

INHALTSVERZEICHNIS

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | EINLEITUNG..... | 2 |
| 1.1 | Ohne Papiere – ohne Geschichte..... | 2 |
| 1.2 | Literatur..... | 4 |
| 1.3 | Interviewmethodik..... | 5 |
| 2 | DIE ENTWICKLUNG DER SCHWEIZERISCHEN MIGRATIONSPOLITIK IM 20. JAHRHUNDERT..... | 9 |
| 2.1 | Die Schweizerische Ausländerpolitik: Von der Freizügigkeit zum dualen Zulassungssystem..... | 10 |
| 2.2 | Die Schweizerische Asylpolitik von 1950 bis heute..... | 19 |
| 2.3 | Die Ausländer- und Asylpolitik und die irreguläre Migration..... | 22 |
| 3 | DIE FIGUR DES «SANS-PAPIERS»..... | 26 |
| 3.1 | Eine Figur im Wandel..... | 26 |
| 3.2 | Die «Sans-Papiers» werden zum Politikum..... | 32 |
| 3.3 | «Sans-Papiers» - ein umstrittener Begriff..... | 35 |
| 4 | WAS IST EINE NEUE SOZIALE BEWEGUNG?..... | 38 |
| 5 | DIE SCHWEIZERISCHE SANS-PAPIERS-BEWEGUNG VON 1997 BIS HEUTE..... | 45 |
| 5.1 | Der Kampf um Papiere..... | 45 |
| 5.2 | Die Protestinszenierung..... | 56 |
| 6 | DAS KOMITEE SANS PAPIERS NORDWESTSCHWEIZ VON 2001 BIS HEUTE..... | 66 |
| 6.1 | Der Schritt an die Öffentlichkeit..... | 66 |
| 6.2 | Die Aktion «Sans-Papiers»..... | 70 |
| 6.3 | Die Gründung der Anlaufstelle und die neue Dossier-Kampagne..... | 74 |
| 7 | «SANS-PAPIERS» ALS POLITISCHE SUBJEKTE..... | 79 |
| 7.1 | Kollektive Identität..... | 79 |
| 7.2 | Voraussetzungen politischen Handelns: Sicherheit, Repräsentation und Lebensbedingungen..... | 83 |
| 7.3 | Politik gegen die Angst und das Nase-voll-Phänomen..... | 88 |
| 8 | SCHLUSS..... | 91 |
| 9 | BIBLIOGRAPHIE..... | 96 |
| 9.1 | Quellen..... | 96 |
| 9.2 | Periodika..... | 97 |
| 9.3 | Interviews..... | 97 |
| 9.4 | Literatur..... | 97 |

1 Einleitung

An allen Aussenlinien Europas versuchen Menschen, die Festungsmauern aus Infrarotfühlern, seismischen Sensoren, automatischen Kameras und Richtungsmeldern zu durchbrechen. Sie warten vor der spanischen Enklave Ceuta in Nordafrika auf einen günstigen Moment und bestechen einen der marokkanischen Uniformierten, die gerne wegschauen. Sie sind die feuerroten Punkte auf den Nachtsichtgeräten der Grenzwächter an der Oder. Sie tuckern im kleinen Motorboot über die Meerenge von Gibraltar, huschen zu Fuss über grüne Grenzen, am häufigsten aber landen sie als gewöhnliche Touristen auf grauen Flughäfen. Nach Ablauf ihres legalen Aufenthaltes tauchen sie unter. Manche sprechen das Zauberwort Asyl aus und erwarten das Rechtsverfahren, das ihnen einige Monate Zeit gibt, sich ein Stück Europa anzusehen, sich eine kleine Höhle zu graben und darin zu verschwinden.¹

1.1 Ohne Papiere – ohne Geschichte

Die «Illegalen» sind eine neue Figur auf der europäischen Bühne: Zwischen 5 und 10 Millionen irreguläre Erwerbstätige gibt es heute schätzungsweise in den Industrieländern Europas.² Sie leben in vielfältigen Formen rechtlicher Irregularität und arbeiten in den weit gefächerten Bereichen der Schattenwirtschaft. Als moderne Nomaden sind sie ohne offiziellen Wohnsitz und Arbeitsplatz. Diese meist jungen Menschen arbeiten vorwiegend in wenig qualifizierten Stellen mit teilweise schwierigen Rahmenbedingungen und leben von sehr tiefen Einkommen. Sie sind für das Rechtssystem und die Behörden unsichtbar und nicht existent, ihre rechtliche und soziale Lage ist daher prekär. Und ein gemeinsamer Nenner zieht sich durch das Leben der meisten irregulären MigrantInnen: Die Angst, entdeckt und weggewiesen zu werden, ist omnipräsent. Doch bereits seit einigen Jahren wehren sich einzelne von ihnen mit Hilfe eines politischen Kampfes gegen ihren irregulären Aufenthaltsstatus und versuchen, ein generelles Bleiberecht zu erlangen. 1996 besetzten illegal in Frankreich lebende MigrantInnen Kirchen und traten in Hungerstreiks. Aus den zunächst vereinzelt auftretenden Protesten entwickelte sich eine Bewegung, die sich in ganz Frankreich ausbreitete und von grosser medialer Öffentlichkeit begleitet war. Seit Beginn des Jahres 2001 sind auch in anderen westeuropäischen Staaten die so genannten «Sans-Papiers» öffentlich in Erscheinung getreten und fordern «ihre Papiere», d.h. eine Regularisierung ihres Aufenthaltsstatus.

In der Schweiz traten Gruppen solcher Personen vor vier Jahren mit den Besetzungen von Kirchen in Lausanne, Fribourg, Bern und Basel sowie des *Maison du Peuple* in La Chaux-de-Fonds aus ihrer Unsichtbarkeit heraus. Sie nennen sich selbst «Sans-Papiers», um darauf hinzuweisen, dass ihnen jene Papiere und Dokumente fehlen, welche jemanden dazu berechtigen, in der Schweiz zu leben und zu arbeiten. Sie sind die Wortträger jener 150'000 bis 300'000 «Sans-Papiers», die heute – manche von

¹ Wottreng, Willi: Ein einzig Volk von Immigranten. Die Geschichte der Einwanderung in die Schweiz, Zürich 2000, S. 195f.

² Vgl. Arbenz, Peter: Bericht über eine Schweizerische Migrationspolitik, [s.l.] 1995, S. 13. In Abgrenzung zum Terminus Illegalität soll in dieser Arbeit von Irregularität, irregulärer Migration und irregulären MigrantInnen gesprochen werden, da das Adjektiv illegal immer die Konnotation von Delinquenz beinhaltet.

ihnen bereits seit vielen Jahren – in der Schweiz leben.³ Ihre Geschichte zu schreiben ist die Absicht der vorliegenden Arbeit, denn «Sans-Papiers» sind nicht nur ohne Papiere, sie sind auch ohne Geschichte. Viele von ihnen haben ihr Heimatland verlassen, um in einem anderen Land eine neue Existenz aufzubauen. Sie haben sich von ihren Familien, ihren Freunden und ihrem Beruf getrennt, ihre bisherige Lebensgeschichte im Heimatland zurückgelassen, um woanders eine neue zu schreiben. In der Schweiz beginnen sie ein neues Leben. Ein Leben jedoch, das darauf angelegt ist, nicht als Geschichte geschrieben zu werden. Um den Behörden nicht aufzufallen, verwischen die «Sans-Papiers» möglichst alle Spuren ihres Alltags. Arbeitsplatz und Wohnort teilen sie zu ihrer eigenen Sicherheit nur vertrauten Personen mit, ihre bewegte Migrationsgeschichte tritt in den Hintergrund. Sie sind darauf bedacht «keine Geschichten zu machen», da jedes Indiz zu ihrem Leben in der Schweiz zu ihrer Entdeckung und Ausweisung führen könnte. Gelangt ihre Geschichte an die mediale Öffentlichkeit, geschieht dies in anonymisierter Form, das Foto ihres Gesichtes bleibt unscharf.

Dennoch ist es seit den Kirchenbesetzungen im Jahr 2001 möglich geworden, eine Geschichte der «Sans-Papiers» zu schreiben. Es ist die Geschichte ihres politischen Kampfes für eine kollektive Regularisierung ihres Aufenthaltsstatus. Es ist die Geschichte der Entstehung der Schweizerischen Sans-Papiers-Bewegung und des gemeinsamen Kampfes von «Sans-Papiers» und ihren UnterstützerInnen für die Teilhabe an den rechtlichen und sozialen Errungenschaften dieser Gesellschaft. Diese Arbeit soll deshalb die gemeinsame Geschichte derer dokumentieren, die sich in einem der 9 schweizerischen Sans-Papiers-Kollektive zusammengeschlossen haben und im Namen aller «Sans-Papiers» seit vier Jahren auf der politischen Bühne der Schweiz in Erscheinung getreten sind.⁴

Im ersten Teil der Arbeit möchte ich mit der Frage beginnen, welche Rolle die schweizerische Migrationspolitik hinsichtlich der Sans-Papiers-Problematik spielt. Dazu stelle ich erstens in einer historischen Übersicht dar, welche unterschiedlichen Phasen die Ausländer- und Asylpolitik in der Schweiz durchlaufen hat und zweitens, welche Zusammenhänge zwischen ihrer aktuellen Ausrichtung und der irregulären Migration festgestellt werden können. Drittens zeige ich auf, unter welchen verschiedenen Gesichtspunkten die Figur des «Sans-Papiers» seit den 1960er Jahren aufgetaucht ist, und viertens, mit welchen politischen und rechtlichen Instrumenten die Sans-Papiers-Problematik heute in der Schweiz angegangen wird. Im zweiten Teil der Arbeit steht die Genese und die Entwicklung der Schweizerischen Sans-Papiers-Bewegung im Zentrum. Ausgehend von der Frage was eine neue soziale Bewegung ist, beschreibe ich in einer Übersicht die wichtigsten Ereignisse der Schweizerischen Sans-

³ Aufgrund einer Umfrage bei über tausend ArbeitgeberInnen in der Schweiz über die geschätzte Anzahl der irregulär beschäftigten AusländerInnen in der jeweiligen Branche ermittelten Etienne Pignet und Stefano Losa (Travailleurs de l'ombre? Demande de main-d'oeuvre du domaine de l'asile et ampleur de l'emploi d'étrangers non déclarés en Suisse, Zürich 2002) eine irreguläre Beschäftigung von 70'000 bis 180'000 AusländerInnen. Diese Zahl umschliesst zwar auch Asylsuchende ohne Arbeitsbewilligung, nicht aber die irregulären Aufenthaltserinnen, die in den Haushalten und im Sexgewerbe arbeiten; nicht erfasst sind zudem die nichterwerbstätigen Sans-Papiers, wie Kinder, Kranke etc. Die Schätzung liegt daher mit Sicherheit zu tief. Efonayi-Mäder Denise und Cattacin Sandro (Illegal in der Schweiz. Eine Übersicht zum Wissensstand, Neuenburg 2001) verweisen auf Schätzungen von 150'000 – 300'000 «Sans-Papiers» in der Schweiz.

⁴ Sans-Papiers-Kollektive existieren heute in Genf, Lausanne, Fribourg, Neuchâtel, Bern, Basel, Zürich, im Jura und im Tessin.

Papiers-Bewegung in den Jahren 1997 bis heute sowie unter Bezugnahme der *framing*-Analyse ihren Deutungsprozess und diskursiven Rahmen. Aufgrund einer eingehenden Definition neuer sozialer Bewegungen, wie sie die Bewegungsforschung zur Verfügung stellt, lege ich dar, weshalb die Sans-Papiers-Bewegung als eine ebensolche verstanden werden kann. Abschliessend fokussiere ich auf das Fallbeispiel des *Komitees Sans-Papiers Nordwestschweiz*, anhand dessen in der Mikroperspektive die Entstehung und Bedeutung der Sans-Papiers-Bewegung nachvollzogen werden soll. Im letzten Kapitel möchte ich auf die Frage eingehen, wie sich «Sans-Papiers» als politische Subjekte konstituieren und welche Schlussfolgerungen man daraus hinsichtlich des Profils der Bewegung ziehen kann.

1.2 Literatur

Vorausschicken möchte ich, dass die Bibliothek des *Schweizerischen Forum für Migrationsstudien (SFM)* in Neuenburg eine wesentliche Hilfe war, die breite und nicht immer einfach zugängliche Literatur über «Sans-Papiers» zu sichten. Nachfolgend erwähne ich allerdings nur die wichtigsten und für meine Zwecke dienlichen Bücher, Studien und Artikel. In der Schweiz – und weitgehend auch in Europa – beschränkte sich die wissenschaftliche Literatur in Zusammenhang mit den «Sans-Papiers» bis vor wenigen Jahren einerseits auf die Erforschung der Schattenwirtschaft beziehungsweise Schwarzarbeit und andererseits auf Methoden zur Erfassung der Zahl der Personen ohne Aufenthaltsstatus.⁵ Diese Untersuchungen wurden meist von behördlicher Seite in Auftrag gegeben. Generell wurden «Sans-Papiers» bisher selten als handelnde Subjekte erforscht, sondern als Objekte von öffentlichen Politiken oder Massnahmen. Als eine Ausnahme von dieser Regel kann Johanna Siméant mit ihrer Soziologie der «Sans-Papiers» und deren Mobilisierungsstrategien in Frankreich gelten.⁶ Während sich Siméant mit den vorangegangenen Sans-Papiers-Protesten in den 1970er Jahren beschäftigt, legt Ute Lindemann in ihrer Dissertation den Fokus auf die jüngeren Protestereignisse in Frankreich.⁷ Gerade ihre Auseinandersetzung mit bewegungstheoretischen Ansätzen war für mich sehr hilfreich. Neben der mehrheitlich aus einer Makroperspektive verfassten Literatur existiert eine Reihe von Artikeln und Fallstudien, die sich aus der Mikroperspektive mit dem Leben und den spezifischen Alltagsfragen von «Sans-Papiers» beschäftigen. Dazu zählen Arbeiten von Studierenden ebenso wie Publikationen von Unterstützungsorganisationen oder eine Studie im Auftrag der Stadt Lausanne, welche einen Überblick über die Situation der «Sans-Papiers» bietet.⁸ Einen guten Überblick über die Sans-Papiers-Problematik erlaubt zudem der vom *SFM* verfasste Kurzbericht zuhanden der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats sowie die ebenfalls vom *SFM* erstellte Studie über die sozialrechtlichen Be-

⁵ Vgl. etwa Bürgenmeier, Beat: *Main d'oeuvre étrangère: une analyse de l'économie suisse*, Paris 1992; Schneider, Friedrich: *Shadow economies: size, causes and consequences*, Linz 1999 sowie die Angaben unter Fussnote 3.

⁶ Siméant, Johanna: *La cause des sans-papiers*, Paris 1998.

⁷ Lindemann, Ute: *Sans-Papiers-Proteste und Einwanderungspolitik in Frankreich*, Opladen 2001.

⁸ Röthlisberger, Simon: *Sans-Papiers in der Stadt Bern. Eine Analyse von Sans-Papiers, NGO's, Wirtschaft und Behörden*, Lizentiatsarbeit an der Universität Bern 2003; Cahannes, Jasmin/Helfer Herrera Erazo, Marianne: *Kein Mensch ist illegal! Die Sans-Papiers-Bewegung Schweiz*, Seminararbeit an der Universität Bern 2003; Attac Fribourg: *Conditions de vie et de travail des sans-papiers de Saint-Paul*, Fribourg 2001; Valli, Marcello: *Les migrants sans permis de séjour à Lausanne: Rapport rédigé à la demande de la Municipalité de Lausanne*, Lausanne 2003.

dingungen der «Sans-Papiers» in der Schweiz.⁹ Hier möchte ich noch auf eine laufende Forschung hinweisen: Barbara Laubenthal führt für ihre Dissertation eine Untersuchung der Mobilisierung von Sans-Papiers-Bewegungen in Spanien, Frankreich und der Schweiz durch. Dabei geht sie von der These aus, dass sich im Kontext der Einführung neuer Migrationsgesetzgebungen in diesen drei Staaten politische Gelegenheitsstrukturen manifestieren, welche die Mobilisierung von papierlosen MigrantenInnen begünstigen.

Weitere wichtige Informationen zur Sans-Papiers-Bewegung erhielt ich durch Medienberichte der Deutsch- und Westschweizer Presse. Eine Recherche bei der *Basler Zeitung*, welche über die Geschehnisse in Basel regelmässig berichtet hat, lieferte mir gutes Material über den lokalen Kontext. Das *Komitee Sans-Papiers Nordwestschweiz*, das im Zentrum des zweiten Teils der Arbeit steht, verfügt leider über kein Archiv. Ich konnte aber im Archiv der Organisation *Solidarité sans frontières* Einsicht in Medienberichte alternativer Zeitungen sowie in bewegungsinterne Quellen nehmen. Ebenso hilfreich waren zwei Quellenbände, welche dieselbe Organisation zur Sans-Papiers-Bewegung in der Schweiz herausgegeben hat. Auf diese Weise bekam ich Zugang zu zahlreichen Manifesten und Flugblättern, die von den Aktivisten in der ganzen Schweiz verfasst worden sind. Weitere graue Literatur erhielt ich über das *Komitee Sans-Papiers Nordwestschweiz*, das mir offene Briefe, Petitionen, Studien und anderes schwer zugängliches Material zur Verfügung stellte. Ab Oktober 2003 nahm ich ausserdem an den monatlich stattfindenden Sitzungen des Komitees, an der Retraite vom 8. November sowie an einer Sitzung der *Nationalen Koordination* im Januar 2004 teil. Die teilnehmende Beobachtung erlaubte es mir, weitergehende Informationen zu sammeln, die ich jeweils in einem Protokoll festhielt. Eine weitere Datenquelle bilden acht Interviews, die ich mit verschiedenen Akteuren der Sans-Papiers-Bewegung sowie Vertretern von Behörden, die in diese Thematik involviert sind, geführt habe. Nachfolgend möchte ich deshalb kurz die von mir verwendete Interviewmethode erläutern.

1.3 Interviewmethodik

Die Bewegungsforschung¹⁰ sieht in der Methode der qualitativen Interviews ein valides Mittel, um Einblick in die Struktur, Strategien und Kultur sozialer Bewegungen zu gewinnen:

⁹ Efionayi-Mäder, Denise/Cattacin, Sandro: Illegal in der Schweiz – eine Übersicht zum Wissensstand, in: *Asyl. Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht – und praxis*, Jg. 17, Nr. 1, 2002, S. 3-15 sowie Achermann, Christine/Efionayi-Mäder, Denise: *Leben ohne Bewilligung in der Schweiz: Auswirkungen auf den sozialen Schutz*, Neuenburg 2003.

