

**“Wir können  
uns ein Abseitsstehen der  
Zivilgesellschaft nicht leisten.”**

Zivilgesellschaftliches Engagement  
im Flüchtlingswesen



SFM - Studie 64

Denise Efionayi-Mäder  
Jasmine Truong  
Gianni D'Amato

**MIGROS**  
kulturprozent



Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft  
Société suisse d'utilité publique  
Società svizzera di utilità pubblica  
Societat svizra d'utilità publica

**unine**  
UNIVERSITÉ DE  
NEUCHÂTEL

Denise Efionayi-Mäder, Jasmine Truong, Gianni D'Amato.

Zivilgesellschaftliches Engagement im Flüchtlingswesen.

SFM - Studie 64

**sfm**  
SWISS FORUM FOR MIGRATION  
AND POPULATION STUDIES

Das vorliegende Mapping vermittelt anhand einer Reihe von über 20 Experteninterviews und Internetrecherchen einen groben Überblick über die Akteure und Tätigkeiten des freiwilligen Engagements im Asylwesen, unter Berücksichtigung verschiedener Landesteile. Ziel dieser von Migros-Kulturprozent (MKP) und der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft (SGG) in Auftrag gegebenen Bestandsaufnahme ist es, eine Diskussionsgrundlage für die Stärkung der bestehenden Initiativen und Ressourcen zu schaffen. Von einer Typologie der zivilgesellschaftlichen Akteure ausgehend, die zwischen sogenannten Basisorganisationen, vernetzenden Akteuren oder Schlüsselpersonen und Hilfswerken oder Menschenrechtsorganisationen unterscheidet, zeigt die Analyse Stärken und Schwächen des zivilgesellschaftlichen Engagements sowie Spannungsfelder auf, in denen es sich bewegt. Abschliessend werden einige Denkanstösse für vertiefende Analysen skizziert und Handlungsoptionen mit Blick auf ein faires und humanitäres Asylwesen aus der Perspektive der befragten Akteure diskutiert.

Autor\*innen :

Denise Efionayi-Mäder, Soziologin, ist Vizedirektorin des SFM.  
Jasmine Truong ist Geografin, ehemalige wissenschaftliche Mitarbeiterin am SFM und Doktorandin an der Universität Zürich.  
Gianni D'Amato, Soziologe, ist Professor an der Universität Neuchâtel und Direktor des SFM.

ISBN 10: 2-940379-57-2

ISBN 13: 978-2-940379-57-6

**Studie im Auftrag des Migros-Kulturprozent und  
der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft**

**SFM-Studie 64**

**Denise Efionayi-Mäder und Jasmine Truong  
in Zusammenarbeit mit Gianni D'Amato**

**„Wir können uns ein Abseitsstehen der Zivil-  
gesellschaft nicht leisten.“**

**Zivilgesellschaftliches Engagement im Flücht-  
lingswesen – Standortbestimmung und Hand-  
lungsbedarf**

© 2015 SFM

Titelbild: © Roger Wehrli

Titelzitat siehe S. 25

Layout: Aline Carrel

ISBN 10: 2-940379-57-2

ISBN 13: 0978-2-940379-57-6



# Inhalt

<b>1 Einleitung</b>	5
1.1 Hintergrund und Ziele	5
1.2 Dank	7
1.3 Aufbau	8
1.4 Begriffsbestimmung und Bedeutung der Zivilgesellschaft	9
1.5 Rolle der Zivilgesellschaft im Asylwesen	13
<b>2 Methodisches Vorgehen</b>	17
2.1 Eine Studie in zwei Etappen	17
2.2 Stichprobenauswahl und Interviews	18
2.3 Leitfaden	20
<b>3 Entwicklungen und Beweggründe für zivilgesellschaftliches Engagement</b>	22
3.1 Allgemeine Entwicklungen	22
3.2 Zivilgesellschaftliches Engagement infolge einer Gesetzesänderung	25
3.3 Sprachregionale Unterschiede	27
3.4 Stadt und Land Unterschiede	30
<b>4 Auslegeordnung der zivilgesellschaftlichen Akteure</b>	33
4.1 Hilfswerke und Menschenrechtsorganisationen	34
4.2 Basisorganisationen	39
4.3 Vernetzende Akteure	50
<b>5 Inputs zu Handlungsbedarf</b>	54
5.1 Begegnungen zwischen Bevölkerung und Flüchtlingen	55
5.2 Kritische Medienrezeption und innovative Kommunikation	58
5.3 Vernetzung innerhalb der Zivilgesellschaft	61
5.4 Kooperation zwischen Zivilgesellschaft und Behörden	63
5.5 Neue Ideen und Projekte entwickeln	64
5.6 Fazit	65
<b>6 Literaturhinweise</b>	67

# Résumé

Ce mapping présente un tour d'horizon des acteurs de l'engagement bénévole au service de l'intérêt général dans le domaine de l'asile, sur la base d'une vingtaine d'entretiens d'experts dans toute la Suisse et d'une recherche sur internet. Le but de cette étude, mandatée par le Pour-cent culturel de Migros et la Société suisse d'utilité publique, est de fournir une base de discussion pour promouvoir les initiatives et ressources existantes dans ce domaine. Partant d'une typologie des acteurs de la société civile, qui distingue entre des organisations de base, des acteurs-réseau ou personnes clés et des œuvres d'entraides ou organisations de défense des droits humains, elle dresse un inventaire des atouts et faiblesses de l'engagement bénévole et des défis auxquels il fait face. Enfin sont esquissées, du point de vue des acteurs rencontrés, des analyses plus approfondies et des possibilités d'agir en faveur d'une approche humanitaire et équitable de la question des réfugiés.

# Riassunto

Questa ricerca, realizzata per conto del Percento culturale Migros e della Società svizzera di utilità pubblica, è una riconoscenza degli attori del volontariato che persegono l'interesse pubblico impegnandosi nell'ambito dell'asilo. Lo studio fornisce una base di documentazione e discussione per interventi volti a promuovere iniziative e risorse in questo settore. Basandosi sulle interviste di una ventina di esperti e su una ricerca internet, l'indagine procede a una mappatura ed elabora una tipologia degli attori della società civile: organizzazioni di base, attori-risorse, persone-chiave, organizzazioni umanitarie no profit o organizzazioni di difesa dei diritti umani. Lo studio compila poi un inventario dei punti di forza e di debolezza del volontariato come pure delle sfide da rilevare; presenta in seguito le analisi approfondite svolte dagli attori intervistati; discute infine i possibili interventi in favore di un approccio equo e umanitario della questione dei richiedenti l'asilo.

# 1 Einleitung

Obwohl heute kaum mehr jemand bestreitet, dass die Schweiz ein Einwanderungsland ist, bleiben die Debatten rund um Fragen der Migration kontrovers. Dies gilt insbesondere, wenn das Asylwesen angesprochen ist: Die Aufnahme von Asylsuchenden und Flüchtlingen wird vielfach in einem hoch emotionalen, mitunter fremdenfeindlich oder rassistisch gefärbten Klima diskutiert und auch in den Medien wenig differenziert wieder gegeben. Ebenfalls bekannt ist, dass die Frage teilweise von politischen Akteuren instrumentalisiert wird, was eine sachliche Information zusätzlich erschwert.

## 1.1 Hintergrund und Ziele

Zahlreiche asylpolitische Entwicklungen der vergangenen Jahre ziehen eine zunehmende Ausgrenzung von Personen im Asylverfahren aus den Regelstrukturen nach sich sowie eine Beschränkung der sozialen Begegnungen. Gleichzeitig engagiert sich in der Schweiz eine Vielzahl von zivilgesellschaftlichen Akteuren für die soziale Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund und für die Förderung des Zusammenlebens mit der einheimischen Bevölkerung. Es handelt sich einerseits um Initiativen, die von Hilfswerken, religiösen, politischen oder Migrations-Vereinigungen getragen, unter Umständen auch aus öffentlichen Mitteln unterstützt werden, und andererseits um Solidaritätsnetze mit Angeboten, die weitgehend privat finanziert und durch freiwilliges Engagement

betrieben werden. In beiden Fällen sind meist humanitäre, politische, religiöse oder karitative Beweggründe ausschlaggebend. Die Tätigkeiten decken eine breite Palette von Leistungen und Lebensbereichen ab. Zu nennen sind beispielsweise:

- Ermöglichung von freundschaftlichen Begegnungen mit einer Dorfbevölkerung im Rahmen von Mittagstischen, gemeinsamen Aktivitäten (Freizeit, Sport) und kulturellen Anlässen (Solidaritätsnetze)
- Bereitstellung von Sprach- und Bildungsprogrammen (beispielsweise Autonome Schulen Bern, Zürich)
- Förderung der Teilnahme an Spielgruppen von Kindern
- Beschäftigungs- und Arbeitsmöglichkeiten
- Mentoring und Coachingprojekte in Beruf und Bildungswesen
- Juristische, administrative und seelsorgerische Beratung
- Materielle Unterstützung (Kleider, Nahrungsmittel usw.) und (Not)Unterkünfte
- Gesundheitliche Beratung und Versorgung
- Verhinderung von Ausschaffungen und Organisation von Protest(gruppen)
- Informations- und Medienarbeit, Sensibilisierung und Lobbying in der Politik

In der Absicht, zivilgesellschaftliches Engagement für Menschen im Asylbereich zu fördern, entschlossen sich das Migros-Kulturprozent und die Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft (SGG) eine Bestandesaufnahme der bestehenden Initiativen, ihrer Perspektiven und Stärken oder Schwächen erstellen zu lassen. Konkret geht es darum, Grundlagen für eine sinnvolle künftige Koordinierung vorhandener Ressourcen zu erstellen, die von einer Standortbestimmung des Angebots im Flüchtlings- und Asylwesen<sup>2</sup> ausgehen. Ein Mapping der Bedeutung und Funktionsweise zivilgesellschaftlichen Engagements dient somit als Anknüpfungspunkt

<sup>1</sup> In Anlehnung an den internationalen Sprachgebrauch, verwenden wir den Begriff Flüchtlinge als Oberbegriff für alle Personen, die Asyl suchen oder gesucht haben (siehe auch ehemaliges „Bundesamt für Flüchtlinge“). Personen, die im Rahmen der nationalen Gesetzgebung Asyl erhalten haben bzw. denen die Flüchtlingseigenschaft gewährt wurde, bezeichnen wir explizit als „anerkannte Flüchtlinge“.

<sup>2</sup> Wir verwenden die beiden Begriffe (Asyl- und Flüchtlingswesen) als Synonyme im Gegensatz zu einem differenzierten Verständnis, das die nationale Asylpolitik von der internationalen Flüchtlingspolitik unterscheidet.

für die Einschätzung der Initiativen in diesem Feld. Berücksichtigt wird auch ihr – komplementäres und/oder spannungsgeladenes – Zusammenspiel mit öffentlichen Institutionen (Asylverfahren, Sozialhilfe usw.) sowie mit profitorientierten Unternehmen, die im Asylwesen tätig sind.

Zumal sich zivilgesellschaftliches Engagement stetig wandelt und nur beschränkt formalisiert werden kann, gilt es vorauszuschicken, dass dieses **Mapping keinen Anspruch auf Vollständigkeit oder eine vertiefte Prüfung der erhobenen Initiativen erheben kann**. Vielmehr geht es darum, sich im Hinblick auf eine handlungsorientierte Diskussion einen groben Überblick zu verschaffen, der allenfalls den Weg zu weitergehenden Analysen eröffnet. Die erwähnten Vereinigungen sind als Beispiele zu verstehen, und Schlüsselpersonen wurden absichtlich nicht namentlich zitiert, da nur ein Bruchteil der potentiell interessanten Gesprächspartnerinnen aus wenigen Kantonen berücksichtigt werden konnte. Pointierte Aussagen beruhen auf geäußerten Meinungen, während eigene Hypothesen und Einschätzungen entsprechend gekennzeichnet sind. Sämtliche Ausführungen sind als **Denkanstösse, aber keinesfalls als abschliessende Einschätzungen** zu verstehen, die wissenschaftlich eine viel breiter abgestützte Befragung und Fallstudien grösseren Umfangs vorausgesetzt hätten.

## 1.2 Dank

Der vorliegende Text basiert zu einem wesentlichen Teil auf Daten und Hintergrundinformationen aus persönlichen und telefonischen Gesprächen mit diversen Schlüsselpersonen aus Basisorganisationen, Hilfswerken und wenigen Behördenvertreter-innen. Angesichts der beschränkten Dokumentation zum Thema wäre die vorliegende Übersichtsstudie ohne ihre Teilnahme, bereitwillige Auskunft und teils nachträglichen Rückmeldungen zum Textdraft nicht denkbar gewesen. Für die uns zur Verfügung gestellte Zeit und das geschenkte Vertrauen möchten wir uns an dieser Stelle ganz

herzlich bedanken. Der Dank geht (in alphabetischer Reihenfolge) an: Sadou Bah, Patricia Bertschi, Pius Betschardt, Aldo Brina, Deborah Buess, Moreno Casasola, Graziella De Coulon, Donato Di Blasi, André Durrer, Monika Federspiel, Renata Gäumann, Daniela Girmsch, Denise Graf, Regula Grünenfelder, Amanda Ioset, Anni Lanz, Lorenz Lüthi, Verena Mühletaler, Andreas Nufer, Karine Povlakic, Bea Schwager, Marcel Suter, Gaby Vermot-Mangold u.a. sowie Rosita Fibbi, Beat Meiner, Thomas Schmutz u.a. für Zusatzabklärungen.

Besonderer Dank für die interessanten Diskussionen gilt auch den beiden Initiantinnen der Studie, Regula Grünenfelder und Karin Ottiger, sowie der Begleitgruppe der Auftraggebenden: Heinz Altendorfer, Luzia Kurmann und Lukas Niederberger. Ihre kritischen Rückmeldungen waren sehr wertvoll. Es versteht sich von selbst, dass die Verantwortung für den Text bei den Autorinnen liegt.

Für Kontakte und inhaltliche Hinweise danken wir schliesslich unseren Kollegen von der Uni Neuchâtel Dina Bader, Clément de Senarclens, Johanna Probst und Didier Ruedin.

## 1.3 Aufbau

Der vorliegende Bericht ist wie folgt aufgebaut: Im Anschluss an einige Hinweise zur Bedeutung der Zivilgesellschaft im Asylwesen und den Begrifflichkeiten (1.4) gehen wir in Kapitel 2 kurz auf das methodische Vorgehen ein. Anschliessend folgt eine Übersicht über die wichtigsten Entwicklungen der Zivilgesellschaft in den letzten 10 bis 20 Jahren aus Sicht der befragten Akteure (Kapitel 3). Das darauffolgende Kapitel (4) ist dem eigentlichen Mapping gewidmet, das heisst einer Auslegeordnung der Zivilgesellschaft, wobei eine Typologie der wichtigsten Akteure zum heutigen Zeitpunkt präsentiert wird. Der Hauptfokus dabei liegt auf den sogenannten Basisorganisationen, die den Löwenanteil der freiwilligen Tätigkeiten im Asylwesen liefern. Vorgestellt wer-

den auch die professionalisierten Hilfswerke und die vernetzten Akteure, die zwischen Einzelvereinen vermitteln und somit wichtige Koordinationsarbeit leisten. Bei jedem der beschriebenen Typen gehen wir kurz auf Stärken und Schwächen ein, die sich im Rahmen der SWOT-Analyse abzeichnen, und liefern Hinweise auf allfällige Potenziale und Spannungsfelder, mit denen sich die befragten Vereine konfrontiert sehen. Schliesslich ist Kapitel 5 den spontanen Visionen der Akteure und dem Handlungsbedarf mit Blick auf ein faires und humanitäres Asylwesen gewidmet.

## 1.4 Begriffsbestimmung und Bedeutung der Zivilgesellschaft

Zivilgesellschaftliches Handeln gilt weithin als bedeutender Teil einer funktionierenden Demokratie, indem es Vertrauen in Institutionen und Bevölkerung fördert und dadurch massgeblich zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts beiträgt. Zivilgesellschaftliches Handeln wäre nicht möglich ohne Sozialkapital, ohne bestehende Netzwerkstrukturen, seien es Familie, Vereine, Parteien, kirchliche Gruppen u.a.m. Es sind mitunter diese Netzwerke, die durch die Erarbeitung gemeinsamer Sinndeutungen Vertrauen schaffen. Darüber hinaus wird Sozialkapital als wichtige Ressource im globalisierten Weltmarkt betrachtet, die für die Individuen wie auch für Bevölkerungsgruppen Bedeutung hat. Empirische Studien deuten sogar darauf hin, dass Gesundheit und Lebenszufriedenheit mit hohem Sozialkapital korrelieren. In der Forschung werden allerdings auch Stimmen laut, die entsprechende Zusammenhänge in einem anderen Licht sehen und – dialektisch gewendet – auf abschottende oder „pathologische“ Entwicklungen gewisser Vereinigungen (beispielsweise Mafiaclans) hinweisen, die ebenfalls über hohes Sozialkapital verfügen. Zahlreiche Widersprüche dürften sich aber bei einer differenzierten Betrachtung in spezifischen Situationen auflösen, insbesondere wenn vorgängig Begrifflichkeiten geklärt werden. Indes ist es wichtig, zwischen normativen und analytischen Diskursen zu unterscheiden, die

unterschiedliche Schwerpunkte setzen. Obwohl die Schweiz als sozialkapitalreich gilt, sind die empirischen Grundlagen in diesem Bereich noch beschränkt. Umso aufschlussreicher sind beispielsweise die Studien von Baglioni (2004), Cattacin und Domenig (2012) und Freitag (2014), obwohl sie Aktivitäten im Flüchtlingswesen nur streifen.

In diesem Bericht verwenden wir die Begriffe Zivilgesellschaft, Dritter Sektor, Freiwilligenarbeit und Sozialkapital folgendermassen: Unter **Zivilgesellschaft** verstehen wir aus einer akteurszentrierten Perspektive den Gesellschaftsbereich zwischen Staat, Markt und Privatsphäre.

