

Zürcher Migrationskonferenz 2011

Integrationsforderungen im liberalen Rechtsstaat

Georg Kreis

Inwiefern betrifft die Integrationsforderung das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit? Rechtsstaatlichkeit meint, dass der Staat in seinem Handeln an das geltende Recht gebunden ist, und zwar unabhängig von Staatsbürgerschaften. Nicht gegen Rechtsstaatlichkeit im engeren Sinn verstossen diskriminierende Regelungen, sofern sie auf ordentlichem Weg etabliert worden sind. Rechtsstaatlichkeit im weiteren Sinn meint aber auch Beachtung des Prinzips der Rechtsgleichheit, wie es im Art. 8 BV festgeschrieben ist, angefangen mit dem 1. Absatz: Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich. Verfassungsnormen sind nicht gerade "soft law", aber kaum justizierbar. Zudem wird die Norm der Nichtdiskriminierung nicht in allen Bereichen gleich ernst genommen. Selbst die inzwischen leicht selbstverständlicher gewordene Gleichstellung von Mann und Frau hat trotz des Gleichstellungsgesetzes von 1996 Mühe, sich durchzusetzen.

Mit noch grösserer Selbstverständlichkeit werden Diskriminierungen im Migrationsbereich hingenommen, entweder als nur indirekte oder als gezielte Diskriminierung in dem Sinne, dass Migrationsmenschen ja andere Menschen sind und Andere auch anderen Regeln unterworfen werden können oder gar müssen. Die Migrationsregelungen stellen auf Ungleichheiten ab und verstärken diese. Es gehört zur Souveränität des Staats zu erklären, welche Ausländerkategorien er zulassen will. Resigniert muss man feststellen, dass die hohe Staatspolitik unvermeidlicherweise stets diskriminiert, die Serben brauchen kein Visum mehr, die Bosnier brauchen noch eines. Solche Ungleichheiten erfordern indessen mindestens ein Bedauern und sollten nicht zu zusätzlicher Diskriminierung führen.

Das Problem, das dabei u. U. aufkommt, besteht darin, dass Gruppenzugehörige von als unerwünscht eingestuftem Migranten zum Teil bereits im Lande sind und diese durch obrigkeitliche Einordnungen wie "schwer oder nicht integrierbar" mit einer negativen Fama belegt - diffamiert werden. Wie abstrus Migrationskonzepte sein können,

zeigte vor ein paar Jahren das 3-Kreise-Modell, das die damaligen EU-Menschen kollektiv als kulturell nahe einstufte, die Menschen "hinter" Triest und Wien aber als kollektiv distanz, sozusagen auf dem Mond, jedenfalls viel weiter als die Distanz zwischen Langstrasse und Schächental. Man hat dabei die einen gut geredet, um andere schlecht reden zu können und sich so in eine Lage gebracht, dass man die schlecht- bzw. als unbrauchbar, nicht vermittelbar, nicht integrierbar Geredeten dann, nach der sog. Ost-Erweiterung von 2004, plötzlich zu den Guten zählen musste.

Die EKR hat bereits 2003 im Hinblick auf die Revision des Ausländergesetzes die Eidg. Räte aufgefordert, sich grundsätzlich Gedanken zur Verwirklichung der Gleichstellung von Zugewanderten in unserem Land zu machen und das duale System prinzipiell zu überprüfen.¹ Das Regime der Personenfreizügigkeit (mit der EU) schafft ein Ausländer-sonderrecht, dem gemäss z.B. keine Migrationsvereinbarungen abverlangt werden können. Und die Ausschaffungsinitiative verstärkt diese Differenz noch.

Menschen des Migrationssegments sind einerseits einer Überreglementierung und andererseits einer Unterreglementierung ausgesetzt. "Über" und "unter" nicht im absoluten Sinn, sondern im Vergleich zur übrigen Bevölkerung. Das "Über" ist die stärkere Variante und betrifft die Aufenthaltszulassung wie die Aufenthaltsbedingen. Mit Unterreglementierung ist gemeint, dass Verstösse gegen elementaren Schutz wenig geahndet werden. Dazu gibt es die bekannte Disco-Diskriminierung von Egerkingen, die von den Richtern als tolerierbar eingestuft wurde, weil das Wort "Balkan" keine Ethnie meine. Die EKR hat in ihrer Stellungnahme vom Dezember 2009 "Recht gegen rassistische Diskriminierung" darauf hingewiesen, dass verwaltungsrechtliche Verbote gegen staatliche Diskriminierung fehlen: Der Gesetzgeber müsste ausdrücklich verwaltungsrechtliche Diskriminierungsverbote erlassen zur Prävention und Sanktionierung staatlicher Diskriminierung (z.B. im Ausländergesetz, im Asylgesetz, in Bildungs-, Gesundheits- und Polizeigesetzen).² Die EKR-Studie kann auf www.ekr.admin.ch heruntergeladen und bei mir auch in Papierform bestellt werden. Da, wo das Recht nicht diskriminiert, fehlt uns aber ein Recht, das Diskriminierungen untersagt. Bekanntlich haben Menschen mit "falschen" Namen (die z. B. mit *ic* enden) nachweislich schlechtere Chancen, eine Lehrstelle zu bekommen.

