

Discussion paper
12/2002

Denise Efionayi-Mäder, Sandro Cattacin

Illegal in der Schweiz

Eine Übersicht zum Wissensstand

Arbeitspapier

Neuchâtel, Januar 2002

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	3
1 Einleitung	4
2 Begrifflichkeiten und Forschungsstand	5
3 Situationsanalyse: soziale und wirtschaftliche Integration der Ausländerinnen und Ausländer ohne Aufenthaltsstatus.....	10
3.1 <i>Rückblick</i>	10
3.2 <i>Keine zuverlässigen Angaben über die Zahl der Papierlosen in der Schweiz ...</i>	12
3.2.1 <i>Vermuteter Trend.....</i>	13
3.3 <i>Merkmale der Papierlosen in der Schweiz.....</i>	14
3.4 <i>Erwerbszweige von Papierlosen.....</i>	16
3.5 <i>Hinweise zur Lebenssituation von Papierlosen in der Schweiz</i>	17
4 Möglichkeiten der Politikgestaltung.....	19
5 Fazit	24
Literaturhinweise	26

1 Einleitung

Ein illegaler Aufenthalt in der Schweiz kann aus verschiedenen Gründen erfolgen: nicht befolgte Ausweisungsfrist nach legalem Aufenthalt oder seit der Einreise immer schon fehlende Aufenthaltsbewilligung. Problematisch wird die Situation insbesondere dann, wenn die illegal in der Schweiz weilende Person mit Teilsystemen der Gesellschaft in Kontakt tritt, sei es mit der Wirtschaft, dem Sozialsystem, dem Bildungs- oder dem Gesundheitswesen.

Die Integration von irregulär anwesenden MigrantInnen in den Wirtschaftskreislauf ist auf den ersten Blick nicht problematisch. Mehrwert wird durch den Einsatz einer Arbeitskraft geschöpft und die Ökonomie erhält jenes flexibilisierende Element, das rasche Anpassungen erlaubt. Es erstaunt deshalb nicht, dass die von illegal in der Schweiz anwesenden AusländerInnen getätigten Arbeiten in mehr oder weniger allen Branchen zu finden ist (Rohner 2000: 180). Fraglich wird das Wirtschaften mit illegal in der Schweiz lebenden Personen – und Schwarzarbeit¹ insgesamt –, wenn damit Lohndumping betrieben wird, wenn notwendige strukturelle Anpassungen verzögert und deloyale Konkurrenz gefördert werden oder wenn Unfälle nicht versichert sind: mit anderen Worten, wenn die Regeln der freien Marktwirtschaft, die demokratisch festgelegt wurden, missachtet werden, und dies zu Schäden für jenen Teil der Wirtschaft führt, der sich an die Regeln hält. Damit ist die Situation der illegal arbeitenden Personen, die keinen Schutz besitzen und willkürlicher Diskriminierung ausgesetzt sind, noch gar nicht angesprochen.

Ein ähnlich kritisches Argument kann gegen den nicht genehmigten Aufenthalt von AusländerInnen vorgebracht werden, wenn diese Dienstleistungen des Sozialstaates beanspruchen, für die sie nicht – oder nur teilweise – aufgekommen sind. Hier ergibt sich in einer nationalstaatlich organisierten Welt das Problem der Eintrittskarte, die nicht bezahlt wurde. Aus internationalen Studien ist allerdings auch bekannt, dass der „Sozialstaat-Magnet“ vor allem auf die Arbeitgeber Anziehung ausübt, deren Aushandlungsmacht weit grösser ist als die der papierlosen ArbeitnehmerInnen, die zahlreiche mit der Illegalität verbundene Nachteile hinnehmen müssen (Tapinos 2000).²

Werden also die Wirtschaft und der Sozialstaat in ihrer Interdependenz betrachtet, kann undeklarierte Arbeit als Gefahr für das Sozialstaatsmodell insgesamt und für den

¹ Bei diesem Vergleich von Schwarzarbeit und irregulärer Situation von MigrantInnen soll nicht vergessen werden, dass letztere nur eine verschwindend kleine Minderheit innerhalb der ganzen Schattenwirtschaft ausmachen (siehe unten).

² Allerdings werden die Argumente gegen illegal anwesende Personen in der Regel nicht derart logisch hergeleitet; es handelt sich nämlich oft um emotionale Diskussionen, die sich in der Nähe von ideologischen Debatten abspielen, die keine Integration in die Wirtschaft oder den Sozialstaat zum Gegenstand haben. Vielmehr kommt dem Nationalstaat mit seinen Grenzen eine umstrittene Rolle zu, indem den illegal Anwesenden anhand eines Exklusionsmechanismus das Recht auf die Anwesenheit abgesprochen wird.

sozialen Frieden im Speziellen erachtet werden. Doch zwischen Schwarzarbeit, die von der registrierten ansässigen Bevölkerung durchgeführt wird, und der Arbeit von AusländerInnen ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz besteht noch ein wichtiger Unterschied, der die Lebenssituation der ArbeiterInnen betrifft. Illegal in der Schweiz lebende MigrantInnen haben keine alternativen Erwerbsmöglichkeiten (vor Ort) und sind einem enormen Überlebensstress, zahlreichen Risiken und Diskriminierungen ausgesetzt, die mit gesamtgesellschaftlichen Kosten verbunden sind.

Im Folgenden möchten wir auf der Basis der – spärlichen – Forschung zum Thema dieser Lebenssituation (in der Schweiz) und dem gesellschaftlichen Umgang damit nachgehen. Vorab sollen einige begriffliche Klärungen das Verständnis der Analyse erleichtern. Danach werden generelle Angaben zur zahlenmässigen Bedeutung, zur Lebenssituation und zur sozialen Integration der illegal in der Schweiz (und in Deutschland) lebenden Personen vorgestellt. Ein besonderes Augenmerk gilt deren Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Schliesslich möchten wir, neben einem kurzen Überblick über die Regularisierungen³ in anderen Staaten, einige Vorschläge zur Politikgestaltung einbringen und kurz kommentieren.

Mit dem vorliegenden Text beabsichtigen wir, kurzfristig eine Diskussionsgrundlage zu einem kontrovers diskutierten Politikfeld zu liefern. Da es sich um ein (in der Schweiz) wenig erforschtes Thema handelt, bleibt die vorliegende Übersicht notwendigerweise bruchstückhaft und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

2 Begrifflichkeiten und Forschungsstand

Der Begriff „*Sans-papiers*“ wurde Anfang der 70er Jahre in Frankreich geprägt, um die Stigmatisierung von Personen ohne gültige Aufenthaltspapiere zu vermeiden (Siméant 1998). Zusammen mit anderen Bezeichnungen wie „Illegalisierte“, „*Clandestins*“ und „Illegale (AufenthalterInnen)“ wird er oftmals mit „SchwarzarbeiterInnen“ verwechselt (siehe auch Hungerbühler 1997). Es ist daher wichtig festzuhalten, dass die Situation von Papierlosen primär das *Fehlen einer Aufenthaltsbewilligung* bezeichnet, aber mit anderen Begleitumständen verbunden sein kann, wie insbesondere:

- Das Fehlen einer Aufenthalts- und somit einer Arbeitsbewilligung nach legalem Grenzübertritt;
- Die Einreise ohne gültige Reisedokumente oder mit gefälschten Papieren;
- Die Situation von MigrantInnen nach Verlust oder Nicht-Erneuerung einer Bewilligung;
- Das Fehlen von Identitätspapieren.

³ Unter dem Begriff „Regularisierung“ verstehen wir eine Legalisierung des Aufenthaltsstatus von Personen ohne Bewilligung, d.h. die Erteilung von Aufenthaltsrechten, in grösserem Rahmen (siehe Kapitel 4, S.22)..

In der öffentlichen Debatte stiftet der Begriff der „Papierlosigkeit“ gelegentlich Verwirrung. Einerseits wurde er in der Vergangenheit oftmals im Asylbereich verwendet und zwar für Personen, die keine Ausweispapiere aus ihrem Herkunftsstaat vorlegen konnten, selbst wenn sie in der Schweiz einen temporären Aufenthaltsstatus – als AsylbewerberInnen oder vorläufig Aufgenommene – besaßen. Hingegen können *Sans-papiers* sich zwar auch in dieser Lage befinden, die Mehrheit unter Ihnen besitzt aber einen Pass. Andererseits wird das Fehlen von Aufenthaltspapieren vielfach mit (steuer- und sozialrechtlich) undeklariertes Erwerbstätigkeit – sogenannter Schwarzarbeit – von ausländischen Erwerbstätigen mit Aufenthaltsstatus (und zwar mit oder ohne Arbeitsbewilligung) gleichgesetzt.

Es gilt deshalb vielfach verwechselte Aspekte der Rechtsverletzung auseinander zu halten wie die Verstösse a) gegen das Aufenthaltsrecht, b) gegen die fremdenpolizeiliche Bewilligungspflicht für die Erwerbstätigkeit von AusländerInnen und c) gegen steuer-, arbeits- und sozialrechtliche Vorkehrungen (AHV, Unfallversicherung, Steuerpflicht usw.)

Sans-papiers verstossen sozusagen *per definitionem* gegen die beiden erstgenannten Dispositionen, nicht aber notwendigerweise auch gegen die letzte. Die Bewilligungspflicht nicht aber das Aufenthaltsrecht verletzen hingegen gewisse Kategorien von aufenthaltsberechtigten AusländerInnen (JahresaufenthalterInnen, AsylbewerberInnen), wenn ihre Tätigkeit bei den kantonalen Arbeitsbehörden nicht gemeldet ist. Der Besitz von Aufenthaltspapieren macht insofern einen wesentlichen Unterschied, als SchweizerInnen und niedergelassenen AusländerInnen, deren Erwerbstätigkeit nicht bewilligungspflichtig ist, prinzipiell eine Alternative zur irregulären Beschäftigung offensteht, was bei Personen ohne Aufenthaltsbewilligung nicht der Fall ist, da eine legale Erwerbstätigkeit immer an den Aufenthaltsstatus gekoppelt ist (vgl. Tabelle 1).⁴

Einen Grenzfall von Papierlosen im weiteren Sinne stellen etwa TouristInnen dar, die kein Visum benötigen und bei regelmässiger Ausreise zwar aufenthalts-, nicht aber arbeitsberechtigt sind. Zu beachten ist ferner, dass der unrechtmässige Aufenthalt – selbst ohne Erwerbstätigkeit – wesentlich härter sanktioniert wird als die Erwerbstätigkeit ohne Bewilligung, die allein nicht zu einer Landesverweisung führt.⁵

⁴ Man unterscheidet zudem sogenannte „Grauarbeit“ (in verschiedenen Schattierungen) von der „Schwarzarbeit“ dadurch, dass bei ersterer die Sozialabgaben (AHV/IV, AV) und die Quellsteuern, teilweise auch die Beiträge zur Berufsvorsorge entrichtet werden.