¹⁰ Forschungsgegenstand der jungen sozialwissenschaftlichen Fachdisziplin der Bewegungsforschung sind die (neuen) sozialen Bewegungen. Soziale Bewegungen wurden jedoch bereits im Nachklang der Französischen Revolution soziologisch reflektiert. Aus der Aufklärung als die «erste soziale Bewegung in einem modernen Sinn» hat sich die noch heute gebräuchliche Prägung des Begriffs «mouvement social» von Denkern wie Henri de Saint-Simon, Charles Fourier oder Auguste Comte entwickelt. Aus deren Rezeption durch Lorenz von Stein wurde den Begriff «sociale Bewegung» schliesslich 1842 auch im deutschsprachigen Raum populär. Ohne Zweifel hat schliesslich Karl Marx massgeblich Anteil daran gehabt, der wissenschaftlichen Beschäftigung mit sozialen Bewegungen zum Durchbruch zu verhelfen. Doch erst in jüngster Zeit hat sich eine Spezifik von Theorien, Methoden und Objekten herauskristallisiert, die es gestattet, die Bewegungsforschung nicht nur für sich, sondern auch von anderen Fachbereichen der Sozialwissenschaften eindeutig abzugrenzen. Im Mittelpunkt stehen die Fragen, wie es zum Protest kommt, wer daran teilnimmt und aus welchen Gründen, wie die Mobilisierung funktioniert und welche Bedingungen eine erfolgreiche Mobilisierung beeinflussen. Vgl. Hellmann, Kai-Uwe: *Paradigmen der Bewegungsforschung. Forschungs- und Erklärungsansätze – ein Überblick*, in: ders./Koopmans, Ruud: *Paradigmen der Bewegungsforschung. Entstehung und Entwicklung von neuen sozialen Bewegungen und Rechtsextremismus*, Wiesbaden 1998, S. 9f.

Interviews have always been central to social movement research as a means of generating data about the motives of people who participate in protest and the activities of social movement networks and organizations.¹¹

Ebenso interessiert sich die Oral History¹² unter anderem für soziale Bewegungen in der Vergangenheit oder vergangene Perioden aktueller sozialer Bewegungen und greift dabei auf qualitative Interview zurück:

This technique is particularly valuable for social movements for which little documentary evidence has been preserved, such as those populated by the poor, those that are marginal or fleeting, and those that operate out of public view or through informal networks.¹³

Sowohl innerhalb der Bewegungsforschung als auch in der Oral History wird häufig die Methode der teil- oder semistrukturierten Interviews angewendet. Diese Interviews können im Einzelfall sehr unterschiedlich sein: Sie können sich über mehrere Termine hinziehen, in ihren Frage- oder Themenvorgaben – dem Gesprächsleitfaden – sehr ausführlich oder sehr knapp sein, den Befragten weitgehende Freiheiten in der Gestaltung der Frageformulierungen, der Frageabfolge oder Streichung von Fragen zugestehen oder auch nicht.¹⁴ Entscheidend für die Abgrenzung zu standardisierten Interviews ist, dass es im Interview keine Antwortvorgaben gibt, und dass die Befragten ihre Ansichten und Erfahrungen frei artikulieren können:

In contrast to the rigidity of this type of an interview, in a semi-structured interview the interviewer relies on an interview guide that includes a consistent set of questions or topics, but the interviewer is allowed more flexibility to digress and to probe based on interactions during the interview.¹⁵

Semi-strukturierte Interviews dienen insbesondere der Erforschung lose organisierter, oft kurzlebiger und auch dünn dokumentierter sozialer Bewegungen. Es können erstens die Beweggründe und Perspektiven einer weit grösseren Aktivistengruppe eruiert werden, als dies aufgrund schriftlicher Dokumente möglich ist. Zweitens können alternative Stimmen sichtbar gemacht werden, welche sich in offiziellen Darstellungen nicht immer Gehör verschaffen können. Drittens helfen semi-strukturierte Interviews zu verstehen, wie die Aktivisten ihr Engagements einerseits und ihre soziale Umgebung andererseits wahrnehmen. Und sie ermöglichen es viertens zu beobachten, auf welche individuellen und kollektiven Identitäten sich die Teilnehmer einer sozialen Bewegung berufen.¹⁶

¹¹ Blee, Kathleen M./Taylor, Verta: Semi-structured Interviewing in Social Movement Research, in: Klandermans, Bert/Staggenborg, Suzanne (Hrsg.): *Methods of social movement research*, Minnesota 2002, S. 92.

¹² Ende der 1970er Jahre übernahm die Geschichtswissenschaft in der Bundesrepublik unter der Bezeichnung «Oral History» aus den USA eine Methode, die dort einerseits als Eliteninterview, andererseits zur Erforschung der Geschichte nichtschriftlicher Kulturen z. B. der Indianer und schwarzen Sklaven, entwickelt worden war. Es ist im wesentlichen eine Methode zur Produktion und Bearbeitung mündlicher Quellen. In England, Frankreich und Westdeutschland wurde sie aber von Beginn mit alltags- und erfahrungsgeschichtlichen Fragestellungen verbunden und bis heute vorwiegend auf die Geschichte der sogenannten «kleinen Leute» angewandt. Vgl. Asendorf, Manfred/Flemming, Jens/Müller, Achatz von (Hrsg.): *Geschichte. Lexikon der wissenschaftlichen Grundbegriffe*, Hamburg 1994, S. 471 sowie Blee/Taylor: *Semi-structured Interviewing*, S. 102f.

¹³ Ebd.

¹⁴ Vgl. Hopf, Christel: *Qualitative Interviews in der Sozialforschung. Ein Überblick*, in: Flick, Uwe/Kardorff, Ernst von/Keupp, Heiner (Hrsg.): *Handbuch Qualitative Sozialforschung. Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen*, Weinheim 1995, S. 177.

¹⁵ Blee/Taylor: *Semi-structured Interviewing*, S. 92.

¹⁶ Vgl. ebd., S. 93ff.

Aus diesen Gründen wählte ich für meine Arbeit die Methode des semi-strukturierten Interviews. Für die Durchführung der Gespräche ging ich folgendermassen vor: Zuerst machte ich mich mittels einschlägiger Literatur sowie teilnehmender Beobachtung an den monatlich statt findenden Sitzungen des *Komitees Sans-Papiers Nordwestschweiz* über die wesentlichen Merkmale der Sans-Papiers-Problematik kundig. Die Situationsanalyse führte schliesslich zu drei verschiedenen Interviewerleitfäden, die alle wichtigen thematischen Aspekte enthielten, die im Interview angesprochen werden sollten. Ich verwendete je nach Interviewpartner einen anderen Leitfaden: Die Interviews mit den Behördenvertretern (Angela Bryner, Leiterin der Integrationsleitstelle Basel-Stadt und Bruno Varni, Leiter der Einwohnerdienste Basel-Stadt; beide Amtsstellen sind dem Polizei- und Militärdepartement unterstellt) konzipierte ich als Experteninterviews, in denen vor allem Ursachen der Sans-Papiers-Problematik, der Umgang damit sowie Lösungsansätze der zuständigen Behörden eruiert werden sollten. Des weiteren führte ich drei Gruppengespräche von circa anderthalb Stunden mit den drei Komitee-Mitgliedern Anni Lanz, Hannes Reiser und Pierre-Alain Niklaus.¹⁷ Ich betrachte sie als drei Schlüsselfiguren innerhalb des Komitees, welche mir als «key informants»¹⁸ Aufschlüsse über die Organisation, die Struktur, die Strategien sowie die Kultur der Sans-Papiers-Bewegung geben konnten. Im Zentrum des Interviews standen Fragen nach der Vorgeschichte, der Entstehung, Entwicklung und Zukunft des Sans-Papiers-Komitees sowie nach den Forderungen, der Zusammenarbeit zwischen UnterstützerInnen und «Sans-Papiers» und migrationspolitischen Konzeptionen. Der Leitfaden enthielt aber auch Fragen, welche die Interviewten als «respondents» ansprachen. Hier standen Fragestellungen im Vordergrund, die Bezug nahmen auf subjektive Erfahrungseindrücke, auf Motivations- oder persönliche Hintergründe. Schliesslich ermöglichte mir die regelmässige Teilnahme an den Sitzungen die Kontaktaufnahme mit den zwei «Sans-Papiers» Komi N. (Name geändert) aus Togo, Anna S. (Name geändert) aus Mazedonien und dem ehemaligen «Sans-Papiers» Julio Estrada aus Ecuador.¹⁹ Im Mittelpunkt dieser einstündigen Interviews, die ich jeweils einzeln führte, stand das Interesse am politischen Subjekt des «Sans-Papiers»: Wie ist die Person zum Komitee gestossen, welche Beweggründe hat sie, wie agiert sie politisch? Diese Interviews führte ich auf deutsch (Anna S.), französisch (Komi N.) und spanisch (Julio Estrada), wobei ich auf die Hilfe der Studentinnen Sara Rodriguez und Christine Monnier zählen durfte. Sie waren als Übersetzerinnen während der Gespräche jeweils auch anwesend und konnten mich bei sprachlichen Schwierigkeiten wo nötig unterstützen. Bei der anschliessenden Transkription des französischen sowie des spanischen Textes liess ich mir von Christine Monnier und Caroline Nellen (Spanischstudentin) helfen. Das Führen von Interviews mit fremdsprachigen Menschen erwies sich insgesamt, wenn auch nicht überraschend, als sehr viel schwieriger und aufwändiger als dies bei deutschsprachigen Personen der Fall war. Sowohl die Experteninterviews wie auch die Gespräche mit den drei Schweizer Komitee-Mitgliedern führte ich in der Dialektsprache.

¹⁷ Mehr zum soziographischen Hintergrund dieser Personen vgl. jeweils das erste Zitat der entsprechenden Person.

¹⁸ Blee/Taylor definieren «key informants» als «experts to inform the researcher about various aspects of the movement». Die Auswahl dieser drei Personen traf ich aufgrund der Beobachtungen, die ich während der Sitzungen sowie an der *Retraite* vom 8. November 2003 in Basel machen konnte. Vgl. Blee/Taylor: *Semi-structured Interviewing*, S. 105.

¹⁹ Mehr zum soziographischen Hintergrund dieser Personen vgl. jeweils das erste Zitat der entsprechenden Person.

Da die Interview-Methode (hier das semi-strukturierte Interview) eine ausgesprochen reaktive Erhebungsmethode ist und das Interviewerverhalten, die Interviewsituation und die Art und Weise des Fragebogens nicht ohne Einfluss auf die Antwortreaktionen sind, schildere ich im folgenden, mit welchen Massnahmen ich einen guten Verlauf des Interviews zu erzielen versuchte.²⁰

Der Fragebogen: Die Leitfäden dienten unter anderem dem Zweck, dass im Interview alle relevanten Aspekte und Themen angesprochen werden sollten. Die Interviewstruktur wurde jedoch so konzipiert, dass Raum blieb für unerwartete Antwortreaktionen und neue Gesichtspunkte, die sich aus dem Gesprächsverlauf ergaben. Um eine zu starke Kanalisierung zu vermeiden, folgten die soziographischen Angaben am Ende des Interviews.

Bei den Frageformulierungen habe ich Ja/Nein-Antworten vermieden, sowie darauf geachtet, dass ich den Befragten möglichst viel Gelegenheit zum freien Erzählen gebe (etwa mit Formulierungen wie: Schildern Sie mir bitte...). Ebenso versuchte ich Suggestivfragen und stark wertbesetzte Begriffe zu umgehen. Die Fragen sollten im allgemeinen kurz, verständlich und mit einfachen Worten formuliert sein (keine Mehrfachfragen, keine doppelten Verneinungen, keine Fremdwörter etc.).

Interviewsituation: Die Interviews fanden alle bis auf Ausnahme der Experteninterviews (bei denen ich mich jeweils zur entsprechenden Amtsstelle begab) bei mir zu Hause statt. Ich achtete grundsätzlich darauf, dass die Atmosphäre ruhig war und stellte jeweils etwas zum Trinken und zum Essen bereit. Die Stimmung war immer sehr angenehm und die Gruppensitzungen erwiesen sich für alle Beteiligten als sehr anregend. Alle Gespräche wurden mit einem Mini-Disc-Gerät aufgenommen und anschliessend transkribiert.

Interviewerverhalten: Zu Beginn des Gesprächs stellte ich mich vor und gab jeweils Zweck, Dauer und Thema des Gesprächs an. Ich wies auf die Vertraulichkeit der Angaben hin und erkundigte mich, ob das Gespräch aufgenommen werden darf. Insbesondere bei Anna S. und Komi N. war es wichtig, zuzusichern, dass die persönlichen Angaben anonymisiert werden. Bei Julio Estrada waren diese Massnahmen nicht nötig. Er hatte bereits in den Medien eine gewisse Bekanntheit erlangt und in der Zwischenzeit eine Aufenthaltsbewilligung erhalten.

In den Gesprächen versuchte ich im übrigen folgende vier Prinzipien umzusetzen:²¹

1. *Nicht-Beeinflussung:* Ich wies die Befragten zu Beginn des Gesprächs darauf hin, mir mitzuteilen, wenn sie eine Frage als unwichtig erachteten und gab ihnen die Möglichkeit, wichtige Dinge, die von mir nicht angesprochen wurden, selber mitteilen zu können. Davon erhoffte ich mir, dass im Gespräch neue unerwartete Einschätzungen geäussert werden.
2. *Spezifität:* Ich liess es offen, bei Bedarf Details nachzufragen. Im allgemeinen verlangt dies aber sehr viel Übung, gerade wenn das Gespräch mit Hilfe einer Übersetzerin verläuft.

²⁰ Folgende Hinweise vgl. Diekmann, Andreas: Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen, Hamburg 2001, S. 389ff sowie S. 456.

²¹ Vgl. ebd., S. 392.

3. *Tiefgründigkeit und personaler Bezugsrahmen*: Bei Äusserungen wie gut, schön, schlecht etc, blieb ich nicht stehen, sondern versuchte affektive Reaktionen durch Nachfragen tiefer auszuloten. Auch hier ist viel Erfahrung im Interviewen nötig.
4. *Erfassung eines breiten Spektrums*: Im Interview versuchte ich das gesamte Spektrum der thematischen Aspekte anzusprechen. Dazu zählten zum einen die aufgrund der Situationsanalyse erwarteten Reaktionen. Zum andern gab ich Gelegenheit zur Äusserung unerwarteter Reaktionen.

Wenn Interesse bestand, habe ich zudem die Transkriptionen zum Gegenlesen gegeben, was aber zu keiner nachträglichen Veränderung geführt hat. Alle Transkriptionen sowie die Leitfäden können im Anhang nachgelesen werden.

Interviews sind hoch situative Gespräche: Die Befragten können retrospektive Interpretationen vornehmen, sie können Informationen verheimlichen, verfälschen oder beschönigen. Dem Interviewer kann es misslingen, eine adäquate Beziehungssituation herzustellen, an entscheidenden Stellen nachzufragen oder die Gesprächskontrolle zu behalten. Gerade durch die Mischung verschiedener Quellenarten (in der qualitativen Forschung auch als Daten-Triangulation bezeichnet²²) können solche blinde Flecken «korrigiert» und ein gesamtheitlicheres Bild gewonnen werden. Die Kombination von Textanalyse, teilnehmender Beobachtung und semi-strukturierten Interviews erachte ich deshalb als sinnvollen Weg, den spezifischen Kontext einer sozialen Bewegung, deren Form sowie den Deutungsrahmen, den sich die Mitglieder der Bewegung geben, zu verstehen.

2 Die Entwicklung der Schweizerischen Migrationspolitik im 20. Jahrhundert

La liberté de circulation et d'établissement n'est pas garantie à tout le monde. Les politiques d'immigration sont là pour nous rappeler que les frontières existent et que cette possibilité est limitée à certaines catégories des personnes.²³

Der Aufbau von Instrumenten zur Migrationssteuerung ist in engem Zusammenhang mit dem Entstehen der modernen Sozialstaaten zu sehen und hat in Europa im Wesentlichen erst im 20. Jahrhundert eingesetzt.²⁴ Es ist der Staat, der über die Zulassung der MigrantInnen²⁵ zu seinem Territorium, über

²² Vgl. Flick, Uwe: Triangulation in der qualitativen Forschung, in: Ders./Kardoff, Ernst von/Steinke, Ines (Hrsg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch, Hamburg 2003, S. 309-319.

²³ Bolzmann, Claudio: Politiques d'immigration et clandestinité, in: Centre de Contact Suisses-Immigrés (Hrsg.): Personnes sans statut légal: Réalités et pratiques de solidarité, Genf 2001, S. 11.

²⁴ Vgl. Wimmer, Andreas: Nationalist Exclusion and Ethnic Conflict. Shadows of Modernity, Cambridge 2002, S. 266ff.

²⁵ Bis Ende der 1970er-Jahre wurde der Begriff «Migrant» in der Schweiz nur selten verwendet. Es gab Ausländer und eine Ausländergesetzgebung, es gab Fremde und eine Fremdenpolizei, es gab zuerst Fremd- und später Gastarbeiter, und schliesslich gab es vorwiegend aus kommunistischen Ländern stammende Flüchtlinge. Obwohl die Kategorien des Fremden, des Ausländers und des Flüchtlings nicht verschwunden sind, werden sie doch langsam überlagert durch eine neue Kategorie, die des Migranten. Flüchtlinge, Asylbewerber und vorläufig Aufgenommene, von der Industrie und vom Gewerbe im Ausland angeworbene ArbeiterInnen, illegale und legale Zuwanderer, Familiennachzügler sowie ausländische EhepartnerInnen, sie alle werden auf die eine oder andere Weise unter dem Begriff «Migrant» subsumiert. In dieser Arbeit wird, sofern es die Formulierung erlaubt, anstelle des Begriffs «Ausländer» oder «Ausländerin» der weniger belastete Ausdruck des Migranten und der Migrantin verwendet. Vgl. auch Wicker, Hans-Rudolf: Einleitung:

die Dauer ihres Aufenthaltes, über die Art ihrer Aktivitäten und über ihre Rechte, die sie geltend machen dürfen, entscheidet. Hierin liegen auch die Voraussetzungen des Phänomens der «Sans-Papiers», denn ihre rechtliche Stellung hängt unmittelbar von den migrationspolitischen Grundsätzen der staatlichen Ausländer- und Asylpolitik ab. In diesem Kapitel möchte ich nun aufzeigen, welche verschiedenen Phasen und Ausrichtungen die schweizerische Migrationspolitik ab Ende 19. Jahrhunderts bis heute charakterisieren. Da die Schweiz kein eigentliches Migrationsgesetz besitzt, sondern den Ausländer- und den Asylbereich getrennt regelt, gehe ich zuerst auf die Ausländerpolitik und dann auf die Asylpolitik ein.²⁶ Am Schluss des Kapitels soll herausgestrichen werden, welche von der Migrationsforschung hervorgehobenen Struktur- und Tendenzmerkmale sich aus dem historischen Rückblick ziehen lassen, in welchem Zusammenhang diese mit der irregulären Migration und damit mit der Sans-Papiers-Problematik stehen.

2.1 Die Schweizerische Ausländerpolitik: Von der Freizügigkeit zum dualen Zulassungssystem

Bereits Ende des 19. Jahrhunderts wandelte sich die Schweiz vom Auswanderungs- zum Einwanderungsland.²⁷ Seit dieser Zeit lassen sich in der schweizerischen Politik im Bemühen Zuwanderung zu kontrollieren, deutliche Richtungswechsel feststellen. Die erste, bis zum Ersten Weltkrieg dauernde Phase war geprägt vom Gedanken, das «Fremde» durch Einbürgerung in den Griff zu bekommen, die zweite bis Ende der 80er-Jahre dauernde Phase war durchdrungen von der Idee, das «Fremde» fern zu halten.²⁸ Die folgenden Abschnitte zeigen den Wechsel von der ersten zur zweiten Phase auf und die-

Migration, Migrationspolitik und Migrationsforschung, in: Ders./Fibbi, Rosita/Haug, Werner (Hrsg.): Migration und die Schweiz, Zürich 2003, S. 15.