„Gemäss Zimmer (2012) ist dies „ein Bereich, in dem freiwillige Vereinigungen (Vereine), Stiftungen, Initiativen, ‚Nicht-Regierungs-Organisationen‘ (NROs), Nonprofit-Organisationen (NPOs) tätig sind. Der Übergang zu sozialen Bewegungen ist fließend, da Bewegungen zivilgesellschaftliche Organisationen umfassen, aber als solche keine Organisationen sind. Ziele und Zwecke zivilgesellschaftlicher Akteure können auf allgemeingesellschaftliche Probleme wie auch auf Anliegen und Bedürfnisse spezieller Gruppen gerichtet und lokaler, regionaler oder internationaler Natur sein. Zivilgesellschaft bildet den Rahmen, innerhalb dessen sich bürgerschaftliches Engagement entfalten kann.“

Zur Zivilgesellschaft gehören somit sowohl professionell arbeitende Organisationen wie die Hilfswerke als auch Vereinigungen oder Zusammenschlüsse von Bürgerinnen und Bürgern, die auf freiwilliger Basis operieren; bei letzteren kann es sich um formelle Netzwerke wie Vereine oder Freiwilligenorganisationen oder um informelle Modalitäten des gemeinsamen Handelns im Nachbarschafts- und Bekanntenkreis oder um Verbindungen aus sozialen Medien handeln.

Nach einem verbreiteten Begriffsverständnis wird die Zivilgesellschaft mit dem **Dritten Sektor**, das heisst jenen Organisationen gleichgesetzt wird, die nicht profitorientiert arbeiten. Obwohl sich die beiden Begriffe zu einem grossen Teil decken, greift diese Verwendung insofern zu kurz, als zahlreiche Verbände überwiegend unternehmensorientiert, das heisst mehr durch ihre Eigeninteressen als durch gesamtgesellschaftliche Überlegungen geleitet sind. Von einer normativen Begriffsauffassung ausgehend, die neben institutionellen Kriterien (Nicht-Profit versus Markt und Staat) auch die Ausrichtung auf das Allgemeinwohl unterstreicht, lassen sich keine scharfen Grenzen (mehr) ziehen zwischen zivilgesellschaftlichem, staatlichem und markt- bzw. unternehmensorientiertem Handeln mit je unterschiedlichen Zielen und Organisationskulturen. Hilfswerke oder Menschenrechtsorganisationen haben teilweise eine Professionalisierung und Bürokratisierung erfahren, um mit staatlichen Institutionen Schritt zu halten. Umgekehrt sind Letztere etwa mit der Einführung des New Public Management stärker unternehmerisch geprägt worden. In der Wissenschaft wird diesbezüglich von einer Hybridisierung der Sektoren gesprochen, die sich sowohl in den Finanzierungsquellen, den Handlungslogiken wie auch in den Zielsetzungen der Organisationen spiegeln (Evers 2005).

Wie sich zeigen wird, spielen im Asylwesen etablierte Hilfswerke insofern eine bedeutende Rolle, als sie wichtige Ansprechpartner der Behörden sind und vielfach Leistungsaufträge im Rahmen der Asylpolitik übernehmen. Gleichzeitig arbeiten sie auch mit Freiwilligenorganisationen und Bürgerbewegungen zusammen, die im selben Bereich tätig und manchmal auf berufliche Unterstützung angewiesen sind. Aus diesem Grund haben wir vereinzelt auch Vertreter-innen von Hilfswerken und Menschenrechtsorganisationen befragt, obwohl in unserem Zusammenhang insbesondere formelle Vereinigungen interessieren, die auf freiwilligen Initiativen basieren und somit das Herzstück dessen bilden, was gemeinhin als **zivilgesellschaftliches (oder bürgerschaftliches)**

**Engagement** bezeichnet wird (Freitag und Manatschal 2014b: 117). Bezüglich **Freiwilligkeit**, orientieren wir uns an der Definition von Freiwilligenarbeit bei VitaminB<sup>3</sup>.

„Freiwilligenarbeit wird ausserhalb der beruflichen Tätigkeit, in der Regel unentgeltlich und zugunsten eines guten Zwecks geleistet. Dies kann im Rahmen einer Organisation (formelle Freiwilligenarbeit) oder ausserhalb erfolgen (informelle Freiwilligenarbeit). Freiwilligenarbeit kann auf längere Dauer angelegt sein oder für einen speziellen Anlass oder ein Projekt geleistet und danach wieder beendet werden. Eine spezielle Form der Freiwilligenarbeit ist das Ehrenamt.“

Unter **freiwilligem Engagement** ist im erweiterten Sinn auch die unentgeltliche Investition von persönlichen Ressourcen – Zeit, Geld, Prestige und Naturalien – zu verstehen, die über die Arbeit hinausgehen.

Was schliesslich **Sozialkapital** angeht, so sind die Definitionen beinahe so zahlreich, wie die Autorinnen und Autoren, die darüber schreiben (Freitag 2014: 19). Ganz massgeblich geprägt hat den Begriff Bourdieu seit den 70er Jahren, vor allem auf individueller Ebene, während sich Putnam (2000) eher mit den kollektiven Implikationen beschäftigt.

«Le capital social est l'ensemble des ressources actuelles ou potentielles qui sont liées à la possession d'un réseau durable de relations plus ou moins institutionnalisées d'interconnaissance ou d'interreconnaissance ; ou en d'autres termes à l'appartenance à un groupe (...). » (Bourdieu 2006)

Der Begriff des sozialen Kapitals weist auf Aspekte der Zugehörigkeit zu einer Gruppe hin, auf die Ressourcen, die aus einem Netz gegenseitigen Kennens und Anerkennens resultieren. Es handelt sich um Ressourcen, „die auf der Zugehörigkeit zu einer Gruppe beruhen“ (Bourdieu 2006). Sozialkapital wird als die Gesamtheit allen Kapitals, das über die Zeit aus mehr oder weniger institutionalisierten sozialen Beziehungen entsteht, verstanden. Diese Gruppen können die Familie, Altersgruppen, politische Parteien,

<sup>3</sup> Siehe VitaminB >der Verein von A-Z: <http://www.vitaminb.ch/a-z/>; abgerufen am 05.09.2014.

aber auch Vereine und kirchliche Gruppen sein. Das soziale Kapital erteilt den Mitgliedern einer Gruppe Kreditwürdigkeit, aus der sich in der Gesellschaft Türen öffnen können. Diese Reputation kann auch genutzt werden, um eigene Ziele zu erreichen.

## 1.5 Rolle der Zivilgesellschaft im Asylwesen

Wie in vielen anderen Politikfeldern, spielen auch im Asylwesen alle gesellschaftlichen Sektoren, die in Darstellung 1 abgebildet sind, eine Rolle, wobei sich die Modalitäten der Aufgabenteilung im Verlauf der Zeit entwickelt haben. Die wichtigsten Akteure sind zweifellos die Bundes- und Kantonsbehörden, teilweise auch die Gemeinden (Wichmann et al. 2011). Während heute die Asylpolitik und sämtliche Asylverfahrensschritte in die Kompetenz des Bundes fallen, wird den Kantonen, die für Aufnahme, Betreuung und Ausweisung der meisten Asylsuchenden zuständig sind, bei der Umsetzung von gesetzlichen und reglementarischen Vorgaben ein relativ grosser Handlungsspielraum gewährt (Vollzugsföderalismus). Für die Personen in Empfangs- und Verfahrens- sowie in besonderen Bundeszentren ist der Bund zuständig, wobei die Betreuung privaten oder öffentlich-rechtlichen Leistungserbringern (wie ORS, AOZ) und Hilfswerken übertragen werden kann. Für die Sicherheit sind in der Regel Privatunternehmen wie beispielsweise Securitas oder Prosegur zuständig.

Die Kompetenzauflistung und Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden, Hilfswerken und Leistungserbringern der Privatwirtschaft hat sich in den vergangenen 20 Jahren mehrfach – teils hin und zurück – gewandelt (Delegierung an Hilfswerke oder Privatunternehmen, [Re]Kantonalisierung). Dieser Prozess dürfte insbesondere auch im Rahmen der Neustrukturierung des Asylwesens anhalten, wird vermutlich aber im Hinblick auf die Aufgabenteilung mit der professionalisierten Zivilgesellschaft und insbesondere den Hilfswerken und Menschenrechtsorganisationen

von grösserer Bedeutung werden als für die freiwilligen Akteure. Einerseits ist es in den letzten Jahrzehnten zu einer – um es absichtlich überspitzt zu formulieren – Verstaatlichung respektive Professionalisierung des Flüchtlingswesens gekommen, die letztlich die Aufnahme zahlreicher Schutzsuchender erst ermöglicht hat. Andererseits werden in jüngster Zeit auch in Politik und Behörden wieder Stimmen laut, die eine Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft als wichtig oder gar unumgänglich betrachten. Inwiefern damit eine (erneute) Delegierung von Leistungsaufträgen an professionelle NGOs oder auch eine weitergehende Einbindung von Basisorganisationen und freiwillig erbrachten Tätigkeiten gemeint ist, wird sich erst noch zeigen.

Letztere Möglichkeit wäre zweifellos – für alle Seiten – anspruchsvoller und nachhaltiger, indem an ein normatives Konzept der Zivilgesellschaft angeknüpft würde, das für eine wertgebundene Interaktion zwischen und in gesellschaftlichen Sektoren, für Partizipation, Gerechtigkeit und Toleranz steht. So verstanden ermöglicht es zivilgesellschaftliches Engagement, Rechte und Transparenz einzufordern, kontroverse Debatten anzustossen, aber auch latente Probleme früh zu erkennen und innovative oder sogar utopische Impulse zu geben, die für einen kreativen Umgang mit dem vielfach nur als Problem wahrgenommenen Asylwesen unverzichtbar sind. Vermutlich können gerade in einem sozial so sensiblen und manchmal verschmähten Politikfeld grundlegende Veränderungen nur aus der Gesellschaft heraus entstehen und nicht – zumindest nicht allein – von oben herab verordnet werden.

Wie unsere Gespräche verdeutlichen, entsteht das Engagement vielfach aus persönlicher Betroffenheit und infolge von Begegnungen. So führt etwa die Eröffnung eines Aufnahmezentrums für Asylsuchende im eigenen Dorf oder Quartier zuweilen zu Ängsten, Widerständen oder auch zu einem Engagement für die Asylsuchenden. Folglich kann eine spontane Mobilisierung von Bürgerinnen und Bürgern sowohl auf eine striktere Handhabung

der Asylpolitik als auch auf eine Öffnung hinzielen. Mitunter stehen weniger die Flüchtlingspolitik oder Haltung zu Asylsuchenden zur Diskussion als etwa das Vorgehen der Behörden oder die Furcht vor negativen Auswirkungen auf die Grundstückpreise. In einem Fall, der uns berichtet wurde, entstand aus dem Arbeitskreis, der sich gegen ein bestimmtes Unterbringungskonzept aussprach, später ein Verein, der die Begegnung mit den untergebrachten Asylsuchenden suchte, um sie zu unterstützen.

Anders ausgedrückt sind zivilgesellschaftliche Initiativen – zumindest informelle wie beispielsweise spontane Bürgerreaktionen – nicht zwingend „flüchtlingsfreundlich oder -feindlich“ bzw. politisch klar positioniert. Tendenziell lässt sich aber feststellen, dass formelle Akteure, die sich in Vereinigungen oder Zusammenschlüssen rund um das Thema Asyl und Migration konstituieren, eher für eine liberale Asylpolitik einstehen (Ruedin und D'Amato in Vorbereitung; Ruedin und Meyer 2014), während die Verfechterinnen einer restriktiveren als der offiziellen Linie vor allem punktuell in sozialen Medien (Facebook-Gruppen) oder breiteren politischen Verbänden aktiv werden<sup>4</sup>.

Darstellung 1: Gesellschaftliche Sektoren im Asylwesen



Im Rahmen des vorliegenden Überblicks steht demzufolge das **formelle zivilgesellschaftliche Engagement der Basisorganisationen im Vordergrund, das für ein humanitäres Asylwesen einsteht** und weitgehend auf Freiwilligkeit beruht. Gleichzeitig berücksichtigen wir aber auch die professionalisierten Akteure – insbesondere die Hilfswerke –, die vielfach eine Vermittlungsfunktion zwischen den Basisorganisationen und den Behörden einnehmen (vgl. Darstellung 1). Informelles Engagement kam in den Interviews vor allem indirekt, bei der Darstellung der Ursprünge von bestehenden Vereinigungen zur Sprache. Die behördliche Perspektive wurde mittels weniger Interviews mit Beobachterinnen aus Bundes- und Kantonsbehörden eingeholt (siehe Kapitel 2.1), um das Zusammenspiel zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren nicht einseitig darzustellen.

<sup>4</sup> Selbstverständlich werden die digitalen Medien auch von den Vereinigungen, die eine liberale Asylpolitik verfechten, benutzt.

## 2 Methodisches Vorgehen

Die Datengrundlage des vorliegenden Berichts bilden im Kern **Interviews** mit Fachleuten im Bereich Asyl sowie Interviews mit Vertreter-innen von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die in der Schweiz aktiv sind. Ergänzend zu dieser Datengrundlage kommen Interviews mit Vertreter-innen der Behörden sowie mehrere informelle Gespräche mit Fachleuten aus dem Themengebiet. Die auf Tonband aufgezeichneten Interviews wurden transkribiert, codiert und nach inhaltsanalytischer Methode ausgewertet. Die Daten wurden gleichzeitig anonymisiert.

Vorab wurde zu theoretischen und praktischen Aspekten des Themas eine kurze Literaturanalyse durchgeführt, die nicht eigens aufgeführt ist, wobei Literaturhinweise in die Begriffsbestimmung und Darstellung der Ergebnisse einfließen.

### 2.1 Eine Studie in zwei Etappen

Die Studie erfolgte in zwei Etappen. In einem ersten Schritt schafften wir uns einen **Überblick über die Akteure der Zivilgesellschaft**, die im Bereich Asyl tätig ist. Aufgrund einer online Recherche, Kurzgesprächen mit Expertinnen und Weiterempfehlungen von Interviewpartner-innen stellten wir eine Übersichtsliste von Akteuren aus der ganzen Schweiz zusammen, die sich im Bereich Asyl zivilgesellschaftlich engagieren. Als Anknüpfungspunkt stellte uns die SFH freundlicherweise die Liste der Partnerorganisationen und Projekte zur Einsicht zur Verfügung, die sich jeweils anlässlich des Flüchtlingstages im Juni engagieren; es handelte sich um knapp 100 Vereinigungen, Behördenstellen und Einzelpersonen.

Diese wurde mit einer weiteren Zusammenstellung von SOSF abgeglichen und aufgrund der Interviews überarbeitet, so dass wir eine Liste von 70 zivilgesellschaftlichen Akteuren oder Projekten zusammenstellen konnten. Die Mehrzahl ist in einem bestimmten Kanton tätig, viele gehören interkantonalen Zusammenschlüssen, Dachorganisationen oder Plattformen an oder sind – weit seltener – (beinahe) schweizweit tätig. Weitere Vereinigungen oder Schlüsselpersonen wurden uns nach dem Schneeballprinzip von den befragten Fachpersonen angegeben.

Die Expertengespräche in der ersten Phase zeigen ein heterogenes Bild der Zivilgesellschaft, die sich grob in drei Gruppen von zivilgesellschaftlichen Vereinigungen gliedern lassen: (1) Hilfswerke, (2) „Basisorganisationen“ und Schlüsselpersonen sowie (3) vernetzende Akteure bzw. Dachorganisationen. Diese Gruppen und ihre Merkmale werden in Kapitel 4 ausführlich diskutiert.

### 2.2 Stichprobenauswahl und Interviews

Bereits vor Studienbeginn war uns bewusst, dass es kaum möglich sein würde, sich einen schweizweiten Überblick über die Entwicklung der zivilgesellschaftlichen Tätigkeiten zu verschaffen. Um dies zu leisten, wäre eine grosse Zahl von vertieften Fallstudien notwendig gewesen. Wir waren deshalb bemüht, zumindest mehrere verschiedenartige Kontexte im Auge zu behalten.

Ausgehend von der Liste der Vereinigungen führten wir in einem zweiten Schritt **vertiefte Interviews** mit Vertretenden der aufgeführten Organisationen durch. Im Zentrum des Interesses standen die Fragen nach den zivilgesellschaftlich geleisteten Aufgaben, nach den Stärken und Herausforderungen ihrer alltäglichen Tätigkeiten sowie nach den Grundsätzen und Visionen der Akteure. Um das Zusammenspiel zwischen Zivilgesellschaft und Behörden aus einer Aussensicht zu erfassen, sprachen wir zusätzlich mit drei Vertretenden von Bund und Kantonen, von denen zwei auf beiden Politikebenen tätig sind.

Das **Sample** dieser Studie hat zwar alle drei Gruppen (1) Hilfswerke und Menschenrechtsorganisationen, (2) Basisorganisationen sowie (3) vernetzende Akteure und Schlüsselpersonen berücksichtigt. Im Vordergrund standen aber **Fachpersonen aus Basisorganisationen und Schlüsselpersonen**, die auch die Mehrheit der Befragten stellten (zwei von vier Befragten aus Hilfswerken sind neben ihrer beruflichen Tätigkeit auch freiwillig tätig).

Des Weiteren war der Bekanntheits- und Wirkungsgrad von Akteuren innerhalb der Zivilgesellschaft ebenfalls ein Kriterium bei der Auswahl. Das bedeutet, wir haben wiederholte Empfehlungen aus Gesprächen mit Fachpersonen der unterschiedlichen Vereinigungen bei der Zusammenstellung der Stichprobe priorisiert. Schliesslich berücksichtigt die Untersuchungstichprobe die sprachliche und kulturelle Vielschichtigkeit in der Schweiz, und integriert Befragte aus allen drei Sprachregionen.

Die Interviews fanden im **Zeitraum** zwischen Februar und August 2014 statt. Die 23 Interviews wurden meist persönlich, selten auch telefonisch, geführt. Abklärungen und Kurzgespräche sind nicht eingerechnet. Unter den befragten Fachpersonen, die aus den Kantonen AG, BE, BS, GE, GR, LU, NE, SG, TI, VD und ZH stammen, befanden sich 15 Frauen und 8 Männer, was ein in der Praxis noch unausgewogeneres Geschlechterverhältnis widerspiegelt. Mit dem Einverständnis der Interviewpartnerinnen wurden alle Gespräche auf Tonband aufgezeichnet. Die Interviews dauerten im Schnitt eine gute Stunde.

