



Migrationssteuerung

«Wie weit sind wir bereit zu gehen, um Kontrolle durchzusetzen?»

Die Schlagzeilen über «chaotische Zustände» an den Schweizer Grenzen und «rekordhohe illegale Übertritte» häufen sich. Ist Migration ausser Kontrolle geraten? Die Migrationsexpertin Christin Achermann über Symbolpolitik, Spielräume und die Folgen von restriktiven Gesetzen.

INTERVIEW
PAOLA PITTON
FOTOS
MIRÓ MESSERLI
ILLUSTRATION
ANJA PIFFARETTI

Christin Achermann, ist Migration steuerbar?

Nicht vollständig, nein. Bei allen Versuchen, sie zu steuern, geht vergessen, dass es sich um Menschen handelt. Pakete kann man steuern: Man schliesst eine Strasse, und sie können nicht weitertransportiert werden. Menschen haben aber einen enormen Willen und eine Vorstellung dessen, was sie erreichen wollen. Das geht manchmal vergessen, wenn man glaubt, es reiche, hier an einem Gesetz zu schrauben, dort eine Massnahme zu verschärfen. Nicht alle, aber viele Flüchtlinge werden jeden möglichen Weg suchen, um ihr Ziel zu erreichen. Sie haben enorm viel investiert und sind bereit, alles aufs Spiel zu setzen. Auch ihr Leben.

Welcher Kontrollverlust wird moniert, wenn in den Medien von «Migration ausser Kontrolle» die Rede ist?

Hier zeigen sich vielfältige Ängste. Migration ist ein virulentes Thema, das tiefliegende ethische und moralische Überzeugungen anspricht. Die Aussage «Bedrohten Menschen muss man helfen» würden die meisten unterschreiben. Doch die Frage ist: Wen betrachtet man als bedroht? Da gehen die Meinungen auseinander und werden Befürchtungen sichtbar. Etwa jene, dass der souveräne Staat sein Kontrollmonopol, also sein Recht, zu bestimmen, wer sich auf seinem Territorium aufhalten darf, verliert und so Macht einbüsst. Andere sehen die Sozialwerke oder die kulturelle Identität gefährdet. Oft sind diese Ängste diffus formuliert, und gewisse politische Gruppierungen schlachten sie aus: Mit dem Thema Migration können sie sich profilieren.

Welche Kontrolle fordern diese Gruppierungen?

Ein typischer Versuch, Kontrolle zurückzubekommen, war die Masseneinwanderungsinitiative 2014. Wohlge- merkt eine Kontrolle, die die Schweiz bewusst abgegeben

hatte, als sie der Personenfreizügigkeit mit der EU zustimmte. In Bezug auf Flüchtlinge stehen Forderungen wie Grenzen systematisch kontrollieren oder schliessen, die Anzahl der Aufnahmen beschränken bis hin zum Infragestellen der Schengen-Dublin-Abkommen klar für eine Rückbesinnung auf den Nationalstaat, der alleine kontrolliert, ohne mit anderen Staaten zu kooperieren. Was paradox ist, da Migration in der Regel eine internationale Angelegenheit ist.

Nicht nur die Annahme der Masseneinwanderungsinitiative verdeutlicht: Ein gewichtiger Teil der Bevölkerung wünscht sich eine starke Kontrolle der Migration, gerade auch der Fluchtmigration.

Seit letztem Jahr zeigen sich nicht nur in der Schweiz verstärkt zwei gegenläufige Entwicklungen. Eine ist Angst und Wunsch nach Abschottung. Andererseits aber erlebt die Schweiz, aber auch Deutschland unglaubliche Solidaritätsbekundungen und eine Mobilisierung von Freiwilligen, die den Kontakt zu den Flüchtlingen suchen und helfen wollen.

Verglichen mit den vielen Flüchtlingen in Deutschland, Italien oder der Türkei: Wie gross ist die Herausforderung für die Schweiz?

Die Schweiz gehört zu den Ländern mit einem verhältnismässig hohen Anteil an Asylgesuchen und ist stark von Migration betroffen. Aber sie ist auch ein Land, in welchem das Thema stark politisiert wird und seit langem die Angst herumgeht, wir könnten «untergehen». Diese besteht parallel zur Offenheit gegenüber dem wirtschaftlichen Nutzen der Migration, wie etwa das Beispiel der Gastarbeiter zeigte. Die Diskussion darüber, ob der Staat die Kontrolle verloren hat und wir die Migration nicht mehr steuern können, kennen wir übrigens seit mehreren Jahr-

zehnten in unterschiedlicher Intensität. Neu ist seit letztem Jahr das Ausmass der irregulär nach Europa migrierenden Menschen, nicht die Tatsache an sich.