⁵ „Der unrechtmässige Aufenthalt birgt in der Sicht des Strafgesetzgebers qualifiziert mehr Unrecht als die Erwerbstätigkeit ohne Arbeitsbewilligung. Der illegale Schwarzarbeitnehmer macht sich eines Vergehens schuldig, weil er illegal anwesend ist, nicht weil er schwarz arbeitet. Es geht also um zwei verschiedene Rechtsgüter – „Überfremdungsabwehr“ und Schutz des Arbeitsmarktes –, über deren unterschiedliche Schutzwürdigkeit sich der Strafgesetzgeber klar äussert, indem er zwischen beiden die Grenzlinie von Übertretung zu Vergehen zieht.“ (Heller 1999: 30)

Tabelle 1: Verletzung von rechtlichen Dispositionen bei verschiedenen Kategorien von erwerbstätigen Personen

Verletzung von	<i>Sans-papiers</i>	Jahresaufenthalter, AsylbewerberInnen	Niedergelassene, SchweizerInnen
a) aufenthaltsrechtlichen Dispositionen	ja	nein	nein
b) der Bewilligungspflicht für Erwerbstätigkeit	ja	möglich	nein (irrelevant)
c) steuer-, arbeits-, sozialrechtliche Dispositionen	möglich	möglich	möglich

Unter den Personen mit undeckelter Erwerbstätigkeit (im Sinn von c.) machen Papierlose nur eine kleine Minderheit aus: Eine Studie des Nationalfonds aus dem Jahre 1985 zeigt, dass nur rund ein Drittel der undeckelten Erwerbstätigkeit durch AusländerInnen verrichtet wird und zwar unabhängig davon, ob die betreffenden Personen eine Aufenthaltsbewilligung haben oder nicht (Weck-Hannemann 1986; S. 60).⁶ In Frankreich wurde 1997 errechnet, dass die Sanktionen im Fall von undeckelter Erwerbstätigkeit nur zu rund 5% MigrantInnen ohne Aufenthaltsstatus betrafen.⁷ Nicht nur für Frankreich, sondern auch für die Schweiz dürfte gelten, dass der betreffende Anteil von Papierlosen an der undeckelten Arbeit insgesamt zwar relativ schwach ist, dass ihm aber in bestimmten Branchen der Wirtschaft strategische Bedeutung zukommen kann (siehe Kapitel 2.3).

In der Schweiz – und weitgehend auch in Europa – beschränkte sich die wissenschaftliche Literatur in Zusammenhang mit AusländerInnen ohne Aufenthaltsstatus bis vor wenigen Jahren einerseits auf die Erforschung der Schattenwirtschaft beziehungsweise Schwarzarbeit und andererseits auf Methoden zur Erfassung der Zahl der Personen ohne Aufenthaltsstatus.

Für die Schweiz stellten Weck-Hannemann et al. (1986) fest, dass die Schattenwirtschaft (im engeren Sinn), wozu sie die gesamte „nicht deklarierte, aber legale Produktion“ zählten,⁸ zwischen 1970 und 1980 zugenommen hat, aber verglichen mit anderen industrialisierten Ländern relativ gering blieb, nämlich bei 3% bis 6% des offiziellen Bruttosozialproduktes. Die Autorin und Autoren kamen zum Schluss, dass die Schattenwirtschaft sowohl Vorteile als auch Nachteile birgt. „Es ist daher nicht von vornherein sinnvoll, sie hart zu bekämpfen, aber auch nicht, sie ohne weiteres gewähren zu lassen. (...) Für eine Wirtschaft, die infolge allzu weitgehender staatlicher Ein-

⁶ Nach Angaben des Bundesamts für Ausländerfragen gibt es keine Hinweise dafür, dass dieser Anteil massgeblich zugenommen hätte.

⁷ Diese Zahl wird von Terray (1999) zitiert und entstammt einem Bericht der *Délégation interministerielle de lutte contre le travail illégal (DILTI)*. Andere Schätzung liegen höher, aber bei maximal 10%.

⁸ Darunter fallen: Schwarzarbeit in der Freizeit, Arbeit von BezügerInnen von Arbeitslosenentschädigung und die unbewilligte Erwerbstätigkeit von AusländerInnen, nicht aber Herstellung und Vertrieb illegaler Güter (Drogen, Schmuggel, Imitation von Markengütern usw.).

griffe zu verkrusten droht, kann die Schattenwirtschaft eine Möglichkeit zur Belebung bedeuten.“ (S.86) Als wichtigster negativer Effekt wird erwähnt, dass „Bürger, die sich z.B. über Steuergesetze hinwegsetzen, auch eher andere gesetzliche Massnahmen missachten werden, was letztlich bis zur Funktionsunfähigkeit der Demokratie führen kann.“ (S.91).

Schneider (2000) untermauert und ergänzt diese Ergebnisse, indem er aufgrund fiskalischer Modellierungen eine massive Zunahme der Schattenwirtschaft während der neunziger Jahre feststellte. Auch er warnt aber vor einer allzu strikten Bekämpfung dieses dynamisierenden Phänomens.⁹ Er weist nebenbei auf positive Wirkungen für den Einzelnen hin, „da durch die zusätzlichen Freiräume die Leistungsbereitschaft erhöht und auch die individuelle Bedürfnisbefriedigung ermöglicht wird.“ (S. 205)

Die Spezifität der Beschäftigung von illegalen AufenthalterInnen und ihren Auswirkungen wird in diesen Büchern kaum thematisiert, ebenso, wie auf die Lebensbedingungen der SchwarzarbeiterInnen in diesem Zusammenhang kaum eingegangen wird. Heller (1999) ist allerdings der Ansicht, dass die Arbeit von illegal Anwesenden eine „eigene ökonomische Dynamik [entwickelt], die sich von anderen Arten der Schwarzarbeit zum Teil stark unterscheidet“ (S.30). Diese Frage wird im Hinblick auf die Bekämpfung der Schwarzarbeit von einiger Bedeutung sein: Sollen die Behörden primär auf die Kontrolle von illegal anwesenden SchwarzarbeiterInnen setzen – wie dies in der deutschen Praxis beobachtet wird (Jahn 1998) – oder soll die Bekämpfung der Schattenwirtschaft als Wurzel illegaler Immigration (Reyneri 2001, Jahn 1998) im Vordergrund stehen?¹⁰

Die Untersuchungen zur Berechnung der *Zahl von Sans-papiers* wurden meist von behördlicher Seite in Auftrag gegeben und stützen sich auf Studien aus den USA und neuerdings aus Italien. Generell gilt es festzuhalten, dass sich alle Schätzungen auf Hochrechnungen aufgrund bekannter Grössen stützen, was nicht nur ein Grundwissen über die wichtigsten Mechanismen der Illegalisierung, sondern auch eine minutiöse Kenntnis der institutionellen Rahmenbedingungen im jeweiligen Staat voraussetzt (Tapinos 1996, Delaunay & Tapinos 1998; zur Schweiz vgl. weiter unten). In den USA nimmt man an, dass Personen ohne Aufenthaltsstatus durch die Volkszählungen erfasst werden, was beispielsweise für die Schweiz nicht ohne weiteres postuliert werden kann. Über die Merkmale der betreffenden Personen geben diese Studien, wenn überhaupt, nur sehr beschränkt Aufschluss (Tapinos 1996).

In Staaten mit hohen Bevölkerungszahlen können Kalkulationen aufgrund demographischer Indikatoren (Todesfälle und Unfälle, Geburten, Wasserverbrauch usw.)

⁹ „Insofern kann die Schattenwirtschaft auch als Bestandteil eines evolutorischen Prozess gesehen werden, der die wirtschaft- und gesellschaftliche Entwicklung dynamisiert. Zum einen wird der gesellschaftliche Druck zur Deregulierung und Steuersenkung erhöht und zum anderen bilden sich neue, innovative Formen des Zusammenlebens und des Wirtschaftens jenseits von Regulierungen und Beschränkungen, die als Test für die offizielle Wirtschaft fungieren können.“ (Schneider 2000, S. 205)

¹⁰ Man mag sich auch wundern, dass diese wichtige Frage im Bericht der eidgenössischen Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Schwarzarbeit nicht näher erörtert wurde.

vorgenommen werden. Offizielle Angaben stützen sich auf Extrapolationen, die von Kontrollen an der Grenze und Verzeigungen wegen illegalem Aufenthalt oder Grenzübertritt ausgehen,¹¹ wobei die Grundwerte je nach Intensität der polizeilichen oder administrativen Kontrollen stark fluktuieren können.

Die präzisesten Berechnungen erlauben die Auswertungen der Akten von Regularisierungskampagnen, obwohl die Kriterien für die Einreichung zu berücksichtigen sind, ebenso wie die Möglichkeit, dass bestimmte Personenkategorien eine Regularisierung gar nicht in Erwägung ziehen. Generell wurde allerdings festgestellt, dass die überwiegende Mehrheit der Papierlosen eine ausländerrechtliche Regelung wünschen, während dies auf Seite der ArbeitgeberInnen nicht systematisch der Fall ist (Reyneri 2001).

Seit Kurzem liegen auch Untersuchungen über Politikvergleiche im Umgang mit papierlosen MigrantInnen vor, die von zwischenstaatlichen Organisationen (IOM, OECD) initiiert wurden. Ein grosser Teil der Grundlagen dieser Sparte besteht allerdings aus „grauer“ Literatur, die nicht immer leicht zugänglich ist. Immerhin lässt sich aufgrund der entsprechenden Daten eine provisorische Übersicht über die Regularisierungen in mehreren europäischen Ländern erstellen (siehe Tabelle 2, Kapitel 4).

In den vergangenen Jahren haben vermehrt auch Wohlfahrtsverbände und Nüchternungsorganisationen explorative Forschungen über die Lebenssituation und rechtliche Lage von MigrantInnen ohne Aufenthaltsstatus lanciert (Schmid & Le Breton 1998, Bartal & Hafner 2000, FIZ 2001). Sie zeigen Mechanismen auf, die beispielsweise Frauen in die Illealität drängen. Die vermutlich umfangreichste Studie wurde auf Initiative des *Jesuit Refugee Service Europe* hin in Leipzig durchgeführt (Alt 1999). Sie kombiniert interessanterweise die Doppelperspektive von betroffenen MigrantInnen mit derjenigen von BeobachterInnen der Gastgesellschaft.

Inzwischen liegen auch erste Abhandlungen über die rechtliche Situation von Personen ohne Aufenthaltsstatus in der Schweiz vor (Caroni 1996, Wisard 2001); am ausführlichsten ist die Dissertation von Heller (1999), der die Komplexität und Widersprüche der rechtlichen Vorkehrungen aufzeigt.

