

Panel: European migration policy and the protection of fundamental human rights

Simon Röthlisberger
6 July 2010

Meine persönlichen Erfahrungen mit der Festung Europa: Als Ethnologe habe ich Feldforschung bei Sans-Papiers in der Schweiz gemacht. Also bei Migrantinnen und Migranten, die ohne rechtlichen Aufenthaltsstatus in der Schweiz leben. Diese Gespräche haben mich immer wieder sehr beeindruckt. So sagte ein Sans-Papiers: „Zitat Sans-Papiers“ In der Schweiz leben schätzungsweise 100'000 Sans-Papiers.

Meine Arbeit im SEK: Ich bin zuständig für das Migrationsdossier im SEK. Dies umfasst einerseits Stellungnahmen zur Migrationsgesetzgebung in der Schweiz, andererseits Grundlagenarbeit. Hinzu kommt Networking und Beziehungsarbeit mit den Mitgliedkirchen des SEK und mit Akteuren im Migrationsbereich.

Die verschiedenen Diskursebenen bei der Festung Europas: Wenn von der Festung Europa die Rede ist, dann kommen Bilder auf von irregulären MigrantInnen, die in kleinen Booten weite Distanzen auf dem Mittelmeer oder dem Atlantik zurücklegen. Sie riskieren dabei ihr Leben. Gemäss PICUM starben im Jahr XX MigrantInnen. Siehe Bild mit Schlauchboot. Weiter denkt man an die EU-Grenzschutzagentur FRONTEX, die die Schengen-Aussengrenzen überwacht. Auch die Schweiz unterstützt als Mitunterzeichnerin des Abkommens von Schengen die Grenzschutzagentur finanziell. An der Festung Europa wird jedoch nicht nur gegen aussen gearbeitet, sondern auch innen. Deshalb ist eine Analyse, welche Diskurse und Handlungsfelder zur realen Abgrenzung beitragen, essenziell. Ich stelle deshalb folgende Themenbereiche zur *Festung Europa und Grundrechte aus einer schweizerischen Perspektive* vor. Der rote Faden, der sich durch die verschiedenen Themen, die ich streife hindurch zieht, ist der Abwehrgedanke.

Festung Europa und Religion:

Die Abstimmung über die Volksinitiative „gegen den Bau von Minaretten“ hat es auf den Punkt gebracht: Es gibt eine deutliche und pauschale Abwehrhaltung gegen den Islam. Im November 2009 wurde die Minarettinitiative mit 57.5% Ja-Stimmen angenommen. Die Volksinitiative schreibt den Bau von Minaretten in der Bundesverfassung fest. Der Diskurs über das angeblich christliche Abendland gegen die Muslimische Welt war im Abstimmungskampf zentral. Eine Instrumentalisierung der Kategorie Religion durch die politische Rechte ist augenfällig.

Verletzt wird ist das Recht auf Religionsfreiheit. Und da muss unterschieden werden zwischen innerer Freiheit zu glauben und äusserer Freiheit, den Glauben auch gegen aussen, z.B. mit Sakralbauten zu zeigen.

Der Diskurs um die Initiative war einerseits stark auf einer symbolischen Ebene zu verorten, denn die Zahl von Minaretten in der Schweiz ist mit derzeit Minaretten äusserst bescheiden. Einige wenige Bauvorhaben sind hängig. Und gegen die im Abstimmungskampf immer wieder

hervorgehobene angebliche schleichende Islamisierung der Schweiz oder der Unterdrückung der Frau sowie der angeblich schlechten Integration von Moslems, kann die Initiative nichts auswirken. Bei der Minarettinitiative handelt es sich also um eine Stellvertreterdiskussionen.

Reformierte kirchliche Kreise, die sich zwar gegen die Volksinitiative ausgesprochen, aber sind während dem Abstimmungskampf mit Stellungnahmen gegen Christenverfolgung in islamischen Ländern an die Öffentlichkeit gelangt. Wie jetzt auch aus der Abstimmungsanalyse bekannt ist, war gerade das Argument der verfolgten Christen in muslimisch geprägten Ländern ein zentrales Argument für die Zustimmung zur Minarettinitiative.