Erfreulicherweise gab es keine Absagen an der Teilnahme der Studie. Die Interviewpartnerinnen zeigten oft **grosses Interesse** an den Resultaten. Insbesondere waren sie daran interessiert, wie andere zivilgesellschaftliche Vereinigungen sich organisieren und welchen Umgang sie mit der Situation im Bereich Asyl entwickelt haben. Die Auskunftsbereitschaft wie auch das Interesse an den Resultaten der Studie waren erste Anzeichen dafür, dass grosses

Interesse an einem Austausch unter zivilgesellschaftlichen Vereinigungen besteht.

## 2.3 Leitfaden

Für die vorliegende Studie haben wir zwei **Leitfäden** entwickelt. Einen für die Interviews mit Fachleuten und Behördenvertreterinnen, die einen Überblick über verschiedene Akteure und Entwicklungen in diesem Bereich (Metaebene) haben, und einen zweiten für die Interviews mit Vertreter-innen zivilgesellschaftlicher Vereinigungen<sup>5</sup>. Grob umfasste der Leitfaden für die Interviews mit den Fachleuten folgende fünf Themenblöcke:

- 1) Zur Organisation und zur Person
- 2) Entwicklung des zivilgesellschaftlichen Engagements
- 3) Charakteristika und Organisation der zivilgesellschaftlichen Vereinigung
- 4) Struktureller/gesellschaftlicher Kontext und Interessensbindung der zivilgesellschaftlichen Vereinigung
- 5) Vernetzungsbestrebungen und Visionen von zivilgesellschaftlichem Engagement

Der Leitfaden für die Vertreter-innen von zivilgesellschaftlichen Organisationen umfasst folgende fünf Themenblöcke:

- 1) Gründungsgeschichte der Vereinigung und heutiges Engagement im Bereich Asyl
- 2) SWOT-Analyse der Vereinigung
- 3) Ressourcen- und Interessensbindung der Vereinigung
- 4) Vernetzung im zivilgesellschaftlichen Engagement
- 5) Allgemeines Verständnis des zivilgesellschaftlichen Engagements

<sup>5</sup> Vielfach wurden Fragenblöcke aus beiden Leitfaden verwendet, da sich verschiedene Gesprächspartner beiden Gruppen zuordnen liessen.

Die jeweils fünf Themenblöcke bildeten das Grundgerüst des Leitfadens und wurden in allen Interviews systematisch aufgegriffen.

Abschliessend wurde ein Brainstorming über Erkenntnisse der Studie zu Möglichkeiten und Grenzen zivilgesellschaftlichen Engagements mit einer Gruppe von Forschenden der Universität Neuchâtel durchgeführt, die über das Asylwesen forschen (Dina Bader, Clément de Senarclens, Johanna Probst und Didier Ruedin).

### **3 Entwicklungen und Beweggründe für zivilgesellschaftliches Engagement**

Zivilgesellschaftliches Engagement im Asylwesen hat vielfältige Hintergründe, die offensichtlich mit dem soziopolitischen Umfeld, den (potentiellen) Akteuren und bestimmten Ereignissen zu tun haben. Die einen engagieren sich aus politischen Motiven, andere aus intellektuell-soziologischen Überlegungen, wieder andere aus moralisch-ethischen Gründen. Bei vielen Akteuren entspringt das Engagement einer direkten Betroffenheit, ist personenbezogen oder auch generell karitativ. Die Antworten auf die Frage, wie sich die Zivilgesellschaft in diesem Bereich, je nach Erfahrung der Gesprächspartnerinnen in den letzten 10 bis 30 Jahren, entwickelt hat, fallen entsprechend vielfältig aus. Bezuglich weniger übergreifender Tendenzen zeichnet sich trotzdem ein gewisser Konsens ab.

#### **3.1 Allgemeine Entwicklungen**

Angesprochen ist erstens die zunehmende **Professionalisierung** des Flüchtlingswesens auf staatlicher Seite und zwar nicht nur, was das Asylverfahren, sondern auch was die Unterbringung, Betreuung und Beschäftigung angeht. In all diesen Bereichen besteht inzwischen ein komplexes Regelwerk, das Kompetenzen, Rechte und Pflichten aller beteiligten Kreise sowie auch Finanzabgeltungen im Detail bestimmt, aber auch kontinuierlich überarbeitet wird. Auch in der Zivilgesellschaft ist ein paralleler Trend zu beobachten, indem verschiedene Hilfswerke Betreuungsaufgaben mittels staatlicher Leistungsaufträge übernehmen und seit 15 Jahren immer öfter in

der „Integrationsarbeit“ tätig sind. Allerdings sind insofern auch gegenläufige Entwicklungen in Gang. Die Flüchtlingsintegration beispielsweise, die der Bund bis dahin direkt den Hilfswerken übertragen hatte, ging ab 1998 in die kantonale Kompetenz über, so dass sich bestimmte Akteure wie etwa das SRK aus diesem Bereich weitgehend verabschiedet haben.

Zweitens hat gemäss zahlreichen Aussagen parallel zu diesem Trend ein **Rückgang des freiwilligen zivilgesellschaftlichen Wirkens** stattgefunden. Befragte Fachleute erklären das starke Engagement in den 80er Jahren auch mit einem damals noch grösseren Bewusstsein über die Folgen einer harten, gegen Flüchtlinge gerichteten Politik vor und während dem Zweiten Weltkrieg. Ausserdem war es aus ihrer Sicht gesellschaftlich angesehener und einfacher, sich im Bereich Asyl zu engagieren, was als solidarisch galt und positiv wahrgenommen wurde. Mit dem in breiten Kreisen negativ konnotierten Diskurs über die „Asylindustrie“ und den „Asylmissbrauch“ wurde der Einsatz in diesem Feld für viele schwieriger, mitunter sogar suspekt. Ferner besteht gemäss neuem Ausländergesetz die Möglichkeit, Beihilfe zu illegalem Aufenthalt stärker zu sanktionieren. Diese Entwicklungen haben zivilgesellschaftliches Engagement einerseits in breiten Gesellschaftskreisen diskreditiert, aber andererseits manchmal auch dazu beigetragen, zivilen Ungehorsam zu wecken. Mehrere Befragte sind ferner der Ansicht, dass sich die Politik in Parlament und Ständen tendenziell weniger für eine humanitäre Asylpolitik stark macht, was mit einem Mangel an (bürgerlichen) Nachwuchspolitikerinnen erklärt wird, die sich vertieft mit diesem Politikfeld auseinander setzen.

[In der Bundespolitik] geht es nicht mehr um die Sache, sondern nur um die eigene Partei. (...) Die Debatten sind oftmals vollkommen unqualifiziert. Fakten werden wissentlich ignoriert. Härte zu demonstrieren hat heute auch bei der CVP absolute Priorität. (F5)

Zwei Frauen, die sich seit Jahrzehnten ehrenamtlich im Asylwesen engagieren, nehmen die Reaktionen auf ihr Engagement folgendermassen wahr:

Gewisse Bekannte schätzen zwar meine Arbeit, aber meist bleibt es bei höflichem Interesse. In Gesprächen sind Themenwechsel nicht selten [Lachen]! Ich mag dann meist nicht insistieren. (...) Das Engagement ist auch schwieriger, weil das Gesetz sehr engmaschig geworden ist und ich mich teilweise nahe an der Limite des Erlaubten bewege. (F4)

C'est formidable, ce que vous faites. Merci beaucoup et au-revoir! (F8)

Ähnliche Aussagen waren zahlreich. Was insbesondere die Einschätzung der längerfristigen zeitlichen Entwicklung angeht, könnte gelegentlich eine positive Verklärung der vergangenen Situation in den Berichten mitschwingen (ein bekanntes Phänomen der Erinnerungsverzerrung). Dagegen spricht aber, dass auch Behördenvertreter-innen einräumen, dass es für freiwillige Akteure schwieriger geworden ist, sich im Asylwesen sinnvoll einzubringen. Dies hat mit einer dritten Entwicklung zu tun, die vielfach angesprochen wurde: Durch die Professionalisierung der Betreuung, aber auch infolge der steigenden Asylgesuchzahlen (seit 1990) hat sich die **räumliche und soziale Distanz** zwischen der Bevölkerung und den Asylsuchenden erhöht. In grösseren Kantonen sind Asylsuchende in besonderen Zentren oder Hausblöcken untergebracht und da viele von ihnen beruflich nicht tätig sind, ergeben sich nur selten Kontaktmöglichkeiten zur ansässigen Bevölkerung. Somit ist die Medienberichterstattung zu einer wichtigen, wenn nicht oft der einzigen, Vermittlungsinstanz geworden, die primär auf umstrittene politische Aspekte oder spektakuläre Negativ-Schlagzeilen fokussiert. Fachleute aus den Behörden haben zwar den Eindruck, dass die gegenwärtige Kriegsberichterstattung über Syrien die Aufnahmebereitschaft in der Bevölkerung positiv beeinflusst; allerdings gilt dieser Effekt für die zahlreicherer eritreischen Flüchtlinge kaum.

Während sich die meisten Befragten bezüglich Entwicklung der Zivilgesellschaft eher pessimistisch äussern, erläutert Bundesrätin Simonetta Sommaruga in der Rede am 5. Schweizer Asylsymposium 2013 die Rolle und Bedeutsamkeit der Zivilgesellschaft im Asylwesen: Seit Jahrzehnten übernehmen nicht-staatliche Institutionen, Vereine und Gruppierungen zahlreiche Aufgaben. Sie begleiten und beraten Asylsuchende im Verfahren, sie sorgen für die Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden, sie bieten Integrationsprojekte, Opferhilfe und Rückkehrberatung an, sie führen Anlaufstellen für Sans-Papiers und nehmen nicht zuletzt an der politischen Debatte teil. Ohne Zivilgesellschaft, so die Bundesrätin, wäre das Asylwesen nicht denkbar<sup>6</sup>. Mehr noch lädt sie die nicht-staatlichen Organisationen ein, sich im Prozess der Neustrukturierung des Asylwesens zu beteiligen und bekräftigt in jener Rede von 2013 die Absicht, die Rolle der Zivilgesellschaft im Asylwesen zu stärken. Obwohl vermutlich noch kein umfassendes Konzept für diese Einbindung vorliegt, werden zumindest bei den Hilfswerken, nachdem sich während der Nuller-Jahre die Fronten verhärtet haben, verschiedene Schritte in obige Richtung beobachtet. Inwiefern mit der „Zivilgesellschaft“ über den dritten Sektor (NPO) hinaus auch bürgerschaftliches Engagement auf breiterer Basis angesprochen ist, bleibt dahin gestellt.

### **3.2 Zivilgesellschaftliches Engagement infolge einer Gesetzesänderung**

Trotz des wahrgenommenen Rückgangs des zivilgesellschaftlichen Engagements haben wir in den Gesprächen auch positive Rückmeldungen bezüglich der Wirkung von Gesetzesänderungen auf die zivilgesellschaftliche Mobilisierung erhalten. In den letzten 30 Jahren hat das Asylgesetz elf Revisionen erfahren, welche Rechts-

grundlagen und Praxis meist verschärft haben, so die Einschätzung der meisten Befragten. Ob und warum allfällige positive Entwicklungen (beispielsweise bezüglich Non-Refoulement) weniger zur Kenntnis genommen werden, wurde nicht näher erörtert.

Jedenfalls ruft insbesondere auch das Inkrafttreten von restriktiven Gesetzesrevisionen Empörung hervor und fördert gelegentlich ein Solidaritätsgefühl mit den Direktbetroffenen, was neuen Elan in die zivilgesellschaftliche Bewegung bringt. Zuletzt bündelte sich beispielsweise grösserer Widerstand in der Zivilgesellschaft, als 2008 ein revidiertes Asylgesetz in Kraft trat, welches die Sozialhilfe für abgewiesene Asylsuchende abschaffte und stattdessen ein „Nothilferegime“ einführte (Unterkapitel 4.2.4). Es gab auf verschiedenen Ebenen Gegendruck in der Zivilgesellschaft, weil sie die Grundrechte der (abgewiesenen) Asylsuchenden in der neuen Rechtsordnung beschnitten sah: Auf lokaler Ebene haben sich Direktbetroffene sowie Personen aus dem politisch linken Milieu zusammengeschlossen, neue soziale Organisationen initiiert und sich öffentlich gegen die neuen Bestimmungen aufgelehnt. Aus einer basisorientierten und dynamischen Solidaritätsbewegung mit Asylsuchenden haben sich schliesslich verschiedene lokale Gruppierungen und Vereine gebildet, die seither als zivilgesellschaftliche Akteure im Bereich Asyl agieren. Auf einer nationalen Ebene wurden drei Beobachtungsstellen ins Leben gerufen, welche die Anwendung der Asyl- und Ausländergesetze beobachten, um unrechtmässige Praktiken öffentlich zu machen (SBAA, ODAE)<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> „Denn ich bin überzeugt: wir können uns ein Abseitsstehen der Zivilgesellschaft im Asylwesen nicht leisten.“ Siehe Rede von Bundesrätin Simonetta Sommaruga am 5. Schweizer Asylsymposium, 31. Januar 2013, online unter: <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/reden---interviews/reden/2013/2013-01-31.html> (Stand: 11. November 2014)

<sup>7</sup> [www.beobachtungstelle.ch](http://www.beobachtungstelle.ch), [www.odae-romand.ch](http://www.odae-romand.ch) und [www.beobachtungsstelle-rds.ch](http://www.beobachtungsstelle-rds.ch); abgerufen 11.09.2014.

### 3.3 Sprachregionale Unterschiede

In Migrationsfragen wird nicht selten auf unterschiedliche Einstellungen und Wahrnehmungen zwischen Sprachregionen verwiesen, obwohl sich die kantonalen Unterschiede in zahlreichen Fällen als auschlaggebender erweisen als die sprachregionalen (Wichmann et al. 2011). Allerdings zeigt sich die französischsprachige Bevölkerung in asylpolitischen Fragen insgesamt liberaler als die deutschsprachige, wie Abstimmungsergebnisse verschiedentlich verdeutlichen. Ferner lässt sich belegen, dass in den Kantonen Waadt und Genf wesentlich mehr Härtefallregelungen für abgewiesene Asylsuchende bewilligt werden als in der übrigen Schweiz (Efionayi-Mäder et al. 2010). Eine versierte langjährige Beobachterin der Asylpolitik ist der Ansicht, dass die Zivilgesellschaft in der Deutschschweiz trotz anderen politischen Verhältnissen von vermehrtem Austausch mit der Romandie profitieren würde.

Aus der Fachliteratur bekannt ist die Tatsache, dass die Deutschschweizerinnen ein kritisches Verhältnis zu staatlichen Interventionen haben und das Subsidiaritätsprinzip<sup>8</sup> stärker betonen als die Romands. Dies bringen Freitag und Manatschal (2014b) mittels Analysen aus dem Schweizer Freiwilligenmonitor von 2009 mit einer Neigung der deutschsprachigen Bevölkerung in Verbindung, sich stärker zivilgesellschaftlich zu engagieren, während in der Romandie (NE, VD, GE) und im Tessin, wenn überhaupt, eher informelle und familienbezogene Netzwerke vorherrschen.

Unsere – zwingendermassen beschränkten – Beobachtungen aus drei frankophonen Kantonen lassen diese Tendenzen, übertragen auf den Asylbereich, jedenfalls nicht bestätigen; sie fördern bedeutende intraregionale Unterschiede zu Tage, die auch mit der Grösse und Urbanität der Kantone zu erklären sind: Während das formelle zivilgesellschaftliche Engagement im Kanton Neuchâtel

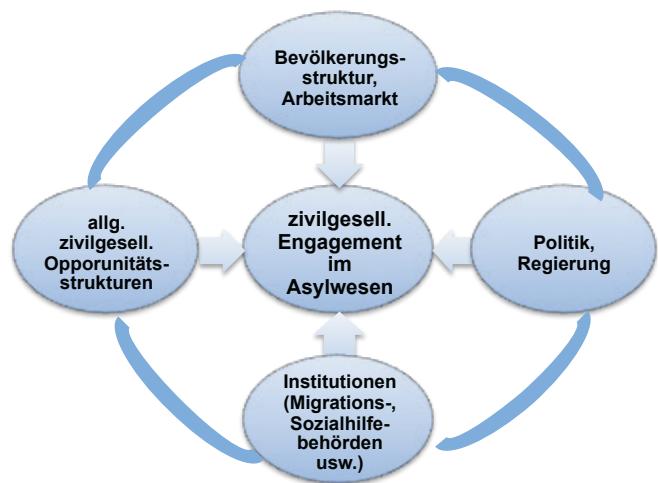
sehr beschränkt ist,<sup>9</sup> sind im Kanton Waadt und insbesondere in Lausanne mehrere Basisorganisationen und eine *Vernetzungsplattform (Coordination Asile)* tätig. In Genf lassen sich sogar rund 10 Gruppierungen (ohne „klassische“ Hilfswerke) ausmachen, die speziell im Asylwesen wirken und in zwei Plattformen koordiniert werden: *Coordination Asile* und *Stop Exclusion*, die neben den Basisorganisationen auch Hilfswerke und Vertreter-innen der Gewerkschaften und interessierten politischen Parteien umfassen. Das sind mehr formelle Gruppierungen als in den Grosskantonen Zürich und Bern. Vereinfacht ausgedrückt, lässt sich festhalten, dass Genf ein relativ dichtes zivilgesellschaftlich organisiertes Netz kennt, wobei mehrere Basisorganisationen staatlich subventioniert werden und teilweise, ähnlich wie die Hilfswerke, auch über Personen im Angestelltenverhältnis verfügen und Einkünfte aus eigenen Aktivitäten (Brockenhaus, Läden) erzielen. Dies kommt im Kanton Waadt und den grossen Deutschschweizer Kantonen (ZH, BE, AG) seltener vor. Allerdings sind in Genf Akteure tätig, die sich in unserer Typologie (vgl. Kapitel 4) schlecht eindeutig zuordnen lassen, was Vergleiche erschwert. Dies gilt insbesondere für das *Centre Social Protestant*, das sich von der Ausrichtung her als Basisorganisation versteht, aber von der Organisationsform eher ein gut vernetztes Hilfswerk mit professionalisierten Angestellten darstellt und, wie die etablierten Hilfswerke, nicht nur im Asylbereich tätig ist.