Migrationskontrolle nehmen die Kantone unterschiedlich strikte wahr. Dem Kanton Waadt warf der Bund kürzlich eine lasche Ausschaffungspraxis bei abgewiesenen Asylbewerbern vor. Der Kanton verwies auf eine «andere Sensibilität gegenüber Asylbewerbern», wie die «NZZ» schrieb. Wofür steht diese unterschiedliche Handhabung?

Der Kanton Waadt versucht, seinen Spielraum gemäss seinen Prioritäten zu nutzen. Er schafft nicht nur weniger aus, sondern versucht, die Situation auch anders zu regeln: Zusammen mit dem Kanton Genf reicht die Waadt rund 90 Prozent der Härtefallgesuche beim Staatssekretariat für Migration ein, um den Aufenthalt von illegal anwesenden Menschen zu regularisieren. Die Zivilgesellschaft in der Waadt ist traditionell stark zugunsten von Asylbewerbern organisiert, der Einsatz für abgewiesene Asylsuchende wird breit getragen von der Politik. An dieser Debatte wird die wissenschaftlich spannende, ethisch aber schwierige Frage sichtbar, ob das staatliche Kontrollinteresse oder Menschenrechte stärker zu gewichten sind. Für die einen haben die Menschen Priorität, andere argumentieren, wer den eigenen Staat nicht schütze, könne niemanden schützen, und darum sei eine gewisse Härte in Kauf zu nehmen. Der Kanton Waadt setzt die Grenzen in diesem Fall zugunsten einer humanitären Lösung. Die Behörden anderer Kantone sind bereit, im Interesse einer konsequenten Migrationskontrolle stärker in die Menschenrechte der Migrantinnen und Migranten einzugreifen. Und darum geht es letztendlich: Wie weit sind Behörden bereit zu gehen, um Kontrollen und die vorhandenen Gesetze durchzusetzen?

«Die Schweiz ist privilegiert, dass sie keine Schengen-Aussengrenze hat.»



Christin Achermann, 41, ist Professorin für Migration, Recht und Gesellschaft am «Maison d'analyse des processus sociaux (MAPS)» der Universität Neuenburg und Co-Direktorin des Zentrums für Migrationsrecht (ZFM). Im Rahmen des Nationalen Forschungsschwerpunktes «nccr-on the move» des Schweizerischen Nationalfonds leitet sie zurzeit ein Forschungsprojekt, das die ausschliessende Seite des aktuellen Schweizer Migrationsregimes untersucht. Christin Achermann lebt in Bern.

Wir müssten konsequent sein, sonst sei unsere Asylpolitik nicht glaubwürdig, argumentiert das Staatssekretariat für Migration. Wem gegenüber ist Glaubwürdigkeit wichtig?

Regeln strikte anzuwenden, ist wichtig, damit sich ein Staat und seine Institutionen gegenüber der eigenen Bevölkerung legitimieren können – hat also vor allem symbolischen Charakter. Ob solche Aussagen von aussen, insbesondere von den potenziellen Flüchtlingen wahrgenommen werden und eine abschreckende Wirkung haben, bezweifle ich.

Inwieweit funktioniert Migrationskontrolle in der Schweiz?

Sie funktioniert, aber nicht vollständig. Die Grenzen dichtzumachen und jeden zu kontrollieren, der hinein- oder hinausgeht, ist eine Illusion und nicht im Interesse der Schweiz. 750 000 Menschen überqueren täglich unsere Grenzen: Touristen, Grenzgängerinnen, Migrantinnen. Die Wahrnehmungen, ob die Kontrolle funktioniert, unterscheiden sich stark. Für viele ist sie misslungen, weil 2015 eine Million Menschen irregulär nach Europa kommen konnten und viele Tausend illegal in die Schweiz. Die andere Realität ist: Wir haben Visa-Regelungen und Einreisebestimmungen, an die sich sehr viele Migrantinnen und Migrantinnen halten. Sie reisen erst ein, wenn sie die Bewilligung erhalten, und warten jahrelang mit dem Familiennachzug, bis sie die Bedingungen erfüllen. Beides ist real, es kommt darauf an, worauf man das Augenmerk legt.

Ebenso real ist eine Folge von Kontrollen und Abschottung: unzählige tote Flüchtlinge.

Der Preis von Kontrolle mit Gesetzen oder Zäunen sind über 4000 tote Migrantinnen und Migrantinnen in den ersten sieben Monaten dieses Jahres. Nur sehen wir sie in der Schweiz nicht. Hätten wir in Chiasso, Basel oder Kreuzlingen Tote an der Grenze, würden wir vermutlich anders darauf reagieren. Die Schweiz ist privilegiert, dass sie keine Schengen-Aussengrenze hat.