Eine Rückkehr und Intensivierung des Diskurses über Religion findet aber auch bei den Betroffenen statt. Kulturvereine benennen sich um in Muslimische Vereine. Menschen islamischer Religionszugehörigkeit aus dem ehemaligen Jugoslawien sind nun nicht mehr die „Jugos“ oder Balkanraser, sondern auf ihre Religionszugehörigkeit reduziert zu Muslims. Der Grossteil der Muslime in der Schweiz ist aus dem ehemaligen Jugoslawien. Mit dem Anti-Islamdiskurs hat ein neuer Ausschlussmechanismus eingesetzt.

Zudem ist die These naheliegend, dass durch die Anti-Minarettdebatte auch eine Radikalisierung von Moslems stattfindet und sich die Bedeutung der Zugehörigkeit zum Islam gewandelt hat: Nicht praktizierende Moslems werden in ihrer Identität auf ihre Religionszugehörigkeit reduziert und fühlen sich durch die Anti-Minarettdebatte in die Ecke gedrängt. Sie fühlen sich mehr als Moslem als früher. Dem Islam wurde aber auch die Möglichkeit gegeben, als Protestbewegung gegen die Mehrheitsgesellschaft in Erscheinung zu treten: Eine Protestbewegung, die auch gerade für junge SchweizerInnen attraktiv ist. Prominentes Beispiel dafür ist der Präsident des Islamischen Zentralrates Schweiz, der ein gebürtiger Schweizer und Konvertit ist. Bemerkenswert dabei ist, dass die Kategorien Ausländer-Schweizer in Frage gestellt werden und der radikale Islam nicht mehr dem Fremden und Eingewanderten zugeschrieben werden kann.

Im Kielwasser des Abstimmungserfolgs der Minarettinitiative wurde gleich die Forderung nach einem Burkaverbots in der Schweiz lanciert.ⁱ Dabei handelt es sich ebenfalls um eine symbolische Debatte, weil BurkaträgerInnen in der Schweiz selten anzutreffen sind und weil die Tatsache, dass eine Frau eine Burka trägt, nicht zwingend auf eine Unterdrückung der Frau schliessen lässt. An der Kleidung lässt sich Diskriminierung demnach nicht ablesen. Explizite Verbote einzelner Straftaten und Nennungen bestimmter Gruppen führen zu einer systemwidrigen *Ethnisierung des Rechts*. Beispielsweise sind Diskriminierung und strafbare Handlungen (sexuelle Verstümmelung, Zwangsehe etc.) schon verboten. Explizite Verbote wirken deshalb vornehmlich symbolisch. Durch die Schaffung von Sondergesetzen für AusländerInnen und bestimmte Religionsgemeinschaften, wird exakt das geschaffen, was verhindert werden soll: nämlich die Bildung von Parallelstrukturen, die Sonder- und Ungleichbehandlungen zur Folge haben.ⁱⁱ

Festung Europa und Integration:

- Widerspruch Integration und Ausgrenzung
- Integration durch Identitätsbildung. Identitätsbildung wiederum geschieht durch Abgrenzung

Festung Europa und das Asylsystem:

Tatsache ist, dass in der Schweiz die Asylgesuchzahlen seit der Balkankrise deutlich abgenommen haben. Der im Verhältnis zum Durchschnitt der letzten Jahre moderate Anstieg der Gesuchszahlen auf rund 17'000 Gesuche pro Jahr diente jedoch als neues Argument dafür, eine erneute Asylgesetzrevision voranzutreiben (2009: 16'005 Asylgesuche). Dies verwundert, denn die letzte Asylgesetzrevision in der Schweiz liegt noch nicht lange zurück. So soll beispielsweise mit der jüngsten Asylgesetzrevision die Möglichkeit abgeschafft werden, ein Asylgesuch auf Schweizer Botschaften im Ausland zu stellen. Ebenfalls wird der Kreis der Nothilfebeziehenden – es wird also nur noch das Überlebenswichtigste an Unterstützung abgegeben – auf Asylsuchende, die ein Wiedererwägungsgesuch oder ein neues Gesuch stellen erweitert.

