrevision von 1990 eingeführte Gewaltenteilung im Asylrecht nicht das Ende der Geschichte und der Bewegung bedeuteten: Die Asylbewegung ging mit der Asylrekurskommission, sobald diese 1992 ihre Arbeit aufnahm, ebenso hart ins Gericht wie zuvor mit dem Beschwerdedienst des EJPD und stellte auch in Frage, wie unabhängig die neue Instanz tatsächlich sei (Hilty 1992; Maillard & Tafelmacher 1999: 130–132). Völlig wirkungslos war die Auslagerung des Rechtsschutzes im Asylrecht allerdings nicht, wie ein Ausblick auf eine weitere Szene andeutet. Die „meisten Probleme“ im Asylbereich seien „durch Entscheide der Asylrekurskommission entstanden“, sagte Justiz- und Polizeiminister Christoph Blocher 2007 an einer Medienkonferenz (ap. 2007). Blocher war in den späten 1980er-Jahren nicht zuletzt mit der Forderung (Amtl. Bull. 1989, III: 1205 f.) bekannt geworden, die Regierung solle in der Asylpolitik angesichts der „unhaltbaren Zustände“ per Notrecht durchgreifen und war maßgeblich für den prononciert rechtsnationalistischen Kurs, den die Schweizerische Volkspartei (SVP) ab jener Zeit forcierte. Die Asylbewegung vermochte nicht zu verhindern, dass die SVP in den 1990er Jahren, insbesondere dank deren Asylkampagnen, von Wahlerfolg zu Wahlerfolg eilte und ihre Führungsfigur Blocher 2004 in die Landesregierung einzog (vgl. Skenderovic & D'Amato 2008: 216–218). Dass Blocher und andere bekannte Figuren der SVP die Asylrekurskommission öffentlich anfeindeten verweist indes darauf, dass sich der Rechtsrutsch in der Exekutive (und Legislative), den der Erfolg der SVP bedeutete, nicht eins zu eins in die Asylpraxis übersetzte. Dies wiederum war maßgeblich dadurch bedingt, dass der Rechtsschutz dank des beschriebenen Streits um das Recht einer dem Prinzip nach von den anderen Gewalten unabhängigen Instanz, der Asylrekurskommission, übertragen worden war. Dass die Gewaltenteilung auch gegenüber Asylsuchenden gilt, war ein Stück institutionalisierter Gleichheit, die von der Bewegung erst in Form einer Voraussetzung ins Spiel gebracht werden musste, bevor sie an/erkannt werden konnte.

---

und Weisungen des Bundesrats gebunden“. Im Rückblick stellten Claudia Cotting-Schalch und Walter Stöckli von der Asylrekurskommission (2002: o. S.) einerseits fest, dass die Regierung „im Laufe der letzten zehn vergangenen Jahre vom Erlass derartiger Richtlinien Abstand genommen“ und die Kommission andererseits sowieso „grösstenteils“ Rechtsfragen zu behandeln gehabt habe.

**Anmerkung:** Dieser Beitrag ist ein Zwischenergebnis meiner laufenden, geschichtswissenschaftlichen Dissertation an der Universität Freiburg i.Ü. zur transnationalen Geschichte der Asylbewegung in der Schweiz (Arbeitstitel: Die andere Schweiz. Asyl und Aktivismus 1973–2000). Ich bedanke mich herzlich bei Léa Burger, Kijan Espahangizi, Ursina Klauser Fabian Saner und Stefan Schlegel sowie den beiden anonymen Gutachterinnen bzw. Gutachtern für hilfreiche Kommentare und Hinweise.

