

AUSSCHAFFUNGSINITIATIVE

Unbehagen im Kleinstaat

Die Ausschaffungsinitiative löst kein einziges Problem. Trotzdem hat sie gute Chancen. Was lief da schief?

VON Oliver Diggelmann | 21. Oktober 2010 - 08:00 Uhr

Die Ausschaffungsinitiative löst kaum ein Problem – schafft aber viele neue. Wichtig ist zunächst: Das geltende Recht lässt konsequentes Vorgehen gegen Ausländerkriminalität durchaus zu. Allerdings in Grenzen. Nicht immer, wenn »das Maß voll« ist, kann ausgeschafft werden, wie es die Initiative wünscht. Doch Recht und Praxis wurden in letzter Zeit verschärft, etwa bei den »Rasern« oder in Fällen von Drogenhandel. Wenn sich heute beispielsweise ein Mann aus dem Balkan mit einem Kollegen ein Autorennen liefert und er danach wegen eines Unfalls zu zwei Jahren Gefängnis verurteilt wird, droht der Verlust des Aufenthaltsrechts – selbst wenn er hier aufgewachsen ist.

Die Initiative will weitergehen. Sie verlangt einen Automatismus: Wenn eines der im Initiativtext genannten Verbrechen oder Vergehen begangen wird – die sogenannte Anlasstat –, greift zwingend die Sanktion; und zwar auch bei bestimmten eher geringfügigen Rechtsverstößen. Wenn jemand in eher bescheidenem Umfang unrechtmäßig Sozialleistungen bezieht, müsste er nach dem Initiativtext ebenfalls das Land verlassen. Die Umstände wären unwichtig. Der Staat soll – das ist der Sinn – nicht umsichtig und angemessen handeln, sondern exemplarisch. Ohne Rücksichtnahme.

Nehmen wir beispielsweise einen geistig etwas zurückgebliebenen Algerier, dessen Eltern als Flüchtlinge in die Schweiz kamen und der hier aufwuchs. Er erschleicht Sozialleistungen, kennt aber weder Algerien, noch hat er dort Integrationschancen, weil er kein Arabisch spricht. Der Automatismus träfe auch ihn. Der Staat müsste hier von einem Grundsatz abweichen, der sehr wichtig ist für unser Vertrauen in ihn: der Verpflichtung auf Kontextsensibilität seines Handelns.

Weiterer Flurschaden käme hinzu. Es gibt »Heimatstaaten«, die foltern. Weiß die Schweiz bei einer Person konkret von einer solchen Gefahr, würde sie sie im Fall einer »Anlasstat« – auch nach Annahme der Initiative – nicht ausschaffen. Denn durch Verträge und Völkergewohnheitsrecht ist sie zur Einhaltung menschenrechtlicher Minimalstandards verpflichtet. Dennoch wäre ein Automatismus in der Verfassung problematisch. Ein zivilisierter Staat sollte nichts in seine Verfassung schreiben, was – konsequent angewendet – Komplizenschaft mit verbrecherischen Staaten bedeuten könnte.

Vielleicht hilft hier am Ende ein Versehen der Initianten weiter. Sie ließen – wohl unbeabsichtigt – ein Schlupfloch offen. Im Text ihrer Verfassungsbestimmung ist nur von »Ausweisung« die Rede, nicht von »Ausschaffung«. Nur letztere bedeutet aber – rechtstechnisch betrachtet – »zwangsweise« Entfernung. Man könnte den Initiativtext also

»restriktiv« auslegen, wie Rechtswissenschaftler vorschlagen, und so dem Dilemma mit juristischen Mitteln entkommen. Vertrauen schafft dies nicht.

Die Initiative wäre in einem weiteren Punkt nicht umsetzbar. Das Freizügigkeitsabkommen mit der EU erlaubt es nur beschränkt, die Aufenthaltsrechte von EU-Migranten zu begrenzen: Es braucht dazu eine »Gefährdung der öffentlichen Ordnung«. Das ist eine hohe Hürde: Sie wird nicht bei kleinen Drogendelikten oder unrechtmäßigem Bezug von Sozialleistungen überschritten.

