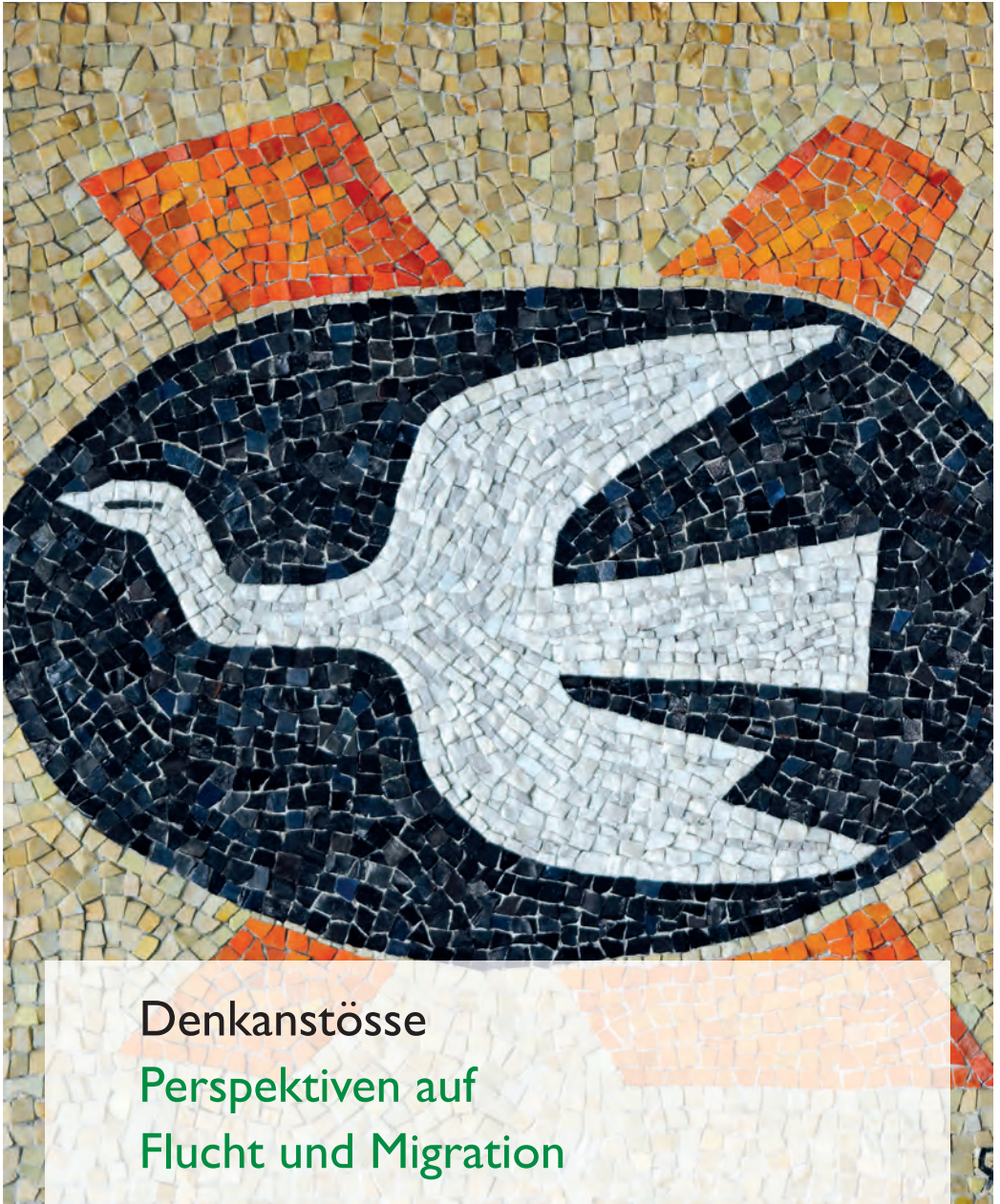




Universität St.Gallen



Denkanstösse
Perspektiven auf
Flucht und Migration

Denkanstöße

Perspektiven auf Flucht und Migration

Herausgegeben von der Taskforce Migration

Grusswort

Prof. Dr. Ulrike Landfester, Prorektorin der Universität St.Gallen

«Wir sind von den Ereignissen in Ungarn tief beeindruckt. Junge Menschen in unserem Alter haben durch ihre unerschrockene Haltung der freien Welt gezeigt, was die Freiheit bedeutet. Auch wir stehen ein für die Freiheit und die Werte echter Demokratie. Deshalb ist das Opfer der ungarischen Jugend auch für uns gebracht. Wir Studenten tun, was wir können: Wir spenden Blut und sammeln Geld.»

Mit diesen Worten rief der HSG-Student Max Lehner im Herbst 1956 seine Kommilitonen auf, sich mit jenen ungarischen Studierenden solidarisch zu zeigen, die nach der brutalen Niederschlagung des demokratischen Aufstandes aus ihrer Heimat flohen. Das Engagement der Studentenschaft wurde damals vom Rektorat und der Professorenschaft mitgetragen – und zahlreiche Flüchtlinge konnten ihre Ausbildung in St.Gallen erfolgreich abschliessen.

Ähnliches war zuvor für polnische Flüchtlinge ausgangs des Zweiten Weltkriegs geschehen; Hilfe erfuhren überdies tschechoslowakische Studierende nach dem Prager Frühling. Und heute, da so viele Menschen auf der Flucht sind wie niemals zuvor, stellt sich die Universität erneut der Frage, was sie zur Bewältigung der dadurch entstehenden Herausforderungen beitragen kann, um sowohl die entwurzelten Studie-

renden als auch die sie aufnehmende Gemeinschaft nachhaltig zu unterstützen.

Zu diesem Zweck hat das Rektorat 2015 als ersten Schritt eine Taskforce Migration ins Leben gerufen, die sich in Zusammenarbeit mit der Verwaltung mit Zulassungsfragen befasst und als erster Ansprechpartner für studieninteressierte Flüchtlinge fungiert. Darüber hinaus sieht es die Universität als ihre Aufgabe an, vorhandene Erkenntnisse aus der Migrationsforschung fruchtbar und für die breite Öffentlichkeit zugänglich zu machen, um Beiträge zu einer fakten- und wissensbasierten öffentlichen Diskussion zu leisten. Neben unserem Angebot im Öffentlichen Vorlesungsprogramm ist die vorliegende Sammlung an Denkanstössen ein erster Schritt, jene Fragen aufzufächern, die Wissenschaft, Politik und Gesellschaft gleichermaßen fordern. Denn wie die Ausführungen unserer Theologen belegen: Migrations- ist Menschheitsgeschichte, der wir uns nicht entziehen können, sondern offenen Auges stellen müssen.



Inhalt

Grusswort Ulrike Landfester	2
Vorwort Christoph Frei und Günter Müller-Stewens	4
Editorial Claudia Franziska Brühwiler	7
Flucht, Migration und die Schweiz	
Angst oder Mitgefühl? Peter Schorer	11
Aus Anlass der «Flüchtlingskrise»: Das völkerrechtliche Schutzgebot in der Praxis Oliver Diggelmann	18
Wirtschaftsethische Reflexionen zur gesellschaftlichen und unternehmerischen Verantwortung im Lichte aktueller Migrationsbewegungen Florian Wettstein, Milena Holzgang und Michael Heumann	24
Flucht, Migration und der Westen	
Flüchtlings- und Migrationskrise: Eine existenzielle Herausforderung für Europa Heinz Hauser	33
Von Dörfern, Städten und der europäischen Aussenpolitik Dirk Lehmkuhl	40
Personenfreizügigkeit und Brexit – Erfahrungen der Schweiz, die sich Grossbritannien zunutze machen kann Thomas Burri	48
Die US Latinos – ein transkulturelles Rollenmodell? Yvette Sánchez	69
«Das Fremde»: Notwendige Perspektivwechsel	
«Wir?» Florian Elliker	77
«Wir und Ihr»: Neurobiologische Erkenntnisse zum Umgang mit Fremden und unser Umgang mit Migration Martin Kolmar	84
Weder Objekt noch Opfer Kaspar Surber	94
Migrationsgeschichte – Menschheitsgeschichte	
Migration – ein Thema der Bibel Frank Jehle	101
Damit aus Fremden Freunde werden – Eine Real-Vision? Thomas Reschke	107
Die Leidensgemeinschaft von Etablierten und Migranten: Heimatverlust aus seelsorgerischer Perspektive Markus Anker	111

Vorwort

Prof. Christoph Frei, SEPS-HSG und Leiter der Taskforce Migration

Prof. Günter Müller-Stewens, IfB-HSG und Leiter der Taskforce Migration

Zu den erklärten Zielen der Taskforce Migration gehört der Dialog mit einer breiteren Öffentlichkeit. Durch Information, über die Interpretation vorwissenschaftlicher Einsichten und wissenschaftlicher Erkenntnisse wollen wir aus verschiedensten Perspektiven heraus Beiträge zur Meinungsbildung leisten, mithin auch zur Versachlichung der Diskussion. Dazu gehört immer auch die historische Verortung von Ereignissen, ihre Relativierung vor dem Hintergrund langer Geschichte. Schon im Frühjahrssemester 2016 konnten wir eine erste öffentliche Vorlesung an der HSG anbieten – einen Zyklus, der grossen Zuspruch fand.

Mit den hier versammelten Texten legen wir weitere Denkanstösse vor. Die Beiträge stammen von Dozierenden, im weiteren Sinne von Freunden unserer Universität. Das inhaltliche Spektrum wurde mit Bedacht weit geöffnet: nur keine *unité de pensée*, stattdessen ein buntes Kaleidoskop von Argumenten, ein Strauss von Perspektiven.

In historischer Sichtweise ist auch die Geschichte der Schweiz immer eine Geschichte von Einwanderung gewesen.

Migranten halfen Häuser, Strassen, Tunnel bauen; sie gründeten Unternehmen, die heute Tausende beschäftigen; sie behandeln uns im Spital; sie repräsentieren uns – unüberhörbar schon in den Namen – sportlich bei internationalen Wettkämpfen. Sie leisteten und leisten Beiträge an die Entwicklung dieses Landes, an seinen Wohlstand und an das, was es heute ist. Ohne stete Zuwanderung wäre die Schweiz ein anderer Ort.

Gleiches gilt für die HSG. Zu jedem Zeitpunkt beschäftigt auch sie eine Vielzahl ausländischer Fachkräfte, die ihr zu einer Reputation verhelfen, die sie sonst nicht hätte. Und ja, auch die HSG hat immer wieder Flüchtlinge aufgenommen: aus Polen im Zweiten Weltkrieg, aus Ungarn 1956, aus der Tschechoslowakei 1968. Ob in blosser Erfüllung moralischer Pflicht oder in der gelebten Tradition eines zivilgesellschaftlich getragenen Engagements – damals wie heute ist der soziale Körper dieser Universität entschlossen, «Fremden» zu helfen und ihren Lebensgeschichten nach Möglichkeit eine positive Wende zu geben.

Man wird einwenden, ein solches Bild werde gegenwärtigen Verhältnissen nicht mehr gerecht. Kommen Flüchtlinge heute nicht aus entfernten kulturellen Räumen – und überdies in Zahlen, die der wirtschaftlichen und sozialen Integration

recht eigentlich im Wege stehen? Tun wir gut daran, fremde Menschen aufzunehmen, wenn wir ihnen nicht auch Arbeit geben können? Wie viel muten wir anderen, wie viel uns selber zu? – Auch solche Fragen haben Tradition. Zu den Eigenheiten des Phänomens Migration gehört offenbar, dass jeder neue Zustrom spezifisch wahrgenommen wird – so auch heute. Tatsache ist, dass Migration in ihren Ursprüngen und Auswirkungen unberechenbar bleibt. Immer wieder entzieht sie sich dem wissenschaftlichen, auch dem politischen Zugriff: In Abwesenheit eines globalen Leviathans vermag keine Instanz, Flucht- und Arbeitsmigration effektiv zu kontrollieren. Präzise Prognosen sind Glückssache, beständige Unsicherheit demütigt einen Machbarkeitsglauben, den wir als Kinder der Aufklärung lange schon verinnerlicht hatten. Aber steht nicht Unsicherheit mit im Kern jeder gesellschaftlichen Entwicklung?

Unser Anliegen bleibt, in einer von Schwarz-Weiss-Bildern gekennzeichneten Diskussion den einen oder anderen Grauwert beizusteuern. Im Kontext einer Universität soll dies in einer nüchternen, wo möglich objektivierten Form geschehen, und jedenfalls getragen vom Respekt für die Meinungen anderer. Niemand hat die Wahrheit gepachtet. Gebunden, geprägt und beeinflusst, wie wir es in hohem Masse sind, tun wir gut daran, Offenheit zu

pflügen – und nicht nur das zu hören, was wir hören wollen.

Zuletzt ein Wort des Dankes. Am Anfang der hier nun vorliegenden Denkanstösse stand – ein Denkanstoss. Dr. Sebastian Bekemeier, der erste Koordinator der Taskforce Migration, regte die Publikation an und entwarf ein erstes Konzept. Dank gebührt ihm nicht nur für seine Initiative, sondern auch für die vorbildliche operationelle Leitung der Taskforce während der ersten Monate ihres Bestehens. Unser Dank geht sodann an Dr. Claudia Franziska Brühwiler, die das sprichwörtliche Heft im Frühling 2016 von Sebastian übernahm, die angedachten Beiträge Schritt für Schritt komplettierte und mit grosser Umsicht für die Publikation vorbereitete.



Editorial

Dr. Claudia Franziska Brühwiler, Taskforce Migration der HSG

«Ich weiss wohl, vor wem ich fliehen soll, aber nicht zu wem.»

Selten zuvor gab es so viele Gründe, sich der Worte des römischen Staatsmannes, Redners und Gelehrten Marcus Tullius Cicero (106–43 v. Chr.) zu bedienen: Laut dem UN Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) sind gegenwärtig mehr als 60 Millionen Menschen auf der Flucht, davon über die Hälfte aus Somalia, Afghanistan und Syrien.¹ Von jenen, die Zuflucht in Europa suchen und dabei die Fahrt übers Mittelmeer wagen, haben 2016 schon mehr ihr Leben verloren als im anhin opferreichsten Jahr davor, als 3'771 Personen umkamen.² Die Überfahrt ist damit zur gefährlichsten Fluchtroute der Welt geworden, riskanter als der Weg durch die Sahara oder die illegale Reise von Zentralamerika in die Vereinigten Staaten.³

Nachrichten und Geschichten von der lebensgefährlichen Überquerung hatten die Mitte Europas zuvor schon beschäftigt, doch das öffentliche Bewusstsein für deren Tragweite und der Drang, sich der Problematik anzunehmen, verstärkten sich erst 2015. Allein in Deutschland wurden in jenem Jahr über eine Million Asylsuchende registriert.⁴ Zu den Bildern von gekenterten Flüchtlingsbooten, überforderten Be-

hörden auf der italienischen Insel Lampedusa und Zeltlagern in der Türkei zeigten Nachrichtensendungen nun überlaufene deutsche Bahnhöfe, provisorische Notunterkünfte und eine zuversichtliche Kanzlerin. Auch in der Schweiz stieg die Anzahl Asylanträge, zwar nicht in derselben Grössenordnung, doch angesichts der Ereignisse im Nachbarland genug, um viele besorgt zu stimmen: Sorge um die Zukunft der eigenen Gesellschaft – aber auch Mitgefühl für die in Europa gestrandeten, für jene, welche die Reise noch auf sich nehmen wollen, für die Zurückgebliebenen.

Dieser Zwiespalt spiegelte sich in politischen Diskussionen und sogar in Bestsellerlisten, die hier mit *Unterwerfung* Michel Houellebecqs satirische Darstellung eines muslimisch regierten Frankreichs feierten, dort mit Jenny Erpenbecks *Gehen, ging, gegangen* hoffnungsfrohere Töne anstimmten, von der Möglichkeit einer Öffnung und eines Miteinanders. Im Wirrwarr der Meinungen und Stimmen offenbarte sich vor allem das öffentliche Bedürfnis nach Klärung und Orientierung, jenseits der Xenophobie-Bezichtigungen von Besorgten und Naivitätsvorwürfen an die Mitfühlenden.

Mit den vorliegenden Denkanstössen wollen wir diesem Bedürfnis entsprechen, wohlwissend, dass wir weder alle Fragen beantworten, noch alle Sorgen entkräften

können. Wir können indessen genau das tun, was der Titel verspricht: zum Denken anregen. Als Leserinnen und Leser sollen Sie nicht nur mehr über die Hintergründe der sogenannten Migrationskrise erfahren, die Ereignisse verorten und bewerten können, sondern diese auch aus neuen Blickwinkeln betrachten und die üblichen Denkmuster hinterfragen. Mit diesem Ziel teilen Angehörige der Universität St.Gallen und Gäste unserer Öffentlichen Vorlesungsreihen ihre Gedanken und Einsichten mit Ihnen, auch in der Hoffnung, der öffentlichen Diskussion neue Impulse zu geben. Die Beiträge sind zwischen Frühling und Spätherbst 2016 entstanden, sodass sich zum Zeitpunkt Ihrer Lektüre zahlenmässige Realitäten verändert haben mögen – die Grundfragen und -debatten bleiben indessen bestehen.

Im ersten Teil zu *Flucht, Migration und der Schweiz* nimmt Peter Schorer die jüngsten Entwicklungen der Asylzahlen zum Anlass, den Blick zurück zu wagen auf ähnliche Krisensituationen und deren Bewältigung durch die Schweizer Bevölkerung. An deren völkerrechtliche Verpflichtungen gemahnt der Beitrag von Oliver Diggelmann, der zugleich erklärt, wie das Recht Flüchtlinge schützt. Welche Verantwortung Gesellschaft und Wirtschaft darüber hinaus wahrnehmen sollten, diskutieren Florian Wettstein, Milena Holzgang und Michael Heumann aus ethischer Perspektive.

Über die Schweizer Grenzen hinaus geht der Blick im zweiten Teil, *Flucht, Migration und der Westen*. Im Fokus stehen dabei die Handlungsmöglichkeiten und Herausforderungen, die sich der Europäischen Union stellen. Sowohl der Volkswirt Heinz Hauser als auch der Politologe Dirk Lehmkuhl sehen in der gegenwärtigen Krise eine Belastungsprobe für das supranationale System. Dass aber Migration im europäischen Kontext jedoch oftmals weniger eine Frage der Aussen- denn der Unionspolitik ist, zeigt Thomas Burris europarechtlicher Beitrag auf. Im Zuge des Brexit verschiebt sich Europas Aussengrenze und aus der einstigen Binnenmigration wird ein Politikum. Hinter den Diskussionen zu Grenzen und Migrationsströmen steht letztlich immer auch die Frage nach der erfolgreichen Integration von Einwanderern. Wie diese aussehen kann, erläutert Yvette Sánchez am Beispiel der US-Latinos, die sich erfolgreich in der amerikanischen Gesellschaft bewähren, ohne ihre kulturellen Wurzeln völlig preiszugeben.

Wer über Lösungen nachdenken will, darf sich nicht scheuen, seine Denkkategorien zu hinterfragen und notfalls aufzugeben. Diese *Notwendigen Perspektivwechsel* regen im dritten Teil Florian Elliker, Martin Kolmar und Kaspar Surber an. «Wir» und «die Anderen» prägen unser Denken ebenso wie einfache Vorstellungen davon, wer «die» Migrant*innen sind, welche Attribute

ihnen zustehen, inwiefern sie «Opfer» oder «Täter» sind. Solche Muster aufzulösen ist nicht immer einfach, aber schärft den Blick fürs Wesentliche.

bpb.de/politik/innenpolitik/flucht/218788/zahlen-zu-asyl-in-deutschland#Registrierungen.

Schliesslich gilt es, das Bewusstsein wachzuhalten, dass *Menschheitsgeschichte* immer auch *Migrationsgeschichte* war und ist. Im vierten Teil verdeutlichen dies Frank Jehle, Thomas Reschke und Markus Anker mit Blick auf jenes Buch, das unsere Breitengrade und damit unser Denken am meisten geprägt hat: die Bibel.

Anmerkungen

- ¹ Die aktuellsten Zahlen finden sich auf der Webseite des UNHCR unter <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>.
- ² Hierzu berichtete das UNHCR auf seiner Webseite unter <http://www.unhcr.org/en-us/news/latest/2016/10/580f3e684/mediterranean-death-toll-soars-2016-deadliest-year.html>.
- ³ Dazu berichtet das Global Migration Data Analysis Centre (GMDAC) regelmässig in Kurzberichten, wovon der aktuellste unter folgender Adresse einsehbar ist: [ehttps://publications.iom.int/system/files/gmdac_data_briefing_series_issue4.pdf](https://publications.iom.int/system/files/gmdac_data_briefing_series_issue4.pdf).
- ⁴ Das deutsche Bundeszentrum für Politische Bildung trägt die aktuellsten Zahlen jeweils zusammen: <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/flucht/218788/zahlen-zu-asyl-in-deutschland#Registrierungen>.



Flucht, Migration und die Schweiz

Dr. Peter Schorer, ehemaliges Mitglied des Universitätsrats der HSG

Angst oder Mitgefühl?

Hintergrund

Bei den aktuellen Flüchtlingsfragen scheint die Empathie in weiten Teilen der Bevöl-

kerung der Angst gewichen zu sein. Dazu ein paar Überlegungen und eine Schlussfolgerung, die primär auf meiner eigenen Erfahrung beruhen. Als Ausgangspunkt einige Zahlen, die ich den Statistiken und grafischen Darstellungen des Bundesamtes für Statistik (BfS) in Neuenburg entnommen und jeweils gerundet habe:

Zahlen zu ständiger Wohnbevölkerung und Asylwesen in der Schweiz						
Jahre	Ständige Wohnbevölkerung ^a			Asylwesen ^b		
	Gesamt in Mio.	Mio. Ausländer	Ausländer in %	Pers. im Asylprozess	Neue Asylanträge	Aufgenommene Flüchtlinge
1956	5.1	0.42	8.3			14'000 aus Ungarn
1962	5.6	0.71	12.6			1'200 aus Tibet
1968	6.1	0.96	15.8			12'000 aus der Tschechoslowakei
1975-1983						8'200 aus Südostasien
1992-1999						83'000 aus Bosnien-Herzegowina und dem Kosovo
1999	7.2	1.41	19.6	105'000	48'000	
2010 ^c	7.9	1.77	22.4	36'000	16'000	
2000-2014 ^d				50'000	19'000	
2015	8.3	2.05	24.6	66'000 ^e	39'500	
30.06. 2016				67'000	14'300	

Zur Tabelle

^a ständige Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeitskategorie von 1950–2015 gemäss Informationsseiten des Bundes

^b Die Zahl der ungarischen Flüchtlinge

wurde einem Beitrag des Fernsehens SRF vom 11.09.2015 entnommen; die übrigen Zahlen zum Asylwesen bis 2014 stammen von Informationsseiten des Bundes.

- ^c Ab 2010 umfasst die ständige Wohnbevölkerung zusätzlich die Personen im Asylprozess, die sich insgesamt seit mindestens zwölf Monaten in der Schweiz aufhalten.
- ^d Pro Jahr im Durchschnitt der Jahre 2000–2014.
- ^e Die Zahlen zum Asylwesen 2015 und 2016 basieren auf dem Statistik-Portal statista.com.

Meine erste Erinnerung an Flüchtlinge in der Schweiz geht zurück auf den Herbst 1956. Als Kinder haben wir damals Ungarn-Fähnchen gezeichnet und sie an unseren Kleidern befestigt. Von Zuhause wussten wir, dass das kleine Ungarn sich gegen die Herrschaft der grossen kommunistischen Sowjetunion aufgelehnt hatte und der Aufstand von dieser nun mit Gewalt unterdrückt worden war. Bei unseren Nachbarn lebte bereits ein junger Flüchtling aus Ungarn, der uns in gebrochenem Deutsch über die Ereignisse berichtete.

Sechs Jahre später kamen Flüchtlinge aus dem fernen Tibet in die Schweiz. Zuerst Kinder, die vor allem im Pestalozzidorf Trogen Aufnahme fanden. Etwas später kamen Erwachsene und Familien. Auch sie stammten aus einem relativ kleinen und zudem gebirgigen Land und waren vor der Besetzung durch eine grosse kommunistische Macht geflohen.

Weitere sechs Jahre später wurde der sogenannte «Prager Frühling» von der Sowjetunion niedergewalzt. Zahlreiche Personen aus der Tschechoslowakei, die sich in der Schweiz im Urlaub befanden, entschieden sich, hier zu bleiben. Zudem flohen viele via Österreich in die Schweiz. Bei den Eltern meiner Verlobten fand ein geflüchteter Student Aufnahme, der an der HSG sein Studium abschliessen konnte. Von ihm vernahmen wir viel über die Ereignisse in Prag.

All diese Flüchtlinge wurden bei uns mit offenen Armen aufgenommen. Sie waren uns sympathisch und wir empfanden grosses Mitgefühl. Sie wurden aufgrund grosszügiger Auslegung des 1948 revidierten Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 (ANAG) grösstenteils kontingentsweise, ohne vorgängige individuelle Abklärungen und ohne Bedingungen kollektiv aufgenommen.¹ Dies obwohl streng genommen sicher nicht alle die Voraussetzungen für den Flüchtlingsstatus erfüllt hätten, da sie teilweise in ihrem Heimatstaat nicht nach völkerrechtlich anerkannten Kriterien bedroht oder verfolgt waren. Allein ihr Wunsch nach Freiheit und besseren Lebensumständen wurde von Behörden und Bevölkerung als Grund für die Flucht akzeptiert.² Heute reichen diese Gründe für die behördliche Gewährung des Asyls nicht aus.

Das Mitgefühl der 50er und 60er Jahre

A. Die Aktivdienst-Generation

Besonders ausgeprägt bei der Ungarnkrise³ aber in meiner Erinnerung auch bei den Ereignissen von 1962 und 1968 spielte eine Rolle, dass die eidgenössische Flüchtlingspolitik des zweiten Weltkriegs zunehmend kritisch hinterfragt wurde.⁴ Zudem erinnerten sich die meisten noch persönlich an das europäische Flüchtlingselend, das sie insbesondere am Ende des Krieges unmittelbar miterlebt hatten und es war ihnen bewusst, dass sie in der Schweiz den Krieg in sehr privilegierter Art überstanden hatten.

B. Der (gute) David gegen den (bösen) Goliath

Die meisten Schweizer standen in der Zeit des Kalten Kriegs klar auf der Seite der «freien Welt» und lehnten den kommunistischen Imperialismus ab. Entsprechend empfanden sie als Bürger eines kleinen Landes, das im Krieg seine Unabhängigkeit behauptet hatte, Sympathie für die «Kleinen» die sich gegen das übermächtige totalitäre System auflehnten und nach Freiheit im oben erwähnten Sinn strebten.

C. Weitere Faktoren

Die Konflikte in Ungarn und der Tschechoslowakei fanden praktisch vor unserer Haustüre statt, waren begrenzt und führten zu zahlenmässig abschätzbaren Flüchtlingsbewegungen. Zudem standen diese Menschen uns kulturell nahe und stamm-

ten grossteils aus bildungsnahen Bevölkerungskreisen, weshalb Kommunikation und Integration möglich erschienen.

All diese Faktoren überwogen bei der Tschechoslowakei-Krise offensichtlich auch die Tatsache, dass in der Schweiz der Anteil der Ausländer an der ständigen Wohnbevölkerung sich in den vorangegangenen Jahren von Ende 1956 bis Ende 1968 von 8.3% auf 15.8% fast verdoppelt hatte. In diesen zwölf Jahren hatte die Zahl der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung um 128% (im Durchschnitt pro Jahr um 45'100 Personen) zugenommen. Seither nahm der Ausländeranteil bei weitem nicht mehr so schnell zu: von Anfang 1969 bis Ende 2015 von 15.8% auf 24.6%. Die Zahl der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung stieg in diesen 47 Jahren um 112.5% (im Durchschnitt pro Jahr um 23'100 Personen).

Begünstigt wurde die Akzeptanz von Ausländern in der Schweiz in den Jahren vor 1970 auch durch das grosse Wirtschaftswachstum,⁵ dem dadurch bedingten Mangel an Arbeitskräften und den entsprechend tiefen Arbeitslosenzahlen.⁶ Die erwähnten Flüchtlingsbewegungen haben deshalb bei der Bevölkerung kaum Ängste vor «dem Fremden», vor Arbeitsplatzverlust, vor Dumpinglöhnen oder vor einer anderen Art wirtschaftlicher Konkurrenz hervorgerufen. Das ist heute anders: das

Thema «Angst» ist für gewisse Teile der Bevölkerung mit den aktuellen Migrationsbewegungen eng verbunden.

Angst heute

Insbesondere in meiner politischen Tätigkeit als Stadtrat, in welcher ich für Soziales und Sicherheit zuständig war, habe ich erfahren, dass «Angst» eine der stärksten Triebfedern für das Verhalten und Entscheiden der Menschen ist. Das Unvermögen, etwas zu begreifen und zu beurteilen sowie Dinge nicht nach dem eigenen Willen beeinflussen zu können, erzeugt Angst und als Folge häufig Aggression. Das habe ich eindrücklich erlebt bei der Unterbringung von Asylbewerbern aus verschiedenen Herkunftsländern, die wegen der vielen Neuankömmlinge aus Bosnien-Herzegowina in eine städtische Liegenschaft verlegt werden mussten. Noch zahlreicher und beeindruckender waren zwischen 1987 und 1993 die Begegnungen mit Bürgerinnen und Bürgern im Rahmen der Projekte zur Verbesserung des grossen, zu jener Zeit die politische Agenda dominierenden Drogenproblems. Auch in diesem Kontext war das Denken und Handeln wesentlicher Teile der Bevölkerung von Angst besetzt.

Damals habe ich gelernt, dass wir die Angst Dritter auch – und erst recht – dann ernst nehmen müssen, wenn wir selber sie nicht teilen.

In der heutigen Flüchtlingssituation gibt es viele Faktoren, welche geeignet sind, bei der Bevölkerung Angst auszulösen. Deutlich mehr als 1956, 1962, 1968 oder bei der Balkankrise von 1992 bis 1999:

- Das Migrations- bzw. Flüchtlingspotential in Richtung Europa und damit auch Richtung Schweiz ist unfassbar gross und wird in absehbarer Zeit wohl nicht kleiner werden. Auch ohne kriegerische Konflikte ist aus wirtschaftlichen Gründen vermehrt mit Migration zu rechnen.
- Die wirtschaftlichen Entwicklungsaussichten der Schweiz werden als nicht besonders gut beurteilt; die Arbeitsplatzsicherheit nimmt ab.⁷
- Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich mit den Flüchtlingen auch Terroristen bei uns einschleichen, welche Attentate wie jene in Frankreich, Belgien oder Deutschland vorbereiten könnten. Das Argument, dass sich erfahrungsgemäss kriminelle «Schläfer Zellen» auch ohne Flüchtlingsbewegungen etablieren können, stimmt zwar, wirkt aber kaum beruhigend.
- Die Flüchtlinge kommen von relativ weit her und entstammen in der Regel einer anderen, uns wenig bekannten Kultur, was – neben den Sprachbarrieren – Kommunikation und Integration erschwert.
- Die Traumata langer Kriege bringen Schwierigkeiten bei der Sozialisierung

vieler Flüchtlinge mit sich.

- Viele von uns kennen die eigene Kultur nur oberflächlich, weshalb diese ihnen keine vertraute, Sicherheit vermittelnde Basis bietet. Das trägt dazu bei, dass die fremde Kultur der Flüchtlinge erst recht als Bedrohung wahrgenommen wird.
- Der eigene Wohlstand (für viele mittlerweile eine Art «Ersatzkultur») ist stark gewachsen und mit ihm die entsprechende Verlustangst.

Wer unreflektierte Panik und Aggressionen vermeiden will, muss solche Ängste ernst nehmen und versuchen, konstruktive Wege zu ihrem Abbau zu suchen. Oft wird aus parteipolitischem Opportunismus aber auch das Gegenteil gemacht: Die Ursachen der Ängste werden betont und gepflegt, damit die verängstigten Menschen dort Anschluss suchen, wo sie sich unter ihresgleichen verstanden fühlen. Es werden nicht Lösungen des Problems, sondern die Wählerstimmen der Verängstigten gesucht. Das ist ein hausgemachter Faktor, der den ohnehin schwierigen lösungsorientierten Umgang mit der heutigen Migrationsproblematik, zusätzlich erschwert.

Beim Wort «lösungsorientiert» melden sich jene, die behaupten, die Flüchtlingsmigration könne gar nicht gelöst, sondern nur bekämpft, zurückgedrängt und physisch gestoppt werden. Damit bin ich nicht ein-

verstanden. Aus der Erfahrung, die ich bei der Mitarbeit an der Entwicklung einer neuen schweizerischen Drogenpolitik und den lokalen Umsetzungskonzepten gesammelt habe, bin ich überzeugt, dass jedes komplexe Problem Grundlage für umfassende interdisziplinäre Projekte bildet, die in aller Regel – wenn nicht zu einer Lösung – zumindest zu einer Verbesserung der Situation aller Betroffenen führen. Auch damals vermochte zu Beginn der Projektarbeiten niemand auch nur den kleinsten Ansatz zur Verbesserung des herrschenden Problems aufzuzeigen. Erst die jahrelange, bewusst sehr interdisziplinär gestaltete und international vernetzte Forschung und Zusammenarbeit verschiedenster, z. T. nur entfernt betroffener Stakeholder vermochte die entscheidenden neuen Erkenntnisse zu generieren. Diese bildeten die Basis, welche schliesslich auf allen drei politischen Ebenen jene fundamentalen Entscheide ermöglichte, die eine deutliche Verbesserung der Situation für alle (nicht kriminellen) Betroffenen erwirkt haben.

Schlussfolgerung

Dass in der Flüchtlingsfrage oft die Angst überwiegt, kann aus den oben erwähnten Gründen nicht verwundern. Wir haben es tatsächlich mit einer umfassenden Herausforderung zu tun, die wir in diesem Ausmass bisher nicht kannten, die zeitlich nicht befristet zu sein scheint und für die

keine Lösungsmodelle vorliegen. Es ist deshalb nicht angezeigt, hier Mitgefühl und Angst als richtig und unrichtig oder gar als Gut und Böse gegen einander auszuspielen.

Völlig falsch wäre aber, sich nicht auf die Thematik mit ihren vielen Facetten einzulassen, denn wir können nur dann ein Problem einer Verbesserung oder gar Lösung zuführen, wenn wir es als solches vollumfänglich akzeptiert haben. Das heisst nicht, dass wir es gutheissen oder als unveränderbar hinnehmen sollten. Es bedeutet vielmehr, dass wir es nicht verneinen und einfach meinen sollten, es sei ein Phänomen, das sich durch blosser Ablehnung oder durch Zeitablauf zum Verschwinden bringen lasse. Migration (auch Flüchtlingsmigration) hängt mit dem Fortschreiten der wirtschaftlichen Globalisierung zusammen. Das Recht auf «Streben nach Glück» hat den Geltungsbereich der US-Verfassung faktisch verlassen und globalisiert sich immer stärker. Migrationsbewegungen werden voraussichtlich zunehmen.

Dass an unserer Universität die Taskforce Migration ins Leben gerufen worden ist, begrüsse ich deshalb sehr. Ich glaube aber, dass sie angesichts des Umfangs und der Komplexität der Thematik nur ein erster Schritt sein kann. Zu sehr wird heute das Thema weltweit primär unter politischen

Aspekten behandelt, und zu wenig werden seine Ursachen und Interdependenzen unbefangen erforscht. Ich bin deshalb überzeugt, dass es richtig wäre, am Denkplatz HSG weiter zu gehen und ein international ausgerichtetes Kompetenzzentrum zu schaffen. Dieses sollte sich in erster Linie der Erforschung der vielen wirtschaftlichen Aspekte der Migration widmen, gleichzeitig aber auch als Koordinationsstelle von breit gefächerten, interdisziplinären Projekten zum Thema Migration tätig sein.

Gemeinsames Oberziel der Projekte müsste sein, negative Aspekte der Migration zu minimieren und Wege aufzuzeigen, wie die unterschiedlichen Betroffenen mit der Migration möglichst sinnvoll umgehen und leben können oder – als *ultima ratio* – wie Migration allenfalls sogar unnötig werden könnte.

Anmerkungen

- ¹ Alfred Cattani, «Erwünschte Flüchtlinge», *NZZ Folio*, August 1991, <http://folio.nzz.ch/1991/august/erwunschte-fluechtlinge>. Gemäss Cattani sind während der Ungarnkrise beispielsweise zweimal Einreisebewilligungen für je 2'000 und einmal eine solche für 6'000 Flüchtlinge erteilt worden.
- ² Zitiert bei Cattani, «Erwünschte Flüchtlinge».
- ³ Vgl. dazu auch Cattani, «Erwünschte Flüchtlinge».
- ⁴ Aufgrund des ihm vom Bundesrat 1954 erteilten Auftrags hat Prof. Dr. Carl Ludwig die schweizerische Flüchtlingspolitik der Kriegsjahre und der Jahre danach untersucht. Vgl. dazu Carl Ludwig, «Die Flüchtlingspolitik der Schweiz in den Jahren 1933 bis 1955», Beilage zum entsprechenden Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung, 1957, <http://www.thata.net/ludwigberichtzuchfluechtlingspolitik1957dtvollst.pdf>.
- ⁵ George Sheldon, «Der Arbeitsmarkt seit 1920: Langfristige Tendenzen», *Die Volkswirtschaft* 1/2 (2010), http://dievolkswirtschaft.ch/content/uploads/2010/01/06D_Sheldon.pdf. Insbesondere Grafiken 1 «Arbeitslosenquote der Schweiz 1914–2009» und 2 «Erwerbstätige und Arbeitslose in der Schweiz 1915–2009» sind in diesem Zusammenhang von Interesse.
- ⁶ Siehe Sheldon, «Der Arbeitsmarkt», wonach die Arbeitslosenquote zwischen

1955 und 1973 andauernd bei annähernd 0% lag.