Die aktuelle Asylpolitik führt zu mehr prekären oder gar irregulären rechtlichen Aufenthaltsformen anstatt zu dauerhaften Lösungen. Beispiel dafür ist die Streichung der Sozialhilfe für ehemalige Asylsuchende: Alle Asylsuchenden mit einem Nichteintretensentscheid erhalten seit 2004 und alle abgewiesenen und zur Ausreise verpflichteten Asylsuchenden erhalten seit 2008 nur noch minimale Nothilfe und keine umfassendere Sozialhilfe mehr. Auch wenn es sich bei diesen Beispiel der Nothilfebeziehenden um nicht anerkannte Flüchtlinge handelt, so widerspricht dies dennoch dem Geiste der Genfer Flüchtlingskonvention, dauerhafte Lösungen für Menschen auf der Flucht zu finden.

Diese gesetzlichen Entwicklungen zeigen exemplarisch, dass die Asylpolitik nicht an dem Massstab revidiert wird, möglichst vielen schutzbedürftigen Menschen eine menschenwürdige Zukunft zu bieten, sondern mit der Absicht, die Missbrauchsbekämpfung zu intensivieren und die Gesuchszahlen möglichst tief zu halten.

Andererseits gibt es auch positive Entwicklungen, die durch die EU angestossen wurden: Als Schengenstaat ist die Schweiz beteiligt an der Weiterentwicklung des Abkommens von Schengen. So führt voraussichtlich die Implementierung der EU-Ausschaffungsrichtlinie zu realen Verbesserungen des Schweizer Asylrechts: die maximale Ausschaffungshaftdauer wird verkürzt, der Zugang zu Rechtsvertretung, resp. eine Chancenberatung soll eingeführt werden. Hilfswerke und Kirchen leiten daraus die Pflicht des Staates ab, die bestehenden Rechtsberatungsstellen finanziell zu unterstützen.

In der EU-Richtlinie werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, ein Monitoring der Zwangsausschaffungen einzurichten. Die Umsetzung dieser Richtlinie ist in der Schweiz noch offen. Eine neutrale Ausschaffungsüberwachung, so wie sie schon in an verschiedenen grossen Flughäfen in Deutschland von Kirchen und Hilfswerken vorbildlich eingerichtet wurden, wären sind dadurch nun auch in der Schweiz in Reichweite gerückt. Dennoch ist die kritische Frage berechtigt, ob die Zivilgesellschaft – falls sie sich in ein Monitoringsystem

einbinden lässt – zur Mittäterin wird. Erfahrungen aus Deutschland zeigen jedoch, dass schon nur durch die Anwesenheit eines neutralen Beobachters, Zwangsausschaffungen menschenwürdiger durchgeführt werden können. Der Tod eines Nigerianers bei einer versuchten Zwangsausschaffung in diesem Frühjahr zeigt jedenfalls die Notwendigkeit einer neutralen Überwachung auf.

Festung Europa und irreguläre Migration:

Grundsätzlich stelle ich fest, dass die Festung Europa und auch die Grenzen der Schweiz durchlässig sind. Sonst würden nicht so viele irreguläre MigrantInnen hier leben. Irreguläre MigrantInnen oder sogenannte Sans-Papiers reisen einerseits über die grüne Grenze ein. Hier spielen sich dann ebene auch die menschlichen Tragödien ab.

Zu Verletzungen der Menschenwürde kommt es andererseits auch, wenn Sans-Papiers einmal in der Schweiz sind. Besonders verletzte Gruppen sind Kinder und Frauen, aber auch Jugendliche. Sans-Papiers haben auch Rechte. Beispielsweise kann das Recht auf Volksschulbildung vielerorts effektiv wahrgenommen werden. Auch weiterführende (Mittel-) Schulen oder gar eine universitäre Ausbildung können absolviert werden. Ernsthafte Probleme stellen sich aber bei der Berufsbildung. Im Rahmen der Kampagne „Kein Kind ist illegal“ legten zivilgesellschaftliche Organisationen auf den Fokus auf Jugendliche, die nach der obligatorischen Schulzeit keine Möglichkeit auf eine Lehrstelle haben, weil sie ohne Aufenthaltsstatus leben. Diese Fokussierung auf eine bestimmte Gruppe ist sinnvoll, weil sich bei Kindern und Jugendlichen nicht die Schuldfrage stellt, weshalb sie hier sind.