²⁶ Dementsprechend gilt aus staatspolitischer Optik das Ausländerrecht als Teil der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik, das Asylrecht als Teil der Menschenrechtspolitik. Die Idee, dass die Belange der Migration in die politische Planung miteinbezogen werden müssen, hat sich in der Schweiz aber erst Anfang der 1990er Jahre durchgesetzt. Mit der Motion Simmen wurde der Bundesrat im Jahr 1993 beauftragt, ein umfassendes Migrationsgesetz auszuarbeiten. Im Auftrag des damaligen Vorstehers des Eidgenössischen Militär- und Polizeidepartements verfasste in der Folge der ehemalige Direktor des Bundesamtes für Flüchtlinge, Peter Arbenz, einen Bericht über die schweizerische Migrationspolitik. Dieser Bericht wurde im Mai 1995 vorgelegt und im gleichen Jahr in ein breites Vernehmlassungsverfahren geschickt, das ausgesprochen kontrovers ausfiel. Im September 1996 setzte der Bundesrat die Expertenkommission «Migration» (Kommission Hug) ein; diese hatte den Auftrag, unter Berücksichtigung des Arbenz-Berichts und der Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens konkrete Vorschläge für eine künftige Migrationspolitik auszuarbeiten. Der Bundesrat hielt in seiner Stellungnahme zu diesen Vorschlägen fest, dass sie weitgehend mit seinen Zielen im Migrationsbereich übereinstimmen. Wie die Kommission Hug lehnte er die Schaffung eines umfassenden Migrationsgesetzes als gemeinsames Dach über einem Ausländer- und Asylgesetz sowie weiteren migrationsrelevanten Politikbereichen wegen der damit verbundenen rechtlichen, gesetzgeberischen und politischen Schwierigkeiten ab. Vgl. Bundesrätliche Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002, S. 3712 unter www.admin.ch/ch/d/ff/2002/3709.pdf [10. 5. 04].

²⁷ Vgl. Wicker: Einleitung, S. 24. Andere Autoren gehen davon aus, dass die Schweiz – im quantitativen Sinn – erst nach 1945 ein Einwanderungsland geworden ist, dass es sie aber – im qualitativen Sinn – in ihrem Selbstverständnis noch heute nicht ist: «Aus einer gewissen Perspektive ist die Schweiz noch heute kein Einwanderungsland, weil nicht ist, was nicht sein darf; denn es wird befürchtet, das Eingeständnis, die Schweiz sei ein Einwanderungsland, würde das zwar eingestandene, aber dennoch unerwünschte Phänomen nur verstärken.» Kreis, Georg: Die Schweiz wird zum Einwanderungsland, in: Leimgruber, Walter/Fischer W. (Hrsg.): «Goldene Jahre». Zur Geschichte der Schweiz seit 1945, Zürich 1999, S. 33. In dieselbe Richtung argumentiert auch Werner Haug, der heute Direktor des Bundesamtes für Statistik ist: «In den letzten 50 Jahren war die Schweiz ein Einwanderungsland, auch wenn die offizielle Politik diesen Begriff bis heute vermeidet. Laut Schätzungen sind seit 1945 rund 2 Millionen Personen in die Schweiz eingewandert oder hier als Kinder von Immigranten aufgewachsen.» Haug, Werner: Einwanderungsland Schweiz – Einwanderungskontinent Europa: eine Zwischenbilanz, in: DEMOS, Nr. 4, 2002, S. 5.

²⁸ Vgl. Wicker: Einleitung, S. 25.

nen zudem dazu, zu verstehen, in welcher migrationspolitischen Phase sich die Schweiz heute befindet.

Bis zum Ersten Weltkrieg konnten sich Angehörige von Staaten, mit denen die Schweiz einen Niederlassungsvertrag abgeschlossen hatte, ohne Einschränkungen im Land niederlassen. Das liberale Klima zeigte sich auch darin, dass anarchistische, antimilitaristische und sozialistische Kreise eine rege politische Aktivität entfalten konnten.²⁹ Aufenthalt und Niederlassung wurden nur verweigert, wenn eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorlag. Die fremdenpolizeilichen Aufgaben lagen in der alleinigen Kompetenz der Kantone.³⁰ Doch die Bedenken, die seit den neunziger Jahren des 19. Jahrhunderts immer öfter gegen Zuwanderung und Zuwanderer geäussert wurden, machten erstmals in der Geschichte des jungen Bundesstaates den Bedarf nach einer kohärenten Ausländerpolitik deutlich.³¹ Entsprechende Massnahmen wurden hauptsächlich in der Einbürgerung von Menschen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft gesehen. Sie lassen sich durch die damals weit verbreitete Gleichsetzung von Assimilation und Einbürgerung erklären, beziehungsweise durch die Vorstellung, dass Einbürgerung nicht eine Belohnung für bereits vollzogene Assimilation ist, sondern im Gegenteil ein Druckmittel, um diese zu erzwingen.³²

Der Bruch, der den Abschluss einer eher liberalen und den Übergang zu einer eher konservativen Phase in der Handhabung der Ausländerfrage markierte, zeigt sich zu Beginn des Ersten Weltkriegs. Obwohl bereits vor dem Krieg, insbesondere aber während der Kriegs- und Zwischenkriegszeit die ausländische Wohnbevölkerung sehr stark zurückging, wurden zu dieser Zeit die Weichen für eine Politik gestellt, mit der die Ausländerfrage künftig nicht durch Integration, sondern durch Abwehr gelöst werden sollte.³³ Bei Kriegsbeginn 1914 erteilte sich der Bund unumschränkte Vollmachten zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität. 1915 forderte er die Kantone auf, eine verschärfte Schriftenkontrolle an der Grenze einzurichten. Erstmals wurde ein Schweizer Pass geschaffen. Am 17. November 1917 führte der Bund mit der «Verordnung betreffend die Grenzpolizei und die Kontrolle der Ausländer» die Visumpflicht ein. Nun brauchten Zuwanderer vor Überschreiten der Grenze die entsprechenden konsularischen Bewilligungen; die bisher gültige Niederlassungsfreiheit war damit faktisch aufgehoben. Zur Durchsetzung dieser und weiterer Vorschriften wurde im gleichen Jahr die Eidgenössische Zentralstelle für Fremdenpolizei geschaffen.³⁴ 1924 erliess der Bundesrat eine Botschaft zur Schaffung eines Bundesgesetzes über den Aufenthalt und die Niederlassung der Ausländer (ANAG), wonach im Sinne der «Überfremdungsabwehr» die Niederlassung für Ausländer erschwert werden sollte. Ein Jahr später erhielt der Bund schliesslich die Zuständigkeit, über Ein- und Ausreise sowie über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern gesetzliche Bestimmungen zu

²⁹ Vgl. Sprenger, Kaatje: Das Schweizer Ausländerrecht 1860-1978, in: Nigg, Heinz (Hg.): Da und fort. Leben in zwei Welten, Zürich 1999, S. 270.

³⁰ Vgl. Bundesrätliche Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, S. 3715.

³¹ Solche Bedenken fanden etwa nach der Jahrhundertwende im Schlagwort «Das Ausländerproblem, eine nationale Frage» ihren Ausdruck. Vgl. Göttisheim, F.: Das Ausländerproblem, eine nationale Frage, in: Schweizerische Gemeinde, 49, 1910, S. 327.

³² Vgl. Wicker: Einleitung, S. 25.

³³ Vgl. ebd., S. 25/26.

³⁴ Vgl. Wottreng: Ein einzig Volk von Immigranten, S. 130.

erlassen.³⁵ Das Gesetz, das 1934 in Kraft trat und bis zur Totalrevision im Jahr 2004 noch gültig war, hatte zum Ziel, «ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Bestand der schweizerischen und der ausländischen Wohnbevölkerung» herzustellen.³⁶ Es wurde vorrangig ein Instrument der Arbeitsmarktpolitik und ein Mittel, die Schweiz vor «Überfremdung» zu bewahren.³⁷ Zu diesem Zweck teilte das Gesetz die MigrantInnen ein in verschiedene Aufenthaltskategorien mit unterschiedlicher Rechtsstellung und band die Berechtigung zu einem Aufenthalt an einen Zweck.³⁸

Deutlicher noch als im ANAG werden die Zeichen der nationalen Abgrenzung in der Entwicklung der Einbürgerungsgesetzgebung sichtbar. Ab 1917 konnten Ausländer nicht mehr nach zwei Jahren Wohnaufenthalt ein Einbürgerungsgesuch stellen, sondern erst nach vier Jahren. Bald darauf wurden die Wohnsitzerfordernisse auf sechs Jahre erhöht. Im Bürgerrechtsgesetz von 1952 wurden sie sodann um weitere sechs, also auf insgesamt zwölf Jahre angehoben. Im Zuge dieser Einbürgerungsverschärfungen wurden sukzessive auch die an einbürgerungswillige Kandidaten gestellten Gesinnungsanforderungen erhöht. Das Regime, das dieser zweiten Phase der Ausländerpolitik zugrunde liegt, wurde vom Bundesrat selbst treffend mit dem Satz erläutert, dass Überfremdung nicht durch vermehrte Einbürgerung, sondern durch zweckmässige fremdenpolizeiliche Massnahmen wirksam bekämpft werden solle.³⁹

Der erste Mechanismus aber, für die Zuwanderung harte Selektionsprozeduren einzuführen, wurde bereits Mitte der 40er-Jahre auf Druck der Arbeitgeberverbände, die zwecks Abstützung des sich bereits abzeichnenden wirtschaftlichen Aufschwungs nach billigen ausländischen Arbeitskräften verlangten, ausser Kraft gesetzt. Die nach 1945 von der Schweiz ausgegangene Sogwirkung erklärt sich aus den scheinbar günstigen Ausgangsbedingungen bei Kriegsende: Die Industrie war intakt, die Produktion erlebte einen beispiellosen Aufschwung, es wurde aber mit bald veraltenden Produktions-, Betriebs- und Branchenstrukturen Mengenwachstum gesucht, und dies rief nach dem «Import» von Arbeitskräften.⁴⁰ Beachtet man die Entwicklung der schweizerischen Ausländerpolitik in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, kann diese wiederum in zwei Phasen unterteilt werden: In einer ersten Periode bewirkt die liberale *Laisser-faire*-Politik der unmittelbaren Nachkriegszeit zunehmende Spannungen. Es sind hauptsächlich drei Faktoren, die zum Umdenken geführt haben: Das Problem der Konjunkturüberhitzung, der von Italien ausgehende Druck zugunsten einer verbesserten Stellung seiner Staatsangehörigen sowie die in der Öffentlichkeit aufkeimende Ausländerfeindlichkeit.⁴¹ Diese Phänomene sind eine Erklärung für die Versuche der Schweizer Regierung, die Zuwanderung zu limitieren. 1970

³⁵ Vgl. Bundesrätliche Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, S. 3715.

³⁶ Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931, zitiert in: Mahnig, Hans/Piguet, Etienne: Die Immigrationspolitik der Schweiz von 1948 bis 1998: Entwicklung und Auswirkungen, in: Wicker, Hans-Rudolf/Fibbi, Rosita/Haug, Werner (Hrsg.): Migration und die Schweiz, Zürich 2003, S. 80.

³⁷ Vgl. Arbenz: Bericht über eine Schweizerische Migrationspolitik, S. 26.

³⁸ Etwa Arbeit, Studium oder Heirat.

³⁹ Vgl. Wicker: Einleitung, S. 26.

⁴⁰ Vgl. Kreis: Die Schweiz wird zum Einwanderungsland, S. 34.

⁴¹ Vgl. Mahnig/Piguet: Die Immigrationspolitik der Schweiz von 1948 bis 1998, S. 68f.

münden diese Versuche in die zweite Phase, in der die «Quotenpolitik» eingeführt und umgesetzt wird.⁴²

Innerhalb der anfänglich liberalen Zulassungspolitik traf die Schweiz 1948 mit der italienischen Regierung ein Abkommen über die Rekrutierung von Arbeitskräften.⁴³ Es setzte eine Phase massiver Immigration ein. Zu jener Zeit herrschte in der Ausländerpolitik die Überzeugung, es handle sich bei der Einwanderung um ein temporäres Phänomen. In der Tat bezog sich die schweizerische Gesetzgebung im Einwanderungsbereich immer noch auf die seit 1924 durch den Bundesrat vertretene Haltung, die sich in der Botschaft zum Ausländergesetz von 1931 ausdrückte:

Gegen die Zuwanderung von Ausländern gibt es nichts einzuwenden. Dies allerdings unter der Voraussetzung, dass sie sich nicht in der Schweiz niederlassen wollen.⁴⁴

Die Rahmenbedingungen für die künftige Gastarbeiterpolitik wurden damit bereits zu Beginn der 50er-Jahre festgelegt. Die Zuwanderung sollte aus wirtschaftspolitischen Gründen «liberal», die Integrations- und speziell die Einbürgerungsmöglichkeiten hingegen sollten aus staatspolitischen Gründen «konservativ» gehandhabt werden.⁴⁵

Seit Beginn der 60er-Jahre verursachte jedoch diese doppelt gehandhabte Zulassungspolitik, die auf dem Grundgedanken einer «Rotation der Arbeitskräfte»⁴⁶ fusste und davon ausging, dass die Arbeiter, nachdem sie einen gewissen Betrag erwirtschaftet haben, wieder in ihr Ursprungsland zurückkehren, zunehmend Spannungen. Die Behörden ergriffen in der Folge Massnahmen, um die Zuwanderung einzudämmen. Auf den 1. März 1963 erliess der Bundesrat erstmals Plafonierungsmassnahmen, die allerdings auch nach zweimaliger Verschärfung nicht die gewünschte Wirkung zeigten.⁴⁷ Zur gleichen Zeit verändert sich das politische Klima. Italien setzte Druck ein, um das Rekrutierungsabkommen von 1948 zugunsten seiner in der Schweiz weilenden Staatsbürger zu revidieren. Die am 10. August 1964 in Rom unterzeichneten Massnahmen (Recht für Saisoniers auf Jahresbewilligung nach fünf auf-

⁴² Die «Quoten-» resp. «Plafonierungspolitik» legt fest, wie viele Einwanderer dem Schweizer Arbeitsmarkt jedes Jahr zugeführt werden dürfen. In der Verordnung vom 16. März 1970 sieht der Bundesrat erstmals vor, alle 12 Monate eine Jahresquote für die Zulassung neuer Arbeitskräfte festzusetzen. Basis der Quote bildet die Anzahl von Arbeitskräften, welche die Schweiz verlassen haben. Vgl. ebd., S. 67 und 80.

⁴³ Wie in der Schweiz entstanden damals in Europa zahlreiche solche bilateralen Verträge von den Herkunftsstaaten mit den Empfängerstaaten, in denen die Modalitäten der Rekrutierung und der Anstellung sowie die Aufenthaltsbedingungen und spezielle Rechte der Immigrierenden festgehalten wurden. 1974 zählte man in Westeuropa 32 solcher Verträge.

⁴⁴ Bundesrätliche Botschaft zum Gesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern vom 2. Juni 1924, zitiert in: Mahnig/Piguet: Die Immigrationspolitik der Schweiz von 1948 bis 1998, S. 68. Das 1948 mit Italien getroffene Abkommen über die Rekrutierung von Arbeitskräften, die den italienischen Arbeitern eine Frist von 10 Jahren auferlegt, bevor sie eine Niederlassungsbewilligung erhalten können, ist direkter Ausdruck jener Denkweise. Der Vertrag sah ausserdem von Rechten ab wie etwa der Möglichkeit, den Arbeitsgeber zu wechseln oder dem Familiennachzug. Vgl. ebd., S. 69.

⁴⁵ Vgl. Wicker: Einleitung, S. 26f.

⁴⁶ Auch «Puffertheorie» genannt: In den Jahren 1949-1964 war die schweizerische Einwanderungspolitik von diesem Prinzip geprägt. Der Anteil an ausländischen Arbeitskräften wurde nicht als feste Grösse verstanden, sondern als konjunktureller Stossdämpfer: Die Arbeiter kamen nur für eine beschränkte Zeitspanne in die Schweiz, ihre Aufenthaltsbewilligung wurde nicht automatisch erneuert. Eintretende Arbeitslosigkeit konnte mit dem Abbau von ausländischen Arbeitskräften exportiert werden. Vgl. Kreis: Die Schweiz wird zum Einwanderungsland, S. 34.

⁴⁷ Die Ineffizienz der Plafonierung lässt sich unter anderem mit der grossen Anzahl von Schweizer Arbeitnehmern erklären, die sich in diesem Zeitraum beruflich verändern und vom Sekundär- in den Tertiärsektor wechseln. Die «alte» Arbeitsstelle wird jeweils von Ausländern besetzt. Vgl. Mahnig/Piguet: Die Immigrationspolitik der Schweiz von 1948 bis 1998, S. 72.

einanderfolgenden Jahren, verkürzte Wartezeit für Familiennachführung etc.) sorgten in der Schweizer Öffentlichkeit für heftige Unruhe und brachen einen veritablen Medienkrieg vom Zaun: Das Abkommen wurde als Gefahr für das Aufkommen von Überfremdung angesehen. Das sogenannte Italiener-Abkommen von 1964 wurde zum Katalysator, an dem sich das allgemeine «Helvetische Malaise»⁴⁸ zeigte. Der Protest, den das Abkommen hervorrief, lässt sich insofern erklären, als seit Beginn der 60er-Jahre in der Schweiz ein Anstieg von Fremdenfeindlichkeit zu verzeichnen war, der zur Gründung von Organisationen und Verbänden führte, die gegen die Politik der Regierung kämpften und für einen Einwanderungsstopp eintraten.⁴⁹ Auf dem Höhepunkt einer Reihe von Überfremdungsinitiativen stand die sogenannte «Schwarzenbach-Initiative», welche im Juni 1970 als eines der wichtigsten Volksbegehren (74 Prozent Stimmbeteiligung) in der jüngeren Geschichte der Schweiz einen beachtlichen Erfolg erreichte.⁵⁰

Obwohl sie mit 54 Prozent Nein-Stimmen knapp abgelehnt wurde, stellte die Schwarzenbach-Initiative einen Wendepunkt in der Schweizer Ausländerpolitik dar. Die Politik des *Laisser-faire*, die für die 50er- und 60er-Jahre kennzeichnend war, wurde abgelöst von der ab diesem Zeitpunkt verfolgten «Quotenpolitik». Der Bundesrat fällte 1970 diesen Entscheid aus einer Logik heraus, die grosso modo die Schweizer Immigrationspolitik bis heute bestimmt: Ein ständiges Ausbalancieren der Nachfrage von Interessengruppen aus der Wirtschaft nach ausreichenden und billigen Arbeitskräften auf der einen, der von fremdenfeindlichen Bewegungen ausgeübte Druck auf der anderen Seite.⁵¹

In der Tat ist ab 1973 eine markante Veränderung bei der Einwanderung festzustellen: das Ziel, die Anzahl der ausländischen Bevölkerung zu stabilisieren, scheint erreicht. Ab 1975 nimmt die absolute Anzahl von Ausländern in der Schweiz erstmals nach dem Krieg ab. Noch stärker als die angestrebte Politik scheint allerdings die internationale Wirtschaftskrise für den Rückgang der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz verantwortlich zu sein: Von August 1974 bis April 1980 sank der Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung um über 17 Prozent.⁵² Die extreme Rechte verlor rasch an Boden, zumal ihr ein überzeugendes Krisenprogramm fehlte. Zu Beginn der 80er-Jahre wird die Zulassungspolitik zudem von Gruppierungen, die sich mit den Einwanderern solidarisch zeigten, hinterfragt: Unter diesen günstigen Voraussetzungen kam es zu Versuchen, die umstrittensten Bestimmungen der Ausländergesetzgebung, insbesondere das Saisonierstatut zu reformieren. Die von kirchlichen

⁴⁸ Dieser zeitgenössische Ausdruck leitet sich aus der Schrift «Helvetisches Malaise» (1964) des damaligen einflussreichen Nationalrates Max Imboden ab.