- ⁷ Die Arbeitslosenquote nach Definition SECO lag in der Schweiz gemäss dem Portal amstat.ch im Juni 2016 bei 3.1%, d.h. 0.1% höher als im Juni 2015 und 0.3% höher als 2014, (<https://www.amstat.ch/v2/index.jsp>). Laut Angabe der Experten-Gruppe Konjunkturprognosen des Bundes vom Juni 2016 wird die durchschnittliche Arbeitslosenquote in der Schweiz 2016 bei 3.6% und 2017 bei 3.5% liegen. 2015 betrug sie 3.3%. Siehe <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/wirtschaftslage---wirtschaftspolitik/Wirtschaftslage/konjunkturprognosen.html>.

Prof. Dr. iur. Oliver Diggelmann, Lehrstuhl für Völkerrecht, Europarecht, Öffentliches Recht und Staatsphilosophie an der Universität Zürich

Aus Anlass der «Flüchtlingskrise»: Das völkerrechtliche Schutzgebot in der Praxis

Refoulement-Verbot als Minimalstandard

In der gegenwärtigen Flüchtlings- oder Migrationskrise taucht immer wieder die Frage auf, wie weit das Völkerrecht Flüchtlinge schütze.¹ Das «law of mankind», wie der britische Richter des Internationalen Gerichtshofs, Hersch Lauterpacht (1897–1960), es einmal genannt hat, könne doch, so die Erwartung, nicht zulassen, dass Fluchtmigranten etwa durch Absichern der Grenze oder Aufgreifen auf Hoher See daran gehindert werden, überhaupt ein Asylgesuch zu stellen. Was sagt das Völkerrecht? Dieser Beitrag enthält ein paar grundsätzliche Bemerkungen zur Thematik und den Versuchen vieler Staaten, den Schutz zu relativieren. Möglicherweise ist zunächst die Feststellung hilfreich, dass das Völkerrecht keine «höhere» Gerechtigkeitsordnung ist – zumindest nicht in dem Sinne, dass es qua seiner Substanz anderem Recht automatisch überlegen wäre. Passender ist es, sich dieses – vor allem in moralisch sensiblen Bereichen – als moralische Minimalordnung vorzustellen, der

es um die Verhinderung des Schlimmsten geht. Das gilt auch für den hier interessierenden Bereich des Schutzes von Flüchtlingen bzw. Fluchtmigranten.

Die zentrale Norm des Flüchtlingsrechts – wenn man von der Definition des Flüchtlings absieht – ist Art. 33 Abs. 1 der Genfer Flüchtlingskonvention. Diese Bestimmung verbietet es den Vertragsstaaten, jemanden in ein Land auszuweisen, in dem sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatszugehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder politischen Anschauungen gefährdet ist. Flüchtling ist nur, wer persönlich verfolgt wird. Allgemeine Betroffenheit etwa von Naturkatastrophen oder Konflikten in einem Land genügt nicht, auch wenn jemand vor diesen «flieht». Bedeutend für das hier interessierende Thema ist auch Art. 33 Abs. 2 der Flüchtlingskonvention. Er legt fest, dass der flüchtlingsrechtliche Schutz vor Refoulement nicht absolut gilt. Ausgenommen sind Personen, die eine Gefahr für die Sicherheit des Aufenthaltsstaates (sogenannte Ausnahme der nationalen Sicherheit) oder wegen schwerer Verbrechen eine Gefahr für das Land darstellen (Ausnahme der Gemeinschaftsgefährdung). Geschützt werden Flüchtlinge und Migranten im Völkerrecht allerdings nicht nur durch die Flüchtlingskonvention, sondern auch durch Menschenrechtsgarantien. Wichtig ist vor

allem das Folterverbot. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) im Besonderen hat in das Verbot der Folter und der unmenschlichen Behandlung nach Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ein von der Flüchtlingskonvention unabhängiges Recht auf Schutz vor Refoulement «hineingelesen». Das ist vor allem deshalb von Bedeutung, weil diese Menschenrechtsgarantie – im Unterschied zu Art. 33 der Flüchtlingskonvention – keine Ausnahmen kennt, absolut gilt. Es gibt somit ein flüchtlingsrechtliches und ein menschenrechtliches Refoulement-Verbot, wobei nur letzteres auch Migranten schützt, die nicht Flüchtlinge im Rechtssinne sind. Im Folgenden wird in einem ersten Schritt beleuchtet, auf welche Weise – mit welchen «Strategien» – Staaten diesen Schutz zu relativieren versuchen. In einem zweiten Schritt wird die Frage aufgeworfen, wie weit diese Versuche mit den Garantien vereinbar sind.

Relativierungsversuche

Es lassen sich auf einer grundsätzlichen Ebene drei Strategien einer Begrenzung des Schutzes durch das Refoulement-Verbot unterscheiden. Eine erste Strategie sind die Versuche des «Trigger»-Verhinderns. Die Logik ist folgende: Der Zielstaat versucht, bereits die Anwendbarkeit der Flüchtlingskonvention und – in Europa – der EMRK zu verhindern, indem er die Migranten von seinem Territorium fern-

hält. Wo eine Garantie nicht anwendbar ist, so die Idee, kann sie auch nicht verletzt sein. Man kann verschiedene Varianten unterscheiden. Eine erste ist, hohe Grenzzäune zu errichten und die Grenzen zu schliessen. Als Beispiel kann etwa die Grenze zwischen den spanischen Enklaven Melilla und Ceuta in Nordafrika einerseits und Marokko andererseits angeführt werden, die jeweils durch einen sechs Meter hohen Zaun getrennt sind. Eine zweite, vor allem von stark migrationsbetroffenen Meeranrainerstaaten praktizierte Variante ist das Stoppen von Fluchtmigranten auf Hoher See und ihre Rückführung in den Herkunfts- oder Transitstaat. Der Zielstaat hält die Migranten davon ab, überhaupt in die Nähe des eigenen Hoheitsgebietes zu kommen, und stellt sich auf den Standpunkt, dass sein Verhalten fernab vom eigenen Hoheitsgebiet von den Garantien nicht erfasst sei.² Australien etwa ist im Zug einer Verschärfung seiner Flüchtlingspolitik in den letzten Jahren u.a. dazu übergegangen, Boote auf Hoher See zu stoppen und in Herkunftsländer zurückzubringen, etwa nach Sri Lanka. Eine zweite Variante dieses «Trigger»-Verhinderns besteht darin, einen Teil des eigenen Territoriums zu Sonderterritorien zu erklären und den Garantien hier die Anwendung zu verweigern. Frankreich etwa hat einmal bestimmte Häfen und Flughäfen zu «internationalen Zonen» erklärt und Personen, die im Transitbereich ankamen,

wie an der Grenze behandelt. Sie konnten weder einreisen, noch ein Asylgesuch stellen. Eine weitere Variante ist das Schaffen von Verfahrenszentren in Drittstaaten. Alle drei Varianten folgen der gleichen Grundidee: Fernhalten vom Staat, und dadurch Verhinderung der Bindung durch das Flüchtlingsrecht.

Die zweite Strategie ist die «protection elsewhere»-Strategie. Der Unterschied zur ersten besteht darin, dass der Fluchtmigrant hier das Zielland bereits erreicht hat. Dieses lehnt die Prüfung des Asyls oder der Flüchtlingseigenschaft aber ab, weil der Betreffende anderswo Schutz bekommen kann. Es wird nicht infrage gestellt, dass die Person irgendwo Schutz erhalten muss, dieser allgemeine Konsens wird nicht angetastet. Man weigert sich lediglich, diese Aufgabe selbst zu übernehmen, weil ein dritter Staat eine angeblich nähere Beziehung zum Fluchtmigranten aufweist und zudem ebenfalls «sicher» ist. Auch diese Strategie existiert in mindestens zwei Varianten. Die erste besteht darin, einen Staat im Einzelfall als sicher zu betrachten, d.h. mit Blick auf den konkreten Fluchtmigranten. Staat A ist für Migrant X sicher, weil er als Person X keine Unterschreitung völkerrechtlicher Minimalstandards zu befürchten hat. Die zweite Variante ist, dass Staaten mittels Listen pauschal zu sicheren Drittländern erklärt werden. Die Schweiz etwa führt eine

solche Liste, auf der sich EU- und EFTA-Staaten befinden.

Die dritte Strategie schliesslich ist die grosszügige Interpretation der Ausnahmen von Art. 33 Abs. 2 der Flüchtlingskonvention. Es besteht eine gewisse Versuchung, insbesondere in aufgeregten Zeiten, so nach Terroranschlägen, bereits die unbestimmte Möglichkeit einer Gefahr für die nationale Sicherheit oder die Gemeinschaft als für die Suspension der Garantien von Art. 33 Abs. 1 hinreichend zu betrachten. Die USA etwa haben die Ausnahme der nationalen Sicherheit im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Terrorismus intensiv genutzt.

Es verdient Hervorhebung, dass die drei skizzierten Strategien der Schutzrelativierung vor allem von Staaten praktiziert werden, die intensiv von Fluchtmigration betroffen sind. Diese befinden sich in einem ernsthaften Dilemma, das für das Verständnis der Materie bedeutend ist. Die Abklärung, ob jemand verfolgt ist und ob ihm Gefahr für Leben und Freiheit droht, ist anspruchsvoll und ressourcenintensiv. Je «vorbildlicher» ein Staat mit Fluchtmigranten umgeht, je mehr er sicherstellt, dass das Refoulement-Verbot auf keinen Fall verletzt wird, umso grösser wird auch seine Attraktivität als Zielland. Dies wiederum erhöht den Abklärungsaufwand weiter und erhöht möglicherweise den

Druck, die Attraktivität wieder zu vermindern. Eine paradoxe Wirkung von Versuchen der Schutzverkürzung ist nicht undenkbar: Wenn ein Staat als unattraktiv gilt, werden seine Ressourcen eher geschont, was der Qualität der Abklärung zu Gute kommen kann. Umgekehrt dürfte der Ruf eines sorgfältigen Umgangs mit dem Refoulement-Verbot die Attraktivität steigern und damit auch die Abklärungslast, was den Druck in Richtung Relativierung wiederum erhöhen kann.

Rechtliche Bewertung

Die rechtliche Bewertung der drei Strategien erfolgt getrennt. Mit Blick auf die Versuche des «Trigger»-Verhinderns ist zunächst festzuhalten, dass das Refoulement-Verbot kein Recht auf Einreise, geschweige denn Asyl verschafft. Es verbietet grundsätzlich nicht, Personen das Erreichen des Territoriums zu verunmöglichen. Das Refoulement-Verbot setzt bei den Folgen des Zurückweisens an. Es setzt den Verhaltensoptionen des Staates Grenzen, indem es bestimmte Folgen der Zurückweisung verbietet. Betrachtet man die skizzierten Varianten von «Trigger»-Verhinderungsversuchen, so ist der eindeutigste Fall das Schaffen von Sonderzonen. Die Garantien der EMRK gelten für das ganze staatliche Territorium, wie der EGMR bereits 1996 im Fall *Amuur/Frankreich* festgestellt hat.³ Auch Australien hat in jüngerer Vergangenheit versucht, den Schutz mittels Sonder-

territorien zu verkürzen. Bei Grenzzäunen und Grenzschiessungen ist die Frage etwas anspruchsvoller. Die Fluchtmigranten befinden sich hier ausserhalb des Territoriums. Recht gilt grundsätzlich nur auf dem Territorium des betreffenden Staates, es sei denn, es liege ein Fall extraterritorialer Wirkung vor, die aber nicht einfach angenommen werden kann. Die Antwort ergibt sich, wenn man das Problem gewissermassen aus der «Vogelperspektive» betrachtet. Wenn jeder Staat seine Grenzen schliessen würde, so würde das Refoulement-Verbot vollständig entkernt. Dürften etwa alle Nachbarstaaten Syriens ihre Grenze mittels eines Zaunes schliessen, wäre ihre Bindung an das Refoulement-Verbot für die Flüchtlinge aus Syrien wertlos.⁴ Das Refoulement-Verbot muss daher auch an der Grenze gelten, die physische Nähe zum Territorium »triggert« die Anwendbarkeit. Schwierig sind allenfalls Konstellationen, in denen eine gewisse Nähe zum Zielstaat besteht, etwa auf Hoher See oder bei Verfahrenszentren in Drittstaaten.⁵ Auch hier muss grundsätzlich gelten, dass der Zielstaat Hoheitsgewalt ausübt und an das Refoulement-Verbot gebunden ist. Aus der gleichen Überlegung wie vorhin: Würden alle Meeresanrainer etwa auf Hoher See dafür sorgen, dass die Migranten ihr Territorium nicht erreichen könnten, wäre die Garantie ebenfalls entkernt. Auch der Wortlaut der Flüchtlingskonvention, der ein Refoulement

«in any manner whatsoever» verbietet, spricht für eine solche Auslegung.

Bei der zweiten Strategie – der «protection elsewhere»-Strategie – ist die rechtliche Schlüsselfrage jene nach der tatsächlichen Sicherheit des für sicher erklärten Staates. Das Flüchtlingsrecht verbietet es Zielstaaten grundsätzlich nicht, ihre Zuständigkeit für die Durchführung eines Asylverfahrens oder der Abklärung der Flüchtlingseigenschaft unter Verweis auf Staaten mit näherer Beziehung zum Fluchtmigranten zu verneinen. Der Zielstaat kann etwa argumentieren, dass der Transitstaat, der den Migranten passieren liess, eine engere Beziehung aufweist, da er die Durchreise zugelassen hat. Das Dubliner System folgt dieser Grundidee. Entscheidend ist allerdings, ob der für sicher erklärte Staat auch tatsächlich sicher ist, es kommt auf die objektiven Tatsachen an. Die Versuchung der Staaten, ihre Last mit zu pauschalen Sicher-Erklärungen zu verringern, ist selbstredend gross. Gegenseitige Sicherheitsvermutungen wie im Dubliner System können zu einer grossen Vereinfachung führen, da dies die Anzahl Verfahren insgesamt mindert. Das System stösst jedoch an seine Grenzen, wenn die angenommene Sicherheit nicht mehr den Tatsachen entspricht. Der EGMR etwa hat in einem bedeutenden Entscheid 2011 die gegenseitige Sicherheitsvermutung der Staaten des Dubliner Systems punktuell

durchbrochen, indem er die Zustände im griechischen Asylwesen als mit Art. 3 EMRK teilweise unvereinbar einstufte.⁶

Mit Blick auf die dritte Strategie schliesslich ist aus rechtlicher Sicht vor allem zu sagen, dass Art. 33 Abs. 2 der Flüchtlingskonvention gewisse Spielräume für die spezifische Problemwahrnehmung der einzelnen Staaten lässt. «Nationale Sicherheit» bedeutet nicht überall dasselbe, die Staaten sind unterschiedlich gefährdet, die spezifische Konzeption der nationalen Sicherheit ist durch unterschiedliche Sensibilitäten geprägt. So konnten etwa die USA nach den Anschlägen im Jahr 2001 mit einem gewissen Recht argumentieren, als exponiertes Zielland des Terrorismus besonders grosse Spielräume zu besitzen. Art. 33 Abs. 2 wohnen allerdings implizite Verhältnismässigkeitsschranken inne. Die Ausnahme der nationalen Sicherheit kann nicht unter Verweis auf jede noch so entfernte Verbindung zu Terrorismus ange-rufen werden. Die Beantwortung der Frage, ob ein bestimmter Fall von einer Ausnahme erfasst ist, erfordert den Miteinbezug der konkreten Umstände.⁷

Schlussbemerkung

Es besteht ein Konsens darüber, dass der Refoulement-Verbot-Standard insgesamt ein sinnvoller Standard ist. Er kann als anerkannte völkerrechtliche Brandmauer für das Unverhandelbare bezeichnet werden,

kein Staat würde dies wohl grundsätzlich in Frage stellen. Die entscheidende Frage ist allerdings, wie er in der Praxis gehandhabt wird. Es sollte deutlich geworden sein, dass zwischen quantitativer Betroffenheit von Fluchtmigration und Relativierungsversuchen ein Zusammenhang besteht, und dass die meisten skizzierten Versuche mit den internationalen Garantien nicht vereinbar sind. Das Refoulement-Verbot ist ein Minimalstandard, dessen Verwirklichung aber anspruchsvoll und ressourcenintensiv ist. Wegen seiner immensen Bedeutung für den Einzelnen trägt er Verkürzungen kaum. Für die Zukunft ist wohl weiterer Druck auf den Standard zu erwarten. Die Industrieländer sind auf die derzeitigen und zu erwartenden Migrantenzahlen nicht vorbereitet. Sie dürften auf allen drei skizzierten Ebenen weiterhin versucht sein, ihre Belastungen durch Fluchtmigration zu mindern.

Anmerkungen

¹ Der völkerrechtliche Begriff des Flüchtlings ist enger als der umgangssprachliche. Flüchtlinge im Sinne von Art. 1 Abs. A der Genfer Flüchtlingskonvention sind nur persönlich Verfolgte. Im Folgenden wird meist der Begriff der Fluchtmigranten verwendet, der Flüchtlinge im Rechtssinne und weitere (in einem untechnischen Sinne «fliehende») Migranten einschliesst.

² Recht gilt im Regelfall auf dem Territorium, dessen Behörden es erlassen haben. Das ist eine Grundidee des Territorialstaates. Bei Geltung jenseits der Grenzen spricht man von extraterritorialer Geltung.

³ EGMR, Amuur/Frankreich, Nr. 19776/92, Urteil vom 25. Juni 1996.

⁴ Allerdings kommt in diesen Situationen erschwerend hinzu, dass Personen, die noch nicht ausserhalb ihres Heimatlandes sind, definitionsgemäss keine Flüchtlinge im Rechtssinne sind und damit technisch nicht unter das Refoulement-Verbot der Genfer Flüchtlingskonvention fallen.

⁵ Für das Aufgreifen auf Hoher See und Verbringen in einen Transitstaat: EGMR, Hirsi Jamaa u.a./Italien, Nr. 27764/09, Urteil vom 23. Februar 2012.

⁶ EGMR, M.S.S/Belgien und Griechenland, Nr. 30696/09, Urteil vom 21. Januar 2011.

⁷ Vgl. etwa den Fall Suresh/Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [2002] 1 S.C.R. 3, 2002 SCC 1, Urteil vom 1. November 2002.

Prof. Dr. Florian Wettstein, Direktor des Instituts für Wirtschaftsethik der HSG
Milena Holzgang, M.A. in International Law
Michael Heumann, M.Sc. in Psychologie und M.A. HSG (MOK)

Wirtschaftsethische Reflexionen zur gesellschaftlichen und unternehmerischen Verantwortung im Lichte aktueller Migrationsbewegungen

Die Schweiz als Einwanderungsland – diese Vorstellung ist vor dem grösseren historischen Hintergrund keinesfalls selbstverständlich, denn bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts waren viele *SchweizerInnen* «Arbeitsmigranten» oder «Wirtschaftsflüchtlinge», welche sich mit der Hoffnung auf ein besseres Leben ins Ausland begaben.¹ Erst seit kurzem ist die Schweiz ein Einwanderungsland wie wir es heute kennen. Was bedeutet diese Form und Ausgestaltung *heutiger* Migrationsbewegungen dann aber eigentlich für das Feld der Wirtschaftsethik und welchen Beitrag kann diese zur aktuellen gesellschaftlichen Debatte leisten?

Komplexe Migrationsphänomene bringen immer grosse gesellschaftliche Herausforderungen mit sich. Diese Herausforderungen betreffen nicht nur den Staat, sondern immer auch die Wirtschaft, denn Wirtschaft und Gesellschaft können nicht getrennt voneinander be-

trachtet werden. Unternehmen sind in unsere Gesellschaft eingebettet, denn sie sind grundsätzlich dazu da, der Gesellschaft zu dienen.² Dies bedeutet, dass Unternehmen immer auch gesellschaftliche Funktionen wahrnehmen – und dies auch sollten. Über die wirtschaftliche Tätigkeit dieser Unternehmen nachzudenken bedeutet damit stets auch die nicht-ökonomischen Auswirkungen und Potentiale des Wirtschaftens *mitzudenken*, gerade weil sich Unternehmen im Spannungsfeld der Ansprüche vieler verschiedener Personengruppen und damit auch der Ansprüche von MigrantInnen und Flüchtenden wiederfinden.

Dieser Beitrag möchte den Fokus auf zwei verschiedene Verantwortungsebenen im Kontext der Ansprüche von zugewanderten Menschen, d.h. MigrantInnen und Flüchtenden setzen. Im ersten Teil gehen wir auf die problematische (künstliche) Trennung von Wirtschaft und Gesellschaft ein. Diese beeinflusst massgeblich unser Bild von und Umgang mit MigrantInnen und Flüchtenden. Dieser Teil betrifft die Ebene gesamtgesellschaftlicher Verantwortung. Im zweiten Teil wird die Verantwortung auf Ebene der Unternehmen erörtert und mögliche Gründe für ein erhöhtes Engagement von Unternehmen im Hinblick auf eine erfolgreiche Integration von Zugewanderten aufgeführt.

Die Konstruktion des «Wirtschaftsflüchtlings» als Folge der Trennung von Wirtschaft und Gesellschaft

In der aktuellen Asyldebatte wird generell zwischen legitimen Flüchtenden und «Wirtschaftsflüchtlingen» unterschieden. Als legitim werden dabei jene Flüchtende erachtet, die eine unmittelbare Bedrohung von Leib und Leben geltend machen können. «Wirtschaftsflüchtlinge» hingegen sind Menschen, die nicht aus politischen Gründen wie Krieg oder politischer Verfolgung, sondern aus «wirtschaftlichen Gründen» ihr Land verlassen. Wer allerdings in die Schweiz kommt weil er sich ein besseres Leben erhofft, da die wirtschaftlichen Bedingungen im Heimatland zu prekär erscheinen um das Überleben der Familie zu garantieren, erhält nach schweizerischem Asylgesetz kein Asyl und wird wieder zurückgeschickt.

Wie ist es aber vereinbar, dass Gefährdung von Leib und Leben einerseits als Asylgründe prinzipiell anerkannt, «ausschliesslich wirtschaftliche» Gründe jedoch explizit ausgeschlossen werden? Können Freiheit und leibliche Unversehrtheit nicht selbstverständlich neben Verfolgung und Krieg auch durch chronische Unterversorgung eingeschränkt sein? Es sind letztlich *individuelle Not* und *Perspektivlosigkeit*, welche Flüchtlinge fliehen lassen, nicht wirtschaftliche Sachverhalte per se. Not kann selbstverständlich unmittelbare Folge von

Misswirtschaft oder schlechter Politik sein. Werden die Grundbedürfnisse eines Menschen jedoch nicht mehr erfüllt und steht damit auch die körperliche Unversehrtheit auf dem Spiel, wird dieser Mensch mitsamt Familie fortziehen müssen. Für die einzelne Familie ist es nämlich nicht entscheidend, ob die Grundbedürfnisse durch Verfolgung, Krieg oder Misswirtschaft eingeschränkt werden. Auch in Kriegssituationen sind Nahrungsmittel und andere Güterengpässe gang und gäbe und können ausschlaggebend für die Fluchtentscheidung sein.

Was steckt also hinter der Trennung von «legitimen» und «Wirtschaftsflüchtlingen»? Die scheinbare Objektivität von Wirtschaftszahlen kann Menschen leicht zur Annahme verleiten, dass der Vorgang des «Wirtschaftens» eine faire und unparteiliche Sache darstellt, bei der ein Jeder den eigenen Lebensunterhalt verdienen kann, sofern er oder sie sich nur genug anstrengt. Ein «Wirtschaftsflüchtling» hat es demnach in der Betrachtung vieler einfach nicht geschafft. Er sei sich ja seines eigenen Glückes Schmied und damit selbst schuld an seiner Misere. Im Gegensatz zu äusseren Umständen wie Krieg oder Verfolgung trage die Person selbst die Verantwortung für ihre wirtschaftliche Situation. Dies ist die zentrale versteckte Annahme, auf welcher das Konzept des «Wirtschaftsflüchtlings» basiert. Sie erklärt

warum der Widerspruch zwischen der Anerkennung von politischen und kriegsbedingten Flüchtenden und der Ablehnung von «Wirtschaftsflüchtlingen» so schnell schulterzuckend hingenommen wird. Dabei wird jedoch die soziale und politische Verwurzelung von wirtschaftlichen Tatsachen ignoriert. Kurz: auch die Fähigkeit, unser eigenes (wirtschaftliches) Glück zu schmieden, hängt immer sehr stark vom vorgefundenen sozialen und politischen Kontext ab.

Noch immer gehen wir gerne davon aus, dass globale Markt- und Handelsstrukturen per se im Interesse aller sind – auch der ärmsten Länder. Solange aber Freihandelsabkommen den Schutz von Umwelt und Menschenrechten zugunsten monetärer Grössen aussparen und Gesundheit, Bildung, und andere öffentliche Anliegen pauschal dem wirtschaftlichen Wachstum unterordnen, profitieren längst nicht alle davon. Die Kehrseite dieser Denkart tritt heute immer deutlicher zutage: Im «freien» Wettbewerb setzen sich oftmals die europäischen Anbieter durch, welche beispielsweise billige Fleischreste auf den afrikanischen Markt werfen oder die Meere vor den Küsten Afrikas leerfischen. Dass eine global verflochtene Wirtschaftsweise gerade in Anbetracht der Machtasymmetrie zwischen europäischen Produzenten und afrikanischen Wettbewerbern neben Gewinnern auch Verlierer zur Folge hat,

wird oft verkannt. Wenn dann die Verlierer dieses Spiels ihrer Not entfliehen, weil sie ihre Grundbedürfnisse nur noch fernab der Heimat stillen können, werden diese Menschen kurzerhand mit dem Stempel «Wirtschaftsflüchtling» abgewiesen.

Die Illegalisierung von «Wirtschaftsflüchtlingen» beruht offensichtlich auf einem inneren Widerspruch. Die Trennung zwischen den Begriffen «Arbeitsmigranten» und «Wirtschaftsflüchtlingen» misst sich so letztlich nur daran, ob die Menschen für die Wirtschaft von Interesse sind (Arbeitsmigranten) oder nicht (Wirtschaftsflüchtlinge). Dies ist aber eine völlige Verkehrung des Sinns von Wirtschaften, denn die Gesellschaft ist nicht für die Wirtschaft da, sondern umgekehrt. Weil aber gerade diese Gesellschaft durch global vernetzte Wirtschaftsweisen wiederum selbst global geworden ist, stellt sich die berechtigte Frage moralischer Verantwortung von schweizerischer Wirtschaft und Gesellschaft für *alle* «legal» und «illegal» Zugewanderten. Als Teil der Gesellschaft richtet sich diese Frage damit auch an die Unternehmen – sie haben sich hier mit zu *verantworten*.

Unternehmerisches Engagement als positiver Beitrag zur Integration von Zugewanderten

Die erfolgreiche Integration von Zugewanderten in die Schweizer Gesellschaft steht und fällt mit dem Zugang zum Arbeits-

markt. Für Menschen, die nicht das Glück hatten, hier geboren zu sein, sondern ihr Hiersein rechtfertigen müssen, stellt die produktive Arbeit oft die eigentliche Legitimationsquelle für ihre Präsenz im Land dar.³ Arbeit spielt auch eine besonders wichtige Rolle hinsichtlich des Aufbaus von sozialen Beziehungen, die über das Arbeitsverhältnis hinausreichen.

Als Anbieter von Arbeitsplätzen ist damit eine Rolle von Unternehmungen im Integrationsprozess von Zugewanderten impliziert. Grundsätzlich lassen sich mindestens sieben Argumente für ein verstärktes Engagement von Unternehmungen in dieser Hinsicht vorbringen:

- Erstens, geht man davon aus, dass Zugewanderten eine moralische Pflicht (gegenüber sich selbst und der Gesellschaft) zukommt, sich um Integration zu bemühen, dann ist damit gleichzeitig immer auch eine Pflicht des Staates impliziert, der für die entsprechenden Rahmenbedingungen zu sorgen hat. Der Staat (Bund, Kantone und Gemeinden) kann diese Pflicht jedoch nicht alleine wahrnehmen. Insbesondere in Bezug auf die wirtschaftliche Eingliederung von Zugewanderten ist er in entscheidendem Masse vom Mitwirken des privaten Sektors abhängig.
- Zweitens kann heute und in absehbarer Zukunft der Bedarf der Wirtschaft nach Arbeitskraft nur über die Zuwanderung

gedeckt werden. Es besteht also ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der verstärkten Zuwanderung und der Wirtschaft. Damit trägt die Wirtschaft im Rahmen ihrer Möglichkeiten und der allgemeinen Zumutbarkeit ganz natürlich eine Mitverantwortung für die daraus resultierenden gesellschaftlichen Probleme.

- Drittens sind die Wirtschaft und damit die Unternehmungen die eigentlichen Hauptprofiteure der verstärkten Zuwanderung. Auch an Unternehmungen ist deshalb die berechnete Erwartung zu stellen, sich verstärkt an der Lösung der damit einhergehenden Folgeprobleme zu beteiligen. Diese Mitverantwortung reicht tendenziell über die direkte Beziehung zwischen Unternehmung und Mitarbeiter hinaus und schliesst auch dessen nachziehende Familie ein. Gerade in Bezug auf Frauen mit kleinen Kindern greifen heute beispielsweise die Integrationsmassnahmen über den Arbeitsmarkt nur ungenügend.
- Viertens lassen sich strukturelle gesellschaftliche Probleme kaum je lösen, indem lediglich kausal nach den Verursachern dieser Probleme gesucht wird. Bei der Suche nach Lösungsansätzen ist deshalb auch danach zu fragen, wer für die Bereitstellung passender Lösungen am besten positioniert ist.⁴ Auch diesbezüglich drängt sich unter anderem ein verstärkter Fokus auf den privaten Sektor auf.

- Fünftens haben Zugewanderte ein moralisches Recht, in ihren Integrationsbemühungen unterstützt zu werden. Als soziale Wesen sind Menschen auf ein soziales Eingebunden-Sein in die Gemeinschaft angewiesen. Insbesondere der Schutz der grundlegendsten Menschenrechte stellt dafür die absolute Grundvoraussetzung dar. Unternehmen haben dabei nicht nur die unbedingte Pflicht, Menschenrechte zu achten (was sich z.B. in einem grundlegenden Diskriminierungsverbot äussert), sondern sollen im Rahmen ihrer Möglichkeiten und der Zumutbarkeit selbst proaktiv zum Schutz der Menschenrechte beitragen.
- Sechstens sind Unternehmungen heute ideal positioniert, um mit einer der Diversität verschriebenen Unternehmenspolitik einen wertvollen Beitrag zum Ideal eines wohlverstandenen gesellschaftlichen Pluralismus zu leisten. Eine entsprechende Verantwortung dazu leitet sich sowohl aus einem Verständnis von Diversität als Wert an sich, als auch aus ökonomischen Nutzenargumenten ab.
- Siebtens lassen sich damit durchaus auch ökonomische Argumente für ein verstärktes Engagement von Unternehmungen im Bereich der Integration von Zugewanderten anführen. Z.B. lassen sich Anpassungskosten hinsichtlich potentieller neuer Regulierungen redu-

zieren, Reputationsgewinne generieren, Kunden binden und erhöhte Produktivität durch Innovation und Kreativität erzielen. Auch die allgemeine Stärkung des Wirtschaftsplatzes selbst kann eine Folge solchen Engagements sein.

Aufbauend auf diesen Begründungsansätzen lassen sich drei generelle Verantwortungsbereiche unterscheiden, in und mit welchen Unternehmungen eine Vorreiterrolle hinsichtlich der Integration von Zugewanderten übernehmen und sich in positiver Weise von ihrer Konkurrenz abheben können:

- Eine offene, auf den chancengleichen Zugang zur Arbeitswelt angelegte Unternehmenspolitik: Eine solche zeichnet sich etwa durch ein spezifisches Angebot an Praktika- und Lehrstellen, durch entsprechende Ausschreibungs- und Rekrutierungspraktiken und einem klaren Bekenntnis zur Nichtdiskriminierung, sowie durch die generelle Förderung von interkultureller Kompetenz im Unternehmen aus.
- Eine inklusive, auf Integration angelegte Unternehmenskultur: Es geht hier darum, eine Unternehmenskultur zu etablieren, welche Diversität nicht als Gefahr, sondern als Gewinn erkennt und entsprechend proaktiv fördert. Dazu gehört zum Beispiel das Bereitstellen von Entwicklungsmöglichkeiten für alle Mitarbeitenden, die Gewährleistung der

Erweiterung der Qualifikationen der Mitarbeitenden, nicht nur im Hinblick auf die betriebsinterne Entwicklung und (Be-)Förderung, sondern auch auf ihre Wettbewerbsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt im Allgemeinen.

- Die aufgeklärte, auf die Lösung von gesellschaftlichen Problemen zielende politische Einflussnahme: Unternehmungen sollten auch im Bereich Integration von Zugewanderten nicht nur auf individuelle und freiwillige Initiativen setzen, sondern sich für klar geregelte und für alle verbindliche Standards einsetzen. Eine so verstandene unternehmerische Mitverantwortung ist nicht als Gegensatz, sondern als Ausdruck wirtschaftlicher Freiheit zu verstehen.

Die Bedeutung der Wirtschaft und der Wirtschaftsethik in der Migrationsthematik

Weil der Staat dem privaten Sektor grundsätzlich die freiheitliche Gestaltung von wirtschaftlichen Beziehungen anvertraut, steht er im Hinblick auf die Integration von Zugewanderten in den wirtschaftlichen und damit auch gesellschaftlichen Alltag in einem Abhängigkeitsverhältnis. Die wirtschaftliche Freiheit ist deshalb nie als bedingungslos zu verstehen, sondern immer auch an die Erwartung gebunden, dass sie verantwortungsvoll und im Sinne des öffentlichen Interesses genutzt wird. Verantwortung ist also keine Einschrän-

kung von Wirtschaftsfreiheit, sondern ihre notwendige Voraussetzung. Wohlverstandene Wirtschaftsfreiheit schliesst zudem immer auch die Freiheit zur Übernahme von Verantwortung mit ein. Eine Wirtschaftsordnung, die es ihren Teilnehmern nicht erlaubt, grundlegende soziale Verantwortung wahrzunehmen ohne dafür gravierende ökonomische Nachteile zu erfahren, beruht auf dem Prinzip des Zwangs, nicht der Freiheit. Es gilt deshalb auch, mit geeigneten Rahmenbedingungen die Voraussetzungen zu schaffen, welche Unternehmungen zur Übernahme von Verantwortung im Integrationsprozess befähigen.

Unternehmen haben demnach eine wichtige Funktion in der gesellschaftlichen Integration Zugewanderter. Vorgelagert stellt sich aber auch die im ersten Teil dieses Artikels aufgeworfene Frage nach den mittelbaren und unmittelbaren Auswirkungen ihres Geschäftsgebarens in den Herkunftsländern der Zugewanderten und nach ihrer entsprechenden Verantwortung zur Schaffung lebbarer Bedingungen vor Ort beizutragen. Denn Unternehmen haben über die Nachfrage qualifizierter Arbeitskräfte nicht nur Anteil am Strom «erwünschter» Zugewanderter, sondern sind als meist globale wirtschaftliche Mitspieler auch für diejenigen Migrationsbewegungen *mitverantwortlich*, welche nicht von unmittelbarem ökonomischen Nutzen für die Schweizer Wirtschaft sind.

Die Frage nach der Verantwortung von Gesellschaft und Unternehmen hinsichtlich der Integration von zugewanderten Menschen im Kontext aktueller Migrationsbewegungen lässt sich aus wirtschaftsethischer Sicht also nur beantworten, wenn gleichzeitig umfassend reflektiert wird, in welcher Weise die Wirtschaft in erster Linie den Menschen dienen soll, statt umgekehrt. Der Beitrag der Wirtschaftsethik zur heutigen Migrationsdiskussion kann also nur ein aufklärender sein; er hat die verwendeten Argumentationslinien in dieser Debatte stets zu hinterfragen und Leitplanken für das gute und verantwortliche Handeln auf unternehmerischer und zugleich gesamtgesellschaftlicher Ebene auszulegen.

Anmerkungen

Der Beitrag enthält Auszüge aus: Florian Wettstein, «Unternehmen als verantwortungsvolle Akteure im Integrationsprozess,» *Terra Cognita* 21 (2012): 80–82; Michael Heumann und Milena Holzgang, «Doppelmoral in Flüchtlingsdebatte: Das Kriterium «Wirtschaftsflüchtling» ist abwegig,» *St. Galler Tagblatt*, 18. Dezember 2015, 2. Mit freundlicher Genehmigung des St. Galler Tagblatts und Terra Cognita.

¹ Forum für die Integration der Migrantinnen und Migranten (FIMM), *Kurze Migrationsgeschichte der Schweiz*, Bern,

2011, http://www.fimm.ch/fileadmin/Projekte/2011/2011_Sensibilisierung/Infodossier_Migrationsgeschichte_DE_01.pdf

² Peter Ulrich, *Integrative Wirtschaftsethik. Grundlagen einer lebensdienlichen Ökonomie* (Bern: Haupt, 2008, 4. Auflage).