Generell wurden aber *Sans-papiers*, wie andere Migrantengruppen, selten als handelnde Subjekte erforscht, sondern als Objekte von öffentlichen Politiken oder Massnahmen.¹² Eine Ausnahme von dieser Regel legt Siméant (1998) mit ihrer Soziologie der *Sans-papiers* und deren Mobilisierungsstrategien in Frankreich vor. Ihr ist es zu verdanken, dass die betreffenden MigrantInnen für einmal unter verschiedenen theoretischen Blickwinkeln untersucht wurden. Damit leistet sie einen wichtigen Beitrag zum Verständnis der Mobilisierung von sozialen Konzepten und des historischen Dis-

¹¹ Das Schweizerische Bundesamt für Ausländer publiziert jährlich die Einreisesperren, die beim Aufgreifen von Personen ohne Bewilligung (praktisch systematisch) verhängt werden. Diese Statistik, die selbstverständlich vor dem Hintergrund der Verzeigungspraxis gelesen werden muss, zeigt auf, dass im Jahr 2000 Einreisesperren für illegalen Eintritt und Aufenthalt verhängt wurden; knapp die Hälfte davon (971 von 2162) betrifft den illegalen Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit. Am stärksten betroffen sind grosse Kantone wie Zürich und Waadt und Grenzkantone wie Genf, Basel-Stadt und St Gallen.

¹² Siméant (1998) verweist auf Beispiele wie „Migranten und Arbeitslosigkeit“, „Migranten und Sozialhilfe“, „Gesundheit von älteren Migranten“, usw.

kurses über die *Sans-papiers*.¹³ Indem Siméant auf die Entwicklung der Solidaritätsbewegungen in Frankreich zurückblickt, zeigt sie unter anderem, wie schwer es den AktivistInnen fällt, eine ausgesprochen marginale und heterogene Kategorie von Personen mit beschränkten Ressourcen für gemeinsame Kampagnen und Forderungen zu mobilisieren.

Nachdem zahlreiche Zuwanderer bis in die siebziger Jahre ihren Aufenthalt erst *a posteriori* legalisieren lassen konnten, wurde diese Möglichkeit später unterbunden, worauf es zu den ersten Hilfsaktionen kam, die auf eine breite Solidarität in gewissen Bevölkerungskreisen stiessen. Die Autorin stellt für Frankreich eine seither wachsende Marginalisierung der Papierlosen als ungewünschte Einwanderer gegenüber den „guten“ Migranten in regulärer Situation fest. Während alle grösseren Parteien und Gewerkschaften entweder von einer Unterstützung Abstand nehmen oder die Papierlosen zu politischen Zwecken instrumentalisieren, setzen sich vor allem MigrantInnenorganisationen und kirchliche Institutionen für die Interessen der Papierlosen ein. Interessant ist die Beobachtung, dass sich unter den Papierlosen – etwa bei Hungerstreiks – besonders jene Leute mobilisieren lassen, deren Status sozusagen an der Grenze zwischen legalem und illegalem Aufenthalt liegt, die also „les moins irréguliers parmi les irréguliers“ sind (Siméant 1998). Gerade deren Lage verdeutlicht, dass sich zwischen regulären und papierlosen MigrantInnen keineswegs eine klare Trennlinie ziehen lässt.

Abschliessend sei noch ein Hinweis auf die Falluntersuchungen zur Situation der *Sans-papiers* in der Schweiz gegeben, die kürzlich in der Revue „Tsantsa“ (2001) publiziert wurden. Durch eine differenzierte Darstellung der Handlungsstrategien und partikulären Lebensumstände hinterfragen die AutorInnen die stereotype Dichotomie „Opfer/HeldInnen versus TäterInnen“, welche die öffentliche Debatte prägt (Stienen 2001).

3 Situationsanalyse: soziale und wirtschaftliche Integration der Ausländerinnen und Ausländer ohne Aufenthaltsstatus

3.1 Rückblick

Regionale und interkontinentale Migrationsbewegungen sind wesentlich älter als nationale Immigrationsbeschränkungen, die es in der heutigen Form erst seit der Bildung moderner Sozialstaaten gibt. Noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts war die schweizerische Zulassungspolitik kaum reglementiert. Zuständig waren die Kantone, deren Praxis (auch die der Einbürgerungspolitik) konnte vielfach als liberal bezeichnet

¹³ Und versucht zumindest, die allgemeine Theorielosigkeit, die in diesem Themenbereich vorherrscht, zu überwinden.

werden. Die Bundeskompetenz wurde erst in den 1930er Jahren mit der Schaffung des Gesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, bekannt als ANAG, festgelegt. Niederberger (2001: 20) schreibt dazu:

„In der 1929 erschienenen Botschaft zum Gesetzesentwurf offenbart sich der Charakter dieses Gesetzes: Es ist ein Polizeigesetz, welches die Formalitäten von Einreise und Aufenthalt festlegt. Äusserungen zu einer dahinterliegenden „Philosophie“ vermisst man; ausser dass die Garantierung der Wiederausreise des Aufenthaltlers immer wieder als ein zentrales Anliegen durchscheint.“

Zwischen den Kriegen nahm die Zahl der MigrantInnen in der Schweiz zwar zu; sie blieb aber unter dem vor dem 1. Weltkrieg bestehenden Niveau. Personen, die man heute Papierlose nennen würde, waren deshalb wenig zahlreich.¹⁴ In den 1950er und vor allem 1960er Jahren stieg der Arbeitskräftebedarf, so dass praktisch alle arbeitssuchenden MigrantInnen, die in der Schweiz eintrafen, Bewilligungen erhielten, auch wenn mit dem Saisonierstatut, das den Familiennachzug ausschloss, gelegentlich eine Nachfolge von Kindern und Frauen ohne Aufenthaltspapiere verbunden war.

Gegen Ende der 1960er Jahre wurde schliesslich in Verbindung mit den Überfremdungsinitiativen eine Gesamtkontingentierung der ausländischen Arbeitskräfte eingeführt,¹⁵ das heisst eine jährlich festzulegende Beschränkung bei der Erteilung von Arbeitsbewilligungen. Konnten AusländerInnen bislang ohne allzu grosse Hindernisse nach ihrer Einreise eine Arbeitsbewilligung bekommen, stellte sich die Situation nun grundlegend anders dar. Ähnlich gestaltete sich die Situation auch in Nachbarländern nach dem Anwerbestopp infolge der Erdölkrise (1973/74). In Frankreich löste die Einführung der *circulaires Marcellin et Fontanet*, welche die vorher sehr geläufige Erteilung von Arbeitsbewilligungen an bereits anwesende MigrantInnen unterband, die ersten Streiks von *Sans-papiers* aus (Siméant 1998).

In der Schweiz wurde ab Mitte der siebziger Jahre die irreguläre Beschäftigung von MigrantInnen ohne Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung auch in der Öffentlichkeit thematisiert. Allerdings stellten die papierlosen MigrantInnen bis zu Beginn der 1980er Jahre eine relativ homogene Gruppe von Arbeitern (vor allem Männer) dar, die kaum daran interessiert waren, Aufmerksamkeit zu erregen, da sie oftmals aus Nachbarländern stammten und ihren Aufenthalt in der Regel als provisorisch betrachteten.

Seither haben sich die Hintergründe wie auch die Herkunft und das Geschlecht der betroffenen MigrantInnen wesentlich mannigfaltiger gestaltet. Diese Entwicklung hängt sowohl mit den Anforderungen des globalisierten Arbeitsmarktes sowie dem Anstieg der Zahl von Asylsuchenden als auch mit der Tatsache zusammen, dass reguläre Einwanderungsmöglichkeiten zunehmend eingeschränkt wurden (für Personen aus verschiedenen Arbeitssektoren, aus dem Ausländerbereich, Asylbereich usw.). Da für MigrantInnen aus Staaten und Regionen mit bürgerkriegsähnlichen Zuständen eine (baldige) Rückkehr ins eigene Land immer problematischer erscheint, lassen sich ver-

¹⁴ Interessante Artikel zu den Hintergründen der schweizerischen Immigrationspolitik aus geschichtlicher Perspektive haben Arlettaz & Arlettaz (2000) verfasst.

¹⁵ Kontingentierungen in einzelnen Betrieben waren bereits früher erlassen worden.

mehrt auch ganze Familien auf ein Leben ohne Bewilligung ein. Nicht zu vergessen sind ferner zahlreiche Frauen, die ebenfalls den Strukturen des globalen Arbeitsmarktes folgen, aufgrund von Heiratsversprechen (Tourismus) in die Schweiz ziehen oder gar Opfer von Frauenhandel werden.

3.2 Keine zuverlässigen Angaben über die Zahl der Papierlosen in der Schweiz

Da keine systematischen Daten und Studien über die Situation von Papierlosen in der Schweiz verfügbar und Berechnungen *per definitionem* heikel sind, wird immer wieder eine Zahl zitiert, die auf einer Schätzung der Gewerkschaft Bau und Industrie (GBI früher FOBB) beruht und von 120'000 bis 180'000 erwerbstätigen Papierlosen ausgeht. Diese Schätzung wurde 1990 aufgrund einer Umfrage bei 57 lokalen Sektionen und bei kantonalen Verwaltungen in der Schweiz vorgenommen (FOBB 1990). Dabei ist zu betonen, dass zu diesem Zeitpunkt eine hohe Zahl von portugiesischen und spanischen Angehörigen von Saisoniers ohne Aufenthaltbewilligung in der Schweiz verweilten.

Der Migrationsbericht von Arbenz (1995) nennt eine konservativere Veranschlagung in der Grössenordnung von 50'000 bis 100'000, wobei sich ein Teil der Abweichung gegenüber der GBI-Zahlen durch die konjunkturelle Lage erklären liesse: In der internationalen Fachliteratur wird tendenziell festgestellt, dass die Zahl der papierlosen MigrantInnen während der Hochkonjunktur zunimmt (Arbeitskräftemangel), da die überwiegende Mehrheit der betreffenden Personen erwerbstätig ist. Umgekehrt erfüllen sie aber in gewissen Branchen auch eine Konjunkturpuffer-Funktion.

