

Simon Röthlisberger

## **Sonderflüge. Das Monitoring in der Schweiz und zivilgesellschaftliche Rollenkonflikte**

---

Schlüsselwörter: Abschiebung, Ausschaffung, Sonderflüge, Monitoring, EU-Rückführungsrichtlinie, Schweiz

Der Artikel beschäftigt sich mit einem Teilaspekt zwangsweiser Ausschaffungen, nämlich der unabhängigen Beobachtung (Monitoring) von Ausschaffungen auf Sonderflügen aus der Schweiz. Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive ist das Monitoring in der Schweiz bisher nicht aufgearbeitet, obwohl die Zusammenarbeit der verschiedenen AkteurInnen grundlegende Fragen aufwirft.

### **Special flights. The monitoring in Switzerland and role of its conflicts of civil society**

Keywords: deportation, forced returns, special flights, monitoring, EU-return directive, Switzerland

The article focuses on one aspect of deportations – the monitoring of forced returns by special flights departing from Switzerland. Up to the present the Swiss monitoring has not been analyzed from a social science point of view even though the cooperation of different actors raises some fundamental questions.

---

Simon Röthlisberger

Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund (SEK); Beauftragter für Migration

Sulzenweg 26, CH-3000 Bern

E-Mail: [simon.roethlisberger@sek.ch](mailto:simon.roethlisberger@sek.ch)

Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP), 43. Jg. (2014) H. 2, 205–215

## 1. Einleitung

Der Umgang mit irregulär anwesenden AusländerInnen ist ein kontroverses Thema in der Europäischen Union (EU) und anderen westlichen Nationalstaaten. So gibt es auch in der Schweiz eine breite öffentliche Debatte über das Pro und Kontra von Ausschaffungen (in der Schweiz die Bezeichnung für Abschiebungen) und insbesondere über die Frage, ob diese die Menschenwürde der Betroffenen verletzen.<sup>1</sup> Zivilgesellschaftliche AkteurInnen nehmen in dieser Debatte eine zentrale Rolle ein.

Der Autor des vorliegenden Beitrags war in seiner Funktion als Migrationsexperte des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes (SEK) am Pilotprojekt „Rückführungsmonitoring – unabhängige Beobachtung von Sonderflügen“ beteiligt. In diesem Sinne hat er als Ethnologe „teilnehmende Beobachtung“ gemacht. Die Bekanntgabe, dass der SEK das Mandat für das Pilotprojekt übernommen hat und mit der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) zusammenarbeitet, löste sowohl Kritik als auch Zustimmung aus. Die konfliktreiche Situation dieser nun abgeschlossenen Pilotphase ist Anlass für diesen Text. Es ist die Intention – neben der deskriptiven Darstellung des Monitoringsystems – die im Rahmen der Umsetzung des Pilotprojekts gemachten Beobachtungen mithilfe von sozialwissenschaftlichen Theorien zu reflektieren.

In der Schweiz gibt es verschiedene Formen von Ausschaffungen: Auf der ersten Vollzugsstufe begleitet die Polizei die betroffenen MigrantInnen zum Flughafen. Sie verlassen die Schweiz unbegleitet auf einem normalen Passagierflug. Die MigrantInnen haben der Ausreise zugestimmt. Bei der zweiten Vollzugsstufe haben sie der Ausreise nicht zugestimmt und die Polizei begleitet sie auf einem Linienflug in Zivil. Als Zwangsmaßnahme kommen dabei Handfesseln zum Einsatz. Bei der vierten Vollzugsstufe – die dritte Vollzugsstufe existiert nicht mehr und wird deshalb hier nicht besprochen – weigern sich die Betroffenen entschieden gegen die Ausreise und die Behörden erwarten starken körperlichen Widerstand. Mindestens zwei Polizisten begleiten sie auf einem für die Ausschaffung gecharterten Sonderflug. Ausschaffungen per Sonderflug sieht der Gesetzgeber jedoch nur als *ultima ratio*. Dies zeigt auch die Statistik (Ausreisestatistik swissREPAT, Jänner 2012). So fanden 2011 9.461 sogenannte *kontrollierte Ausreisen* auf dem Luftweg aus der Schweiz statt. Bis zum Flugzeug begleiteten die Behörden 6.141 MigrantInnen. Eine Ausschaffung per Sonderflug erfolgte bei 165 MigrantInnen.

Die erlaubten Zwangsmaßnahmen (d.h. für die Polizei legitime Gewaltanwendung und Fesselungsformen) sind im Zwanganwendungsgesetz (ZAG; SR 364), der Zwanganwendungsverordnung (ZAV; SR 364.3) und spezifisch für Ausschaffungen in einem Benutzerhandbuch des Bundes geregelt. Die Zwangsmaßnahmen reichen von Teilfesselungen in Form von Hand- und Fußfesselungen bis zu Vollfesselungen, bei denen die Auszuschaffenden auf einem Rollstuhl festgezurrt werden. Möglicherweise tragen sie einen Helm und Spucknetz. Ebenso ist es möglich, dass auf einem Sonderflug keine Fesselungen zur Anwendung kommen oder diese während der Ausschaffung aufgrund des Verhältnismäßigkeitsprinzips – d.h. staatliches Handeln muss geeignet zur Zielerreichung, erforderlich und zumutbar sein – deutlich reduziert werden. Der Staat ist demnach verpflichtet, bei der Anwendung von Zwangsmaßnahmen entsprechend dem individuellen Verhalten der Auszuschaffenden vorzugehen.