In mehreren Schweizer Kantonen aller drei Sprachregionen sind entweder nur ganz wenig oder überhaupt keine Basisorganisationen im Asylwesen tätig. Dies gilt beispielsweise für Basel-Land oder weitgehend für das Tessin, wo sich zwar ein Verein für Migrantinnen und (abgewiesene) Asylsuchende einsetzt, aber generell Personen, auch einheimische, in prekären Lebenssituationen aufnimmt<sup>10</sup>. Im Empfangs- und Verfahrenszentrum des Bundes sind private Unternehmen tätig, während die kantonale Aufnahme in staatlichem Auftrag vom Arbeiterhilfswerk<sup>11</sup> geführt wird.

<sup>8</sup> Gemeint ist damit, dass Probleme möglichst im Privatbereich, eigenverantwortlich oder kleinen Gruppen gelöst werden, bevor staatliches Eingreifen anzustreben ist.

<sup>10</sup> <http://www.casa-astra.ch/>, abgerufen am 12.09.2014.

Darstellung 2: Hypothetische Determinanten des zivilgesellschaftlichen Engagements im Asylwesen



Was spontanes Engagement von Einzelpersonen oder Gruppen angeht, so kommt eine Mobilisierung in Flüchtlingsfragen – oder auch in anderen Gesellschaftsbereichen – verschiedenen Aussagen zufolge eher in Kontexten zustande, wo bereits bürgerschaftliche Vereinigungen (Frauenverein, Bibelgruppe usw.) tätig sind, da sie sich auf bestehende Netzwerke abstützen kann. Die verschiedenen zivilgesellschaftlichen (Opportunitäts)-Strukturen hängen vermutlich ihrerseits mit der Bevölkerungsstruktur und dem Arbeitsmarkt zusammen, wie auch mit dem politischen Klima in den Kantonen, das in vielen Interviews angesprochen wurde (vgl. Darstellung 2). Die unterschiedlichen kantonalen Entwicklungen erklären dann teilweise auch, dass die Veränderungen in der Zivilgesellschaft nicht überall gleich wahrgenommen werden. So wurde beispielsweise aus Zürich und Graubünden eher von einer Zunahme des zivilgesellschaftlichen Engagements in den

letzten zehn Jahren berichtet, während in Genf eine Stagnierung bis Abnahme festgestellt wird, die mit dem politisch „härteren“ Klima in Zusammenhang gebracht wird. Einen massgeblichen Rückgang des Engagements bei einem politisch zunehmend restriktiven Klima haben Befragte im Kanton Waadt festgestellt, wo sich der zivilgesellschaftliche Widerstand insbesondere gegen die „institutionelle Politik“ des *Etablissement vaudois d'accueil des migrants* (EVAM), der öffentlich-rechtlichen Organisation richtet, die sich um den Asylbereich (ohne anerkannte Flüchtlinge) kümmert. Dieses Beispiel macht klar, dass neben der Bevölkerungsstruktur und der kantonalen Politik immer auch institutionelle Gegebenheiten einen wichtigen Stellenwert als Rahmenbedingungen für das zivilgesellschaftliche Engagement haben (Darstellung 2). Dies bestätigt auch der Fall Graubünden, wo sich die Debatte zwischen Behörden und Zivilgesellschaft, die vorher ausschliesslich über die Medien ausgetragen wurde, inzwischen beruhigt hat, während die politischen Verhältnisse seit längerer Zeit stabil sind.

### 3.4 Stadt und Land Unterschiede

Im Verlauf der Gespräche stellte sich bald einmal heraus, dass neben den kantonalen auch Stadt-Land-Unterschiede hinsichtlich der Dynamik zivilgesellschaftlichen Engagements erheblich sind. Die Fachliteratur belegt diesbezüglich, dass die Opportunitätsstrukturen (Eisinger 1973; Ruedin 2011) des organisierten Freiwilligenengagements in städtischen Gebieten stärker ausdifferenziert sind als in ländlichen (Wilson 2000), was sich in unseren Nachforschungen bestätigt: Insbesondere in grösseren Städten bestehen vielerorts „spezialisierte“ Akteure, die Entwicklungen im Asylwesen kritisch verfolgen. Solche Gruppierungen, die u.a. auf Gesetzesrevisionen reagieren, beschäftigen sich in der Regel schon längere Zeit mit dem Thema Asyl. Eine Verschärfung des Gesetzes stellt dann ein Ereignis dar, welches die Grenzen des aus ihrer Perspektive Tolerierbaren überschreitet und sie bewegt, sich dagegen zu mobilisieren.

<sup>11</sup> <http://www.sos-ti.ch/>, abgerufen am 12.09.2014.

Etwas anders gestaltet sich die Ausgangslage bei zivilgesellschaftlichen Akteuren, deren Dorfleben durch die Eröffnung eines Asyl- oder Ausreisezentrums tangiert wird. Ein Beispiel in unserem Sample zeigt, was man aus zivilgesellschaftlicher Warte eine *good practice* bezeichnen könnte: Während sechs Monaten stand ein Asylzentrum in einem 3000-Seelen-Dorf. Die Erzählung einer Bewohnerin dieses Dorfes veranschaulicht, wie wichtig zivilgesellschaftliches Engagement während dieser Zeit für die gesamte Dorfstimmung war. Einzelne Schlüsselpersonen und insbesondere der Gemeindepräsident waren während dieser sechs Monate sehr aktiv und setzten sich für ein soziales Zusammenleben mit den Asylsuchenden ein. Sie informierten etappenweise über die Geschehnisse im Dorf und leisteten Überzeugungsarbeit zugunsten der Asylsuchenden. Weiter wurde eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, die sich für eine sozialverträgliche Eingliederung des Asylzentrums ins Dorf einsetzte. Schliesslich förderte der Gemeindepräsident auch eine Begegnungsgruppe, die regelmässige Begegnungen mit Asylsuchenden organisierte. Der Einbezug der Dorfgemeinschaft in dieses sechsmonatige Projekt wie auch die Informationsarbeit habe der Dorfgemeinschaft viel Unsicherheit genommen:

Eine Nachbarin aus dem Dorf war wirklich überzeugt, dass [infolge der Eröffnung eines Asylzentrums] die Einbrüche massiv zunehmen und die Kinder ständig belästigt würden. Ich hatte mich eigentlich vorher nie mit dem Thema auseinandergesetzt, aber sie war so verängstigt, dass ich mich dann selbst fragte, ob ich nicht zu naiv wäre. – Wie hat sich die Situation nach den ersten Begegnungen entwickelt? Einzelne Personen beharrten auf ihrer Position und hatten weiterhin Mühe mit dem Thema, aber ganz viele haben dann gemerkt: das ist gar nicht schlimm, uns passiert nichts, wir müssen uns nicht einschränken. (F9)

In einem anderen Dorf, das sich für die Rückkehr einer Familie eingesetzte, die unter problematischen Umständen in ein Drittland zurückgeführt worden war, war das Engagement von gut vernetzten Nachbarn für den Erfolg der Mobilisierung ausschlaggebend. Essentiell für das Zustandekommen zivilgesellschaftlichen

Engagements ist somit neben wichtigen Schlüsselpersonen ein bestehendes zivilgesellschaftliches Netzwerk im Dorf. Existierende Vereinsstrukturen, die eine Dorfgemeinschaft miteinander vernetzen liefern den gesellschaftlichen „Kitt“, um Leute für Informationsanlässe und Engagement zu mobilisieren.

Gemäss Auskünften aus dem Bundesamt für Migration (BFM) hat dieses, nach einzelnen negativen Erfahrungen, inzwischen konkrete Auflagen für die lokale und zivilgesellschaftliche Abstützung der neuen Zentren in den Aufnahmegemeinden erlassen, die Teil des Pflichtenheftes für die Betreuungsdienstleistungen in Bundesasylunterkünften sind (Begleitgruppen). Diese galten auch im Fall des berichteten Beispiels. Negativschlagzeilen, die wie in den Fällen Aarburg, Bettwil oder Bremgarten (AG) hohe Wellen geschlagen haben, waren in den letzten Monaten selten. In Bettwil hatte sich im Winter 2012 ein Bürgerkomitee vehement gegen die Einrichtung eines Bundeszentrums für Asylsuchende gewehrt und diese verhindern können. Das erste Bundeszentrum in Bremgarten kam im Sommer 2013 insbesondere durch das umstrittene „Badiverbot“ medienwirksam in die Schlagzeilen. Inzwischen ist es um die Unterkunft ruhig geworden.

Eine erfahrene Fachperson ist der Ansicht, dass die Kirche in der Deutschschweiz die Flüchtlingsaufnahme nicht mehr so aktiv unterstützt wie früher, ausser in den grossen Städten. So kommen manche Organisationen, etwa wenn es um Kirchenasyl geht, unter finanziellen oder logistischen Druck. Beobachtungen aus der Presse, dass in den Bürgerkomitees, die sich gegen die Einrichtung von Aufnahmeeinrichtungen für Asylsuchende wehren, teilweise auch die Pfarreien vertreten sind, scheinen diese Vermutungen zu bestätigen. Wie die Fachliteratur belegt, sind soziale Einbindung und Kontrolle in ländlichen Gegenden stärker ausgeprägt als in (grösseren) Städten (Freitag und Manatschal 2014a), was vermutlich mehrheitskonformes Verhalten gegenüber brisanten Flüchtlingsfragen in der Tendenz fördert.

## 4 Auslegeordnung der zivilgesellschaftlichen Akteure

Wie bereits mehrfach angedeutet ist das zivilgesellschaftliche Engagement im Asylwesen außerordentlich vielfältig, was Hintergründe, Organisationsformen und Handlungsdynamiken angeht. Gemeinsam ist allen befragten Vertreter-innen von zivilgesellschaftlichen Vereinigungen, dass sie für ein faires und humanitäres Asylwesen einstehen und sich ausnahmslos kritisch zur heutigen gesetzlichen Lage und politischen Praxis äußern. Summa summarum stellt ihr Engagement eine Reaktion auf die Situation im Asylwesen dar. Dies äussert sich zum einen darin, dass die zivilgesellschaftlichen Akteure jene Lücken in der Beratung oder Versorgung zu schliessen versuchen, die der Staat aus ihrer Sicht unzureichend oder gar nicht abdeckt. Zum anderen werden sie vielfach in der Öffentlichkeitsarbeit oder Politik tätig. Über die grundsätzlich kritische Haltung hinaus bezeichnend ist die Vielfalt des Engagements, was Modalitäten wie auch Grundsätze des Handelns angeht.

Idealtypisch, das heißt modellhaft und zur Verdeutlichung bestimmter Bestandteile überspitzt dargestellt, können wir die befragten Akteure in **drei Haupttypen** gliedern, die sich im Hinblick auf Organisationsform, Professionalisierungsgrad, Handlungsradius und Zielgruppen wie nicht zuletzt auch durch ihre Zielsetzungen unterscheiden<sup>12</sup> (vgl. 1.4). Dies sind **(1) Hilfswerke und Menschenrechtsorganisationen**, **(2) „Basisorganisationen“**, **(3) vernetzende Akteure und Schlüsselpersonen**. Im Folgenden gehen wir näher auf diese Typen ein, indem wir ihre Merkmale kurz beschreiben und beispielhaft Stärken und Schwächen der entsprechenden Akteure aufzeigen, die in den Interviews angespro-

chen wurden. Es versteht sich, dass die meisten Gruppierungen den dargestellten Idealtypen nur teilweise entsprechen bzw. dass die Realtypen nicht immer eindeutig zugeordnet werden können. Obwohl dieses Mapping auf die letzten beiden Typen fokussiert, beginnen wir die Beschreibung mit den Hilfswerken und Menschenrechtsorganisationen als den bekanntesten Akteuren der Zivilgesellschaft, die das Asylwesen seit Jahrzehnten mitprägen und mitunter wichtige Ansprechpartner für Basisorganisationen sind.

### 4.1 Hilfswerke und Menschenrechtsorganisationen

Hilfswerke und Menschenrechtsorganisationen sind **institutionalisierte und grösstenteils professionalisierte Organisationen**, die nicht profitorientiert arbeiten. Sie gehören zu den grössten, kontinuierlichen Akteuren der Zivilgesellschaft und haben teilweise mit ihrer Verankerung in der Bevölkerung einen bedeutsamen Bekanntheitsgrad. Unter den **Hilfswerken** wirken **Caritas**, **Christlicher Friedensdienst**, **Heilsarmee**, **Hilfswerk der Evangelischen Kirchen**, **Schweizerisches Arbeiterhilfswerk**, **Verband Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen**, um nur einige zu nennen, die dem Dachverband der Schweizerischen Flüchtlingshilfe angeschlossen sind.

Die Hilfswerke sind meist in unterschiedlichen Bereichen im In- und Ausland tätig (Armutsbekämpfung, Rechtsberatung, Integration, Gesundheit, Entwicklungshilfe, Katastrophenhilfe usw.). Teilweise arbeiten sie oder einzelne Sektionen auch mit Freiwilligen (und Spendengeldern), aber da die meisten Mitarbeitenden bezahlte Angestellte sind, haben wir diese Kategorie idealtypisch vom zivilgesellschaftlichen Engagement abgegrenzt, das weitgehend auf Freiwilligkeit beruht, (siehe Darstellung 1). Die Hilfswerke betreiben mitunter eigene Geschäfte (Secondhand Shops, Brockenhaus, Recycling usw.) und realisieren öffentliche Leistungsaufträge, was sich auf die finanzielle Stabilität dieser Organisationen auswirkt,

<sup>12</sup> Dies erklärt sich u.a. durch die Hybridisierung des Dritten Sektors.

da sie nicht voll auf Spenden angewiesen sind. Bis 1998 waren die Hilfswerke schweizweit mit der Integration der anerkannten Flüchtlinge betraut, eine Aufgabe die in den meisten Kantonen heute von den Regelstrukturen oder öffentlich-rechtlichen Institutionen übernommen wird. Hilfswerke sind eher im politischen Mittelfeld situiert und stehen teilweise auch für religiöses oder konfessionelles Gedankengut ein. Da die Arbeit dieser Akteure gut dokumentiert ist, haben wir aufgrund unserer Prioritätensetzung nur wenige Gespräche mit Vertreter-innen dieser Kategorie durchgeführt.

**Menschenrechtsorganisationen** wie **Amnesty International (AI)** oder **Menschenrechte Schweiz** (MERS mit der Internetplattform [www.humanrights.ch](http://www.humanrights.ch)) und andere (ACAT<sup>13</sup>) sind nicht im operationellen Bereich tätig, sondern widmen sich der Sensibilisierungs-, Öffentlichkeitsarbeit und dem Lobbying in der Politik. AI erstellt auch Gutachten in Einzelfällen, um Verletzungen des Non-Refoulement-Verbots vorzubeugen, geht Informationen über Menschenrechtsverletzungen nach, besucht regelmässig Unterbringungsstrukturen, setzt sich mit der Entscheid- und Unterbringungs-praxis der Behörden auseinander, erstellt Berichte darüber und denunziert Missstände. Die erwähnten Menschenrechtsorganisationen beteiligen sich auch an Kampagnen im Asylbereich, die in der Regel von der SFH koordiniert werden. In Einzelfällen übernimmt auch Amnesty International die Koordination dieser Kampagnen.

Die ACAT und Amnesty International verfügen zudem über eine breite Basis von Aktivisten und Aktivistinnen, die sich auch im Asylbereich engagieren und mit den Basisorganisationen zusammen tätig sind. Auch bei Kampagnen erfolgen regelmässig Zusammenschlüsse. Die für den Asylbereich vorgesehenen Stellenprozente sind jedoch im Verhältnis zu der übrigen Menschenrechtsarbeit

beschränkt. Ein grosser Anteil der Asylarbeit wird ähnlich wie in Basisorganisationen unentgeltlich geleistet. Gewisse Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International und die ACAT nehmen aus Unabhängigkeitsgründen keine staatlichen Gelder an.

#### 4.1.1 Hohe Glaubwürdigkeit als wichtiges Gut

Die Tätigkeiten der **Hilfswerke** im Bereich Asyl finden typischerweise auf zwei Ebenen statt: Zum einen arbeiten sie im staatlichen Auftragsverhältnis auf operativer Ebene: beispielsweise in der Betreuung, Verpflegung und Unterbringung von Asylsuchenden durch die Betreibung von Asylzentren, in der Hilfswerksvertretung beim Asylverfahren, in der Rechts- und Sozialberatung sowie anwaltschaftlich in der Rechtsvertretung. Hilfswerke machen auch sozial- und arbeitsmarktintegrative Arbeiten und bieten etwa Kochkurse, Sprachkurse etc. an. Zum anderen zeichnen sich die Tätigkeiten der Hilfswerke auch durch politische Grundlagearbeit aus, etwa in Form von Öffentlichkeitsarbeit und Kampagnen oder politischen Stellungnahmen (beispielsweise Positionspapiere).

Wie angedeutet arbeiten Hilfswerke vielfach in einem grösseren thematischen Zusammenhang. Sie bewirken als humanitäre Hilfsorganisation nicht nur Projekte im Bereich Asyl und Migration, sondern kommen teilweise auch anderen sozialen Anliegen nach. Dadurch bedient diese Gruppe verschiedene gesellschaftliche Sektoren (Staat, Kirche etc.) und geniesst insgesamt eine **hohe Glaubwürdigkeit in der Gesellschaft**. Dies zeigt sich beispielsweise in der Treue von Spender-innen, aber auch in der Beziehung zwischen Hilfswerken und staatlichen Organen: Hilfswerke erhalten auf politischer Entscheidungsebene eine legitime Stimme und werden bei Vernehmlassungen von Gesetzesrevisionen konsultiert, oder die Bundesverwaltung bezieht sie bei Informationsveranstaltungen ein. Die Ausführung von staatlich verordneten Leistungsaufträgen ermöglicht die direkte Mitgestaltung des Asylwesens zumindest in der Praxis.

<sup>13</sup> [www.acat.ch](http://www.acat.ch); abgerufen 25.11.2014.