Ähnlich angelegt wie die Untersuchungen der Gewerkschaft ist eine Studie des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien von Piguet und Losa (2002 in Vorbereitung), die kürzlich eine gesamtschweizerische Umfrage bei über Tausend Arbeitgebenden, die Asylsuchende beschäftigen, durchgeführt haben. Die Befragten wurden gebeten, den Anteil der Erwerbstätigen ohne Aufenthaltsstatus in ihrer Branche zu schätzen. Aufgrund der nun vorliegenden Ergebnisse, ist es möglich, eine Schätzung der Gesamtzahl der erwerbstätigen Papierlosen und ihrer Verteilung nach Branchen und Sprachregionen vorzunehmen. Piguet und Losa kommen auf eine sehr grobe Schätzung von zwischen 70'000 und 180'000 Personen. Die Tendenzen, die der Bericht aufzeichnet, sind sicherlich noch zu vertiefen. Als relativ zuverlässig einzustufen sind jedoch die Feststellungen,

- dass die Bauwirtschaft, das Gastgewerbe und die Hotellerie die hauptbetroffenen Branchen sind (vgl. Kapitel 3.4)
- dass die französische Schweiz etwas stärker als die deutsche Schweiz vom Phänomen der illegalen Arbeit betroffen ist,
- dass die illegale Arbeit eher in kleinen Betrieben vorkommt
- und schliesslich, dass Asylsuchende nur einen sehr kleinen Anteil der Personen ohne Arbeitsbewilligung stellen. Asylsuchende können zwar nicht als *Sans-papiers* (d.h. ohne Aufenthaltsstatus) im engeren Sinn bezeichnet wer-

den, sind aber einem drei- bis sechsmonatigen Arbeitsverbot und danach einer Bewilligungspflicht für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit unterworfen.¹⁶

Aktivistenkreise rechnen gegenwärtig mit bis zu 300'000 Papierlosen und mehr in der Schweiz. Diese Zahl kann selbstverständlich nicht dementiert werden, aber zumindest sei darauf hingewiesen, dass sich in Ländern, die Regularisierungen durchgeführt haben, die öffentlich kommunizierten Schätzungen vielfach als übertrieben erwiesen. Vergleicht man ferner die Zahl von 300'000 mit – allerdings ebenfalls wenig verlässlichen – Angaben aus anderen Staaten, scheint diese Ziffer relativ hoch veranschlagt (siehe Tabelle 2, Kapitel 4). Offen bleibt ausserdem die Frage, ob mit den genannten Daten einerseits Durchschnittswerte oder andererseits Arbeitsplätze respektive Personen ohne geklärten Aufenthaltsstatus gemeint sind. Tatsächlich muss von grösseren saisonalen und konjunkturellen Schwankungen ausgegangen werden.

Mit Schätzungen von Arbeitgebern nur schlecht zu erfassen sind gewisse Kategorien von papierlosen Migrantinnen, die beispielsweise in privaten Haushalten beschäftigt sind. Die Zahl der illegal anwesenden Frauen könnte aber aufgrund einer Hochrechnung der Geburten in der Schweiz, die relativ gut dokumentiert sind, berechnet werden. Die Kalkulationen müssten allerdings für jede Nationalität getrennt durchgeführt werden und zwar unter Berücksichtigung der anwesenden Asylsuchenden, die in den Statistiken der einheimischen Bevölkerung nicht eingeschlossen sind. Als Beispiel sei eine grobe Berechnung von Wanner¹⁷ genannt, die allerdings verfeinert werden müsste: Sie lässt darauf schliessen, dass zu Beginn der 1990er Jahre eine von vier bis fünf erstmaligen Müttern (Geburt des ersten Kindes) portugiesischer Herkunft keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz besass.

Um jedoch zu einigermaßen verlässlichen Ergebnissen zu gelangen, sollten verschiedene Berechnungsmethoden kombiniert und verglichen werden. Zu wissenschaftlichen Zwecken könnte eventuell auf Daten von Kantonsbehörden oder Sozialversicherungen, die üblicherweise nicht publiziert werden, zurückgegriffen werden. In der Presse zitiert wurde beispielsweise die Zahl der eingeschulter Kinder ohne Aufenthaltsstatus im Kanton Genf: 700-800 (2001); in der Stadt Lausanne: 180 (2001).

3.2.1 Vermuteter Trend

Man kann davon ausgehen, dass mehrere Phänomene, die nicht nur in der Schweiz zu beobachten waren, während der beiden letzten Jahrzehnte zu einem Anstieg der Zahl von MigrantInnen ohne Aufenthaltsbewilligung beigetragen haben:

- Die Zunahme der Schattenwirtschaft, die europaweit und auch in der Schweiz festgestellt wurde: Wie bereits angedeutet (Schneider 1999, 2000) hat die Bedeutung von undeklarierte Arbeit auch in der Schweiz zwischen 1960 und

¹⁶ Die Bewilligungspflicht gilt teilweise auch für andere AusländerInnen ohne Niederlassungsbewilligung. Nicht im Einzelnen ermittelt wurde ferner der Anteil an Personen, die sich nach einem abgeschlossenen Asylverfahren illegal in der Schweiz aufhalten und einer Erwerbstätigkeit nachgehen.

¹⁷ Philippe Wanner ist Demograf, Ökonom und Projektleiter am Schweizerischen Forum für Migrationsstudien.

1998 von einem sehr unbedeutenden Prozentanteil um ein Mehrfaches zugenommen, obwohl das Niveau (8% des BSP) im Vergleich zu anderen europäischen Staaten immer noch tiefer liegt.¹⁸

- Mit diesem Trend in Verbindung steht die Verbreitung atypischer Arbeits- und Anstellungsformen in einer Wirtschaft, die sich durch eine Tertiärisierung und Deregulierung infolge des Rückgangs klassischer Industriearbeit und des schrumpfenden Mittelstandes auszeichnet. Dadurch benötigten sie eine wachsende Zahl sowohl (hoch) qualifizierter wie auch wenig qualifizierter Personen im Dienstleistungssektor (Hausarbeit für flexible Erwerbstätige, Courier-, Reinigungsservice usw.). In den USA konnte statistisch nachgewiesen werden, dass die Zunahme der Nachfrage bei unqualifizierten Tätigkeiten in den vergangenen Jahren wesentlich höher war als bei den qualifizierten (Sassen 1996).
- Da während der letzten 10 bis 20 Jahre die Kontrollen und Regelungen im Ausländer- und Asylbereich – in der Schweiz wie im übrigen Europa – verstärkt wurden, ist davon auszugehen, dass eine steigende Zahl von Personen in die Illegalität „ausgewichen“ ist.
- Dass die Mobilität weltweit massgeblich zugenommen hat, ist inzwischen ein Gemeinplatz. Nach Angaben der britischen Regierung sind beispielsweise die Einreisen nach Grossbritannien¹⁹ allein zwischen 1992/93 und 1998 um 80% angestiegen (Home Office 1998). Es ist naheliegend, dass sich diese gesteigerte Mobilität teilweise in länger andauernden Aufenthalten niederschlägt.

Gleichzeitig ist aber zu betonen, dass die administrative (zentrales Ausländerregister, Einwohnerkontrollen usw.) und soziale Kontrolle (VermieterInnen, ArbeitskollegenInnen, Nachbarn usw.) im Kleinstaat Schweiz relativ dicht ist, so dass mit einer „Explosion“ der Personen ohne Aufenthaltsbewilligung kaum zu rechnen ist. Etwas pointiert könnte man sagen, dass der Arbeitsmarkt immer mehr nach illegalen Arbeitskräften verlangt, während gleichzeitig die Kontrollen verstärkt werden (müssen).

3.3 Merkmale der Papierlosen in der Schweiz

Generell lässt sich feststellen, dass reguläre Wanderungsbewegungen praktisch immer mit irregulären Migrationsflüssen verbunden sind, selbst wenn eine liberale Zulassungspolitik unter Umständen einen Rückgang der illegalen Migrationen bewirken kann (Withol de Wenden 1999). Die Auswertungen der Regularisierungsaktionen in Nachbarländern zeigen, dass Papierlose vielfach aus denselben Herkunftsstaaten stammen wie die Mehrzahl der legal anwesenden MigrantInnen (OECD 2000). Dies dürfte teilweise auch für die Schweiz zutreffen, auch wenn neue Gemeinschaften hinzugekommen sind. Die Statistik über die Eintrittssperren für einen illegalen Aufenthalt (2000) wird deutlich von der grössten Migrantengemeinschaft, die von ausserhalb des

¹⁸ Die entsprechenden Werte für Österreich: 9,6%, Deutschland: 16%, Frankreich: 15%, Italien: 27% (1997).

¹⁹ Es handelt sich um eine Grösse, die für ein Binnenland wie die Schweiz kaum errechnet werden kann.

EU-Raums kommt, angeführt.²⁰ Im Widerspruch zur genannten These stehen allerdings die Angaben bezüglich Personenkolumbianischer und brasilianischer Nationalität, die nicht zu den traditionellen Staatsbürgerschaften von MigrantInnen in der Schweiz zählen.²¹

Es ist trotzdem nicht erstaunlich, dass Personen ohne Aufenthaltspapiere auch in der Schweiz keine Gruppe bilden, die von der übrigen Migrantenbevölkerung getrennt wäre. Es handelt sich mehrheitlich um AusländerInnen, die frühere Bewilligungen verloren oder Verwandte beziehungsweise enge Bekannte in der Schweiz haben, aber den Kriterien des Familiennachzugs nicht genügen.

Die möglichen Gründe für den Verlust einer Aufenthaltsbewilligung²² sind vielfältig: Nicht-Erneuerung einer Jahresaufenthaltsbewilligung infolge des Verlusts eines Arbeitsplatzes, Fürsorgeabhängigkeit, Scheidung oder Tod eines Ehepartners; Abschluss eines Studiums; Straffälligkeit; Verlust einer vorläufigen Bewilligung durch Aufhebung des vorläufigen Schutzes oder nach Ablehnung eines Asylgesuchs; Ablauf einer Bewilligung für einen Kurzaufenthalt, eine Tätigkeit als Tänzerinnen bzw. Kabarettkünstler oder PraktikantInnen. Illegalität kann sich auch aufgrund von Zwangssituationen ergeben, etwa wenn Frauen mit falschen Versprechen in die Schweiz gelockt werden und sich hier in der Illegalität als SexarbeiterInnen oder Hausangestellte wieder finden.

Wie sich die illegal anwesenden Personen in der Schweiz auf die genannten Kategorien verteilen und wie hoch beispielsweise der Anteil jener ist, die niemals einen Aufenthaltsstatus besessen haben, lässt sich gegenwärtig nicht bestimmen.²³ Wenig zweifelhaft ist nur, dass die Situation wahrscheinlich von Kanton zu Kanton unterschiedlich und zeitlichen Änderungen unterworfen ist. So dürfte im Hinblick auf das Inkrafttreten der bilateralen Verträge die Zahl der papierlosen EU-BürgerInnen weiter abnehmen. Der Kanton Genf hat beispielsweise den Aufenthalt einer grösseren Zahl von portugiesischen MigrantInnen ohne Papiere durch die Erteilung von provisorischen Saisonbewilligungen geregelt.²⁴

²⁰ Wichtigste Herkunftsstaaten sind die BR Jugoslawien (739), Kolumbien (270), Brasilien (264), Frankreich (207), Portugal (160), Türkei (132) usw. Gewissen Aussagen zufolge werden (im Hinblick auf die Freizügigkeit) EU-BürgerInnen gegenüber seltener Einreiseperrren verhängt. Zu beachten ist nämlich, dass der illegale Aufenthalt bei EU-BürgerInnen schwerer nachzuweisen ist (keine Visa-Pflicht).

²¹ Um nähere Aussagen aufgrund der Verzeigungsstatistiken machen zu können, müsste vorerst eine eingehendere Prüfung nach verschiedenen Merkmalen und über mehrere Jahre hinweg vorgenommen werden.