Grundsätzlich ist es aber so, dass es bei Ausschaffungen auf Sonderflügen zu weitreichender Anwendung von Zwangsmaßnahmen kommen kann. Dies führt zu einer besonderen Notwendigkeit, die (Menschen-)Rechte der Betroffenen zu schützen. Eine Richtlinie der Europäischen Union e (2008/115/EG, Art. 8 Abs.6<sup>2</sup>; im Folgenden EU-Rückführungsrichtlinie genannt) verpflichtet die Schengen-Staaten deshalb, Ausschaffungen von Drittstaatsangehörigen zu

überwachen. Die Schweiz muss als assoziiertes Schengen-Mitglied die Richtlinie ebenfalls umsetzen.

Die wissenschaftliche Forschung über Monitoringsysteme fällt bisher spärlich aus. Eine praxisbezogene Übersicht der verschiedenen Monitoringsysteme und der ungleich weit fortgeschrittenen Umsetzung der EU-Rückführungsrichtlinie bietet eine Studie der Europäischen Kommission von 2011. Die Studie macht u.a. deutlich, dass in verschiedenen Ländern nicht-staatliche AkteurInnen mit dem Monitoring betraut sind. Die Datenerhebung für die Studie erfolgte jedoch noch vor der Einführung des Monitorings in der Schweiz. Deshalb liefert die Studie der Europäischen Kommission weder Antworten zur Implementierung des Monitorings noch Einsichten in das aktuell praktizierte Monitoringsystem in der Schweiz.

Aus juristisch-institutioneller Perspektive besprechen Allenberg/Küblbeck (2011) die Abschiebungsbeobachtung in Deutschland. Sie machen deutlich, dass die Einbindung unabhängiger Dritter in die Abschiebebeobachtung wichtig ist. Allenberg (2012) zeigt auf, weshalb die Abschiebebeobachtung an einzelnen Flughäfen in Deutschland – in Frankfurt bereits 2001 – schon vor der EU-Rückführungsrichtlinie eingeführt wurde: Zivilgesellschaftliche AkteurInnen forderten eine solche und der Deutsche Bundesgrenzschutz sah sich mit Vorwürfen konfrontiert, die Menschenrechte der Betroffenen zu verletzen.

Tazreiter (2006) unterstreicht die zentrale und zugleich sensible Rolle von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) beim Monitoring von ausgeschafften Asylsuchenden und erinnert daran, dass NGOs Druck auf Regierungen ausüben können. Tazreiter fokussiert, wenn sie vom Monitoring spricht, jedoch nicht auf den Vollzug der Ausschaffung, sondern auf die menschenrechtlichen Garantien und das Wohlergehen der bereits Ausgeschafften in Herkunfts- oder Drittstaaten.

Für die Schweiz liegen wissenschaftliche Arbeiten zu den menschenrechtlichen Vorgaben bei Ausschaffungen (Künzli/Kind 2011) sowie eine rechtliche Darstellung der Implementierung des schweizerischen Monitoringsystems zu Beginn des Pilotprojekts Mitte 2011 vor (Götschmann et al. 2011).

Dem Autor ist zum Zeitpunkt der Erarbeitung des vorliegenden Beitrags (Frühjahr 2014) lediglich ein noch nicht abgeschlossenes Projekt bekannt. Das International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) führt in Zusammenarbeit mit verschiedenen EU-Staaten und der Schweiz ein EU-finanziertes, anwendungsorientiertes Projekt zum Monitoring von „forced returns“ durch<sup>3</sup>. Ausgehend von der Feststellung, dass die EU-Rückführungsrichtlinie unterschiedlich umgesetzt wird, sollen (Praxis-)Grundlagen für ein gemeinsames europäisches Monitoringsystem geschaffen werden.

Der vorliegende Artikel nimmt sich als erste wissenschaftliche Arbeit mit diesem Forschungsinteresse dem Monitoring von Sonderflügen in der Schweiz an. Auch auf internationaler Ebene ist dem Autor keine wissenschaftliche Arbeit bekannt, die die Rollenkonflikte zivilgesellschaftlicher AkteurInnen bei der Monitoringtätigkeit auf Sonderflügen in den Mittelpunkt stellt. Der Artikel wirft deshalb Fragen auf, die Gültigkeit über den schweizerischen Kontext hinaus haben. Weiter ist er nicht nur für die Praxis von Bedeutung, weil sich durch die EU-Rückführungsrichtlinie in allen Schengen-Staaten vergleichbare Fragen stellen; er ist insbesondere auch als Anstoß für weitere Forschung gedacht.

Der Artikel geht folgenden Fragen nach: Wie ist das Monitoringsystem implementiert worden? Diese deskriptive Darstellung ist Voraussetzung für die zweite Frage; welche Rollen nehmen die zivilgesellschaftlichen AkteurInnen wahr? Zunächst werden theoretische Überlegungen, rechtliche Grundlagen des Monitorings, die Implementierung und Funktionsweise sowie die

Rollen der zivilgesellschaftlichen AkteurInnen dargestellt. Dann folgen die Diskussion der empirischen Erkenntnisse und die Beantwortung der Fragestellungen.

## 2. Theoretische Überlegungen

### 2.1 Theoretische Annäherung an Ausschaffungen

Ausschaffungen per Sonderflug und die oft damit verbundene Anwendung von Zwangsmaßnahmen sind starke Formen der Kategorisierung zwischen Nicht-StaatsbürgerInnen und StaatsbürgerInnen. Letztere haben umfassende Staatsbürgerrechte und damit einhergehend das Recht auf Aufenthalt im Nationalstaat. Nicht-StaatsbürgerInnen ohne Aufenthaltsrecht können hingegen „nur“ menschenrechtliche Garantien beanspruchen und sind ausschaffbar (Oulios 2013, 56 in Anlehnung an Agamben). Agamben (2002) konzeptionalisiert diese Unterscheidung zwischen Staatsbürger- und Menschenrechten als Trennung zwischen Humanitärem und Politischem. Für Menschen, die lediglich Anrecht auf Menschenrechte haben, prägt Agamben den Begriff des *nackten Lebens*. In diesem Zustand ist der Mensch auf seine biologische Existenz reduziert. Er ist nicht mehr ein soziales und politisches Wesen. In diesem *Ausnahmestand* hat der Staat nahezu absolute und schrankenlose Macht und minimalisiert dadurch die Möglichkeiten, Widerstand zu leisten.