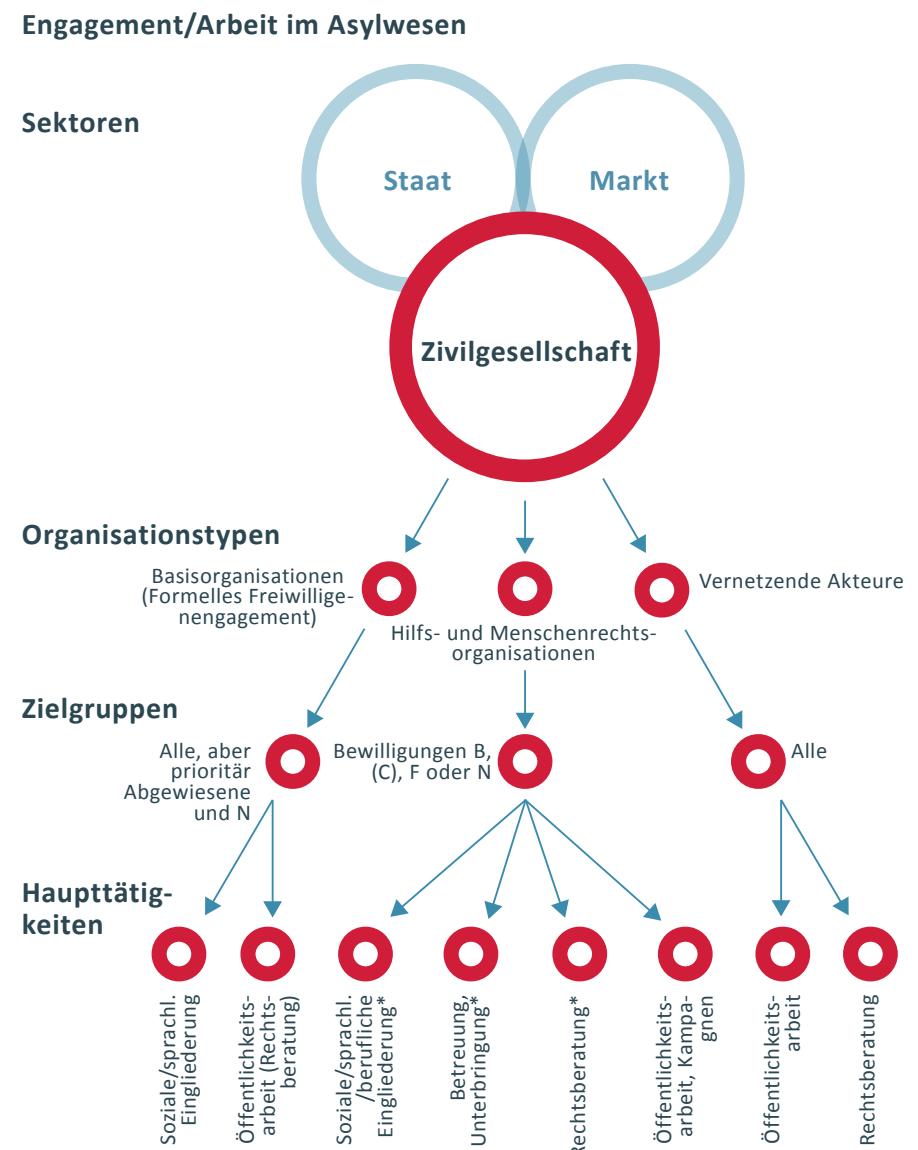
Glaubwürdigkeit ist auch in der Praxis bei der Unterstützung bei Beschwerdeverfahren ein Thema. In der Regel setzen sich Hilfswerke nur bei offensichtlich erfolgsversprechenden Fällen juristisch für Asylsuchende ein. Hinter dieser Vorgehensweise stehen neben finanziellen Überlegungen auch Bedenken zu einem Glaubwürdigkeitsverlust, wenn Hilfswerke „aus Prinzip“ oder „aus Protest“ Rekurs einlegen und damit in Konflikt mit den Behörden geraten.

Ebenso wie die Hilfswerke geniessen auch **Menschenrechtsorganisationen** eine grosse Vertrauenswürdigkeit und sind ebenfalls in einem breiteren Einsatzbereich tätig, oft auch international. Dadurch dass sie nicht direkt operativ tätig und seltener oder gar nicht von öffentlichen Stellen finanziert werden, bewahren sie sich eine grössere Unabhängigkeit und werden weniger mit den manchmal spannungsvollen Herausforderungen der direkten Umsetzung im Flüchtlingswesen konfrontiert.

#### 4.1.2 Jonglieren zwischen verschiedenen Anforderungen

Das Bemühen um gesellschaftliche und staatliche Legitimation und Mitwirkung auf operativer Ebene ist auch in einem Spannungsfeld zwischen verschiedenen Sachzwängen und eigenen Zielen zu sehen. Als staatliche Leistungserbringer orientieren die Hilfswerke ihre Arbeit an klaren Ordnungsvorgaben und bewegen sich innerhalb der (engen) gesetzlichen Strukturen. In diesem Sinn beschränken sich die Leistungsaufträge von Hilfswerken auf die Asylsuchenden im Verfahren, die vorläufig Aufgenommenen und die anerkannten Flüchtlinge. Zum anderen stellt sich für Hilfswerke immer wieder die Frage, inwieweit sie Aufträge des Staates übernehmen sollen, die mit ihren Leitwerten als Hilfsorganisation nur teilweise vereinbar sind.

Darstellung 3: Idealtypen zivilgesellschaftlicher Akteure nach vier Merkmalen



B/C Bewilligungen: Anerkannte Flüchtlinge; F: Vorläufig Aufgenommene; N: Abgewiesene Asylsuchende; \* inkl. staatliche Leistungsaufträge

Akzeptieren Hilfswerke Praktiken, die zwar legal sind, aber von einem grossen Teil ihrer Sympathisanten und Spendenden verworfen werden, riskieren sie öffentlich in die Kritik zu geraten, als „Handlanger des Staates“ zu fungieren. Umgekehrt sind Hilfswerke in der Regel bemüht, auch bei eigenfinanzierten Angeboten den legalen Rahmen nicht zu überschreiten. So hat beispielsweise das SRK mit Blick auf die Bestimmungen im neuen Ausländergesetz eine Expertise in Auftrag gegeben, um abzuklären, ob die medizinische Betreuung von Sans-Papiers als Beihilfe zum illegalen Aufenthalt gelten könnte (Kiener und Von Büren 2007).

Generell stehen Hilfsorganisation vor der Herausforderung, verschiedene, teilweise divergierende Werte in ihren Tätigkeitsfeldern zu berücksichtigen. Sie gewinnen durch das Engagement in mehreren Themenfeldern eine breite gesellschaftliche Kenntnis und Legitimation, müssen aber gleichzeitig auch gegensätzlichen Ansprüchen gerecht werden. Dies erfordert Feingefühl in der politischen Positionierung und Kommunikation. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Gruppe der zivilgesellschaftlichen Vereinigungen in der Regel dem **Grundsatz** folgt, das Asylwesen innerhalb der bestehenden Ordnung für die Direktbetroffenen möglichst humanitär auszustalten. In der Praxis positionieren sich selbstverständlich nicht alle Hilfswerke gleich.

## 4.2 Basisorganisationen

Als „Basisorganisationen“ bezeichnen wir **kleinere Gruppierungen bis mittelgroße Vereinigungen**, die nahe an der Basis zusammen mit und für Flüchtlinge arbeiten. Sie benennen sich teilweise selbst als „Bewegungen“, wobei wir nur Vereinigungen mit einem gewissen Formalisierungsgrad und Kontinuität ins Auge gefasst haben. Die Organisationsform zeichnet sich durch flache – wenn überhaupt bestehende – Hierarchien aus mit einem geringen Grad an Arbeitsteilung. Basisorganisationen sind selbstorganisiert und häufig gut vernetzt, zumindest in einem ihnen nahestehenden

Milieu. Grundsätzlich schliessen sie in ihrem Engagement keine Zielgruppen aus, das heisst sowohl ausreisepflichtige Personen, Asylsuchende im Verfahren, wie auch anerkannte Flüchtlinge sind in diesen Gruppierungen willkommen. Aus Gründen mangelnder Ressourcen ist eine Tendenz erkennbar, das Augenmerk speziell auf die Verletzlichsten der Asylsuchenden zu richten, also jene, die vom Staat nur Nothilfe oder gar keine Unterstützung mehr erhalten. Bezeichnend für diese zivilgesellschaftliche Gruppierungen ist die Freiwilligenarbeit: Ein Löwenanteil der Arbeit wird unentgeltlich geleistet und die Angebote sind gratis und basieren auf Spenden und Mitgliederbeiträgen.

### 4.2.1 Zwei Typen von Basisorganisationen

*Vorbemerkung: Da die Begriffe „Aktivismus“ und „karaktiv“ teils treffend und verbreitet, aber im hiesigen Sprachgebrauch mitunter negativ konnotiert sind, waren wir spontan geneigt, auf englische Bezeichnungen auszuweichen (advocacy, charity). Wenn wir uns trotzdem für die deutsche Wortwahl entschieden haben, so möchten wir diese nicht als wertend verstanden wissen, im Bewusstsein, dass die Beweggründe für das bezeichnete Engagement äusserst vielfältig sein können.<sup>14</sup>*

Idealtypisch können die Basisorganisationen in politische und in karitative Vereinigungen unterteilt werden, die sich weniger bezüglich Aufbau als hinsichtlich des Gedankengutes und der Zielsetzungen unterscheiden. **Politisch engagierte bzw. aktivistische Bewegungen** sind mittel links bis am äusseren linken Pol zu verorten, verstehend sich aber in der Regel als parteipolitisch unabhängig. Sie vertreten Anschauungen, die geprägt sind von Werten wie Selbstbestimmung, -organisation, Partizipation und manchmal Ablehnung herkömmlicher politischer Institutionen

<sup>14</sup> Religiöse, humanitäre oder moralisch-philosophische Überzeugungen können für zivil-gesellschaftliches Engagement ebenso ausschlaggebend sein wie berechnende, (un)bewusst strategische, instrumentell-politische, moralische Überlegungen oder psychologische Neigungen. Wie einzelne Befragte betonen, lässt sich auch die Grenze zwischen Altruismus und wie auch immer gelagertem Eigennutz keinesfalls immer klar ziehen. Dies zeigt auch die Sozialkapitalforschung.

oder Prozesse. Diesem Typus könnte man in der Tendenz folgende Vereinigungen zuordnen: **Autonome Schule Zürich, augenauf, Bleiberecht für Alle** (Kollektive in Basel, Bern, Fribourg, Lausanne), **Freiplatzaktion** (Zürich, Basel) usw.

Diese Vereinigungen setzen den Schwerpunkt ihrer Aufgaben klar auf die Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierung. Asylpolitik stellt in dieser Perspektive nur eine Facette globaler Macht- und Marktverhältnisse dar, die Flüchtlinge zu Verlierer-innen der ungerechten (inter)nationalen Politik macht. Ihre Tätigkeiten umfassen organisierte Demonstrationen, Presse-, Medienkontakte sowie politische Schriften und andere (unkonventionellen) Formen von Öffentlichkeitsarbeit („Störaktionen“, Sitins, Besetzungen usw.). Charakteristisch für solche Vereinigungen sind die kompromisslose Kritik am Migrationsregime und die anhaltende Forderung nach einer systemischen Umwälzung der heutigen Asyl- und Ausländerpolitik, die etwa in ein „Bleiberecht für Alle“ oder den Anspruch „Niemand ist illegal“ münden sollte. Als politisch engagierte Menschen agieren die betreffenden Akteure auch als Sprachrohr für eine Ausländergruppe, die sich aufgrund von Sprachbarrieren und insbesondere aufgrund ihres rechtlichen Status nur beschränkt wehren kann.

Öffentliche Meinungsbildung und politische Forderungen nach einer liberaleren Asylpolitik sind ebenfalls Teil des Engagements von **karitativen Akteuren**. Diese Gruppierungen legen den Fokus ihrer Tätigkeiten aber stärker auf die Schaffung von Begegnungen, humanitären und sozialen Momenten. Es ist ihnen ein besonderes Anliegen, den Blick auf die Bedingungen im Asylverfahren, das teilweise abgeschirmt von der Öffentlichkeit stattfindet, und die Menschen zu lenken, ihnen Raum für individuelle Anliegen zu geben. Durch das Knüpfen von Kontakten mit schlecht zugänglichen Ausländerinnen im Verfahren, in Ausreisezentren oder in der Illegalität versuchen Engagierte von karitativen Vereinigungen Beziehungsarbeit zu leisten und auf individuelle Bedürfnisse der

Betroffenen einzugehen. Typische Angebote von dieser zivilgesellschaftlichen Gruppe sind Begegnungsorte, die einen regelmässigen Kontakt zwischen Asylsuchenden und Einheimischen ermöglichen. Solche Treffen finden zum Beispiel im Rahmen von wiederkehrenden nachmittäglichen Kaffeetreffs, Mittagstischen oder kulturellen Anlässen (beispielsweise Filmabenden) statt. Einzelne interviewte Vereinigungen besuchen regelmässig Ausschaffungsgefängnisse und Notunterkünfte, um die soziale Isolierung von den Asylsuchenden etwas zu durchbrechen.

Diesem Typus nähern sich beispielsweise folgende Akteure an: **die Solinetze** (Ostschweiz, Zürich), **Mitenand Valzeina, Netzwerk Asyl Aargau**, im weiteren Sinn (nicht nur Asylbereich) auch etwas stärker strukturierte **Anlaufstellen für Sans-Papiers (SPAZ, Beratungsselle Bern, Point d'appui in Lausanne, usw.)** oder **Projekte von Kirchgemeinden (Offene Heiliggeist-Kirche Bern, AGORA Genève)**. Die **Autonomen Schulen in Bern** und **Biel** könnte man insofern diesem Typus zuordnen, als sie ihre Aktivitäten (gegenwärtig) stärker auf das Begegnungsmoment als auf die politische Arbeit fokussieren, was möglicherweise auch mit der Entstehungsgeschichte zusammen hängt, die sich von jener der Autonomen Schule Zürich unterscheidet. Aber es gilt einmal mehr zu betonen, dass die Abgrenzungen analytischer Art sind, wobei die Übergänge in der Praxis immer fliessend bleiben und je nach Gesichtspunkten oder Protagonist-innen variieren: So positionieren sich auch Akteure in Kirchgemeinden politisch und aktivistische Akteure setzen auf humanitäre Arbeit.

Allen befragten Basisorganisationen ist gemein, dass sie den **Ansatz der Graswurzelbewegung** verfolgen und **mehr Bewegungsfreiheit sowie Handlungsspielraum** für Asylsuchende innerhalb der bestehenden gesetzlichen Ordnung schaffen. So bieten sie kostenlose Deutsch- und Computerkurse an; einzelne Vereinigungen führen selbst Rechts- und Sozialberatungen durch oder verweisen die Ratsuchenden an entsprechende Stellen weiter.

Einige Personen geben auch Mobiltelefone und/oder Bahntickets ab oder bieten Beschäftigungsarbeiten an, um den Flüchtlingen ein Stück Autonomie und eine sinnvolle Betätigung im Alltag zu vermitteln.

#### **4.2.2 Direkter Zugang zu Asylsuchenden, Motivation und Unabhängigkeit**

Die interviewten Basisorganisationen schätzen den **direkten Kontakt** zu den Asylsuchenden. Als Zivilgesellschaft sehen sie darin einerseits die Aufgabe einer sozialen und rechtlichen Beobachtungs- und Kontrollinstanz derjenigen Akteure, die das Asylgesetz anwenden und staatlichen Leistungsaufträge ausführen. Andererseits bietet ein direkter Kontakt Potenzial, diffuse Ängste in der Bevölkerung gegenüber Asylsuchenden abzubauen, die im kollektiven Bewusstsein als anrüchige oder gar als kriminell verankert sind – meist verstärkt durch die mediale Vermittlung. Basisorganisationen betonen, dass direkte Berührungspunkte mit Flüchtlingen ein differenzierteres Bild über diese Bevölkerungsgruppe ermöglichen und Verständnis für sie fördern, das wiederum durch Kontakte in der Zivilgesellschaft verbreitet werden kann. Dies steigert das Vertrauen zu dieser Bevölkerungsgruppe, was letztlich Voraussetzung für ein besseres Zusammenleben ist, unabhängig davon, ob die Personen letztlich Asyl erhalten oder wieder gehen müssen. Abstimmungsresultate und Ergebnisse aus der Toleranzforschung zeigen (Rapp 2014), dass der alltägliche Austausch mit Zugewanderten tendenziell zu einem Abbau von Ängsten und Vorurteilen beiträgt – Forschende sprechen von der Kontakt-Theorie<sup>15</sup> (Pecoraro und Ruedin 2014).

Wie alle Befragten dieser Kategorie betonen, ist die finanzielle **Unabhängigkeit der Basisorganisationen** vom Staat ein wesentliches Gut für ihre Arbeit. Diese Akteure bewahren die Ungebundenheit, indem sie bewusst auf staatlichen Subventionen

verzichten. Diese Freiheit ermöglicht ihnen eine freie Organisation und Durchführung ihrer Tätigkeit sowie eine uneingeschränkte Kommunikation nach aussen, die mit ihrer politischen und ethischen Haltung in hohem Masse übereinstimmen.

Das Engagement von basisorganisierten Vereinigungen gründet zum grössten Teil auf der Freiwilligenarbeit, deren Triebkraft und Unermüdlichkeit auf einer **intrinsische Motivation** der Engagierten gründet. Sie setzen sich aus persönlicher Motivation für wohltätige Aufgaben ein, um die existenzielle Not von Asylsuchenden zu lindern. Das Engagement von Basisorganisationen ist aber nicht zuletzt auch Ausdruck eines zivilen Ungehorsams: Wissentlich verstossen gewisse Akteure dieser Gruppe mitunter gegen rechtliche Normen, um die wahrgenommene Unrechtssituation von Asylsuchenden öffentlich sichtbar zu machen. Sie sind bereit, die Konsequenzen für ihr Tun zu tragen. Gleichzeitig betonen sie mit ihrer Aktivität das Recht auf politischen Widerstand und somit politische Partizipation in einer gelebten Demokratie. Der Einsatz der Basisorganisationen geht über das Engagement für Asylsuchende hinaus. Sie fordern eine Gesellschaft, welche die Menschenrechte und die Autonomie aller Menschengruppen unabhängig des rechtlichen Status wahrt: sowohl die Rechte der Verletzlichsten (der Asylsuchenden ohne rechtlichen Aufenthaltsstatus) wie auch die Bürgerrechte von Staatsangehörigen, sich gegen eine ungerecht empfundene Rechtsordnung aufzulehnen.