Überraschend hat der Nationalrat in diesem Frühjahr einem parlamentarischen Vorstoss zugestimmt, mit dem die Ermöglichung von Berufslehren für Sans-Papiers-Jugendliche verlangt wird. Jedoch hat der Ständerat den gleichen Vorstoss als Zweitrat zurück in die vorberatende Kommission geschickt – und die Fragestellung umgekehrt, nämlich, weshalb einzelne Sans-Papiers überhaupt an einzelnen Universitäten studieren können. Dieses hin und her der Politik, diese Ambivalenz zeigt auf: Der Staat befindet sich in verschiedenen Dilemmas zwischen gegensätzlichen Rechtsbereichen. Eine Gewichtung der Rechtsbereiche ist einerseits Aufgabe der Politik. Dieser Betrachtungsweise entgegen stehen grund- und menschenrechtliche Verpflichtungen. So beispielsweise der in der Schweizer Bundesverfassung festgehaltene Anspruch von Kindern und Jugendlichen auf besonderen Schutz und Förderung ihrer Entwicklung *versus* das Aufenthaltsrecht. Weitere Beispiele sind das Recht auf Nothilfe, das Krankenkassenobligatorium (vgl. Weisung Bundesamt für Sozialversicherungen) und das Arbeitsrechtⁱⁱⁱ.

Eine Brückenbauerfunktion können NGOs übernehmen, um diese Widersprüche im staatlichen Handeln zu überbrücken. Grund- und menschenrechtlichen Überlegungen können dabei die Leitplanken für solches NGO-Handeln sein – nicht aber die politische Forderung, ein möglichst kohärentes staatliches Handeln zu erreichen.

Für die Sans-Papiers selbst ist der einzige widerspruchsfreie legale Ort das Ausschaffungsgefängnis – in Anlehnung an Michel Foucault, der feststellte: „Die Gefängnisstrafe war immer schon eine ‚legale Haft‘ mit dem Zweck der Besserung, bzw. ein

Unternehmen zur Veränderung von Individuen, das durch die Freiheitsberaubung legalisiert wird.“^{iv}

Was bedeutet die Festungspolitik für zivilgesellschaftliche Intuitionen?

Inwiefern können NGOs überhaupt diese theoretisch zugeteilte Funktion als „Brückenbauer“ zur Überbrückung der widersprüchlichen Rechtsbereiche wahrnehmen?

NGOs können diese Funktion lediglich bedingt wahrnehmen, wenn sie ausschliesslich von staatlichen Leistungsverträgen abhängig sind. Mit politischem Kurswechsel kann auch der Auftrag gestrichen werden. Leistungsverträge für sind bestenfalls weit gefasst – oder aber die Zielgruppen sind eng definiert und schliessen z.B. nur eine bestimmte Ausländerkategorie mit bestimmten Aufenthaltsstatus ein. NGOs agieren in solchen Abhängigkeitsverhältnissen wie parastaatliche oder ausgelagerte Betriebe, die kostengünstige vom Staat bestellt Dienstleistungen erbringen. Für NGOs sind solche Leistungsaufträge also zweischneidig: Einerseits können sie existenzsichernd, andererseits ist das Innovationspotenzial auf gesellschaftliche Entwicklungen einzugehen und z.B. Dienstleistungen für Sans-Papiers anzubieten eingeschränkt. Zudem agieren NGOs, auch wenn sie nach humanitären und menschenrechtlichen Grundsätzen handeln, z.B. Beratungsangebote für Sans-Papiers bereitstellen, in einem rechtlichen Graubereich.

NGOs können aber auch den Stachel im Fleisch des Staates sein, in dem sie Projekterfahrungen aus ihrer Praxis aufarbeiten und der Öffentlichkeit zugänglich machen. Durch anwaltschaftliches Auftreten und mutige Unterstützungsprojekte machen sie auf Lebensrealitäten aufmerksam und übernehmen damit eine Bindegliedfunktion zur übrigen Gesellschaft.^v

Weitere Bemerkungen und Fazit:

Grundrechte werden in all diesen Bereichen verletzt. Nicht nur ausländische Staatsangehörige und irreguläre Einwanderer werden im Inland und an der Grenze abgewehrt, sondern auch Religionen.