²² Gemeint sind Aufenthaltsbewilligungen, bei denen kein Anspruch auf Weiterführung besteht.

²³ Ergebnisse einer Umfrage des Europarates dürften 2002 vorliegen.

²⁴ Artikel von Anne Pitteloud (16. November 2001) in *Le Courrier*, *Les jeunes clandestins ont droit à un avenir professionnel*: «(...) Dans cet esprit et concernant la régularisation, Genève a déjà mis sur pied une sorte de «stratagème» pour répondre à des besoins économiques: depuis un an, l'Office cantonal de la population (OCP) a délivré 1600 permis saisonniers à des clandestins européens, dont la famille est dès lors tolérée. Dès l'entrée en vigueur des accords bilatéraux, ils auront un permis de courte durée renouvelable, qui leur donnera automatiquement droit à un permis de séjour définitif après trente mois. Mais ce permis de saisonnier, fruit d'un accord entre le Comité genevois d'Action syndicale, l'Union patronale, le Département de justice et police, le Département de l'économie et des associations professionnelles, n'est pas reconnu par Berne.

3.4 Erwerbszweige von Papierlosen

Da Personen ohne Aufenthaltsbewilligung keine staatliche Unterstützung erhalten und meist nicht über längere Zeit auf Hilfe von Verwandten zurückgreifen können, ist davon auszugehen, dass die meisten unter ihnen erwerbstätig sind. Die Löhne reichen aber oft nicht aus, (grössere) Familien zu unterhalten, so dass Eltern ihre Kinder oder Angehörigen (EhepartnerIn) manchmal im Herkunftsland zurücklassen.

Die bestehenden Untersuchungen und Befragungen von ExpertInnen belegen auch international, dass Personen ohne Aufenthaltsbewilligungen vor allem in arbeitsintensiven Erwerbszweigen wie der Gastronomie/Hotellerie, der Landwirtschaft, dem Bau- und dem Reinigungswesen beschäftigt sind (Weck-Hannemann 1986; Bürgenmeier 1992; FOBB 1990; Piguet & Losa 2002). Gut informierte BeobachterInnen sind allerdings der Meinung, dass sich die Kontrollen (von öffentlicher, gewerkschaftlicher und privater Seite) im Baugewerbe so sehr verdichtet haben, dass gegenwärtig mit einem massgeblichen Rückgang der vormals verbreiteten Schattenwirtschaft zu rechnen ist. In einigen Staaten wird ferner die Textilindustrie als wichtige Arbeitgeberin für Personen ohne Bewilligung bezeichnet (Terray 1999).

Anders als in grossen Immigrationsstaaten gibt es in der Schweiz kaum „ethnische“ Segmente des Arbeitsmarkts, die ausschliesslich von bestimmten Migrantengruppen besetzt wären (Piguet 1999) und dadurch die weitere Rekrutierung von irregulären Migranten erleichtern würden.²⁵

Allerdings nimmt auch die Öffentlichkeit in der Schweiz vermehrt wahr, dass Papierlose in Haushalten, in der Kinderbetreuung und der Pflege (älterer oder kranker Menschen) sowie in anderen Dienstleistungsbereichen und in der Unterhaltungsindustrie oder im Sexbusiness tätig sind. Diese Sektoren beschäftigen häufig Frauen aus Lateinamerika oder Osteuropa, die als Touristinnen eingereist sind. In diesem Sinn hat der Frauenanteil unter den illegal anwesenden Personen – wie auch unter anderen MigrantInnengruppen – zweifellos zugenommen.²⁶

Wenig thematisiert wurde bisher die Beschäftigung von (hoch)qualifizierten Personen ohne Arbeitsbewilligung etwa im Banken-, Versicherungs- und Treuhandwesen sowie in der Informatik. Rohner (2000) stellt fest, dass rund 30% der Verzeigungen mit Einreiseverboten wegen irregulärer Erwerbstätigkeit mittel- oder hochqualifizierte Fachpersonen im Banken, Versicherungswesen und übrigen Dienstleistungssektor betrifft.²⁷ Allein im Jahr 2000 entfielen von 2162 Einreisesperren an Schwarzarbeiter

²⁵ Eine Ausnahme bilden möglicherweise gewisse Bereiche des „Sexbusiness“ und unqualifizierte Tätigkeiten in der Gastronomie oder in Haushaltsdiensten.

²⁶ Aus den meisten Staaten, die Regularisierungsaktionen durchgeführt haben, ist allerdings bekannt, dass noch die Mehrzahl der Personen ohne Aufenthaltsstatus auch heute Männer unter 40 Jahren sind. Es ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass die Übervertretung von Männern unter den Papierlosen durch die Kriterien gewisser Regularisierungsaktionen verstärkt wird. So dürfte es beispielsweise für Frauen, die in mehreren Haushalten tätig sind, schwierig sein, Belege für eine regelmässige Erwerbstätigkeit zu liefern, wie dies etwa bei Regularisierungen in Italien gefordert wurde.

²⁷ Der Autor schliesst eine systematische Verzerrung durch die Verzeigungspraxis eher aus. Hingegen ist zu betonen, dass generell die Kontrollen, die infolge einer Anzeige oder einer von der Erwerbstätigkeit unabhängigen Kontrolle, nur einen geringen Teil der irregulären Arbeitsverhältnisse aufzudecken vermögen.

971 an die Wirtschaftsklasse „Banken, Versicherungen, Immobilien, übrige Dienstleistungen“, wobei gleich hinzugefügt werden muss, dass die BFA-Statistik auch Tätigkeiten in der Vergnügungsindustrie und in privaten Haushalten unter diese Kategorie einreicht (die kaum höhere Qualifikationen erfordern).²⁸

Aber auch in anderen Staaten wurden steigende Trends von unbewilligter qualifizierter Beschäftigung festgestellt (Tapinos 2000). Da es sich in diesen Branchen meist um gut bezahlte Tätigkeiten und wenig „auffallende“ Erwerbstätige (mehrheitlich aus westlichen Staaten) handelt, wird diese unbewilligte Beschäftigung in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen. Gleichzeitig ist zu betonen, dass es für die Arbeitsmarktbehörden immer schwieriger wird, die Bewilligungen der Angestellten von transnational tätigen Unternehmen, die ständig mit *Free-lance*-Verträgen, Personalverleih und anderen Entsendungsverfahren operieren, überhaupt noch zu überprüfen.

3.5 Hinweise zur Lebenssituation von Papierlosen in der Schweiz

Die rechtliche Situation von Personen ohne Aufenthaltsstatus ist ausgesprochen komplex und unübersichtlich. Dies hängt einerseits damit zusammen, dass zahlreiche sozial- und arbeitsrechtliche Regelungen für diese Gruppe ebenso gelten wie für regulär anwesende Personen, dass es aber in der Praxis für Papierlose oft schwierig ist, Rechte geltend zu machen. Es liegen zu wenige Entscheide von Gerichts- und Verwaltungsinstanzen vor, die eine kohärente Interpretation der Jurisprudenz erlauben würden. Dadurch entsteht auch ein relativ grosser Ermessensspielraum für den behördlichen Umgang mit Menschen ohne Aufenthaltsstatus. Tatsächlich lassen Hinweise darauf schliessen, dass in der Praxis kantonale recht unterschiedliche Voraussetzungen herrschen.²⁹ Andererseits bilden Personen ohne Aufenthaltsbewilligung keine homogene Gruppe, so dass die konkreten Lebens- aber auch Rechtslagen der Betroffenen wesentlich auseinanderklaffen.³⁰

In der Praxis ist es für MigrantInnen ohne Aufenthaltsbewilligung beispielsweise schwierig, das Recht auf Existenzsicherung, welches prinzipiell für alle Personen unabhängig vom Status gilt, einzufordern, ohne mit einer Ausweisung rechnen zu müssen. Auch können mangels Information mangels Information (private) Rechte nicht eingefordert oder Möglichkeiten beispielsweise der medizinischen Beratung nicht genutzt werden. Neben den staatlich koordinierten Angeboten bieten MigrantInnenorganisa-

²⁸ Ob das BFA intern feinere Kategorisierungen unternommen werden, ist uns nicht bekannt.

²⁹ Dies gilt übrigens auch für den Umgang mit Regularisierungen in Einzelfällen, obwohl die ausländer- und asylrechtlichen Entscheidungen letztlich – aber eben nicht ausschliesslich – auf Bundesebene getroffen werden.

³⁰ Unterschiedliche Ausgangssituationen in Bezug auf Aufenthalt und Erwerbstätigkeit ergeben sich allein schon aus der Nationalität der betreffenden Personen. EU-BürgerInnen sind beispielsweise nicht visapflichtig, dürfen sich ohne Bewilligung in der Schweiz aufhalten, wenn sie das Land regelmässig verlassen. Die Möglichkeiten, eine Arbeitsbewilligung zu erhalten, sind für EU-BürgerInnen wesentlich besser als für Nicht-EU-BürgerInnen.

tionen oder private Solidaritätsnetze Hilfe an (Sozialberatung, juristische Beratung,³¹ medizinische Behandlung usw.).

Schulbesuch von Kindern: Ansätze zu einer koordinierten Politik gegenüber *Sans-papiers* zeichnen sich bisher nur im Schulwesen ab. Gemäss einer Umfrage der Schuldirektorenkonferenz EDK vom Frühling 2000 sprechen alle Schweizer Kantone schulpflichtigen Kindern von Eltern ohne Aufenthaltsbewilligung in der Praxis das Recht auf Schulbesuch zu. Gesetzlich verankert ist diese Möglichkeit allerdings nur in wenigen Kantonen. In welchem Umfang diese Möglichkeiten jeweils genutzt werden (können), bleibt ungeklärt. Im Kanton Genf sind Kinder im schulpflichtigen Alter einer Krankenkasse angeschlossen; die Kosten übernehmen die Eltern. Problematischer als auf der obligatorischen Stufe ist der Zugang zur Mittelstufe (Gymnasium) und die Möglichkeit für Kinder von papierlosen Eltern, eine Lehre abzuschliessen. Pragmatische Lösungen wurden beziehungsweise werden in einzelnen Kantonen gesucht (beispielsweise VD und GE).

Gesundheit und medizinische Versorgung: Schliesslich gilt es darauf hinzuweisen, dass Personen ohne Aufenthaltsstatus nicht nur einem ständigen psychologischen Stress, sondern auch häufiger Unfällen, Gewalt und anderen Risikosituationen ausgesetzt sind, die in direktem Zusammenhang mit der Illegalität und sozialer Diskriminierung stehen. Neuere Studien konnten beispielsweise nachweisen, dass die Tuberkulosen-Prävalenzen bei illegalen AufenthalterInnen höher sind als in der ansässigen Bevölkerung (Gushulak & MacPherson 2000).