#### **4.2.3 Ständige Ressourcenknappheit und mangelnde Anerkennung**

Die meisten befragten Basisorganisationen sehen in mehrerlei Hinsicht gesellschaftlichen Handlungsbedarf. Viele kritisieren den vorherrschenden Diskurs, der nicht bloss eine national-konservative Gesinnung in Politik umsetzt, sondern auch Verunsicherung in der Bevölkerung gegenüber ausländischen Personen erzeugt. Aus Sicht der politischen und vielfach auch der karitativen Vereinigungen

<sup>15</sup> Die Kontakttheorie wurde ursprünglich von Allport entwickelt und wird heute auch in der Medienforschung angewandt..

stellt dieser Diskurs eine fremdenfeindliche Strategie dar, um der (zu) restriktiven Migrationspolitik gesellschaftliche Akzeptanz zu verschaffen. Aus diesem Grund besteht aus Sicht der Basisorganisationen der **Bedarf nach zusätzlichen Ressourcen**, um dem herrschenden Diskurs effektiv entgegenwirken zu können und somit Einfluss auf Entscheidungsprozesse im Asylwesen zu erlangen. Während karitative Akteure gelegentlich auf Spenden von Kirchengemeinden zurückgreifen können, ist die Situation von politischen Vereinen, die ausschliesslich im Asylbereich tätig sind, oft sehr prekär. So sind beispielsweise die autonomen Schulen meist gezwungen, immer wieder andere leerstehende Lokale zu betreiben.

Zahlreiche Befragte berichten über die Schwierigkeit, neben der vereinnahmenden und immer dringenden Einzelfallhilfe auch die Aufarbeitung der Dossiers, die Dokumentation, Koordination mit anderen Akteuren und Öffentlichkeitsarbeit nicht ganz aus dem Blickfeld zu verlieren. Freiwilliges Engagement im Asylwesen ist ausgesprochen zeitaufwendig und daher mit grossen Unsicherheitsfaktoren behaftet: Die Basisorganisationen bestehen nur, solange sich engagierte Freiwillige mobilisieren. Diese wiederum sind nicht zuletzt auch abhängig von ihrer eigenen wirtschaftlichen Lage. Eine Interviewpartnerin unterstreicht, dass zivilgesellschaftliches Engagement einen gut bezahlten Teilzeitjob oder Nebeneinkünfte voraussetzt. Viele Bürger-innen mit niedrigem Einkommen können sich Freiwilligenarbeit schlicht nicht leisten. Tatsächlich zeigen Auswertungen des Freiwilligenmonitors, dass vor allem gut vernetzte und beruflich qualifizierte Menschen in der formellen Freiwilligenarbeit tätig sind (Schön-Bühlmann 2011).

Dies dürfte mit ein Grund dafür sein, dass **kaum Migrationsvereine** im Asylwesen sichtbar aktiv sind. Die Nachforschungen von Cattacin und Domenig (2012) zeigen, dass seit längerem niedergelassene Zugewanderte, die möglicherweise über ausreichend Sozialkapital und Kenntnisse verfügen, um Flüchtlinge wirksam

zu unterstützen, im freiwilligen Engagement eher einen Ort der „identitären“ Selbstvergewisserung und des Erfahrungsaustauschs mit Landsleuten suchen. Ehemalige Asylsuchende sind möglicherweise auch geneigt, die Beschäftigungen mit diesem Kapitel hinter sich zu lassen, da sie die Brisanz des Themas Asyl und die damit verbundene Stigmatisierung bestens kennen. Eine Fachperson meint in einer schriftlichen Rückmeldung:

La société civile se demande régulièrement comment faire des projets avec les migrant-e-s eux-mêmes. C'est difficile, car les migrant-e-s ont une situation instable (décision ou renvoi à venir), d'où découle peu de disponibilité psychologique. Ils ont également peu de ressources, et les origines différentes posent parfois problème. Les organisations communautaires sont parfois actives mais souvent au moment où la communauté commence à être établie en Suisse, du coup, c'est pas vraiment pertinent pour l'asile. Ou alors une communauté plus ancienne est établie mais ne partage pas forcément l'opinion politique des demandeurs d'asile qui arrivent (c'est flagrant chez les Erythréens). (F6)

Umgekehrt gibt es Hinweise darauf, dass sich Migrantinnen in informellen Bekanntenkreisen, Selbstorganisationen oder Migrationskirchen massgeblich gegenseitig unterstützen, wobei solche Solidaritätsformen statistisch schlecht erfasst sind (Röthlisberger und Wüthrich 2009). Genauere Angaben über Menschen mit Migrationshintergrund in politischen oder karitativen Vereinen sind uns nicht bekannt.

Was den **Ruf** betrifft, stossen karitative Vereine in der Regel auf höhere Akzeptanz als politisch motivierte Bewegungen, die von Behörden und Bevölkerung teilweise als Störenfriede wahrgenommen werden, wenn sie ihre radikale Kritik an der Asylpolitik wortlaut und manchmal undiplomatisch vertreten. Für sie stellt sich immer wieder die Herausforderung, geeignete Lokale und Orte für ihre Projekte zu finden; die Verhandlungen mit den Behörden gestalten sich da schwierig. Auch innerhalb der Zivilgesellschaft gehen die Meinungen über politische Gruppierungen auseinander, welche sich mitunter nicht scheuen, zivilen Ungehorsam zu leisten

und auf Anfrage anderer Vereine, abgewiesene Asylsuchende bei sich aufzunehmen. Umgekehrt stellen karitative Akteure ihnen beispielsweise Lokale für Versammlungen zur Verfügung. Auch wenn diese Aktivistinnen teilweise radikale bis utopische Forderungen stellen, sei es wichtig, dass es auch Stimmen gebe, welche bestehende Strukturen in Frage stellen, meint eine Fachperson. So seien ihre Aktionen innovativ, humorvoll und medienwirksam. Andere Akteure aus der Zivilgesellschaft grenzen sich dezidiert von diesen „anarchistischen Gruppierungen“ ab, die sie für ihre Anliegen eher als kontraproduktiv erleben. Wie eine historische Studie illustriert, sind solche Spannungen innerhalb der Zivilgesellschaft strukturell angelegt und wurden bereits vor 40 Jahren beobachtet, als eine Freiplatzaktion die Aufnahme von chilenischen Flüchtlingen forderte:

Il est frappant de constater comment les grandes organisations suisses d'entraide, actives dans le domaine de l'aide aux réfugiés sous le chapeau de l'OSAR, se sont elles aussi plus ou moins activement opposées à la Freiplatzaktion, même si celle-ci n'a cessé d'affirmer sa volonté de collaborer avec elles. (Rossi 2008: 168)

Allerdings sind solche Divergenzen in der Regel mehr strategischer als grundsätzlicher Art (Lanz und Züfle 2006). In den vergangenen 20 Jahren sind die Meinungsunterschiede wiederholt zu Tage getreten, wenn es darum ging, gegen eine der zahlreichen Asylgesetz-Revisionen das Referendum zu ergreifen. Im Fall der dringlichen Gesetzesänderungen, die im September 2012 in Kraft traten, waren zunächst selbst politische Basisorganisationen über die Zweckmässigkeit eines Referendums gespalten, wobei beide Seiten durchaus überzeugende Argumente für ihr Anliegen zur Sprache brachten.

### 4.2.3 Spannungsfeld Nothilfe

Gemäss den befragten Akteuren, die mit Asylsuchenden in Kontakt stehen, sind staatliche Angebote in der sprachlichen, sozialen und beruflichen Eingliederung sowie in der Rechtsberatung und

-vertretung eklatant ungenügend. Brisanter als diese nachvollziehbare Einschätzung ist aber die Tatsache, dass praktisch alle Basisorganisationen den grössten Handlungsbedarf rund um die Nothilfe ausmachen. Tatsächlich stellt sich im Verlauf der Interviews wider Erwarten heraus, dass nicht primär die Verhinderung von Wegweisungen, obwohl diese auch ein Thema ist, sondern die Lage in der Nothilfe das grösste Spannungsfeld für die Freiwilligenarbeit darstellt.

Aus diesem Grund drängt sich ein Hinweis auf die **Einführung des Sozial-Hilfestopps** auf: Er trat für die Asylsuchenden mit Nichteintretens-Entscheid (NEE)<sup>16</sup> per April 2004 in Kraft und wurde im Januar 2008 auf alle abgewiesenen Asylsuchenden (eingeschlossen derer mit NEE) ausgedehnt. Seither erhalten diese in der Regel keine Sozialhilfe mehr, können aber eine Überbrückungshilfe beziehen, wie sie allen Menschen in Notlagen gemäss Artikel 12 der Bundesverfassung zusteht. Diese Nothilfe ist beim zugewiesenen Kanton zu beantragen und beschränkt sich auf eine Schlafstelle sowie lebensnotwendige Naturalien (Nahrungsmittel, Kleidung, Hygieneartikel) im Wert von ungefähr 240 bis 300 Franken pro Monat<sup>17</sup>. Ungefähr die Hälfte<sup>18</sup> der betreffenden Asylsuchenden, die sich somit illegal in der Schweiz befinden, beantragen früher oder später während einer gewissen Zeitdauer Nothilfe. Diese ist kantonal unterschiedlich ausgestaltet, was Unterbringung, Abgabemodalitäten, Mobilitätsmöglichkeiten usw. angeht. Während der relative Anteil von Nothilfebeziehenden leicht rückgängig ist, nimmt die Zahl der sogenannten Langzeitbeziehenden von Nothilfe ständig zu und stellt die Behörden zunehmend vor grosse

<sup>16</sup> Mit Inkrafttreten des revidierten Asylgesetzes per 1.02.2014 wurde der NEE, ausser bei – allerdings zahlreichen – „Dublinfällen“ abgeschafft. Eine Rechtsvertreterin aus einer Basisorganisation betrachtet diesen Schritt als eine der positivsten Entwicklungen im jüngeren Asylrecht.

<sup>17</sup> Eigenzitat aus Artikel in der NZZ vom 25.08.2012, <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/nothilfe-regime-fuer-asylsuchende-waere-nutzlos-und-fragwuerdig-1.17524024>; abgerufen am 13.09.2014

<sup>18</sup> Zwischen 2008 und 2012 waren es 58%.

Probleme (Bolliger und Féraud 2010; Sanchez-Mazas et al. 2011). An der Frage, wie mit den Nothilfebeziehenden umzugehen ist, scheiden sich die Geister nicht nur zwischen den Behörden und der Zivilgesellschaft, sondern teilweise auch innerhalb dieser Parteien. Einzelne Interviewpartner-innen berichten, dass staatliche und privatwirtschaftliche Akteure solche Personen nicht selten in die (kostenlosen) Zusatzangebote der Basisorganisationen schicken. Aufgrund des personellen Mangels können diese aber auf die Bedürfnisse der Hilfesuchenden nur im Rahmen ihrer beschränkten Mittel eingehen. Gleichzeitig sehen sie sich gezwungen, die Prioritäten so zu setzen, dass sie sich komplementär zur staatlichen Hilfe positionieren, um Leistungen zu erbringen, die aus ihrer Sicht für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar sind. Sie tun dies aus humanitären Überlegungen, sind aber der Überzeugung, dass diese Leistungen als Voraussetzungen für ein faires und humanitäres Asylwesen letztlich vom Staat erbracht werden müssten. Somit leisten freiwillig tätige Vereinigungen viel beratende, soziale und integrative Arbeit, welche die staatlichen Lücken schliesst und unbezahlt bleibt.

Die Tatsache, dass die zivilgesellschaftlichen Akteure sich auf die aus ihrer Sicht materiell und sozial verletzlichsten Menschen fokussieren, nämlich jene ohne legalen Aufenthalt in oder ausserhalb der Nothilfe, wird von staatlicher Seite je nach Kontext dankend toleriert oder aber aktiv bekämpft, wenn die Behörden der Ansicht sind, dass den abgewiesenen Asylsuchenden durch diesen Einsatz Hoffnung auf einen Verbleib in der Schweiz gemacht wird bzw. dass abschreckende Vorkehrungen dadurch unterwandert werden. Ob beispielsweise die Einrichtung eines Internetanschluss, das Abonnement einer Zeitung oder der Kauf einer Fahrkarte für Asylsuchende in einem abgelegenen Asylzentrum die Rückkehrbereitschaft behindern oder gar befördern, wird auch von den (befragten) Behördenvertretern unterschiedlich eingeschätzt. Eher isolierte kritische Stimmen aus der Zivilgesellschaft monieren ihrerseits, dass durch die im Rahmen zivilgesellschaftlichen

Engagements erbrachte „Schadensbegrenzung“ der Fortbestand eines unmenschlichen Aufnahmesystems gefördert wird.

Einvernehmliche Lösungsansätze sind in diesem strukturell angelegten Spannungsfeld jeweils schwer zu finden, insbesondere wenn Vertreter-innen von Behörden und Basisorganisationen auf ihrer Auslegung des Gesetzes bzw. der Menschenwürde beharren und jeglichen Dialog verweigern. Zusätzlich behindert wird der Umgang mit solch unvereinbaren Positionen noch, wenn nicht alle Beteiligten (aus Behörden wie aus Zivilgesellschaft) über institutionelle oder andere Eigeninteressen hinaus auf eine konstruktive Problembewältigung hin arbeiten, und sich Auseinandersetzungen in den Medien liefern. Dialogbereitschaft setzt eine Portion Reflexivität und Pragmatismus voraus, wie sie vernetzende Akteure oder Schlüsselpersonen, auf die wir im nächsten Abschnitt eingehen, gelegentlich an den Tag legen.

### 4.3 Vernetzende Akteure

Als Brückenbauer betrachten wir vernetzende Akteure, die eine **vermittelnde Funktion** zwischen verschiedenen Protagonisten der Zivilgesellschaft einnehmen, informieren und/oder an der Schnittstelle zu den Institutionen (Parteien, Gewerkschaften, Behörden) operieren. Sie sind auf verschiedenen Ebenen – Quartieren, Kantonen, Regionen, landesweit – tätig, und es kann sich auch um gut vernetzte Einzelpersonen handeln, die sich meist lokal für eine Initiative engagieren oder ein Projekt lancieren, ähnlich wie auf der asylkritischen Seite die Initiant-innen von Bürgerprotesten. Wir haben mit mindesten sieben solchen **Schlüsselpersonen** – ausschliesslich Frauen – gesprochen, die entweder in ländlichen Gemeinden oder Städten<sup>19</sup> aktiv waren bzw. es noch sind.

<sup>19</sup> Gemeint sind Basel, Boswil, Greppen, Lausanne, Nottwil, Valzeina, St Gallen, ausschliesslich der institutionell eingebundene Schlüsselpersonen aus Hilfswerken, Kirchen oder politischen Parteien.

Was die formellen Brückenbauer angeht, so ist unter den professionalisierten Akteuren insbesondere die **Flüchtlingshilfe (SFH)** zu nennen, die als Dachorganisation der wichtigsten Hilfswerke (vgl. Kapitel 4.1) wirkt. Sie hat 2011 ihr 75. Jubiläum gefeiert und stellt zweifellos den landesweit bedeutendsten Player im Asylwesen dar. Auf Seite der Basisorganisationen spielt **Solidarités sans frontières (SOSF)** eine vergleichbare, wenn auch der Natur ihrer Mitglieder entsprechend weniger formalisierte Rolle. Sie ist 2000 aus der Verschmelzung der Bewegung für eine offene demokratische und solidarische Schweiz (BODS) und der Asylkoordination Schweiz hervorgegangen. SOSF verfügt über keine abschliessende Mitgliederliste und arbeitet à géométrie variable mit sehr unterschiedlichen Akteuren zusammen.<sup>20</sup> Ihre (heutigen) Themenschwerpunkte betreffen Flüchtlingsfragen und Sans-Papiers. Ähnliche Brückenbauer sind auf subnationaler Ebene tätig, wie etwa verschiedene kantonale oder lokale **Asylkoordinationen** oder **Stop Exclusion** in Genf (vgl. Kapitel 3.3).

Im weitesten Sinn wären neben den genannten Hauptakteuren ferner zu nennen: die 2012 gegründeten **Beobachtungsstellen für Asyl- und Ausländerrecht**: die *Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA)* in Bern, *l'Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers (ODAE)* in Genf und die *Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht Ostschweiz* in St Gallen. Diese drei voneinander unabhängigen Stellen, haben je einen eigenständigen Vorstand, treffen sich jährlich und arbeiten in der Falldokumentation zusammen mit einem Netz von Rechtsberater-innen, das die Situation im Asylbereich anhand von konkreten Situationen dokumentiert und Fachberichte erstellt.

An der Schnittstelle zu Behörden und Politik spielt auch die Schweizer Sektion von **Amnesty International** als NGO eine wichtige Rolle, indem sie konkrete Verfahrensfälle aufgreift, sich in ver-

schiedenen Gremien und Konsultationen einbringt und – allerdings immer seltener – Lobbyarbeit im Parlament betreibt.

Erwähnt seien noch zwei innovative Akteure, die 2002 respektive 2009 entstanden sind: die **Sans-Papiers-Plattform**, ein lockerer Zusammenschluss von Anlaufstellen und anderen wichtigen Basisorganisation aus dem Ausländer- und Asylbereich, die sich auf ihrer Homepage ([www.sans-papiers.ch](http://www.sans-papiers.ch)) mit Informationen auch direkt an die betreffenden Menschen wendet. Der Verein **Solikarte** ([www.solikarte.ch](http://www.solikarte.ch)), der mittels Migros-Cumulus-Karte Spenden für Nothilfe-Bezügerinnen sammelt, ist ebenfalls bemüht, seine Regionalgruppen zu vernetzen und die Spender-innen in der ganzen Schweiz bezüglich der Situation im Asylbereich zu sensibilisieren.