Wie sieht das aktuelle Schweizer Migrationsregime aus?

Das offizielle Migrationsregime will Arbeitskräfte in erster Linie aus EU- und EFTA-Ländern; auf Drittstaaten greifen wir nur ausnahmsweise zurück. Doch was rechtlich vorgesehen und politisch gewollt ist, ist das eine. Daneben gibt es geschätzt 76 000 illegal hier lebende und meist arbeitende Menschen, Sans-Papiers, viele davon lateinamerikanische Hausangestellte. Offensichtlich sind ein Bedürfnis und ein Markt vorhanden für diese Arbeitskräfte, den jene nicht abdecken, die offiziell dafür vorgesehen wären: die Migrantinnen aus der EU. Die Sans-Papiers sind Ausdruck dessen, dass Kontrolle nicht vollständig funktioniert. Sie entgehen ihr.

Das ist aber nicht die fehlende Kontrolle, die für Schlagzeilen sorgt.

Nein, und das ist interessant. Bei knapp 40 000 Asylgesuchen 2015 entstand das Gefühl, die Schweiz würde gleich im Chaos versinken, von den fast doppelt so vielen Sans-Papiers im Land spricht kaum einer. Natürlich: Asylsuchende sind sichtbar, und sie verursachen Kosten für den Staat. Sans-Papiers sind unauffällig und wirtschaftlich nützlich. Die politische Seite, die moniert, es gehe nicht an, dass sich Menschen illegal bei uns aufhalten, ist nicht ehrlich. Wenn die Bekämpfung des illegalen Aufenthalts so wichtig wäre, könnte man die Sans-Papiers strenger kontrollieren. Man weiss inzwischen einiges darüber, wer diese Leute sind und in welchen Branchen sie arbeiten.

Migriert wird seit jeher. Gab es Zeiten ohne Kontrollen?

Im 16. und 17. Jahrhundert schränkten Herrscher die Bewegung der Menschen aufgrund sozialer Kriterien ein: Arme durften nicht in die Städte, qualifizierte Arbeitskräfte diese nicht verlassen. Das 19. Jahrhundert gilt als das Jahrhundert der Freizügigkeit in Europa, viele Staaten unterschrieben gegenseitige Niederlassungsverträge. Die Kontrolle jener, die man als Ausländer bezeichnet, kam nach der Entstehung der Nationalstaaten. In der Schweiz tauchte Anfang des 20. Jahrhunderts die Angst vor einer «Überfremdung» auf, und während des Ersten Weltkriegs begann der Bund, die Zuwanderung zu kontrollieren. Das 20. Jahrhundert gilt als das Jahrhundert der Migrationskontrolle.

Wer als Flüchtling willkommen ist, entschied die Schweiz stets willkürlich; hier hat sich nichts verändert.

Ich würde nicht von Willkür sprechen. Aber die Kriterien, wer als Flüchtling aufgenommen wird, stehen stets in einem bestimmten politischen, sozialen und wirtschaftlichen Kontext. Die Schweiz rühmt sich für ihre humanitäre Tradition, die auf die im 17. Jahrhundert aufgenommenen Hugenotten zurückgeht. Wer Anrecht auf Schutz hat, ist aber nicht abschliessend definiert: Wenig willkommen waren Juden im Zweiten Weltkrieg, gern gesehen Ungarnflüchtlinge nach 1956. Die Chilenen hingegen, die 1973 nach dem Militärputsch und nicht vor einem kommunistischen Regime flohen, wurden nur zurückhaltend aufgenommen. Heute spielen solche geopolitischen Hintergründe kaum mehr eine Rolle für die Asylgewährung.

Dafür haben wir die Möglichkeiten eingeschränkt, Asyl auf «einfacherem Weg» zu beantragen, wie das Beispiel des 2013 abgeschafften Botschaftsasyls zeigt. Seither können Menschen auf der Flucht nicht mehr auf einer Schweizer Vertretung im Ausland Asyl beantragen, sondern müssen zuerst schweizerisches Territorium erreichen.

Die Gesetze im Asyl- und Flüchtlingsbereich wurden in den letzten Jahren generell verschärft.

Die letzte Revision des Asylgesetzes, die im Juni dieses Jahres von der Stimmbewölkerung angenommen wurde, bedeutete nicht nur eine Verschärfung; das beschleunigte Asylverfahren oder die Rechtsvertretung, die den Asylsuchenden zuerkannt wird, können sich zugunsten der Asylsuchenden auswirken. Aber die Tendenz geht klar hin zur Einschränkung des Zugangs zum Asylsystem. Zudem versuchen die Schweiz wie auch andere Staaten, Menschen nur temporär aufzunehmen.