Um Ausschaffungen zu konzeptionalisieren, greifen zahlreiche AutorInnen auf Agambens Überlegungen zurück (u.a. Oulios 2013; De Genova/Peutz 2010; Tazreiter 2006). Aus dieser Perspektive ist ein Auszuschaffender ein „blosser Mensch“, der „wie ein Paket verschnürt im Flugzeug angeliefert wird“ (Oulios 2013, 54). Andere relativieren die Macht des Staates beim Umgang mit MigrantInnen und Asylsuchenden (u.a. Sutton/Vigneswaran 2011; Ellerman 2010). Dass der Staat auch in den von Agamben vorgebrachten Ausnahmeständen nicht per se über fast grenzenlose Macht verfügt, macht Ellermann (ebd., 413) mit der Unterscheidung zwischen „liberal states“ und „illiberal regimes“ deutlich. Letztere können nach Belieben Macht ausüben. Erstere müssen sich als Rechtsstaaten bei der Machtausübung an völkerrechtliche Verpflichtungen und an gesetzliche Schranken halten.

Das Monitoring von Abschiebungen ist deshalb ein Instrument, diese Schranken bei der Ausübung von Zwang zu überwachen und zu festigen. Dies bedeutet einerseits, die Ermessensspielräume der staatlichen AkteurInnen deutlich zu umreißen und unter den verschiedenen staatlichen Organisationseinheiten zu vereinheitlichen, damit sie in vergleichbaren Situationen auch ähnlich handeln. In der föderalistisch organisierten Schweiz und in dem arbeitsteiligen Prozess des Ausschaffungsvollzugs ist dies ein zentrales Thema, weil die Kompetenzbereiche der Kantone mit denjenigen der Bundesbehörden auf nationaler Ebene ineinandergreifen und verschiedene staatliche Organisationseinheiten (unterschiedliche Polizeieinheiten, medizinisches Personal u.a.) daran beteiligt sind. Dies führt zu zahlreichen Schnittstellen im Ausschaffungsvollzug. Staatliche Zwangsmaßnahmen zu überwachen bedeutet andererseits auch, die Rechte der Betroffenen einzufordern und bei Bedarf neue Standards zu empfehlen.

### 2.2 Zivilgesellschaft, Staat und Rollenkonflikte

Zivilgesellschaftliche AkteurInnen spielen beim unabhängigen Monitoring eine zentrale Rolle. Ihr Zusammenspiel mit staatlichen AkteurInnen kann idealtypisch entweder als Spiegelbild oder

als Ergänzung beschrieben werden (vgl. Röthlisberger 2006, 48): Der Staat überträgt (spiegelt) Aufgaben, die er nicht selbst übernimmt, an zivilgesellschaftliche AkteurInnen. Ergänzend ist das Zusammenspiel zwischen Staat und Zivilgesellschaft insofern, als dass die eine Seite ohne die andere nur eingeschränkt aktiv sein kann. Zivilgesellschaftliche AkteurInnen füllen demnach eine Lücke aus. Sie sind zwischen Privatbereich und Staat aktiv und artikulieren dort ihre materiellen und immateriellen Interessen (Thiery 2002, 1110). Die Zivilgesellschaft hat aber auch das Potential, als Gegengewicht staatlicher Strukturen in Erscheinung zu treten und kann diese manchmal auch „unterlaufen und aufbrechen“ (Gremmelspacher 2006, 179). Damit sind nicht nur die klassischen Nichtregierungsorganisationen gemeint, sondern auch kirchliche Institutionen, die im Monitoring zumindest in der Pilotphase eine entscheidende Rolle spielten. „Kirchen waren und sind als Teil der Zivilgesellschaft bei solchen Prozessen immer wieder maßgeblich mitbeteiligt“ (ebd.).<sup>4</sup>

Gemäss Rollentheorie nach Dahrendorf (1973 [1958]), die hier nicht bei der Anwendung auf Individuen, sondern in Bezug auf Akteursgruppen erkenntnisgewinnend ist, werden an die Träger (sozialer) Positionen Erwartungen und Ansprüche von Handlungspartnern und sogenannten Bezugsgruppen gestellt. Unterschiedliche oder widersprüchliche Rollenerwartungen führen zu Rollenkonflikten.

Das Potential für Rollenkonflikte macht die idealtypische Darstellung der Interessen staatlicher und zivilgesellschaftlicher AkteurInnen deutlich. Bei Letzteren stehen die Einhaltung menschenrechtlicher Standards und die Wahrung der Menschenwürde im Mittelpunkt. Über diese Konsenshaltung hinaus fordern verschiedene zivilgesellschaftliche AkteurInnen teilweise auch gänzlich den Stopp von Ausschaffungen und streben eine grundlegend andere Migrationspolitik an.

Der Vollzug des (Ausländer- und Asyl-)Rechts ist hingegen eine genuin staatliche Aufgabe. Aus Sicht staatlicher AkteurInnen steht nämlich beim Vollzug von Ausschaffungen auch das Migrationsmanagement auf dem Spiel.