Da die Kategorie der vernetzenden Akteure besonders breit gefasst ist, sowohl etablierte Hilfswerke (SFH) als auch wenig formalisierte Zusammenschlüsse umfasst, ist es besonders schwierig, gemeinsame Stärken und Schwächen auszumachen. Wir beschränken uns hier deshalb auf die Ebene der Basisorganisationen und klammern NGOs wie Amnesty International und die SFH aus, die wir nicht näher untersucht haben. Auf besondere Herausforderungen, mit den sich vernetzende Akteure generell konfrontiert sehen, kommen in Zusammenhang mit den Handlungsoptionen zurück (siehe insbesondere 5.3).

### 4.3.1 Dialogbereitschaft und Sozialkapital

Alle vernetzenden Akteure – mit Ausnahme von Schlüsselpersonen, die sich erstmals im Asylbereich engagieren – zeichnen sich durch ihre langjährige Erfahrung aus. Ihre Tätigkeiten bestehen hauptsächlich in der Koordination und Öffentlichkeitsarbeit. Die zentrale Rolle dieser Gruppierungen ist die Vermittlung zwischen Akteuren *innerhalb* der Zivilgesellschaft. Sie sind beratend tätig, unterstützen verschiedene Initiativen oder vernetzen die passenden Partnerorganisationen miteinander. Diese Brückenbauer tragen

<sup>20</sup> Ihr gehört auch das Centre social protestant an, das in Genf sehr aktive „Quasi-Hilfwerk“.

auch Anliegen der Zivilgesellschaft nach aussen, etwa zu politischen Entscheidungsträger-innen. Ihr Anspruch ist es letztlich, tragende Netze von nationaler Bedeutung aufzubauen. Sie sind auf unterschiedlichen Ebenen sehr gut verlinkt. Für eine optimale Koordination und einen raschen Informationsfluss betreiben sie einerseits eine kontinuierliche Beziehungspflege zu unterschiedlichen Institutionen und Gruppierungen. Andererseits sind sie bemüht, Dialogbereitschaft und Verständnis für unterschiedliche Ansichten innerhalb der Zivilgesellschaft zu fördern, um (politische) Brücken zwischen den unterschiedlichen Gruppierungen schlagen zu können.

### 4.3.2 Mangelnde Abstützung

Die meisten vernetzenden Akteure bewegen sich zwischen verschiedenen Handlungs- und Organisationsebenen und sind daher für Uneingeweihte schwer einzuordnen. Aufgrund ihrer Tätigkeit sind sie mit ganz unterschiedlichen und je nach Themenpriorität anderen Akteuren in Kontakt. Anders als lokal gut verankerte Basisorganisationen mit einem Pool von Freiwilligen, sind sie gefordert, mit professionellen Akteuren in ihrem Handlungsradius (Stadt, Kanton, Sprachregion, Schweiz) Schritt zu halten, obwohl sie in der Regel über keine festen Mittel oder Arbeitspensens verfügen, die meist punktuell von den Mitgliedern zur Verfügung gestellt werden. Viele beklagen deshalb einen Mangel an personellen und materiellen Kapazitäten für die öffentliche Informations- und Aufklärungsarbeit, die beispielsweise die Schicksale der Asylsuchenden in einem globalen Kontext aufzeigt. Sie sind der Meinung, dass ein Bedarf besteht an Ressourcen, die bürgerschaftliches Engagement und Solidarität innerhalb der Gesellschaft gezielt fördern und sichtbar machen, um die Zivilgesellschaft als Ganzes zu stärken. Während sich die Bevölkerung relativ grosszügig zeigt, wenn es darum geht, Kleider, Essen, Möbel oder Geld für Direkthilfe zu spenden, ist es relativ schwierig, solche Vernetzungs- und Informationsbemühungen zu finanzieren.

## 5 Inputs zu Handlungsbedarf

Aus sämtlichen konsultierten Dokumenten und Gesprächen, die im Rahmen des vorliegenden *Mappings* geführt wurden, geht hervor, wie vielfältig, flexibel, aber schwer fassbar die Zivilgesellschaft im Asylbereich ist. Dass diese Tatsache eine Bündelung der Interessen und übergreifende Koordinierung der Tätigkeiten nicht eben erleichtert, wurde mehrfach offen gelegt, sollte aber nicht darüber hinweg täuschen, dass die festgestellte Vielfalt auch eine bedeutende Stärke des zivilgesellschaftlichen Engagements darstellt. Dies gilt schon deshalb, weil sie letztlich die Facetten der schweizerischen Gesellschaft, der verschiedenen Sensibilitäten in Sprachregionen und kantonalen Kontexten, die sozioökonomischen und konfessionellen Gruppen wie die unterschiedlichen Motivationen oder Interessen von engagierten jungen und älteren Menschen widerspiegelt. Somit repräsentiert dieses zivilgesellschaftliche Konglomerat anders und vielleicht besser als politische und behördliche Institutionen die Diversität der Bevölkerung.

Trotz oder gerade wegen der Professionalisierung des Asylwesens spielen zivilgesellschaftliche Akteure (potentiell) eine bedeutende Vermittlerrolle zwischen Behörden, Politik und Bevölkerung. Diese Überzeugung teilen praktisch alle befragten Fachpersonen aus der Zivilgesellschaft und aus Behörden, da ein breit abgestützter Umgang gerade in so einem brisanten Politikfeld schlecht technokratisch verordnet werden kann. Über die Frage, wie die zivilgesellschaftlichen Akteure diese unverzichtbare Rolle wahrnehmen (wollen) und zu einer konstruktiven Debatte beitragen können, gibt es aber unterschiedliche Ansichten, wobei sowohl

herkömmliches politisches Handeln als auch alternative Vorgehensweisen vorgeschlagen werden. Besonders viele Fragen wirft in diesem Zusammenhang die Förderung transparenter Debatten unter Einbezug der betroffenen Bevölkerungsgruppen und der Umgang mit Medien auf.

Im Folgenden haben wir einige Anstösse zu möglichen Gestaltungsoptionen aufgegriffen, die für die Gewährleistung eines fairen und humanitären Asylwesens ins Auge zu fassen sind. Sie stammen von den Befragten, die gross-mehrheitlich sogenannte Basisorganisationen oder vernetzende Akteure vertreten. Wir haben uns bei Auswahl und Reihenfolge der Vorschläge weniger an der unmittelbaren Umsetzbarkeit als an der Verbreitung unter den Gesprächspartner-innen und der Originalität der Ideen (aus unserer Sicht) orientiert. Die Meinung von Fachpersonen aus Behörden und Hilfswerken wird gelegentlich angesprochen, um auf allfällige Spannungsfelder, aber auch Übereinstimmungen mit entsprechenden Anregungen hinzuweisen. Insgesamt handelt es sich seltener um konkrete Handlungsmöglichkeiten als um Stossrichtungen, die im Dialog mit zivilgesellschaftlichen Engagierten weiterverfolgt und präzisiert werden müssen.

## 5.1 Begegnungen zwischen Bevölkerung und Flüchtlingen

Zahlreiche Gesprächspartner-innen stoßen sich an der zunehmend restriktiven und unüberschaubar komplexen Asylgesetzgebung und sehen diese Entwicklung in einem grösseren politisch und diskursiv geprägten Zusammenhang. Sie machen in den letzten 10 bis 15 Jahren eine zunehmende konservativ-restriktive Wende aus, die eine politische Eigendynamik erlangt hat und sich in den Resultaten der vergangenen Abstimmungen spiegelt. Sie verbreitet ein „fremdenfeindliches“, „xenophobes“ oder gar „rassistisches“ Klima, das sich in der Gesetzgebung niedergeschlagen hat, so die Wortlauten verschiedener Interviewpartner-innen. Praktisch

alle Befragten fordern deshalb einen **diskursiven Wandel in der Gesellschaft** gegenüber Ausländerinnen und Ausländern im Allgemeinen und Asylsuchenden im Speziellen. Neben diversen politischen und medialen Strategien, empfehlen sie beinahe einstimmig, Begegnungen mit den betreffenden Personen zu fördern. Dies geschieht in der Überzeugung, dass ein möglichst direkter, und nicht ausschliesslich medial vermittelter, Kontakt zu Asylsuchenden essentiell ist, um sich selbständig eine Meinung zur Situation der Betroffenen zu machen. Mehrere Erfahrungsberichte von Schlüsselpersonen aus kleineren Dörfern bestätigen, dass die Begegnungen mit den Flüchtlingen in manchen Fällen zu einem Abbau von „Ängsten und Schrecken“ (Interviewpartnerin) führen, die beispielsweise ein neues Asylzentrum geweckt hat.

Aus wissenschaftlicher Sicht lässt sich sagen, dass u.a. aus der Toleranz- und Medienforschung Ergebnisse vorliegen, die diese sogenannte Kontakttheorie untermauern (vgl. 4.2.2). Sie zeigen ferner, dass im Medienmainstream veröffentlichte Darstellungen von Personen mit Migrationshintergrund, die kritisch unhinterfragt bleiben, das einzige Deutungsrepertoire für die Wahrnehmung der betreffenden Menschen liefern, sofern keine eigenen Erfahrungen vorliegen.

Mehrere Gesprächspartner-innen signalisieren, dass es für Flüchtlinge immer schwieriger wird, Anschluss an die Zielgemeinschaft zu finden. Aus unterschiedlichen Gründen geht nur eine Minderheit der Asylsuchenden einer Arbeit nach. Asylzentren oder auch Wohnungen sind oft geografisch abgeschieden. Für Familien mit schulpflichtigen Kindern stellen gelegentlich die Schulen einen Anknüpfungspunkt für Kontakte dar. Eine Fachperson meint dazu aus der Perspektive der Behörden:

Sozialer Austausch läuft nicht über Verwaltungskanäle, sondern über Menschen in Schulen, Arbeit und Nachbarschaft. Solche alltäglichen Begegnungsorte fehlen aber oft. (F7)

Zahlreiche Basisorganisationen sind darum bemüht, solche Begegnungsmomente zu schaffen, beklagen aber den erschweren Zugang zu Asylsuchenden in Bundes- oder Kantonszentren. Dies gilt zumindest für Akteure, die nicht im Rahmen von öffentlichen Leistungsaufträgen tätig sind. Aus ihrer Sicht behindern strukturelle Hindernisse und Sicherheitsvorkehrungen die Kontaktmöglichkeiten, die rechtliche Beratung und soziale Begleitung von Personen, die in Asylzentren leben; dabei sprechen die Befragten insbesondere die Situation in Nothilfestrukturen oder Bundeszentren an. In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, dass die Behörden Kontakte der Bevölkerung zu anerkannten Flüchtlingen sowie unter Umständen zu Asylsuchenden (im laufenden Verfahren) tendenziell befürworten, Begegnungen mit abgewiesenen Asylsuchenden gegenüber aber eher ablehnend sind. Basisorganisationen hingegen orientieren sich weniger am Aufenthaltsstatus als an der wahrgenommenen Bedürftigkeit der Personen, wodurch sich ein Spannungsfeld zwischen staatlichem und zivilgesellschaftlichem Handeln ergeben kann.

Berührungspunkte in Form von Begegnungen zwischen den ansässigen Personen und sämtlichen Asylsuchenden sind wichtig für ein vertrauensbildendes Zusammenleben. Deshalb argumentiert ein Interviewpartner aus einer Basisorganisation, dass die Gemeinde solche Treffpunkte ermöglichen und fördern müsse, wenn sie ein Asylzentrum betreibe. In eine ähnliche Richtung zielen offenbar auch die neuen Leistungsverträge des BFM, die den beauftragten Betreibern von Asylzentren Auflagen zur zivilgesellschaftlichen Verankerung in den Gemeinden machen (vgl. 3.4).

Auch Hilfswerke unterstützen diese Stossrichtung, wie etwa der Appel der SFH zur privaten Unterbringung von Schutzsuchenden oder Vorschläge anderer Organisationen zu Patenschaften von Flüchtlingen (*Parrainages*) belegen. Über die Verbreitung des Kontaktwillens und Unterstützungs potentials in der Bevölkerung gehen die Einschätzungen der Befragten auseinander. Mehrere

sind aber der Ansicht, dass die Hilfsbereitschaft aus praktischen Gründen (Kenntnis, Einsatzmöglichkeiten, Kompetenzen usw.) nicht immer optimal ausgeschöpft werden kann.

Allerdings werden auch skeptische Stimmen laut, die auf die zahlreiche Schwierigkeiten hinweisen, die sich in der Zusammenarbeit zwischen institutionalisierter und privater Aufnahme und Betreuung unweigerlich ergeben. Bevor solche Initiativen in grösserem Masse umgesetzt werden können, müssen von Kanton zu Kanton gangbare Umsetzungskonzepte mit geeigneten Partnerorganisationen oder Schlüsselpersonen erarbeitet werden. Aus unserer Sicht werden nicht nur die Modalitäten, sondern auch die Kriterien für die Auswahl der Personen und andere Prioritäten einigen Zündstoff für Diskussionen liefern. Deshalb dürften sich vermutlich nur längere Aushandlungsprozesse als zielführend erweisen. Kurzfristiger ist zumindest die Bereitstellung von privatem Wohnraum (zur Vermietung) denkbar.

Während die Förderung von Begegnungen mit Flüchtlingen, die letztlich auch Integrationspotential birgt, zwar ein Ziel für sich aber auch eine mittelbare Strategie zur Einflussnahme auf Medien und Politik darstellt, wird von verschiedener Seite gezielte und verstärkte Medienarbeit empfohlen.

## 5.2 Kritische Medienrezeption und innovative Kommunikation

Viele Befragte betrachten die Rolle der Medien als erheblich und monieren, dass politische Parteien diese geschickt für eine restriktive Politikgestaltung instrumentalisieren. Für die einen ist dies ein Anlass, einen anderen Umgang, mit Print- und elektronischen Medien zu fordern. Andere sind diesbezüglich skeptisch oder gar medienmüde, weil sie wissen, wie aufwändig zielführende Medienstrategien sind. Eine erfahrene Aktivistin bedauert, dass die Negativ-Karikaturen von missbräuchlich-renitenten Asylsuchenden mit „besonders lieben SFH-Flüchtlingen“ abgegolten werden

(müssen). Obwohl sie diese Gegenstrategie selbst verfolgt, hat sie Mühe mit der manichäischen Berichterstattung, die den Antagonismus zwischen guten und falschen Flüchtlingen untermauert und wenig Raum für differenzierte Darstellungen lässt. Mehrere andere Vertreter-innen von Basisorganisationen (und Hilfswerken) beklagen, dass sie ständig auf Provokationen von politischen Parteien, auf restriktive Gesetzesänderungen und auf unsachliche Medienberichterstattungen *reagieren* müssen, das heisst, ständig in die Defensive gedrängt werden. Eine Fachperson meint dazu:

Au fond, l'aspect incroyablement positif du droit d'asile n'est que rarement présenté. Les associations ont conscience que cela ferait du bien au public d'entendre que notre politique d'asile sauve des vies, et de voir à travers des parcours de vie comment des existences humaines sont transformées, pour ne pas dire sauvées par la générosité d'une politique certes institutionnalisée, mais qui à l'origine part d'un élan d'humanité. (F6)

Aus dieser Perspektive wäre es wichtig, auch die positiven Seiten der Flüchtlingspolitik besser und aktiver zu kommunizieren. Ohne in eine Juhee-Karikatur zu verfallen, ginge es darum, konkret aufzuzeigen, wie gut die Flüchtlingspolitik letztlich funktioniert und dass die Schweiz auch Grund hat, stolz auf ihre Politikgestaltung zu sein: In diesem Punkt sind sich allerdings die zivilgesellschaftlichen Akteure uneinig. Ausserdem beobachten wir, dass selbst die Behörden mit positiven Nachrichten teilweise ambivalent umgehen, so beispielsweise mit dem Erfolg der Visavergabe für syrische Flüchtlinge mit Angehörigen in der Schweiz. Sofern sie antizipieren, dass ein Erfolg unweigerlich in eine Kritik (der zu grossen Attraktivität und Kosten der Aufnahme) umgemünzt werden kann, erscheint eine offensive Kommunikation riskant. Eine breit abgestützte Medienanalyse zeigt allerdings auf, dass von behördlicher Seite mehrheitlich positiv über die Flüchtlingspolitik kommuniziert wird (Ruedin und D'Amato in Vorbereitung).

Letzten Endes dürfte erst eine „Entpolitisierung“ der Frage, einen sachlicheren Umgang dem Thema ermöglichen. Ohne diese Entwicklung abzuwarten, ist es unserer Ansicht nach sinnvoll, einen faktischen Umgang mit dem Thema von unabhängiger, zivilgesellschaftlicher Seite her gezielt zu fördern: Ein solches Vorgehen könnte selbst unter Akteuren mit abweichenden Interessen und Grundsätzen einen Konsens finden und ihre Arbeit erleichtern. Dies könnte komplementär und in Abgrenzung zu einer eher aktivistisch ausgerichteten Information für Mitglieder geschehen, die in Form verschiedener Newsletter von SOSF, augenauf, *Vivre ensemble* usw. durchaus ihre Existenzberechtigung hat. Für Journalisten wäre eine staatlich unabhängige und politisch neutrale Anlaufstelle möglicherweise ein gefragter Ansprechpartner, da Forschende an Universitäten selten bereit sind, sich öffentlich zu exponieren und nicht über ausreichende Ressourcen verfügen, um einer bestimmten Frage vertieft nachzugehen, wenn sie sich nicht mit ihrem unmittelbaren Forschungsinteresse deckt.

Schliesslich sind in diesem Zusammenhang zwei bestehende Initiativen zu nennen, an denen weitere Vorstösse anknüpfen könnten. Der sogenannte *Comptoir des médias*,<sup>21</sup> eine Initiative der Revue *Vivre ensemble*, die vom *Centre social protestant* und verschiedenen Fachpersonen aus der Romandie getragen wird. Um eine ausgewogene und sachlich fundiert Berichterstattung zu fördern, treten die Mitarbeitenden des Comptoir an die Öffentlichkeit, indem sie Fehlinformationen aufgreifen und korrigieren. <http://www.asile.ch/vivre-ensemble/comptoir-des-medias/>. Diese Initiative erweist sich als zeitaufwändig. Ein ähnliches Ziel im Bereich Dokumentation und Monitoring, allerdings mit besonderem Augenmerk auf Asyl- und Ausländergesetz, verfolgen auch die Beobachtungsstellen für Asyl- und Ausländerrecht. Der Fokus liegt aber weniger auf den Medien, als auf dokumentierten Hintergrundberichten und Kommentaren zur Rechtspraxis (4.3).