⁴⁹ Vgl. Mahnig/Piguet: Die Immigrationspolitik der Schweiz von 1948 bis 1998, S. 73.

⁵⁰ Zwischen 1965 und 1995 wurden insgesamt sieben Überfremdungsinitiativen eingereicht. Sechs davon wurden in Volksabstimmungen abgelehnt, und eine wurde zurückgezogen. Das Hauptziel der zuletzt eingereichten Volksinitiative vom 28. August 1995 «für eine Regelung der Zuwanderung» lag darin, den Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung an der gesamten Wohnbevölkerung grundsätzlich auf 18 Prozent zu beschränken. Vgl. Bundesrätliche Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, S. 3717. Zur Geschichte der «Überfremdungsinitiativen» vgl. auch Andermatt, Urs: Xenophobie und Superpatriotismus. Die populistische Anti-Überfremdungsbewegung in der Schweiz der sechziger und siebziger Jahre, in: Faschismus in Österreich und international. Jahrbuch für Zeitgeschichte, 1980/81, S. 167-191.

⁵¹ Vgl. Mahnig/Piguet: Die Immigrationspolitik der Schweiz von 1948 bis 1998, S. 79.

⁵² Zwischen 1974 und 1977 werden 15,8% der Arbeitsplätze in der Industrie abgebaut, in der nationalen Wirtschaft insgesamt etwa 10% der Arbeitsplätze. In einem gewissen Ausmass gelingt es der Schweiz in dieser Periode, die Arbeitslosigkeit zu «exportieren», indem die Behörden Jahresbewilligungen von Personen, die sich bereits im Land aufhalten, nicht mehr erneuern. Das belegt auch die Statistik des BIGA: 67% der Entlassenen sind Ausländer. Vgl. ebd., S. 85.

und linken Organisationen getragene «Mitenand»-Initiative – sie sah vor, die «Stabilisierungspolitik» fortzuführen, verlangte aber, dass einmal zugelassene Ausländer Schweizern gleichgestellt werden – scheiterte jedoch 1981, das liberalere Ausländergesetz 1982 in der Volksabstimmung.⁵³ Trotz der geplatzten Revision des Ausländergesetzes zeigte aber gleichzeitig die zwischen 1975 und 1976 gemachte Erfahrung, dass es die Quotenpolitik ermöglichte, flexibel auf die Konjunktur zu reagieren. Vor diesem Hintergrund kann es nicht erstaunen, dass die Logik der Zulassungspolitik der Schweizer Regierung bis in die 90er-Jahre unverändert blieb.⁵⁴

Ein Grossteil der Folgen, die in der zweiten grossen, nach dem Ersten Weltkrieg einsetzende Zuwanderungsphase generiert wurden, sind bis zum heutigen Tag wirksam, was den Eindruck entstehen lassen könnte, dass sich diese Phase ohne Einschnitt weiter zieht. Trotzdem scheint es angebracht, von einem, die dritte migrationspolitische Phase ankündigenden Bruch zu sprechen, der allerdings zeitlich nicht eindeutig eingeordnet werden kann. Vielmehr ist diese dritte Phase als Summe einzelner Hinweise zu werten, die sowohl auf eine Abkehr vom Denken in Gastarbeiterkategorien und auf ein Hinwenden zu einem Denken in Migrationskategorien, als auch auf ein verändertes Migrationsumfeld hinweisen. Die einzelnen Elemente, die diese dritte Phase kennzeichnen, können folgendermassen aufgelistet werden.⁵⁵ Fast in allen europäischen Staaten beginnt sich in den 90er-Jahren die Sicht durchzusetzen, dass in Zukunft Zuwanderung notwendig ist, und dass deshalb bereits etablierte ausländerpolitische Kontroll- und Abwehrmassnahmen mit einer Politik der offenen Tür ergänzt werden müssen. Die Gründe für diesen Wandel im Denken finden sich sowohl im nach wie vor bestehenden wirtschaftlichen Bedarf an Arbeitskräften als auch im demografischen Schwund, den die nationalen Gesellschaften der Ersten Welt in Zukunft zu verzeichnen haben werden. Der künftige Zuwanderer, den gegenwärtige migrationspolitische Debatten vor dem öffentlichen Auge erscheinen lassen, entspricht allerdings nicht mehr dem Gastarbeiter, dem Integration vorenthalten werden soll, sondern dem eines gebildeten und aktiven Menschen, der auch als künftiger Bürger angesehen wird. An die Stelle der für die zweite Phase typischen Dichotomie «Gastarbeiter» versus «Bürger» setzt die dritte Phase den Gegensatz «erwünscht» versus «unerwünscht»: Zur Zuwanderung aufgefordert werden Menschen, die ein ausreichendes soziales, ökonomisches und symbolisches Kapital mitbringen, damit sich die Integrationsfrage nicht mehr stellt; abgewiesen werden Menschen, bei denen Integrationsnachteile vermutet werden.

1990 beauftragte der Bundesrat eine Kommission mit der Ausarbeitung eines Berichts über die Einwanderungspolitik. Verantwortlich zeichnete das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA), das im April 1991 zusammen mit dem Bundesamt für Ausländerfragen (BFA) einen Bericht über Konzept und Prioritäten der Schweizer Ausländerpolitik in den 90er-Jahren vorlegte. Für seine Autoren standen dabei die Annäherung an die Europäische Union (EU) im Zentrum. Die Schlüsselfrage,

⁵³ Wecker, Regina/Degen, Bernard: Damit sie nicht wiederkommen. Historisches zur Schweizer Aus- und Einwanderung, in: Basler Magazin, Nummer 30 vom 25. Juli 1992, S. 15.

⁵⁴ Vgl. Mahnig/Piguet: Die Immigrationspolitik der Schweiz von 1948 bis 1998, S. 90.

⁵⁵ Folgende Informationen vgl. Wicker: Einleitung, S. 32ff.

auf die sie eine Antwort suchten, lautete: «Wie kann sich die Schweiz angesichts der Angst grosser Teile der Bevölkerung vor Überfremdung der EU annähern?»⁵⁶ Die Antwort war das «Drei-Kreise-Modell»: Dieses Konzept ging von der Idee aus, dass es nicht nur die Anzahl der Einwanderer ist, die für die Angst vor Überfremdung verantwortlich ist, sondern auch deren «kulturelle Distanz». Um gegenüber der EU Handlungsspielraum zu gewinnen, d.h. um mehr EU-Bürger zuzulassen, muss die Heterogenität der in der Schweiz lebenden Immigranten so klein wie möglich sein. Die Autoren des Berichts wollten dieses Ziel erreichen, indem sie verschiedene «Kreise» definierten, aus denen Einwanderungskandidaten stammen konnten. Für den «inneren» Kreis, zu dem EU- und EFTA-Staaten zählten, sollte ab einem bestimmten Zeitpunkt der freie Personenverkehr ermöglicht werden. Auf den «mittleren» Kreis, der die USA, Kanada und die osteuropäischen Staaten umfasst, folgte der «äussere» Kreis, der «alle anderen Staaten» umfasste, und dessen Staatsbürger nur in Ausnahmefällen zugelassen werden sollten. Eines der Kriterien, um den mittleren vom äusseren Kreis abzugrenzen, war die Zugehörigkeit des entsprechenden Landes zu einem «der Schweiz nahe stehenden Kulturkreis». ⁵⁷ Das auf einem territorialen Rekrutierungsprinzip beruhende Drei-Kreise-Prinzip wollte keine quantitative Beschränkung, sondern einen qualitativen Ausschluss von Herkunftsgebieten des dritten Kreises, insbesondere Ex-Jugoslawiens.⁵⁸ Es musste sich rassistische Tendenzen vorwerfen lassen, weil es Personen aus diesen Gebieten – unter anderem auch mit dem Begriff «kulturelle Distanz»⁵⁹ - pauschal schlechtere Integrierbarkeit unterstellte.⁶⁰ Das Modell wurde im Herbst 1997 zurückgenommen bzw. in ein politisch begründetes Zwei-Kreise-Modell umgewandelt, das heute auch die Europäische Union praktiziert und das zwischen Leuten aus EU/EFTA-Ländern und dem Rest der Welt unterscheidet.⁶¹ Mit der Zuwendung zu einem dualen Zulassungssystem nahm der Bundesrat Rücksicht auf die Aussicht, dass der freie Personenverkehr zwischen der Schweiz und der EU in den nächsten Jahren Tatsache werden würde.⁶² Ziel dieser bundesrätlichen Ausländerpolitik war es, «eine Zuwanderung von Ar-

⁵⁶ BIGA/BFA: Bericht über Konzepte und Prioritäten der schweizerischen Ausländerpolitik in den 90er-Jahren, Bern 1990, S. 77f.

⁵⁷ Vgl. ebd., S. 80. Das Drei-Kreise-Modell ist allerdings keine neue politische Ausrichtung. Es formalisiert nur die bis dahin verfolgte Rekrutierungspolitik, die seit jeher auf ganz bestimmte Länder ausgerichtet war und sich schon immer auf ethno-kulturelle Stereotypen bezogen hatte. Vgl. Mahnig/Piguet: Die Immigrationspolitik der Schweiz von 1948 bis 1998, S. 96f.

⁵⁸ Im September 1991 relegiert der Bundesrat die aus Jugoslawien eingewanderten Arbeiter vom zweiten in den dritten Kreis. JugoslawenInnen sind damit von der Rekrutierung als Saisoniers ausgeschlossen. Diese Entscheidung betrifft über 50'000 Personen. Sie stösst auf starken Widerstand der Gewerkschaften und verschiedener Wirtschaftszweige wie Gastgewerbe und Bau. Vgl. ebd., S. 98.

⁵⁹ Die Feststellung, dass die Idee der «kulturellen Distanz» derart prägend wird für die Schweizer Einwanderungspolitik, muss in Verbindung gebracht werden mit der Tatsache, dass sie auch in wissenschaftlichen Kreisen in der Schweiz in Umlauf gebracht wird. So zum Beispiel einer der renommiertesten Forscher im Bereich Immigration, der Soziologe Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, der in seiner Studie *Chancen und Risiken multikultureller Einwanderungsgesellschaften* (1992) diesen Grundgedanken in normativer Form verwendet. Vgl. Mahnig/Piguet: Die Immigrationspolitik der Schweiz von 1948 bis 1998, S. 98.

⁶⁰ Die Politik der «drei Kreise», bereits stark kritisiert bei ihrer Einführung, steht erneut im Mittelpunkt der Debatten, als 1995 – nach dem Beitritt der Schweiz zur Internationalen Konvention gegen rassistische Diskriminierung – die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) gebildet wird. Die EKR kritisiert die Politik der Regierung und bezeichnet sie als rassistisch diskriminierend. Dieser Vorwurf wird von der Regierung zurückgewiesen.

⁶¹ Der Bundesrat hat die Einführung des dualen Systems im Rahmen der Ablösung des Drei-Kreise-Modells mit der Revision der BVO vom 21. Oktober 1998 vorgenommen. Vgl. Bundesrätliche Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, S. 3725.

⁶² Das *Personenfreizügigkeitsabkommen* mit der EU, das von der Schweizer Bevölkerung im Mai 2000 angenommen worden ist, steckt die grossen Linien der Umgestaltung der Schweizerischen Einwanderungspolitik ab. Das Abkommen

beitskräften aus Nicht-EU-Staaten zu gestatten, die sozial- und gesellschaftspolitisch verträglich ist und nachhaltig für einen ausgewogenen Arbeitsmarkt sorgt».⁶³ Mit der expliziten Einführung eines Modells mit zwei Kreisen wurde ausserdem versucht, das alte Dilemma der Schweizer Einwanderungspolitik – die Fremdenfeindlichkeit einzudämmen und trotzdem die Bedürfnisse der Wirtschaft zu erfüllen – zu lösen: Die Erfüllung der Bedürfnisse der Wirtschaft wird nicht mehr durch Quoten beschränkt, sondern – mit wenigen Ausnahmen – auf europäische Arbeitskräfte reduziert. Die implizite Hypothese des neuen Systems ist folgende: Europäische Arbeitskräfte werden in der Schweiz keine feindlichen Reaktionen (mehr) hervorrufen.⁶⁴

Derzeit ist das ANAG von 1931 in Revision und soll durch ein neues Gesetz, das Bundesgesetz für Ausländerinnen und Ausländer (AuG) ersetzt werden. Im März 2002 hat der Bundesrat den Entwurf für das neue Ausländergesetz samt Botschaft veröffentlicht. Hauptinhalt des vorliegenden Gesetzesentwurfes ist die Regelung der Zulassung und des Aufenthalts von erwerbstätigen und nicht erwerbstätigen MigrantInnen, die nicht aus EU- oder EFTA-Staaten stammen (Drittstaatsangehörige), und die nicht zum Asylbereich gehören.⁶⁵ Bezeichnend für diese neue Ausrichtung ist, dass sich in der bundesrätlichen Botschaft der Begriff «Ausländer und Ausländerinnen» nur noch «sehr weitgehend auf Personen aus Staaten ausserhalb der EU und der EFTA» bezieht.⁶⁶ Damit ist das neue AuG nur noch für einen Teil der MigrantInnen relevant, nämlich für Angehörige aussereuropäischer Staaten ohne Familienbindungen zu EU-Bürgern, währenddem das Personenfreizügigkeitsabkommen Anwendung bei EU/EFTA-BürgerInnen und deren Familienangehörigen findet.⁶⁷ Diese vom Bundesrat im Grundsatz bereits seit 1991 verfolgte Politik des dualen Zulassungssystems wird nun auf Gesetzesstufe geregelt und insbesondere durch die Umschreibung der notwendigen persönlichen Zulassungsvoraussetzungen präzisiert.⁶⁸ Die berufliche Qualifikation wird dabei zum wesentlichen Kriterium für die Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung; rekrutiert werden Drittstaatenangehörige nur als qualifizierte Arbeitskräfte (Führungskräfte, Spezialisten und andere qualifizierte Arbeitskräfte). Neben der hohen «Einstiegshürde» wird aber auch die verbesserte Integration der rechtmässig und dauerhaft anwesenden MigrantInnen angestrebt. Insgesamt gesehen soll verhindert werden, dass die Neuzuwanderung von MigrantIn-

führt für alle Bürgerinnen und Bürger der Schweiz und der Staaten der EU sowie für alle Angehörigen der EFTA-Staaten stufenweise die Freizügigkeit ein. Vorgesehen ist eine Übergangsfrist von zwölf Jahren bis zur vollständigen Verwirklichung des freien Personenverkehrs. Vgl. Zeugin, Bettina: Papiere für Sans-Papiers. Härtefallregelungen genügen nicht – ein Diskussionsbeitrag, Diskussionspapier 12, Caritas-Verlag, Luzern 2003, S. 26f.

⁶³ Antwort des Bundesrats vom 21. November 2001 in der Fragestunde des Ständerats unter www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2001/d%5Fgesch%5F20013434.htm [12.5.04].

⁶⁴ Vgl. Mahnig/Piguet: Die Immigrationspolitik der Schweiz 1948 bis 1998, S. 101.

⁶⁵ Vgl. Bundesrätliche Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, S. 3712. Ausgenommen von diesem Prinzip bleibt wie bisher die Zulassung gestützt auf völkerrechtliche Verpflichtungen, aus wichtigen humanitären Gründen, im Rahmen des Familiennachzugs oder zur Aus- und Weiterbildung. Vgl. Bundesrätliche Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, S. 3718.

⁶⁶ Vgl. ebd., S. 3736.

⁶⁷ Vgl. Zeugin: Papiere für Sans-Papiers, S. 28f.

⁶⁸ Vgl. Bundesrätliche Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, S. 3713.

nen aus Drittstaaten zu einer weiteren Einwanderungswelle von wenig qualifizierten Arbeitskräften mit erhöhten Integrationsproblemen führt.⁶⁹

Der Nationalrat hat in der Sondersession vom Mai 2004 und in der Sommersession vom Juni 2004 den bundesrätlichen Kurs weitgehend bestätigt. Nach fast 29 Stunden Debatte verabschiedete er das neue Ausländergesetz in der Gesamtabstimmung mit einer schwachen Mehrheit von 64 zu 48 Stimmen. Dagegen votierten die Schweizerische Volkspartei (SVP) und die Grüne Partei, dafür die Christliche Volkspartei (CVP) und die Mehrheit der Sozialdemokratischen Partei (SP). Die Freisinnige Demokratische Partei (FDP) enthielt sich der Stimme.⁷⁰ Im Zentrum der Debatte stand die Frage, welche AusländerInnen von ausserhalb des EU-/EFTA-Raums unter welchen Bedingungen in der Schweiz arbeiten dürfen. Während Bundesrat und Kommissionmehrheit «nur Führungskräfte, Spezialisten und andere qualifizierte Arbeitskräfte» in der Schweiz aufnehmen wollten, weichte ein Zusammenschluss rechter und linker Parlamentsvertreter diese Bestimmung auf: So sollen auch «für spezifische Arbeiten» benötigte Arbeitskräfte zugelassen werden, wie etwa für die Landwirtschaft, das Gastgewerbe oder die Bauwirtschaft.⁷¹ Aufgrund der Beschlüsse zu Fragen der Integration, der «Entfernungs- und Fernhaltungsmassnahmen», der Schwarzarbeit, des Datenschutzes, der Scheinehen und des Familiennachzugs lassen sich insbesondere zwei wichtige Tendenzen erkennen. Einerseits hat der Rat der Integration mehr Gewicht beigemessen, denn anders als das geltende Gesetz, in welchem die Integration in einem einzigen Artikel angesprochen wird, sieht die neue Vorlage dafür ein eigenes Kapitel vor. Als wichtige Massnahme wurde im Gesetz der Grundsatz verankert, dass sich der Bund an den jährlichen Kosten beteiligen kann.⁷² Andererseits sieht das Gesetz aber auch Verschärfungen im Bereich der Zwangsmassnahmen vor: Künftig soll in Vorbereitungshaft genommen werden können, wer sich irregulär in der Schweiz aufhält und sich nach Entdeckung der Irregularität mit einem Asylgesuch der Ausweisung zu entziehen versucht. Der Rat verdoppelte ausserdem die Dauer der Vorbereitungshaft generell von drei auf sechs Monate. Gleichzeitig kann künftig Ausschaffungshaft angeordnet werden, wenn die festgesetzte Ausreisefrist nicht eingehalten wurde, die Ausschaffung vollziehbar ist und die Behörden die Reisepapiere selbst beschafft haben. Die Tendenz zur Erweiterung der Haftgründe ist unter völkerrechtlichen und rechtsstaatlichen Gesichtspunkten allerdings schon heute umstritten.⁷³ Justiz- und Polizeiminister Christoph Blocher hat dennoch zuhanden des Ständerates bereits neue Verschärfungen vorgeschlagen. Geplant ist unter anderem eine regelmässig zu überprüfende, aber unbefris-

⁶⁹ Vgl. ebd., S. 3726. Die Ausländerpolitik der letzten 30 Jahre hat nach Ansicht des Bundesrates wegen der grosszügigen Zulassung von Hilfskräften und Saisoniers zu einem kontinuierlich steigenden Anteil von niedrig qualifizierten Arbeitskräften bei der ausländischen Wohnbevölkerung geführt. Dies habe die Ausländerarbeitslosigkeit erhöht, den strukturellen Wandel gehemmt und die Produktivitätsentwicklung der Wirtschaft verlangsamt.