Die Initiative ist aus verfassungs- und menschenrechtlicher Sicht vor allem eines: Randal. Das Parlament hat deshalb reagiert. Es schuf einen Gegenentwurf, der das Verschärfungsanliegen aufnimmt, aber auch den Einwänden Rechnung trägt. Dennoch kann die Initiative ernsthaft auf Zustimmung hoffen. Warum droht der als Common-Sense-Land bekannten Schweiz eine erneute Selbstschädigung mittels Volksrechten nur knapp ein Jahr nach der Minarettinitiative?

Immerhin scheint der Resonanzboden der Initiative deutlich über die rechtsnationale Klientel hinauszureichen. Sie findet auch bei vielen Gehör, die sich als gemäßigt empfinden. Und: Schon mit der Minarettinitiative nahm die Schweiz eine Initiative an, die keine Probleme löste und symbolisch auf bestimmte Migrantengruppen zielte. Zwar wurden seit dem frühen 20. Jahrhundert immer wieder Initiativen lanciert, die migrationspolitische Verschärfungen forderten. Die Minarettinitiative aber war die erste, die angenommen wurde. Dazu kommt, dass die Kriminalität von Ausländern mittlerweile bis weit ins linke Spektrum als Herausforderung erkannt ist. Der Handlungsbedarf wird kaum noch bestritten.

Das Grundproblem dürfte die Wahrnehmung der migrationspolitischen Gesamtsituation sein. Ein Bündel von Problemen scheint sich hier diffus zu einem Bild zu fügen: Eindrücke der »Bedrohung von unten« – durch bescheiden ausgebildete, teils integrationsresistente Ausländer – verbinden sich mit Gefühlen der »Bedrohung von oben«, primär durch hoch motivierte Freizügigkeitsmigranten. Daraus scheint ein Unbehagen zu erwachsen – und wohl Zorn.

Bei der Unterschichtenimmigration trifft ausgesprochen Heterogenes zusammen. Erstens die langfristigen Folgen der »Gastarbeiter«-Politik der Nachkriegszeit, welche das Integrationsproblem negierte – weil man viel zu lange an die freiwillige Rückkehr glaubte. Zweitens: das verbreitete Gefühl, dass die Institution des Asyls nicht vereinbar ist mit enormen Neubewerberzahlen. Sie bewegten sich in den vergangenen Jahrzehnten jeweils zwischen 10.000 und 40.000 im Spitzenjahr 1991. Damit entstand eine Art «zweite legale Immigrationspforte». Drittens beunruhigt wohl auch das eher geisterhafte, von den Medien beschriebene Phänomen der *sans papiers* – also von Migranten ohne Aufenthaltsberechtigung.

Es wäre wohl zu einfach, das Unbehagen nur mit der Sorge des Einzelnen um sein »eigenes Gärtchen« zu erklären, mit Verlustangst; oder nur mit Abwehrhaltungen infolge von Vorurteilen. Bei vielen Menschen dürfte eine ernsthafte Sorge um das Gemeinsame hineinspielen – auch um das Schweizerische. Jedes Gemeinwesen lebt von der Loyalität der Bevölkerung zu den Institutionen, also von Rechtstreue, von Sorgfalt im Umgang mit der Demokratie oder von der Bereitschaft, Steuern zu zahlen und gesellschaftliche Projekte wie den Sozialstaat mitzutragen. Diese Loyalität ist nicht selbstverständlich. Sie ist eine zivilisatorische Leistung, die immer wieder neu erbracht werden muss.

Und diese Loyalität hängt von diversen Voraussetzungen ab. Ein leistungsfähiges staatliches Bildungssystem spielt eine Schlüsselrolle. Es vermittelt den Wert der Loyalität und betreibt – indem es Lebensperspektiven schafft – zugleich Verfallsprävention. Andere Faktoren wären etwa das Gefühl von Sicherheit oder der Eindruck, von der Verwaltung Ernst genommen zu werden.

Modernen Einwanderungsgesellschaften stellen sich hier gewaltige Aufgaben: Der Wert der Loyalität gegenüber Institutionen muss auch jenen vermittelt werden, denen Identifikation mit dem Staat fremd ist; jenen, die mit Gewalt auf den Straßen und dem Pausenplatz aufgewachsen sind. Dieser Vermittlungsprozess kann scheitern. Wenn Eltern schulpflichtiger Kinder den Wohnort wechseln, weil der größte Teil einer Schulklasse kaum Deutsch spricht, so ist dies nicht nur ein Beispiel gescheiterter Integration: sondern es brechen auch Voraussetzungen für die Schaffung von Loyalität gegenüber Institutionen weg – von Bürgersinn.