In der Literatur herrscht Einigkeit darüber, dass Ausschaffungen ein Schlüsselement der Migrationspolitik und des Migrationsmanagements geworden sind (u.a. Broeders 2010; Bloch/Schuster 2005; Walters 2002). Ausschaffungen auf Sonderflügen sind für den Staat zentral – ohne diese würde der letzte Schritt des Vollzugs des Ausländer- und Asylrechts wegfallen. Dies hätte aus dieser Perspektive eine starke symbolische Wirkung zuungunsten der Funktionstüchtigkeit des nationalstaatlichen Migrationssystems – dass nationalstaatliche Migrationssysteme jedoch häufig nicht die gewünschten Steuerungs-Effekte erzielen, ist bekannt und nicht auf einen, sondern auf verschiedene Gründe abhängig im jeweiligen Kontext zurückzuführen (u.a. Castles 2004).

Unabhängig dieser Relativierung lässt sich feststellen: Der zentrale Stellenwert, den der Staat Ausschaffungen zuschreibt, verdeutlicht sein Interesse an einem effektiven Monitoringsystem. Die Einbindung unterschiedlicher AkteurInnen enthält aus staatlicher Perspektive nicht nur eine menschenrechtliche, sondern auch eine für den Ausschaffungsvollzug qualitätssichernde Komponente, mit dem sich der Vollzug aus seiner Sicht optimieren lässt.

### **3. Monitoring in der Schweiz – rechtliche Grundlagen und Implementierung**

Die EU-Rückführungsrichtlinie verpflichtet die Schweiz als assoziiertes Schengen-Mitglied, ein „wirksames System für die Überwachung von Rückführungen“ zu schaffen; die „Twenty Guide-

lines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Forced Return“ sind eine weitere Grundlage hierfür. Zur Umsetzung hat die Schweiz im Ausländergesetz (AuG) eine Delegationsnorm für die Überwachung von Ausschaffungen geschaffen (Art. 71a). Die Präzisierung findet sich in der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA; SR 142.281). Diese Verordnung definiert die Überwachungsphasen: Der Zugriff in der Zelle oder am Wohnort, der Transport zum Flughafen, die Flugvorbereitungsphase, der Flug sowie die Übergabe an die Behörden im Zielland werden vom Monitoring erfasst. Kommt es zu keiner Übergabe der Auszuschaffenden an die Behörden des Zielstaats, wird auch die Rückkehr in die Schweiz beobachtet.

Das für das Monitoring zuständige Bundesamt für Migration (BFM) hatte Schwierigkeiten beim Aufbau eines Monitoringsystems. Es war nicht einfach, einen unabhängigen Mandatsträger zu finden (siehe dazu auch Götschmann et al. 2011, 122ff.). Den im Asylbereich aktiven zivilgesellschaftlichen AkteurInnen wurde von Befürwortern von Ausschaffungen mit dem Vorbehalt begegnet, sie möchten mit dem Monitoring Ausschaffungen verhindern; von den Gegnern wurde hingegen befürchtet, zivilgesellschaftliche Akteure würden zu „Komplizen der Polizeiergane“ (ebd. 123).

So lehnte das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) das Mandat ab; es folgte eine öffentliche Ausschreibung. Zwischenzeitlich hatte sich die Anfang 2010 neu geschaffene Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) dem Thema angenommen und einzelne Flüge begleitet. Schließlich übernahm der Schweizerische Evangelische Kirchenbund (SEK) – auf Anfrage des Bundesamtes für Migration – in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) das Mandat für ein Pilotprojekt von Mitte bis Ende 2011.

Ziel des Pilotprojekts war es, das Monitoringsystem zu testen, das Vertrauen der verschiedenen staatlichen und nicht-staatlichen AkteurInnen in das Monitoring zu stärken und damit die Voraussetzungen für ein dauerhaftes Monitoring zu schaffen. Grundlage war ein Konzept der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH), das sich am Monitoring an verschiedenen Deutschen Flughäfen orientiert, bei denen die Phasen unmittelbar vor Ausschaffungsflügen beobachtet werden (vgl. Allenberg/Küblbeck 2011; Forum Abschiebungsbeobachtung 2012). In sogenannten Gesprächsforen findet dort dann anschließend eine Diskussion über die Beobachtungsberichte statt. In diesen Gesprächsforen sind sowohl Behörden als auch zivilgesellschaftliche AkteurInnen vertreten.

Ähnliches setzten der SEK und die SFH in der Schweiz um. In einem Fachgremium waren neben dem SEK und der SFH die Beobachtenden, das Bundesamt für Migration, die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten sowie die Vereinigung der Migrationsämter vertreten. Das Fachgremium diskutierte die Beobachtungsberichte und leitete daraus Empfehlungen ab. Die Empfehlungen wurden im Konsens zuhanden des bereits bestehenden Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug verabschiedet. In diesem Fachausschuss sind die relevanten staatlichen AkteurInnen zusammengeschlossen. Der Dialog im Fachgremium war vertraulich; veröffentlicht wurden jedoch der Schlussbericht des Pilotprojekts<sup>5</sup> und die vom Fachgremium verabschiedeten Empfehlungen<sup>6</sup> (vgl. SEK 2012).

Nach Ablauf des Pilotprojekts etablierte das Bundesamt für Migration von Anfang bis Mitte 2012 eine Übergangslösung, bei dem die Funktionsweise des Pilotprojekts weitergeführt wurde: Es arbeiteten die gleichen Beobachtenden und es existierte ein in der Zusammensetzung reduziertes Fachgremium.

Ab Mitte 2012 übernahm auf Anfrage des Bundesamtes für Migration die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter die Verantwortung für das Monitoring vom Zugriff der Betrof-

fenen bis zur Übergabe im Zielland (vgl. Tätigkeitsbericht NKVF 2012). Dies tat sie nicht auf der eigens für das Monitoring geschaffenen Rechtsgrundlage der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen, sondern aufgrund ihres Auftrags, die Situation von Personen im Freiheitsentzug zu untersuchen<sup>7</sup>. Es handelt sich somit nicht mehr um ein Mandat, das vom Bundesamt für Migration BFM an einen oder eine AuftragsnehmerIn vergeben wird, sondern um eine grundsätzlich unabhängige Kommission, die für das Monitoring verantwortlich ist und nicht in einem Abhängigkeitsverhältnis mit dem BFM steht.