⁷⁰ Vor der entscheidenden Abstimmung betonten praktisch alle Parteien in Fraktionserklärungen ihre Vorbehalte gegenüber der Vorlage. Die SP kritisierte trotz vereinzelter Verbesserungen den «repressiven Geist» der Gesetzesrevision und verlangten vom Ständerat deutliche Verbesserungen. Die Freisinnigen und die SVP erklärten beide, es sei ein Gesetz ohne Zähne; die Missbräuche würden zu wenig bekämpft. Die Freisinnigen wollten sich aber nicht den Reformstau-Stempel aufdrücken lassen und enthielten sich deshalb der Stimme. Die Grünen kritisierten das Gesetz als diskriminierend gegenüber Ausländern und speziell Frauen. Vgl. «Nur knappes Ja zum neuen Ausländergesetz», in: *BaZ* vom 17. Juni 2004.

⁷¹ Vgl. «Nicht nur offen für Elite-Ausländer», in: *BaZ* vom 7. Mai 2004.

⁷² Vgl. «Integration als Pendant zur Konsequenz», in: *NZZ* vom 16. Juni 2004.

⁷³ Vgl. «Härterer Kurs gegen renitente Ausländer», in: *NZZ* vom 17. Juni 2004.

tete Ausschaffungshaft für renitente Ausländer sowie eine sogenannte «Durchsetzungshaft» zur Erzwingung der Ausreise irregulär Anwesender.⁷⁴

Das Gesetz, wie es jetzt vorliegt, entspricht nach Einschätzungen von Migrationsfachleuten den modernen Ausländergesetzgebungen in den meisten europäischen Staaten. Es enthält die wesentlichsten Tendenzen wie stringente Zulassungskriterien, mehr Freizügigkeit für die Zugewanderten innerhalb des Landes und Integration als Förderungsaufgabe des Staats, aber auch als Verpflichtung für die Ausländer.⁷⁵ Doch mit den Beratungen im Nationalrat hat das neue Ausländergesetz erst die erste Hürde genommen. Als Zweitrat wird der Ständerat in der Herbstsession 2004 über das Geschäft befinden. Die Beschlüsse des Nationalrats haben somit provisorischen Charakter. Einerseits wird der Ständerat eine stark überarbeitete Vorlage zurück an die grosse Kammer schicken. Andererseits hat sich etwa die SP vorbehalten, in der alles entscheidenden Schlussabstimmung das Gesetz abzulehnen, sollte es noch repressiver ausfallen. Die Diskussionen zum Ausländerrecht gehen damit weiter.

2.2 Die Schweizerische Asylpolitik von 1950 bis heute

Das zweite grundlegende Standbein der schweizerischen Migrationspolitik bildet die Asylpolitik. Ihre Geschichte ist eine Geschichte der Revisionen und weist verschiedene Phasen auf. Eine wichtig Periode der schweizerischen Asylpolitik lässt sich in der Zeit nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges bis Anfang der 1980er Jahre erkennen. Als Konsequenz aus dem Holocaust erkannte die internationale Staatengemeinschaft nach dem Zweiten Weltkrieg die Notwendigkeit, den Schutz Verfolgter völkerrechtlich zu sichern.⁷⁶ Sie schuf 1951 die internationale Flüchtlingskonvention, der die Schweiz 1955 beitrug. Diese wurde von der Schweiz insofern grosszügig ausgelegt, als sie nicht nur objektive feststellbare Tatbestände, sondern ebenfalls «einen psychologisch unerträglichen Druck» als Fluchtgrund anerkannte.⁷⁷ Während dieser Zeit waren die Flüchtlingsströme vom Süden in den Norden sehr gering. Personen, die in den industrialisierten Ländern Asyl suchten, kamen zu einem grossen Teil aus Osteuropa und wurden als Opfer totalitärer Regimes im Kontext des Kalten Krieges betrachtet. Sie erhielten nach einem einfachen Prüfungsverfahren ohne grosse Schwierigkeiten Asyl und waren in ihren zivilen und sozialen Rechten den Schweizer Angehörigen praktisch gleichgestellt.⁷⁸

⁷⁴ Vgl. «Blochers Ämter fordern härtere Strafen», in: *BaZ* vom 30. Juni 2004.

⁷⁵ Vgl. «Erreicht, was politisch machbar ist». Interview mit dem Migrationsfachmann und Vizepräsidenten der Eidgenössischen Ausländerkommission Walter Schmid, in: *Der Bund* vom 17. Juni 2004.

⁷⁶ Vgl. BFF: Damit das nicht mehr passiert. Die Entwicklung der Schweizer Asylpolitik seit dem 2. Weltkrieg, Wabern 1999, S. 2.

⁷⁷ Vgl. Efonyai-Mäder, Denise: Asylpolitik der Schweiz 1950-2000, in: *Asyl*, 2, 2003, S. 4.

⁷⁸ Vgl. Bolzmann, Claudio: Migrations, pauvreté et processus d'exclusion, in: Chytil, Oldrich/Seibel, Friedrich W. (Hrsg.): Europäische Dimensionen in Ausbildung und Praxis der Sozialen Professionen, Albert 1999, S. 224. Im Zeitraum 1950-1970 gelangten einige hundert Flüchtlinge jährlich, meist aus Ostblockstaaten, in die Schweiz. Zum Beispiel 1956, als der ungarische Volksaufstand von sowjetischen Truppen niedergeschlagen wurde. Der Bundesrat erklärte sich spontan bereit, eine grosse Zahl von Flüchtlingen aufzunehmen, ohne Bedingungen zu stellen oder die betreffenden Personen Anerkennungsverfahren zu unterwerfen. Im Rahmen von zwei Aktionen fanden schliesslich gegen 11'000 Personen Schutz. 1960-1964 fanden etwa 1'000 Tibeter, die nach der chinesischen Besetzung Tibets, die Flucht ergriffen, Zuflucht in der Schweiz. Als der «Prager Frühling» von 1968 durch den Einmarsch der Truppen des Warschauer Pakts gewaltsam beendet wurde, nahm die Schweiz ohne grosse Formalitäten insgesamt rund 13'500 Flüchtlinge auf. Vgl. Efonyai-Mäder: Asylpolitik der Schweiz 1950-2000, S. 3f.

Es lässt sich festhalten, dass sich diese erste Periode der Flüchtlingspolitik nach dem Krieg durch folgende Merkmale auszeichnete: Die Aufnahme selbst grösserer Flüchtlingskontingente wurde sehr flexibel gehandhabt. Bei den politischen Eliten herrschte eine grosszügige Haltung, die geprägt war vom Wunsch nach Wiedergutmachung der Fehler im Zweiten Weltkrieg. Ferner wurde im Parlament und in der Öffentlichkeit zwischen Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik sorgfältig unterschieden. Angesichts des breiten politischen Konsenses unterliessen es selbst die fremdenfeindlichen extremen Rechtsparteien, die Aufnahme von Flüchtlingen zu einem politischen Thema zu machen. Bestärkt wurde diese offene Haltung durch die Möglichkeit einer politischen Konsolidierung des Antikommunismus und der Solidarisierung mit den Opfern des kalten Krieges. Der «effet guerre froide» wird als wichtigste Determinante der damaligen Flüchtlingspolitik bezeichnet.⁷⁹

Der breite Konsens zur Aufnahmebereitschaft unter den politischen Verantwortlichen sowohl auf Bundesebene als auch in den Kantonen wich aber im Verlaufe der 1970er Jahre einer zunehmend restriktiveren Gangart. Es mehrten sich damals die Hinweise auf eine Trendwende, obwohl das 1979 verabschiedete Asylgesetz als eigentlicher Höhepunkt der liberalen Flüchtlingspolitik bezeichnet wird.⁸⁰ Es kam etwa zu langen Debatten über die Aufnahme chilenischer Flüchtlinge, bevor sich der Bundesrat zu einer ersten Aufnahme von 250 Personen durchrang.⁸¹ In den 1980er Jahren hatte sich zudem das Bild der Migration verändert. Einerseits war eine stetige und massive Zunahme der Asylgesuche zu verzeichnen,⁸² andererseits suchten im Verlauf der 1980er Jahre immer mehr Menschen aus der südlichen Hemisphäre Schutz in der Schweiz: Ihr Profil entsprach nicht mehr dem des antikommunistisch eingestellten Mittel- bzw. Osteuropäers mit viel Berufserfahrung oder Hochschuldiplom. In dieser Zeit war es gebräuchlich, nicht mehr pauschal von Flüchtlingen, sondern von Asylbewerbern oder Asylsuchenden – bzw. abwertend von Asylanten – zu sprechen. Mit diesem Sprachgebrauch wurde u.a. signalisiert, dass nicht alle Schutzsuchenden Asyl erhielten oder «verdienten», und deshalb von den anerkannten Flüchtlingen zu unterscheiden seien.⁸³

Hatten die zuständigen Behörden in der Vergangenheit im Zweifelsfalle einfach für die Flüchtlingseigenschaft entschieden, wurden nun das Verfahren und die Beurteilung wesentlich strikter angewandt. Auf den starken Anstieg von Asylgesuchen seit Beginn der 80er-Jahre fanden die Behörden jedoch keine kohärenten Antworten, was dazu führte, dass die Asyl- und Einwanderungspolitik in der Öff-

⁷⁹ Vgl. ebd., S. 4.

⁸⁰ Den Anstoss zur Erarbeitung dieses Gesetzesentwurfes gab die Motion Hofer, die unter Hinweis auf das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit die Schaffung klarer Normen für das Asylrecht forderte. Das 1979 verabschiedete Asylgesetz nahm kaum wesentliche Änderungen gegenüber der herkömmlichen Praxis auf, sondern stellte eine gesetzliche Verankerung der flexiblen Handhabung des Flüchtlingswesens dar. Das Asylgesetz institutionalisierte das Einzelfallverfahren, das bis heute ein Grundprinzip der schweizerischen Asylpolitik darstellt. Vgl. Efnayai-Mäder: Asylpolitik der Schweiz 1950-2000, S. 5.

⁸¹ Angesichts des zögerlichen Vorgehens der Behörden entschlossen sich damals einzelne Gemeinden und private Vereinigungen, chilenische Flüchtlinge in Eigenverantwortung aufzunehmen (Freiplatzaktionen). Vgl. Efnayai-Mäder: Asylpolitik der Schweiz 1950-2000, S. 4. Zur sogenannten Asylbewegung vgl. Kapitel 4 dieser Arbeit.

⁸² Waren es bis 1980 noch rund 1'000 Asylanträge jährlich, so stieg die Zahl Anfang der 1980er Jahre auf einige tausend an, überschritt ab Mitte der 1980er Jahre die Zehntausendgrenze und erreichte bei Ausbruch der Kriege im ehemaligen Jugoslawien 1991 einen Höchstwert von über 40'000 Gesuchen. Vgl. Efnayai-Mäder: Asylpolitik der Schweiz 1950-2000, S. 5.

⁸³ Vgl. ebd.

fentlichkeit ganz allgemein an Glaubwürdigkeit verlor. Der Bundesrat geriet zudem immer mehr unter Druck gewisser Kantone, die sich schon 1983 gegen eine «falsche Beurteilung der wirklichen Missbrauchssituation» wehrten und griffigere Massnahmen verlangten, um «die echten von den unechten Flüchtlingen zu trennen». So wurde bereits vor 20 Jahren ein seither gebräuchlicher Mechanismus eingeführt: Kaum war das Asylgesetz in Kraft, wurde eine erste Revision gefordert, die darauf abzielte, die Asylverfahren zu beschleunigen.⁸⁴ Die Staatsmaxime des humanitären Asylrechts wurde zwar niemals in Frage gestellt, aber die Schweiz begann – auf politischen Druck hin und im Namen der Missbrauchsbekämpfung – die Aufnahme- und Anerkennungspraxis zu verschärfen.⁸⁵

Im Anschluss an die Zunahme der Asylwanderungen seit den achtziger Jahren hatte die Asylpolitik im übrigen nicht nur in der Schweiz, sondern auch in den meisten europäischen Staaten zahlreiche Änderungen erfahren.⁸⁶ Sie betrafen praktisch alle Bereiche des Flüchtlingswesens wie Einreise- und Zulassungsbestimmungen, die Ausgestaltung des Asylverfahrens und der Beschwerdemöglichkeiten, die sozialen Aufnahmebedingungen und die Regelung der Erwerbstätigkeit von Asylsuchenden. In den verschiedenen nationalen Politikentwicklungen in Europa lassen sich fünf übergreifende Entwicklungen ausmachen:⁸⁷ Erstens die Verstärkung der externen Kontrollen, welche die Einreise und den Zugang zum Hoheitsgebiet der Aufnahmestaaten regulieren;⁸⁸ zweitens der Ausbau der Triageregulungen im Zugang zum Asylverfahren: Alle genannten Staaten kennen inzwischen Ausschlussgründe, die sich auf die Herkunft («sichere Herkunftsstaaten»), den Reiseverlauf («sichere Drittstaaten», Erstasylland) und andere Zulassungskriterien (fehlende Ausweispapiere, «missbräuchliche» Einreichung) beziehen. In diesem Kontext sind auch sämtliche Schnell- und Spezialverfahren mit beschränkten Klagefristen zu erwähnen. Drittens haben seit dem Konflikt im ehemaligen Jugoslawien praktisch alle Staaten Regelungen für die vorläufige Aufnahme von Flüchtlingen und somit neue Aufenthaltskategorien für schutzbedürftige Personen erlassen. Dann werden viertens seit Mitte der 90er Jahre vermehrt interne Kontrollen und sozialrechtliche Beschränkungen für Asylsuchende eingeführt (Aufspüren von abgetauchten zurückgewiesenen Asylsuchenden, Sanktionen bei Verletzung der Mitwirkungspflicht im A-

⁸⁴ Vgl. ebd. S. 6.

⁸⁵ Vgl. ebd. S. 8. Die Anerkennungsquote sank von 14,1 Prozent im Jahr 1985 auf 3,0 Prozent im Jahr 1991; 1981 hatte sie noch 94,1 Prozent betragen. Vgl. Wottreng: Ein einzig Volk von Immigranten, S. 213.

⁸⁶ Folgende Informationen vgl. Efonyai-Mäder, Denise: Asyldestination Europa. Eine Geographie der Asylbewegungen, Zürich 2001, S. 49ff.

⁸⁷ Untersucht wurden Deutschland, die Niederlande, Grossbritannien, Belgien, Österreich und die Schweiz. Vgl. Efonyai-Mäder: Asyldestination Europa.

⁸⁸ Eine wichtige Etappe auf europäischer Ebene stellte 1995 die Umsetzung des Schengener Übereinkommens dar. Mit der Abschaffung der Binnengrenzenkontrollen im Schengenraum wurde besonders die Überwachung der Europa-Aussengrenzen mittels neuester technischer Instrumentarien intensiviert. Zum Schengen-Raum gehören alle 15 EU-Staaten vor der Erweiterung am 1. Mai 2004 plus Norwegen und Island. Die zehn neuen EU-Mitglieder müssen zuerst «beweisen», dass sie ihre Aussengrenzen genügend sichern können, bevor sie zu «Schengen» gehören können. Im September 1997 trat zudem das Dubliner Übereinkommen als bislang einziges verbindliches Instrument aller EU-Staaten im Asylbereich in Kraft. Es klärt mittels der Eurodac-Fingerabdruck-Datenbank die Zuständigkeit für die Prüfung eines Asylantrags innerhalb der EU, indem es vom Prinzip ausgeht, dass der Staat, welcher einem Asylsuchenden den Zutritt gewährt oder nicht verhindert, für die Prüfung des Asylgesuchs verantwortlich ist. Für die Schweiz laufen zurzeit die Verhandlungen mit der EU über die Dossiers «Schengen/Dublin». Von einem Beitritt erhofft sich die Schweiz eine bessere Ausgangslage in der Verbrechensbekämpfung, die Anbindung an eines der modernsten Informationssysteme für die internationale Polizeiarbeit und an eine gemeinsame Visumpolitik. Vgl. Efonyai-Mäder: Asyldestination Europa, S. 59 sowie dies.: Asylpolitik der Schweiz 1950-2000, S. 6. Dazu auch www.ejdp.admin.ch/d/dossiers/schengen/index.htm [13.5.04].

sylverfahren und asozialem Verhalten, Reduzierung der Sozialhilfe). Fünftens sind während den letzten Jahren in allen Staaten intensive Bemühungen zur Rückkehrförderung auf freiwilliger Basis und bei der Ausschaffung von zurückgewiesenen Asylsuchenden unternommen worden (Informationsstellen, materielle Anreize etc.).

Aus den aufgezeigten Veränderungen lässt sich ersehen, dass es sich der allgemeinen Tendenz nach um kontrollverstärkende, restriktive Massnahmen handelt. Es gibt aber einige wenige gegenläufige Entwicklungen. In diesem Zusammenhang wären beispielsweise Entscheidungen zu erwähnen, die Asylgesuche einer bestimmten Nationalität angesichts der Situation im Herkunftsland rascher und grosszügiger zu behandeln. In der Schweiz zeigt sich zudem eine Öffnung einerseits hinsichtlich der Anerkennung frauenspezifischer Fluchtgründe und andererseits hinsichtlich der Berücksichtigung von Frauen im Asylverfahren.⁸⁹

Die neueste Teilrevision des Asylgesetzes⁹⁰ gelangte in der Sondersession des Nationalrates im Mai 2004 zur Diskussion und brachte weitere Verschärfungen mit sich. So entschied der Nationalrat, dass alle Beschwerdeentscheide der Asylrekurskommission nur noch von einem statt wie bisher von drei Richtern gefällt werden. Eine neue Drittstaatenregelung führt neue Ablehnungsgründe für Gesuche ein, und eine neue Sanktionsregelung legt fest, dass der Bundesrat die Entwicklungshilfe ganz oder teilweise streichen kann, wenn ein Staat sich bei der Rückführung seiner Bürger, deren Asylverfahren in der Schweiz negativ ausfiel, «nicht kooperativ» verhält.⁹¹ Neben diesen verschärfenden Massnahmen akzeptierte der Rat aber auch einen Vorstoss der linken Parteien für einen verbesserten Status der humanitären Aufnahme.⁹² Damit hält der Trend einer immer restriktiv werdenden Asylpolitik bei gleichzeitigen punktuellen Verbesserungen an.