## Literatur

- Boss, Catherine (1988) Asylpolitik und Flüchtlingshilfe 1938–1955, S. 7–34 in Christlicher Friedensdienst (Hrsg.), *Streitfall Friede: Christlicher Friedensdienst 1938–1988*. Bern.
- Braun, Claude & Rössler, Michael (2011) *Ein unbequemes Leben: Cornelius Koch, Flüchtlingskaplan*. Oberhofen am Thunersee: Zytglogge-Verlag.
- Coutin, Susan Bibler (2001) Cause Lawyering in the Shadow of the State. A U.S. Immigration Example, S. 117–140 in A. Sarat, S. Scheingold (Hrsg.), *Cause Lawyering and the State in a Global Era*, Oxford: Oxford University Press.
- Davies, Oliver (2010) *Jacques Rancière*. Cambridge: Polity Press.
- Dreyfus, Michel (2009): *L'antisémitisme à gauche: l'Histoire d'un paradoxe 1830 à nos jours*. Paris: La Découverte.
- Efionayi-Mäder, Denise, Chimienti, Milena, Dahinden, Janine & Piguët, Etienne (2001) *Asyl-destination Europa: eine Geographie der Asylbewegungen*. Zürich: Seismo.
- Gillibert, Mathieu & Robert, Tiphaine (Hrsg.) (2017) *Zuflucht suchen: Phasen des Exils aus Osteuropa im Kalten Krieg*. Basel: Schwabe.
- Holenstein, André, Kury, Patrick & Schulz, Kristina (2018) *Schweizer Migrationsgeschichte: Von den Anfängen bis zur Gegenwart*. Baden: Hier und Jetzt.
- Holzer, Thomas & Schneider, Gerald (2002) *Asylpolitik auf Abwegen. Nationalstaatliche und europäische Lösungen auf die Globalisierung der Flüchtlingsströme*. Opladen: Leske + Budrich.
- Israël, Liora (2003) Faire émerger le droit des étrangers en le contestant, ou l'histoire paradoxale des premières années du GISTI. *Politix* 16: 115–143.
- Israël, Liora (2014) Rights on the Left? Social Movements, Law and Lawyers after 1968 in France, S. 79–102 in D. Anagnostou (Hrsg.), *Rights and Courts in Pursuit of Social Change*. Oxford & Portland Oregon: Hart Publishing.
- Kawar, Leila (2015) *Contesting Immigration Policy in Court: Legal Activism and Its Radiating Effects in the United States and France*. Cambridge: Cambridge University Press.
- López Lerma, Mónica & Etxabe, Julen (2018) Introduction: Rancière and the Possibility of law, S. 1–13 in dies. (Hrsg.), *Rancière and Law*. Oxon & New York: Routledge.
- Miaz, Jonathan (2017) *Politique d'asile et sophistication du droit. Pratiques administratives et défense juridique des migrants en Suisse (1981–2015)*. Dissertation Université de Lausanne & Université de Strasbourg, abrufbar unter: <https://www.theses.fr/2017STRAG010.pdf> (zuletzt eingesehen am 05.07.2018).
- Parini, Lorena & Gianni, Matteo (2005) Enjeux et modifications de la politique d'asile en Suisse de 1956 à nos jours, S. 189–254 in H. Mahnig (Hrsg.), *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*. Zürich: Seismo.

- Piguet, Etienne (2013) *L'immigration en Suisse: soixante ans d'entrouverture*, 3e éd. Lausanne: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Pärli, Jonathan (2015) Die Welt ist unser Boot: Die Freiplatzaktion Zürich im Kontext von Asylbewegung und staatlicher Migrationspolitik 1985–2015, S. 20–114 in Freiplatzaktion Zürich (Hrsg.), *Die Welt ist unser Boot: 30 Jahre Freiplatzaktion Zürich: Zur Geschichte der Asylbewegung und der schweizerischen Migrationspolitik 1985–2015*. Zürich [Eigenverlag].
- Pärli, Jonathan (2019) Motzen wie die Schweizer? Wenn Asylsuchende protestieren, S. 106–108 in Eidgenössische Migrationskommission (Hrsg.), *Zur Geschichte des Asyls in der Schweiz (Terra Cognita 34)*. Bern: Bundesamt für Bauten und Logistik.
- Pärli, Jonathan (i. e.) Die ganze Welt zu Tisch: Die banquets républicains der „anderen Schweiz“ und das Subjekt der Demokratie, in C. Lepp (Hrsg.), *Christliche Willkommenskultur? Die Integration von Migranten als Handlungsfeld christlicher Akteure in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht [erscheint voraussichtlich 2020].
- Rancière, Jacques (2002) *Das Unvernehmen: Politik und Philosophie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Rancière, Jacques (2004) *Aux bords du Politique*. Paris: Gallimard.
- Rancière, Jacques (2018) *Zehn Thesen zur Politik*. Wien: Passagen Verlag.
- Rancière, Jacques (2009) The Aesthetic Dimension: Aesthetics, Politics, Knowledge. *Critical Inquiry* 36: 1–19.
- Rancière, Jacques, Jeanpierre, Laurent & Zabunyan, Dork (2012) *La méthode de l'égalité*. Montrouge: Bayard.
- Rancière, Jacques & Jdey, Adnen (2018) *La méthode de la scène*. Fécamp: Lignes.
- Robert, Vincent (2010) *Le temps des banquets: politique et symbolique d'une génération (1818–1848)*. Paris: Publications de la Sorbonne.
- Sasse, Sylvia (2015) Den Staat an seine Gesetze erinnern: Dissidenz als Wissen vom Recht. *Nach Feierabend. Zürcher Jahrbuch für Wissensgeschichte* 11: 107–133.
- Skenderovic, Damir & D'Amato, Gianni (2008) *Mit dem Fremden politisieren: Rechtspopulismus und Migrationspolitik in der Schweiz seit den 1960er Jahren*. Zürich: Chronos.
- Sonderegger, Ruth (2010) Affirmative Kritik. Wie und warum Jacques Rancière Streit sammelt, S. 29–59 in D. Robnik, T. Hübel & S. Mattl (Hrsg.), *Das Streit-Bild: Film, Geschichte und Politik bei Jacques Rancière*. Wien: Turia und Kant.
- Sonderegger, Ruth (2016) Die Herausforderung, (nicht) für andere zu sprechen. Was Jacques Rancière von Gayatri Spivak lernen könnte. *Österreichische Zeitschrift für Geschichtswissenschaften* 27 (1): 22–45.
- Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg (2001) *Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus*. Zürich: Chronos.
- von Rütte, Barbara & Schlegel, Stefan (2016) Auf dem falschen Fuss entlastet. Die Auswirkungen der geplanten BGG-Revision auf das Migrationsrecht. *Jusletter* 839, 14.03.
- Wytenbach, Judith (2013) Gerichtliche Normenkontrolle in der Schweiz, S. 259–283 in C. Boulanger, A. Schulze & M. Wrase (Hrsg.), *Die Politik des Verfassungsrechts*. Baden-Baden: Nomos.