³ Janine Dahinden, Rosita Fibbi, Joëlle Morer und Sandro Cattacin, *Integration am Arbeitsplatz in der Schweiz* (Bern, Neuchâtel: travaillesuisse/SFM, 2004), <https://doc.rero.ch/record/6450/files/32.pdf>.

⁴ Siehe dazu Iris Marion Young, «Responsibility and Global Justice: A Social Connection Model,» *Social Philosophy and Policy* 23.1 (2006): 102–130, und Florian Wettstein, *Multinational Corporations and Global Justice. Human Rights Obligations of a Quasi-Governmental Institution* (Stanford: Stanford University Press, 2009).





Flucht, Migration und der Westen

Prof. em. Dr. Heinz Hauser, emeritierter Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität St.Gallen

Flüchtlings- und Migrationskrise: Eine existenzielle Herausforderung für Europa

Inzwischen ist es Allgemeingut, dass die Flüchtlingskrise Europa gesellschaftlich, politisch und wirtschaftlich sehr stark fordert, und dass wir mit grösster Wahrscheinlichkeit erst am Anfang dieser Entwicklung stehen. Dabei habe ich im Titel bewusst die Flüchtlings- und Migrationsproblematik zusammengefasst, da innerhalb eines grossen überlappenden Bereichs eine Abgrenzung nur schwer möglich ist. Dazu kommt, dass die Unterscheidung häufig mehr das Ergebnis der Zuordnungsperspektive des Betrachters ist. Sind Personen, die in einem Kriegsgebiet leben, aber nicht unmittelbar der Staatswillkür ausgesetzt sind, Flüchtlinge oder Migranten? Sind Personengruppen, die zu Hause politisch, gesellschaftlich und wirtschaftlich sehr stark ausgegrenzt und dadurch ihrer persönlichen Entwicklungsmöglichkeiten beraubt werden, Flüchtlinge, auch wenn sie nicht unmittelbar an Leib und Leben bedroht werden? Wie sollen wir heute die Auswanderungswellen von Europa nach Amerika bewerten, wenn doch zu jener Zeit Bevölkerungsdruck und Armut häufig durch

politische Verfolgung und Hungersnöte begleitet wurden? Diese Beispiele sollen nur zeigen, dass wir es mit einem Phänomen zu tun haben, das sich einer einfachen Zuordnung entzieht und sich nicht mit einfachen Rezepten lösen lässt. Ratlosigkeit muss aber nicht notwendigerweise schlecht sein, sondern kann in gewissen Situationen den ersten Schritt zu einem verantwortungsvollen Lösungsprozess bedeuten.

Flüchtlings- und Migrationsdruck ist grösser als Aufnahmebereitschaft

Wie immer wir das Aufnahmepotenzial Europas festlegen (und man kann in dieser Frage in guten Treuen unterschiedlicher Meinung sein), die Zahl migrationswilliger Personen, die den Weg nach Europa suchen, wird aufgrund der explosiven wirtschaftlichen und politischen Lage in zahlreichen Ländern Afrikas, im arabischen Raum und in Konfliktherden Zentralasiens um ein Mehrfaches höher sein als die Aufnahmebereitschaft europäischer Länder. Die Lebensperspektiven in wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Hinsicht sind derartig unterschiedlich, dass Wanderung eine verständliche Reaktion ist. Wir werden auf Jahre, eher Jahrzehnte hinaus damit leben müssen, dass in Europa als attraktiver Zuwanderungsregion Abwehrstrategien die politische Agenda dominieren werden.

A. Flüchtlingspolitik heisst auswählen

Dass im Rahmen des Asylverfahrens im konkreten Falle Auswahlentscheide getroffen werden müssen, ist offensichtlich. Zumindest was die Schweiz betrifft, würde ich diesen Verfahren attestieren, dass im Einzelfall Ausgangsbedingungen sorgfältig geklärt und gut begründete Entscheide gefällt werden. (Eine gewisse Fehlerquote wie in allen Entscheiden mit unvollkommenen Informationen vorbehalten.) Weniger wahrgenommen werden die Wirkungen allgemeiner Vorgaben und Regelungen. Wenn die Balkanroute geschlossen wird, verlagert sich der Flüchtlingsstrom auf das Mittelmeer mit deutlich höheren Todesfallrisiken. Werden unbegleitete Kinder und Jugendliche bevorzugt aufgenommen, erhöht sich der Anreiz für Familien, diesen Weg zu beschreiten. Die Anerkennung des Flüchtlingsstatus nach Herkunftsländern hat erhebliche Wirkungen sowohl auf die Zahl der einreisenden Flüchtlinge wie auch auf die Anerkennungsrate, wie die Beispiele Eritrea, Somalia, Afghanistan oder Syrien zeigen. Weshalb kommen Flüchtlinge aus anderen Ländern mit diktatorischen Regimes nicht in diesen Genuss?

Weshalb starte ich mit der Beobachtung, dass Flüchtlingspolitik notwendigerweise mit Auswahlprozessen verbunden ist? Dies vor allem, weil grundlegende moralisch-ethische Fragen auf individueller, gesellschaftlicher und politischer Ebene ange-

sprochen werden müssen. Auf der individuellen Ebene wird es vermutlich zahlreichen Lesern ähnlich ergehen wie mir: Der Konflikt zwischen der Forderung nach ausreichendem Menschenrechtsschutz und den realpolitischen Grenzen wird auch im Rahmen meines Wertesystems ausgetragen. Angesichts der prekären Menschenrechtssituation in zahlreichen Staaten sollten wir mehr Flüchtlinge aufnehmen, schlecht begründbare Diskriminierungen vermeiden und Massnahmen unterlassen, welche die Risiken für die Flüchtlinge erhöhen (namentlich die Mittelmehrroue oder Rückschiebungen in unsichere Erstdestinationen). Realpolitisch stimme ich aber stärker einschränkenden Massnahmen zu, weil uns sonst die Flüchtlingszahlen aus dem Ruder laufen. Die Auswirkungen des «Wir schaffen das»-Entscheids der Bundeskanzlerin im September 2015 waren ein deutliches Zeichen in diese Richtung.

Dieser Wertekonflikt spiegelt sich auch auf gesellschaftlich-politischer Ebene. Werte, anders als wirtschaftliche Interessen, sind nicht leicht verhandelbar und keinem monetären Kompromiss zugänglich. Man kann eventuell auf einzelne Massnahmen-teile verzichten, die für die andere Position besonders störend sind, im eigenen Werteprofil aber nicht denselben Stellenwert haben. Der Austausch von Konzessionen ist aber deutlich stärker begrenzt als in üblichen wirtschaftlichen Auseinander-

setzungen. Im besten Falle kann man sich auf transparente Entscheidungsprozesse und auf die Anerkennung von Mehrheitsentscheiden einigen. Dies ist aber eine sehr hohe Anforderung für die real existierenden politischen Systeme. Es ist denn auch kein Zufall, dass sich die Flüchtlings- und Migrationspolitik zu einem Kristallisationspunkt für Protestparteien entwickelt hat.

B. Flüchtlingspolitik spaltet die Europäische Union

Es ist inzwischen unverkennbar, dass die Flüchtlingskrise zu einer ernsthaften Bedrohung für den institutionellen Zusammenhalt in der EU wird. Dabei darf man nicht nur die aktuellen Zahlen ansehen. Sehr viel anspruchsvoller wird die Frage sein, wie die EU dem auf Jahre anhaltenden Flüchtlingsdruck begegnen will. Der Grundkonflikt lässt sich relativ leicht ausmachen: Für eine gemeinschaftliche Flüchtlingspolitik fehlen der EU die dazu erforderliche Staatlichkeit sowie die Kompetenzen und Mittel. Nationale Flüchtlingspolitiken gefährden aber den Besitzstand der Schengen/Dublin-Abkommen und damit einen Kernbereich der Personenfreizügigkeit.

Ursache ist der oben angesprochene Wertekonflikt. Die Positionen in den Mitgliedsländern liegen derart stark auseinander, und die politischen Aushandlungsstruktu-

ren der EU sind so weit von einer demokratisch legitimierten Staatlichkeit entfernt, dass es nicht möglich sein wird, die Differenzen politisch zu überbrücken. Der Appell an die europäische Solidarität kann diese fehlenden politischen Strukturen nicht ersetzen. Ein Vergleich mit der Bundesrepublik Deutschland mag in dieser Hinsicht hilfreich sein. Auch dort beobachten wir grosse Unterschiede in der regionalen Wahrnehmung der Flüchtlingsproblematik. Im Unterschied zur EU liegt die gesetzgeberische Kompetenz zur Flüchtlingspolitik in Deutschland aber eindeutig beim Bund, und wir haben auf Bundesebene sowohl die Kompetenzen wie auch die Mittel zu deren Umsetzung. Und selbst in diesem System ausgebauter Staatlichkeit birgt die Flüchtlingspolitik grosses politisches Sprengpotenzial. Wie viel stärker gilt dies für die Entscheidungsprozesse in der EU!

Dazu kommt, dass die EU weitere unge löste Krisenherde hat, welche die institutionellen Strukturen und Prozesse stark belasten. Die Finanz- und Währungskrise ist zwar kurzfristig etwas in den Hintergrund gerückt, hat aber nach wie vor grosses Sprengpotenzial für den Zusammenhalt der EU-Mitgliedstaaten, sollte die Schuldenblase aufbrechen. Wie Westeuropa dem Expansionsstreben Russlands begegnen soll, ist angesichts der schwachen sicherheitspolitischen Strukturen in der

EU schwierig zu definieren. Und schliesslich kommt der vom Volk beschlossene Austritt Grossbritanniens hinsichtlich der institutionellen Weiterentwicklung der EU einem Erdbeben gleich, dessen Konsequenzen vorerst nicht vorhersagbar sind. Ich wage keine Prognose zur zukünftigen institutionellen Ausgestaltung der EU insgesamt, fühle mich aber recht sicher in der Aussage, dass die Flüchtlingspolitik auf absehbare Zeit im Wesentlichen in den Hauptstädten der Mitgliedsländer bestimmt wird. Dies heisst aber, dass Anpassungen im Schengen/Dublin Regime vorgenommen werden müssen, sei dies in der Form von Vertragsänderungen oder aber als nicht geahndete Verletzungen des Vertragswerkes.

Risiken von «Scheinlösungen»

Zurzeit geht die Diskussion in Richtung Verlagerung der Kontrollen an die EU-Aussengrenzen. Dies sind m.E. aber nicht nur «Scheinlösungen», sondern oft auch «scheinheilige» Lösungen. Italien und Zypern wird die Rettung von Bootsflüchtlingen anvertraut, vielmehr zugemutet – wehe, sie würden sich aber weigern und keine Rettungsmassnahmen ergreifen. Die Abschottung der Balkanroute durch das schrittweise Aufziehen von Grenzzäunen hat die Lasten Griechenlands und Italiens nochmals massiv erhöht. Bei der Rückverteilung der Flüchtlinge auf die anderen EU-Länder hält man sich hingegen vornehm zurück.

Das Flüchtlingsabkommen der EU mit der Türkei hat zwar die Zahl der illegal von der Türkei nach Griechenland gereisten Flüchtlinge stark reduziert, in der Periode von April bis Mitte Juni 2016 aber nur zu rund 500 Rückführungen und Übersiedlungen in die EU geführt. Ob damit die angestrebte Schleppertätigkeit auf der Mittelmehrroute tatsächlich eingeschränkt werden konnte, ist mehr als fraglich. Nach Angaben der Internationalen Organisation für Migration sind seit Jahresbeginn 2016 mehr als 3400 Tote und Vermisste zu beklagen. Seit Mitte Mai ist die Zahl der geretteten Flüchtlinge sprunghaft gestiegen und erreicht an gewissen Wochenenden mehrere Tausend. Es darf davon ausgegangen werden, dass die Schliessung der Balkanroute und das Abkommen mit der Türkei die Zahl der illegal über das Mittelmeer reisenden Flüchtlinge wieder deutlich erhöht hat. Die Flüchtlinge werden damit auf die wesentlich gefährlichere Mittelmeerroute abgedrängt. Dies ist eine menschenrechtliche Katastrophe, spielt den Schleppern direkt in die Hände, und ist das Gegenteil von dem, was man mit den Türkei-Abkommen gemäss offiziellen Stellungnahmen erreichen wollte.

Auch der Vorschlag, die Asylverfahren in die Flüchtlingslager in der Nähe der Krisengebiete zu verlagern, hat seine Tücken. Solche Lager haben die Tendenz, zu ständigen Wohngebieten zu werden, die zu

eigentlichen Städten heranwachsen. Die palästinensischen Siedlungen sind ein offensichtlicheres Beispiel. Wenig bekannt ist, dass Dadaab und Kakuma, zwei Flüchtlingslager in Kenia nahe der somalischen Grenze, zusammen rund 550'000 langfristige Flüchtlinge beherbergen, die wirtschaftlich im Wesentlichen von den Vereinten Nationen abhängig sind.

In der Türkei leben heute mehr als zwei Millionen syrische Flüchtlinge. Im Libanon hat diese Zahl eine Million überschritten. In Jordanien mit einer Gesamtbevölkerung von rund 6.5 Millionen leben inzwischen rund 650'000 Flüchtlinge. Diese Zahlen überfordern die an Syrien angrenzenden Länder. Entsprechend verschlechtert sich auch die Versorgung der dort anwesenden Flüchtlinge. Ihre Hilfe wird stetig gekürzt. Die meisten haben deshalb nur ein Ziel: Westeuropa, insbesondere Deutschland. Es ist kaum anzunehmen, dass vor Ort durchgeführte EU-Asylverfahren angesichts der beschränkten Zahl positiver Entscheide den Druck auf die illegale Migration und damit die Risiken der Mittelmeerroute fühlbar senken würden.

Fazit: Man kann die Asylverfahren im Einzelnen verbessern, an der Grundproblematik ändert sich aber wenig. Es gibt auch in der Politik Probleme, die man allenfalls besser «verwalten», aber nicht lösen kann.

Und das Flüchtlings- und Migrationsproblem gehört meines Erachtens dazu.

Das Udenkbare denken

Die Diskussion zur Flüchtlings- und Migrationsproblematik bleibt zur Zeit an der Oberfläche, bei den Symptomen. Die eigentliche Ursache wird kaum je angesprochen, vermutlich, weil man sie von vornherein als unlösbar betrachtet. Die grossen Flüchtlingsströme werden häufig ausgelöst durch Bürgerkriege, die meist aus einer Mischung von ethnisch oder religiös begründeter Konflikte, einem Kampf um die Kontrolle von natürlichen Ressourcen oder als Reaktion auf gravierende Menschenrechtsverletzungen durch diktatorische Regimes entstehen. Angesichts fragiler staatlicher Institutionen können die grundlegenden Sicherheiten der Einwohner nicht gewährleistet werden. Besonders schwierig werden solche lokalen Konflikte dann, wenn sie sich zu Statthalterkriegen aussenstehender Mächte entwickeln, wie dies heute leider in Syrien oder in Jemen der Fall zu sein scheint.

Das heutige Völkerrecht und die internationale politische Ordnung stützen sich nach wie vor auf das überlieferte Prinzip gleichberechtigter souveräner Staaten, das seit dem Westfälischen Frieden viel zur Friedenssicherung beigetragen hat, das aber nur sehr begrenzt zur Friedenssicherung bei innerstaatlichen Konflikten

geeignet ist. Es baut vielmehr hohe Hürden für friedenssichernde internationale Interventionen bei innerstaatlichen Konflikten auf. Theorie und Praxis Humanitärer Interventionen im Rahmen des UN-Systems bleiben denn auch gleichermaßen widersprüchlich, und beides spiegelt nur die fundamentale Spannung zwischen einem umfassenden Menschenrechtsschutz und der Anerkennung nationalstaatlicher Souveränität und Autonomie. Die Tatsache, dass diese Spannung auch von den Ständigen Mitgliedern des UN-Sicherheitsrates im Einzelfall unterschiedlich beurteilt wird, blockiert praktisch jede Intervention.

Realpolitisch kann man nicht davon ausgehen, dass sich daran bald etwas ändert. Es bräuchte dazu grundlegender institutioneller Reformen des UN-Systems. Es wäre aber auch Vorsicht geboten. Weil die Weltmächte an den Brennpunkten ihrer Machtpolitik unterschiedliche geografische Interessen verfolgen, wäre die Gefahr gross, dass einseitige Interventionen zu einem Flächenbrand zwischenstaatlicher Kriege führen könnten. Und dies hiesse, den Teufel mit dem Beelzebub auszutreiben.

Und trotzdem: Auch wenn die heutige Situation intellektuell und realpolitisch kaum änderbar erscheint, sollte man sich der Herausforderung stellen. Letztlich geht es um die Frage, wie man allgemeine

Menschenrechte besser gegen grobe staateninterne Verletzungen schützen kann. In diesem Sinne die Überschrift zu diesem Abschnitt: «Das Udenkbare denken». Das Zusatzprotokoll vom 8. Juni 1977 zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte könnte dafür ein guter inhaltlicher Ausgangspunkt sein. Man sollte deren Umsetzung aber eher beim Allgemeinen Völkerrecht ansiedeln, da sonst das Internationale Komitee des Roten Kreuzes die Unschuld der nicht parteigebundenen Vermittlung verlieren müsste.

Es mag sehr wohl sein, dass die zu einzelnen internen Konflikten einberufenen Friedenskonferenzen der einzig gangbare Weg sind, im Rahmen des heutigen Regelwerks die Zivilbevölkerung vor den schlimmsten Gefahren zu bewahren. Wenn wir in diesen Fragen aber nicht weitergehende Lösungen finden, bleiben die Ursachen der weltweiten Flüchtlingsbewegungen unbehandelt, und wir müssen uns darauf beschränken, die Flüchtlingskrise bestmöglich zu verwalten und deren sichtbare Konsequenzen aus dem eigenen Gesichtskreis in entferntere Gebiete zu verlagern. Dies scheint mir im jetzigen Zeitpunkt die kürzeste Zusammenfassung der Europäischen Flüchtlingspolitik zu sein.

Das Flüchtlingsproblem ist aber derart dringend und von so zentraler Bedeutung, dass man weitergehende Initiativen ernsthaft klären sollte. Die Fragestellung ist einfach zu umschreiben: Wie kann internationaler Druck aufgebaut werden, Menschenrechte in innerstaatlichen Konflikten besser zu schützen, bzw. Mechanismen aufzubauen, die Konflikte über nicht kriegerische Auseinandersetzungen austragen lassen? Ich bin mir bewusst, dass Antworten auf diese Fragen sehr schwierig sind. Ein erster Schritt würde darin liegen, dass man sie als zentrale Faktoren bei der Suche nach den Ursachen der grossen Flüchtlingsströme in den Mittelpunkt rückt. Die Frage verdiente auch mehr Aufmerksamkeit in der politikwissenschaftlichen und völkerrechtlichen Forschung. Hilfreich könnte sein, wenn eine Gruppe eminenter Persönlichkeiten aus Wissenschaft und Politik mit grossem persönlichen Einsatz das Argument in die öffentliche Diskussion einbringt, dass Menschenrechte bei internen politischen Konflikten besser geschützt werden müssen und dass dies auch eine Verantwortung der internationalen Gemeinschaft ist. Politischer Einfluss durch die Autorität von Expertengruppen im Sinne von epistemic communities kann durchaus einen Beitrag leisten – wie dies gerade die Diskussionen um die völkerrechtliche Anerkennung allgemeiner Menschenrechte oder die globale Klimapolitik gezeigt haben.

Im Sinne einer persönlichen Reflexion: Vielleicht ist diese Mischung aus realpolitischer Ursachenanalyse und idealpolitischen Therapieansätzen mein Weg, dem eingangs beschriebenen Wertedilemma zu begegnen, das die Flüchtlingskrise aufwirft.

Prof. Dr. Dirk Lehmkuhl, Lehrstuhl für Europäische Politik an der HSG

Von Dörfern, Städten und der europäischen Aussenpolitik

Ja was denn nun?

Da sagt der eine:

«Europa hat seine globale Rolle verloren, es hat jetzt nur noch eine regionale Rolle. Es kann seine eigenen Bürger nicht verteidigen. Es kann die eigenen Grenzen nicht verteidigen. Migration bedeutet Gefahr; sie verstärkt Terrorismus, erhöht Kriminalität. Massenmigration vernichtet Nationalkultur. Wenn wir diesen Standpunkt nicht akzeptieren, wenn dies kein europäischer Standpunkt wird, dann werden wir nicht fähig sein, gegen diese Bedrohung vorzugehen.»¹

Da verkündet die andere:

«Because if there is one thing that is clear to our citizens in Europe, is that things that happen far away from home have a direct impact on our lives. And what we cannot do alone, any of our Member States – be it the smallest or the biggest: all of our Member States, we say in our Global Strategy, are medium or small size countries compared to the geography, the geopolitics and the economics of today's world. [...] So the real investment in the well-being and in the security of our people [...] is actually strengthening the shared vision and the common action that we indicate in the strategy.... the main focus of our strategy is how we use all

our different policies, from trade to development aid, from cultural diplomacy to energy networks to the military capabilities that Europe has, to the diplomatic and mediation efforts we do. All in a joint approach to guarantee security, stability and also to get the economic opportunities that our world offers to us.»²

Im Kern geht es bei dieser Kontroverse um den «europäischen Standpunkt» und die «shared vision» um nicht weniger als um den inneren Zusammenhalt der Europäischen Union und deren Zukunft als ernst zu nehmender Faktor in der internationalen Politik. Die Flüchtlingskrise hat in besonders dramatischer Weise den engen Zusammenhang zwischen der nach innen und der nach aussen gerichteten Dimension der Zusammenarbeit von Staaten und dem Zusammenleben von Gesellschaften in Europa aufgezeigt. Ist der Blick in die Zukunft statt in die Vergangenheit Europas gerichtet, kann das eine immer weniger ohne das andere gedacht werden.

Die Binnenperspektive

Leider aber findet sich in den Mitgliedstaaten der EU immer häufiger ein Gegen-einander statt eines Miteinanders der nationalen Binnen- und der europäischen Aussenperspektive. Die politischen Auseinandersetzungen im Vereinigten Königreich, die im Juni dieses Jahres zur EU-Austrittsentscheidung der britischen Wählerinnen und Wähler geführt haben, illust-

rierten diese Beobachtung nur zu deutlich. In Zeiten, in denen krisengeschüttelte Gesellschaften durch Verunsicherung gekennzeichnet sind, kann der Populismus durch einfachste Parolen fröhliche Urstände feiern. Dabei ist es zunächst einmal unwesentlich, ob es sich um einen globalisierungskritischen Populismus von links oder einen nationalistischen Populismus von rechts handelt. Die Muster der politischen Auseinandersetzung ähneln sich unter anderem in zwei Dimensionen.

Einerseits treten an die Stelle von einem auf konstruktive Lösungen für den Kern der Herausforderungen zielenden Diskurs oft sachlich verfälschende Schuldzuweisungen und Behauptungen. Dabei dient nicht zuletzt die Überzeichnung eines diktatorischen Brüsseler Bürokratiemonsters als Begründung für die Rückbesinnung auf die nationale Lösung. Andererseits verbirgt sich hinter den national orientierten Debatten sehr oft das machtpolitische Wetteifern von Parteien und einzelnen Parteiführern. In dieser Beobachtung ähneln sich Englands früherer Premierminister David Cameron und der ungarische Regierungschef Victor Orbán in ihren Anstrengungen. Europa wird instrumentell betrachtet und dient als Mittel zum Zweck einer Sicherung der eigenen Macht. Dabei zeigt der nationalistisch orientierte Kampf Orbáns gegen den rechten politischen Rand im Land, dass die Macht-

sicherung in Abgrenzung von Europa besser zu gelingen scheint als mit einer pro-europäischen Ausrichtung à la Cameron. So steht es denn für die nahe Zukunft zu befürchten, dass Nigel Farage, ehemaliger Präsident der UK Independence Party, und Victor Orbán Seite an Seite als Fackelträger die Lager der EU-kritischen Populisten bei den europäischen Austrittsspielen anführen werden.

Es ist aber nicht nur die Sorge um die eigene Machtposition hinter der Enttäuschung der deutschen Bundeskanzlerin über die mangelnde Bereitschaft einiger Mitgliedstaaten an der Mitwirkung einer europäischen Lösung der Flüchtlingskrise zu vermuten. Vielmehr mag diese Enttäuschung auch ein Schlaglicht werfen auf zwei weitere Dimensionen richten, die in der Binnenperspektive, die ein zu wenig an Europa zum Ausdruck bringen: Solidarität und geteilte Werte.

Mit dem Hinweis auf polnische Vertriebene nach dem zweiten Weltkrieg hat Papst Franziskus anlässlich seines Polen-Besuches im Juli 2016 die national-konservative Regierung des Landes zur Solidarität mit ihrer Rechte, ihrer Freiheit und ihrer Sicherheit beraubten Flüchtlingen aufgefordert. Solidarität als Grundwert steht aktuell aber nicht sehr hoch im Kurs in Europa. Bei ihrem Treffen Mitte September brachten die Regierungschefs der

Visegrád-Staaten (Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei) dies auf den Punkt, indem sie dem Modell der Flüchtlingsquote das Konzept einer «flexiblen Solidarität» gegenüberstellten, d.h. einer bei den Mitgliedstaaten verbliebenden Entscheidungskompetenz über die Aufnahme von Flüchtlingen.

Ein solcher Vorschlag zeigt, dass die Migrationspolitik der EU ist in ihrer Gesamtheit nicht nur aus humanitärer Sicht beschämend und aus rechtlicher Perspektive fragwürdig, sondern sie hat im horizontalen Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten sehr wenig mit Solidarität zu tun. Weder Robert Schumans ursprüngliche Idee eines europäischen Kick-offs durch eine «Solidarität der Tat» noch die seit Mitte der 1980er Jahre in ihrem Volumen stetig gestiegene Rolle der Struktur- und Kohäsionspolitik haben ein sozialeres und solidarisches Europa entstehen lassen. Vielmehr offenbarten sowohl die Finanz- als auch die Flüchtlingskrise die Grenze der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. Heute betonen vor allem die Staaten Zentral- und Osteuropas, dass nur aus dem nationalen Erinnerungs- und Erfahrungskontext Solidarität erwachsen könne, während es jenseits des nationalen Kontexts nur eine von Interessen geleitete Politik gäbe.³

Die Referenz zur gemeinsamen Geschichte

weist darüber hinaus insofern auf einen weiteren wichtigen Aspekt hin, als sich die EU in ihrem Selbstverständnis auch als Wertegemeinschaft definiert. Allerdings hat auch diese Besinnung auf die gemeinsamen europäischen Werte in letzter Zeit deutliche Risse erhalten. Grundlegende rechtstaatliche Prinzipien wie Gewaltenteilung und Pressefreiheit werden vor allem in Ungarn und Polen in Frage gestellt. Mehr aber noch macht die Weigerung vieler Staaten aus Mittel- und Osteuropa, sich an der Aufgabe der Integration von nicht-christlichen Flüchtlingen aus den Krisengebieten Syrien, Irak oder Afghanistan zu beteiligen, vor allem eines deutlich: Aus der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ist noch lange keine europäische Wertegemeinschaft geworden. Sich auf gemeinsame Produkt- und Produktionsstandards zu verständigen, ist etwas grundlegend Anderes als eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik zu implementieren. Während ersteres im Zweifelsfall juristisch durch die Europäische Kommission und den Europäischen Gerichtshof überwacht und durchgesetzt werden kann, bedarf es für letzteres eine grundlegende gesellschaftliche Akzeptanz von humanitären und liberalen Werten wie Offenheit und Toleranz. Das Fehlen dieses Grundkonsenses war nach der Osterweiterung der EU von 2004 bzw. 2007 solange nicht virulent, solange die gefundenen politischen Kompromisse nicht

durch wirkliche Probleme herausgefordert wurden. Das ist jetzt anders. Entsprechend sind die zentralen Baustellen der gemeinsamen europäischen Asyl- und Migrationspolitik nicht nur Fragen nach den Kapazitäten («Erstaufnahmezentren = Hot spots») oder Instrumenten («Verteilungsschlüssel»), sondern die Arbeit an einem von allen Mitgliedstaaten geteilten normativen Unterbau.

Die Aussenperspektive

Aber ebenso wichtig ist es für die Entwicklung des von Orbán wie von Mogherini reklamierten «europäischen Standpunkts» und der «shared vision», den Blick von der Binnen- auf die Aussenperspektive zu lenken. Dabei geht es um sehr viel mehr als um den Schutz der europäischen Aussen Grenzen. Vielmehr scheint nur die EU im Zusammenspiel der Mitgliedstaaten und der europäischen Ebene ansatzweise in der Lage, Lösungen für die weltweiten Flüchtlingsströme zu entwickeln und zu realisieren, die laut Angaben des UNHCR im Jahr 2015 ungefähr in der Grössenordnung der grossen EU Mitgliedsländer Frankreich oder Italien lagen.

Die von der EU-Aussenbeauftragten jüngst vorgestellte globale Strategie für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungsstrategie «Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe» widmet sich den Herausforderungen für eine gemeinsame

europäische aussenpolitische Perspektive angesichts Verstössen gegen die europäische Sicherheitsordnung im Osten, von globalem Terrorismus und Gewalt, von demographischen Veränderungen und anderen globalen Kooperationsaufgaben wie der Klimapolitik. Allerdings gibt es auch mit dem Blick auf die Aussenperspektive Problemzonen, die wiederum einen wichtigen Blick auf die Verquickung von Binnen- und Aussenperspektive erlauben.

Mit Blick auf die eigenen Versäumnisse der EU in der Vergangenheit sieht die Strategie in einem verantwortungsvolleren, geeinigten und glaubwürdigeren Auftreten der EU in der internationalen Politik einen essentiellen Beitrag zur Überwindung des in den Mitgliedstaaten grassierenden Euroskeptizismus. Eine Umfrage des Pew Research Center bestätigt diese Sichtweise: Rund 74% der Befragten wünschen sich ein aktiveres und entschiedeneres Auftreten der EU in der internationalen Politik.⁴ Skepsis bleibt aber geboten, ob die neue Sicherheitsstrategie diesen Wunsch zu erfüllen vermag. Oder ob sie das Schicksal bisheriger EU Dokumente teilen wird, die sich durch einen «mix of realism, illusions and activism» und trotz einer verbesserten Einschätzung globaler Herausforderungen dadurch auszeichnen würden, dass die Mitgliedstaaten «not tackle the vicious cycle of rhetorical sovereignty and de facto dependency.»⁵

Die wiederkehrend beschriebene Spannung zwischen nationaler Souveränitäts- und Interessenrhetorik und der auch in der Aussage von Frau Mogherini zum Ausdruck gebrachten Unabdingbarkeit eines gemeinsamen aussenpolitischen Handelns wird scheinbar bei der Bekämpfung der Ursachen für Flüchtlingsströme aufgelöst. So wird nicht nur auf die Tatsache verwiesen, dass die EU der weltweit grösste Geber von Entwicklungshilfe ist. Vielmehr ist die Schwerpunktsetzung in der Entwicklungszusammenarbeit auf Sub-Sahara Afrika sehr wohl im Einklang mit der Analyse zukünftig zu erwartender Migrationsströme. Allerdings gibt es hinter der Fassade des schönen Scheins auch kritische Aspekte zu entdecken.

Zum einen ergibt sich der Status der grössten Geberregion für Entwicklungsgelder aus einer Addition der von der EU und von den Mitgliedstaaten aufgewandten Mittel. Trotz aller Anstrengungen sind die Erfolge hinsichtlich der Kohärenz und Konsistenz sowohl zwischen den verschiedenen Politikbereichen auf der europäischen Ebene als auch hinsichtlich der Ziele und Mittel im Verhältnis zwischen den europäischen und nationalen Politiken nicht überzeugend. Nur allzu oft wird da ein historisch begründetes oder von wirtschaftlichen Interessen geleitetes nationales Süppchen gekocht. Zum anderen dürften die jüngst für die Bewältigung

der Flüchtlingsströme in die EU von der europäischen und der nationalen Ebene aufgebracht Mittel nur mühsam den Umstand verdecken, dass nur eine sehr kleine Zahl der Mitgliedstaaten das selbstgesetzte Ziel erreicht, 0,7% des Bruttonationaleinkommens für die Entwicklungshilfe bereitzustellen. Mit den grossen Mitteln werden aktuell mehr die Symptome bearbeitet, nicht aber die Ursachen von Flucht und Vertreibung substantiell bekämpft.

Überhaupt muss man den Eindruck gewinnen, dass aufgrund der Uneinigkeit zwischen den Mitgliedstaaten untereinander und zwischen Institutionen der EU – vor allem dem EU Parlament und der EU Kommission – und den Mitgliedstaaten sowohl bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise als auch bei der Bekämpfung der Fluchtursachen die EU in ihrem Ausenauftritt hinter den eigenen Ansprüchen zurückbleibt.

Zu nennen wären zunächst einmal die Mobilitätspartnerschaften zwischen der EU und Drittstaaten. Für die einen sind diese Abkommen ein wichtiges «Instrument, um irreguläre Migration einzudämmen und Menschenhandel zu bekämpfen, die Auswirkungen von Migration und Mobilität auf die Entwicklung zu maximieren, legale Migration besser zu organisieren und Mobilität zu fördern sowie den

Flüchtlingsschutz zu stärken».⁶ Für andere liegt der Kern der Mobilitätspartnerschaften in der verpflichtenden Zustimmung von Drittstaaten zur Rücknahme ihrer Staatsangehörigen. Diese Abkommen aber sind durchaus kritisch zu sehen. So findet man in den von der EU ausgehandelten Rücknahmeabkommen, die die Vertragsparteien zur Rücknahme eigener Staatsangehöriger verpflichtet, zwar Hinweise auf völkerrechtliche Standards, nicht aber wirklich wirksame Menschenrechtsschutzgarantien.⁷ Und selbst das Wissen darum, dass Transit- und Herkunftsländer von Flüchtlingen de facto Menschenrechtsstandards verletzen, hindert viele Mitgliedstaaten der EU nicht, diese zu sicheren Drittstaaten zu erklären – sonst wäre eine Abschiebung von Flüchtlingen nicht mit der Genfer Flüchtlingskonvention vereinbar.

Schliesslich ist das mit der Türkei ausgehandelte Abkommen zum Austausch und zur Aufnahme von Flüchtlingen zu nennen. Auch nach den dramatischen innenpolitischen Reaktionen in der Folge der Niederschlagung des Militärputsches im Juli verbleibt die EU dabei, dass dieses Abkommen mit der zunehmend autokratisch regierten Türkei ein zentraler Pfeiler ihrer Flüchtlingspolitik ist. Eklatanter kann kaum zum Ausdruck kommen, dass sowohl die Mitgliedstaaten als auch die EU unter dem Druck zum Handeln die an-

sonsten so hoch gehaltenen Standards von Menschenrechtsschutz und Rechtsstaatlichkeit hintanstellen. Die Unfähigkeit zur konstruktiven und auf eine gemeinsame Lösung der Asyl- und Flüchtlingskrise abzielende europäische Politik führt dazu, dass sich die EU und ihre Mitgliedstaaten bis zur Selbstverleugnung vom Werte gebunden Idealismus ab- und einem skrupellosen realpolitischen Pragmatismus zuwenden.

Gesamtschau

Wenn wir heute – historisch gesehen erneut, doch für die allermeisten von uns erstmalig substantiell selbst erlebt – in Europa mit grossen Strömen von Flüchtenden und Vertriebenen konfrontiert sind, und wenn noch grössere Wanderungsbewegungen vorhergesagt werden, steht für jeden individuell und für unsere Gesellschaften kollektiv viel auf dem Spiel. Zentral geht es um die Frage, welche Werte die Grundlage des gesellschaftlichen Zusammenlebens in Europa bilden sollen. Nachhaltige Lösungen ergeben sich dabei nur, wenn die Bewältigung der Integration nach innen und Bekämpfung der Fluchtursachen ausserhalb der EU in einer Zusammenschau beider Perspektiven gedacht werden. Dabei weisen weder der Rückzug in ein mit Stacheldraht eingezäuntes, nationales Schneckenhaus noch eine mit Mauern und Firewalls bewährte Festung Europa den Weg. Ob es aber der

neuen Sicherheitsstrategie der EU gelingen wird, die Widersprüchlichkeiten zwischen globalen europäischen Ansprüchen und nationalem Handeln zu überwinden, und ob es Europa gelingt, aus der Rolle des politisch Halbwüchsigen herauszuschlüpfen und zu einem seinem wirtschaftlichen Gewicht entsprechenden Akteur zu werden, entscheidet sich weniger in Brüssel als in den politisch polarisierten Kapitalen, Städten und Dörfern der Mitgliedsstaaten.

Anmerkungen

- ¹ Victor Orbán, «Österreichisch-ungarischen Beziehungen. Kern und Orbán sprechen über Flüchtlinge», *Deutschlandfunk* 26. Juli 2016.
- ² Federica Mogherini, «Speech of the High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the Warsaw Summit Experts' Forum», Warschau, 9. Juli 2016.
- ³ Annegret Bendiek und Jürgen Neyer, «Europäische Solidarität – die Flüchtlingskrise als Realitätstest», *SWP Aktuell* 20. März 2016.
- ⁴ Die gesamte Umfrage findet sich hier: <http://www.pewglobal.org/2016/06/13/europeans-face-the-world-divided/>.
- ⁵ European Parliament, DG for External Policies, State of Play of the Implementation of EDA's Pooling and Sharing initiatives and its impact on the European defence industry (2015), [http://www.eu-parl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/534988/EXPO_STU\(2015\)534988_EN.pdf](http://www.eu-parl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/534988/EXPO_STU(2015)534988_EN.pdf).
- ⁶ Deutscher Bundestag Drucksache 18/7191 18. Wahlperiode 22.12.2015 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Annette Groth, Heike Hänsel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/6868 – Mobilitätspartnerschaften und das Grenzmanagement der Europäischen Union.
- ⁷ Wolfgang Grenz, Julian Lehmann und Stefan Keßler, *Schiffbruch: Das Versagen der europäischen Flüchtlingspolitik* (München: Knaur, 2015).