Von der Überzeugung ausgehend, „dass jeder in der Schweiz lebende Mensch ein Anrecht auf medizinische Versorgung hat“, hat die MeBiF³² in Bern ein Ambulatorium eingerichtet, das für Frauen in illegaler Situation. Seit 1997 können sich Papierlose oder Menschen ohne festen Wohnsitz in Genf kostenlos an eine medizinische Fachstelle des Universitätsspitals wenden (*unité mobile de soins communautaires*), die nach dem Modell der *consultations précarité* in Frankreich geschaffen wurde. Sprechstunden finden in einem Gesundheitszentrum und an anderen Orten statt.

Zum Vergleich sei abschliessend noch ein Hinweis auf *die Situation von MigrantInnen ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland* gegeben. Im Gegensatz zur Schweiz, zu Frankreich und Italien haben in Deutschland Kinder ohne Aufenthaltsstatus kaum die Möglichkeit, einen Kindergarten oder die Schule zu besuchen, obwohl ein formeller Anspruch auf Einschulung besteht. Gemäss Classen (1999) ist die Schulverwaltung berechtigt oder sogar verpflichtet (dies ist rechtlich umstritten), den Fall den Ausländerbehörden zu melden. Folge wäre die Festnahme und Inhaftierung der Eltern in der Abschiebehäft - Kinder kommen solange ins Heim – bis zur möglichen Ausweisung. Es ist einsehbar, dass Kinder unter diesen Voraussetzungen kaum eingeschult werden.

³¹ Dass Papierlose kaum Chancen auf eine auch nur vorübergehende Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz haben, kann weitreichende Konsequenzen haben: So ist es für eine wirkungsvolle Bekämpfung, Verfolgung oder Bestrafung von Frauenhandel unabdingbar, dass die Opfer und Zeugen anwesend sind, um bei der Aufklärung mitzuhelfen.

³² Die Abkürzung steht für „medizinische Beratung für illegalisierte Frauen“: Postfach 346, Bern, email: MeBiF@gmx.ch. Initiiert wurde die Stelle von privater Seite.

Was die Gesundheitsversorgung angeht, so gibt es einen Rechtsanspruch auf medizinische Behandlung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz für alle "vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer", folglich auch für "illegale" – wobei es irrelevant ist, ob sie jemals Asylbewerber waren oder nicht –, wenn sie sich in einer materiellen Notlage befinden. Ferner gilt eine ärztliche Schweigepflicht. Jedoch ist die Krankenhausverwaltung berechtigt, wenn die betreffende Person die Behandlung nicht bar bezahlen kann, die Personendaten dem Sozialamt zwecks Prüfung der Kostenübernahme zu melden. Das Sozialamt ist wiederum gesetzlich verpflichtet, der Ausländerbehörde Meldung zu machen.

Abschliessend sei noch darauf hingewiesen, dass in den vergangenen Monaten mehrere Artikel oder Bücher über die Situation von Sans-papiers in Deutschland erschienen sind (Alt 2001, Bade 2001).

4 Möglichkeiten der Politikgestaltung

Aus einer wissenschaftlichen Perspektive ist es kaum möglich, sich in bezug auf eine optimale Politikgestaltung gegenüber der illegalen Anwesenheit von AusländerInnen fundiert zu äussern. Die verschiedenen Erfahrungen betreffend repressiver Massnahmen, kollektiver Regularisierungen und Ausnahme-Regelungen aus anderen Ländern sind nur beschränkt evaluiert worden und schon deshalb schwer auf die Schweiz übertragbar. Überraschend ist zumindest, dass selbst die spektakulären Regularisierungskampagnen in grösserem Stil nur sehr ungenügend analysiert, beziehungsweise die bestehenden Erkenntnisse kaum ausführlich dokumentiert wurden. Dies hängt zweifellos damit zusammen, dass entsprechende Massnahmen politisch fast immer stark umstritten sind.

Die Situation in der Schweiz gestaltet sich unter anderem deshalb komplex, weil ausländerrechtliche Regelungen letztlich in die Kompetenz des Bundes fallen, während polizeiliche Massnahmen Aufgabe der Kantone sind. Im Gegensatz zu den Möglichkeiten in anderen Politikbereichen erlaubt es deshalb der Schweizer Föderalismus nicht ohne weiteres, mit lokalen oder kantonalen Lösungen, die sich stark voneinander unterscheiden würden, zu experimentieren. Trotzdem liegt hier ein Potential, das in der Politikgestaltung bei einer experimentellen Annäherung an eine gangbare Lösung durchaus zu nutzen wäre (Cattacin 1996).

Letztlich bleibt die Entscheidung für oder gegen einen bestimmten Lösungsansatz primär eine Frage des politischen Ermessens. Ohne uns auf eine politische Argumentation oder auch nur auf eine Spekulation über die politische Akzeptanz verschiedener Lösungen einzulassen, möchten wir auf einige Zusammenhänge verweisen, die zumindest erwogen werden sollten. Dabei gilt es, vier Ansätze zu diskutieren, die auch in der aktuellen politischen Debatte im Vordergrund stehen: die Möglichkeit, Situationen individuell abzuwägen, um Regularisierungen vorzunehmen; die intransigenten Ansätze, die auf repressive Massnahmen setzen; die Lösungen innerhalb der bestehen-

den Migrationspolitik und schliesslich die Amnestien oder kollektiven Regularisierungen (siehe Tabelle 3).

Individuelle Lösungen: Solche Regelungen werden in der Schweiz praktiziert, seit es illegale AufenthalterInnen gibt. Manchmal handelt es sich um Übereinkommen zwischen gewerkschaftlichen Inspektoren und trilateralen Kommissionen, die zu Bewilligungen für Personen führen (Boggio und Ferrari 2000), manchmal sind es schlicht Teilamnestien von Gruppen (wie kürzlich nach den Protesten von bestimmten Gruppen von Papierlosen in diversen Schweizer Städten (siehe NZZ, 28. August 2001). Eine Art vorbeugende Regelung findet sich auch im Asylbereich immer wieder. Sie betrifft Personen, die seit langem in der Schweiz leben, Eltern von Kindern, die hier geboren und während Jahren zur Schule gegangen sind.

In der aktuellen Diskussion um Papierlose wurde dieser individuelle Weg in einer gewissermassen radikalen Form von der Eidgenössischen Kommission für Ausländerfragen (EKA) eingebracht, die staatlich subventionierte unabhängige Beratungsstellen vorschlägt, die advokatorisch die Rechte der illegalen Aufenthalter vertreten sollten.

Diese Beispiele zeigen bereits, dass die Stärke der individuellen Regelungen genau darin liegt, dass sich fallweise pragmatische Lösungen finden lassen, und dies, wie die EKA bei der Präsentation ihres Vorschlags unterstrich (EKA-Dokument vom 27. August 2001³³), besonders bei eindeutigen Härtefällen zu humanitären Lösungen führen könnte.

Mit dieser Argumentation wird zwar die Situation gewisser Personen (typischerweise Familien mit Kindern) teilweise berücksichtigt, doch wirkt die Politik, wenn sie tropfenweise (und manchmal arbiträr) ausgeübt wird, wohl eher als symbolischer Akt guten Willens, denn als Orientierung an längerfristigen Strategien. Sie bildet eine Antwort auf vereinzelte dramatische Fälle, jedoch keine auf Arbeitsmarktprobleme oder unsichere Lebensverhältnisse von Tausenden von illegalen AufenthalterInnen. Zudem wirft sie komplexe Fragen in bezug auf die Kriterien auf, die zur Anwendung kommen sollen, damit eine ausländerrechtliche Regelung überhaupt möglich wird.

Repression: Die bisherige Politik gegenüber illegalen AufenthalterInnen in der Schweiz war vor allem von einer regelmässigen, wenn auch nur leichten Verstärkung repressiver Massnahmen gekennzeichnet. Damit wurde einem wachsenden Druck seitens der Öffentlichkeit entsprochen, gegen Einwanderung und Lohndumping vorzugehen. Die repressive Politik geniesst weiterhin eine hohe Akzeptanz, da sie auf der staatlichen Spezifität des Gewaltmonopols beruht. Im Prinzip kann diese Politikausrichtung durchaus erfolgreich sein, wie der Staat Singapur verdutzten Europäern immer wieder vordemonstriert. Doch besteht bei einer Verstärkung repressiver Strategien die Gefahr einer Kriminalisierung der eigenen Gesellschaft. Die Drogenpolitik der 1980er Jahre ist ein gutes Beispiel für die Grenzen dieses Ansatzes in einer liberalen Gesellschaft. Betreffend die Problematik der illegalen AufenthalterInnen müssten wohl noch weitere gewichtige Argumente angeführt werden, welche die grossen Schwächen des Ansatzes verdeutlichten. Erstens ist die Durchsetzbarkeit von Repres-

³³ www.auslaender.ch/integration/aktuelles/sanspapiers/sanspapiers_anhang_d.asp#4

sion in liberalen Gesellschaften limitiert. Ebenso besteht kein Spielraum mehr für abwägende Urteile, sobald Regeln rigide durchgesetzt werden. Zudem öffnet ein repressives System kriminellen Organisationen (zum Beispiel bei Menschenschmuggel oder sogar Menschenhandel) Tür und Tor. Starke staatliche Repression riskiert den Einsatz raffinierter Werkzeuge, die von der Korruption bis zur organisierten Kriminalität im Bereich des Menschenhandels reichen können.

Lösungen innerhalb der bestehenden Migrationspolitik müssten via die Regulierung des Eintritts über die Kontingente ausgearbeitet werden, die in der Schweiz jährlich über Verordnungen bestimmt werden und die – neben einem nationalen Kontingent – für Kantone eine vorbestimmte Anzahl von Bewilligungen festlegen. Diese Bewilligungen sind – das wurde politisch festgelegt – nur für hochqualifizierte Fachkräfte aus Staaten ausserhalb der EU gedacht. Durch eine jährliche Bestimmung dieser Kontingente nach wirtschaftlichen und nicht nach politischen Gesichtspunkten könnten auch Personen ohne besondere Qualifikation von diesen Bewilligungen profitieren. Es wäre auch durchaus denkbar, einmalige Erhöhungen zu beschliessen, die zu einer schnellen Überführung von illegal Anwesenden in reguläre Situationen führen würden. Offen bleibt bei dieser Vorgehensweise das Problem der Umwandlung von irregulären in reguläre Anstellungsverhältnisse, und somit vor allem die Frage nach der Amnestie gegenüber ArbeitgeberInnen und Angestellten. Auch profitieren von einer solchen Umwandlung wahrscheinlich die „besser gestellten“ *Sans-papiers*, die bereits eine gewisse Anerkennung auf dem Arbeitsmarkt besitzen. Situationen der Ausbeutung können dadurch kaum ans Tageslicht gebracht werden, da die Bewilligungen von der Anfrage des Arbeitgebers respektive der Arbeitgeberin abhängig sind.