# Quellenverzeichnis

## Publiziert

- Amtliches Bulletin der Bundesversammlung (1891–1999) Bern: Parlamentsdienste, abrufbar unter: <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/showHome.do> (zuletzt eingesehen am 10.06.2018).
- Amtliche Sammlung (1948–1998) Bern: Bundeskanzlei, abrufbar unter: <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/showHome.do> (zuletzt eingesehen am 10.06.2018).
- ap. (2007) Blocher mit Asylrekurskommission unzufrieden. *Neue Zürcher Zeitung*, 02.02., abrufbar unter: <https://www.nzz.ch/newzzEXOFVJGY-12-1.106556> (zuletzt eingesehen am 21.06.2018).
- Bundesrat (1957) *Die Flüchtlingspolitik der Schweiz von 1933 bis zur Gegenwart*. Bern: amtliche Publikation.
- Bundesrat (1965) Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bunde. *Bundesblatt* 117 (Bd. 2, Nr. 41): 1265–1347.
- Bundesrat (1977) Botschaft zum Asylgesetz [...]. *Bundesblatt* 119 (Bd. III, Nr. 41): 105–155.
- Comité Suisse pour la Défense du Droit d'Asile & Communauté de Travail „Être Solidaires“ (1986) *Droit d'asile, état de droit, ou état d'exception*, Lausanne & Basel.
- Däpp, Heinz (1989) Nationaler Selbstbetrug. *Bündner Zeitung* 09.01.
- Fisch, Christoph & Knoepfel, Peter (1984) *Scheinbar unscheinbare Metamorphosen: Wie Verwaltungspolitik aus einer Asylgewährungs- eine Asylverhinderungspolitik gemacht hat*. Lausanne: Cahiers de l'IDHEAP 16.
- Gattiker, Mario (1992) Wer prüft nun die Geschäfte? *Asyl: Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und –praxis* 7 (2–3): 22.
- Gönczy, Michel, Gönczy Pierre, Moreno, Jesus, Tausch, Holger & Z'Graggen, Yvette (1987) *Asile en péril*. Lausanne: Pierre-Marcel Favre.
- Hilty Anne-Lise (1992) Weder unabhängig noch seriös: Heftige Vorwürfe gegen Asylrekurskommission (ARK). *Fluchtseiten* 23: 13.
- Hug, Peter (1989) Ein neuer Kopf macht noch keine neue Asylpolitik. *Tages-Anzeiger* 15.03.: 1. jk. (1984) Menschlichkeit verboten? *Berner Tagwacht*, 27.10.
- Krebs, Peter (1989) Entgleisung programmiert. *Berner Zeitung* 15.03: 3.
- Lador, Yves (1986) Dossier: Parrainages, vous pouvez agir. *Vivre Ensemble: Bulletin de liaison pour la défense du droit d'asile* 4: 5–6.
- Lanz, Anni & Züfle, Manfred (2006) *Die Fremdmacher: Widerstand gegen die schweizerische Asyl- und Migrationspolitik*. Zürich: Edition 8.
- Lehmann, Jürg (1989) Viele Gesetze widersprechen unserer Verfassung. *Sonntagszeitung* 28.10.
- Maillard, Alain & Tafelmacher, Christophe (1999) „Faux réfugiés“? *La politique suisse de dissuasion d'asile 1979–1999*. Lausanne: Editions d'en bas.
- Müller, Hans (1982) [Brief an Rechtsanwalt], reproduziert in: *WochenZeitung* 36 (17.09.): 5.
- Ökumenische Basisbewegung für gefährdete Asylsuchende (Hrsg.) (1987) *Wider die Mauern! Dass Türen sich öffnen! Banquet Républicain*. Zürich.
- Pressebüro Savane & Antirassismus Café (1997) Widerstand gegen Rassismen und Faschismen. Chronologie, Flugblätter, Reden und Erklärungen zu militanten Aktionen. Januar 1988–Mai 1997. *Hyäne (spezialnummer der hyäne zur veranstaltung in der roten fabrik «zwischen-berichte»)*.