<sup>21</sup> Verschiedene Medien haben Faktencheck-Initiativen lanciert, die allerdings nicht themenspezifisch sind (Tagi-Faktencheck, RSR-1-Factuel, Arte-TV-Désintox von 28 minutes usw.).

### 5.3 Vernetzung innerhalb der Zivilgesellschaft

Aus den Interviews mit allen Beteiligten in der Studie geht hervor, dass es innerhalb der Zivilgesellschaft **grosse Ressentiments** gibt zwischen der Basis und den institutionellen Akteuren. Die verschiedenen Player vertreten teilweise sehr unterschiedliche Ansichten und verfolgen abweichende (Zwischen)Ziele. Die politische Positionierung innerhalb der Basisorganisationen reicht bis ins radikal-linke Lager, während in den Hilfswerken oder in karitativen Vereinigungen teilweise bürgerliche Werte dominieren, wie ein Interviewpartner bemerkt. Daneben bestehen auch institutionell divergierende Interessen. Hilfswerke und staatsnahe Institutionen werfen politischen Bewegungen ideologische Militanz und latente Gewaltbereitschaft vor, die eine begrenzte Klientel bedienen und die Anliegen von Flüchtlingen für politische Zwecke instrumentalisieren. Umgekehrt bezeichnen Basisorganisationen Hilfswerke als Handlanger des Staates, weil sie durch ihre finanzielle Abhängigkeit von wirkungsvoller Kritik absehen (müssen). Selbst zwischen Basisorganisationen gehen die Meinungen etwa darüber auseinander, wie stark der Einsatz beschränkter Ressourcen auf die Regelung von einzelnen Härtefällen oder ausschliesslich auf kollektive und strukturelle Lösungen fokussieren soll. Die Einbindung der betroffenen Flüchtlinge in die Entscheidfindung wird in verschiedenen Basisorganisationen gefordert und gelebt, erweist sich aber in der Praxis aus vielfachen Gründen als schwer praktikabel.

Solch massgebliche Gegensätze hindern die Zivilgesellschaft oft, trotz konvergierender Situationsanalyse, an einem Strick zu ziehen. **Gemeinsame Momente** entstehen nur, wenn es darum geht, sich gegen den Abbau von Rechten, die Einschränkung von Ressourcen oder schlecht umsetzbare Massnahmen mit absehbaren Nebenwirkungen zu wehren. Als schwieriger erweist es sich hingegen, gemeinsam positive Ziele zu formulieren. Vernetzende Akteure sehen es deshalb als wichtige Aufgabe, Berührungsängste zwischen Basisorganisationen mit beschränkten Mitteln und profes-

sionalisierten Hilfswerken mit mehr Einfluss auf Behörden und Bevölkerung abzubauen. Sie sind bemüht, den Dialog zu fördern und Kräfte innerhalb der Zivilgesellschaft zu bündeln, mit dem Ziel, sich gemeinsam für ein humanitäres Asylwesen einzusetzen. Ferner bestätigen erstaunlich viele Befragte, dass vor allem in grösseren Städten zahlreiche Doppelspurigkeiten zwischen zivilgesellschaftlichen Tätigkeiten auszumachen sind. Sie sehen deshalb einen Bedarf, die Tätigkeiten besser zu koordinieren, auch wenn die Vielfalt ein Potenzial darstellt und gewisse Überschneidungen der Handlungsfelder kaum zu vermeiden sind. Um Vertrauen zwischen Basisorganisationen und Hilfswerken, aber auch zwischen Basisorganisationen mit unterschiedlichen Prioritäten zu fördern, schwebt mehreren Befragten eine bessere Bündelung der Interessen und ein Zusammenschluss als Ansprechpartner von Behörden, Politik und NGO vor. Es geht ihnen darum, eine kontinuierliche Zusammenarbeit in Vertrauen und sachlichem Pragmatismus unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit möglich zu machen.

Eine Art formalisierte gesamtschweizerische „Dachorganisation“ für zivilgesellschaftliches Engagement im Asylbereich – analog zu der SFH bei den Hilfswerken – wird von den meisten Befragten als wenig realistisch erachtet, was mit regional unterschiedlichen Wahrnehmungen und insbesondere mit dem beträchtlichen Einfluss kantonaler Politiken und Praktiken im Asylwesen (Vollzugsförderalismus) begründet wird. Einzelne Gesprächspartner empfehlen, die Aktivitäten auf kantonaler Ebene zu stärken. So wird in Anlehnung an die behördliche Organisation auf Kantonsebene vorgeschlagen, zivilgesellschaftliche Asylkoordinator-innen einzusetzen. Andere sehen die Priorität bei einer nationalen Plattform, die die Kräfte der zivilgesellschaftlichen Akteure bündelt und eine nationale **Handlungsstrategie** für zivilgesellschaftliches Engagement entwickelt. Aufgrund unserer Erkenntnisse stellt SOSF insofern einen guten Anknüpfungspunkt für entsprechende Vorstösse dar, als es sich um einen vernetzenden Akteur mit einem beträchtlichen

Erfahrungsschatz<sup>22</sup> handelt, der von vielen Basisorganisationen in der ganzen Schweiz geschätzt wird, ob sie nun Mitglied sind oder nicht. SOSF ist zwar in der öffentlichen Wahrnehmung politisch links konnotiert, hegt aber wenig Berührungsängste mit Akteuren unterschiedlicher Couleur. Ausserdem hat die Vereinigung neuerdings Prioritäten in den Bereichen Asyl und Sans-Papiers gesetzt und ist vermehrt auch in der Romandie tätig (die neue politische Sekretärin stammt aus Neuchâtel).

Befragte Akteure sprechen auch von einer nationalen *Kompetenzplattform*, die praktisches und rechtliches Wissen im Bereich Asyl sammelt, und an die sich Bürger-innen wenden können, wenn sie sich zivilgesellschaftlich engagieren möchten. Ob dabei an einen ähnlichen Vorstoss wie bei der Sans-Papiers Plattform ([www.sans-papiers.ch](http://www.sans-papiers.ch)) zu denken ist, konnte mangels Kenntnis im Einzelnen nicht in Erfahrung gebracht werden.

#### **5.4 Kooperation zwischen Zivilgesellschaft und Behörden**

Ebenfalls nur selten oder erst auf gezielte Nachfrage wird die Möglichkeit angesprochen, **runde Tische** mit Vertreter-innen von Behörden und zivilgesellschaftlichen Akteuren in den Kantonen zu organisieren. Entsprechende Erfahrungen sind wenig vorhanden. In Bereichen mit grossem Handlungsbedarf, die beide Seiten – Staat und Zivilgesellschaft – stark herausfordern, wie beispielsweise die verfahrene Lage in der Langzeitnothilfe oder eine nachhaltige Rückkehrshilfe, scheint uns ein solches Vorgehen unter Umständen vielversprechend. Es setzt allerdings ein gewisses Mass an gegenseitigem Vertrauen voraus, was mangels bestehender Kontakte nicht immer vorausgesetzt werden kann, wie uns von zivilgesellschaftlicher wie auch behördlicher Seite bestätigt wurde. Als Herausforderung wird auch das „Machtgefälle“ (Interviewpartnerin) zwischen Behörden und Basisorganisationen

gesehen. Dies mag auch ein Grund dafür sein, dass regelmässige Austausche eher in kleineren Kantonen vorkommen, wo sich die Akteure persönlich kennen. Im Zuge der Neustrukturierung des Asylwesens ist die Einbindung von Hilfswerken, zumindest auf Bundesebene, bereits in Gang, und es wäre deshalb lohnenswert zu prüfen, inwiefern auch zivilgesellschaftliche Basisorganisationen in diesen Prozess eingebunden werden könnten.

Bemerkt wurde schliesslich auch, dass Forschende im Austausch zwischen Behörden und zivilgesellschaftlichen Akteuren einen wertvollen Beitrag leisten könnten, durch die gezielte Bereitstellung von empirischen Grundlagen, im Rahmen von Aktionsforschung und Evaluation sowie unter Umständen durch die moderierende Teilnahme an Aushandlungsprozessen.

#### **5.5 Neue Ideen und Projekte entwickeln**

Mehrere Gesprächspartner-innen werfen Ideen für zukünftige Tätigkeiten auf, die es verdienen würden, mit anderen Akteuren vertieft diskutiert zu werden. So wird mehrfach auf künstlerische Projekte verwiesen, die es erlaubt, sich vom asylpolitisch geprägten Diskursfeld zu distanzieren und ein neues Deutungsrepertoire für die Wahrnehmung der flüchtlingsrelevanten Zusammenhänge zu eröffnen.

Die Kreativität (etwas entwickeln und neues schaffen) ist ja auch für einen selbst etwas sehr Bereicherndes, „man kann wachsen“. Es ist zwar ein anstrengender Prozess bis man etwas erreicht, aber es ist auch sehr befriedigend. Es ist sowohl persönlich ein grosser Gewinn, als auch in einer Gruppe ein grosser Gewinn. (F3)

Zu den Vorschlägen gehören Film-, Video und Theaterprojekte im weitesten Sinn wie beispielsweise die Inszenierung eines Gerichtsprozesses gegen die Schweizer Asylpolitik nach dem Vorbild des von Abderrahmane Sissako dokumentierten Prozesses gegen den FMI und die Weltbank im Film „Bamako“ (2006). Ein Befragter

<sup>22</sup> Dieser ist teilweise auch bei Lanz und Züfle (2006) dokumentiert.

verweist ferner auf das Projekt Voix d'exil, das Flüchtlingen aus der Schweiz oder anderswo eine Stimme und ein Gesicht verleihen (<https://www.youtube.com/user/voixdexilssuisse>). In eine ähnliche Richtung zielt eine Videodokumentation des Photographen Agostino Paggiani, die auf einer mehrjährigen Begleitung von Migrant-innen in der Schweiz basiert und von der DEZA und dem Kanton Genf unterstützt wird (<http://www.unmondemigrant.org>).

Etwas anders gelagert ist die Forderung nach einem grossen Haus mit Garten, das als Treffpunkt und Begegnungsort für Asylsuchende, Migrant-innen und Bevölkerung mit vielfältigen Betätigungsmöglichkeiten (Cafeteria, Diskussionsabende, Beratungsmöglichkeiten, Kunstateliers, Workshops, Sprachkurse usw.). Dieser Vorschlag wurde von zwei erfahrenen Kennerinnen der zivilgesellschaftlichen Szene eingebracht und zielt wiederum auf Begegnungen wie auch auf einen kreativen Umgang zwischen Menschen unterschiedlichen Hintergrunds. Eine interessante Idee wirft auch das Grandhotel Cosmopolis in der Augsburger Altstadt auf: Es beherbergte Asylsuchende, Touristen und Künstler, musste aber aus bürokratischen Gründen wieder geschlossen werden.

## 5.6 Fazit

Der Zivilgesellschaft kommt eine wichtige Rolle zu, wenn es darum geht, Flüchtlinge menschlich und aufgeschlossen zu begegnen und eine humanitäre Asylpolitik zu fördern. Viele der befragten zivilgesellschaftlichen Akteure engagieren sich mit bewundernswerter Energie und Überzeugung im Asylwesen; sie verfügen über vielfältige Kompetenzen, die zweifellos noch besser ausgeschöpft werden können, da diese Freiwilligen einen kreativen und von beruflichen Scheuklappen weitgehend befreiten Umgang mit den wahrgenommenen Herausforderungen im Asylwesen pflegen. Wir sind daher überzeugt, dass gerade in einem sozial so sensiblen und manchmal verschmähten Politikfeld grundlegende Veränderungen letztlich nur aus der Gesellschaft und konkreten Begegnungen

heraus entstehen können. Die zivilgesellschaftliche Einbindung setzt aber voraus, dass kontroverse Auseinandersetzungen nicht gescheut und Basisorganisationen in die politischen und praktischen Gestaltungsprozesse einbezogen werden, insbesondere in den Kantonen, aber auch auf Bundesebene. Wie dies zu geschehen hat, kann letztlich nur von allen Beteiligten gemeinsam ausgehandelt werden. Es bedingt allerdings, innerhalb und zwischen gesellschaftlichen Sektoren, einen Abbau von institutionellen und ideologischen Barrieren und Berührungsängsten, gegen die auch engagierte Freiwillige nicht gefeit sind, wie eine Befragte schmunzelnd bemerkt.

Abschliessend gilt es einmal mehr zu betonen, dass das vorliegende Mapping den Zweck verfolgt, mittels einer beschränkten Zahl Interviews eine grobe Übersicht über das zivilgesellschaftliche Engagement im Asylwesen der Schweiz zu liefern. Dabei handelt es sich um eine möglichst breite Bestandsaufnahme von Akteuren und Tätigkeitsfeldern, die selbstverständlich keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben kann, sondern Denkanstösse und Handlungsansätze für weitere Schritte aufzeigen soll. Wir hoffen, dass auf dieser Basis, über eine zwingendermassen explorative Herangehensweise hinaus, vertiefende und systematische Analysen zu jenen Themenaspekten oder Spannungsfeldern unternommen werden können, die von den zivilgesellschaftlichen Akteuren als prioritätär erachtet werden. Wir sind überzeugt, dass der Pluralismus an Werten, Zielen und konkreten Erfahrungen, der die Gespräche mit den Verteter-innen der Basisorganisationen so spannend macht, einen guten Anknüpfungspunkt für einen konstruktiven Dialog liefert, der eine gesellschaftlich abgestützte Entwicklung von neuen Handlungsstrategien ermöglichen wird. Trotz vielfacher Herausforderungen könnte sich die Neustrukturierung des Asylwesens als gute Gelegenheit für eine partizipativ-innovative Einflussnahme erweisen.

## 6 Literaturhinweise

- Baglioni, Simone (2004). Société civile et capital social en Suisse. Editions L'Harmattan.
- Bolliger, Christian und Marius Féraud (2010). „Langzeitbezug von Nothilfe durch weggewiesene Asylsuchende.“ Büro Vatter: Bern.
- Bourdieu, Pierre (2006). „Le capital social. Notes provisoires.“ Recherches/MAUSS: 29-34.
- Cattacin, Sandro und Dagmar Domenig (2012). Inseln transnationaler Mobilität. Freiwilliges Engagement in Vereinen mobiler Menschen in der Schweiz. Zürich: Seismo.
- Efionayi-Mäder, Denise, Silvia Schönenberger und Ilka Anita Steiner (2010). Leben als Sans-Papiers in der Schweiz: Entwicklungen 2000-2010. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen.
- Eisinger, Peter K (1973). „The conditions of protest behavior in American cities.“ The American Political Science Review: 11-28.
- Evers, Adalbert (2005). „Mixed welfare systems and hybrid organizations: Changes in the governance and provision of social services.“ Intl Journal of Public Administration, 28(9-10): 737-748.
- Freitag, Markus, Hg. (2014). Das soziale Kapital der Schweiz. Zürich: Neue Zürcher Zeitung.
- Freitag, Markus und Anita Manatschal (2014a). „Auge um Auge, Zahn um Zahn“ Die Norm der Gegenseitigkeit als soziales Kapital der Schweiz.“, in Freitag, Markus (Hg.), Das soziale Kapital der Schweiz. Zürich: Neue Zürcher Zeitung.
- Freitag, Markus und Anita Manatschal (2014b). „Unbezahlt, aber unbezahlbar: Freiwilliges Engagement als soziales Kapital der Schweiz“, in Freitag, Markus (Hg.), Das soziale Kapital der Schweiz. Zürich: Neue Zürcher Zeitung.
- Kiener, Regula und Lucie Von Büren (2007). „Strafbarkeit durch medizinische Betreuung von Sans Papiers?“ Asyl, Zeitschrift für Asylrecht und -praxis, 04: 11-16.
- Lanz, Anni und Manfred Züfle (2006). Die Fremdmacher. edition 8.
- Pecoraro, Marco und Didier Ruedin (2014). „A Foreigner Who Doesn't Steal My Job: The Role of Unemployment Risk and Values in Attitudes towards Equal Opportunities.“ International Migration Review.
- Putnam, Robert D. (2000). Bowling alone: The collapse and revival of American community. Simon and Schuster.
- Rapp, Carolin (2014). Toleranz Gegenüber Immigranten in der Schweiz und in Europa: Empirische Analysen Zum Bestand und Den Entstehungsbedingungen Im Vergleich. Springer-Verlag.
- Rossi, Maurizio (2008). Solidarité d'en bas et raison d'état - Le conseil fédéral et les réfugiés du chili (1973-1976). Neuchâtel: Alphil.
- Röthlisberger, Simon und Matthias D. Wüthrich (2009). Neue Migrationskirchen in der Schweiz. Bern: SEK - Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund.
- Ruedin, Didier (2011). „Indicators of the Political Opportunity Structure (POS)“. [Online] (Zugriff
- Ruedin, Didier und Gianni D'Amato (forthcoming). „Politicisation of Immigration in Switzerland: The Importance of Direct Democracy“, in Van der Brug, Wouter et al. (Hg.), The Politicisation of Immigration. Abingdon: Routledge.
- Ruedin, Didier und Sarah Meyer (2014). „Politicization from below? The deportation issue in public discourse in Austria, Switzerland, and Germany.“ Social Science Research Network.

- Sanchez-Mazas, Margarita et al. (2011). La construction de l'invisibilité: suppression de l'aide sociale dans le domaine de l'asile. Genève: IES éditions.
- Schön-Bühlmann, Jacqueline (2011). Freiwilligenarbeit in der Schweiz 2010. Neuchâtel: BFS.
- Wichmann, N., M. Hermann und G. D'Amato (2011). Les marges de manœuvre au sein du fédéralisme : la politique de migration dans les cantons. Berne-Wabern: Commission fédérale pour les questions de migrations - CFM.
- Wilson, John (2000). „Volunteering.“ Annual review of sociology: 215-240.
- Zimmer, Annette (2012). „Die verschiedenen Dimensionen der Zivilgesellschaft“. [Online] <<http://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verhaeltnisse-eine-sozialkunde/138713/dimensionen>> (Zugriff am 2014)