Kollektive Regularisierung: Mit *Amnestien*, *Regularisierungen* oder *legalizations* werden gemeinhin kollektive Aktionen in grösserem Rahmen zur Erteilung von Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen an AusländerInnen mit irregulärem Status bezeichnet. Im Unterschied zu den üblichen Einzelfallregelungen setzen solche Massnahmen rechtliche oder administrative Grundlagen und die Bereitstellung notwendiger Ressourcen personeller und technischer Art voraus. Diese gehen meist mit einer Amnestie für die Übertretung der Aufenthaltsregelungen einher. Umgekehrt ist mit einer (strafrechtlichen) Amnestie noch kein Anspruch auf eine ausländerrechtliche Regelung verbunden.

Eine Übersicht über die Regularisierungen in mehreren europäischen Staaten und den USA vermittelt die Tabelle 2. Wie bereits erwähnt, ist es – wie auch in anderen Politikbereichen – schwierig, aus den anderswo durchgeführten Regulierungsmassnahmen stichhaltige Schlussfolgerungen für die schweizerische Politikgestaltung zu ziehen, da die Ausgangssituationen und politischen Kulturen sehr unterschiedlich sind, so dass Übertragungen nur beschränkt greifen.

Tabelle 2: Zahl der „Papierlosen“ und Regularisierungen in anderen Staaten³⁴

Geschätzte Zahl der Personen ohne Aufenthaltsstatus und Bemerkungen		Anzahl Regularisierungen	Kriterien für die Regularisierung	Studien ³⁵
Belgien	Durchführung sehr kontrovers diskutiert; zahlreiche Gesuche sind heute noch hängig; wenig Transparenz und keine systematische Evaluation	Januar 2000: 50'000 Dossiers eingereicht; sehr strikte Kriterien (im Asylbereich nicht identisch mit dem Ausländerbereich: humanitäre Regelung)	human. Regelung: - min. fünfjähriger Aufenthalt (Familien) - keine offizielle Ausweisung (vorher?) - vormals legaler Aufenthalt - sehr kranke Personen	kaum
Deutschland	600'000 – 1 Mio	keine		wenige
Frankreich	300'000 (eher konservative Schätzung)	mehrere „kleine“ Regularisierungen seit 1970 1981/82: 135'000 1997/98: 85'000	teilweise relativ offene Bedingungen; Familienbeziehungen sind wichtig (z.B. Eltern mit frz. Kindern)	wenige
Griechenland	300'000 – 500'000	1997/98: (Angabe?) 1999: 353'000	sehr weite Kriterien	wenige
Italien	500'000 – 2 Mio	1987: 107'000 1990 : 220'000 (Martelli – Gesetze) 1996: 150'000 1999: 230'000		einige
Portugal		1992/93: 40'000 1996: 22'000		
Schweiz	50'000 – 300'000	keine		kaum
Spanien	260'000 – 450'000	1985/86: 44'000 1991: 109'000 1996: 21'000 2000/01: 80'000		wenige
USA	5 – 6 Mio nach demographischen Berechnungen	1986 : 2.685 Mio (Mexiko) 1997/98: 405'000		einige

In der Schweiz wurde bisher mit solchen Instrumenten nur sehr zögerlich experimentiert. Die grösste präventive Teilamnestie war wohl jene, die unter dem Titel „Humanitäre Aktion 2000“ vom Bund lanciert wurde.³⁶ Dabei erhielten Asylsuchende, deren Verfahren ab 1992 eingeleitet worden war oder seither hängig ist, und die über

³⁴ Die Angaben in dieser Tabelle sind als Richtgrössen zu verstehen, denn vielfach variieren die Angaben je nach Quelle (vgl. beispielsweise OECD 2000, S.56). Ausserdem werden Anträge und Annahmen bzw. Dossiers und Personen nicht immer klar auseinander gehalten.

³⁵ Gemeint sind Untersuchungen über die Regularisierungen oder Situation der Papierlosen.

³⁶ Weshalb individuelle Härtefall-Regelungen vielfach nicht griffen oder greifen, wird in der Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe zur Frage der Sans-papiers im Asylbereich anschaulich dargestellt (Schertenleib 2001).

einen guten Leumund verfügten, eine Aufenthaltserlaubnis (rund 15'000 Personen konnten davon profitieren). Diese Massnahme, deren Evaluation in Vorbereitung ist, kombinierte die Logik der Regularisierung mit einer Beschleunigung der Verfahrensdauer anstehender Gesuche und einer Verstärkung der rückkehrfördernden Instrumente.

Unter den Argumenten, die *gegen globale Regularisierungen* ins Feld geführt werden, ist sicher die Tatsache zu nennen, dass solche Massnahmen weder ein definitives „Rezept“ gegen die Präsenz von Personen ohne Aufenthaltsstatus noch eine effiziente Vorbeugungsmassnahme für die Zukunft darstellen. Als Element einer umfassenden Zuwanderungspolitik sind regelmässige kollektive Regularisierungen wenig geeignet, und es stellt sich tatsächlich die Frage, wie sich eine Regularisierung mit einer Migrationspolitik kohärent vereinigen lässt.

Politische EntscheidungsträgerInnen befürchten, dass Ausnahmeregelungen die Glaubwürdigkeit der bestehenden Zulassungsbestimmungen unterhöhlen und möglicherweise das Vertrauen der ansässigen Bevölkerung in die politischen Institutionen erschüttern könnten. Die Regularisierung käme somit dem Eingeständnis gleich, dass die Umsetzung der bestehenden Bestimmungen Lücken aufweist und die staatlichen Kontrollmöglichkeiten beschränkt sind.

Immer wieder betont wird weiter der Anziehungseffekt von Regularisierungen auf potentielle Zuwanderer, die in ihrer Zukunft mit erneuten Amnestien rechnen könnten. Diese Annahme konnte bisher weder überzeugend belegt noch widerlegt werden und wirft zahlreiche Fragen auf, die es vorerst abzuklären gälte.³⁷

Für eine globale Regularisierung spräche die Möglichkeit einer Situationsbereinigung durch einen pragmatischen Umgang mit den unvermeidlichen Widersprüchen der Migrationspolitik und ihrer Umsetzungspraxis. In diesem Sinn bringt sie nicht nur Vorteile für die Kollektivität, sondern stellt auch eine humanitäre Lösung für die betroffenen Personen dar. Sie bewirkt auch eine mittelfristige Bereinigung auf dem Arbeitsmarkt, der dadurch gesunden kann. Sicherlich werden illegale Anstellungen von AusländerInnen damit nicht aufgehoben, doch nimmt der Anreiz ab, neue MigrantInnen ohne Genehmigung einzustellen, wenn der Arbeitsmarkt genügend Personen mit regulärem Status anbietet. Obwohl Regularisierungen in der Öffentlichkeit eher auf Ablehnung stossen, tragen sie potentiell zum Abbau von wirtschaftlicher und sozialer Diskriminierung, zur Reduzierung von illegalen Tätigkeiten und unfallbedingten Risiken bei (OECD 2000).

³⁷ Wird beispielsweise eine kurzfristige Zuwanderung aus Nachbarstaaten befürchtet oder eine längerfristige Entwicklung? Wie könnte die Regularisierungspraxis mit den antizipierten „Risiken“ umgehen?

Tabelle 3: Massnahmen gegen illegale Aufenthalter – grösste Stärken und Schwächen

Modell	Stärken	Schwächen
Individuelle Regularisierungen	Pragmatische Lösungen; Härtefälle können behandelt werden	Symbolische Politik (Tropfen auf den heissen Stein), Gefahr der Willkür, moralisierende Perspektive, keine ökonomische oder soziale Lösungen, geringe Wirkung
Verstärkung der Repression	Moralische Legitimation, klare Regeln	Implementationsschwierigkeiten, liberale Werte werden berührt, kein Spielraum für das Opportunitätsprinzip, Korruptionsgefahr, Verstärkung der organisierten Kriminalität
Kontingente für unqualifizierte Personen öffnen	Gesetzliche Abstützung, legales Vorgehen, Flexibilität der Massnahmen	Bevorteilung von „beinahe“ regulären Situationen gegenüber Ausbeutung, Umwandlungsprobleme
Kollektive Regularisierungen	Mittelfristige Arbeitsmarktentlastung; hohe Wirkung auf soziale und ökonomische Diskriminierungen	Inkohärenz der Migrationspolitik schafft Legitimationsprobleme

Aus einer wissenschaftlichen Perspektive heraus betrachtet, ist es besonders wichtig, bei einer Regularisierung eine eingehende Situationsanalyse zumindest jener Personen, welche die Regularisierungskriterien erfüllen, vorzunehmen. Darüber hinaus wird eine Einschätzung des Ausmasses des Phänomens illegalen Aufenthalts ermöglicht. Wie internationale Erfahrungen zeigen, erlaubt eine gut angelegte Regularisierungsaktion aber auch das Aufdecken von Lücken oder Unstimmigkeiten in der üblichen Bewilligungspraxis. Eine Regularisierung kann in diesem Sinne zur Reorientierung und Anpassung der (Migrations-)Politik führen (OECD 2000). So besteht beispielsweise kein Widerspruch zwischen Regularisierungsmassnahmen und einer verstärkten Bekämpfung krimineller Aktivitäten.

5 Fazit

Die Politikgestaltung im Bereich der illegalen AufenthalterInnen erweist sich ohne evaluatives Wissen als schwierig. Deshalb ist ein experimentierendes Vorgehen ange-

zeigt, dass verschiedene Mittel miteinander kombiniert. Sicherlich gehört die betreffende Politik in eine kohärente Migrationskonzeption eingebunden, die nicht nur Arbeits-, Asyl- und Integrationspolitik umfasst, sondern auch Aussen-, Kooperations- und Handelspolitik und die nicht zuletzt die Sozialpolitik mitberücksichtigt.

Vermutlich sollte auch in diesem Bereich von einem persuasiven Staat ausgegangen werden, der eher als Beobachter und Regulierer, denn als Polizist auftritt. Die Widersprüche, die eine Politik im legalen Grenzbereich charakterisiert, können nur durch ein transparentes Vorgehen zum Erfolg führen. Dies bedeutet:

- Prioritätensetzung bezüglich der inkompatiblen Ziele;
- offensive Aufklärungskampagnen in der Bevölkerung, aber vor allem bei ArbeitgeberInnen (Undeklarierte Beschäftigung von Papierlosen ist kein Kavaliersdelikt. Diffuse Bedenken vor Invasion, Kriminalität, Sozialdumping usw. sollten benannt und geprüft, Fremdsein offen thematisiert und irrationale Ängste abgebaut werden);
- sozialstaatliche Massnahmen präventiver Art, welche die Attraktivität der Beschäftigung von AufenthaltlerInnen ohne legalen Status reduzieren (zum Beispiel Einrichtung von Kinderhorten oder Einführung von Leistungsgutscheinen usw.);
- „Schadensbegrenzung“ bei papierlosen MigrantInnen, die nicht kriminalisiert, sondern Programmen des vorläufigen Schutzes und der Reintegration unterstellt werden sollten (zum Beispiel Rückkehrhilfen, Schutz bei laufenden Strafverfahren).