¹ Stellungnahme vom 2. Mai 2003, www.ekr.admin.ch/dokumentation/00143/index.html?lang=de

² Studie vom Dezember 2009, www.ekr.admin.ch/dokumentation/00139/index.html?lang=de

Zur Überreglementierung hat das Einladungspapier bereits den an sich richtigen, aber einseitig ausgerichteten Schutz für Immigrationsfrauen, aber nicht für Schweizerfrauen genannt oder das selektive Einfordern von Integrationsvereinbarungen. Ein anderes Beispiel wäre im Falle des Familiennachzugs der eingeforderte Nachweis, dass man über genügend Wohnraum verfüge. Auf wie viel Quadratmetern die direkten Nachkommen vom Rütli wohnen, kümmert da nicht. Hinzu kommen: die einseitige Einforderung von Leistungen und Fähigkeiten, insbesondere die Kenntnisse von einer Landessprache, was viele englischsprachige Expats nicht erfüllen müssen.

Unterreglementiert sind, was auch eine positive Seite hat, grosse Teile der Integrationserwartungen. Genügt eine gute Zahlungsmoral oder muss man auch einem traditionellen Verein angehören? Unterreglementierung erhöht den Auslegungsspielraum, was auch eine gute Seite haben kann. Fragt sich, wie Auslegungsspielraum zwischen Ermessen und Willkür genutzt werden. Während die rechtspopulistischen Kräfte im Land die Behörden unter den Generalverdacht der Laxheit stellen, zeigen einzelne Fälle, dass immer auch (vielleicht gerade wegen des Generalverdachts) das Gegenteil stattfinden kann.

Ein wichtiger Grundzug der Rechtsstaatlichkeit ist die Rechtssicherheit, die Verlässlichkeit und Berechenbarkeit. Das setzt voraus, dass rechtmässig gehandelt wird, dass Unrechtmässigkeit nicht ungeahndet bleibt und dass es überhaupt fassbare Vorgaben gibt und diese überall im Lande etwa die gleichen sind. Der kantonale Föderalismus und die kommunale Autonomie bringen Ungleichheiten mit sich, die störend sein können. Für mich ist der Föderalismus vor allem dann gerechtfertigt, wenn er einzelnen Einheiten gestattet, liberaler zu sein als andere, und die weniger liberalen Einheiten dann beobachten können, dass die liberaleren mit ihrem grösseren Liberalität keine schlechten Erfahrungen machen. Paradebeispiel ist das Ausländerstimmrecht. Die Fragen werden aber, obwohl Vergleichspunkte sozusagen vor der Haustüre liegen, kaum empirisch, sondern eher dogmatisch angegangen.

Dem wirkt bezüglich der mittlerweile aufenthaltsrelevanten Integrationsvereinbarungen eine von der nordwestschweizerischen Hochschule für Sozialen (von Prof. Eva Tov u.a.) durchgeführte und im vergangenen Jahr publizierte Studie zu den Verhältnissen im Aargau, in den beiden Basel, Solothurn und Zürich entgegen. Unmissverständlich weist sie darauf hin, dass eine Standardisierung solcher Vereinbarungen bezüglich der Kriterien und der Zielgruppen und der Konsequenzen höchst wünschbar sind. Zitat:

"Eine eindeutige Rechtsgrundlage würde für alle am Verfahren beteiligten Akteure Sicherheit schaffen und der Gefahr der Ungleichbehandlung entgegenwirken."³

Der Begriff des Liberalen, der mir ebenfalls im Titel mitgegeben wurde, ist bereits mehrfach gefallen. Den liberalen Rechtsstaat verstehe ich im Gegensatz zum autoritären Rechtsstaat als einen Staat, der sich soweit möglich an den legitimen Grundbedürfnissen des Menschen orientiert und damit ein Klima und eine Kultur fördert, das der gesamten, liberalen Gesellschaft (inklusive ihrer wirtschaftlichen Dimension) gut tut. Dazu gehört die Möglichkeit, Härtefällen - ohne die etablierte Praxis zu gefährden - Menschlichkeit zu begegnen, statt in sturem Legalismus zu machen. Migrationsmenschen, die generell in eher prekären, fragilen Umständen leben, wären in besonderem Mass auf den liberalen Rechtsstaat angewiesen.

Ist

³ www.fhnw.ch/ppt/content/pubintv/schlussbericht