Prof. Dr. iur. Thomas Burri, Assistenzprofessor für Völker- und Europarecht an der HSG

Personenfreizügigkeit und Brexit – Erfahrungen der Schweiz, die sich Grossbritannien zunutze machen kann

Am 24. Juni 2016 begann das Vereinigte Königreich die Suche nach einem neuen Arrangement mit der Europäischen Union, nachdem die Mehrheit des britischen Volkes zugunsten des «Brexit», des Austritts aus der Europäischen Union (EU), gestimmt hatte. Die Schweiz war in einer ähnlichen Situation am 7. Dezember 1992, dem Tag, nach welchem eine knappe Mehrheit des Volkes die Idee verworfen hatte, dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) beizutreten. Dann begann nämlich die Suche der Schweiz nach einem neuen Arrangement mit der EU. In der Folge entschied sich die Schweiz für einen Sonderweg, der jeweils ein neues, zusätzliches Abkommen mit der EU bedingt, wann immer eine Sache geregelt werden muss. Was zunächst als zeitgemässe, ja sogar originelle Idee erschien, ergab bald ein Dickicht von Abkommen, in dem sich die Schweiz verhedderte und sogar jene Werte aus dem Blick verlor, welche die Suche anfänglich in Gang gebracht hatten, nämlich Demokratie und Souveränität. Immerhin hat sich viel Erfahrung angesammelt – die sich nun Grossbritannien zunutze machen kann.

Die Sache geht aber noch weiter. Populisten im Vereinigten Königreich gewannen die Abstimmung, in dem sie das Thema Migration gross redeten. Für Nigel Farage, den ehemaligen Präsidenten der UK Independence Party (UKIP), war ganz klar: Der einzige Weg, wie Grossbritannien jene kontrollieren kann, die über die Zugbrücke kommen, ist, die EU zu verlassen.¹ Populisten in Grossbritannien gelang es, die Personenfreizügigkeit ins Herz der Abstimmung über den Brexit zu rücken, indem sie mit den Ängsten der Leute spielten – und sie gewannen die Abstimmung aufgrund dieser Agenda. Nicht lange zuvor, nämlich anfangs des Jahres 2014, erzwangen Populisten in der Schweiz eine Abstimmung durch das Schweizer Volk über die Einführung von Einwanderungsquoten, welche die Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU in Frage stellen würde, und damit den Kern jenes komplexen Netzes von Abkommen, das nach der Ablehnung des EWR im Jahre 1992 gesponnen worden war. Populisten zogen das Schweizer Volk in ihren Bann, indem sie Migration gross redeten – und sie gewannen die Abstimmung. Seither wurde die Beziehung zwischen der Schweiz und der EU auf Eis gelegt in Erwartung einer Auflösung der Unvereinbarkeit zwischen dem Auftrag in der Verfassung, Einwanderungsquoten einzuführen, und der Personenfreizügigkeit gemäss dem Abkommen mit der EU – so ähnlich wie alles

in Grossbritannien auf Eis gelegt wurde nach der Abstimmung über den Brexit. Sowohl die Schweiz wie Grossbritannien sind nun gezwungen zu versuchen, einen neuen Weg vorwärts zu finden, und zwar einen Weg, welcher den Ängsten der Bevölkerung vor Wellen einwandernder Arbeiterinnen und Arbeitern gerecht wird. Die Erfahrungen, welche die Schweiz gemacht hat seit der Abstimmung anfangs 2014, könnten wiederum für Grossbritannien von Interesse sein.

Dieser Artikel untersucht die grundsätzlichen Möglichkeiten für Drittstaaten, den Verkehr von Arbeitskräften mit der EU und ihren Mitgliedstaaten zu arrangieren. Er zielt darauf ab, den bestmöglichen Weg voraus sowohl für die Schweiz und Grossbritannien darzulegen. Der Artikel prüft insbesondere die Idee, die Einwanderung durch Quoten zu beschränken, und denkt darüber nach, wie dies zu bewerkstelligen wäre. Er zeigt auch auf, wie die Lage der Schweiz und jene von Grossbritannien hinsichtlich der EU verknüpft sind – zum Guten wie zum Schlechten. Der Artikel beginnt in Abschnitt 1 damit, das Recht der Freizügigkeit der Personen im Binnenmarkt der EU zu erklären. Obwohl dieser Abschnitt für einige Leserinnen und Lesern offensichtlich sein mag, ist er notwendig, da die Diskussion über die Personenfreizügigkeit vor den Abstimmungen aufgeheizt und daher verzerrt wurde. Der

Abschnitt zeigt, dass die Dinge hier klar und sicher verwurzelt sind. In Abschnitt 2 werden alternative Arrangements für den Verkehr von Arbeitskräften mit der EU untersucht, namentlich der Europäische Wirtschaftsraum (Abschnitt 2.1), das «bilaterale» Arrangement zwischen der EU und der Schweiz (Abschnitt 2.2), und das Arrangement zwischen der EU und der Türkei (Abschnitt 2.3) – immer mit Blick auf die zukünftigen Möglichkeiten der Schweiz und Grossbritanniens. Einige der Erfahrungen, welche die Schweiz während der letzten 25 Jahre, und insbesondere während der letzten zwei Jahre, gemacht hat, sind in diesen Abschnitt eingefügt. Insgesamt beleuchtet der Artikel damit eine besonders wichtige Dimension der Migration, nämlich jene im Binnenmarkt. Gerade im Rahmen der St. Galler Denkanstösse darf nicht vergessen werden, dass die Binnenmarktmigration für den Bestand der EU zentral ist – viel zentraler als die Migration von Flüchtlingen aus Drittstaaten ins Territorium der Mitgliedstaaten der EU.

I. Was ist Personenfreizügigkeit?

Historisch gesehen konnten sich nur jene, die arbeiteten, auf die Grundfreiheit der Personen im Binnenmarkt berufen.² Der Vertrag von Rom vom Jahre 1957³ gewährte lediglich Arbeitern und jenen Rechte, die sich im Ausland selbständig machten, wie etwa selbständigen Arbeiterinnen wie Ärztinnen, Rechtsanwältinnen und Jour-

nalistinnen.⁴ Arbeit stellt auch heute noch den Kern der Personenfreizügigkeit dar. Wenn ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaates in einem Gaststaat arbeitet, ist die Anwendung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung auf der Grundlage der Staatsangehörigkeit, d.h. der Gleichbehandlung mit den Angehörigen des Gaststaates garantiert. Die Arbeiterin hat Zugang zu den identischen sozialen Leistungen und steuerlichen Vorteilen, welcher sich die Angehörigen des Gaststaates erfreuen. Dies findet auch Anwendung auf die Angehörigen ihrer Kernfamilie, welche sich ihr anschliessen dürfen und zwar unabhängig von deren Staatsangehörigkeit und davon, ob sie arbeiten.

Wenn ein Angehöriger eines EU Mitgliedstaates gar keinen Bezug zu Arbeit hat – die Person arbeitet gerade nicht, hat noch nie gearbeitet und steht in keiner Beziehung zu einer Person, die arbeitet – dann ändern sich die Dinge drastisch.⁵ Wenn der Betreffende einfach zu Zwecken der Freizeit ins Ausland geht – Rentnerinnen und Touristen, zum Beispiel, fahren gerne nach Spanien, Milliardäre und Studierende nach London – dann kann er sich bloss auf seine Unionsbürgerschaft berufen und nicht auf den Status eines Arbeiters. Die Unionsbürgerschaft wurde mit dem Vertrag von Maastricht im Jahr 1992 eingeführt, mit jenem Vertrag also, der auch die EU errichtete.⁶ Damit wurden alle Staats-

angehörigen der Mitgliedstaaten zu Unionsbürgern. Die Rechte aufgrund der Unionsbürgerschaft wurden zusätzlich zu den Rechten der Arbeiter geschaffen, nicht an deren Stelle. Sie müssen daher von diesen unterschieden werden. Eine Unionsbürgerin, die keinerlei Bezug zu Arbeit hat, kann sich frei in die anderen Mitgliedstaaten begeben, aber zwei wichtige Voraussetzungen müssen erfüllt sein: Sie muss gegen Krankheit versichert sein und ausreichend Mittel haben, damit sie nicht den Finanzen des Gaststaates zur Last fällt. Das bedeutet insbesondere, dass Unionsbürger nicht die gleichen Sozialleistungen beanspruchen können wie die Angehörigen des Gaststaates oder jene, die sich auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit (oder die Niederlassungsfreiheit) berufen können. Andernfalls dürfen sie als nicht über ausreichende eigene Mittel verfügend angesehen werden. Unterstützungen, Beihilfen und andere Leistungen, namentlich Sozialversicherungsleistungen und Sozialhilfe, welche den Arbeitskräften, die sich auf die entsprechende Freizügigkeit berufen können, und den Angehörigen des Gaststaates zustehen, können den Unionsbürgerinnen, die eben im Gaststaat angekommen sind, vorenthalten werden.⁷ Behandlung bei Krankheit etwa muss nicht ohne Entgelt zur Verfügung gestellt werden, selbst wenn sie von Angehörigen des Gaststaates und Arbeitern im Rahmen der Freizügigkeit ohne Entgelt in Anspruch genommen

werden kann. Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung auf Grund der Staatsangehörigkeit findet auf Unionsbürgerinnen auch Anwendung, doch in beschränkterem Ausmass, als wenn ein Bezug zu Arbeit besteht.

Während es praktisch nicht immer einfach ist zwischen den Rechten von Arbeiterinnen und Unionsbürgern zu unterscheiden, insbesondere, wenn Familienmitglieder betroffen sind,⁸ so ist doch der Grundsatz klar: Man darf entweder arbeiten und Leistungen beziehen, oder man muss nicht arbeiten, darf dann aber auch keine Leistungen beziehen. Das ist der Kern der Personenfreizügigkeit, «die grösstmögliche Freiheit».⁹ Es liegt an den nationalen Behörden, einschliesslich der nationalen Gesetzgebung und Gerichte, diesen Grundsatz anzuwenden – auch in strikter Weise, wenn sie das möchten. Während die nationalen Behörden auch grosszügiger sein und Unionsbürgern alle Vorteile, welche Arbeiterinnen geniessen, gewähren dürfen, so zwingt sie das Recht der EU nicht dazu.¹⁰

Darüber hinaus ist der Personenverkehr *frei* gemäss Unionsrecht. Insbesondere kann die Anzahl Personen, die von der Personenfreizügigkeit Gebrauch machen, um in einen anderen Mitgliedstaat zu gehen und dort zu arbeiten oder als Unionsbürgerinnen auch einfach nur zu sein (in-

nerhalb der oben beschriebenen Grenzen), nicht rechtmässig beschränkt werden. Quoten sind nicht kompatibel mit der Personenfreizügigkeit. Es ist die grundlegende Idee des Binnenmarktes, dass Personen frei dahin gehen können, wo es Arbeit gibt. Dies soll die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten insgesamt stabiler machen. Ein bestimmtes Individuum kann eines Gaststaates verwiesen werden, aber nur wenn es selbst eine Gefahr für dessen öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt. Der Ausschluss einer grösseren Zahl von Arbeitern oder Unionsbürgerinnen vom Zugang zu einem Staatsgebiet ist nicht rechtmässig möglich, andernfalls der Personenverkehr eben nicht mehr *frei* wäre. Eine Ausnahme davon könnte allenfalls gemacht werden, wenn es um einen nationalen Notfall ginge und das Überleben eines Staates an sich auf dem Spiel stünde, doch wäre die Schwelle dafür mit Sicherheit sehr hoch.

Ein letzter Punkt in Bezug auf den Status der Personenfreizügigkeit ist zu betonen. Die Freizügigkeit der Personen, wie sie oben dargestellt wurde, ist im Primärrecht verfasst, d.h. in den Gründungsverträgen der EU. Dieses wird vom Gerichtshof der EU ausgelegt und überwacht. Das Primärrecht kann aber nur durch eine formale Vertragsrevision geändert werden. Diese wiederum hängt von der Zustimmung sämtlicher Mitgliedstaaten ab und unter-

liegt jenem Verfahren, das in den Gründungsverträgen festgelegt ist. Die Personenfreizügigkeit könnte daher einzig und alleine durch dieses formale Verfahren geändert und in eine andere Perspektive gerückt werden. Die Staats- und Regierungsoberhäupter der Mitgliedstaaten der Union können daher die Personenfreizügigkeit *nicht* revidieren, selbst wenn sie sich in einem der Räte der Union versammelt haben.

Der «Deal», den David Cameron mit den anderen Oberhäuptern vor dem Referendum im Februar 2016 ausgemacht hatte und welcher eine Beschränkung der arbeitsbezogenen Leistungen von Arbeitern vorsah, die aus anderen Mitgliedstaaten nach Grossbritannien gekommen waren, genügte diesen formalen Verfahrensanforderungen nicht.¹¹ Der «Deal» «schliff» nicht «nur die Ränder»¹² ab, sondern war widerrechtlich. Die Regierungen der Mitgliedstaaten haben gemäss Unionsrecht nicht die Macht, Diskriminierungen durch «Deals» zu legalisieren. Es steht ihnen nicht zu, die Personenfreizügigkeit aufzugeben. Ähnlich wie die Staaten in den USA, die Bundesländer in Deutschland und die Kantone in der Schweiz *selbst in ihrer Gesamtheit* konstitutionell nicht fähig sind, Bundesrecht zu ändern, auch wenn sie sich alle über eine Abänderung verständigt haben, so sind die Mitgliedstaaten der EU konstitutionell nicht fähig, Uni-

onsrecht abzuändern. Sie müssen sich der Institutionen und Verfahren der EU bedienen, die den Bundesinstitutionen und -verfahren in den USA, Deutschland und der Schweiz entsprechen.

Um es mit aller Deutlichkeit zu sagen: Selbst wenn die Regierungen der Mitgliedstaaten den «Deal» letztlich abgesegnet hätten, indem sie kollektiv im Rat Gesetze erlassen hätten, dann wäre das daraus entstandene Sekundärrecht, welches Leistung von Arbeiterinnen während der Arbeit beschränken müsste, um dem «Deal» gerecht zu werden, mit der primärrechtlichen, konstitutionellen Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Nicht-Diskriminierung unvereinbar gewesen. Der Gerichtshof hätte daher das Sekundärrecht für nichtig befinden müssen. In Abwesenheit eines formellen Vertragsänderungsverfahrens hätte der Gerichtshof gar keine andere Wahl gehabt, als den Deal für nichtig zu befinden. Nun, da das britische Volk entschieden hat, die EU zu verlassen, ist der Punkt aller Wahrscheinlichkeit nach müssig, zumindest in Bezug auf Grossbritannien. Andere Mitgliedstaaten könnten sich allerdings auf den Deal berufen und eine ähnliche Bevorzugung einfordern.¹³

2. Gibt es Alternativen zur Personenfreizügigkeit?

Der Kern der Migration innerhalb des Bin-

nenmarktes der EU ist nun klar. Es stellt sich aber die Frage, ob es Alternativen zur Personenfreizügigkeit gibt, namentlich Alternativen, auf welche sich Drittstaaten berufen könnten. Ist es für einen Drittstaat möglich, einen beschränkten Personenverkehr mit der EU zu haben, eine Art Halbfreiheit? Gibt es Mittel, um die Anzahl Personen zu beschränken, die im Rahmen der Personenfreizügigkeit migrieren?¹⁴ Für Grossbritannien spielt die Antwort auf diese Frage eine grosse Rolle. Die hohe Zahl der im Rahmen der Personenfreizügigkeit Eingewanderter war einer der Schlüsselfaktoren, der die Wähler in die Arme der «Raus»-Kampagne trieb.¹⁵ Jedes zukünftige Arrangement mit der EU, so scheint es, sollte Grossbritannien erlauben, die Anzahl Einwanderer zu beschränken. Andernfalls bestände das Risiko, den Anliegen der Mehrheit des britischen Wahlvolkes nicht gerecht zu werden.¹⁶ Die Antwort ist auch für die Schweiz wichtig, seit das Schweizer Volk die Verfassungsbestimmung am Anfang des Jahres 2014 annahm,¹⁷ welche die Schweizer Regierung verpflichtet, einen Weg zu finden, um die Anzahl Migranten, die in die Schweiz kommen, zu beschränken, und zwar einschliesslich derer, die sich auf das zwischen der Schweiz und der EU bestehende vertragliche Arrangement berufen können. Ausserdem hat die Schweiz bei dem Versuch, während mehr als zwei Jahren einen solchen Weg zu fin-

den, gewisse Erfahrungen gemacht, die sich für Grossbritannien als interessant erweisen könnten. (Es gilt nicht zu übersehen, dass sich die Regierungen beider Staaten in einer ähnlich unglücklichen Situation befinden: Beide erhielten sie widersprüchliche Anweisungen, nämlich einerseits eine Anweisung, die Einwanderung zu beschränken – diese erteilt von den Wählerinnen – und andererseits eine Anweisung, die Einwanderung nicht zu beschränken – diese erteilt vom internationalen Recht.)

Die Erfahrungen der Schweiz mit der EU könnten auch in anderer Hinsicht als der Personenfreizügigkeit von Interesse sein. Die Schweiz hat Wege gesucht, um das bilaterale Vertragswerk insgesamt anzupassen und zu ändern, namentlich dessen «institutionelle Struktur», nachdem der Rat der EU im Jahr 2010 gewisse Bedenken geäussert hatte.¹⁸ Um diesen Bedenken zu begegnen, wurden alle erdenklichen vertraglichen Arrangements mit der EU untersucht.¹⁹ Nach der Abstimmung vom 23. Juni 2016 schickt sich das Vereinigte Königreich an, eben diese vertraglichen Arrangements zu untersuchen. Das Vereinigte Königreich könnte dabei von der in der Schweiz geleisteten Arbeit profitieren. Ein Teil dieser Arbeit ist in die folgenden Unterabschnitte eingeflossen, welche jeweils den Europäischen Wirtschaftsraum, das «bilaterale» Arrangement zwischen

der EU und der Schweiz und das Arrangement zwischen der EU und der Türkei unter dem Blickwinkel der Personenfreizügigkeit besprechen.

2.1 Der Europäische Wirtschaftsraum

Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) ist die offensichtliche Alternative, wenn man sich von der EU im eigentlichen Sinne mit ihrem Binnenmarkt und der Personenfreizügigkeit weg bewegen will.²⁰ Er basiert auf einem Abkommen zwischen der EU (und ihren Mitgliedstaaten) und einigen Drittstaaten, namentlich Island, Liechtenstein und Norwegen. Im Zusammenhang mit dem EWR werden diese in verwirrender Weise als EFTA-Staaten bezeichnet, weil sie alle Mitglieder der Europäischen Freihandelszone (EFTA) sind.²¹ Der EWR erstreckt den Binnenmarkt der EU, einschliesslich der Personenfreizügigkeit (aber ausschliesslich der Landwirtschaft und der Fischerei), auf diese EFTA-Staaten und bezweckt, das so exportierte Recht in Harmonie mit dem entsprechenden Recht der EU zu halten. Das auf die EFTA-Staaten anwendbare Binnenmarktrecht wird daher dynamisch an das EU-Binnenmarktrecht angepasst, sobald sich dieses verändert. In Tat und Wahrheit sind die EFTA-Staaten «Policy Takers», da sie praktisch gezwungen sind, die von der EU erlassenen Binnenmarktregeln zu akzeptieren. Die EFTA-Staaten dürfen jedoch bis zu einem gewissen Grad an den EU-Institutionen

teilnehmen. Die anwendbaren Regeln des Binnenmarktes werden in den drei EFTA-Staaten durch die Europäische Überwachungsbehörde und den EFTA-Gerichtshof durchgesetzt.²²

Da die Personenfreizügigkeit dynamisch auf die drei EFTA-Staaten erstreckt wird, muss sie notwendigerweise den gleichen Inhalt haben wie im Binnenmarkt der EU – d.h. der Personenverkehr muss frei sein.²³ Im Rahmen des EWR ist es den EFTA-Staaten verwehrt, Quoten zur Beschränkung der Einwanderung zu bestimmen. Während Grossbritannien bedeutend mehr Gewicht hat als alle drei EFTA-Staaten zusammen, ist es dennoch unwahrscheinlich, dass Grossbritannien in der Lage wäre, in diesem Punkt eine Neuverhandlung des EWR mit der EU zu erzwingen. Erstens wären die EFTA-Staaten wahrscheinlich nicht bereit, ein bewährtes und ausgewogenes vertragliches Arrangement wieder zu öffnen (während sie bereit wären, Grossbritannien als Partner zum EWR, so wie er jetzt besteht, zuzulassen). Zweitens darf man nicht vergessen, dass der EWR in den 1990er Jahren nicht bloss von den gegenwärtigen drei EFTA-Staaten verhandelt wurde, sondern zusätzlich von den vier neutralen Staaten Finnland, Österreich, Schweden und der Schweiz, die alle den EWR letztlich aufgegeben haben, wenn auch für verschiedene Alternativen (EU-Mitgliedschaft bzw. ein «bilaterales»

Verhältnis). Man kann daher annehmen, dass ihr Gesamtgewicht es den sieben Staaten erlaubte, die EU (damals die Europäische Gemeinschaft) zu jenen Konzessionen zu bewegen, welche diese in Bezug auf die Personenfreizügigkeit überhaupt fähig ist zu machen. Grossbritannien wird daher wohl nicht in der Lage sein, ein «besseres» Resultat im Rahmen des EWR zu erzielen, als die im EWR anwendbare, sich dynamisch entwickelnde Personenfreizügigkeit.²⁴

2.2 Das Arrangement zwischen der Schweiz und der EU

Die Aufmerksamkeit richtet sich daher natürlicherweise auf eine weitere Alternative, nämlich das sog. «bilaterale» Arrangement, welches die Schweiz mit der EU eingegangen ist.²⁵ Dieses Arrangement besteht aus einer Reihe von Abkommen, die hauptsächlich in zwei Bündeln verhandelt wurden. Das erste Bündel von sieben Abkommen trat im Jahr 2002 in Kraft.²⁶

Diese sieben Abkommen sind verbunden; wird eines von ihnen gekündigt, sind automatisch alle hinfällig. Das wichtigste Abkommen ist jenes über die Personenfreizügigkeit (das «Personenfreizügigkeitsabkommen» oder auch einfach «das Abkommen»)²⁷. Dieses Abkommen erstreckt den Teil des Binnenmarktes der EU auf die Schweiz, der die Freizügigkeit natürlicher Personen betrifft, d.h. die Arbeitnehmerfreizügigkeit, die Niederlassungsfreiheit

natürlicher Personen und teilweise die Dienstleistungsfreiheit natürlicher Personen. Die EU insistierte, diesen Teil des Rechts in das bilaterale Arrangement mit der Schweiz einzubeziehen. Während das Recht, das so erstreckt wird, sich nicht grundsätzlich dynamisch an die Änderungen im EU Binnenmarktrecht anpasst, so entbehrt doch der tatsächliche Zustand nicht einer gewissen Dynamik. Das Recht, welches das Abkommen abdeckt, wird mittels Konsens im Gemischten Ausschuss geändert, der durch das Abkommen errichtet wurde.²⁸ Doch üblicherweise werden die Änderungen, die neuem EU Binnenmarktrecht entsprechen, auch umgesetzt.²⁹ Wie beim EWR basiert das Personenfreizügigkeitsabkommen zwecks Umsetzung auf dem Zwei-Säulen-Ansatz³⁰. Die Schweizer Behörden setzen das Abkommen in der Schweiz um, während die Behörden der EU und der Mitgliedstaaten es im Territorium der EU umsetzen.

Der Personenverkehr, welchen die Schweiz mit der EU vereinbart hat, übernimmt den Charakter des Binnenmarktes, sodass er notwendigerweise *frei* sein muss. Das Recht des Binnenmarktes, so wie es seit jeher besteht und nun auch auf die Schweiz ausgedehnt wurde, kennt und akzeptiert keine mengenmässige Beschränkung der Binnenmarktmigration. Daher ist es der Schweiz verwehrt, Einwanderungsquoten einzuführen. Dieser relative klare Zustand

des Rechts hinderte das Schweizer Volk jedoch nicht daran, im Jahr 2014 einen Artikel in die schweizerische Bundesverfassung aufzunehmen, der die Regierung genau dazu verpflichtet, nämlich zur Einführung einer Einwanderungsquote.³¹ Zusätzlich muss gemäss diesem Artikel jede internationale Vereinbarung, die mit solchen Quoten nicht vereinbar ist, gekündigt werden.³² Die Kündigung des Personenfreizügigkeitsabkommens würde wiederum automatisch das Dahinfallen der anderen sechs Abkommen bewirken, die Teil des ersten Bündels «bilateraler» Verträge sind.

Nachdem der Verfassungsartikel in der Volksabstimmung angenommen worden war, wurden sämtliche Verhandlungen, welche die Schweiz mit der EU führte, gestoppt. Die Schweiz ist seit einiger Zeit interessiert an einem Abkommen mit der EU in Sachen Energie; nach den Schlussfolgerungen des Rates der EU vom Jahr 2010 waren die Schweiz und die EU dabei, ein neues institutionelles Arrangement zu suchen, das die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU insgesamt überdachen würde. Diese Ideen und Verhandlungen wurden auf die lange Bank geschoben und von einer Bewältigung der neu geschaffenen Unsicherheit bezüglich der Personenfreizügigkeit abhängig gemacht.³³ Die Schweizer Regierung versuchte dann mit der EU in Verhandlungen

über die Personenfreizügigkeit zu treten, um der neu angenommenen Verfassungsanweisung Folge zu leisten. Der Prozess ist jedoch von Faktoren in die Länge gezogen worden, die mit den Interna der EU zusammenhängen. Die Abstimmung über den Brexit tauchte am Horizont auf. Selbst blossе Diskussionen zwischen der Schweiz und der EU über Personenfreizügigkeit hätten das Risiko von Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen der EU und Grossbritannien mit sich gebracht – insbesondere da Grossbritannien versuchte, die EU genau zu jenen Konzessionen zu bewegen, welche die Schweiz anstrebte.³⁴ So war die Schweiz gezwungen zu warten.

Der «Deal», der aus David Camerons Neuverhandlungen der Bedingungen mit der EU im Februar 2016³⁵ resultierte, bot der Schweiz nur eine beschränkte Perspektive, da es Grossbritannien nicht gelang, die EU von der Notwendigkeit quantitativer Beschränkungen der Binnenmarktmigration zu überzeugen. Nun, da die Abstimmung im Vereinigten Königreich vorbei ist, besteht die Gefahr, dass die Unsicherheit über die Zukunft der Personenfreizügigkeit zwischen der EU und dem Königreich wiederum Einfluss hat auf die Schweizer «Verhandlungen» über die Freizügigkeit.³⁶ Es ist möglich, dass diese nicht zum Abschluss gebracht werden können, solange Ersteres nicht abgeschlossen werden kann. Überdies sind sich die Schlüsselakteure

der EU durchaus bewusst, dass sich einige EU-Mitgliedstaaten auf jedwede Beschränkung der Personenfreizügigkeit stürzen würden, welche die EU extern vereinbart – sei es mit Grossbritannien oder der Schweiz – und verlangen würden, dass diese auch im Binnenmarkt der EU umgesetzt wird. Es ist deshalb unwahrscheinlich, dass sich die EU in Sachen Personenfreizügigkeit bald auf eine Einigung mit der Schweiz einlässt, die dem Verfassungsartikel zur Einwanderung Folge leistet.

Drei Punkte können diesem Zustand des bilateralen Arrangements mit der EU entnommen werden, die wichtig sind für Grossbritannien:

- Die Freizügigkeit der natürlichen Personen, wie sie im Binnenmarkt verstanden wird, ist für die EU von höchster Bedeutung. Entsprechend hat die EU auf freien Personenverkehr mit der Schweiz beharrt. Dies reflektiert die Position der EU in Bezug auf den EWR. Der «Deal», den David Cameron nach Grossbritannien heim brachte, unterstreicht dies bloss, da die EU in Bezug auf Quoten nicht nachgegeben hat. In den Verhandlungen des zukünftigen Verhältnisses zwischen der EU und Grossbritannien wird die EU daher wahrscheinlich darauf beharren, dass der Personenverkehr, wie er im Binnenmarkt verstanden wird, vollständig frei sein muss.³⁷
- Reflexwirkungen treten im Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit häufig auf. Sie behindern die Diskussion über den Personenverkehr. Dies stimmt insbesondere für Wirkungen von Ereignissen, die innerhalb der EU auftreten. Die Situation mit dem Brexit hat die Diskussionen mit der Schweiz behindert; jede Angelegenheit innerhalb der EU, die mit der Personenfreizügigkeit zusammenhängt, hat sofort Auswirkungen auf die Position der Schweiz und paralyisiert deren Verhandlungen. Grossbritannien täte gut daran, sich auf Ähnliches vorzubereiten – sowohl für die Beilegung der gegenwärtigen³⁸ wie der zukünftigen Beziehungen zur EU. Grossbritannien sollte keine schnelle Einigung über die Personenfreizügigkeit erwarten.
- Aussenstehende warten länger. Die Schweiz ist in einer Warteposition, seit die Situation mit dem Vereinigten Königreich entstanden ist, und wird dies voraussichtlich noch länger bleiben. In ähnlicher Weise wird sich Grossbritannien in Geduld üben müssen, wenn es um die Verhandlungen des zukünftigen Arrangements mit der EU gehen wird (selbst wenn der zu verhandelnde Austritt nach der Auslösung des Artikels 50 des Vertrages über die Europäische Union unerwarteter Weise schnell voranschreiten würde). Der Grund dafür ist nicht Verbitterung oder Missgunst, sondern die einfache Tatsache, dass sich die EU, be-

vor sie sich externen Problemen widmen und dafür Ressourcen einsetzen kann, zuerst den internen Anliegen zuwenden muss, die lebenswichtiger sind – und von denen es zudem einige gibt.

2.3 Das Ankara-Abkommen von 1963 zwischen der Türkei und der EU

Entsprechend dem relativ beschränkten Bewegungsraum im Rahmen des EWR und des «bilateralen» Arrangements zwischen der EU und der Schweiz rückt das Arrangement, das die EU mit der Türkei für den Verkehr von Arbeitskräften gefunden hat, als Alternative für Drittstaaten wie Grossbritannien und die Schweiz ins Blickfeld. Das Ankara-Abkommen³⁹ regelt den Verkehr von Arbeitskräften.⁴⁰ Es wird ergänzt durch gewisse Beschlüsse, die mittels Konsens im Assoziationsrat des Abkommens gefasst werden. Die Stossrichtung dieser Regulierung besteht darin, dass jeder Mitgliedstaat der EU die Befugnis behält, über den Zugang türkischer Arbeitskräfte zum nationalen Arbeitsmarkt zu entscheiden. Wenn ein türkischer Staatsangehöriger zum nationalen Arbeitsmarkt zugelassen worden ist, profitiert er von gewissen Rechten, die das Abkommen zusichert und der Gerichtshof der EU für das Territorium der EU umsetzt (während türkische Gerichte diese für die Türkei umsetzen). Diese Rechte werden ausgreifender und fester, je länger die betroffene Person im Gaststaat arbeitet. Während die Person

nach einem Jahr Arbeit eine Erneuerung der Arbeitsbewilligung für Arbeit beim gleichen Arbeitgeber beanspruchen kann, darf sie nach drei Jahren Angebote von anderen Arbeitgebern im Gaststaat annehmen, soweit der Vorrang für Arbeitnehmerinnen aus der EU dies zulässt; nach vier Jahren darf die Person jegliche Angebote von Arbeitgebern im Gaststaat annehmen. Dieser Zugang «in Schichten» zu den Rechten des Abkommens wird von einem ausführlichen Fallrecht des Gerichtshofes der EU untermauert,⁴¹ das die Lage der Arbeitskräfte (und deren Familien) gemäss dem Abkommen absichert und deren Rechte voraussehbar macht.

Die Regelung des Verkehrs von Arbeitskräften im Ankara-Abkommen beinhaltet fast alles, was Grossbritannien und die Schweiz von der EU verlangen könnten, nämlich die Achtung der souveränen Autorität des Staates zu entscheiden, wer Zugang zum nationalen Arbeitsmarkt hat, verbunden mit einer abgestuften Garantie von Rechten der zu diesem Markt zugelassenen Personen. Das Ankara-Abkommen erlaubt nationale Einwanderungsquoten; solche Quoten sind gar der Kern des Abkommens. Warum ist dem so? Die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten waren in den 1960er Jahren ganz einfach der Ansicht, dass die Einwanderung zu vieler Arbeitskräfte aus der Türkei in die Mitgliedstaaten zu verhin-

dern sei. Der Verkehr der Arbeitskräfte sollte nicht vollständig liberalisiert werden, sondern jeder EG Mitgliedstaat sollte die Wahl haben, den Zugang türkischer Arbeitskräfte zu seinem Markt zu beschränken. Daher auch der Aufbau des Ankara-Abkommens, gemäss welchem der Personenverkehr eben *nicht* frei ist. In ähnlicher Weise wollen nun Grossbritannien und die Schweiz, gemäss den entsprechenden Volksabstimmungen, vermeiden, dass zu viele Arbeitskräfte aus der EU in ihr Territorium migrieren. Sie beanspruchen das Vorrecht, den Zugang der Arbeitskräfte aus der EU zu ihren Märkten zu kontrollieren – genauso wie die EG Mitgliedstaaten dies gegenüber der Türkei beansprucht hatten und es heute noch tun. Es ist daher nicht überraschend, dass das Ankara Abkommen als natürliche Vorgabe für Grossbritannien und die Schweiz und ihre Beziehungen zur EU erscheint.

Diese Schlussfolgerung hat Implikationen dafür, wie Forderungen dargeboten werden sollten. Grossbritannien und die Schweiz sollten nicht um Beschränkungen der Personenfreizügigkeit ersuchen. Die EU ist aufgrund ihrer internen Beschaffenheit nicht fähig, solchen Ersuchen nachzukommen. Sie sollten sich eher um einen Rahmen für den Verkehr von Arbeitskräften à la Ankara bemühen, der in vernünftiger Weise zukünftige Migrationsbewegungen mit einberechnet. Ihre beste

Hoffnung ist es, die Idee aufzugeben, dass sich der Binnenmarkt mit dem freien Personenverkehr, aber in einer wie auch immer beschränkten Weise, auf sie erstreckt. Stattdessen sollten sie sich für eine grundlegend andere Art der Einwanderung entscheiden, nämlich eine die weder terminologisch noch inhaltlich etwas mit *freiem* Personenverkehr zu tun hat. Für die Schweiz würde das bedeuten, dass die Idee der Beibehaltung des Freizügigkeitsabkommens aufgegeben werden müsste und ein vollständig anderes Abkommen über den Verkehr von Arbeitskräften angestrebt werden müsste. Dieses würde nicht auf Begriffen und Konzepten der Freizügigkeit im Binnenmarkt beruhen, sondern auf jenen des Ankara-Abkommens. Die Schweiz müsste sicher einen Preis bezahlen für diese Kehrtwendung, welche die Balance der Verpflichtungen im «bilateralen» Arrangement insgesamt verschiebt. Aller Wahrscheinlichkeit nach müssten die anderen «bilateralen» Abkommen mit der EU auch neu verhandelt werden. In ähnlicher Weise müsste Grossbritannien einen Preis bezahlen. Möglicherweise würde dieser eine Beschränkung des Zugangs britischer Güter und Dienstleistungen zum Europäischen Markt beinhalten.⁴²

Selbst wenn diese Umorientierung weg von der Personenfreizügigkeit hin zur kontrollierten Migration von Arbeitskräften

die Forderungen der Schweiz und Grossbritanniens für die EU akzeptabler machen würde, blieben gewisse Unsicherheiten. Das Ankara-Abkommen stammt aus den 1960er Jahren; es basiert auf der Idee, dass die Türkei der Gemeinschaft zu einem späteren Zeitpunkt beitreten würde (siehe Artikel 2). Das Arrangement, das für Arbeitskräfte getroffen wurde, sollte vorübergehender Natur sein; es ist bloss *de facto* permanent geworden. Im Gegensatz dazu suchen sowohl die Schweiz wie Grossbritannien nach permanenten Lösungen. Deren Beitritt zur EU kommt wahrscheinlich nicht bald (wieder) auf den Tisch. Es ist jedoch unsicher, ob diese Unterschiede relevant sind. Die EU wiederum hat sicher ein Interesse daran, ein permanentes und sicheres, wenn auch beschränktes, Migrationsregime mit ihren Nachbarn zu errichten. Ähnlich wie es unvernünftig gewesen wäre für die EU und/oder ihre Mitgliedstaaten, sich nicht am Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen der Welthandelsorganisation (GATT)⁴³ zu beteiligen, nur weil es hinter der Warenverkehrsfreiheit, so wie sie im Binnenmarkt verstanden wird, zurückblieb, so wäre es unvernünftig, ein Migrationsregime mit einem Drittland zurückzuweisen, nur weil das interne Regime der EU liberaler ist. Insgesamt bietet das Ankara-Abkommen eine Vorlage, die, wenn sie in angemessener Weise dargeboten wird, den Weg vorwärts weisen könnte.