Hat die Zunahme der Flüchtlinge in den letzten zwei Jahren eine weitere Verschärfung bewirkt?

Die Zunahme der Gesuche erleichtert die Argumentation zugunsten von Beschränkungen, ist aber nur ein Aspekt, die Korrelation nicht direkt. Mitte der Nullerjahre dieses Jahrhunderts beispielsweise hatten wir mit 10 000 Asylgesuchen pro Jahr tiefe Zahlen. Dennoch nahm die Bevölkerung das neue Asylgesetz an, das einige Verschärfungen mit sich brachte. Einmal beschlossene Restriktionen baut man übrigens nicht wieder ab, wenn sich die Lage entspannt.

Was bringen gesetzliche Verschärfungen?

Auch hier ist ein Teil Symbolpolitik. Das sagte das Parlament offen etwa beim neuen Gesetzesartikel, der eritreische Militärdienstverweigerer und Deserteure nicht länger als Asylsuchende anerkennt. Die Wirkung aber bleibt aus, da diese Männer nie nur als Deserteure anerkannt wurden, sondern auch als Menschen, die in ihrem Herkunftsland verfolgt werden und deshalb nicht zurückgeschickt werden können. Aber die Legislative signalisiert: Wir machen etwas gegen die hohen Flüchtlingszahlen. Das sind Versuche, Kontrolle zu signalisieren und zu beruhigen.

Die Schweiz und ihre Nachbarländer sind in der Flüchtlingsfrage genauso abhängig voneinander wie von weiter entfernten Staaten. Was bringen Entscheidungen eines einzelnen Landes?

Versucht ein Land, allein etwas zu ändern, funktioniert dies dort vielleicht kurzfristig, doch bekommen andere Länder die Auswirkungen zu spüren. Die EU versucht zwar, zu koordinieren, hat aber bis heute keine einheitliche Politik. Hier steht die Souveränität der einzelnen Staaten gegenüber der Zuwanderung von Drittstaaten-angehörigen im Vordergrund.

Die EU-Grenzschutzagentur Frontex, an der sich auch die Schweiz mit Geld und Personal beteiligt, bekommt mehr Kompetenzen, Personal und Geld, um die EU-Aussengrenzen besser zu schützen. Ist auch dies vor allem Symbolpolitik?

Zum Teil, aber sie hat auch konkrete Auswirkungen. Frontex ist vor Ort und handelt: kontrolliert, schafft Menschen zurück oder rettet. Was bewirken neue Massnahmen? Restriktivere Kontrollen oder Zäune leiten die Migrationsströme um – kurzfristig. Denn deshalb fliehen oder migrieren nicht weniger Menschen, sie gehen temporär woanders hin, auf gefährlichere Routen, wo weniger kontrolliert wird. Das weiss man aus den USA seit rund 20 Jahren. Dort glaubte man, die Wüste zwischen Mexiko und Arizona sei eine unüberwindbare natürliche Grenze. Sie ist es nicht. Menschen zahlen Schleppern höhere Preise, mehr

«Wer hier Arbeit findet, sollte eine Bewilligung erhalten.»



Menschen sterben unterwegs, aber viele durchqueren die Wüste. Dasselbe gilt für Europa. Eine Folge davon ist, dass noch mehr in Grenzüberwachung und in Sicherheit investiert wird. Man beobachtet ein Hochschaukeln, von dem man nicht weiss, wohin es führen wird.

Warum denkt niemand längerfristig?

Politisches Denken ist oft kurzfristig und die Lösung der Flüchtlingsfrage so komplex, dass sich viele Politiker offensichtlich davor scheuen.

Was wären Ansätze zu einer Lösung?

Ein Teil der Antwort auf diese vielschichtige Frage könnte sein, wieder legale Zugangsmöglichkeiten für Angehörige von Drittstaaten zu schaffen. Solange niemand legal in die Schweiz einreisen kann, um ein Asylgesuch zu stellen – abgesehen von der seltenen Ausnahme eines humanitären Visums –, solange also diese Hürden bestehen, wird es Menschen geben, die es mit anderen Mitteln versuchen. Diese legalen Zugangsmöglichkeiten sollten nicht nur der Fluchtmigration zugutekommen, sondern auch den Menschen, die hierzulande illegal unqualifizierte Arbeit verrichten. Wer hier Arbeit findet, sollte meines Erachtens eine Bewilligung erhalten. Dies ändert jedoch nichts an einem wesentlichen Grund von Migration und Flucht: die unterschiedlichen Lebens- und Sicherheitsstandards zwischen den Ländern. ●