Obwohl die NKVF ebenso wie das BFM dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement zugeordnet ist, ist die rechtliche Grundlage solider und umfassender als ein Mandatsvertrag mit dem BFM. Beispielsweise hat die NKVF die Möglichkeit, Zugang zu den ihr für die Aufgabenerfüllung wichtig erscheinenden Dokumenten zu verlangen – u.a. medizinische Informationen über die Betroffenen zu erhalten (Tätigkeitsbericht NKVF 2012, 24). Die Idee des in der Pilotphase erprobten Fachgremiums nahm die NKVF auf und führt seither ein sogenanntes Forum. Darin sind wie während der Pilotphase die relevanten staatlichen Institutionen und verschiedene zivilgesellschaftliche AkteurInnen vertreten. Anders als in der Pilotphase verabschiedet das Forum keine Empfehlungen, hat aber die Funktion eines „sounding-boards“, in dem einerseits die Monitoringergebnisse und Empfehlungen der NKVF zur Diskussion gestellt werden, andererseits die Möglichkeit zur vertieften Beschäftigung mit ausgewählten Schwerpunktthemen besteht (ebd. 25). Wie in der Pilotphase und der Übergangslösung werden Erkenntnisse aus den Beobachtungen veröffentlicht.<sup>8</sup>

#### 4. Verschiedene Rollen zivilgesellschaftlicher AkteurInnen

Im Pilotprojekt 2011, das vom SEK in Zusammenarbeit mit der SFH geführt wurde, hatten zivilgesellschaftliche AkteurInnen als MandatsnehmerInnen mit entsprechenden Rechten und Pflichten eine zentrale und tragende Rolle. Jedoch waren lediglich zwei zivilgesellschaftliche AkteurInnen in einem Auftragsverhältnis involviert, was auch zu Kritik und dem Vorwurf führte, der SEK und die SFH würden sich zum „Teil der blackbox Ausschaffungen“<sup>9</sup> machen.

In der dauerhaften Folgelösung ist die Beteiligung der Zivilgesellschaft hingegen anders gelagert. Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) hat die Verantwortung für das Monitoring und stellt mit dem Forum einen Ort für den konstruktiven Dialog zwischen VertreterInnen staatlicher und zivilgesellschaftlicher Institutionen zur Verfügung. Für diese Rolle als Organisator und Moderator des Dialogs ist die NKVF prädestiniert. Sie ist mit einem professionellen Sekretariat und den außerhalb der Bundesverwaltung tätigen ExpertInnen weder eine typisch staatliche Institution noch eine zivilgesellschaftliche. Weiter verfügt sie aufgrund des Bundesgesetzes über eine solide rechtliche Basis, die ihr Wirkungsfeld definiert und damit ihre Stellung gegenüber den im Ausschaffungsvollzug tätigen Behörden sichert.

Zivilgesellschaftliche AkteurInnen sind bei Monitoringtätigkeiten von Ausschaffungen Kritik ausgesetzt. Um diese Kritik zu verstehen, scheint es sinnvoll, sich über die Ebenen zu vergewissern, auf welchen ein Monitoring überhaupt Wirkung entfalten kann: Bei einem Monitoring geht es grundsätzlich nicht mehr darum, ob ausgeschafft wird, sondern wie der Vollzug der Ausschaffung geschieht<sup>10</sup>. Es drängt sich deshalb die (diskursive) Trennung zwischen diesen zwei Ebenen auf.

*Erstens:* Auf der Wie-Ebene kann festgestellt werden, dass Ausschaffungen auf Sonderflügen oft unter starkem Einsatz von Zwangsmaßnahmen stattfinden. Dies sind insbesondere heikle

Momente für die betroffenen MigrantInnen, die sich aus ihrer Perspektive zweifelsohne in ausweglosen Situationen befinden. Aber heikel ist auch die Situation der Vollzugsbehörden, die verpflichtet sind, die Rechte der Betroffenen zu achten, gleichzeitig auch Zwang anwenden dürfen und die Auszuschaffenden vor Selbstverletzungen schützen sollen. Allenfalls sehen sie sich mit dem Vorwurf vonseiten der Ausgeschafften konfrontiert, menschenunwürdig gehandelt zu haben.<sup>11</sup> Auf dieser Wie-Ebene geht es also um die konkrete Wahrung der Würde und der (Menschen-)Rechte aller Betroffenen.

*Zweitens:* Die Frage, ob Ausschaffungen stattfinden, ist – abgesehen von den Handlungsspielräumen der über die Ausreise entscheidenden Behörden – eine migrationspolitische Frage, deren Antwort deutlich ausfällt: Die Schweizer Stimmberechtigten haben sich wiederholt für eine restriktive Ausschaffungspolitik ausgesprochen (u.a. Zustimmung zu den Zwangsmaßnahmen im Ausländergesetz und im Asylgesetz<sup>12</sup> oder die Volksinitiative zur Ausschaffung krimineller Ausländer<sup>13</sup>). Ebenso sind Ausschaffungen eine rechtsstaatlich legale Handlung, die jedoch durch die menschenrechtliche Schranken und internationale Verpflichtungen wie das „Non-refoulement-Prinzip“ eingeschränkt sind<sup>14</sup>. Dies bedeutet, Ausschaffungen sind verboten, wenn das Leben und die Freiheit der Betroffenen im Zielstaat gefährdet sind.