Der Trick auf diesem Weg vorwärts wird sein, genügend Distanz zu schaffen zwischen dem neuen Regime und dem Binnenmarkt, sodass die EU Mitgliedstaaten sich nicht ermutigt fühlen, die Personenfreizügigkeit als Teil des *Binnenmarktes* in Frage zu stellen und zu beschränken.

Schluss

Die Einführung zu diesem Artikel suggerierte, dass Grossbritannien und die Schweiz vor ähnlichen Hürden für ihre zukünftigen Arrangements bezüglich den Personenverkehr mit der EU stehen. Die Frage ist daher verlockend: Könnten Grossbritannien und die Schweiz diese Hürden nicht besser *zusammen* überschreiten? Würde der Ruf nach einem neuen, beschränkten Personenverkehr zwischen der EU und Drittstaaten nicht eher gehört, wenn er von zwei Staaten am Rande der EU, statt nur von einem, ertönen würde? Es könnte dies Wunschdenken sein, geboren aus der Einsamkeit, die einen am Rande täglich plagt. Die Schweiz wäre jedoch nicht die Einzige, die sich um Grossbritannien bemüht. Die EFTA-Staaten im EWR, einschliesslich Norwegen als letzte grosse Macht, hätten sicher nichts gegen die Gesellschaft des Vereinigten Königreiches.

Wie dem auch sei, dieser Artikel hat versucht, über diese abstrakten Aussichten

hinaus zu gehen. Er hat die Erfahrungen der Schweiz mit einbezogen, um konkrete Möglichkeiten aufzuzeigen, wie der Verkehr von Arbeitskräften geregelt werden kann. Vielleicht könnte die Schweiz und Grossbritannien in dieser Hinsicht die Früchte des Ankara-Abkommens aus den 1960er Jahren zwischen der Türkei und der EU ernten. Dies wäre jedoch selbst zu besten Zeiten gewissen Unsicherheiten unterworfen. Gegenwärtig tobt aber ein Sturm in der Türkei, der zum Risiko führt, dass es bald nichts mehr zu ernten geben wird. Wie kann man es unter diesen Umständen wagen, die Türkei als Modell für irgendetwas vorzuschlagen? Dennoch sollten Grossbritannien und die Schweiz genau dieses Wagnis eingehen.

Anmerkungen

¹ Nigel Farage, «We can't control our borders while remaining in the EU», *The Telegraph*, 21. Mai 2015, <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/immigration/11622247/Nigel-Farage-We-cant-control-our-borders-while-remaining-in-the-EU.html>. Wörtlich meinte er: «It is perfectly clear that the only way for the UK to be able to control those who cross the drawbridge is to leave the EU.»

² Das gesamte Fallrecht des Gerichtshofes der EU zur Personenfreizügigkeit findet sich in meinem Buch *The Greatest Possible Freedom – Interpretive Formulas and Their Spin in Free Movement Case-Law* (Baden-

Baden, Nomos, 2015). Siehe auch Siofra O'Leary, «Free Movement of Persons and Services», in Paul Craig und Gráinne de Búrca (Hrsg.), *The Evolution of EU Law* (2. Aufl., Oxford, Oxford University Press, 2011) 499-545; Eleanor Spaventa, *Free Movement of Persons in the European Union – Barriers to Movement in their Constitutional Context* (Alphenn aan den Rijn: Kluwer, 2007); Friedl Weiss und Frank Wooldridge, *Free Movement of Persons within the European Community* (2. Aufl., Alphenn aan den Rijn: Kluwer, 2007); Nicola Rogers und Rick Scannell, *Free Movement of Persons in the Enlarged European Union* (London: Sweet & Maxwell, 2005) (mit einem Fokus auf die Beziehungen zwischen der EU und Drittstaaten); Anne Pieter Van der Mei, *Free Movement of Persons Within the European Community – Cross-border Access to Public Benefits* (Oxford: Hart, 2003); Henry G. Schermers, Cees Flinterman, Alfred E. Kellermann, et al. (Hrsg.), *Free Movement of Persons in Europe* (Dordrecht, Nijhoff, 1993).

³ Für eine weite Perspektive auf die EU und die Entwicklungen seit dem Vertrag von Rom, siehe Daniel Thürer, «Europa zwischen Erfahrung und Experiment – eine rule-of-law-Perspektive», *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 6.1 (2008), 7-35.

⁴ Die Personenfreizügigkeit beinhaltet auch die Niederlassungsfreiheit juris-

tischer Personen, namentlich deren Freiheit, Zweigniederlassungen und Tochtergesellschaften in den Mitgliedstaaten der Union (der Gemeinschaft zu jener Zeit) zu gründen.

⁵ Eine Person kann sich auf die Personenfreizügigkeit berufen und ins Ausland gehen, um während einer beschränkten Zeit nach Arbeit zu suchen, aber der Zugang zu Leistungen und Vorteilen im Gaststaat ist in dem Fall stark eingeschränkt. Grundsätzlich können sich Arbeitssuchende lediglich der Unterstützung der Arbeitslosenstellen im Gaststaat bedienen, um eine Stelle zu finden.

⁶ Für die Einzelheiten der Unionsbürgerschaft siehe Ferdinand Wollenschläger, *Grundfreiheit ohne Markt* (Tübingen: Mohr Siebeck, 2007) und in Englisch Ferdinand Wollenschläger, «A New Fundamental Freedom beyond Market Integration: Union Citizenship and its Dynamics for Integration Beyond the Market», *European Law Journal* 17.1 (2011), 1–34. Siehe auch Rudolf Streinz, «Vom Marktbürger zum Unionsbürger», in Marten Breuer, Astrid Epiney, Andreas Haratsch, Stefanie Schmahl und Norman Weiss (Hrsg.), *Im Dienste des Menschen: Recht, Staat und Staatengemeinschaft* (Berlin: Duncker & Humblot, 2009), 63–85.

⁷ Siehe EuGH, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, insbesondere Ziff. 76: «Somit ist festzustellen, dass Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/38 [die Unionsbür-

gerschaftsrichtlinie] nicht erwerbstätige Unionsbürger daran hindern soll, das System der sozialen Sicherheit des Aufnahmemitgliedstaats zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts in Anspruch zu nehmen.» Der Gerichtshof urteilte in gleicher Weise unlängst bezüglich Sozialversicherungsleistungen in EuGH, Kommission gegen UK (Kinderleistungen), C-308/14, EU:C:2016:436: Eine Überprüfung des Rechts auf rechtmässigen Aufenthalt in Grossbritannien eines nicht-ökonomisch aktiven Unionsbürgers anlässlich eines Antrags auf Sozialversicherungsleistungen ist durch die Nichtdiskriminierung nicht ausgeschlossen. (Dano war der offensichtlichere Fall gewesen, da er Sozialhilfe betraf und nicht Sozialversicherungsleistungen.) EuGH, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565 ging den beiden Urteilen voraus und zeigte, obwohl der Fall weniger klar war, die Richtung des Gerichtshofs bezüglich nicht-ökonomisch aktiver Unionsbürger bereits an.

⁸ Für Details siehe Daniel Thym, «Toward ‘Real’ Citizenship? The Judicial Construction of Union Citizenship and Its Limits», in Maurice Adams, Henri de Waele, Johan Meeusen und Gert Straetmans (Hrsg.), *Judging Europe’s Judges* (Oxford: Hart, 2013), 155–174. Siehe auch Alina Tryfonidou, «In Search of the Aim of the EC Free Movement of Persons Provisions: Has the Court of Justice Missed

the Point?», *Common Market Law Review* 46.5 (2009), 1591-1620. Simon Deakin, «Brexit, Labour Rights and Migration: Why Wisbech Matters to Brussels», *German Law Journal* 17 (Brexit Supplement, 1. Juli 2016), 13-20, beleuchtet die Rolle der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit, da diese Rechte die Entsendung von Arbeitskräfte ermöglichen. In der Tat ist das Regime der EU für die Entsendung von Arbeitskräften innerhalb der EU höchst umstritten; es wird wahrscheinlich auch in den Verhandlungen zwischen Grossbritannien und der EU umstritten sein.

⁹ Burri, *The Greatest Possible Freedom*.

¹⁰ Das oben skizzierte Regime findet einzig zwischen Mitgliedsstaaten und deren Staatsangehörigen Anwendung. Verkehr von Arbeitskräften von ausserhalb der Union unterliegen anderen Regeln, insbesondere den sog. Schengen- und Dublin-Regeln, während die Mitgliedsstaaten die souveräne Autorität behalten darüber zu entscheiden, wer zum jeweiligen Arbeitsmarkt zugelassen wird. Dies ist ein anderer Kontext und eine andere Gruppe von Regeln, welche auf eine andere Art von Migration Anwendung findet.

¹¹ «David Cameron's draft EU Deal: full text», *The Spectator*, 2. Februar 2016, <http://blogs.spectator.co.uk/2016/02/david-camerons-draft-eu-deal-full-text/>. Für weitere Details siehe Paul Craig,

«Brexit: A Drama in Six Acts», *European Law Review*, August 2016, <http://ssrn.com/abstract=2807975>, 12-14.

¹² Eigene Übersetzung; Original: «Tweaking on the edges» Dies wurde so gesagt an einer Diskussion im April 2016, die der Chatham House Regel unterlag.

¹³ Und der Punkt könnte wieder aufkommen, wenn die zukünftige Beziehung zwischen der EU und Grossbritannien verhandelt werden wird: Craig, «Brexit: A Drama in Six Acts», 14. Siehe jedoch Jo Shaw, «Citizenship, Migration and Free Movement in Brexit Britain», *German Law Journal* 17 (Brexit Supplement, 1. Juli 2016), 99-104., 102: «Political leaders in Brussels and in the Member States have rushed to remind the UK that it [the «deal»] cannot simply be resuscitated.»

¹⁴ Shaw, «Citizenship, Migration and Free Movement in Brexit Britain», 103, antwortet in Bezug auf Grossbritannien: «On the contrary, the proposal for a migration cap – even an emergency one – takes us into new territory, and is not a step that seems easily compatible with either EU law or the EEA Agreement, even by way of a safeguard clause or a separate protocol.»

¹⁵ Siehe Craig, «Brexit: A Drama in Six Acts», 17, mit den vollen Fakten zur Einwanderung nach Grossbritannien, eine Studie der UCL von 2014 zitierend.

¹⁶ Shaw, «Citizenship, Migration and Free Movement in Brexit Britain», 101, diffe-

renziert jedoch: «Perhaps it would be best to describe what appears to have been a key factor as ‘fear of immigration’, rather than immigration itself.» Aber auf der gleichen Seite: «Indeed, Cameron told the European Council meeting on 28 June that freedom of movement was at the heart of the UK electorate’s decision to vote to leave the EU.» Für eine breite Perspektive auf Europa nach dem Brexit, siehe «Core Europe to The Rescue: A Conversation with Jürgen Habermas About Brexit and the EU Crisis», 12. Juli 2016, <https://www.socialeurope.eu/2016/07/core-europe-to-the-rescue/>.

¹⁷ Artikel 121a der Schweizerischen Bundesverfassung.

¹⁸ Conclusions on EU relations with EFTA countries, Council of the European Union, 17423/1/10 Rev 1, 14. Dezember 2010; die Bedenken umfassten die unvollständige Umsetzung der Schweizer Verpflichtungen unter dem bilateralen Arrangement und die ungenügend dynamische Anpassung des Rechts gemäss dem bilateralen Arrangement, nachdem sich das entsprechende Recht des Binnenmarktes geändert hat.

¹⁹ Auf Anfrage der Schweizer Regierung schlugen wir Wege vor, um die institutionelle Architektur des «bilateralen» Arrangements zwischen der Schweiz und der EU zu verbessern: Daniel Thürer zusammen mit Thomas Burri, «Gutachten über mögliche Formen der Umsetzung

und Anwendung der Bilateralen Abkommen, erstattet am 7. Juli 2011», in Jens Drolshammer und Thomas Cottier (Hrsg.), *The Anthology of Swiss Legal Culture* (Zürich: Dike, 2014), 43. Für eine solide, direkte Diskussion einer anderen Option, die an einem bestimmten Punkt auf dem Tisch lag, namentlich die Idee, Streitigkeiten im Zusammenhang mit dem «bilateralen» Arrangement dem Gerichtshof der EU zwecks Erlasses eines nicht-bindenden Gutachtens zu unterbreiten, siehe Karl Baudenbacher, «Schweiz-EU: Von der Unfähigkeit zu kontextualem Denken», *European Law Reporter* 6 (2015), 198-202, erklärend, warum das kein gangbarer Weg ist. Siehe auch Christa Tobler, «Die Erneuerung des bilateralen Wegs: Eine wachsende Annäherung an den EWR in den zur Diskussion gestellten Modellen» Jusletter, 3. Juni 2013.

²⁰ Für eine gute Übersicht über die Optionen Grossbritanniens, primär aus einer Policy Perspektive, siehe Geelmuyden Kiese, «Brexit: The Way Forward – or Backward, a Norwegian Perspective», <http://gknordic.com/wp-content/uploads/2016/06/Brexit-rapport-fra-GK-Brussel.pdf>, in Norwegisch; http://www.politico.eu/wp-content/uploads/2016/07/Brexit-rapporten_engelsk_24.pdf, in Englisch, 6 ff. (basierend auf Material der britischen Regierung).

²¹ Für eine frühe Beurteilung des EWR,

siehe Daniel Thürer, «Strukturen und Verfahren des EWR-Rechts» *Schweizerische Juristen-Zeitung* 23 (1992), 409–415.

²² Diese separate Struktur geht zurück auf eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes zu einem ersten Entwurf des EWR Abkommens: EuGH, 1. Gutachten zum EWR, 1/91, Slg. 1991 I-6079. In diesem Gutachten hat der Gerichtshof im Kern entschieden, dass separate Durchsetzungsbehörden und Gerichte für die EU und die EFTA Staaten notwendig seien, um die Autonomie der EU Rechtsordnung sicher zu stellen. Dies wird gemeinhin als der zwei-Säulen-Ansatz bezeichnet.

²³ Geelmuyden Kiese, «Brexit: The Way Forward – or Backward, a Norwegian Perspective», 8: «[T]he EEA model is exactly what the British ‘leave’ voters do not want because it implies free movement of people and a relatively high economic contribution to economic and social cohesion in Europe.»

²⁴ Der EWR ist nicht ohne Probleme: Geelmuyden Kiese, «Brexit: The Way Forward – or Backward, a Norwegian Perspective», 9 (eine diplomatische Quelle zitierend, die sagte: «The EEA is a monster»).

²⁵ Siehe für eine gute Erklärung: Christa Tobler, Jeroen Hardenbol und Balázs Mellár, *Internal Market beyond the EU: EEA and Switzerland* (Briefing paper by Directorate General for Internal Policies for the European Parliament), Januar

2010, IP/A/IMCO/NT/2009-12 PE 429.993. Matthias Oesch, *Europarecht* (Bern: Stämpfli, 2015), sowie Stephan Breitenmoser und Robert Weyenth, *Europarecht – unter Einbezug des Verhältnisses Schweiz-EU* (2. Aufl., Zürich) Dike, 2014), erklären ebenfalls die Beziehung zwischen der Schweiz und der EU. Siehe auch Astrid Epiney, «Das Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU: Erfahrungen, Herausforderungen, Perspektiven», in Alberto Achermann, Cesla Amarelle, Martina Caroni, Astrid Epiney, Walter Kälin und Peter Uebersax (Hrsg.), *Jahrbuch für Migrationsrecht*, vol. 2011/2012 (Bern: Stämpfli, 2012), 81-123. Für eine Perspektive auf diese Beziehung noch vor dem EWR und den bilateralen Abkommen, siehe Daniel Thürer, «Europaverträglichkeit als Rechtsargument», in Walter Haller, Alfred Kölz, Georg Müller und Daniel Thürer (Hrsg.), *Im Dienst an der Gemeinschaft* (Basel: Helbing & Lichtenhahn, 1989), 561-582; zu Freihandelsverträgen, die für die Schweiz relevant sind und zur frühen Beziehung zur Europäischen Gemeinschaft, siehe Thomas Cottier, «EFTA Free Trade Agreements: Past, Present and Future», *EFTA Bulletin*, Dezember 2013, 43-47.

²⁶ Ein früherer Artikel in Englisch zum ersten Bündel bilateraler Abkommen ist Stephan Breitenmoser, «Sectoral Agreements Between the EC and Switzerland: Content and Context», *Common Market*

Law Review 40.5 (2003), S. 1137-1186. Christine Kaddous, «The relations between the EU and Switzerland», in Alan Dashwood und Marc Maresceau (Hrsg.), *Law and Practice of EU External Relations – Salient Features of a Changing Landscape* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), 227-269, umfasst eine Diskussion des zweiten Bündels bilateraler Abkommen. Daniel Thürer, Rolf H. Weber, Wolfgang Portmann, et al. (Hrsg.), *Bilaterale Verträge I & II Schweiz – EU* (Zürich: Schulthess, 2007), diskutiert die Abkommen in aller Tiefe. Für frühe Perspektiven, siehe z. B. Thomas Cottier und Erik Evtimov, «Probleme des Rechtsschutzes bei der Anwendung der sektoriellen Abkommen mit der EG», in Thomas Cottier und Matthias Oesch (Hrsg.), *Die sektoriellen Abkommen Schweiz-EG – Ausgewählte Fragen zur Rezeption und Umsetzung der Verträge vom 21. Juni 1999 im schweizerischen Recht* (Bern, Stämpfli, 2002), 179-207, und Walter Kälin, «Die Bedeutung des Freizügigkeitsabkommens für das Ausländerrecht», in Thomas Cottier und Matthias Oesch (Hrsg.), *Die sektoriellen Abkommen Schweiz-EG – Ausgewählte Fragen zur Rezeption und Umsetzung der Verträge vom 21. Juni 1999 im schweizerischen Recht* (Bern: Stämpfli, 2002), 11-37. Für eine neuere Perspektive siehe Stephan Breitenmoser und Robert Weyenth, «Die Abkommen zwischen der Schweiz und der EU», *Europäische Zeitschrift für Wirt-*

schaft 22 (2012), 854-858.

²⁷ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit, in Kraft 1. Juni 2002, SR 0.142.112.681 (oder auf Englisch in ABl. L 114/6 vom 30. April 2002).

²⁸ Der Gemischte Ausschuss, der aus Repräsentanten der EU und der Schweiz besteht, wird nicht mit Parlamentariern besetzt, sondern von Vertretern der Verwaltung. Da der Gemischte Ausschuss im Kern Gesetze schafft, entstehen Bedenken bezüglich demokratischer Legitimität. In Bezug auf die Änderungen, die der Gerichtshof der EU in seinem Fallrecht vornimmt, ist die Situation komplizierter. Die Essenz davon ist, dass das Schweizerische Bundesgericht neues Freizügigkeitsfallrecht vom Gerichtshof übernimmt, es sei denn, es gäbe wichtige Gründe, dies nicht zu tun (siehe SFSC, X. gegen Sicherheitsdirektion, 2C_196/2009, BGE 136 II 5), was eine relative freie Interpretation des Wortlauts des Abkommens bedeutet. Der EFTA Gerichtshof wendet dieselbe Lösung im Rahmen des EWR für die drei EFTA Staaten an.

²⁹ Dies soll nun nicht heissen, dass es unter dem Abkommen keinerlei Streitigkeiten gibt. Im Gegenteil, die unvollständige Umsetzung des Abkommens in der

Schweiz veranlasste den Rat der EU, die Schlussfolgerungen *supra* Endnote 18 zu ziehen.

³⁰ Siehe Endnote 22.

³¹ Siehe Endnote 17.

³² Siehe Artikel 197(11) Schweizerische Bundesverfassung: «Übergangsbestimmung zu Art. 121a (Steuerung der Zuwanderung): 1 Völkerrechtliche Verträge, die Artikel 121a widersprechen, sind innerhalb von drei Jahren nach dessen Annahme durch Volk und Stände neu zu verhandeln und anzupassen. [...]»

³³ Geelmuyden Kiese, «Brexit: The Way Forward – or Backward, a Norwegian Perspective», 10: «The EU responded by limiting Swiss access to its programmes on education and research, including Horizon 2020, as well as putting negotiations on further access to the internal market on hold.»

³⁴ Siehe Carmen Paun und Priti Patnaik, «Switzerland becomes Brexit casualty», 2. August 2016, <http://www.politico.eu/pro/swiss-could-become-brexit-latest-casualty-european-union-migration/>, zu der Verbindung zwischen der Schweiz und Grossbritannien.

³⁵ Siehe Endnote 11.

³⁶ Siehe Paun und Patnaik, «Switzerland becomes Brexit casualty.»

³⁷ Siehe Catherine M.A. McCauliff, «Is Free Movement of Workers a Fundamental Right or Merely the Price for Full Access to the Internal Market of the E.U.? »,

German Law Journal 17 (Brexit Supplement, 1. Juli 2016), 49: «It will be difficult for the UK to ask as a non-Member State for the benefits of the internal market while refusing to participate in the free movement of workers which makes the internal market work and invests the project of uniting Europe with the fundamental values of human respect and human rights.» Siehe auch Jule Mulder, «The Personal Implications of the Referendum Results for (German) EU Citizens Living in the UK», *German Law Journal* 17 (Brexit Supplement, 1. Juli 2016), 83: «In my view it is inconceivable that the EU will allow the UK access to the internal market without the right to free movement of persons or workers. This is the case not only because the EU has no interest in offering the UK a favourable deal (thereby encouraging other Member States to leave the Union) but also because the four freedoms are tightly and logically connected.» Schliesslich, um eine dritte Stimme aus dem Brexit Supplement des *German Law Journal* zu zitieren, Shaw, «Citizenship, Migration and Free Movement in Brexit Britain», 100: «Under the latter heading, we discover that some people think that it is possible to maintain access to the single market, including passporting options for financial services firms, without having the free movement of workers. Good luck with that. Distinguishing

between labour, enterprise and services is always a fun task quite apart from what might be acceptable to the EU27.»

³⁸ Für die berechtigten Erwartungen derjenigen, die als EU Arbeiter oder Unionbürger, nach Grossbritannien gekommen sind, siehe Thomas Burri, «Why leaving the EU would be complicated for the UK», 17. Juni 2016, <http://www.euractiv.com/section/uk-europe/opinion/why-leaving-the-eu-would-be-complicated-for-the-uk/>.

³⁹ Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei, 12. September 1963, 64/733/EWG, ABl. 1964 S. 3687. Siehe Narin Tezcan/Idriz, «Free Movement of Persons Between Turkey and the EU: To Move or Not To Move? The Response of the Judiciary», *Common Market Law Review* 46.5 (2009), 1621-1665.

⁴⁰ In aller Kürze über das, was das Arrangement mit der Türkei sonst noch abdeckt: Geelmuyden Kiese, «Brexit: The Way Forward – or Backward, a Norwegian Perspective», 12, jedoch nicht über den Verkehr von Arbeitskräften; Schlussfolgerung: «It will be extremely difficult for the UK to settle for the Turkish Model.» (Mit Hinweis auf die grössere Anzahl an Dienstleistungen, die von Grossbritannien im Vergleich zur Türkei exportiert werden.)

⁴¹ Sämtliche Fälle sind enthalten in Burri, *The Greatest Possible Freedom*.

⁴² Nur der Klarheit halber muss gesagt werden, dass das, was hier ausgeführt wird, nicht als Argument gegen die Personenfreizügigkeit missverstanden wird. Ich denke, die Entscheidungen für die Einschränkung der Personenfreizügigkeit zwischen der EU und der Schweiz/Grossbritannien sind im Grunde genommen falsch. Dieser Artikel versucht einzig, Wege aufzuzeigen, wie der Wille, der sich in den Volksabstimmungen in Grossbritannien und der Schweiz manifestierte, umgesetzt werden kann. Ein derartiger Versuch sieht notwendigerweise davon ab, diesen Willen zu hinterfragen – obwohl er im Allgemeinen zu hinterfragen ist; in der Tat ist dieser eher zu hinterfragen als im Falle anderer Wege, eine Entscheidung zu erreichen, und sei es auch nur wegen des Mangels an Rechenschaftspflicht des Volkes als Entscheidungsträger.

⁴³ Ursprünglich «General Agreement on Tariffs and Trade», 55 UNTS 194; nun «General Agreement on Tariffs and Trade», Welthandelsorganisation (WTO), Anhang 1a zum «Marrakesh Agreement establishing the World Trade Organization», 1867 UNTS 190.

Prof. Dr. Yvette Sánchez, Centro Latinoamericano-Suizo (CLS HSG) und School of Humanities and Social Sciences (SHSS)

Die US Latinos – ein transkulturelles Rollenmodell?

Wann immer von sozial- und kulturwissenschaftlichen Migrationsstudien, transkulturellen Prozessen, Kulturkontaktzonen oder Diaspora-Netzwerken die Rede ist, lässt sich zur Illustration das idealtypische Fallbeispiel der US Latinos verwenden. Die demographischen Umbrüche im Ziel-land USA durch massive Einwanderungsströme aus lateinamerikanischen Ländern und die daraus resultierenden Immigrationspolitiken lassen sich seit Jahrzehnten longitudinal und mit Erkenntnisgewinn beobachten.

Dank anhaltenden Migrationsströmen aus Lateinamerika – bei einem jährlichen Zuwachs von über einer Million – leben mittlerweile insgesamt rund 66 Millionen Latinos in den Vereinigten Staaten, die schätzungsweise 11.5 Millionen ohne Green Card eingerechnet.

Die lange Erfahrung des klassischen Einwanderungslands USA kann im Zusammenhang mit der gegenwärtigen Flüchtlingsproblematik in Europa den Blick schärfen für den Umgang mit der Thematik in unterschiedlichen kulturellen und

historisch-politischen Räumen und Phasen.

Die Push- und Pull-Faktoren sind ähnlicher Natur, die Reise über den Landweg von Zentralamerika via Mexiko in die USA ist kaum weniger gefährlich als diejenige der Flüchtlinge aus afrikanischen und mittel- bzw. nahöstlichen Krisengebieten nach Europa. Die Zahl der Todesopfer durch die riskante illegale Überquerung der mexikanisch-amerikanischen Grenze, zum Beispiel durch Ertrinken im Río Grande, Dehydratation in der Wüste oder Un- und Überfälle auf den gefährlichen Güterzügen, beträgt jedes Jahr bis zu 500; gesamt-haft haben bisher über 10'000 Migrantinnen und Migranten dort ihr Leben verloren. Neben den *coyotes*, den Schleppern, wird die Lage zusätzlich verschärft durch den Drogenkrieg und die Gangs.

Auf der anderen Seite des Kontinents nehmen mit der Entspannung der Lage zwischen Kuba und den USA die Meeresüberquerungen der Balseros in ihren prekären Booten ab. Dennoch sind gerade vor ein paar Tagen wieder 24 kubanische Bootsflüchtlinge auf einem unbewohnten Key vor Miami gelandet – trockenen Fusses, womit sie mit dem durch Bill Clinton 1995 erlassenen absurden Gesetz der *Wet-Foot-Dry-Foot-Policy* Bleiberecht erhalten. Das Gesetz besagt, dass Bootsflüchtlinge, welche auf offener See aufgegriffen werden (*wet foot*), zurück geschickt werden müs-

sen, diejenigen, die das Land erreichen, aber aufzunehmen seien.

Vor einem halben Jahr habe ich einen Text geschrieben über die Rolle der Wählerschaft der US Latinos und jene der beiden republikanischen Kandidaten Marco Rubio und Ted Cruz.¹ Inzwischen schaut das Panorama der Präsidentschaftswahlen 2016 ganz anders aus. Donald Trump ist der überraschende Wahlsieger und wird sich nun zu überlegen haben, wie er mit den US Latinos umgeht. Mit seinen bisherigen unverfrorenen, kruden neo-nativistischen Aussagen zur Immigrationspolitik – gegen die 34 Millionen Mexikanerinnen und Mexikaner sowie gegen die schätzungsweise 11.5 Millionen US Latinos ohne Green Card oder deren in den USA geborenen Kinder mit automatischem Bürgerrecht (in seinem Jargon: «anchor babies») – hat er diese im Vorfeld mehr denn irritiert. Trump ging in seinen Deportationsvisionen sogar so weit, mexikanische Immigranten gleich zusammen mit ihren in den USA geborenen Kindern abzuschieben. Ob er lernen wird, dass es illegal ist, einen amerikanischen Bürger zu deportieren? Schliesslich sind heute laut den Erhebungen des *Pew Research Center* 93% der US Latinos unter achtzehn Jahren amerikanische Bürgerinnen und Bürger. Mehr Plattform wollen wir dem neuen Präsidenten hier nicht gewähren, sondern auf Neil Foleys Studie, *Mexicans in the Making of Ame-*

*rica*², verweisen, welche über Archivarbeit solche xenophobe Diskriminierungsschübe weit zurückverfolgt in der US-amerikanischen Geschichte.

Die Immigrationsdebatte, historisch

Seit dem Verlust der Hälfte des mexikanischen Territoriums an die USA, nach dem mexikanisch-US-amerikanischen Krieg von 1848, wiederholen sich die Abläufe zyklisch. Mehrere Phasen der akuten Nachfrage nach billigen Arbeitskräften aus Mexiko wechseln sich ab mit Überfremdungsängsten und harschen Segregationsattacken gegen legale und illegale Grenzübertritte der mexikanischen Immigranten. So erforderte die wachsende Wirtschaft der 1920er-Jahre Wanderarbeiter, etwa in der Landwirtschaft, aber bereits 1924 führte man in den USA Quoten nach Herkunftsländern (und damit gegen die Mexikaner) ein. Auch in den folgenden Jahrzehnten wurden immer wieder Schilder an Restaurants und Läden angebracht mit dem Vermerk «No Mexicans». Von rund einer halben Million Männern mexikanischer Herkunft, die im 2. Weltkrieg Militärdienst leisteten, wurden die Sans Papiers nach Kriegsende wieder ausgeschafft oder im Land verbliebene Veteranen in Restaurants nicht bedient. Selbst Bestattungsinstitute weigerten sich, mexikanische Bürger zu beerdigen. Der spätere Präsident Lyndon B. Johnson sagte damals: «I deeply regret to learn that the prejudice of some

individuals extends even beyond this life.»³

Darauf folgten die zwei Jahrzehnte (1942-1964) des Bracero-Programms, mit 4.5 Millionen ausgestellten temporären Verträgen für billige Arbeitskräfte aus Mexiko, die oft unter sklavenähnlichen Konditionen angestellt waren. Die Nachfrage nach Arbeitskräften für die Landwirtschaft übertraf das Kontingent, womit auch die illegale Immigration angekurbelt wurde – mit einem weiteren Diskriminierungsschub, so etwa der Operation Wetback von 1954⁴. In den 1960er-Jahren wehrte sich der Aktivist César Chávez erfolgreich für die mexikanischen Landarbeiter, denen man für die kommenden Jahrzehnte mehr Rechte einräumte.

Ungefähr zur selben Zeit wurde an der Westküste auf Basis des Prekariats puertorikanischer Immigranten das Musical *West-side Story* aufgeführt und verfilmt (1961). Der Komponist Leonard Bernstein und der Autor Stephen Sondheim waren durch ihre jüdische Herkunft mit der Diaspora-Thematik bestens vertraut und behandelten sie mit einer erfrischenden ironischen Distanz. Dieser Paradigmenwechsel von den dramatischen, mühevollen Einwanderungsgeschichten in Literatur und Film, in denen sich die Migranten mit einer gehörigen Portion Pathos zwischen zwei Kulturen zerrissen sehen, werden abgelöst durch humorvolle, selbstbewusste Plots,

die sich über das ganze Einwanderungsdrama auch einmal mokieren können.

Das Gespann Bernstein/Sondheim verband im Song «America» den Gender-Gap mit der Assimilierungsproblematik im Melting Pot.

I'll have my own washing machine.
What will you have, though, to keep clean?
Skyscrapers bloom in America. Cadillacs
zoom in America. Industry boom in
America.

Twelve in a room in America.
Lots of new housing with more space.
Lots of doors slamming in our face.
I'll get a terrace apartment.
Better get rid of your accent.
Life can be bright in America.

If you can fight in America.
Life is all right in America.
If you're all white in America.
Here you are free and you have pride.
Long as you stay on your own side.
Free to be anything you choose.
Free to wait tables and shine shoes.

I think I go back to San Juan. Everyone
there will give big cheer.
Everyone there will have moved here.

Die Frauen – ihre Stimme erscheint im oben angeführten Liedtext grün⁶ – befürworten die Integration mit allen Vorteilen, die Männer wollen dagegen partout nicht

an den amerikanischen Traum glauben. So findet ein verbaler Schlagabtausch zwischen den Geschlechtern statt. Die Frauen preisen die vermeintlichen Vorteile des Gastlandes, die Männer zeigen sich höchst skeptisch und suchen jeweils die Kehrseite von materiellem Glanz und Luxus: Eine Waschmaschine ist wertlos, wenn man keine Kleider hat. Die Wolkenkratzer sind für weisse Privilegierte reserviert; die Puertorikaner dagegen leben zu zwölf in einem Zimmer eingepfercht und bekommen die Türe vor der Nase zugeschlagen. Den viel gepriesenen Werten der Freiheit steht die Rassensegregation gegenüber. Eine eingeschränkte soziale Mobilität erlaubt kaum, über den Schuhputzer- oder Kellnerberuf hinaus zu gelangen. Das Heimweh ist omnipräsent beim desillusionierten jungen Mann, der nach Puerto Rico zurückkehren möchte in der Meinung, er würde daheim mit offenen Armen empfangen. Diese Illusion schmettert die Frau ab: Er werde lediglich eine leere Insel antreffen, da bereits alle Puertorikaner in die USA, auf die Insel Manhattan, ausgewandert seien.

«Better get rid of your accent», raten die männlichen Assimilierungsskeptiker den Frauen und lancieren so die wichtige Sprachdebatte. Unter Berücksichtigung der generationellen Abfolge im Eingliederungsprozess verläuft der Sprachgebrauch der zweiten bis vierten Generation nach dem

folgenden Schema: Die erste Generation spricht daheim im Kreis der Familie nur Spanisch. Auf eine zweisprachige zweite Generation folgt in der dritten und vierten Generation die Tendenz, das Spanische in den Hintergrund rücken oder ganz verschwinden zu lassen.

Dass in letzter Zeit in der Immigrationsdebatte rund um die US Latinos vermehrt eine historische Aufarbeitung eingesetzt hat, ist ein wertvolles Zeichen des gewachsenen Selbstvertrauens der US Latinos einerseits, und eines Bewusstseinswandels auf Seiten des Gastlandes andererseits: Die US-Amerikaner gelangen mehr und mehr zur Einsicht, dass gewisse Regionen des Landes ohne die lateinamerikanischen Arbeitskräfte im Niedriglohnsektor kaum mehr auskommen. Die sehr jungen Latino-Bevölkerungsanteile werden das Überalterungsproblem der USA abfedern. Nach dem *Pew Research Center* beträgt das Durchschnittsalter der Latinos gegenwärtig 28, gegenüber 43 Jahren desjenigen der *non-Hispanic whites*. Alleine diese Tatsache sollte Ansporn genug sein, Integrationsbestrebungen zu stützen und sich nicht von populistischen Verbalverführungen vereinnahmen zu lassen.

Drei Migrations- und Flüchtlings-schemata

- Der freie Personenverkehr von der Insel Puerto Rico als Aussengebiet der Verei-

nigten Staaten, als «freier» assoziierter Staat' (nicht eigener Bundesstaat) der USA; seit 1917 besitzen alle Puertorikaner die US-amerikanische Staatsbürgerschaft. Auf Grund des Status' der Insel stehen den Bürgern indessen nur die Grundrechte zu.

- Der automatische Flüchtlingsstatus der kubanischen Immigranten (seit 1966, Cuban Adjustment Act), der ihnen, falls sie US-amerikanisches Festland erreichen und ein Jahr bleiben, eine legale und permanente Aufenthaltserlaubnis garantiert, weil sie aus einem kommunistischen Land flüchteten. In letzter Zeit fordert die venezolanische Community in den USA diesen Status, diesen direkten Weg zur Legalisierung, auch für sich ein, da ihre Lage vergleichbar sei mit derjenigen Kubas in den 1960er-Jahren, wobei in Venezuela heute eine ungleich höhere Kriminalitätsrate hinzukomme.
- Für alle anderen lateinamerikanischen Staaten der Karibik, Zentral- und Südamerikas sowie Mexiko gilt das Einwanderungsgesetz von 2005 (G.W. Bush) mit verschärften Regeln für politisches Asyl. 2006 gab es deswegen Grosskundgebungen von US Latinos. Seit 2014 scheitern Präsident Obamas Versuche, die Einwanderungsgesetze zu reformieren und zu liberalisieren, am republikanisch dominierten Kongress und im Juni 2016, nach Obamas Alleingang, auch am Supreme Court. Sein Vorschlag betraf eine

erleichterte, reguläre Arbeitserlaubnis und ein Bleiberecht für 4-5 Millionen illegal eingewanderte Personen unter gewissen Bedingungen (keine Straffälligkeit, in den USA geborene Kinder usw.).

Vom Prekariat zur beruflichen Integration in post-migratorischen Prozessen

Da jedes Jahr fast eine Million im Land geborene US Latinos das Wahlalter erreichen, müssen die Politiker auf deren Ansprüche achten. Diese neue Wählerschaft stellt beispielsweise nicht mehr die Einwanderungsproblematik in den Vordergrund, sondern fordert gute Voraussetzungen im Gesundheits- oder im Bildungswesen, um die soziale Mobilität zu erhöhen.