Aber werden in Europa und der Schweiz deshalb die Grundrechte mit den Füßen getreten und die Genfer Flüchtlingskonvention nicht eingehalten? Es gibt auch den humanitären Diskurs. Anstrengungen der EU-Kommission zu einem EU-Resettlementprogramm sind positive Schritte. In der Schweiz hat zwar die zuständige Bundesrätin eine Wiederaufnahme einer Resettlementpolitik abgelehnt, nachdem drei verschiedene Arbeitsgruppen und zwei ausserparlamentarische Kommissionen sich mit den Möglichkeiten für eine Wiederaufnahme einer Resettlementpolitik der Schweiz befasst haben. Dennoch ist das Thema in der Bundesverwaltung angekommen. Beim Thema Resettlement ist mehr Lobbyarbeit und Druck von unten notwendig.

Damit sich etwas ändert, muss Öffentlichkeit hergestellt werden. Öffentlichkeit, die z.B. bei der Sans-Papier-Bewegung eine erfolgreiche Strategie war. Durch die Sichtbarkeit der Besetzungen von Kirchen wurde in der Schweiz vor rund neun Jahren das Thema irreguläre Migration ins öffentliche Bewusstsein katapultiert. Die besetzten Kirchen wurden nach kurzer Zeit wieder geräumt. Die betroffenen Sans-Papiers tauchten unter. Was weiterwirkte, war das Bewusstsein in vielen NGOs aber auch in staatlichen Institutionen, dass Sans-Papiers sehr oft

in menschenunwürdigen Verhältnissen leben und dass jenseits der Schuldfrage, weshalb sie in diese Situation gekommen sind, eine humanitäre Lösung gefunden werden muss. Derzeit hat sich der Diskurs in der Schweiz rund um Sans-Papiers wieder verhärtet. Sogenannte Härtefallregelungen gibt es zwar, aber sie werden im Verhältnis zu den anwesenden Sans-Papiers restriktiv angewendet. Die Regularisierungspraxis ist von Kanton zu Kanton unterschiedlich.

Die Besetzung der Kleinen Schanze in Bern durch Sans-Papiers bringt dem Thema wieder mehr Öffentlichkeit. Bild der Besetzung. Für die Medien gibt es ein konkretes Geschehen, um über das Thema Sans-Papiers zu berichten. Dies wiederum erhöht das Problembewusstsein: nicht nur bei der interessierten Öffentlichkeit, sondern auch bei Politikern, Behörden und bei Hilfswerken. Der Boden für reale Veränderungen wird damit vorbereitet.

Der heutige Tag der Konferenz steht unter der Metapher „Festung Europa“? Eine Festung bedeutet nicht nur Abwehr gegen aussen, sie bietet auch Schutz im Innern bei einer gleichzeitigen Eingrenzung des Lebensraums. Die Festung ist ein militärischer Begriff. Mir stellt sich die Frage, ob man sich auf diesen Abgrenzungs- und Abwehrdiskurs überhaupt einlassen soll. Oder ob nicht vielmehr eine positiv besetzte Metapher gefunden werden muss, um Kampagnen im Migrations- und Asylbereich erfolgreich zu machen. Inhaltlich müsste der noch zu findende Metapher die Botschaft vermitteln: Europa und die Schweiz sind integrativ. Sie sind Orte der Menschenrechte.

ⁱ Stellungnahme von Amnesty International zur Debatte über ein Burkaverbot in der Schweiz
www.amnesty.ch/de/themen/frauenrechte/dok/2010/burkaverbot-in-der-schweiz

Oder Dokumentation von Humanrights.ch
www.humanrights.ch/home/de/Schweiz/Inneres/Gruppen/Religioese/idcatart_6483-content.html; 30.7.2010

ⁱⁱ Vgl. dazu auch Wicker, 2009; In: Leerstellen in der Migrationspolitik

ⁱⁱⁱ Müller, Jürg Paul (2006), Menschenwürde und Grundrechte für alle. In: Unsichtbar-unverzichtbar. Sans-Papiers in der Schweiz. Departement Migration, Schweizerisches Rotes Kreuz SRK. S. 64-65.

^{iv} Foucault, Michel (1976/1975), Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses. S. 297-298.

^v Röthlisberger, Simon (2006), Sans-Papiers in der Schweiz: Begriffe, Prozesse, Akteure. In: Unsichtbar-unverzichtbar. Sans-Papiers in der Schweiz. Departement Migration, Schweizerisches Rotes Kreuz SRK. S. 45f.