Die Kritik am Engagement des Kirchenbundes fokussierte insbesondere auf diese Ob-Ebene (u.a. Bühler 2011). Die KritikerInnen sehen einen Widerspruch zwischen dem klassischen Engagement der Kirchen für Asylsuchende oder irreguläre MigrantInnen und der Einbindung in das Ausschaffungssystem durch das Monitoring. Es wurde befürchtet, durch die Beobachtung der Sonderflüge Teil des Ausschaffungssystems zu werden und damit die Seite gewechselt zu haben – von der Advocacy für die Schwachen hin zum Staat.

Es gab jedoch auch befürwortende Reaktionen zum Engagement der Kirchen, sich auf ein unpopuläres Thema wie Ausschaffungen einzulassen und einen aktiven Beitrag für ein dauerhaftes Monitoringsystem zu leisten (u.a. Schmid 2011). In dieser Sichtweise wird anerkannt: Ausschaffungen finden statt. Deshalb gelte es hinzuschauen, wie diese vollzogen und ob dabei die (Menschen-)Rechte sowie die Würde der Betroffenen geachtet werden. Diese Stimmen betonen die dabei wahrgenommene Verantwortung – ähnlich wie die Hilfswerkvertretenden, die im Auftrag der Hilfswerke bei Asylanhörungen in der Schweiz dabei sind und zu einem adäquaten Befragungsklima und der Abklärung der Asylgründe beitragen können (ebd.).

Das unabhängige Monitoring ist eine neue Aufgabe in einem gesellschaftspolitisch umstrittenen Feld. In diesem Kontext und aufgrund unübersehbarer Widerstände beteiligter AkteurInnen war die Implementierung des aktuellen Systems langwierig. Die Rollen zivilgesellschaftlicher AkteurInnen sind deshalb interessant, da Ausschaffungen genuin staatliche Aufgaben sind. Zivilgesellschaftliche AkteurInnen bewegen sich in einer ihnen „fremden“ Sphäre, in welcher der Staat von seinem exklusiven Recht, Zwang anzuwenden, Gebrauch macht, um das Migrationsrecht zu vollziehen. Anstatt von aussen Kritik zu üben, sind sie bei Ausschaffungen im engsten Kreis unmittelbar mit dabei, beobachten und leiten Empfehlungen für die Vollzugspraxis ab. Das entspricht nicht den gängigen (Rollen-)Erwartungen an zivilgesellschaftliche AkteurInnen. Als Träger gesellschaftlicher Positionen sind sie mit den Ansprüchen ihrer Bezugsgruppen – einzelner Mitglieder, Mitglied- und Partnerinstitutionen, Medien und einer interessierten Öffentlichkeit – konfrontiert. Hier liegt dann potenziell ein Rollenkonflikt vor (Dahrendorf 1973).



## 5. Diskussion – unabhängig oder mit dabei?

Der Einbezug der Zivilgesellschaft führt zweifelsohne zu mehr Transparenz in einem bisher nur schwer zugänglichen Bereich staatlichen Handelns. Durch ihr Engagement nehmen zivilgesellschaftliche AkteurInnen eine Kontrollfunktion wahr. Dies zeigen die aus den verschiedenen Monitoringphasen veröffentlichten Berichte und Empfehlungen<sup>15</sup>. Ob das Monitoring und insbesondere das Mit-Dabei-Sein zivilgesellschaftlicher AkteurInnen bei Ausschaffungen – obwohl ein Monitoringsystem ausschließlich nur beobachtet und nicht selbst vollzieht – zu mehr Legitimation und Funktionsfähigkeit des Vollzugs führt, oder ob dadurch die Rechte der Betroffenen besser geschützt und eingefordert werden können, bleibt empirisch offen.

Die Frage, inwiefern der Einsatz für die Rechte von Auszuschaffenden dazu beiträgt, Teil des Ausschaffungssystems zu werden, betrifft nicht nur das Monitoring. So zeigt Fischer (2013) anhand der Rechtsberatung in der Ausschaffungshaft in Frankreich, dass durch das Einfordern der Rechte einer Gruppe von MigrantInnen, eine andere – nämlich die, die ihre Rechte bereits ausgeschöpft hat – umso „solider“ ausgeschafft werden kann. Wie das Monitoring hat demnach auch die Rechtsberatung einen qualitätssichernden Aspekt für das Ausschaffungssystem.

Das Mit-Dabei-Sein führt auch zur Frage der Unabhängigkeit zivilgesellschaftlicher AkteurInnen. Abgesehen von der politischen Brisanz von Ausschaffungen stellen sich Fragen zur Abhängigkeit zivilgesellschaftlicher AkteurInnen vom Staat nicht anders dar als bei anderen Aufgaben. Bei der Betreuung von Asylsuchenden werden beispielsweise nur bestimmte Dienstleistungen und Standards finanziert. Die eingangs besprochene Überlegung, dass der Staat Aufgaben an zivilgesellschaftliche AkteurInnen überträgt und sie ergänzend zum Staat aktiv sind, verdeutlicht, dass sich auch der Staat in einem Abhängigkeitsverhältnis befindet. Der Staat ist angewiesen auf geeignete Partner, die Aufgaben zu übernehmen, welche er nicht übernehmen will oder nicht glaubwürdig ausführen kann (wie sich selbst unabhängig zu überwachen bei Ausschaffungen).