Neben ihrem wachsenden politischen Einfluss stellen die US Latinos auch einen starken wirtschaftlichen Faktor dar, nicht nur als Arbeitskräfte, sondern auch mit einer Konsumkraft von 1.5 Billionen Dollar in den USA sowie mit den Rimessen, welche die Wirtschaft ihrer Heimatländer entscheidend stützen. Sie sind medial präsent (50 TV-Sender, 200 Zeitungen und 800 Radiostationen) sowie populärkulturell erfolgreich (Küche, Sport, Musik und Tanz). Auch ihre Werke in Film, Literatur und den Bildenden Künsten gewinnen an Gewicht.

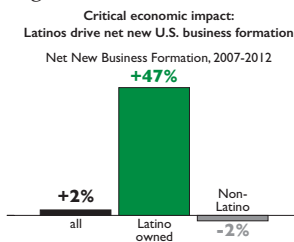
Gerade weil die Migrationsströme aus Lateinamerika bereits über mehrere Generationen unvermindert anhalten, ist bei den meisten Latinos der Integrationsprozess weit fortgeschritten oder abgeschlossen. Der Vergleich mit der gegenwärtigen Situation der Flüchtlinge in Europa funktioniert nur mit den Neuankömmlingen unter den US Latinos mit risikanten, teilweise desaströsen Fluchtbedingungen, und denjenigen, die den Kampf um die Green Card noch nicht gewonnen haben. Allerdings können die lateinamerikanischen Migranten, einmal im Zielland angelangt, mit einem soliden Rückhalt seitens der grossen Latino-Community rechnen. Die schiere Menge schafft Selbstvertrauen, und die kontinentale Verbundenheit mindert den Kulturschock. Eine relative Mobilität (nicht eingeschlossen die Sans Papiers und kubanischen Flüchtlinge) stellt die direkte, kontinentale Verbindung mit dem Ursprungsland her. Zudem fällt der kulturelle Graben wohl weniger tief aus als im Fall der Flüchtlingsströme in Europa. So verbinden beispielsweise – bis auf die indigenen und afrikanischen – die christlichen Religionen den ganzen Kontinent. Wären momentan nicht Trump'sche Kräfte im Spiel, könnten Geschichte und Gegenwart der US Latinos für die Flüchtlinge aus afrikanischen und mittel- bzw. nahöstlichen Krisengebieten durchaus eine gewisse transkulturelle Rollenmodell-Funktion übernehmen. In der nordameri-

kanischen Latino-Enklave Miami stellen insbesondere die Flüchtlinge aus Kuba, aber auch aus anderen Ländern Lateinamerikas, mittlerweile mit über 70% Bevölkerungs- auch markante Machtanteile in politischen, finanziellen, juristischen wie kulturellen Belangen. Dort muss nicht mehr über mangelnden Integrationswillen diskutiert werden, wie es der Politologe Samuel Huntington 2004 für die Mexikaner noch tat.

Berufliche Integration

Eine Studie der Stanford Latino Entrepreneurship Initiative hat die berufliche Integration zwischen 2007 und 2012 anhand von Unternehmensgründungen erhoben. Die Entrepreneurs unter den US Latinos haben in dieser Zeitspanne 47% der Startups gegründet, während Nicht-Latino-Neugründungen um 2% abgenommen haben. Die US Latinos, welche rund 20% der Firmenbesitzer/-gründer im Land stellen, nennen 2012 ungefähr 3.3 Millionen Unternehmen ihr Eigen.

Latinos als Treiber der US Unternehmensgründungen⁷



Zur Unterstützung dieses Trends käme der beruflichen Fachausbildung ein hoher Stellenwert zu. Gerade für Latino-Entrepreneurs wäre der Schweizer Export des dualen Bildungssystems ein Gewinn, zumal sie oft mit einer tiefen schulischen Bildung bzw. beruflichen Ausbildung emigrieren. Es gibt gegenwärtig Bestrebungen, die tiefen Quoten der Lehrlingsausbildung in den USA zu erhöhen. Die Immigranten aus Lateinamerika wären hierfür die geeignete Zielgruppe.

schen Sans Papiers. Die pejorative Bezeichnung «nasser Rücken» bezieht sich auf die Überquerung des Grenzflusses Río Grande.

⁶ Zusammenstellung nach dem Liedtext «America», online zu finden z.B. hier: http://www.westsidestory.com/site/level2/lyrics/america_movie.html

⁷ Die Grafik stammt aus dem Artikel von Sol Trujillo, «Politicians are wrong about Latinos,» CNBC 4. Februar 2016, <http://www.cnn.com/2016/02/02/latinos-are-driving-us-growth-commentary.html>.

Anmerkungen

¹ Yvette Sánchez, «Haben die US-Latinos die Wahl?» *Universität St.Gallen* 29. Februar 2016, <https://www.unisg.ch/de/wissen/newsroom/aktuell/rssnews/meinung/2016/februar/meinungusa-sanchez-29feb2016>.

² Neil Foley, *Mexicans in the Making of America* (Harvard University Press, 2014).

³ Julia Preston, «The Truth About Mexican-Americans,» *The New York Review of Books* 3. Dezember 2015, 10.

⁴ Es handelte sich um Massendeportationen von über einer Million mexikanischen Sans Papiers. Die pejorative Bezeichnung «nasser Rücken» bezieht sich auf die Überquerung des Grenzflusses Río Grande.

⁵ Es handelte sich um Massendeportationen von über einer Million mexikani-



«Das Fremde»:

Notwendige Perspektivwechsel

Dr. Florian Elliker, Ständiger Dozent für Soziologie an der HSG

Wir?

Wird über Immigration diskutiert, so taucht immer wieder die Vorstellung auf, dass Personen – Einheimische und Migrantinnen – bestimmten «Gruppen» angehören. Beim Sprechen über «die Schweizer», «die Italiener», «die Deutschen», etc. schwingt oft beiläufig die Annahme mit, dass dies klar erkennbare, im Innern homogene und gegen aussen klar abgegrenzte Gruppen seien, Gruppen, die – analog zu Einzelpersonen – bestimmte Interessen hätten und tatkräftig in Politik, Kultur und Wirtschaft mitwirken oder – häufig im Zusammenhang mit Einbürgerungen erwähnt – dies eben gerade nicht täten und «unter sich» blieben. Mag der Gruppenbegriff für kleine, überschaubare soziale Kontexte häufig passend sein, so ist er für grössere soziale Gebilde unangemessen und verstellt in vielerlei Hinsicht den Blick auf bedeutende Zusammenhänge.

Im Alltag bewegen wir uns häufig in relativ kleinen Gemeinschaften: in Familien, Vereinen, Schulklassen, Abteilungen, usw. – soziale Zusammenhänge, die wir klar als Gruppen erkennen. Für diese Kontexte ist der Gruppenbegriff angemessen: Es werden Grenzen gezogen, die entscheiden, wer dazu gehört und wer nicht. Regelmäs-

sig sind es die gleichen Individuen, die sich treffen, sie blicken auf eine gemeinsame Geschichte zurück, teilen eine kulturelle Praxis und verfügen oft über einen Ort resp. Orte, wo sie sich treffen. Wahrscheinlich ist es diese Alltagserfahrung in kleinen Gruppen, die uns häufig dazu verleitet, auch grössere soziale Zusammenhänge und Abläufe mit dem Eingreifen und Wirken von «sozialen Einheiten» zu erklären. Dieses gewissermassen «makrosoziologische» Alltagsdenken ist weit verbreitet oder, wie es der us-amerikanische Soziologe Gary Alan Fine (1991) ausdrückt: Makrosoziologie ist jene Sprache, die Laien gebrauchen, wenn sie sich über gesellschaftliche Strukturen unterhalten. Das betrifft nicht nur Ethnien oder Nationen, sondern ebenso Grossunternehmen, Staaten, Schulen, etc.: «die» UBS hat ..., «die» Verwaltung entschied, «die» Schule teilt mit. Warum aber sollte nun dieses «grup-pistische» Denken mit Blick auf Zuwanderinnen und Einheimische unangemessen sein?

Analytisch liegt hier eine Verwechslung mit «Kategorien» vor, d.h. mit Unterschieden, die in sozial etablierten, relativ stabilen und abgegrenzten Typen organisiert sind, repräsentiert und erfahren werden (Brubaker 2015) – beispielsweise Frauen und Männer, Weisse und Schwarze oder Bürger und Ausländer. Solche Bevölkerungskategorien sind keine Gruppen. Mit-

glieder der gleichen Kategorie teilen ein gewisses Attribut, das sie dieser Kategorie als zugehörig ausweist, etwa die Staatsbürgerschaft. Darüber hinaus weisen sie möglicherweise weitere Gemeinsamkeiten (*commonalities*) auf, bspw. eine Sprache. Aber schon bei der Verbundenheit (*connectedness*) wird deutlich, dass – wenn überhaupt – nur ein Bruchteil sämtlicher Kategorienmitglieder wechselseitig in mehr oder weniger regelmässigem Kontakt steht (Brubaker & Cooper 2000). Häufig spielen diese Kategorien im Alltag keine Rolle: Ich kann mich in einer kleinen Ansammlung von Personen bewegen, ohne dass ich permanent als Mitglied einer bestimmten Kategorie betrachtet und «behandelt» werde – etwa als Studentin, Dozentin, Schweizerin, Bündnerin, usw. Die Relevanz solcher Kategorien ist weder permanent gegeben noch absolut, sondern wird vielmehr situativ bestimmt: Kommen wir beispielsweise im Gespräch mit Kollegen aus Genf auf St. Gallen zu sprechen, dann – und häufig nur dann – wird mein langjähriger Wohnort zur situativ relevanten Kategorie. In diesen Fällen gelte ich als St. Galler, und auch dies oft sehr selektiv: Sind mir die Kollegen wohlgesinnt, dann wird in Situationen, in denen Wissen über St. Gallen gefragt ist, meine Kategorienmitgliedschaft hervorgehoben, gelte ich zunächst mal «per Definition» (qua Kategorienmitgliedschaft) als Insider, aber in Situationen, in denen das Gespräch über

St. Gallen ein schlechtes Licht auf St. Galler werfen könnte, wird meine Kategorienmitgliedschaft höflich verschwiegen. In den allermeisten Situationen spielt sie aber schlichtweg überhaupt keine Rolle. Das wirft natürlich auch die Frage auf, ob bestimmte typische Eigenschaften überhaupt in Kategorien organisiert sind – und wie stark diese Kategorien und ihr Gebrauch im Alltag verfestigt und verbreitet sind. Während ich der Kategorie «St. Galler» wahrscheinlich in vielen Situationen und Kontexten relativ leicht «entkommen» kann (falls sie überhaupt relevant wird), lassen Kategorien, die über klar erkennbare Merkmale wie beispielsweise die Hautfarbe organisiert sind, den entsprechend Klassifizierten viel weniger Spielraum (vgl. dazu Vasquez 2010).

Angemessener ist es, im Zusammenhang mit Kategorien statt von «Gruppe» von einem «Zugehörigkeitsgefühl» zu sprechen, von einem, das von Situation zu Situation mal stärker, mal schwächer und häufig gar nicht vorhanden ist. Das Hervorrufen dieses Gefühls kann prinzipiell auf allen Kategorien und Kategorienkombinationen basieren. Interessant ist nun die Frage, wie und warum ein solches Gefühl entsteht, einer klar umrissenen, solidarischen Gruppe anzugehören: In wessen Interesse ist es? Welche Organisationen und Einzelpersonen sind es, die versuchen, dieses Gruppengefühl hervorzurufen? Welche

Kategorien brauchen sie dazu, und weshalb? Im Namen *von* und angeblich *für* Kategorien zu sprechen und der oftmals damit verbundene Versuch das Gefühl, dass diese Kategorien Gruppen seien, hervorzurufen, ist ein politisches Projekt, mit dem unterschiedlichste Interessen verknüpft sein können.

Zusammengehörigkeitsgefühle können nicht einfach aus dem Nichts heraus erfunden werden, sondern beruhen auf bereits existierendem «Material», auf Geschichten, Alltagstheorien, der politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Vergangenheit. Dazu gehören auch Versatzstücke von ethnischem und nationalem Common Sense, der in unserem Alltagswissen abgelagert ist. Dass diese Art des Denkens im Zusammenhang mit Migration besonders einfach verfügbar ist, erstaunt nicht, denn noch immer stellt die Vorstellung einer Nation die primäre Legitimation und die Staatsbürgerschaft das wichtigste Instrument für die soziale Schliessung von und in Staaten dar. Während die «vitalen Staatsinteressen» vor allem über die territoriale Schliessung nach aussen gewahrt werden, betrifft die soziale Schliessung im Innern – zumindest auf den ersten Blick – weniger die Frage, *wer was bekommt*, sondern vielmehr jene *wer man ist*. D.h. genauer: wer «wir» sind, und zwar «als» Nation. Und hier fällt natürlich massgeblich ins Gewicht, wie man diese Nation imaginiert:

beispielsweise als ethnokulturell homogene Einheit (bspw. als «Volksstamm»), die nur jene als Angehörige anerkannt, die in diese «Kulturgruppe» hineingeboren wurden, oder primär als politische Einheit, die allen gleiche Rechte einräumt und gleiche Chancen zu gewähren versucht, unabhängig von der ethnischen Herkunft (etwa als «Einwanderungsland»). Je nachdem unterscheiden sich auch die Vorstellungen davon, wie man Menschen, die auf dem gleichen Territorium leben und den gleichen Gesetzen unterworfen sind, als «andere» «behandeln» und von welchen Dingen man sie ausschliessen darf oder soll – oder eben nicht. Setzt man indes die Nation in ihrer Existenz als «Grosskollektiv» einfach voraus, verwechselt man nicht nur Kategorien mit Gruppen, sondern übersieht, dass verschiedene Bevölkerungssegmente oder -kategorien aus unterschiedlichen Gründen zu solch gruppistischem Denken bewogen werden.

Schaut man von unten nach oben, lässt sich nach wie vor mit Norbert Elias und John L. Scotson (1994) vermuten, dass jene, die am unteren Ende der gesellschaftlichen Hierarchie stehen, tendenziell stärker für den Glanz, der durch das Charisma der «Gruppe» – hier: der Nation – auf den einzelnen abfällt, empfänglicher sind als jene, die sich an der Spitze befinden. Denn trotz prekärem Job, niedrigerem Einkommen und der geringeren Wertschätzung,

die einem entgegengebracht wird, muss man sich seinen Status über einen Lustverzicht «erkaufen»: Man hält sich an die gängigen Regeln, orientiert sich an den gängigen Werten, nimmt mühselige Arbeit auf sich und bekommt – vergleichsweise – dennoch wenig vom Gesamtkuchen ab. Diese geringe Anerkennung kann – möglicherweise – dadurch etwas kompensiert werden, sich einer ganz «besonderen» Nation zugehörig zu fühlen und durch die Mitgliedschaft in dieser etwas von ihrem Glanz profitieren zu können. Nun kommen im Zusammenhang mit Migration zwei Aspekte ins Spiel: Zuwanderinnen, die bei anderer Lebensführung selbstverständlich den gleichen Status für sich reklamieren, stellen potentiell den bisherigen Einsatz an Normeinhaltung in Frage und werden unter Umständen als Statusbedrohung empfunden, denn es steht jetzt die Möglichkeit im Raum, dass man sich auch durch eine andere Lebensweise – eine, die einem in Teilen eventuell sogar attraktiver erscheint als die eigene – den gleichen Status hätte erwerben können. Und gleichzeitig erhöhen «Gruppen», die im Vergleich zur eigenen Gruppe schlechter dastehen, das Charisma der meinen: Je schlechter «die» «Anderen» dastehen, desto heller scheint der Glanz der eigenen «Gruppe», in dem ich mich sonnen kann. Kurz: Die vergleichsweise geringe Anerkennung mag zu gruppistischem Denken verleiten, und zwar zu solchem, welche

die einen «Gruppen» künstlich überhöht und die anderen künstlich herabsetzt. Das geht umso einfacher, je eher man die «Anderen» als immer schon anders darstellen kann; Vorstellungen von Ethnien, Stämmen oder gar Rassen lassen sich in solches Denken besonders gut integrieren.

Genauer betrachtet überdecken aber gruppistisches Denken und der Fokus auf die ethnokulturell gedachten Gemeinsamkeiten zahlreiche «interne» Differenzen: Nicht nur geraten dadurch sonst gängige Unterscheidungen wie die zwischen Stadt, Agglomeration und Land oder den einzelnen Landesregionen aus dem Blick; auch die ungleichen Einkommens-, Vermögens- und Machtverhältnisse spielen plötzlich keine oder nur noch eine geringe Rolle, wenn «wir» «uns» als eine «Einheit» denken, die «ihre» Interessen, d.h. unser aller gleiches Interesse wahrnimmt. Ethnokultureller Gruppismus verhindert, dass «wir» die «internen» Interessenunterschiede übersehen, nicht in den Blick kriegen, dass «wir» eben ganz unterschiedlich von der Migration profitieren respektive benachteiligt werden. Während etwa die vergleichsweise tieferen Löhne, welche für die Zuwanderinnen immer noch eine relative Verbesserung darstellen, den «Unternehmen» – sprich: den Eigentümerinnen und dem mittleren sowie oberen Management – Profite und gute Löhne sichern, werden sie gleichzeitig dazu eingesetzt,

die Löhne der unteren Einkommenschichten unter Druck zu setzen. Deshalb sind auch Individuen, welche gleichzeitig in konservativen oder rechtspopulistischen Parteien und in Privatunternehmen zum Kader gehören, häufig nicht gegen eine strikte Abschottung – sprich: strikte territoriale Schliessung –, sondern eher für eine interne Schliessung, jene, welche die Zuwanderinnen möglichst lange als Nichtzugehörige, als Nichteinheimische ausgrenzt und sie selbst nach dem Erwerb des Schweizer Bürgerrechts als «eingebürgerte Ausländer» bezeichnet.

Schliesslich verdeckt das gruppistische Denken, dass «wir» nicht alle gleichermassen an den Entscheidungen beteiligt waren, die zur Einwanderung führen: weder an den Entscheidungen, die in wirtschaftlich globalisierten und gleichzeitig ungleichen Austauschsystemen resultierten, die den Auswanderungsdruck in den Senderländern erhöhen, noch an denjenigen, die in den Führungsetagen getroffen werden und eine Nachfrage nach Einwanderung generieren. Die verdeckte oder offene Unterstützung korrupter Eliten, Zerstörung des einheimischen Handwerks durch Importe, unfaire Handelsbedingungen, einseitige Marköffnungsforderungen sowie Marktabstottungen trugen und tragen nicht unerheblich zur Misere in jenen Ländern bei, aus denen sogenannte «Wirtschaftsflüchtlinge» kommen.

Gruppistisches, gleichsam kollektiviertes Denken überdeckt diese ungleichen Machtverhältnisse und suggeriert, dass «wir» als «Einheit» gehandelt und uns «dafür» entschieden hätten. Kritik an solchen Entscheidungen hiesse dann aus dieser Warte immer auch, unterschwellig Kritik an der Einheit zu üben, mit der ich mich identifiziere, sprich: Kritik an mir. Angesichts der schwerwiegenden globalen Ungleichheiten, denen wir teilweise auch unseren Wohlstand verdanken, die aber mit Zuwanderinnen personifiziert in den Blick kommen, wäre eigentlich eine permanente «Selbstkritik» angebracht. Abgesehen davon, dass eine durch kollektivistisches Denken auf den/die Einzelne(n) unterschwellig übertragene pauschale Verantwortung nicht mehr unterscheidet, wofür diese oder dieser tatsächlich Verantwortung zu tragen hätte (bspw. politische Entscheide) und wofür nicht, ist die permanente Konfrontation mit dem, wofür man angeblich auch die «Schuld» trägt, wohl kaum auf die Dauer auszuhalten. Dies gilt vor allem dann, wenn diese «Schuld» am Image der eigenen «Gruppe» kratzt, an dessen Teilhabe man ja – wahrscheinlich – ungleich mehr profitiert, je weiter unten man gesellschaftlich situiert ist. Es liegt also näher, den kritischen Blick weg von der eigenen «Gruppe» zu lenken und auf die «kulturell Anderen» zu richten.

Diese «Ablenkung» des Blicks wird mögli-

cherweise noch durch zwei andere Faktoren gefördert: Erstens sind der Wille aber auch die Möglichkeit, sich dem durch diese globalen Ungleichverteilungen erworbenen Profit respektive Lebensstandard zu entziehen, begrenzt, v.a. dann, wenn man mehr oder weniger teilhaben und mithalten möchte. Man muss es sich gewissermassen leisten können, bspw. für entsprechende Fair-Trade-Produkte mehr zu zahlen (wie effektiv solche Produkte zur Lindierung globaler Ungleichheiten beitragen, bleibe hier dahingestellt), und je geringer ein Salär und Vermögen ausfallen, desto grösser wird vergleichsweise der Verzicht auf Anderes, den man dafür leisten müsste, desto mehr wird einem der Wille abverlangt, hier nicht mitmachen zu wollen. Und in vielen sozialen Kontexten kann man nicht einmal einen symbolischen Gewinn erwarten – etwa erhöhte Wertschätzung und Respekt –, der diesen Verzicht einfacher machen oder gar «überkompensieren» würde. Im Gegenteil: Häufig macht man sich damit sogar «verdächtig». Fehlt ein soziales Umfeld, das entsprechende Anstrengungen unterstützt, steht man als einzelne und vereinzelte Person diesen Verhältnissen häufig relativ machtlos gegenüber. Zweitens scheint heute bis weit in die mittleren Kaderstufen hinauf ein Gefühl der Machtlosigkeit der anderen Art vorzuliegen, eines, das die Gestaltung der Arbeitsverhältnisse betrifft: an Umstrukturierungen, Outsourcing oder Off-

shoring und an den damit verbundenen Massnahmen und Folgen – prekäre Arbeitsverhältnisse, Lohnkürzungen, ein härteres und kälteres Arbeitsklima – kann ein(e) Einzelne(r) nicht viel ändern; zumindest nicht, wenn man nicht den Verlust des Arbeitsplatzes riskieren will, es keine Alternativen zu den vorherrschenden Managementlogiken gibt, die einem solche Massnahmen als alternativlose Mittel zur Steigerung der Effizienz präsentieren, und eine Misstrauens- und Angstkultur es verhindert, sich mit anderen gemeinsam für einen bestimmten Standort, gegen Outsourcing, gegen die Entlassung erfahrener Mitarbeiter, etc. einzusetzen.

Im Bewusstsein, nichts ändern zu können und den Entscheidungen im Alltag relativ machtlos ausgesetzt zu sein, klingt an, wie Ressentiments in einem klassischen Sinn entstehen: Sie speisen sich aus den negativen Gefühlen gegenüber anderen Personen – bspw. Ärger, Verachtung oder Neid –, die in Situationen entstehen, in denen wir glauben oder realistischerweise annehmen (müssen), nicht diesen Gefühlen entsprechend handeln zu können: Wir «schlucken» dann den Ärger runter. Unterdrückt «transmutieren» diese Gefühle in der Folge beispielsweise in passiven Groll, in Feindseligkeit oder gar in Hass; Gefühle, die dann gegenüber Anderen zum Ausdruck kommen und ausgelebt werden – allerdings nicht gegenüber jenen, die für

die Entstehung dieser Gefühls- (und Lebens)lagen verantwortlich sind, sondern in der Beziehung mit jenen, bei denen wir das mehr oder weniger ungestraft tun können. Besonders hoch im Kurs: die kulturell definierten Zuwanderinnen, die dank der Bewirtschaftung ethnonational geprägten, gruppistischen Denkens durch politische Parteien und der Verbreitung ebenjenes Denkens in den Massenmedien «einfach» zur Verfügung stehen; häufig aber auch Kategorien oder Figuren, die sozial unter einem stehen wie etwa jene des «Sozialschmarotzers» (zumal gerade die letzteren noch am Lack der eigenen «Gruppe» kratzen).

All dies wird über- oder ausgeblendet, wenn man in Gegensätzen zwischen ethnokulturellen und nationalen «Gruppen» denkt und von einem vermeintlich gegebenen, einheitlichen, ethnonational definierten «Wir» ausgeht. Es spricht also Eines dafür, in der aktuellen Debatte rund um Flucht und Zuwanderung nicht mehr Identitätsfragen ins Zentrum zu stellen, sondern Fragen der ökonomischen und politischen Mitbestimmung und Teilhabe respektive die anhaltende und immer stärker zunehmende Ungleichheit deren Verteilung. Dass Unterschiede in der ethnokulturellen Praxis nicht auch von Bedeutung sind, soll hier nicht in Abrede gestellt werden, zumal – wie oben angedeutet – Ausgrenzungsprozesse und Interessens-

konflikte vielfach in ethnischen Begriffen ausgetragen werden. Ob allerdings der in der gegenwärtig gerade wieder aktuellen Cultural-Appropriation-Debatte aufscheinende «Container»-Multikulturalismus oder ein verabsolutierender Kulturrelativismus hilfreich sind und nicht wiederum ein vereinheitlichendes und letztlich essentialisierendes Denken in ethnokulturellen Blöcken fördern, bleibe hier dahingestellt.

Quellen

- Brubaker, Rogers. *Grounds for Difference*. Cambridge, MA; London: Harvard University Press, 2015.
- Brubaker, Rogers, und Frederick Cooper. «Beyond 'Identity'.» *Theory and Society* 29 (2000): 1–47.
- Fine, Gary A. «On the Macrofoundations of Microsociology. Constraint and Exterior Reality of Structure.» *The Sociological Quarterly* 32.2 (1991): 161–177.
- Elias, Norbert, und John L. Scotson. *The Established and the Outsiders. A Sociological Enquiry into Community Problems*. 2. Ausg. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage, 1994/1965.
- Vasquez, Jessica M. «Blurred Borders for Some but not 'Others': Racialization, 'Flexible Ethnicity', Gender, and Third-Generation Mexican American Identity.» *Sociological Perspectives* 53.1 (2010): 45–72.

Prof. Dr. Martin Kolmar, Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie an der HSG

«Wir und Ihr»:

Neurobiologische Erkenntnisse zum Umgang mit Fremden und unser Umgang mit Migration

Die neurobiologische Basis unseres Umgangs mit «dem Fremden»¹

Vielleicht erinnern Sie sich an das Foto Alan Kurdis, jenes kleinen syrischen Kindes, welches auf der Flucht nach Europa starb. Das Foto seines Leichnams, getragen von einem Helfer, löste im September 2016 weltweit Bestürzung aus. Alan Kurdi war nicht das erste und wird nicht das letzte Kind sein, das auf der Flucht starb bzw. sterben wird, aber keines der anderen Opfer löste eine solche Welle des Mitgefühls aus. Was war an diesem kleinem Kind und dem Foto besonders?

Die durch umfangreiche Forschung in der Psychologie, Neurowissenschaft und Evolutionsbiologie sich aufdrängende Antwort lautet: weil er für westliche Augen normal aussah. Er trug ein rotes Hemd, blaue Hosen und Turnschuhe – er hätte unser Kind sein können.

Zahlreiche Studien legen einen klaren Schluss nahe: Unsere Gehirne erzeugen Mitgefühl auf diskriminierende Weise. Wir fühlen uns gegenüber Menschen einer

anderen Rasse, Kultur oder Nation nicht in demselben Masse verantwortlich wie für Menschen, mit denen wir diese Merkmale teilen. Diese Tendenz wird auch *Parochialer Altruismus* genannt und beschreibt unsere Neigung, die Welt intuitiv in «Wir» und «Ihr» einzuteilen und dementsprechend zu handeln. Diese Tendenz scheint sehr tief in unseren Gehirnen verankert zu sein, da sie bis hinab auf die hormonelle Ebene nachvollziehbar ist.² Weil Alan aussah wie eines unserer Kinder, sprachen die altruistischen Mechanismen unseres Gehirns auf das Foto an. Hätte er andere, unserem kulturellen Empfinden fremde Kleidung getragen, spricht vieles dafür, dass auch sein Foto in dem langen Strom der Dokumentation tragischer Tode untergegangen wäre.

Die Forschung zeigt, dass wir mit einem starken Bedürfnis nach Gruppenidentität ausgestattet sind, und wir bewusst und unbewusst auf Merkmale reagieren, die eine Gruppenzugehörigkeit signalisieren. Dabei ergreifen wir Partei für eine Gruppe, die dann zu «Uns» zählt und von den «Anderen» abgegrenzt wird.

Hier sind einige Beispiele dafür, welchen Effekt *Parochialer Altruismus* auf unsere Wahrnehmung hat: In Studien mit Teilnehmenden beider Hautfarben unterstellen Weisse den schwarzen Testpersonen, weniger schmerzempfindlich zu sein. Diese

Diskriminierung ist auch bei Messungen der Aktivität der entsprechenden Hirnregionen nachweisbar.³ Wir reagieren auf das Leid der Mitglieder der «Anderen» weniger mitfühlend als auf das der eigenen Gruppe. In einer anderen Studie wurde nachgewiesen, dass Teilnehmende in Bilderkennungstests deutlich öfter harmlose Gegenstände für Waffen halten oder Waffen sehen, wo keine sind, wenn sie zuvor unbewusst mit dem Bild eines schwarzen anstatt mit jenem eines weissen Kindes konfrontiert wurden.⁴

Das Kriterium der Hautfarbe ist ein sehr auffälliges Merkmal, an dem sich Diskriminierung orientieren kann, und es ist das am besten erforschte. Aber unser emotionales Erleben diskriminiert auch auf Basis von viel weniger sichtbaren, rein kulturellen und daher in gewisser Weise noch beliebigeren Merkmalen. Dabei lässt sich diese Wahrnehmung mit sehr wenig Aufwand und fast allen vorgegebenen Merkmalen erzeugen. Die wahrgenommene Zugehörigkeit zu einer Gruppe basiert dabei nicht auf einer ausführlichen Reflexion der Richtigkeit und Falschheit der Positionen, die diese Gruppe vertritt, sondern oft auf spontanen Zuschreibungen. Hierauf werde ich noch zurückkommen. Der Evolutionsbiologe Robert Trivers drückt diesen Umstand sehr plakativ aus: Lass einige Menschen rote und andere blaue Hemden tragen, und nach einer halben Stunde sind

Gruppengefühle auf Basis der Hemdfarbe entstanden.⁵ Diese Position ist seit den 1970er Jahren in zahlreichen von Sozialpsychologen durchgeführten Studien bestätigt worden.⁶ Dies zeigt, dass Diskriminierung anhand von Gruppenzugehörigkeit nichts ist, was auf Konstrukte wie «Ethnie», «Nation» oder «Religion» beschränkt ist. Das wir oft in solchen Kategorien denken, hat mit kulturellen Prozessen zu tun. Wir stabilisieren unsere Gruppenidentität durch die Geschichten, die wir über uns und die anderen erzählen, und je weniger wir über «die Anderen» als konkrete, einzelne Menschen wissen, umso einfacher fällt es uns, in Stereotypen zu denken.

Wir müssen mit einem genetischen Erbe auskommen, welches unter den Umweltbedingungen unserer evolutionären Vergangenheit einen Anpassungsvorteil geboten haben muss, welches aber in der heutigen Welt oft unangemessen und schädlich wirkt. Und gleichzeitig lässt sich diese Tendenz zum Denken in Gruppen nicht einfach leugnen oder ändern. Sprache oder Dialekt, Gewohnheiten, Kleidung – all diese Faktoren haben auch einen Einfluss auf unsere Wahrnehmung als Mitglieder einer Gruppe/Gemeinschaft und zur Abgrenzung gegenüber anderen (Gruppen). Sie aktivieren sowohl unsere Bereitschaft zu altruistischem Handeln als auch die «Bedrohungsabwehrsysteme» unserer Gehirne.

Je grösser der physische und kulturelle Unterschied zwischen Gruppen ist, umso stärker ist dabei in der Regel die Abwehrreaktion. Dies erklärt, warum Ausländer und insbesondere Flüchtende so stark als «die Anderen» wahrgenommen werden. Unser Erleben des «Eigenen» und des «Anderen» basiert auf einem komplexen Zusammenspiel von unbewussten Emotionen und bewusstem Denken. In einer Studie mit gemischten Gruppen (Schwarze und Weisse), die hinsichtlich der Ähnlichkeit der Gruppenmitglieder in Bezug auf Einstellungen und Überzeugungen zusammengestellt wurden, konnte nachgewiesen werden, dass die Teilnehmenden bewusst keine Präferenz für Mitglieder der eigenen Gruppe hatten, gleichzeitig war auf der emotionalen Ebene die oben beschriebene Rassendiskriminierung aber nachweisbar.⁷

Dies verweist auf einen Konflikt zwischen dem emotionalen und dem kognitiven Erleben einer Situation, die einer Problemanalyse abträglich sein kann: Viele Menschen halten sich bewusst nicht für diskriminierend, sie sind es aber auf der emotionalen Ebene doch. Dies tritt insbesondere auf, wenn es einen Konflikt zwischen den herrschenden sozialen Normen und dem impliziten Empfinden gibt. Das «Bauchgefühl» kann in Konflikt mit den Normen einer Gesellschaft stehen, und ein mangelhaftes Verständnis dieser Konflikte kann Situationen erzeugen, in der sich das lange

verdrängte Bauchgefühl plötzlich Luft macht und die Normen selbst in Frage gestellt werden.

Aber wie funktioniert unser Bewusstsein im Umgang mit unterschiedlichen Gruppen? Wir haben uns als Erben der europäischen Aufklärung an die Idee gewöhnt, dass unser Gehirn als einheitliches Ganzes funktioniert, dass das Bewusstsein und die Vernunft am Steuerrad sitzen. Diese Sichtweise ist falsch. Es ist gewöhnungsbedürftig zu akzeptieren, dass unser Gehirn ein kompliziertes Netzwerk unterschiedlicher Mechanismen ist, die unsere emotionale und bewusste Wahrnehmung der Wirklichkeit beeinflussen und unser Handeln lenken. Werden wir gefragt, so sind wir in der Lage, unsere Meinungen und Handlungen zu begründen, aber ob die genannten Gründe die «wahren» Gründe sind, wissen wir oft selbst nicht. Wir glauben sie in der Regel einfach unhinterfragt.

Daher ist es auch nicht verwunderlich, wenn wir zu einer Position oft miteinander im Widerspruch stehende Meinungen haben oder unser Handeln und unsere Überzeugungen nicht zueinander passen. Wir können auf der einen Seite an fundamentale Menschenrechte und Gleichheit glauben, und auf der anderen Seite Gründe finden, warum man dem Nächsten in Not gerade in diesem Moment nicht helfen

kann/soll/muss. Der Psychologe Robert Kurzban formuliert das so: «Wenn das Gehirn aus einer grossen Anzahl spezialisierter Module besteht, werden Informationen nicht unbedingt vom einen ins andere übertragen. Dieser Einsicht liegt zugrunde, dass das Gehirn zum selben Zeitpunkt unterschiedliche Sachverhalte repräsentieren kann.»⁸

Ein Grossteil des täglichen Handelns dringt gar nicht in das Bewusstsein. Wir verfügen über emotionale Mechanismen, die unser Handeln viel effizienter steuern, als bewusstes Entscheiden dies könnte.⁹ Auch diese emotionalen Mechanismen passen sich auf Basis unserer Erfahrungen an die Umwelt an. Dieses emotionale Lernen oder *Kalibrieren* findet automatisch statt und gibt uns eine wichtige Flexibilität im Umgang mit der Umwelt. Wenn ich als Kind schlechte Erfahrungen in einem bestimmten Haus gemacht habe, werde ich oft auch noch als Erwachsener intuitiv ähnliche Häuser meiden, ohne angeben zu können, warum. Was den Menschen aber auszeichnet ist, dass er die schlechte Erfahrung gar nicht selbst machen muss; es genügt, dass ihm jemand anderes davon erzählt. Die Gespräche die wir führen, die Fernsehsendungen, die wir schauen, die Chats, die wir führen: Sie alle hinterlassen Spuren in unserem emotionalen Erleben der Wirklichkeit und unseren Weltbildern. Unserem bewussten Denken kommen

dabei zwei wichtige Funktionen zu. Wir können es dazu nutzen, unser emotionales Erleben der Wirklichkeit zu rechtfertigen und Widersprüche zu übertünchen. Hierfür hat man den Begriff des *Konfabulierens* geprägt: Der US-Präsidentschaftskandidat Donald Trump (oder seiner Meinung nach seine potenziellen Wähler) fühlt (respektive fühlen) sich mit Mexikanern unwohl, und er begründet das damit, dass sie (oft) Vergewaltiger seien. Empirische Fakten spielen kaum eine Rolle, wenn wir konfabulieren; die empirische Richtigkeit hat evolutionär nur insoweit einen Wert, als sie dem Überleben dient.

Wir können aber auch mit unserer Vernunft in Distanz zu uns selbst und unseren Gefühlen und Erklärungsmustern treten. Auf diese Fähigkeit setzt die europäische Aufklärung, und der Philosoph Immanuel Kant hat diese unübertrefflich als Ausgang aus der selbstauferlegten Unmündigkeit charakterisiert. Unser heutiges Wissen über unser Gehirn stellt diesen Optimismus in einen wohl realistischeren Kontext. Konfabulieren von kritischer Reflexion zu trennen ist dabei schwierig, und so lange unser bewusstes Denken ausschliesslich in den Dienst des eigenen emotionalen Erlebens gestellt wird, ist ein Austausch nicht möglich.¹⁰

Dies macht die derzeitige Situation in Europa und den USA so bedenklich, da

immer mehr Parteien und Politiker die Diskussionen emotionalisieren, innerhalb von Wir-Ihr-Schemata argumentieren und anstelle eines kritischen Diskurses das Konfabulieren setzen. Und haben wir uns erst einmal auf die Leimrute des Wir-gegen-Die begeben, sind für uns auch «Fakten» nicht mehr Mittel zur Ergründung der Wahrheit, sondern Munition im Kampf gegen «die Anderen». Dies mag einen Teil der Erklärung dafür bieten, warum Politiker wie Donald Trump, Nigel Farage, der Präsident der UK Independence Party, oder der britische Tory Boris Johnson keine Nachteile bei ihrer Wählerbasis zu haben scheinen, wenn sie konfabulieren. Diese Strategie ist so gefährlich, weil wir durch unser evolutionäres Erbe so anfällig für sie sind.