- Cotting-Schalch & Stöckli, Walter (2002) Rechtsprechung der Schweizerischen Asylrekurskommission, o. S. in Schweizerische Asylrekurskommission (Hrsg.), *Schweizerische Asylrekurskommission 1992–2002*, [Zollikofen].
- Schmid, Walter (1990) Die unabhängige Rekurskommission als Ergebnis eines politischen Kompromisses. *Asyl: Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und –praxis* 5 (1): 2.
- SEK (Hrsg.) (1988) *Widerstand? Christen, Kirchen, Asyl*. Bern: SEK.
- SOS Asile Jura (1987) *Non à l'arbitraire: pour un véritable droit d'asile: banquet républicain*. Delémont.
- Stöckli, Walter (1992) Ein Grund zum Jubeln. *Asyl: Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und –praxis* 5 (3): 2.
- s. n. (1987) Nous sommes tous des réfugiés. *Vivre Ensemble* 12: Titelblatt.
- s. n. (1988) Asylbewerber versteckt – Notstand. *Plädoyer: Das Magazin für Recht und Politik* 6 (1): 33–35.
- Tschanz, Pierre-André (1982) Réfugiés turcs en Suisse. Halte à la discrimination! *Tribune de Lausanne – Le Matin*, 29.09: 4.
- Zuber, Heidi & Peter (1984) Tamilen. Inserat publiziert in *Tages-Anzeiger, Blick, Der Bund*, 26.10.

## unpubliziert

- Arbeitsgemeinschaft Türkei-Flüchtlinge (1982) *Dokumentation anlässlich der Pressekonferenz vom 28. September 1982 in Bern*. Basel (Archiv Longo Mai).
- BODS (1986) *BODS!* Bern (Archiv Solidarité sans frontières: BODS Versand).
- Furgler, Kurt (1980) *Die Schweiz als Asylland*. Bern, 06.06. (Schweizerisches Sozialarchiv: Sachdokumentation Dossier: 69.0 C QS).
- SOS Asile Vaud (1987a) *PV de la journée de réflexion et de travail du 23 mai 1987*. Lausanne (Archives Cantionales Vaudoises: PP 972/A/50).
- SOS Asile Vaud (1987b) *État de la pratique actuelle en matière d'asile en Suisse*. Lausanne (Handakten Magdalena Rutz).
- Vogler, Gertrud (1989) *Refugium Theater am Neumarkt, 11.04.1989*, Zürich (Schweizerisches Sozialarchiv, Bestand F\_5107 Vogler, Gertrud, Fotografie F 5107-Na-27-030-012, abrufbar unter: [http://www.bild-video-ton.ch/bestand/objekt/Sozarch\\_F\\_5107-Na-27-030-012](http://www.bild-video-ton.ch/bestand/objekt/Sozarch_F_5107-Na-27-030-012) [zuletzt eingesehen am 25.06.2018]).
- Zuber, Wili, Zuber, Heidi, Zuber, Peter, Koch, Cornelius & Fürst, Klaus (1985) *An die Seelsorgerinnen und Seelsorger in der deutschen Schweiz*. Bern und Zürich, 02.10 (Schweizerisches Sozialarchiv: Nachlass Peter Walss).