2.3 Die Ausländer- und Asylpolitik und die irreguläre Migration

Die historische Perspektive lässt keinen Zweifel übrig: Die Schweiz ist ein Einwanderungsland. Sie war es schon nach dem Zweiten Weltkrieg. Und sie war es bereits um die Jahrhundertwende – wenn auch die Einwanderungsströme zu unterschiedlichen Zeiten unterschiedlich stark waren und abwechslungsweise Arbeitsimmigranten und Asylsuchende hierher gelangten. Das allerdings hat sich geändert: Arbeitswanderung und Asylwanderung sind mittlerweile zu einer einzigen, ununterscheidbaren Migrationsbewegung verschmolzen.⁹³

Heute stehen die Schweiz (mit dem Vertrag über Personenfreizügigkeit mit der EU und dem in der parlamentarischen Beratung stehenden neuen Ausländergesetz) und Europa (mit dem Bestreben nach einer gemeinsamen Migrations- und Asylpolitik der EU) an der Schwelle zu einer neuen Epoche der

⁸⁹ Vgl. Hausammann, Christina: Die Berücksichtigung der besonderen Anliegen der Frauenflüchtlinge in der laufenden Asylgesetzrevision, in: *Asyl. Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und –praxis*, Nr. 2, 1996, S. 39-52.

⁹⁰ Seit der Einführung des Asylgesetzes Anfang 1981 fanden insgesamt sechs Teil- und eine Totalrevision statt. Vgl. Kälin, Walter: Das neue schweizerische Asylgesetz, in: *Zeitschrift für Asylrecht*, Nr. 4, 2000, S. 153-158.

⁹¹ «Blocher verteidigt das Asylgesetz nur halbherzig», in: *BaZ* vom 5. Mai 2004.

⁹² «Vermot: <Wir haben oft ungenau gearbeitet>», in: *BaZ* vom 6. Mai 2004.

⁹³ Vgl. Wottreng: Ein einzig Volk von Immigranten, S. 213.

Migrations- und Integrationspolitik.⁹⁴ Während es die asylgesetzlichen Bestimmungen den Asylsuchenden zunehmend erschweren, den Flüchtlingsstatus zu erlangen, haben die Schweiz und die europäischen Länder in jüngster Vergangenheit damit begonnen, selektive Zuwanderungskriterien einzuführen. Die Bestrebungen, die gegenwärtig insbesondere in der Schweiz und in Deutschland in der Neugestaltung von Zuwanderungsregimen bestehen, verweisen auf Annäherungen an das nordamerikanische System, und zwar in drei Punkten:⁹⁵ Erstens, indem eingestanden wird, dass Einwanderung – oder zumindest Zuwanderung – notwendig ist. Zweitens, indem spezifische Selektionskriterien formuliert werden, die qualifizierte Zuwanderer zulassen, unqualifizierte Zuwanderungswillige hingegen bereits an der Grenze aufhalten sollen. Der dritte Punkt besteht darin, dass parallel zur Einführung des Selektionsmodus die Einbürgerungsbestimmungen gelockert werden sollen.⁹⁶ Der Einbürgerungskontext soll folglich weniger als früher der Selektion dienen, diese soll vielmehr an die Grenze verlagert werden.

Was bedeuteten diese Erkenntnisse über die Schweizerische Ausländer- und Asylpolitik nun für die Problematik der «Sans-Papiers»? In Anbetracht der geschilderten Entwicklungstendenzen gehen die meisten MigrationsforscherInnen davon aus, dass die irreguläre Migration zunehmen wird. Eine restriktivere Ausländer- und Asylgesetzgebung vermag demnach zwar die reguläre oder kontrollierte Immigration zu bremsen, fördert jedoch indirekt die unkontrollierte Einwanderung sowie den statuslosen Aufenthalt:

Illusionär aber wäre die Vorstellung, dass die illegale Migration etwa durch Einwanderungsgesetzgebung und die Bekämpfung von Schleuserorganisationen regelrecht abzuschaffen sei. Illegale Einwanderung wird es, das ist eine historische Erfahrung aller Einwanderungsländer, immer geben. Und die Versuchung dazu wächst mit der Höhe des Zauns um das gelobte Land.⁹⁷

Die Migrationsforschung stellt daher die These auf, dass Abschreckungspolitik nicht die Quantität der Einwandernden regulieren wird, sondern vielmehr einen direkten Einfluss auf die Qualität des Aufenthaltsstatus hat:

Je weniger «legale» Aufenthaltsmöglichkeiten bestehen, desto eher werden MigrantInnen eine Illegalisierung in Kauf nehmen müssen.⁹⁸

Bezogen auf die Problematik der «Sans-Papiers» bedeutet dies Folgendes: Sofern die Tendenzen anhalten, die in den vergangenen Jahren weltweit zum Anstieg der Zahl von «Sans-Papiers» geführt haben, ist mittelfristig keine Abnahme ihrer Zahl zu erwarten.⁹⁹ Die Forschung geht zudem davon aus,

⁹⁴ Vgl. Haug, Werner: Einwanderungsland Schweiz – Einwanderungskontinent Europa: eine Zwischenbilanz, in: DEMOS, Nr. 4, 2002, S. 3.

⁹⁵ Vgl. Wicker: Einleitung, S. 23f.

⁹⁶ Vgl. dazu BFA: Schlussbericht der Arbeitsgruppe Bürgerrecht, Bern 2000.

⁹⁷ Bade, Klaus J.: Einwanderungskontinent Europa: Migration und Integration am Beginn des 21. Jahrhunderts, Osnabrück 2001, S. 46. Vgl. dazu auch Wickert: Einleitung, S. 21 und 23.

⁹⁸ Le Breton, Maritza/Fiechter, Ursula: 6 Thesen zur Illegalisierung von MigrantInnen in der Schweiz, in: Tsantsa, 6, 2001, S. 105.

⁹⁹ Dazu zählen neben den verstärkten Kontrollen im Asyl- und Ausländerbereich z.B. auch die Zunahme der Schattenwirtschaft, die Verbreitung von atypischen Arbeits- und Anstellungsformen sowie die offensichtliche Nachfrage nach günstigen und flexiblen Arbeitskräften, die durch den einheimischen Arbeitsmarkt im Rahmen der heutigen Zulassungspolitik nicht gedeckt werden kann. Vgl. Achermann/Efionayi-Mäder: Leben ohne Bewilligung, S. 8 und 123.

dass die «Sans-Papiers» in der Schweiz bis zu Beginn der 1980er Jahre eine relativ homogene Gruppe darstellten, die sich sowohl aus den Familienangehörigen von Saisoniers wie aus Arbeitern aus europäischen Ländern zusammensetzte. Mit der Veränderung der Migrationsbewegungen¹⁰⁰ und der Zulassungspolitik wandelten sich jedoch auch das Profil und die Zahl der Menschen, die ohne Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz leben.¹⁰¹ Sie stammen heute mehrheitlich aus Lateinamerika, aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens, Osteuropa, der Türkei oder vereinzelt aus afrikanischen und asiatischen Staaten. Neu ist die Tendenz, dass die Migration hauptsächlich aus Frauen besteht, was mit dem Rückgang der Arbeitsplätze in der Industrie und der Zunahme der potentiellen Arbeitsmöglichkeiten im Dienstleistungssektor erklärt werden kann. Viele haben eine obligatorische Schulbildung und eine Berufsausbildung oder ein Hochschulstudium absolviert, und die grosse Mehrheit von ihnen ist erwerbstätig, in der Hauswirtschaft, der Reinigungsbranche, im Gast- und Baugewerbe, in der Landwirtschaft sowie im Sexgewerbe. Ihre Löhne liegen im Durchschnitt wesentlich unter den üblichen Standards, ihre rechtliche Lage ist prekär. Und da zwischen der Schweiz bzw. den industrialisierten Staaten des Nordens und den Herkunftsländern der MigrantInnen ein Wohlstandsgefälle existiert, das sich vor allem in den Erwerbsmöglichkeiten und anderen Lebensbedingungen äussert, werden selbst massive Einschränkungen der Lebensqualität hingenommen, wenn dadurch Erwerbsmöglichkeiten erschliessbar werden, um beispielsweise die Familie im Herkunftsland zu unterstützen.¹⁰²

«Sans-Papiers» sind jene Menschen, die gemäss einer nationalen Migrationspolitik vom Aufenthalt im staatlichen Territorium ausgeschlossen sind. Die Entwicklung der schweizerischen Migrationspolitik wurde in diesem Kapitel aus der Perspektive der Zuwanderungsregulation betrachtet. Es wurde gezeigt, welche Massnahmen angesichts des wachsenden Migrationsdrucks getroffen wurde und mit welchen konzeptionellen Neuerungen auf die sich verändernden Bedingungen reagiert wurde. Zum Schluss konnte hervorgehoben werden, welche Konsequenzen in Bezug auf die irreguläre Migration unter der bestehenden Ausländer- und Asylgesetzgebung zu erwarten sind. Als zweiter wichtiger Aspekt soll nun noch darauf hingewiesen werden, dass MigrantInnen nicht nur durch irreguläre Zuwanderung in die Irregularität geraten können (das betrifft etwa die Hälfte der «Sans-Papiers»), sondern auch, weil der sogenannte Aufenthaltszweck wegfällt oder Gesetzesänderungen stattfinden, die ihre Aufenthaltsberechtigung von heute auf morgen nichtig werden lassen. Ein häufig genanntes Beispiel betrifft etwa die Situation der Arbeitsmigranten aus Ex-Jugoslawien, die aufgrund der Relegierung Ex-Jugoslawiens in den dritten Kreis im Rahmen der Einführung des Drei-Kreise-Prinzips keine Arbeits-

¹⁰⁰ Nach dem Ende des Kalten Krieges eröffnete sich der Migration aufgrund der Globalisierung eine neue Dimension. Der verbesserte Zugang zur Information, die Entwicklung der Kommunikationsmöglichkeiten und des Verkehrs auf langen Strecken, die Zunahme von Schlepperorganisationen, die wachsende Mobilität im Bereich der Arbeit und die gestiegenen Forderungen der Wirtschaft stellen Aspekte dar, welche die Migration fördern können. Dazu kommen die Folgen der unfreiwilligen Migrationsformen, welche durch Verarmung und Bevölkerungswachstum sowie durch die anhaltenden humanitären Krisen und internen Konflikte in verschiedenen Weltregionen erzeugt werden. Vgl. Bundesrätliche Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, S. 3721.

¹⁰¹ Vgl. Achermann/Efionayi-Mäder: Leben ohne Bewilligung, S. 6.

¹⁰² Vgl. ebd. VII.

berechtigung mehr erlangen konnten.¹⁰³ Einige von ihnen sind heute in der Sans-Papiers-Bewegung wieder anzutreffen. Grenzregime entfalten ihre Wirkung demnach nicht nur an den Grenzen, sondern auch im Innern der Nationalstaaten. Das folgende Zitat macht zusammenfassend die Breite der Konsequenzen migrationspolitischer Bedingungen deutlich:

Le problème majeur de ces dernières années est que les migrants ne peuvent plus s'apparenter aux catégories traditionnelles définies par ces politiques. Les législations fortement sélectives selon l'origine géographique des migrants ..., qui facilitent la libre circulation des ressortissants de l'Union Européenne, mais qui ferment les frontières aux ressortissants des pays de Sud et de l'Est -, les révisions successives des lois sur l'asile dans un sens restrictif, les modifications limitatives des lois de séjour et d'établissement des étrangers ... ne laissent pratiquement aucune chance à certaines catégories de migrants de séjourner de manière régulière dans un nouvel Etat.¹⁰⁴

Der von der Forschung hergestellte Zusammenhang zwischen der nationalstaatlichen Migrationspolitik und der Entstehung von «Sans-Papiers» wird unter Politikern und Politikerinnen allerdings kontrovers diskutiert und spaltet die Diskussionspartner in zwei Lager. Die entscheidende Frage lautet: Dient die spezifische Migrationspolitik eines Landes dazu, das Problem des irregulären Aufenthalts von MigrantInnen zu verhindern oder führt diese vielmehr zu einem Anstieg irregulär anwesender Personen? Auf der einen Seite des polarisierten Handlungsspektrums stehen die Befürworter von repressiven Massnahmen, die mit verstärkten Grenzkontrollen und einer strikteren Handhabung des Ausländer- und Asylgesetzes den Einwanderungsfluss regulieren möchten. Nicht zuletzt soll damit neben der direkten Abweisung die Attraktivität des Einwanderungslandes als solches gesenkt werden. Auf der anderen Seite befürchten aber die Gegner solcher Richtlinien, insbesondere die linksgerichteten Parteien, aber auch Ausländer – und Asylorganisationen sowie Vertreter der Sans-Papiers-Bewegung, dass gerade dadurch besondere Schwierigkeiten und prekäre Situationen hervorgerufen würden; eine Abschottung einzelner Länder würde ihrer Meinung nach Missbräuchen, dem Schlepperwesen und Menschenhandel sowie der Entstehung von «Sans-Papiers» Vorschub leisten:

Illegalität ist unter anderem eine Folge stärker werdender ausländerpolitischer Ausgrenzung. Einwanderungspolitische Selektionsmechanismen ... fördern die anhaltende Tendenz zu ungeregelter Einreise und irregulärem Aufenthalt. Aber auch Menschen, die in der Schweiz ein Aufenthaltsrecht geniessen, können dieses bei der heutigen innenpolitisch angespannten Lage weitaus schneller verlieren als früher. Die viel beklagte Zunahme der sogenannten Illegalität ist somit auch ein Effekt immer restriktiverer fremdenpolizeilicher Massnahmen.¹⁰⁵

Schlussfolgerung: Die Antwort auf die oben gestellte Frage ist zwar auch eine politische, aber es gibt doch seitens der Migrationsforschung die klare These, dass vermehrte Restriktion zu mehr illegalen Zuwanderern führt, insbesondere, wenn sich der Migrationsdruck noch erhöhen wird. Es stellt sich daher die Frage, wie diese wissenschaftlichen Erkenntnisse vermehrt in die politische Auseinanderset-

¹⁰³ All jene ArbeitnehmerInnen, die während vielen Jahren als Saisoniers in der Schweiz gearbeitet hatten und die ihre Saisonbewilligungen nicht in eine Jahresaufenthaltsbewilligung hatten umwandeln können, konnten nicht mehr legal in die Schweiz zurückkehren. Vgl. Achermann/Efionayi-Mäder: Leben ohne Bewilligung, S. 6 und 123.

¹⁰⁴ Bolzmann: Politiques d'immigration et clandestinité, S. 12.

¹⁰⁵ Hungerbühler, Hildegard: Die sogenannte Illegalität. Zu den Hintergründen eines umstrittenen Begriffs, in: Evangelischer Frauenbund der Schweiz (Hrsg.): Migration: eine Debatte um Globalisierung, Nationalstaat und Menschenrechte, Zürich 1997, S. 16.

zung miteinbezogen werden können. Denn das Wissen über die sozialen, politischen und rechtlichen Bedingungen von «Sans-Papiers» hat sich – obwohl in der Zwischenzeit eine grosse Anzahl Studien, Berichte und Positionspapiere verfasst worden sind – noch nicht gesamtgesellschaftlich etablieren können. So konstatierte der Grossrat Ueli Leuenberger anlässlich einer Tagung verschiedener Organisationen, Parteien und Behördenvertreter zur Sans-Papiers-Frage im November 2002:

Un énorme manque d'information concernant la réalité des sans-papiers existe au niveau des autorités, des partis politiques et de la population en générale. Les mécanismes du système qui exclut et qui fabrique des sans-papiers sont largement méconnus.¹⁰⁶

Im nächsten Kapitel wird nun die Rede davon sein, mit welchen verschiedenen Strängen die Figur des irregulären Migranten geknüpft worden ist, welchen Wandel sie erfahren hat, und wie sie mit der Bewegung zur Unterstützung von Menschen ohne geregelten Aufenthalt zum «Sans-Papiers» avanciert ist. Im weiteren zeige ich dabei auch auf, welche politischen Instrumente gegenwärtig offiziell in der Frage der irregulären MigrantInnen angewendet werden.

3 Die Figur des «Sans-Papiers»

... c'est un terme vulgaire, qui a été appliqué à des individus qui n'ont pas de séjour pour rester dans un pays. Au début c'étaient des clandestins, puis à un moment, compte tenu de l'évolution de la société, c'est difficile d'appeler un être humain clandestin. C'est ça qui a conduit à ce terme «sans-papiers».¹⁰⁷

3.1 Eine Figur im Wandel

Jede legale Migration sei von illegaler Zuwanderung begleitet, halten die beiden Migrationsforscherinnen Achermann und Efiionayi in ihrer Untersuchung über die sozialrechtlichen Bedingungen von «Sans-Papiers» fest.¹⁰⁸ Es ist deshalb davon auszugehen, dass «Sans-Papiers» in der Schweiz keine neue Erscheinung sind. Im Laufe der Zeit wurden jedoch Personen ohne geregelten Aufenthalt mit unterschiedlichen Trägerfiguren wie zum Beispiel dem Schwarzarbeiter, dem illegalen Kind oder dem kriminellen Asylanten assoziiert. Avant la lettre taucht die Figur des «Sans-Papiers» bereits in den Gastarbeiter-Jahren auf: Mancher Arbeitssuchender, die keinen Anstellungsvertrag und keine Saisonbewilligung erhalten konnte, kam über die grüne Grenze oder reiste als Tourist ein und fand den Arbeitgeber, der ihm nächstes Jahr einen Vertrag ausstellen würde, so dass er dann als regulärer Saisonarbeiter wieder kommen konnte.¹⁰⁹ Der Bundesbeschluss vom 19. Januar 1965 legte später fest, dass Personen, die eine Stelle antreten wollten, obligatorisch über eine Aufenthaltsbewilligung verfügen mussten. Ausländische Arbeitnehmer konnten somit künftig nur noch dann in die Schweiz einreisen,

¹⁰⁶ In: Solidarité sans frontières: Eine kollektive Regularisierung der Sans-Papiers! Die Schweizer Sans-Papiers-Bewegung von 1997 bis heute, Band 1, Bern 2001.

¹⁰⁷ Komi N. im Gespräch vom 16. April 2004, Anhang S. 51. Komi N. ist 42, alleinstehend und stammt aus dem westafrikanischen Land Togo. Er ist Informatiker und lebt seit 1998 in der Schweiz. Bei seiner Ankunft in der Schweiz hat er ein Asylgesuch gestellt, welches aber abgelehnt wurde. Er lebt zur Zeit in Basel, ist arbeitslos und seit 2001 Mitglied beim *Komitee Sans-Papiers Nordwestschweiz*.

¹⁰⁸ Vgl. Achermann/Efiionayi: Leben ohne Bewilligung, S. 6.