Ökonomische Faktoren

Der Umstand, dass wir intuitiv zwischen «Wir» und «Ihr» unterscheiden und dieser Unterscheidung auch eine moralische Bedeutung in dem Sinne geben, dass wir uns den Mitgliedern der eigenen stärker verpflichtet fühlen als jenen der anderen Gruppe, mag manche Aspekte der derzeitigen Debatte über Migration und Flüchtlinge in der Schweiz, in Europa und in den USA verständlicher machen. Und gleichzeitig wäre es völlig naiv zu glauben, dass man mit dieser Erklärung der Komplexität des Problems auch nur annähernd gerecht würde. Daher möchte ich zumindest noch

kurz auf einige ökonomische Faktoren eingehen, die für ein Verständnis unseres Umgangs mit Migranten und Flüchtenden wichtig sind.

Eines der aus ökonomischer Sicht gegenwärtig zentralen Probleme ist das der Teilhabe. Die Globalisierung der Güter-, Kapital- und Finanzmärkte der vergangenen Jahrzehnte hat das globale Wachstum beschleunigt und wohl auch viele Millionen Menschen aus bitterer Armut befreit. Gleichzeitig hat sie auch Verlierer hervorgebracht, und die befinden sich insbesondere in den Berufsgruppen der wohlhabenden Länder Europas und Amerikas, die durch den Prozess der Globalisierung in einen stärkeren Wettbewerb eingetreten sind. Dieser Wettbewerb betraf in der Vergangenheit insbesondere niedrige und mittlere Einkommen, greift aber mittlerweile bis tief in die sogenannte Mittelschicht ein. Bei international mobilem Kapital und niedrigen Transportkosten für Güter kommt es daher auch ohne weitgehende Mobilität von Menschen zu einem Öffnen der Einkommensschere, die wir in den meisten westlichen Gesellschaften beobachten können. Gleichzeitig kommen bei mobilem Finanz- und Realkapital die nach wie vor nationalstaatlich organisierten Sozialstaatsmodelle und Steuersysteme in einen Wettbewerb miteinander, der zu einer Verschiebung der Steuerlast weg von Kapitaleigentümern und Unternehmen führt.

Diese beiden Prozesse zusammen mit einer oft als neoliberal bezeichneten Idee von Wirtschaftspolitik haben zu einer wirklichen oder gefühlten relativen Verschlechterung der ökonomischen Position und der ökonomischen Aussichten immer weiterer Bevölkerungsgruppen geführt. Dieser Prozess wird verstärkt durch einen technologischen Wandel, der in wichtigen Industrien die Marktkonzentration und damit die Marktmacht von Unternehmen erhöht. Die Folge ist ein sinkendes Reallohnniveau in vielen Berufsgruppen. Realisieren sich die derzeitigen Erwartungen hinsichtlich einer «Zweiten Industriellen Revolution» wird sich durch Automatisierung dieser Prozess in immer weitere Berufsgruppen vordringen und die Verteilungsfrage umso dringlicher machen. Es geht nicht nur um die Integration von Aus-, sondern auch um die Integration von Inländern.

Einige Ökonomen und Politikwissenschaftler haben auf den Zusammenhang zwischen der sich vollziehenden Umverteilung von «Unten nach Oben» und den daraus resultierenden politischen Folgen hingewiesen. Die politischen Prozesse der vergangenen Jahre weisen darauf hin, dass sie Recht haben.

Migration kann in einer solchen Situation als Beschleunigungs- und als Ausgleichsmechanismus wirken. Sie wirkt als Aus-

gleichsmechanismus, da unterschiedliche Lohnniveaus tendenziell ausgeglichen werden. Aber dies hat zur Folge, dass es in den Zuwanderungsländern tendenziell zu einer *Senkung* der Reallöhne kommt. Zu einer Beschleunigung kann es kommen, wenn starke Agglomerationseffekte, wie wir sie zum Beispiel in Finanzzentren wie Zürich wirken, dazu führen, dass die Konzentration von qualifizierten Arbeitnehmenden an einem Ort das gesamte Produktivitätsniveau anhebt und auch auf andere Sektoren abfärbt. Gleichzeitig entsteht durch Zuwanderung ein Aufwärtsdruck auf Mieten und Immobilienpreise, was tendenziell wieder niedrige und mittlere Einkommen stärker trifft.

Die Schweiz als hoch produktives Land mit einem hohen durchschnittlichen Lohnniveau ist von allen Effekten betroffen, und in der Vergangenheit hat sich die Migration aus einer ökonomischen Perspektive als im Durchschnitt positiv erwiesen. Eine neue Studie des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO zeigt, dass die Schweiz aus der Zuwanderung keine ökonomischen Nachteile hat.

Aber anders als bei mobilem Kapital wandern, um Max Frisch zu paraphrasieren, nicht Arbeitskräfte, sondern Menschen. Dies hat zwei im Wesentlichen psychologisch zu erklärende Folgen für die einheimische Bevölkerung. Zum einen sind

Veränderungen sichtbar als bei mobilem Kapital. Auch wenn der Löwenanteil der ökonomischen Veränderungen auf die Mobilität von Kapital und Gütern zurückgeführt werden kann, ist dies doch ein sehr abstrakter Prozess, der sich für die Einzelnen schwer festmachen lässt. Dies ist ganz anders bei der Zuwanderung von Menschen. Und zum anderen verändert sich durch Zuwanderung der Alltag; das Umfeld wird diverser, und dies kann als bereichernd oder als bedrohlich empfunden werden. Nimmt man Ausführungen über unseren intuitiven Umgang mit «dem Fremden» hinzu, liegt das Potenzial für tiefgreifende politische Konflikte klar vor Augen. Alle Zutaten für ein giftiges Gebraut sind beisammen, und es wird in der Politik immer offener mit ihnen experimentiert.

Dabei erweist es sich nicht als hilfreich, dass ein Teil der politischen Eliten ihre Glaubwürdigkeit als Sachwalter der Interessen der «einfachen Leute» aus vielerlei Gründen eingebüsst haben. Hier ist eine weitere «Wir-gegen-Die» Wahrnehmung entstanden, die zunehmend Sachargumente in den Dienst eines Gruppenkonflikts stellt. Auch hat das Aufkommen des Internets und der sozialen Medien selbst einen tiefen Einfluss auf die Art, wie sich uns Wirklichkeit darstellt und wie wir miteinander kommunizieren. Alle denkbaren gesellschaftlichen und politischen

Positionen finden dort Widerhall und erleichtern das Konfabulieren, und die mangelnde persönliche Nähe hat eine Kultur des Hate Speech erzeugt. Ein reflektierter Diskurs wird dadurch zunehmend durch ein emotionalisiertes Konfabulieren ersetzt, bei dem auch elementare Standards des zivilisierten Umgangs miteinander ausser Kraft gesetzt werden. Zu glauben, dass dies keine Rückwirkungen in die «reale Welt» hat, ist bestenfalls gewagt.

Was tun?

Aus dem Umstand, dass wir eine Tendenz zur Unterscheidung von «Wir» und «Ihr» haben, folgt moralisch erst einmal gar nichts. Weder rechtfertigt dieser Umstand, dass man mit Menschen, die aus der eigenen Sicht zu den «Anderen» gehören, schlechter behandelt, noch folgt der Umkehrschluss. Was die Ergebnisse der Forschung über Gruppenidentität und die neurobiologischen Grundlagen unserer Wahrnehmung aber erlauben ist, Distanz zu unserem Empfinden und unserem Denken aufzubauen sowie ein besseres Verständnis dafür zu bekommen, warum wir manche Dinge so sehen, wie wir sie sehen, um damit in grösserer Freiheit unser Handeln bestimmen zu können. Diese Freiheit wird in der Philosophie auch als Autonomie bezeichnet, als die Fähigkeit zur kritischen Reflexion der eigenen Motive, Emotionen und Handlungsprinzipien.

Was man aus der Wissenschaft und der Geschichte lernen kann ist, dass sich Gruppenmerkmale, Stereotype und Vorurteile über die Zeit ändern. Viele Beispiele von Diskriminierung erscheinen uns heute als grausam und unverständlich, da wir den kulturellen Bezugsrahmen nicht mehr teilen, innerhalb dessen sich die Gruppenidentitäten den jeweiligen Menschen als «natürlich» und «sinnvoll» erschlossen. Wir teilen mit anderen Generationen unsere Dispositionen, aber was diese Instinkte auslöst und wie sie sich äussern, kann sich ändern. Das europäische Projekt der Aufklärung brachte uns die Idee universeller und unveräusserlicher Menschenrechte, ein erster und hinsichtlich seiner Tragweite kaum zu unterschätzender Schritt zur teilweisen Überwindung parochialen Denkens, und in vielen anderen Denktraditionen wie beispielsweise dem Buddhismus finden sich ähnliche Ideen. Aber die Geschichte ist auch voll von Beispielen, wie unser neurobiologisches Erbe genutzt werden kann, um Diskriminierung zu rechtfertigen. Das Ergebnis war selten friedlich.

In diesen Worten schwingt die von der weit überwiegenden Anzahl an Philosophen geteilte Überzeugung mit, dass nur ein ethischer Universalismus, der alle Menschen in ihrer prinzipiellen Gleichheit anerkennt, begründbar ist, und das aus diesem Prinzip Rechte und Pflichten resultieren. Der Philosoph Immanuel Kant

schrieb einer Handlung nach dem «Vernunftgesetz», einer Handlung aus Pflicht und nicht aus Neigung, eine moralische Qualität zu. Die Frage nach dem richtigen und falschen Handeln beantwortete sich für ihn über Gründe, und das «Bauchgefühl» liefert solche nicht. Tugendethiker sehen dies ganz ähnlich. In einer diversen Gesellschaft mit globalen Verantwortungsketten ist es Aufgabe der Vernunft, der Neigung eben nicht immer nachzugeben, sondern korrigierend einzugreifen. Das mag zur Folge haben, dass das moralisch Gebotene sich oftmals falsch *anfühlt*; wir müssen die Komfortzone verlassen, lehrt uns Kant.

Aber was bedeutet dies alles für die Situation, in der sich Europa und der Rest der Welt derzeit befindet? Es ist ja leider nicht zu leugnen, dass Terrorismus von sich als islamisch bezeichnenden Gruppen unser Leben bedroht, unseren Alltag verändert und dass Migration die gesellschaftlichen Institutionen an ihre Grenzen bringt sowie die Bereitschaft zur Veränderung, die damit einhergeht, von vielen Menschen nicht aufgebracht wird.

Die durch Globalisierung, technologischen Wandel und Migration einhergehenden Veränderungen kann man als Chance oder als Bedrohung begreifen. Es stellt sich die Frage nach der Perspektive und nach der Legitimität des Wunsches, das

alles beim Alten bleibt. Dies ist eine Frage der Abwägung und der ethischen Rechtfertigung von Interessen sowie der Vorstellungen über Integration. Solche Diskussionen muss man führen, und man muss den unterschiedlichen Positionen auch ihre Legitimität einräumen, so dass man in einem sachbezogenen Diskurs zu moralischen und tragfähigen Lösungen kommt.

Damit ein solcher Diskurs aber möglich ist, müssen wir Sorge tragen, dass politische Kampagnen, die primär an Emotionen appellieren, als das erkannt werden, was sie sind. Es ist verführerisch, den «Wir-gegen-Die»-Narrativen zu folgen, wenn sie argumentativ geschickt unterlegt sind, aber anstelle eines rationalen Diskurses entsteht oft eine andere «Wir-gegen-Die»-Frontstellung, bei der dann «Die» nicht mehr Ausländer, Asylsuchende oder Moslems sind, sondern die «Rechten», die «Linken» oder was auch immer. Auf diesem Weg kommt man nicht weiter, auch wenn es schwierig ist, sich von dem Denken in Gruppenkategorien zu befreien. Vielmehr muss es darum gehen, im Wissen um unsere Tendenz, die Wirklichkeit in dieser Weise emotional wahrzunehmen, sich der moralischen Beliebigkeit dieser Wahrnehmung bewusst zu werden und diese kritisch zu reflektieren. Der Philosoph Richard Mervyn Hare hat sehr klar herausgearbeitet, dass es in einem ethi-

schen Diskurs immer auch um *Universalisierung* geht, also um das Bemühen, die Situation so gut es geht aus der Sicht des Anderen anzuschauen und sich zu fragen, wie sich das eigene Handeln für den Anderen anfühlen muss und was es für ihn bedeutet.¹ Folgen wir dieser Idee, sehen wir sehr schnell, dass das «Wir» des einen das «Ihr» des anderen ist.

Anmerkungen

¹ Das einführende Beispiel verdanke ich A.J. Stallard.

² Carsten K. W. De Dreu, Lindred L. Greer, Michel J. J. Handgraaf, Shaul Shalvi, and Gerben A. Van Kleef, «Oxytocin Modulates Selection of Allies in Intergroup Conflict,» *Proceedings of the Royal Society B* 279 (2012): 1150–1154, <http://rspb.royalsocietypublishing.org/content/early/2011/09/08/rspb.2011.1444>.

³ Xiaojing Xu, Xiangyu Zuo, Xiaoying Wang, and Shihui Han, «Do You Feel My Pain? Racial Group Membership Modulates Empathic Neural Responses,» *The Journal of Neuroscience* 29.26 (2009): 8525–8529; R.T. Azevedo, E. Macaluso, A. Avenanti, V. Santangelo, V. Cazzato, and S.M. Aglioti, «Their pain is not our pain: brain and autonomic correlates of empathic resonance with the pain of same and different race individuals,» *Human Brain Mapping* 34.12 (2012): 3168–81; M. Forgiarini, M. Gallucci, and A. Maravita, «Racism and the empathy for pain on

- our skin,» *Front. Psychology* 2 (2011): 108.
- ⁴ Andrew R. Todd, Kelsey C. Thiem, and Rebecca Neel, «Does Seeing Faces of Young Black Boys Facilitate the Identification of Threatening Stimuli?,» *Psychological Science* 27.3 (2016): 384-393.
- ⁵ Robert Trivers, *Betrug und Selbstbetrug: Wie wir uns selbst und andere erfolgreich belügen*, übers. Sebastian Vogel (Berlin: Ullstein, 2013).
- ⁶ H. Tajfel and J. C. Turner, «An Integrative Theory of Intergroup Conflict,» in *The Social Psychology of Intergroup Relations*, ed. William G. Austin (Monterey, California: Brooks Cole, 1979).
- ⁷ M. Cikara, E. Bruneau, J.J. Van Bavel, and R. Saxe (2014), «Their pain gives us pleasure: How intergroup dynamics shape empathic failures and counter-empathic responses,» *Journal of Experimental Social Psychology* 55 (2014): 110-125.
- ⁸ Eigene Übersetzung. Robert Kurzban, *Why Everyone (Else) Is a Hypocrite: Evolution and the Modular Mind* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2012), S. 62ff.
- ⁹ Daniel Kahneman, *Schnelles Denken, Langsames Denken* (München: Siedler Verlag, 2012).
- ¹⁰ Jonathan Haidt, *The Righteous Mind* (New York: Pantheon Books, 2012).
- ¹¹ R. M. Hare, *The Language of Morals* (Oxford: Clarendon Press, 1952).



Kaspar Surber, Journalist der WOZ und Historiker

Weder Objekt noch Opfer

Die Mittelmeerinsel Lampedusa wurde in den letzten Jahren zu einem Sinnbild der Hoffnung wie zu einem der Tragödie. Zum Sinnbild der Hoffnung, weil über die warmen Sommertage, wenn die See jeweils ruhiger ist, Flüchtlingsboote die Überfahrt hierher schafften. Zum Sinnbild der Tragödie, weil bei Schiffsunglücken Tausende von Menschen unterwegs auf ihrem Weg nach Europa ihr Leben lassen mussten. Dass Lampedusa überhaupt zum Sinnbild wurde, liegt in seiner geografisch exponierten Lage: Die Insel, seit Mitte des 19. Jahrhunderts zu Italien gehörig, liegt näher am afrikanischen als am europäischen Festland. Doch auch die Medien haben das Bild geprägt: Lampedusa ist nicht nur ein Ort, an dem politisch eine Grenze gezogen wird, sondern auch einer, an dem die Grenzziehung medial ausgeleuchtet wird.

Als ich vor fünf Jahren, während des arabischen Frühlings, Lampedusa besuchte, trafen dort rund 2000 Flüchtlinge auf 5000 Einwohner. Dazu kamen 50 Journalisten, die sich auf der Strasse, die zum Hafen hinauf in die Stadt führt, auf den Füßen herumstanden – ich gehörte auch dazu. Ein Fernsehsender baute auf dem grössten Platz, der sinnigerweise «Piazza della Li-

bertà» heisst, ein Freilichtstudio auf, um in einer Sondersendung von der Situation auf der Insel zu berichten. Auf einer kleinen Insel, in einer schmalen Gasse, entstanden so jene Bilder, die bis heute in der Darstellung von Flüchtlingen dominant sind: Es sind entweder Bilder von Flüchtlingen, die sie als Bedrohung erscheinen lassen – als «Flüchtlingsstrom», der nicht nur das tatsächlich exponierte Lampedusa erreicht, sondern gewiss bald den ganzen Kontinent überfluten wird. Oder es sind Bilder von Flüchtlingen, die sie als Opfer zeichnen. Beide Darstellungen rauben den Flüchtlingen letztlich die Eigenmächtigkeit.

In diesem Beitrag möchte ich den beiden Darstellungsformen und ihren Folgen für die politische Diskussion nachgehen, ihre historische Kontinuität sowie aktuelle Brüche beschreiben – und schliesslich die Frage beantworten, wie eine Berichterstattung auf Augenhöhe aussehen könnte.

In der Masse verschwunden

Ein kurzer Blick in die Schweizer Medienebank zeigt, wie verbreitet das Wort «Flüchtlingsstrom» in den hiesigen Medien ist: Rund dreitausendmal wurde der Begriff im Jahr 2015 verwendet. Und dies auch von durchaus als seriös geltenden Medien, so in einem Neujahrsartikel der Neuen Zürcher Zeitung. Der Kommentator hält darin Rückschau auf ein Jahr, in dem die Flüchtlingsproblematik mit dem Treck

von Flüchtlingen durch Osteuropa und mit der Grenzöffnung durch die deutsche Kanzlerin Angela Merkel in einer breiten Öffentlichkeit ankam.

Das Wort «Flüchtlingsstrom» kommt im Beitrag mehrmals vor. So heisst es: «Am 19. April kenterte ein überladener Fischkutter vor der libyschen Küste und riss mehr als 800 hilflose Migranten in den Tod. Ab diesem Sonntag war nichts mehr wie zuvor. Die Medien und Politiker wurden gewahr, dass der Flüchtlingsstrom über das Mittelmeer im April um ein Vielfaches angeschwollen war.»¹ Es ist un schwer zu erkennen, dass der «Flüchtlingsstrom» in diesem Text wie eine Naturgewalt beschrieben wird.

Einer Welle gleich schwillt er an oder ab, wobei er sich einfach zu steuern lassen scheint. Zur Verstärkung des Grenzschutzes der EU im Mittelmeer heisst es im selben Artikel der *NZZ*: «Der bis dahin hauptsächlich von Libyen ausgehende Flüchtlingsstrom über das Mittelmeer ging bis im Sommer markant zurück.» Die Öffnung der Grenzen durch Merkel habe wiederum das Gegenteil bewirkt: «Was als kurzfristige Notmassnahme gedacht war, wirkte als Signal an Millionen von Migranten, so schnell wie möglich die Reise nach Deutschland zu wagen, und verstärkte die Flüchtlingsströme markant.»

Was ist der Effekt einer solchen Beschreibung? Ein komplexes Phänomen, wie es eine Fluchtbewegung nun einmal ist, erscheint als einfach beherrschbar: Sie ist offenbar nur von äusseren Reizen abhängig. Diese Reize setzen europäische Politikerinnen, denen im Gegensatz zu den Flüchtlingen eine Handlungsmacht zugeschrieben wird. Der einzelne Flüchtling, seine individuelle Geschichte, verschwindet in einer undefinierbaren Masse.

«Das Boot ist voll»

Begriffe wie der «Flüchtlingsstrom» sind nicht erst in den letzten Jahren aufgetreten. Sie bestimmen den Diskurs über Flucht und Migration schon sehr lange. Das in der Schweizer Geschichte fatale Diktum in dieser Hinsicht war «Das Boot ist voll» von Justizminister Eduard von Steiger. 1942, mitten im Zweiten Weltkrieg, meinte er zur Rettung von Flüchtlingen: die Schweiz sei ein «kleines Rettungsboot» mit «beschränktem Fassungsvermögen».²

Hinter dem Begriff des «überfüllten Bootes» steht die biopolitische Vorstellung eines Staatskörpers, der nur eine bestimmte Anzahl von Elementen erträgt, die als fremd betrachtet werden. Im negativen Sprechen über Flucht und Migration sind daher Begriffe verbreitet, die eine beständige Steigerung der Zahl von Flüchtlingen oder Ausländern suggerieren. Ob in den «Überfremdungsinitiativen» von

James Schwarzenbach in den 1970er-Jahren oder in der kürzlich erfolgreichen «Masseneinwanderungsinitiative» der SVP: Die Begriffe suggerieren, dass ein Naturzustand aus dem Gleichgewicht gerät. Ab welcher Zahl die «Überfremdung» passiert, wie viele Personen eine «Masse» bilden, bleibt offen – die Begriffe sind Leerformeln, die beliebig mit Ängsten gefüllt werden können.

So bewusst schwammig Begriffe wie «Flüchtlingsstrom», «Fassungsvermögen», «Überfremdung» oder «Masseneinwanderung» in der politischen Diskussion bleiben, so existenziell, ja tödlich können die Folgen für die Betroffenen. Kurz nach seinem Diktum «Das Boot ist voll» schloss der Bundesrat im Zweiten Weltkrieg die Grenze und lieferte Zehntausende von Menschen jüdischen Glaubens der nationalsozialistischen Verfolgung aus.

Die Gefahr der Infektion

Auch ein einzelner kann in der medialen Darstellung zum Objekt degradiert werden: Personen, die in der Schweiz einen Antrag auf Asyl stellen, werden häufig von hinten abgebildet, so dass man nur ihren Rücken sieht. Sicher dienen solche Aufnahmen auch dem Persönlichkeitsschutz der Person. Doch sie verlieren mit dem Gesicht auch ihre Geschichte. Ein weiteres Merkmal, das den Eindruck der Bedrohung noch verstärken kann, ist der Einsatz von Plastik-

handschuhen, die Grenzbeamte häufig tragen. Sicher dienen diese der Hygiene. Doch sie suggerieren dem Betrachter auch, dass die Person, die ein Asylgesuch stellt, nicht nur kein Gesicht und keine Geschichte hat, sondern auch krank sein könnte.

Die Historikerin Francesca Falk hat sich eingehend mit solchen Bildern beschäftigt. Im Buch *Images of Illegalized Immigration* (2010) schreibt sie: «Medizinische Diskurse waren lange Zeit wichtig für die Schaffung und die Legitimation von Grenzen und für Versuche, die Bewegung der Menschen zu kontrollieren. Pässe beispielsweise waren zu einem gewissen Mass ein Produkt der Kontrolle von Massnahmen gegen die Pest.»³ Falk weist darauf hin, dass es in solchen Bildern letztlich um eine Inszenierung von Staatsmacht geht. So tragen längst nicht immer alle abgebildeten Beamte Handschuhe.

Fürs erste möchte ich also festhalten: Der «Flüchtling» verschwindet meist in der Masse, und wenn er als Individuum aufscheint, dann wird er häufig zu einem Objekt gemacht, das kontrolliert werden muss. Dass dieses Bild unterbrochen werden kann durch einen zweiten dominanten Erzählstrang zeigte sich über den Sommer 2015.

Der Sommer 2015

Drei Bilder wurden über den letzten Sommer gleichsam zu Ikonen für die Flüchtlingsproblematik: Eines zeigt den türkischen Jungen Aylan, der bei der Überfahrt von der Türkei nach Griechenland sein Leben verlor. Ein nächstes zeigt zwei Kinder, die an der mazedonischen Grenze mit Tränengas vom Grenzübertritt nach Griechenland abgehalten wurden. Verstörend schliesslich ist die Aufnahme eines Lieferwagens, in dem auf einer österreichischen Autobahn 71 Tote gefunden wurden.

Cristina del Biaggio betreut in der Westschweiz ein Dokumentationszentrum zum Thema Asylrecht. Wie sie gegenüber der Medienzeitschrift *EDITO* meinte, hält sie die Bilder mit für ausschlaggebend, dass sich der Öffentlichkeit die Stimmung gegenüber Flüchtlingen veränderte: «Vor diesen Bildern sah man vor allem die Boote auf dem Mittelmeer mit Afrikanern, erwachsenen, dunkelhäutigen Männern, die Angst machen und die Vorstellung einer Invasion ohne erkennbare Fluchtgründe auslösen. Eine syrische Familie hingegen kann nur eine Familie von echten Flüchtlingen sein. Weil sich die archetypischen Figuren auf den Bildern verändert haben, hat sich auch der Diskurs verändert.»⁴

Im letzten Sommer erschienen zahlreiche Porträts von Flüchtlingen in den Medien oder auch von Helfern, die sich solidarisch

zeigen. Doch auch die Beschreibung als Opfer kann den Flüchtlingen den eigenen Willen rauben: Ihnen kann geholfen werden, ist häufig die Botschaft solcher Texte, sie müssen dankbar sein. Selbstverständlich finde ich praktische Hilfe nötig und angezeigt. Doch die Betroffenheit sollte sich auch zu politischen Überlegungen weiter entwickeln, wie das europäische Grenzregime verändert werden kann, damit die Fluchtwege weniger gefährlich sind.

Wie stark die Medien zwischen den beiden Erzählsträngen der Flüchtlinge als Opfer beziehungsweise als Objekte hin- und herkippen können, zeigte die Berichterstattung des *Blicks*. Anfang September 2015 startete das Boulevardblatt eine Hilfskampagne von Prominenten: «Wir helfen!» lautete die Schlagzeile auf dem Titel. «Ausser Kontrolle», hiess es zwei Wochen später. «Flüchtlinge überschwemmen Europa». Drei Tage später stand zu lesen: «Wir haben diesen Blick gemacht!» Dreizehn Flüchtlinge schrieben die Berichte in der Zeitung: Sie haben plötzlich ein Gesicht, eine Stimme, können sogar schreiben. Sie sind nicht länger Objekte oder Opfer, sondern sind handelnde Subjekte, wie alle Menschen. Sicher kann man in der Ausgabe eine nette PR-Aktion der Zeitung sehen – trotzdem hat der Blick damit ein positives Zeichen gesetzt für eine Berichterstattung auf Augenhöhe.

Journalismus auf Augenhöhe

In meiner eigenen journalistischen Arbeit habe ich mir häufig überlegt, wie ein solcher Journalismus auf Augenhöhe aussehen könnte. So hat es mich auf Reportage an den europäischen Aussengrenzen zunehmend gestört, die Leute ständig zu fragen: «Woher kommst du?». Statt nach der Herkunft habe ich zunehmend nach der Zukunft gefragt: «Was sind die Absichten der Reise, was sind die Ziele?» In der Vergangenheit bleibt man getrennt, in der Zukunft findet man zusammen, auch als Befragter und als Interviewer.

Grundsätzlich halte ich es für wichtig, Flucht und Migration im 21. Jahrhundert als Normalzustand anzusehen und nicht ständig als «Krise» zu beschreiben. Dafür ist es nötig, den hypnotischen Blick von der Grenze zu lösen. Um nochmals Francesca Falk zu zitieren: «Was an der Grenze sichtbar ist, entsteht nicht dort und wird auch nicht dort gelöst.»⁵ Die Migration lässt sich auch in den Schweizer Privathaushalten zeigen, wo viele Sans-Papiers als Reinigungs- oder Pflegekräfte arbeiten. Überhaupt: In den Schulen, in den Betrieben, auch im Strassenbild ist die Schweiz längst eine multikulturelle Gesellschaft sichtbar. Wer ist schon länger da? Wer kam erst kürzlich? Egal!

Entscheidend ist, dass die Menschen, die

flüchten oder migrieren, als aktive Personen erscheinen, die handeln: Sie haben ihre Gründe, sie haben ihre Absichten und auch ihre Träume. Nur um von der Masse wegzukommen, wäre es aber falsch, sie als neoliberale Ich-AGs aus dem Süden zu beschreiben. Flucht und Migration passiert häufig in Netzwerken und Communities.

Hybrider Pop

Schliesslich wird es auch darum gehen müssen, dass wir als Medienschaffende nicht nur über Flüchtlinge berichten – sondern dass diese selbst, wie im Blick-Beispiel, ihre Perspektiven vermitteln und so als Teil einer vielfältigen Gesellschaft akzeptiert werden. Erst wenn Flüchtlinge, Migranten, Secondos auch die Tagesschau moderieren – und war als Selbstverständlichkeit – sind wir am Ziel.

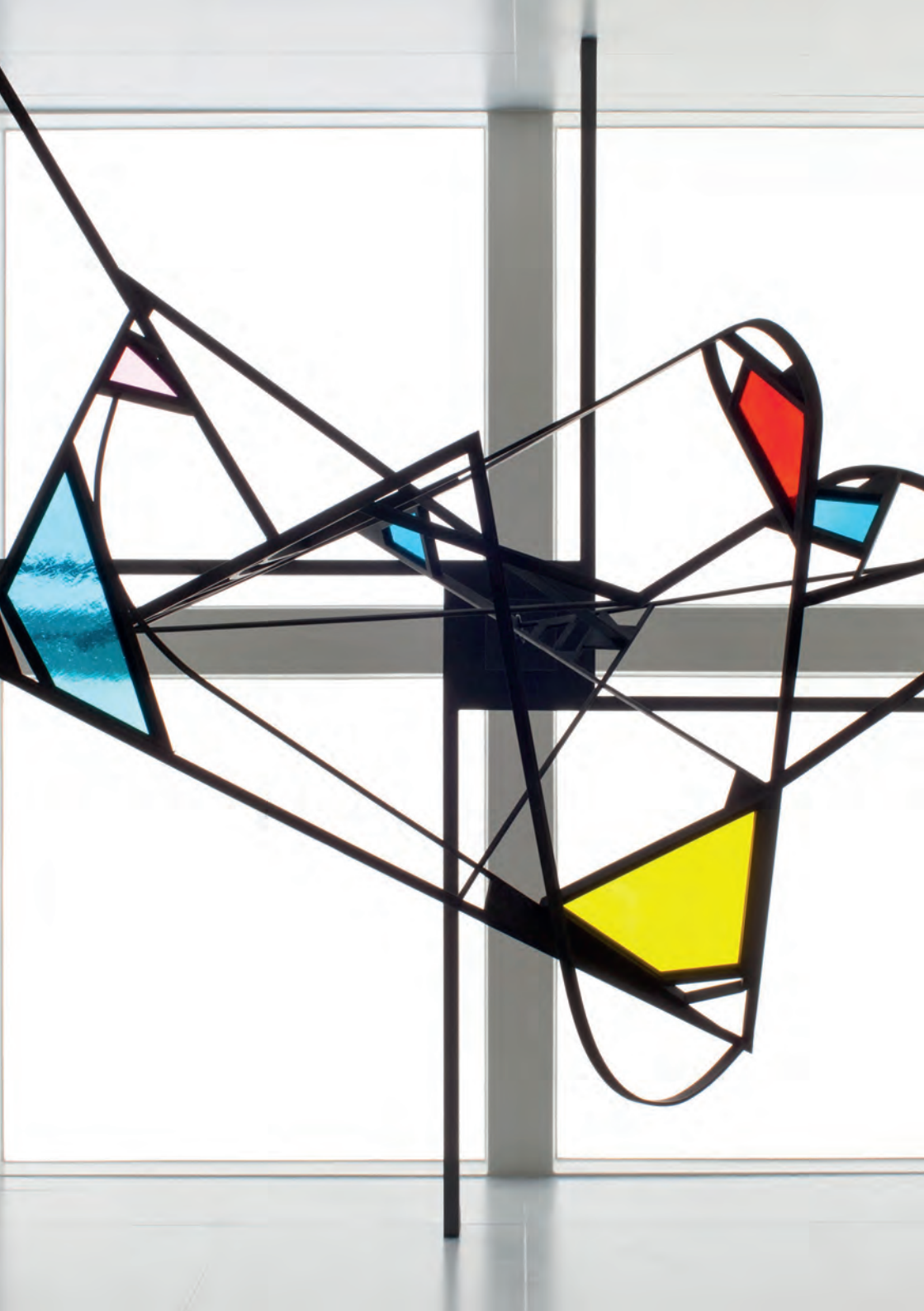
Dass die Migration längst alle anderen Themen überschreibt, zeigt sich auch in der Popkultur. So beispielsweise im Clip «Borders» der britisch-tamilischen Popsängerin Maya Arulpragasam, kurz M.I.A. Sie trägt darin das Trikot eines Fussballvereins mit dem abgewandelten Werbeslogan einer Fluggesellschaft: Statt «Fly Emirates» ist «Fly Pirates» zu lesen. M.I.A. macht sich im Clip zur subversiven Anführerin von Flüchtlingen – wohl erscheinen sie noch einmal als ornamentale Masse, vor denen sich der Popstar inszenieren

kann. Gleichzeitig reimt M.I.A. auf «Freedom» die entscheidende Frage ans Publikum: «Where is your 'We' dom?». Der Begriff der Masse wird gewendet und erscheint als gemeinsamer Zug in die Zukunft, als Suche nach einem künftigen Wir.

Anmerkungen

- ¹ Peter Rasonyi, «Europa im Bann der Flüchtlingskrise», *Neue Zürcher Zeitung* 31. Dezember 2015, 55.
- ² Bernhard Pollmann und Christian Schütt, *Chronik der Schweiz* (Zürich, Ex Libris, 1987), 541.
- ³ Francesca Falk, «Invasion, Infection, Invisibility: An Iconology of Illegalized Immigration», in *Images of Illegalized Immigration: Towards a Critical Iconology of Politics*, Hrsg. Francesca Falk, Christine Bischoff und Sylvia Kafesky (Bielefeld: transcript, 2010), 89. Eigene Übersetzung
- ⁴ Bettina Büsser, «Die Rolle der Medien in der Flüchtlingsfrage», *EDITO* 10. Dezember 2015, <http://www.edito.ch/wir-sehen-nicht-weg/>.
- ⁵ Kaspar Surber, «Hypnotischer Blick auf die Grenze; Interview mit Francesca Falk», *WOZ, Die Wochenzeitung* 15. Dezember 2011, 5.





Migrationsgeschichte – Menschheitsgeschichte

Pfarrer Dr. theol. Frank Jehle, ehemaliger evangelischer Universitätsseelsorger und theologischer Lehrbeauftragter der HSG

Migration – ein Thema der Bibel

Migration ist ein Menschheitsthema! Seit je gab es Männer, Frauen und Kinder, die aus den unterschiedlichsten Gründen auswandern oder fliehen mussten (wobei der Unterschied zwischen Auswanderung und Flucht häufig uneindeutig ist). Aus dem alten Ägypten könnte man die Geschichte von Sinuhe nacherzählen, ein literarisches Meisterwerk, das im ersten Drittel des zweiten Jahrtausends vor Christus geschrieben wurde. Viele Abschriften zeugen davon, dass es sehr beliebt war.

Sinuhe ist ein hoher Beamter am königlichen Hof. Wohl zu Unrecht gerät er in Verdacht, an einem Attentat auf den König beteiligt oder jedenfalls ein Mitwisser zu sein. Er ergreift die Flucht und gerät in Lebensgefahr:

«Da überfiel mich Durst; ich verschmachtete, und meine Kehle glühte. Ich sagte: so schmeckt der Tod!»¹

Im letzten Moment wird er gerettet. Fern von der Heimat gelingt es ihm, eine neue Existenz aufzubauen. Aber das Heimweh plagt ihn:

«Ein jeder Gott, wer auch immer diese (meine) Flucht verhängte, – sei gnädig und bringe mich wieder an den Hof! Vielleicht lässt du mich den Ort wiedersehen, an dem mein Herz weilt! Was ist grösser, als dass mein Leichnam bestattet werde in dem Lande, in dem ich geboren bin!»²

Viele heutige Migranten erleben es ähnlich.

Sinuhe kann am Ende in seine Heimat zurückkehren und wird rehabilitiert. Die Geschichte ist berührend und lässt teilhaben an den leiblichen und seelischen Nöten einer Flüchtlingsexistenz. Selbst da, wo äusserlich gesehen alles wieder in Ordnung kommt, bleibt eine innere Verwundung.