Die Verantwortung zivilgesellschaftlicher AkteurInnen ist im Pilotprojekt des Monitorings, in der Übergangslösung und im dauerhaften Monitoringsystem mit der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter NKVF unterschiedlich gewesen. Rollenkonflikte zeigten sich bisher ausschließlich während des Pilotprojekts, bei dem einzelne zivilgesellschaftliche AkteurInnen gegenüber dem Staat alleine in der Verantwortung standen. Beim dauerhaften Folgesystem hingegen verantwortet die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter NKVF die Monitoring-tätigkeit. Ausgewählte zivilgesellschaftliche AkteurInnen haben lediglich die Möglichkeit, in einem (Gesprächs-)Forum die Ausschaffungspraxis aufgrund der Berichte der NKVF zusammen mit den zuständigen Behörden kritisch zu diskutieren. Daraus ergibt sich eine andere Konstellation: Zivilgesellschaftliche AkteurInnen sind nicht direkt bei Ausschaffungen dabei und kommen deshalb nicht in die gleichen Rollenkonflikte wie in der Pilotphase; folglich haben sie aber auch keine Möglichkeit, sich selbst ein Bild vom Vollzug der Ausschaffungen durch direkte Beobachtungen zu machen. Sie können sich aber an Veränderungsprozessen des Vollzugs konstruktiv beteiligen und damit die Einhaltung der Rechte der Betroffenen nicht nur auf politischer Ebene einfordern. Sowohl in der Öffentlichkeit als auch gegenüber ihren Bezugsgruppen können sie aufgrund dieser Mitarbeit beim Thema Ausschaffungen kompetent auftreten. Dies alles stärkt die Glaubwürdigkeit zivilgesellschaftlicher AkteurInnen.

## ANMERKUNGEN

- 1 Beispielsweise hat der Dokumentarfilm *Vol spécial* von Fernand Mélgard (2011) über das Leben in der ausländerrechtlichen Administrativhaft die öffentliche Diskussion über Ausschaffungen aus der Schweiz angeregt.
- 2 Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12. 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger.
- 3 Projekt von ICMPD „Forced Return Monitoring“ (FreM), Internet: [http://www.icmpd.org/News-Detail.1668.0.htm?&cHash=6fbc3f45f1&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=189](http://www.icmpd.org/News-Detail.1668.0.htm?&cHash=6fbc3f45f1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=189) (Zugriff: 6.5. 2014).
- 4 Gremmelspacher (2006) bezeichnet Kirchen auch als NGOs.
- 5 Der SEK legt in seinen Überlegungen für ein zukünftiges Monitoringsystem u.a. auch dar, dass ein Pilotprojekt für ein punktuelles Monitoring der ausgeschafften Migranten im Zielland durchgeführt werden soll. Festgestellt wurde im Tätigkeitsbericht auch der Einsatz von Beruhigungsmitteln.
- 6 Die zentralsten Empfehlungen aus dem Pilotprojekt umfassen die *Information* der betroffenen Migranten im Vorfeld der Sonderflüge; die *medizinische Betreuung während der Ausschaffung* und die Weitergabe relevanter medizinischer Informationen an die begleitenden Ärzte unter Berücksichtigung des Datenschutzes; die *medizinische Betreuung im Zielstaat* in der ersten Zeit nach Ankunft; die verhältnismässige Anwendung von Zwangsmaßnahmen beim Zugriff in der Zelle und bei der Ausschaffung selbst (SEK 2012; Röthlisberger 2012).
- 7 Bundesgesetz über die Kommission zur Verhütung von Folter Art. 2 lit. a.
- 8 Siehe u.a. Tätigkeitsbericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter NKVF, Internet: [http://www.nkvf.admin.ch/content/dam/data/nkvf/berichte\\_2013/ber\\_rueckfuehr\\_2013-07-08-d.pdf](http://www.nkvf.admin.ch/content/dam/data/nkvf/berichte_2013/ber_rueckfuehr_2013-07-08-d.pdf) (Zugriff: 7.9. 2013).
- 9 Zitat einer Mitarbeitenden von Amnesty International Schweiz in der Zeitung *reformiert*, 29.7. 2011.
- 10 Die Trennung der beiden Bereiche *wie* oder *ob* ausgeschafft wird, findet sich auch im Positionspapier der Bevollmächtigten des Rates der Evangelischen Kirchen Deutschlands und des Kommissariats der Deutschen Bischöfe zur Abschiebebeobachtung vom April 2010.
- 11 Allenberg (2012, 15) erläutert ein Beispiel, wo sich eine Anschuldigung eines Auszuschaffenden an den Deutschen Bundesgrenzschutz nach langwierigen Untersuchungen als haltlos erwies.
- 12 In der Volksabstimmung vom 4.12. 1994 ist das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) angenommen worden. Ebenso stimmte das Volk den Änderungen des Asyl- und Ausländergesetzes in der Referendumsabstimmung am 2006 zu.
- 13 Die Volksinitiative „für die Ausschaffung krimineller Ausländer“ wurde am 28.11. 2010 angenommen.
- 14 Vgl. Genfer Flüchtlingskonvention, Europäische Menschenrechtskonvention, Konvention gegen Folter.
- 15 Vgl. Tätigkeitsbericht SEK 2012, Bericht Übergangsphase 20.11. 2012, Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter 2013.

## LITERATURVERZEICHNIS

- Agamben*, Giorgio (2002) [1995]. *Homo Sacer. Die souveräne Macht und das nackte Leben*, Frankfurt am Main.
- Altenberg*, Nele (2012). Abschiebebeobachtung in Deutschland – eine Zwischenbilanz, in: *Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und -Praxis*, *Revue Suisse pour la Pratique et le Droit d'Asile*, 27(3), 14–17.
- Altenberg*, Nele/Eva *Küblbeck* (2011). Rückführungsmonitoring, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik ZAR*, 9, 304–310.
- Bloch*, Alice/Liza *Schuster* (2005). At the extremes of exclusion: Deportation, detention and dispersal, in: *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 28(3), 491–512.
- Broeders*, Dennis (2010). Return to sender? Administrative detention of irregular migrants in Germany and the Netherlands, in: *Punishment and Society*, Vol. 12(2), 169–186.
- Bühler*, Pierre (2011). Monitoring von Ausschaffungen: eine heikle Entscheidung des SEK, in: *reformierte presse* 8.7. 2011.
- Council of Europe* (2005). Twenty Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Forced Return.
- Castles*, Stephen (2004). The Factors that Make and Unmake Migration Policies, in: *International Migration Review*, Vol. 38(3), 852–884.
- Dahrendorf*, Ralf (1973) [1958]. *Homo Sociologicus*, Opladen.
- De Genova*, Nicholas/Nathalie *Peutz* (Hg.) (2010). *The Deportation Regime: Sovereignty, Space and the Freedom of Movement*, Durham.
- Ellermann*, Antje (2010). Undocumented Migrants and Resistance in the Liberal State, in: *Politics and Society*, Vol. 38(3), 408–429.