¹⁰⁹ Vgl. Wottreng: Ein einzig Volk von Immigranten, S. 156.

wenn ihnen eine Aufenthaltsbewilligung zugesichert worden war. Zudem wurden keine für den Stellenantritt obligatorischen Aufenthaltsbewilligungen an Personen erteilt, die irregulär in die Schweiz eingereist waren oder gesetzliche Bestimmungen missachtet hatten.¹¹⁰

Trotz dieser Massnahmen blieb die irreguläre Arbeitsmigration ein vorrangiges Problem der Schweizerischen Immigrationspolitik. Eine der ersten Thematisierungen der Situation von Personen ohne Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz überhaupt stellte eine Erhebung der Eidgenössischen Konsultativkommission für das Ausländerproblem (heute: Eidgenössische Ausländerkommission EKA) aus dem Jahr 1974 «über das Problem der sogenannten ausländischen Schwarzarbeiter» dar, die in Empfehlungen an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJDP) mündeten.¹¹¹ Die Kommission befürchtete, dass Probleme im Zusammenhang mit der Schwarzarbeit die Glaubwürdigkeit der Ausländerpolitik beeinträchtigen würden und prangerte die Schaffung unverantwortlicher sozialer Zustände an. Sie forderte scharfe Sanktionen gegen Schlepper, Vermittler und fehlbare Arbeitgeber; gegen ausländische Schwarzarbeiter sei hingegen eine «gewisse Toleranz» zu üben.¹¹² Das Thema der Schwarzarbeiter wurde ein Jahrzehnt später von der Gruppe «Mitenand», einer politisch breit abgestützten Arbeitsgemeinschaft für eine neue Ausländerpolitik, erneut der Öffentlichkeit zur Diskussion gestellt. Sie trug damit dem Umstand Rechnung, dass zu jener Zeit die Schweizer Presse und die öffentliche Meinung im Zusammenhang mit den sogenannten Fremdarbeitern das Problem der Schwarzarbeiter am meisten beschäftigte, und ein wenig später ein bundesrätlicher Vorschlag schärfere Strafbestimmungen für Schwarzarbeitgeber verlangte.¹¹³ Irreguläre Migration war nach Ansicht der Arbeitsgemeinschaft mit dem Problem der Schwarzarbeit gleichzusetzen und deren Ursache einerseits im Zwang zur Emigration sowie andererseits in der Nachfrage nach mobilen und wenig qualifizierten Arbeitskräften zu sehen.¹¹⁴ Sie forderte für die betroffenen Arbeitnehmer das Recht, ihr Statut zu legalisieren, damit diese sich in die Gesellschaft, welche ihre Anwesenheit faktisch geduldet habe, integrieren könnten.¹¹⁵ Mit dieser Forderung stützte sie sich auf eines der ersten internationalen Seminare zum Thema der irregulären Migration, welches das Comité intergouvernemental pour les migrations im April 1983 in Genf veranstaltet hatte. Das Seminar, an dem ranghohe Vertreter internationaler Organisationen und nationaler Behörden teilnahmen, leitete aus den Hintergründen irregulärer Migration ein «Legalisierungsprogramm» ab, das gleichzeitig mit der Verabschiedung oder strengeren Anwendung

¹¹⁰ Vgl. Mahnig/Piguet: Die Immigrationspolitik der Schweiz von 1948 bis 1998, S. 74. Die Sans-Papiers-Bewegung geht zudem davon aus, dass aus dem Missverhältnis zwischen den Kontingenten an Saisonier-Bewilligungen und dem eigentlichen Bedarf einer boomenden Wirtschaft die ersten Arbeits-ImmigrantInnen zu «Sans-Papiers» gemacht wurden. Vgl. Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs (SIT): Contre la précarité: régularisons les sans-papiers, Genf 2002, S. 4.

¹¹¹ Schwarzarbeit ist jener gesellschaftliche Teilbereich in Bezug auf «Sans-Papiers», der verhältnismässig gut untersucht ist. Dabei ist aber zu betonen, dass nur ein kleiner Teil der Schwarzarbeit von Personen ausgeübt wird, die über keine Aufenthaltsberechtigung verfügen. Vgl. Achermann/Efionayi-Mäder: Leben ohne Bewilligung in der Schweiz, S. 9.

¹¹² Vgl. Empfehlungen der Eidgenössischen Konsultativkommission für das Ausländerproblem zuhanden des Vorstehers des EJDP vom 6. März 1974, zitiert nach Eidgenössische Ausländerkommission (EKA): «Sans-Papiers» - ein Überblick, Bern-Wabern 2001, S. 1. Vgl. auch SIT: Contre la précarité, S. 15.

¹¹³ AG «Mitenand»: Dossier «Schwarzarbeiter», in: Piazza: die Zeitschrift für Schweizer und Ausländer, 1983, Jg.1, S. 1.

¹¹⁴ Vgl. ebd. Die Arbeitsgemeinschaft unterschied dabei sorgfältig 11 verschiedene Kategorien von Schwarzarbeitern, die von irregulär Eingewanderten, Ausländern mit Aufenthaltsbewilligung aber ohne Arbeiterlaubnis bis hin zu abgewiesenen Asylbewerbern oder ehemaligen Saisoniers reichten.

¹¹⁵ Vgl. Dossier «Illegalität aufhalten», in: Piazza: die Zeitschrift für Schweizer und Ausländer, 1986, Jg. 3, Nr. 10, S. 5.

von Einwanderungs- und Arbeitsgesetzen (Einschränkung von Einwanderern ohne Dokumente, Anstellungsverbot) das Entstehen neuer irregulärer Situationen verhindern sollte.¹¹⁶

Die Figur des irregulären Migranten wurde nicht nur unter dem Titel Schwarzarbeit heftig diskutiert, sie geriet ab Mitte der 1970er Jahre auch zunehmend in die öffentlichen Debatten, als die Lebenssituationen der sogenannten «versteckten» Kinder thematisiert wurden.¹¹⁷ Es handelte und handelt sich dabei erstens um Kinder von Jahresaufhaltern, die auf eine Bewilligung für den Familiennachzug warten und welche die Bedingungen für den Familiennachzug (Höhe des Einkommens, Grösse der Wohnung etc.) zum Teil nicht erfüllen oder deren Gesuch um Familiennachzug abgelehnt wurde. Zweitens waren es seit den 1960er Jahren Kinder von Saisoniers aus südeuropäischen Staaten, die sich – oft mit ihren Müttern – irregulär in der Schweiz aufhielten, und drittens kamen in den letzten Jahren vermehrt auch Kinder von Asylsuchenden hinzu, die während des Verfahrens kein Recht auf Familiennachzug haben.¹¹⁸ Mehrere Studien und Erfahrungsberichte machten auf das Schicksal dieser Kinder aufmerksam, die wegen dem Verbot des Familiennachzugs nur unter klandestinen Bedingungen bei ihren Eltern wohnen konnten.¹¹⁹ Obwohl ihre Zahl vor allem in den 80er Jahren gross war, und das Recht von Kindern ohne Aufenthaltsbewilligung auf Schulbildung 1991 anerkannt wurde, ist diese Problematik noch heute virulent.¹²⁰

Seit den 1980er Jahren, als die aussereuropäische Immigration in die Schweiz einsetzte, wurde die Diskussion um die Figur des irregulären Migranten zunehmend unter einem neuen Paradigma geführt. In der schweizerischen Öffentlichkeit war ein Bild von irregulären Migranten entstanden, das in erster Linie von Asylsuchenden aus Ländern der sogenannten Dritten Welt oder des früheren Jugoslawien geprägt war und diese zu den Hauptverantwortlichen für das Wachstum des «Drogen- und Waffenschlagplatzes Schweiz» machte. Der unregelmässige Aufenthalt und das Faktum der illegalen Einwanderung wurden vermengt mit dem Spektrum illegaler Handlungen.¹²¹ Die Behörden waren alarmiert über die Zunahme der illegalen Grenzübertritte von Asyl- und Arbeitssuchenden und forderten den Bundesrat auf im Interesse der öffentlichen Sicherheit verschiedene Massnahmen zu prüfen und zu verwirklichen. Manche Kantone griffen zum Mittel der «Grossaktionen gegen illegale Ausländer» und kontrollierten Unterkünfte, Arbeitsstätten und Treffpunkte gezielt nach irregulär anwesenden Personen.¹²² Am 4. Dezember 1994 schliesslich stimmte die Schweizer Bevölkerung dem Bundesgesetz über Zwangs-

¹¹⁶ Vgl. Comité intergouvernemental pour les migrations (CIM): Sixième séminaire sur l'adaptation et l'intégration des immigrants; les migrants sans documents ou en situation irrégulière, Genf 1983, Annexe, S. 12.

¹¹⁷ Vgl. Achermann/Efionayi-Mäder: Leben ohne Bewilligung in der Schweiz, S. 6.

¹¹⁸ Vgl. Truniger, Markus/Schuh, Sibilla: Analyse der Lage der Kinder ohne legalen Aufenthaltsstatus in der Schweiz, in: Tschoumy, Jaques-André: La scolarisation d'enfants clandestins, 1990, S. 23.

¹¹⁹ Vgl. Fussnote 118 sowie unter anderem Perregaux, Christiane: *Enfant cherche école: pour le droit à l'éducation en Suisse*, Carouge-Genf 1989; Schweizerisches Komitee für UNICEF et al. (Hrsg.): *Versteckt und alleingelassen: über die Situation der Kinder ohne legalen Aufenthaltsstatus in der Schweiz*, Zürich 1991; M. Frigerio/Simone Bergherr: *Versteckte Kinder. Zwischen Illegalität und Trennung*, Luzern/Stuttgart 1992.

¹²⁰ Vgl. die Empfehlung zur Schulung der fremdsprachigen Kinder vom 24. Oktober 1991 der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren. Trotz des nicht bindenden Charakters dieser Empfehlung öffnete sie die Tür dafür, dass die Kantone klare Regelungen bezüglich des Schulbesuches und des Schutzes von eingeschulerten Kindern ohne Aufenthaltsbewilligung erlassen konnten. Vgl. zur heutigen Situation auch Lanz, Anni: *Kinder in Angst*, in: *friZ. Zeitschrift für Friedenspolitik*, 6, 2000.

¹²¹ Vgl. Hungerbühler: Die sogenannte Illegalität, S. 15.

¹²² Vgl. «Grossaktion gegen illegale Ausländer», in: *BaZ* vom 25. November 1992.

massnahmen im Ausländerrecht zu, das unter anderem «den konsequenten Vollzug von Wegweisungsentscheiden gegenüber Ausländern, die keine Aufenthaltsbewilligung haben und das Land nicht verlassen», zum Inhalt hatte.¹²³ Mit der Möglichkeit einer Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft sollte verhindert werden, dass Asylbewerber einerseits sich während des Verfahrens kriminell betätigen und andererseits nach einem negativen Entscheid untertauchen.¹²⁴ Glaubten bürgerliche Politiker die Ursache für die Einführung neuer Zwangsmassnahmen im «grossen Anteil illegaler Aufenthalter am Drogenkleinhandel» zu erkennen,¹²⁵ sahen linke Kreise diese Vorlage als «Ergebnis einer *Blick-Kampagne* ... gegen «kriminelle Asylanten» an.¹²⁶ Sie gaben zu bedenken, dass damit abgewiesene Schutzsuchende auf die Stufe von Kriminellen gesetzt würden:

Fremdenfeindliche Tendenzen werden mit dem neuen Gesetz tatsächlich deshalb gefördert, weil eine gewisse Kategorie von Ausländern als Sündenböcke für unsere Kriminalitäts-, Sozial- und Drogenprobleme herhalten muss.¹²⁷

Eine weitere Gesetzesvorlage, die die Bekämpfung der irregulären Migration zum Ziel hatte, gelangte zwei Jahre später als Volksinitiative der SVP zur Abstimmung. Die Initiatoren verlangten, dass auf Gesuche von Personen, die illegal in die Schweiz einreisen, nicht mehr eingetreten wird und damit dem Asylmissbrauch ein Riegel vorgeschoben werde. Diese Massnahme sollte sich nicht auf «echte Flüchtlinge» beziehen, sondern nur auf jene, die «unter dem Deckmantel des Asylrechts» sich Zutritt zur Schweiz verschaffen wollen.¹²⁸ Die Figur des irregulären Migrantens erscheint hier unter der Perspektive des «falschen Flüchtlings», für den es sich «allein schon aus finanziellen Gründen lohnt», in die Schweiz einzureisen.¹²⁹ Die Initiativgegner prangerten dieses negativ geprägte Bild an und moitierten den irreführenden Titel der Initiative:

Le titre de cette initiative est trompeur, car elle ne concerne pas les travailleurs au noir, mais des personnes en danger qui demandent l'asile en Suisse.¹³⁰

Der Bundesrat, das Parlament, praktisch alle politischen Parteien, die grossen Verbände sowie die Kirchen und die Medien bekämpften das SVP-Begehren. Es wurde schliesslich knapp mit 53,6% vom Stimmvolk verworfen.

Ein Jahr später, 1997, zeichnete sich der endgültige Beginn der politischen Thematisierung und Mobilisierung in der Frage der irregulären MigrantInnen auf eidgenössischer Ebene ab. In diesem Jahr, in dem das Doppeljubiläum «150 Jahre Bundesstaat» und «50 Jahre UNO-Menschenrechte» bevorstand,

¹²³ Interview mit Bundesrat Arnold Koller, in: *BaZ* vom 10. November 1994.

¹²⁴ Vgl. Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 4. Dezember 1994 unter <http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19941204/explic/d-pp1500.html> [20.5.04].

¹²⁵ «Bessere Durchsetzung der Ausländerkontrolle», in: *NZZ* vom 2. November 1994.

¹²⁶ SP-Nationalrat Paul Rechsteiner im Streitgespräch mit FDP-Nationalrätin Trix Heberlein, in: *Tages Anzeiger* vom 10. November 1994.

¹²⁷ Interview mit dem Strafgerichtspräsidenten Peter Albrecht, in: *BaZ* vom 19. Oktober 1994. Auch der Bundesrat sah sich veranlasst, die Öffentlichkeit darüber aufzuklären, dass die Mehrheit der Ausländer in der Schweiz nicht kriminell ist. Vgl. Windisch, Urs: *Suisse-Immigrés. Quarante ans de débats 1960 – 2000*, Lausanne 2002, S. 114.

¹²⁸ Volksinitiative «gegen die illegale Einwanderung» vom 1. Dezember 1996 unter <http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19961201/explic/d-pp0600.html> [20.5.05].

¹²⁹ Ebd.

¹³⁰ Zitiert nach Windisch: *Suisse-Immigrés*, S. 126.

reichte die sozialdemokratische Nationalrätin Angéline Fankhauser mit 111 Unterschriften die Motion «Amnestie für Papierlose» ein.¹³¹ Ziel dieser Amnestie war

den Papierlosen, d. h. Menschen, die wegen ihrem unregelmässigen Aufenthaltsstatus rechtlos sind, ihre Würde zurückzugeben, den Solidaritätsgedanken zu fördern und der Marginalisierung eines Teils der Gesellschaft entgegenzutreten.¹³²

In dieser Motion wurde der irreguläre Migrant zum «Papierlosen», der in einer Situation der Rechts- und Perspektivlosigkeit lebt und der Ausbeutung durch Schwarzarbeit ausgesetzt ist. Es wird bereits auch von «Sans-Papiers» gesprochen, wobei dieser Begriff zu Beginn der nationalrätlichen Debatte im April 1999 jedoch einer Klärung bedurfte:

Wenn wir von Sans-Papiers sprechen, gehen einige im Rat davon aus, das seien diese Asylbewerber, für welche wir einen dringlichen Bundesbeschluss machen mussten oder wollten, weil sie ohne gültigen Identitätsausweis ins Asylverfahren kommen. Das stimmt so nicht.¹³³

Vielmehr verstand Fankhauser unter «Papierlosen» oder «Sans-Papiers» vor allem Saisoniers, die «infolge der Dreikreise-Politik des Bundesrates ihre Lebensgrundlage verloren hatten», die «versteckten» Familienangehörigen von Saisoniers sowie erwerbstätige Personen, die im Haushalt, im Gastgewerbe oder in der Alterspflege arbeiteten, jedoch aus verschiedenen Gründen keine Aufenthaltserlaubnis (mehr) besaßen.¹³⁴ Sie machte damit auf politischer Ebene deutlich, welche konkreten Fälle sich hinter dem Begriff «Papierlose» verbargen und wandte sich von einem diffusen Bild des «illegalen Einwanderers» ab. Zwar mochte auch die rechte Ratsseite nicht von «Kriminellen und Verbrechern» sprechen, rückte aber die Termini «Illegalität, Missbrauch und Rechtsbruch» in der Vordergrund.¹³⁵ Unrecht sollte nicht zu Recht erklärt werden, was auch der Bundesrat in seinem Schlussvotum bekräftigte:

Eine generelle Amnestie hätte zur Folge, dass die Missachtung der Bestimmungen des Ausländerrechtes belohnt würde; es würden auch Arbeitgeber belohnt, die Personen bewusst illegal beschäftigen und damit ungerechte Wettbewerbsvorteile realisieren.¹³⁶

Der Bundesrat beantragte deshalb, die Motion in ein Postulat umzuwandeln, da zwei unterschiedliche Anliegen (Straferlass und aufenthaltsrechtliche Regelung) vermengt würden; letztere könne nur durch eine Revision des ANAG oder durch einen befristeten Bundesbeschluss umgesetzt werden.¹³⁷ Die

¹³¹ Vgl. Motion «Amnestie für Papierlose» von Angéline Fankhauser aus dem Jahr 1997, unter www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1997/d_gesch_19973577.htm [21.5.04]. Im Anschluss an die Motion Fankhauser entstanden ein nationale Solidaritätsbewegung und eine nationale Arbeitsgruppe «Sans-Papiers», in welcher sich Gewerkschaften, Kirchen, Parteien und NGO's zusammenschlossen und aus der schliesslich verschiedene regionale Solidaritätsnetze hervorgingen. Die Arbeitsgruppe «Sans-Papiers» erarbeitete die gemeinsame Plattform «Menschenwürde braucht keine Papiere», mit der die Sans-Papiers, ihre Lebensbedingungen und Fähigkeiten sichtbar gemacht werden sollten. Die vorangetriebene Öffentlichkeitsarbeit stiess allerdings nur auf begrenztes Interesse und die Unterstützung von Sans-Papiers erwies sich, vor allem auf rechtlichen Ebene, als sehr beschwerlich. Vgl. Lanz, Anni in der Einleitung zum Dokumentationsband von Solidarité sans frontières: Eine kollektive Regularisierung der Sans-Papiers, Band 1.

¹³² Nationalratsdebatte vom 20. April 1999 (Aprilsession), Votum von Angéline Fankhauser (SP), unter http://www.parlament.ch/Poly/Suchen_amtl_Bulletin/cn99/avril/95.HTM [24.5.04].

¹³³ Ebd.

¹³⁴ Vgl. Motion «Amnestie für Papierlose» von Angéline Fankhauser.

¹³⁵ Nationalratsdebatte vom 20. April 1999 (Aprilsession), Votum von Hans Fehr (SVP) unter http://www.parlament.ch/Poly/Suchen_amtl_Bulletin/cn99/avril/95.HTM [24.5.04].

¹³⁶ Ebd., Votum von Bundesrat Arnold Koller.

¹³⁷ Vgl. *Année politique suisse – Schweizerische Politik*, Bern 1999, S. 285.

Mehrheit der Parlamentarier folgte dieser Einschätzung und überwies die Motion in der schwächeren Form eines Postulats.