Damit ist das Thema eingeleitet. Sowohl das Alte als auch das Neue Testament bringen die Erfahrung der Migration auffallend oft zum Ausdruck. Sie ist eines ihrer zentralsten Themen. Offenbar gehört sie zu den Grundsignaturen der menschlichen Existenz. Beinahe definitorisch wird über die Angehörigen der christlichen Gemeinde – das «wandernde Gottesvolk»³ – formuliert:

«Denn wir haben hier keine bleibende Stadt, sondern die zukünftige suchen wir.»⁴

«Denn unsere Heimat ist der Himmel,» schreibt der Apostel Paulus.⁵

Von Jesus steht im Lukasevangelium:

«Die Füchse haben Höhlen, und die Vögel des Himmels haben Nester, der Menschensohn aber hat keinen Ort, wo er sein Haupt hinlegen kann.»⁶

Die Gründe, weshalb jemand seine Heimat verlassen und in der Fremde leben muss – oft unter belastenden Bedingungen –, sind in der Bibel mannigfaltig. Man denke an den neugeborenen Jesus, der gemäss dem Matthäusevangelium vorübergehend nach Ägypten ausweichen muss. Von den Schergen des Herodes würde er sonst getötet.⁷ Das Gleichnis vom verlorenen Sohn spiegelt ökonomische Verhältnisse, in denen jüngere Söhne sich oft zur Emigration gezwungen sahen. Es ging um den Versuch des Aufbaus einer neuen Existenz im Ausland, was im vorliegenden Fall misslingt. Der Auswanderer muss sich weit weg von der Heimat als verachteter Schweinehirt durchbringen, bis er verzweifelt wieder heimkehrt.⁸ Die Geschichte erinnert an junge Männer besonders aus Nordafrika, die ihr Glück heute in Europa suchen.

Die Bibel nennt verschiedene Migrationsmotive. Der verlorene Sohn ist eindeutig ein «Wirtschaftsflüchtling», während der neugeborene Jesus ein Beispiel für viele Kinder ist, die auch heute auf der Flucht sind, ohne dass sie irgendwelche Verantwortung dafür tragen. Adam und Eva, die

Ureltern der Menschheit, werden aus dem Paradies vertrieben, weil sie die Warnungen Gottes in den Wind geschlagen haben. Gemäss dieser symbolträchtigen Geschichte ist die menschliche Existenz geradezu grundsätzlich eine Vertriebenenexistenz fern der wahren Heimat.

«Verflucht ist der Erdboden um deinetwillen, mit Mühsal wirst du dich von ihm nähren dein Leben lang.

Dornen und Disteln wird er dir tragen, und das Kraut des Feldes wirst du essen.

Im Schweiss deines Angesichts

wirst du dein Brot essen,

bis du zum Erdboden zurückkehrst,

denn von ihm bist du genommen.

Denn Staub bist du,

und zum Staub kehrst du zurück.»⁹

Bittere allgemein menschliche Erfahrungen sind hier in einer poetischen Form in Worte gefasst!

Gesteigert wird dieser Aspekt in der Geschichte vom Brudermörder Kain. «Unstet und flüchtig sollst du sein auf Erden.»¹⁰

Allerdings: Kains Leben wird von Gott geschützt, und es gelingt ihm, eine geradezu stolze Dynastie zu gründen. Sein Erstgeborener, Henoch, wird ein Städtebauer.¹¹ Unter den späteren Nachkommen Kains figurieren Zeltnomaden, fahrende Musikanten und (wohl ebenfalls fahrende) Erz- und Eisenschmiede.¹² Die menschliche

Existenz bleibt aber grundsätzlich unsicher und bedroht sowie vom Gesetz der Blutrache geprägt.¹³

Im vorliegenden Zusammenhang ist es irrelevant, ob die Geschichten in der Bibel historisch sind oder – was häufig ist – den Charakter einer Sage (mit historischem Kern), wenn nicht sogar eines zeitlosen Mythos tragen. Es geht um bildhafte und immer wieder neu aktuelle Beschreibungen der menschlichen Existenz. Es ist dies der Grund, weshalb die Bibel – wie andere antike Texte ebenfalls – auch heute aktuell ist. Viele, die darin lesen, finden sich hier gespiegelt. «Du bist der Mann! [Du bist die Frau!]¹⁴

Wenn man geleitet vom Stichwort Migration die Bibel durchforstet, ist das Projekt schier endlos. Nur noch wenige Beispiele – zuerst Abraham, der Stammvater nicht nur des Judentums, sondern auch des Christentums und des Islams (nicht umsonst spricht man von den abrahamitischen Religionen): Die Biographie Abrahams, wie die Bibel sie erzählt, ist eine ganze Serie von Migrationsgeschichten. Abraham wird in Ur im heutigen Irak geboren.¹⁵ Doch dann fasst seine Familie den Plan, nach Kanaan auszuwandern, bleibt auf ihrer Reise aber vorerst in Haran im heutigen Syrien stecken. Erst Jahre später hört Abraham eine göttliche Stimme (es folgt

einer der fundamentalsten Texte des ganzen Alten Testaments):

«Geh aus deinem Land und aus deiner Verwandtschaft und aus dem Haus deines Vaters in das Land, das ich dir zeige werde. [...] und Segen sollen durch dich erlangen alle Sippen der Erde.»¹⁶

Von da an ist Abraham bis zum Ende seines Lebens unterwegs. Immer neu wird er seine Zelte abbrechen und anderswo wieder aufschlagen. Das einzige Grundstück, das er käuflich erwirbt, ist die Höhle Machpela im heutigen Hebron, wo er seine Frau begräbt und später ebenfalls seine letzte Ruhestätte finden wird (wie nach ihm Isaak, Jakob und deren Frauen, Rebekka sowie Lea).¹⁷ Ein Leben auf der Wandschaft ist hier die Grundform. Jeder Wohnsitz ist ein Provisorium – mit der Ausnahme des Grabes!

Haften bleibend ist der Exodus, die, wie die Bibel sagt, vierzigjährige Wanderung der Israeliten von Ägypten durch die Wüste ins «gelobte» Land Kanaan, wo sie – jedenfalls bis auf weiteres – sesshaft werden können. Mose selbst, ihr Anführer, darf dieses Land, «wo Milch und Honig fließen»¹⁸, freilich nicht betreten. Gemäss dem Schlusskapitel des Pentateuchs, der fünf Bücher Mose, wird ihm das Reiseziel von Gott zuletzt aber noch gezeigt:

«Dies ist das Land, von dem ich Abraham, Isaak und Jakob geschworen habe: Deinen Nachkommen will ich es geben.»¹⁹ «Und Mose, der Diener des HERRN, starb dort im Land Moab nach dem Befehl des HERRN. Und [dieser] begrub ihn im Tal [...], und bis heute kennt niemand sein Grab.»²⁰

Die meisten modernen Vertreter der alttestamentlichen Wissenschaft sind der Meinung, dass sich den biblischen Texten nur wenig über die exakten historischen Umstände des Exodus entnehmen lässt. Das Ganze ist viel zu stark vom Legendenhaften überwuchert. Es hängt dies damit zusammen, dass die uns vorliegenden Bibeltexte erst Jahrhunderten später in ihrer heutigen Form geschrieben wurden. Es geschah während und nach der babylonischen Gefangenschaft, als es darum ging, die nationale und religiöse Identität auch in der Emigration aufrecht zu erhalten.

Im Jahr 598 vor Christus wurde Jerusalem ein erstes Mal von den Babyloniern eingenommen. Die so genannten Oberen Zehntausend wurden ins Zweistromland verschleppt. Das Königreich Juda war ein babylonisches Protektorat geworden. Und im Jahr 587 (oder 586) vor Christus erfolgte ein weiterer, noch verheerenderer Schlag: Jerusalem wurde von den Babyloniern zerstört, der Tempel Salomos ging in Flammen auf. Noch mehr Judäer wurden zur Emigration nach Babylonien gezwungen.

Andere entzogen sich der Katastrophe durch Auswanderung nach Ägypten. (Was sich heute im Nahen Osten ereignet, erinnert an Geschehnisse in der Bibel!) Von da an vollzog sich ein grosser Teil der jüdischen Geschichte (die erst jetzt im eigentlichen Sinn beginnt) in der Diaspora, d.h. in der Zerstreuung. An die Stelle des Tempels trat die Synagoge. Und es brauchte die heiligen Schriften zur – wie bereits gesagt – Sicherung der Identität. Die Erinnerung an Mose und den Exodus gewann erst jetzt ihre heutige Bedeutung.

Auch wenn es einem Teil der Exilierten im Jahr 539 vor Christus erlaubt wurde, nach Kanaan zurückzukehren und den Tempel in Jerusalem wiederaufzubauen, lebte wohl die grössere Zahl der Emigrierten jetzt im Ausland. Grosse jüdische Kolonien entstanden zuerst im Zweistromland und in Ägypten, später überall im Mittelmeerraum, besonders in den Grossstädten. Bereits in der Frühphase des babylonischen Exils hatte der Prophet Jeremia in einem Brief nach Babylon die geistige Rechtfertigung dazu geliefert:

«So spricht der HERR der Heerscharen, der Gott Israels, zu allen Verbannten, die ich in die Verbannung geführt habe, von Jerusalem nach Babel: Baut Häuser und wohnt darin, pflanzt Gärten und esst ihre Frucht, nehmt Frauen und zeugt Söhne und Töchter, und nehmt Frauen für eure Söhne und gebt eure Töchter

Männern, damit sie Söhne und Töchter gebären, damit ihr dort zahlreicher werdet und nicht weniger. Und sucht das Wohl der Stadt, in die ich euch in die Verbannung geführt habe, und betet für sie zum HERRN, denn in ihrem Wohl wird euer Wohl liegen.»²¹

Der Prophet wollte den Exilierten helfen, auch in der Fremde überleben zu können. Es ging, um ein modernes Schlagwort zu brauchen, um die «Integration» in einer fremden Umgebung unter Bewahrung der Identität, eine Aufgabe, die auch heute für viele Migranten schwer zu lösen ist: einerseits sich anpassen, für das Wohl der fremden Stadt sogar beten, und trotzdem an den Überlieferungen des eigenen Volkes festhalten.

Es dürfte kein Zufall sein, dass die Gesetze im Alten Testament mehrfach darauf beharren, dass auch «der Fremde bei dir in deinen Toren»²² es verdient, dass man ihn menschlich behandelt. Das Sabbatgebot gilt auch für ihn, in dem es heisst, dass auch er am siebenten Tag von seiner Arbeit ruhen dürfe. Und hinzugefügt wird:

«Und denke daran, dass du Sklave gewesen bist im Land Ägypten und dass der HERR, dein Gott, dich von dort herausgeführt hat mit starker Hand und ausgestrecktem Arm. Darum hat dir der HERR, dein Gott, geboten, den Sabbat zu halten.»²³

Das Sich-bewusst-Machen, wie es sich anfühlt, in der Fremde zu sein, führt dazu, dass man selbst einfühlsamer mit dem Fremden umgeht. Andere Stellen in den mosaischen Gesetzen liegen auf der gleichen Linie:

«Und wenn ein Fremder bei dir lebt in eurem Land, sollt ihr ihn nicht bedrängen. Wie ein Einheimischer soll euch der Fremde gelten, der bei euch lebt. Und du sollst ihn lieben wie dich selbst, denn ihr seid selbst Fremde gewesen im Land Ägypten. Ich bin der HERR, euer Gott.»²⁴

Die Beschäftigung mit dem Thema Migration in der Bibel kann uns hellhöriger machen, wenn es darum geht, sich die Situation derer vorzustellen, die heute in vielen Ländern aus den verschiedensten Gründen unterwegs sind, und sich in sie einzufühlen. Die Erinnerung an die Bibel zeigt: Welthistorisch betrachtet ist es streng genommen fast ein Ausnahmefall, wenn man in seiner eigenen Biographie davon verschont bleibt, sich als Auswanderer oder sogar als Flüchtling über Wasser halten zu müssen.

Anmerkungen

¹ Hugo Gressmann, Erich Ebeling, Hermann Ranke und Nikolaus Rhodokanakis, *Altorientalische Texte und Bilder zum Alten Testament*, (Berlin und Leipzig: Walter de Gruyter, 1926, 2. Aufl.), 56.



- ² Gressmann et al., *Altorientalische Texte*, 58.
- ³ Vergleiche Ernst Käsemann, *Das wandernde Gottesvolk: Eine Untersuchung zum Hebräerbrieff* (Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 1961, 4. Aufl.).
- ⁴ Hebräer 13,14.
- ⁵ Philipper 3,20.
- ⁶ Lukas 9,58.
- ⁷ Matthäus 2,13–23.
- ⁸ Lukas 15,11–32.
- ⁹ Genesis 3,17–19.
- ¹⁰ Genesis 4,12.
- ¹¹ Genesis 4,17.
- ¹² Genesis 4,20–22.
- ¹³ Genesis 4,23 f.
- ¹⁴ 2. Buch Samuel 12,7.
- ¹⁵ Genesis 11,26 f.
- ¹⁶ Genesis 11,26 f.
- ¹⁷ Genesis 23.
- ¹⁸ Exodus 3,8.
- ¹⁹ Deuteronomium 34,4.
- ²⁰ Deuteronomium 34,5 f.
- ²¹ Jeremia 29,4–7.
- ²² Exodus 20,10 = Deuteronomium 5,14.
- ²³ Deuteronomium 5,15.
- ²⁴ Leviticus 19,33 f.

Diakon Thomas Reschke, römisch-katholischer Universitätsseelsorger und Lehrbeauftragter für Theologie an der HSG

Damit aus Fremden Freunde werden – Eine Real-Vision?

«Der Fremde, der sich bei euch aufhält, soll euch wie ein Einheimischer gelten und du sollst ihn lieben wie dich selbst; denn ihr seid selbst Fremde in Ägypten gewesen.»¹

Mein Vater kam als flüchtendes Kind nach Norddeutschland. Er konnte im Winter nicht zusammen mit seiner Familie in den gleichen Gottesdienst gehen – denn sie hatten nur einen Mantel, den sie im Wechsel tauschen mussten. Fast siebzig Jahre dauerte es, bis mein Vater mit seinen Kindern über die Flucht aus Ostpreussen sprechen konnte: den Weg über das zugefrorene Haff, die Toten am Rande des Fluchtweges, seinen Hunger, Kälte, Angst und Leid, sexuelle Übergriffe auf die Frauen und schliesslich die karge Aufnahme in einem Flüchtlingslager. Unauslöschbar trug er ein Leben lang diese Erlebnisse mit sich. Verarbeiten konnte er das Leid nicht, aber er konnte lernen, damit zu leben. Und sein jahrzehntelanger Mutismus zu dem Vor-gefallenen half ihm möglicherweise dabei.

Bibel als Flüchtlingsbuch

Die Heilige Schrift der Christen beinhaltet tiefste Menschheitserfahrungen in all ihren

Facetten. Eine der prägendsten menschlichen Erfahrungen ist die der Entwurzelung, Heimatlosigkeit und Beziehungslosigkeit. Entsprechend ist die hebräische Bibel voller Flüchtlingsgeschichten und -biographien. Die Bibel ist ein Flüchtlingsbuch. Sie ist ein Buch über und für Flüchtlinge.

Nachdem zu Beginn der Bibel das Lied der guten Schöpfung gesungen wird, das Lied der wunderbaren Schöpfung jeden Lebens mit dem *cantus firmus* «und Gott sah, dass es gut war», trägt bereits das zweite Buch der Bibel ausdrücklich den Titel «Exodus». Das Buch Exodus schildert die dramatische Flucht vor dem die Israeliten versklavenden Pharaon, der mit seinen Streitwagen die Flüchtenden in Richtung Meer verfolgt. Doch während sich damals das Rote Meer für die Flüchtlinge öffnete und ihnen den Weg in ein neues Leben ermöglichte, erleben wir heute, dass im Mittelmeer Tausende von Menschen auf der Fluchtroute ertrinken. Angesichts dieses Leids bleibt furchtbares Entsetzen: Wo bleibst du, Gott? Wo bleibst du, Mensch?

Hinwendung zu den Flüchtlingen gehört zur christlichen Identität

Die Hinwendung zu den Flüchtlingen gehört zum tiefsten Kern der jüdisch-christlichen Identität, schon von der Ur-Kunde des Glaubens her: der Bibel. Die Zentralfiguren der Bibel sind Flüchtlinge. Eine kleine Auswahl zur Erinnerung:

- Abraham, der Stammvater Israels (und im Islam auch Stammvater der Araber), war ein Flüchtling, und zwar gleich dreimal,² und fühlte sich auch im Alter als Fremdling: «Fremder und Halbbürger bin ich unter euch.»³
- Isaak musste fliehen, denn «im Land brach eine Hungersnot aus.»⁴
- Jakob musste lange in der Fremde leben und wurde dort betrogen.⁵
- Josef wurde als Sklave in das fremde Land Ägypten verkauft.⁶
- Mose floh vor dem Pharao, der ihn töten will.⁷
- König David musste vor König Saul in ein anderes Land ziehen.⁸
- Ruth und Naomi stehen sich einander auf der Flucht bei.⁹
- Josua musste die Israeliten in ein fremdes Land führen.¹⁰
- Elia flüchtete vor der Königin zum Berg Horeb.¹¹

Fazit: Gott schreibt seine Liebesgeschichte mit Menschen, vor allem mit Flüchtlingen.

Nach dem Matthäusevangelium wird sogar Gottes Sohn Jesus selbst zum Flüchtling. Ein Engel spricht zu Josef: «Steh auf, nimm das Kind und seine Mutter, und flieh nach Ägypten; dort bleibe, bis ich dir etwas anderes auftrage; denn Herodes wird das Kind suchen, um es zu töten.»¹² Später verkündet Jesus selbst: «Ich war fremd und obdachlos und ihr habt mich aufgenommen»,¹³ und stellt sich damit selbst an die

Seite aller Heimatlosen. Jesus, der Sohn Gottes, stirbt draussen vor dem Tor der Stadt. Und von der ersten christlichen Gemeinde heisst es in Apostelgeschichte 8,1, dass die Christen so sehr verfolgt wurden, dass sie zerstreut wurden in alle Gegenden.

Die jüdisch-christliche Position

Die jüdisch-christliche Position angesichts der Leidenserinnerungen ist klar:

- «Auch ihr sollt die Fremden lieben, denn ihr seid Fremde in Ägypten gewesen.»¹⁴
- «Einen Fremden sollst du nicht ausbeuten. Ihr wisst doch, wie es einem Fremden zumute ist; denn ihr selbst seid in Ägypten Fremde gewesen.»¹⁵
- «Gleiches Recht soll bei euch für den Fremden wie für den Einheimischen gelten; denn ich bin der Herr, euer Gott.»¹⁶

Aufgrund der geschichtlichen Erfahrungen betont die Bibel immer wieder: Der Fremde soll Teil der Gesellschaft sein und nicht am Rande oder gar draussen vor der Tür stehen. Nach dem Propheten Maleachi wird Gott jene richten, die «den Fremden im Land ihr Recht verweigern.»¹⁷

Bis hinein in heutige Predigten (z.B. die Predigt vor dem Flüchtlingsboot beim Kölner Dom von Rainer Maria Kardinal Woelki an Fronleichnam 2016) und in moderne Kirchenlieder zieht sich die Zielvorgabe der Konvivialität. Im Kirchengesangbuch findet ein modernes Lied von Rolf

Schweizer aus dem Jahr 1987 folgende Worte:

*Damit aus Fremden Freunde werden,
gehst du als Bruder durch das Land,
begegnest uns in allen Rassen
und machst die Menschlichkeit bekannt.¹⁸*

Wie kann aus einem Neben- ein Mit-einander werden?

Dazu drei Impulse

1. Hier erlebe ich viel Erfreuliches an unserer Universität. Ein einfacher und guter Weg ist es, mit wachen Augen durch die Welt zu gehen. Vor einigen Tagen sagte mir eine HSG-Studentin, ihre Nachbarin sei Kurdin. Sie habe sie kennengelernt und kürzlich eine Bewerbung für sie geschrieben. Da sei ihr aufgefallen, wie schwer so etwas für eine Fremde sein muss, die noch nicht einmal ein Notebook hat. Die Studentin hat so gehandelt, wie es das Lukasevangelium betont. Dort ist Spiritualität das Gespür für das Angemessene, für das, was der Augenblick von mir will. Am Beispiel des Barmherzigen Samariters zeigt das Lukasevangelium, dass ich mit der Hilfe für einen verletzten Menschen nicht warten soll bis erst ein Spital gebaut ist.
2. Ein anderer heilsamer Weg ist der Blick auf das biblische Bilderverbot. Man kann sich ehrlich selbst fragen: Sehe ich den Flüchtling als bedrohlich oder störend an? Habe ich Angst? Wovor? Kann es sein, dass ich nicht dem Fremden begegne, sondern einem Bild, das ich mir von ihm gemacht habe? Und ist es vielleicht sogar so, dass ich mir im Bild von ihm mir noch einmal selbst begegne, und zwar gerade mit dem, worin ich mir selber unheimlich und fremd bin, was ich selbst nicht an mir mag? Mein akademischer Lehrer Prof. Dr. Dr. Johann Baptist Metz pflegte schon in den 80er Jahren in seinen Vorlesungen immer wieder zu sagen: «Fremdenhass ist projizierte Selbsthass, ist Selbstentlastung zu Lasten der fremden Anderen.» Es lohnt sich, darüber nachzudenken, um sich selber und einander neu wahrzunehmen, mit offenen Augen und ohne Schubladisierungen.
3. «Die Flüchtlinge haben Erwartungen an uns. Wir dürfen aber auch Erwartungen haben an sie,» sagte kürzlich ein Rabbiner im Akademikerhaus anlässlich einer Diskussion mit Studierenden. Ich denke, dass viele Flüchtlinge unsere Erwartungen schlicht nicht kennen. Hier gilt es, unsere Erwartungen zu vermitteln (z. B. bzgl. Verhalten von Männern gegenüber Mädchen und Frauen) und bei Fehlverhalten auch spürbar zu sanktionieren. Für die Flüchtlinge ist Europa bzw. die Schweiz eine ganz andere Welt, die sie erst kennenlernen müssen. Ich selber habe – aus dem Nordkanton kommend – in den letzten 22 Jahren so einige Studienkollegen an den kulturellen Unter-

schieden zwischen Schweiz und Deutschland beruflich glorios scheitern sehen: Wer z.B. nur deutsche hierarchische Entscheidungsstrukturen gewohnt ist, tut sich schwer mit demokratischen Entscheidungsprozessen und findet schnell auch den falschen Ton. Deshalb werden heute aus dem Ausland kommende Theologen und Mediziner besser eingeführt in die eidgenössischen Proprien als früher. Wenn es schon nördlich und südlich des Bodensees so einige Kulturunterschiede sind, kann man sich vorstellen, wie schwer es jene Flüchtlinge haben müssen, die von jenseits des Mittelmeeres zu uns kommen. Hier braucht es unsere Hilfe, um den Flüchtlingen aufzuzeigen, welche Werte uns zentral sind.

Ich darf immer wieder erfahren: Die Schweiz ist ein gastfreundliches Land. Damit dieser Wert erhalten werden kann, sind jeweils angemessene politisch und ökonomisch weise Weichenstellungen für die Flüchtlingsströme nötig. Gesinnungs- und Verantwortungsethik sind im ganzen Diskurs zu reflektieren. Aufgrund der Sachlichkeit und Unabhängigkeit ist gerade der Denkplatz Universität ein geeignetes Feld, um diesen Fragen redlich nachzugehen, damit die Stimmbürger gute Entscheidungsgrundlagen haben und die Schweiz ein Segen bleibt für diese Welt.

Ein letzter Gedanke noch, der mir immer

wieder in den Sinn kommt, wenn ich in einem Pflegeheim Besuche mache: Betagte Menschen fühlen sich oft auch hierzulande fremd und einsam. Die Partnerin oder der Partner und die besten Kollegen sind bereits gestorben, in den Fussnoten der Academia wird man nicht mehr zitiert, die Welt wandelt sich so schnell. Da ist es für gläubige Christen ein Trost zu lesen: «Unsere Heimat aber ist im Himmel. Von dorthier erwarten wir auch Jesus Christus, den Herrn, als Retter.»¹⁹

Anmerkungen

¹ Leviticus 19,34.

² Genesis 12,1-3; 12,10 und 20,1.

³ Genesis 23,4.

⁴ Genesis 26,1.

⁵ Genesis 32,5 und 29,23-26.

⁶ Genesis 37,28.

⁷ Exodus 2,15.

⁸ Erstes Buch Samuel 27,1-4 und 21,11.

⁹ Ruth 1,1-19.

¹⁰ Josua 1-12.

¹¹ Erstes Buch der Könige 19,1-18.

¹² Matthäus 2,13.

¹³ Matthäus 25,35.

¹⁴ Deuteronomium 10,19.

¹⁵ Exodus 23,9.

¹⁶ Leviticus 24,22.

¹⁷ Maleachi 3,5.

¹⁸ Katholisches Gesangbuch, Nr. 594
Strophe 2.

¹⁹ Philipper 3,20.

Pfarrer Markus Anker, evangelischer Universitätspfarrer und Lehrbeauftragter für Theologie an der HSG

Die Leidensgemeinschaft von Etablierten und Migranten: Heimatverlust aus seelsorgerischer Perspektive

«Es war, als hätte ich den Boden unter den Füßen verloren.»

«Ich komme mir so fremd vor.»

«Da wurde mir klar: ich muss weg von hier, einfach weg.»

Diese Aussagen stammen nicht von Flüchtlingen. Sie wurden unabhängig voneinander von drei verschiedenen Personen gemacht, die äusserlich sehr wenig mit den prekären Lebensbedingungen von Menschen auf der Flucht verbindet. Es sind Menschen aus dem universitären Umfeld, mit sehr guten Zukunftsaussichten oder bereits etabliert in ihrem beruflichen und gesellschaftlichen Kontext. Sie haben einen festen Wohnsitz in einem Land, in dem Frieden und Rechtssicherheit herrscht, mit Zugang zu Nahrung und Bildung. Und doch bringen sie in ihren Worten eine Situation zum Ausdruck, die derjenigen von Flüchtlingen entspricht: Verlust der Beheimatung, Fremdheit, Aufbruch und Flucht. Einschnidende Erfahrung im Zusammenhang mit Heimatverlust und Heimatlosigkeit

können Zugewanderte wie auch Einheimische betreffen. Im deutschsprachigen Raum hat man bereits seit Anfang der 1990er Jahre entdeckt, dass zwei gesellschaftliche Gruppe besonders von Identitätsverlust und «Ich-Erschütterungen» auf Grund des plötzlichen Wechsels von Kultursystemen betroffen sind: Migranten und Ostdeutsche. Die Feststellung, dass ein gemeinsames Leiden Zuwanderer, insbesondere Flüchtlinge, und «Ossis» verbindet, eröffnet eine Reihe von Deutungsmöglichkeiten der grassierenden Xenophobie in der ehemaligen DDR.

Heimatlosigkeit von Sesshaften

Im Mittelpunkt der folgenden Überlegungen stehen jedoch die Verlusterfahrung einer anderen Personengruppe. Es geht um Menschen im Kontext der Universität: Studierende, Dozierende, Mitarbeiter, Ehemalige. Wie die eingangs wiedergegebenen Selbstbefunde zeigen, sind auch bei ihnen Empfindungen von Heimatverlust und Vertreibung feststellbar, die denjenigen von Flüchtlingen und Migranten vergleichbar sind. Wie das?

Zunächst kommt es darauf an, was mit Heimat gemeint ist. Menschen in Mitteleuropa betrachten immer weniger eine vorgegebene geographische Grösse als Heimat. Vielmehr muss man von einem Prozess der Beheimatung sprechen, bei welchem eine subjektive Auswahl von per-

sönlichen bedeutsamen Bezugsfeldern getroffen wird. Heimat ist also nicht irgend-ein durch Geburt vorgegebenes Vaterland, sondern ein Konglomerat von Lebens- und Wirkorten wie Städten und Dörfern, Cafés, Vereinen, Landschaften oder Kollegenkreisen am Arbeitsplatz.

Im Kontext weltweit vernetzter Systeme und permanenter Umwälzungen suchen Menschen Räume der Geborgenheit und Stabilität. Es lässt sich geradezu ein Heimatboom beobachten, bisweilen begleitet von einer verklärenden, Komplexität ausblendenden Romantisierung.

Die Synchronizität von Weltoffenheit und Beheimatungswunsch lässt sich exemplarisch anhand des Konsumverhaltens illustrieren: Diejenigen, die sich über eine Onlinebörse exklusive Joggingschuhe aus Taiwan besorgen, kaufen ebenso bewusst Lebensmittel im Quartierladen um die Ecke ein. Der Heimattrend wurde längst vom Marketing entdeckt. Werbung oder Artikelnamen wollen suggerieren, dass mit dem Konsum eines Produktes Beheimatung erfahren wird.

Wie ist vor diesem Hintergrund Heimatverlust zu verstehen? Verluste und Abschiede sind normalerweise kein Problem. Menschen können sie einordnen und verarbeiten, sofern sie diese überhaupt bewusst wahrnehmen. Menschen, Orte,

Dinge kommen und gehen. Anders sieht es jedoch aus, wenn Orte unzugänglich werden, Dinge unwiederbringlich verloren gehen und zwischenmenschliche Beziehungen einen Abbruch erfahren, die eine Beheimatungsfunktion hatten. Ein solcher Verlust, auch wenn das Objekt unter Umständen banal oder unwichtig erscheint, ist schmerzhaft und löst heftige Reaktionen aus. Das verdeutlicht, weshalb sesshafte, etablierte und in scheinbar sicheren Existenzbedingungen lebende Personen aus dem Universitätskontext auf seelischer Ebene zu Heimatlosen werden können. Wenn man Heimat versteht als eine für eine Einzelperson bedeutsame Verbundenheit mit Orten, Personen und kulturell-ökonomischen Strukturen, dann kann auch ein Umzug, ein Todesfall, eine Trennung, ein Reorganisationsprozess, ein Verlust der Arbeitsstelle oder eine Pensionierung einen Prozess der Entwurzelung und schlimmstenfalls ein Verlusttrauma auslösen.

Verlusterfahrung und Verlusttrauma

Der psychologische Sammelbegriff Trauma (griechisch «Wunde») bezeichnet körperliche und seelische Leiden, die auf erschütternde Negativerlebnisse zurückzuführen sind. Nicht jedes traumatische Ereignis löst ein Trauma aus. Es hängt von der betroffenen Person und der Intensität des Ereignisses ab, ob und in welchem Grad ein Negativerlebnis eine psychische Erkrankung

verursacht. Von Existenztrauma spricht man, wenn die betroffene Person die Bedrohung der körperlichen Unversehrtheit erlebt oder beobachtet hat, z.B. als Zeuge oder Opfer von Kriegseignissen, Anschlägen oder Unfällen. Davon zu unterscheiden ist das Verlusttrauma als Folge von Verlusterfahrungen wie dem Tod von nahestehenden Personen oder der dauerhaften Trennung von Heimat und Familie, z.B. durch Migration oder Adoption. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, weshalb Flüchtlinge in besonderer Weise von Traumata betroffen sind, denn sie leiden unter einer Kumulation von existenz- und verlusttraumatischen Erfahrungen.

Ein Verlusttrauma durch Heimatverlust muss – wie oben dargestellt – nicht notwendigerweise mit einer räumlichen Trennung verbunden sein. Ansässige und Etablierte können ebenso wie Migranten und Flüchtlinge von verlusttraumatischen Erfahrungen durch Entwurzelung und Heimatlosigkeit betroffen sein. Was Verlusterfahrungen angeht bilden die beiden unterschiedlichen Personengruppen der arrivierten Einheimischen und der besitz- und statuslosen Flüchtlinge, die gesellschaftlich so viel zu trennen scheint, eine Gemeinschaft, präziser: eine Leidensgemeinschaft.

Konstruierte Nicht-Bedürftigkeit

Die Einsicht in die leidensbedingte Ver-

bundenheit von Etablierten und Flüchtlingen hat das Potential, einen Bewusstseinsprozess auszulösen und eingeschliffene Denkmuster aufzubrechen.

Eines dieser Denkmuster ist die Haltung bei Einheimischen und Arrivierten, auch und besonders bei Universitätsangehörigen, Probleme und Leiden als etwas zu sehen, das vor allem andere betrifft. Je näher die Not kommt, desto schwerer wird es, sie zu akzeptieren. Am schwersten fällt es, sich selbst als Notleidenden zu akzeptieren. Leiden und Not werden daher so fern wie möglich angesiedelt. In Ländern, die weit weg sind, bei Personen, mit denen man nichts zu tun hat.

Ein weiteres starres Vorstellungsbild besteht darin, ausschliesslich Leidensursachen und -wirkungen materieller und physischer Art als solche anzuerkennen, nach dem Motto: «Mittellos und im Rollstuhl. Schlimmer geht's nicht». Seelisches Leiden, von dem man trotz Wohlstand und äusserlich-physiologischer Unversehrtheit betroffen sein könnte, wird als Leidensform nicht in Betracht gezogen oder a priori verdrängt. Auf diese Weise schliesst man sich von der Berechtigung aus, Hilfe beanspruchen zu dürfen, und begibt sich in einen Zustand selbstauferlegter Hilflosigkeit.

Die Applikation dieser defizitären Vorstellungen zielt darauf ab, Leiden und Krank-

heit möglichst von sich fernzuhalten und zu verunmöglichen, sich als Bedürftigen und Leidenden wahrzunehmen. Mit dieser konstruierten Selbstwahrnehmung beruht schliesslich ein weiteres Konstrukt: Man definiert im Verhältnis von Etablierten und Bedürftigen ein klares Gefälle zwischen Hilfsbereiten und Hilfsbedürftigen, zwischen Nicht-Leidenden und Leidenden. Es ist von Anfang klar, wer leidet, und wer nicht, wer auf Hilfe angewiesen ist und wer nicht. Problematische Selbst- und Fremdwahrnehmungen sowie die Zementierung sozialer Über- und Unterordnung sind die Folge davon.

«Your story is my story»: Leidensgemeinschaft auf Augenhöhe

Was würde passieren, wenn man die Verlust Erfahrung von Flüchtlingen als Spiegelung von eventuell vorhandenen Verlust Erfahrungen bei Etablierten sehen würde? Die Feststellung der Verbundenheit im Leid – «your story is my story» – würde zunächst das Bewusstsein für das eigene Leiden stärken, was wiederum Akzeptanz seelischer Belastungen und Krankheiten und damit die Bereitschaft zu deren Behandlung fördern würde.

Zugleich würde das implizite Gefälle, dass mit dem Engagement für Flüchtlinge implizit postuliert wird, nivelliert. Die Rollenverteilung, dass auf der einen Seite hilfsbereite Etablierte und auf der anderen

Seite hilfsbedürftige Migranten stehen, würde in Frage gestellt. An ihre Stelle würde die Wahrnehmung treten, dass man – wenn auch auf Grund unterschiedlicher Ursachen und in unterschiedlicher Intensität – potentiell in gleicher Weise leidet. «Your story is my story.» Das Mitteilen und Teilen von Verlust Erfahrungen ermöglicht eine Beziehung auf Augenhöhe zwischen Etablierten und Migranten.

Und schliesslich könnte eine Konsequenz der offenen Begegnung mit fremder und eigener Heimatlosigkeit die Feststellung sein, dass Menschen aller Generationen, aller Länder unabhängig von ihrer sozialen Herkunft Flüchtende sind oder Flüchtende werden können. Nicht wenige Religionen und Mythen sehen in Flucht und Vertreibung das Paradigma der menschlichen Existenz. Aus einem heilvollen Ursprungsort («Paradies») vertrieben ist der Mensch als *homo viator* in unsteter Wanderschaft unterwegs im Streben nach einem heilvollen Zielort («Himmel»).

Sieht man im Menschen per se ein Wesen, das seine Heimat verloren hat und sich daher permanent Beheimatung sucht, dann sind Flucht und Vertreibung Elemente der *conditio humana* und Teil der Natur des Menschen. Dann ist *refugees welcome* nicht mehr ein origineller Willkommenslogan, sondern ein alltäglicher, wechselseitiger Gruss von Mensch zu Mensch: «Refugee,

Illustrationen

Das Titelbild zeigt Georges Braques Mosaik «Oiseau» (1958), das wie fast alle hier verwendeten Werke Teil der HSG-Kunstsammlung ist. Zwei Werke wurden anlässlich der Wechselausstellung art@tell gezeigt:

S. 12: Lewis Davidson, «Eighteen Flags» (2014)

S. 34: Raúl Rebolledo, «The Fool's Gold» (2014)

Mehr zur Kunst an der HSG erfahren Sie unter www.unisg.ch/kunst

Herausgegeben von

Dr. Claudia Franziska Brühwiler
Taskforce Migration

Universität St.Gallen
Dufourstrasse 45
9000 St.Gallen

www.unisg.ch > Services

welcome.» Dann ist die Ankunft von Flüchtenden nicht mehr eine ganz besondere Notsituation, sondern eine gewöhnliche Erscheinung. Und dann wäre das Engagement für Flüchtlinge nicht mehr ein ausserordentlicher Einsatz, sondern eine Geste der Gastfreundschaft zwischen Menschen in vergleichbaren Situationen und damit ein normaler Vollzug gelebter Mitmenschlichkeit. Nicht mehr. Und vor allem nicht weniger.

Quellen

- Kohte-Meyer, Irmhild. «Ich bin fremd, so wie ich bin.» – Migrationserleben, Ich-Identität und Neurose». *Praxis der Kinderpsychologie und Kinderpsychiatrie* 43 (1994): 253-259.
- Mitzscherlich, Beate. «Heimat ist etwas, was ich mache.» *Eine psychologische Untersuchung zum individuellen Prozess von Beheimatung*. Pfaffenweiler: Centaurus-Verlagsgesellschaft, 1997.
- Ruppert, Franz. *Trauma, Bindung und Familienstellen*. Stuttgart: Klett-Cotta, 2005.
- Elias, Norbert, und John L. Scotson. *The established and the outsiders. A sociological enquiry into community problems*. London: Cass & Company, 1965.