- European Commission*, Directorate-General Justice, Freedom and Security (10.11. 2011), Comparative Study on Best Practices in the Field of Forced Return Monitoring; JLS/2009/RFX/CA/1001Final Report, Matrix Insight Ltd. International Centre for Migration Policy Development (ICMPD).
- Fischer*, Nicolas (2013). Negotiating deportations: an ethnography of the legal challenge of deportation orders in a French immigration detention center, in: Bridget *Anderson*/Matthew J. *Gibney*/Emanuela *Paoletti* (Hg.): The social, political and historical contours of deportation, New York, 123–141.
- Forum Abschiebungsbeobachtung* am Flughafen Frankfurt a.M. FAFF (2012). Jahresbericht 1.7. 2010–31.12. 2011. Internet: [http://www.diakonie-hessen.de/fileadmin/Dateien/Presse/Publikationen/FAFF\\_5\\_Jahresbericht\\_2010-2011.pdf](http://www.diakonie-hessen.de/fileadmin/Dateien/Presse/Publikationen/FAFF_5_Jahresbericht_2010-2011.pdf) (Zugriff: 7.9. 2013).
- Götschmann*, Rolf/Beat *Perler*/Eveline *Gugger Bruckdorfer* (2011). Umsetzung der Rückführungsrichtlinie in der Schweiz – Aufbau eines Monitoring der zwangsweisen Rückführungen, in: Alberto *Achermann* et al. (Hg.): Jahrbuch für Migrationsrecht, Bern, 177–127.
- Gremmlenspacher*, Georg (2006). Kirchen als Nicht-Regierungsorganisationen und ihr Einsatz für den Menschenrechtsschutz in Transformationsgesellschaften – juristische Aspekte, in: Christine *Lienemann-Perrin*/Wolfgang *Lienemann* (Hg.): Kirche und Öffentlichkeit in Transformationsgesellschaften, Stuttgart, 177–194.
- Nationale Kommission zur Verhütung von Folter* NKVF (2013). Tätigkeitsbericht 2012, Bern.
- Künzli*, Jörg/Andrea *Kind* (2011). Menschenrechtliche Vorgaben bei der Zwangsausschaffung ausländischer Staatsangehöriger, in: Alberto *Achermann* et al. (Hg.): Jahrbuch für Migrationsrecht, Bern, 25–72.
- Oulios*, Militadis (2013). Blackbox Abschiebung. Geschichten und Bilder von Leuten, die gerne geblieben wären, Berlin.
- Röthlisberger*, Simon (2012). Monitoring von Sonderflügen: Pilotprojekt 2011, in: Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und -Praxis, *Revue Suisse pour la Pratique et le Droit d’Asile*, Vol. 27(3), 30–31.
- Röthlisberger*, Simon (2006). Sans-Papiers in der Schweiz: Begriffe, Prozesse und Akteure, in: Departement Migration, Schweizerisches Rotes Kreuz SRK (Hg.): Sans-Papiers in der Schweiz. Unsichtbar – unverzichtbar, Zürich, 20–51.
- Schmid*, Walter (2011). SEK: Gewinn an Glaubwürdigkeit, in: reformierte presse 5.8. 2011.
- Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK* (22.3. 2012). Pilotprojekt Rückführungsmonitoring. Unabhängige Beobachtung von Sonderflügen. Tätigkeitsbericht, Bern. Internet: [http://www.kirchenbund.ch/sites/default/files/media/pdf/themen/migration/120320\\_T-tigkeitsbericht\\_final\\_de.pdf](http://www.kirchenbund.ch/sites/default/files/media/pdf/themen/migration/120320_T-tigkeitsbericht_final_de.pdf) (Zugriff: 7.9. 2013).
- Sutton*, Rebecca/*Vigneswaran*, Darshan (2011). A Kafkaesque state: deportation and detention in South Africa, in: *Citizenship Studies*, Vol. 15(5), 627–642.
- Tazreiter*, Claudia (2006). Between state sovereignty and invisibility: monitoring the human rights of returned asylum seekers, in: *Australian Journal of Human Rights*, Vol. 12(1), 7–25.
- Thiery*, Peter (2002). Zivilgesellschaft, in: Dieter *Nohlen*/Rainer-Olaf *Schultze* (2002): *Lexikon der Politikwissenschaft*. Band 2. Becksche Reihe, München, 1110–1112.
- Walters*, William (2002). Deportation, Expulsion, and the International Police of Aliens, in: *Citizenship Studies*, Vol. 6(3), 265–292.

#### AUTOR

Simon RÖTHLISBERGER ist Ethnologe. Als Migrationsexperte arbeitet er beim Schweizerischen Evangelischen Kirchenbund. Beim Pilotprojekt „Rückführungsmonitoring – unabhängige Beobachtung von Sonderflügen“ war er federführend. Er ist Mitglied verschiedener migrationspolitischer Gremien und forschte über irreguläre MigrantInnen in der Schweiz.