Die Ausschaffungsinitiative hat indirekt auch mit diesem Problem zu tun. Wer sie ablehnt, sollte sich dennoch der Frage stellen, welche Folgen Immigration für die Vermittlung des Wertes intakter Institutionen hat – und wie diese Probleme gelöst werden können. Sonst kümmern sich andere um den »Verfall des Schweizerischen«, auf ihre Weise. Sie tun dies bereits.

Das rechtsnationale Spektrum hat die Immigrationsfrage und die Sorge um das Gemeinsame fast monopolisiert. Sie stellt die Fragen – und treibt Liberalismus und Sozialdemokratie vor sich her: Immigration oder Schweizerisches? Härte oder mehr Kriminalität? Die Fragen sind falsch gestellt, aber suggestiv. Und sie bilden offenbar in breiten Kreisen die gängige Interpretationsschablone.

Die Rechtsnationalen konnten bei der Usurpation dieser staatspolitischen Schlüsselzone von verschiedenen Faktoren profitieren. Hilfreich war das Glaubwürdigkeitsproblem von Linken und Liberalen in Sachen Ausländerkriminalität – diese wurde jahrelang banalisiert. In Erinnerung ist vielen auch, wie die zu erwartende Einwanderung durch die Freizügigkeit erst kleingeredet wurde. Dann aber traf diese neue Einwanderung viele unvorbereitet, und sie wird heute vor allem mit knappem Wohnraum in Verbindung gebracht, nicht mit einem Wachstumsschub. Die Ausschaffungsinitiative nutzt die beschädigte Glaubwürdigkeit

geschickt. Die implizite Botschaft des Ausschaffungsautomatismus lautet: Den Eliten ist nicht zu trauen, Spielraum muss daher verhindert werden.

Aber die Schweiz ist – wie jedes hoch industrialisierte Land – auf Immigration angewiesen. Seit 1888 sind jeweils mehr Menschen ein- als ausgewandert, auch wenn diese Abhängigkeit in unserer Mentalität nie richtig angekommen ist. Wo Neue hinzukommen, dauerhaft, stellt sich immer die Frage nach der Vermittlung und Schaffung des Gemeinsamen. Es braucht einen gemeinsam geteilten Hintergrund: für Verständigung, für das Nebeneinander, für das Austragen von Konflikten. Was könnte dieses Gemeinsame sein? Vielleicht: Einigkeit darüber, dass politische Umsicht und Sorgfalt im Umgang mit den Institutionen ebenso ein schweizerischer Wert ist wie der selbstverständliche Schutz sprachlicher Minderheiten. Vielleicht auch Einigkeit, dass das Glorioseste der Geschichte der modernen Schweiz nach dem Sonderbundskrieg der Verzicht der Sieger auf Demütigung der Verlierer war. Vielleicht auch die Einigkeit, dass keine Rücksichtslosigkeit gegenüber den gemeinsamen Institutionen geduldet werden kann; ein Wert, der auch gegenüber Migrant*innen durchzusetzen ist. Und schließlich: Einigkeit darüber, dass die Schweiz und ihre Beziehungen nach außen optimal an die Bedingungen des 21. Jahrhunderts angepasst werden sollten – ohne trotzige Realitätsverweigerung.

Der Schweiz wäre zu wünschen, dass sich am Ringen um dieses Gemeinsame, um Werte und gemeinschaftsstiftende Traditionen nicht nur jene beteiligen, denen die komplizierte Wirklichkeit zu anstrengend ist. Dann wäre es vielleicht möglich, dass ein Projekt wie die Ausschaffungsinitiative bald einmal als unschweizerisch erschiene. Andernfalls drohen weiterhin falsche Fragen und ebenso falsche Antworten.

Oliver Diggelmann ist Professor für Völkerrecht, Öffentliches Recht und Staatsphilosophie an der Uni Zürich

COPYRIGHT: DIE ZEIT, 21.10.2010 Nr. 43

ADRESSE: <http://www.zeit.de/2010/43/CH-Ausschaffungsinitiative>