Aus wissenschaftlicher Sicht ist jedenfalls Vorsicht bei der Beurteilung der Lösungen geboten. Eine komparative Untersuchung drängt sich auf, um die verschiedenen möglichen Auswirkungen der Lösungsansätze besser zu analysieren. Ferner fehlte bisher eine Analyse der bestehenden Politiken in der Schweiz, die sich bezüglich der Umsetzung von Kanton zu Kanton voneinander unterscheiden. Auch in diesem Bereich könnte Forschung relevante Informationen für die zukünftige Politikgestaltung liefern.

Literaturhinweise

- Alt, Jörg & Fodor, Ralf (2001), *Rechtlos? - Menschen ohne Papiere : Anregungen für eine Positionsbestimmung*, von Loeper Literaturverlag, Karlsruhe.
- Alt, Jörg (1999), *Illegal in Deutschland – Forschungsprojekt zur Lebenssituation „illegaler“ Migranten in Leipzig*, von Loeper Literaturverlag, Karlsruhe.
- Arbenz, Peter (1995) *Bericht über eine schweizerische Migrationspolitik*, Bern.
- Arlettaz, Gérald & Arlettaz, Silvia (2000) „La politique suisse d'immigration et de refuge : héritage de guerre et gestion de paix“ in *La politique suisse d'immigration et de refuge : héritage de guerre et gestion de paix*, Michel Porret (dir) et al., Georg, Genève.
- Bade, Klaus J. Hrsg. (2001) *Integration und Illegalität in Deutschland*, Rat für Migration, IMIS, Universität Osnabrück.
- Balibar, Etienne et al. (1999) *Sans-papiers : l'archaïsme fatal*, éditions la découverte, Paris.
- Bartal, Isabel & Hafner, Denise (2000), *Illegalisierte Hausangestellte in der Region Zürich : eine explorative Studie*, Zürich.
- Bürgenmeier, Beat dir. (1992) *Main d'oeuvre étrangère : une analyse de l'économie suisse*, Economica, Paris.
- Boggio, Yann et Antonella Ferrari (2000). “Les attributions de permis de séjour et de travail et les méchansimes de contrôle du travail au noir et clandestin dans le canton de Genève”, in Queloz, Nicolas, Marco Borghi et Maria Luisa Cesoni (éd.), *Processus de corruption en Suisse*. Basel, Genf, München: Helbing & Lichtenhahn, pp. 153-168.
- Caritas Schweiz (2001), *Prekäre Arbeitsverhältnisse in der Schweiz*, Caritas Schweiz, Luzern.
- Caroni, Martina (1996) *Tänzerinnen und Heiratsmigrantinnen. Rechtliche Aspekte des Frauenhandels in der Schweiz*, Caritas-Verlag, Luzern.
- Cattacin, Sandro (1996) *Die Transformation des Schweizer Sozialstaates. Überlegungen zu seiner Entwicklungslogik* in *Revue suisse de science politique* 2(1): 89-102.
- Chaudet, Isabelle et al. (2000) *Migrations et travail social : une étude des problèmes sociaux des personnes de nationalité étrangère en Suisse* Lausanne.
- Classen, Georg (1999) *Menschenwürde mit Rabatt – Leitfaden und Dokumentation zum Asylbewerberleistungsgesetz*, Loeper Literaturverlag, Berlin.
- Delaunay, D. & Tapinos, G. (1998) *La mesure de la migration clandestine en Europe*. Vo. 1 : Rapport de synthèse, Eurostat Working Paper.
- EKA (2001) *Situation der „Sans Papiers“ in der Schweiz - Stellungnahme und Empfehlungen der Eidgenössischen Ausländerkommission vom 27. August 2001*, Bern (http://www.auslaender.ch/integration/aktuelles/sanspapiers/sanspapiers_d.pdf).

- Fassin, Didier, Morice, Alain & Quiminal, Catherine (1997) *Les lois de l'inhospitalité – Les politiques de l'immigration à l'épreuve des sans-papiers*, La découverte, Paris.
- Favre, Pierre (1997), *Les enfants clandestins scolarisés face à notre système de santé : la situation dans le canton de Neuchâtel*, Neuchâtel.
- FIZ (2001) *Illegal unentbehrlich: illegalisierte Hausangestellte*, FIZ, Zürich.
- FOBB (1990) *Travail clandestin de travailleurs étrangers en Suisse, résultats de l'enquête FOBB*, Conférence de presse du 22.2.1990.
- GT fédéral (2000) *Rapport du groupe de travail fédéral sur la lutte contre le travail au noir- Rapport en réponse aux cinq mandats attribués par le Conseil fédéral*, Bern.
- Gushulak, Brian D. & MacPherson, Douglas W. (2000) *Health Issues Associated with the Smuggling and Trafficking of Migrants* in *Journal of Immigrant Health*, Vol.2., No. 2, 2000.
- Hunerbühler, Hildegard (1997) *Die sogenannte Illegalität – Zu den Hintergründen eines umstrittenen Begriffs* in *Schritte ins Offene – Migration*, Evang. Frauenbund Zürich.
- Home Office (1998) *Fairer, faster, firmer : A modern approach to immigration and Asylum*, London.
- Jahn, Andreas Ernst (1998) *On the Economics of Illegal Migration – Economic contributions towards a new understanding of illegal immigration and policy responses*, Dissertation, Universität der Bundeswehr Hamburg.
- Niederberger, Martin (2001). *Integrationspolitik*. Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations, unpubliziertes Manuskript.
- Niggli, Nicholas C. (1999), *L'école genevoise à la croisée des cultures et au carrefour des chemins : un regard historique porté sur l'évolution des politiques et processus d'accueil et d'intégration des élèves migrants allophones (1962-1997)*, Genève.
- OECD-Secretariat (2000) „Some lessons drawn from recent regularisations of undocumented foreigners“ in *Combating the Employment of Illegal Immigrant Workers*, OECD, March 2000.
- Pickels, Antoine (2001), *A la lumière des Sans-papiers*, Ed. Complexe, Bruxelles.
- Piguet, Etienne (1999) *Les migrations créatrices* L'Harmattan, Paris.
- Piguet, Etienne & Losa, Stefano (2002) *Travailleurs de l'ombre - demande de main-d'œuvre du domaine de l'asile en Suisse et ampleur du travail clandestin*. Seimso, Zürich (in Vorbereitung).
- Reyneri, Emilio (2001) *Migrants' involvement in irregular employment in the Mediterranean countries of the European Union*
- Rohner, Kurt (2000) „Status Report on measures to combat the employment of foreigners in an irregular situation“, in Switzerland in *Combating the Employment of Illegal Immigrant Workers*, OECD, March 2000.
- Sancho, Brigitte (1992) *Les enfants de l'ombre : situation et scolarisation des enfants sans statut légal dans le canton de Vaud*, La Passerelle, Lausanne.
- Sassen, Saskia (1996) *New employment regimes in the cities: the impact on immigrant workers* in *New Community* 22: 579-594.

- Schmid, Brigitte & Le Breton, Maritza (1998) *Migration von Frauen aus Mittel- und Osteuropa in die Schweiz. Eine Dokumentation zur Situation von Cabaret-Tänzerinnen, Prostituierten, Hausangestellten und Heiratsmigrantinnen im Grossraum Zürich*, FIZ, Zürich.
- Schneider, Friedrich (1999) *Shadow economies: size, causes and consequences*, Universität Linz.
- Schneider, Friedrich (2000) *Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit : Umfang, Ursachen, Wirkungen und wirtschaftspolitische Empfehlungen*, Oldenburg, München.
- Schertenleib, Jürg (2001) „*Sans-Papiers*“ und der Asylbereich – *Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe*, SFH, Bern.
- Schwab, Myriam (2000) *L'intégration non-intégrée : analyse de l'installation durable des migrants sans documents*, Kerzers.
- Siméant, Johanna (1998) *La cause des sans-papiers*, Presses de sciences po, Paris.
- Stienen, Angela (2001) *Die Sicht von Migrantinnen in Tsantsa* : revue de la Société suisse d'ethnologie. - Neuchâtel : SSE. - 2001. - Vol. 6.
- Tapinos, Georges (1996) *Les méthodes d'évaluation de l'immigration clandestine dans certains pays étrangers* Fondation nationale des Sciences politique.
- Tapinos, Georges (2000) *Illegal immigrants and the labour market* Institut d'études politiques, Paris Published on: February 24, 2000.
- Tapinos, Georges (2000b) „Irregular Migration: Economic and Political Issues“ in „*Combating the Employment of Illegal Immigrant Workers*“, OECD, March.
- Terray (1999) « Le travail des étrangers en situation irrégulière ou la la délocalisation sur place » in Balibar, Etienne et al. *Sans-papiers : l'archaïsme fatal*, éditions la découverte, Paris.
- Tsantsa : revue de la Société suisse d'ethnologie. - Neuchâtel : SSE. - 2001. - Vol. 6 (divers articles).
- Weck-Hannemann, Hannelore, Pommerehne, Werner & Frey, Bruno (1986) *Die heimliche Wirtschaft: Struktur und Entwicklung der Schattenwirtschaft in der Schweiz* Haupt, Bern.
- Withol de Wenden, Catherine (1999) *Faut-il ouvrir les frontières ?* Presses de Sciences Po, Paris.
- Wisard, Nicolas (2001) *Les droits des "sans-papiers"* in Tsantsa : revue de la Société suisse d'ethnologie. - Neuchâtel : SSE. - 2001. - Vol. 6, p. 148-153.
- Yoshida, Chisato (2000). *Illegal immigration and economic welfare*. Heidelberg [etc.]: Physica-Verlag.

Eine umfassende Literaturliste über Sans-Papiers ist auf dem Portal der SFM – Bibliothek abrufbar ist (www.unine.ch/fsm/libri/).

Inhalt: Der Text vermittelt eine knappe Übersicht über die beschränkte wissenschaftliche Literatur zur Lage von MigrantenInnen ohne Aufenthaltsstatus und präsentiert Aspekte der Lebenssituation von „Papierlosen“ in der Schweiz. Besonderes Augenmerk gilt der Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Ferner werden mit Blick auf internationale Erfahrungen einige Möglichkeiten der Politikgestaltung aufgezeigt.

Autoren: DENISE EFIONAYI-MÄDER ist Soziologin, dipl. DESMAP und Projektleiterin am Schweizerischen Forum für Migrationsstudien. Spezialgebiete: Sozial- und Asylpolitik, Migration und Gesundheit.

SANDRO CATTACIN ist Sozialwissenschaftler, Direktor des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien und Professor an der Universität Neuenburg sowie am IDHEAP in Lausanne.

FSM
SFM

Institut auprès
de l'Université
de Neuchâtel

Institut an
der Universität
Neuenburg

Terreux 1
CH – 2000 Neuchâtel
Tél. + 41 (0)32 718 39 20
Fax + 41 (0)32 718 39 21
secretariat.fsm@unine.ch
www.unine.ch/fsm
CCP 20-3686-9