Genau diesem Denkansatz, wonach Menschen ohne geregelten Aufenthalt Rechtsbrecher sind, in dem Sinne, dass sie gegen die geltenden Bestimmungen des Ausländerrechts verstossen, stellten sich die Selbst- und Unterstützerorganisationen der «Sans-Papiers» in ihren ersten öffentlichen Erklärungen im April 2001 entgegen:

Die meisten von uns sind legal in die Schweiz eingewandert. Wir haben die Illegalität nicht gewählt. Sie wurde uns von den Gesetzen auferlegt. Wir sind nicht verantwortlich für diese Situation und wehren uns gegen die Heuchelei der Behörden, die uns die Schuld dafür geben wollen. Wir sind keine Kriminellen, sondern Frauen und Männer, die hart arbeiten.¹³⁸

Damit setzten sie sich von der Täterrolle ab und stellten sich im Gegenzug als Opfer einer restriktiven Migrationspolitik und ihrer Gesetze dar. «Über keine Aufenthaltsbewilligung zu verfügen, darf kein Delikt sein!»,¹³⁹ forderten die Aktivisten und versuchten daher mit dem Gegenbegriff «Sans-Papiers» der Konnotation der Delinquenz, wie sie in der Verwendung der Bezeichnungen «Illegale» oder im Französischen «clandestins» durchscheinen mag, zu entgehen. Der «bürgerlichen Gerechtigkeit», die «zwischen Menschen, die Gesetze beachten und solchen, die sie verletzen», unterscheidet,¹⁴⁰ stellten sie die Menschenrechte auf Leben, Freiheit und Sicherheit entgegen, von welchen sie als «Illegalisierte» praktisch ausgeschlossen seien.¹⁴¹ Mit Rückgriff auf den Aufruf des deutschen Friedensnobelpreisträger Elie Wiesel «Kein Mensch ist illegal» betonten die Aktivisten ausserdem, dass sich der Begriff «illegal» ausschliesslich auf die Situation oder den rechtlichen Status einer Person beziehen, nicht aber auf den Menschen selbst. «Sans-Papiers» wurde ein politischer Kampfbegriff der Betroffenen und der Unterstützungskomitees:

Wir nennen diese Menschen ohne Aufenthaltsbewilligung «Sans-Papiers», um zu zeigen, dass diese Menschen nicht anders sind als andere Menschen. Der einzige Unterschied ist, dass ihnen ein Papier fehlt: die Aufenthaltsbewilligung. Den Namen haben wir von der Sans-Papiers-Bewegung in Frankreich übernommen. Die «Sans-Papiers» haben sich dort eben selber als «Sans-Papiers» bezeichnet.¹⁴²

Es ist also ein Selbstbezeichnungsbegriff und funktioniert letztlich als ein Sammelbegriff, der sehr umfassend und damit wenig präzise ist, da die rechtliche Situationen der verschiedenen Personengruppen, die als «Sans-Papiers» bezeichnet werden, sehr unterschiedlich sind. Der Begriff dient deshalb vor allem der Mobilisierung einer heterogenen Gruppe von Personen, um das gemeinsame Anliegen einer Regularisierung des Aufenthaltsstatus für möglichst viele Personen zu erreichen.

¹³⁸ Kollektiv der Sans-Papiers Fribourg: Manifest der «Sans-Papiers», Freiburg im Mai 2001, in: Solidarité sans frontières: Eine kollektive Regularisierung der Sans-Papiers, Band 1.

¹³⁹ Lanz, Anni: Den unbewilligten Aufenthalt entkriminalisieren, in: Tsantsa, 6, 2001, S. 131.

¹⁴⁰ NZZ vom 16. April 1997, S. 14, zitiert nach Hungerbühler, Hildegard: StaatsbürgerInnenrechte versus Menschenrechte, in: Tsantsa, 6, 2001, S. 143.

¹⁴¹ Vgl. Kollektiv der Sans-Papiers Fribourg: Manifest der «Sans-Papiers».

¹⁴² Anni Lanz im Film von Miranda, Alejandro/El-Maawi, Samira: Sans-Papiers. Menschen im Schatten unserer Gesellschaft, Piscuchafilm 2002.

3.2 Die «Sans-Papiers» werden zum Politikum

Erst mit den Kirchenbesetzungen durch «Sans-Papiers» und ihre UnterstützerInnen in Lausanne (April 2001) und Fribourg (Juni 2001) sowie mit der Besetzung des Volkshauses in La-Chaux-de-Fonds (August 2001) wurde die Frage der irregulären MigrantInnen in den Medien und auf der politischen Ebene in ihrer ganzen Spannweite zur Kenntnis genommen. Die Grüne Partei und die Sozialdemokraten bezeichneten das «willentliche Wegschauen» der Behörden als inakzeptabel und unverantwortlich und verlangten eine dringliche Debatte über eine Regularisierung der Papierlosen sowie ein neues Migrationsgesetz.¹⁴³ Kulminationspunkt der öffentlichen Diskussionen um die «Sans-papiers» war schliesslich die Nationalratsdebatte im Dezember 2001, als ParlamentarierInnen über insgesamt 13 Vorstösse zur Lösung der Papierlosen-Thematik diskutierten. Während die SP- und die Grüne Fraktion verlangten, dass eine Regularisierung anhand klar definierter Bedingungen ausgearbeitet werden müsse, verwies der Bundesrat und mit ihm eine grosse Mehrheit der bürgerlichen ParlamentarierInnen auf die Möglichkeit, in Einzelfällen humanitäre Bewilligungen zu erteilen. Für erstere standen die Menschenwürde und Menschenrechte der betroffenen, hier lebenden und arbeitenden Menschen im Vordergrund, für letztere die konsequente Durchsetzung des Ausländer- und Asylrechts, die Bekämpfung der Irregularität und das Vermeiden einer Sogwirkung auf neue «Sans-Papiers».¹⁴⁴ Ausserdem machte der Bundesrat geltend, dass mit einer Generalamnestie eine Rechtsungleichheit zwischen den MigrantInnen entstehe und die Einzelfallgerechtigkeit nicht mehr gewährleistet werden könne.¹⁴⁵ Die Debatte endete ohne Zugeständnis: Sowohl die von der Sans-Papiers-Bewegung und linken PolitikerInnen geforderte kollektive Regularisierung als auch ein Moratorium oder die Einberufung eines Runden Tisches wurden abgelehnt. Gutgeheissen wurden lediglich einige Postulate unverbindlichen Inhalts wie etwa die Überprüfung der Situation von Jugendlichen in Ausbildung.¹⁴⁶

Die Landesregierung hielt damit an ihrer alten Position fest. Sie wollte auch künftig jeden Fall einzeln prüfen, sogenannte Härtefälle sollten eine Aufenthaltsbewilligung erhalten. Der Lösungsvorschlag der Härtefallregelung wurde im Anschluss an die Parlamentsdebatte durch ein Rundschreiben zur «Praxis der Bundesbehörden bei der Anwesenheitsregelung von Ausländerinnen und Ausländern in schwerwiegenden persönlichen Härtefällen» konkretisiert, welches das Bundesamt für Ausländerfragen (BFA) und das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) am 21. Dezember 2001 veröffentlichten. Das Ziel war es, bei den Behörden sowie bei den betroffenen Personen Transparenz über die Anwendung der Härtefallklausel zu schaffen.¹⁴⁷ Bezugnehmend auf Artikel 13 Buchstabe f der Bundesverordnung über

¹⁴³ Vgl. Resolution der Grünen Partei Schweiz an der Delegiertenversammlung vom 27. Oktober 2001 sowie Resolutionsentwurf der Geschäftsleitung der Sozialdemokratischen Partei Schweiz an der Delegiertenversammlung vom 29. September 2001.

¹⁴⁴ Vgl. Saxer-Steinlin, Annemarie: Sans-Papiers, Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus – wie weiter? Bericht an den Rat des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes, Bern 2002.

¹⁴⁵ Vgl. Bundesrätin Ruth Metzler in der Nationalratsdebatte vom 10. Dezember 2001 unter www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4611/42781/d_n_4611_42781_43513.htm [25.5.04].

¹⁴⁶ Vgl. *Année politique suisse – Schweizerische Politik*, Bern 2001, S. 231f.

¹⁴⁷ Vgl. das Rundschreiben zur «Praxis der Bundesbehörden bei der Anwesenheitsregelung von Ausländerinnen und Ausländern in schwerwiegenden persönlichen Härtefällen» vom 21. Dezember 2001 unter www.auslaender.ch/rechtsgrundlagen/rechtsquellen/weitere/auslegung_bvo/21_12_01_d.asp [26.5.04].

die Begrenzung der Zahl von Ausländern (BVO) einerseits und Artikel 44 Absatz 3 des Asylgesetzes andererseits kennt das schweizerische Recht die Möglichkeit, den irregulären Aufenthaltsstatus in einen regulären umzuwandeln. Dies gilt insbesondere für Familien mit gut integrierten und seit längerer Zeit eingeschulten Kindern oder für Personen, die wegen ihrer gesundheitlichen Situation auf einen Aufenthalt in der Schweiz angewiesen sind. Das Rundschreiben enthielt auch eine Neuerung: War bis anhin vor allem die Aufenthaltsdauer in der Schweiz (mindestens vier Jahre) ausschlaggebend, sollte nun dem Kriterium der Integration mehr Gewicht beigemessen werden. Für die Durchführung ist ein zweistufiges Selektionsverfahren vorgesehen: Zuerst prüfen die für den Einzelfall zuständigen kantonalen Behörden ein mit persönlichen Angaben versehenes Dossier. Befinden sie, dass hier ein «Härtefall» vorliegt, schicken sie das Gesuch zur abschliessenden Behandlung an die eidgenössischen Behörden nach Bern.

Diese festgelegten Richtlinien haben jedoch keinen Recht setzenden Charakter, was dazu führte, dass die Härtefallregelung je nach Kanton sehr unterschiedlich gehandhabt wurde. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats schlug deshalb im neuen Ausländergesetz vor, dass die Kantone Aufnahme gesuche von Papierlosen «verbindlich prüfen» müssen, wenn diese mindestens vier Jahre in der Schweiz gelebt und sich gut integriert haben. Es gelang der Ratslinken, diese Sonderregel – wenn auch knapp mit 82 zu 81 Stimmen – in den Beratungen zum neuen Ausländergesetz durchzubringen.¹⁴⁸ Damit übernahm die neue Lösung für Härtefälle die heute geltende Härtefallregelung von Artikel 13f BVO ins ordentliche Gesetz. Härtefälle können jedoch gemäss AuG auch in Zukunft nur im Rahmen individueller Verfahren geregelt werden, während Lösungen für ganze Gruppen im Gesetz weiterhin nicht vorgesehen sind.¹⁴⁹

Seit den Kirchenbesetzungen war es um die «Sans-Papiers» in der Öffentlichkeit wieder ruhiger geworden. Den Medien waren von Zeit zu Zeit Berichte über die Anwendung der Härtefallregelungen oder über Schicksale von einzelnen Papierlosen zu entnehmen. Die Unterstützungsorganisationen wiesen regelmässig auf Personen hin, die ausgeschafft werden sollten oder deren Härtefallgesuch abgewiesen wurde. «Wir wollen ganz einfach verhindern, dass es still wird um die Sans-papiers», gaben schliesslich die Organisatoren der im Frühling 2002 einberufenen «Plattform für einen runden Tisch zu den Sans-Papiers» zu bedenken.¹⁵⁰ Mit dieser Plattform, welche sich aus Parteien, Hilfswerken, Gewerkschaften, Kirchen und VertreterInnen der Sans-Papiers-Bewegung zusammensetzte, sollte auf nationaler Ebene die Härtefallregelung bilanziert und neue Forderungen gestellt werden. Die etwa dreissig anwesenden Personen waren sich einig, dass der Aufruf, Härtefälle zu prüfen, deutlich weniger Resonanz ausgelöst hatte als erwartet. Die mageren Zahlen zeigten ihrer Ansicht nach, dass «die Härtefallregelung nicht funktioniert, und dass es deshalb weitergehende Lösungen braucht».¹⁵¹ Kritisiert wurden zudem der zu grosse Spielraum für Willkürentscheide und die stossende Rechtsungleich-

¹⁴⁸ Vgl. «Nicht nur offen für Elite-Ausländer», in: *Tages-Anzeiger* vom 7. Mai 2004.

¹⁴⁹ Vgl. Zeugin: Papiere für Sans-Papiers, S. 33.

¹⁵⁰ Vgl. «Neue Initiative zugunsten der Sans-papiers», in: *NZZ am Sonntag* vom 30. Juni 2002.

¹⁵¹ Ebd.

heit: So boykottiere eine Mehrzahl der Kantone die Möglichkeit, in Bern Härtefall-Dossiers zur Beurteilung einzureichen.¹⁵² Die Forderungen der «Plattform» waren jedoch weniger radikal als diejenige der Sans-Papiers-Bewegung, denn sie verlangte zwar eine kollektive Regularisierung der Sans-Papiers, jedoch nach gruppenbezogenen Kriterien: «Zwischen Einzelfallregelung und Globallösung muss es Lösungen geben, die unter bestimmten Modalitäten und ausgehend von klaren Kriterien eine kollektive Regelung erlauben.»¹⁵³ Sans-Papiers sollten also aufgrund einer spezifischen Situation (zum Beispiel als ehemalige Saisoniers, als Arbeitnehmerinnen oder als geschiedene Ehegatten etc.) als Gruppe regularisiert werden können.

Der Runde Tisch mit VertreterInnen von Bundes- und Kantonsbehörden sowie den Mitgliederorganisationen der «Plattform» fand schliesslich im Dezember 2002 statt, ohne jedoch die zuständige Bundesrätin Ruth Metzler oder die ebenfalls eingeladenen Arbeitgeberverbände. Ausserdem fehlten auch die VertreterInnen der Sans-Papiers-Kollektive, die sich weiterhin für eine kollektive Regularisierung ohne Kriterien einsetzen wollten. In der Eisschicht liessen sich dennoch schwache Risse erkennen, denn auch im bundesrätlichen Umfeld stellte man ein Unbehagen über das Misslingen der im «Rundschreiben Metzler» verankerten Einzelfallpolitik fest. Die Vorschläge, die von der Plattform gemacht wurden, betrafen zwei Ebenen: Die eine umfasste die Regularisierungen und Ausweisungen, die andere die Lebensbedingungen von «Sans-Papiers». Während hinsichtlich der ersten Ebene keine Einigung erzielt werden konnte, wurden zumindest Verbesserungen für die Krankenversicherung und die Einschulung von Sans-Papiers-Kindern erreicht.¹⁵⁴

Die «Plattform» gab aber ihren Kurs nicht auf und warnte im April 2003 in einem offenen Brief an die Departementsvorsteherin des EJDP, Ruth Metzler, noch einmal vor der Gefahr einer Verschärfung der Probleme in der Zukunft und vor der sich zunehmend verschlechternden Situation der «Sans-Papiers» in der Schweiz. Sie kritisierte vor allem die geringe Zahl von erteilten Aufenthaltsbewilligungen aufgrund persönlicher Härtefälle (480 aus fünf Kantonen bis März 2003) und die gerichtliche Verfolgung von Schweizer BürgerInnen, die Hilfestellung an die «Sans-Papiers» leisteten.¹⁵⁵ Die Initiatoren verlangten, dass die Vorschläge, die anlässlich des Runden Tisches vom 13. Dezember 2002 den VertreterInnen der zuständigen Bundesämter übergeben worden waren, ernsthaft studiert und deren Möglichkeiten zur Umsetzung geprüft werden sollten. Der Brief ist jedoch bis heute unbeantwortet geblieben.

Die derzeit am meisten diskutierte Antwort von staatlicher Seite auf die Frage nach dem Umgang mit den Phänomenen der Anwesenheit von Menschen ohne Aufenthaltsberechtigung ist die verstärkte Bekämpfung der Schwarzarbeit. Sowohl VertreterInnen von Bundesämtern am Runden Tisch zu den «Sans-Papiers» als auch die EKA nennen den vom Bundesrat vorgeschlagenen Entwurf zu einem Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSa) einerseits und eine ver-

¹⁵² Vgl. Lerch, Fredi: «Wieder die Strasse?», in: *WoZ* vom 14. November 2002.

¹⁵³ Vgl. Brügger, Helen: «Dauerstress und un peu Hoffnung», in: *WoZ* vom 3. Mai 2002.

¹⁵⁴ Vgl. «Dialog über Sans-Papiers», in: *NZZ* vom 14./15. Dezember 2002.

¹⁵⁵ Vgl. Plattform für einen Runden Tisch zu den Sans-Papiers: Offener Brief an Frau Bundesrätin Ruth Metzler vom 21. April 2003.

stärkte Sanktionierung der Schwarzarbeitgebenden andererseits als aussichtsreiche Wege, der unwilligten Anwesenheit von MigrantInnen entgegenzuwirken. Obwohl in der Forschung immer wieder betont wurde, dass die Schwarzarbeit nicht primär von «Sans-Papiers» und auch nicht in erster Linie von legal anwesenden MigrantInnen verrichtet, sondern mehrheitlich von InländerInnen geleistet wird, wird aus der Definition von Schwarzarbeit im Gesetzesentwurf klar, dass in der aktuellen politischen Diskussion in der Schweiz die undeklarierte Arbeit eng mit dem illegalen Aufenthalt von MigrantInnen verknüpft wird. So ist an erster Stelle in der Botschaft folgende Definition zu lesen:

Im Allgemeinen versteht man unter Schwarzarbeit eine entlohnte oder selbständige Arbeit, welche in Verletzung von Rechtsvorschriften ausgeübt wird, das heisst insbesondere die Verletzung von Bestimmungen des Ausländerrechts durch die versteckte Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen...¹⁵⁶

Die Vermutung liegt deshalb nahe, dass das Gesetz als Instrument nicht nur mit arbeitsmarktlichen Zielsetzungen, sondern auch mit migrationspolitischen Absichten konzipiert wurde.¹⁵⁷ Erste wissenschaftliche Einschätzungen über die geplanten Massnahmen warnen jedoch davor, dass sich der soziale Schutz von «Sans-Papiers» verschlechtern wird, und sie in grösserer Prekarität leben müssten. Der Grund dafür liegt insbesondere in der Pflicht, die Resultate von Kontrollen bei den Arbeitgebern den zuständigen Behörden mitzuteilen. Ausserdem dürfte die kontrollierende Grundhaltung aus der Bekämpfung der Schwarzarbeit die möglicherweise unintendierte Nebenwirkung haben, dass die heutigen Errungenschaften, zum Beispiel die Zulassung zur Krankenversicherung oder die Einschulung der Sans-Papiers-Kinder, gefährdet werden.¹⁵⁸ Wann das Gesetz in Kraft treten wird, ist noch nicht absehbar.

3.3 «Sans-Papiers» - ein umstrittener Begriff

Die Figur der irregulären Migrantin und des irregulären Migranten ist in der schweizerischen Öffentlichkeit seit den 1960er Jahren unter den unterschiedlichsten Gesichtspunkten diskutiert worden. Die Palette reicht vom Schwarzarbeiter, von versteckten Familienangehörigen bis hin zum kriminellen Scheinasylanten und schliesslich zum «Sans-Papiers». Dabei hat nicht nur die Zahl und die Nationalitätenvielfalt der Personen ohne geregelten Aufenthalt zugenommen (die Sans-Papiers-Bewegung spricht von einer «neuen, in noch prekäreren Umständen lebenden Generation der «Sans-Papiers»»),¹⁵⁹ es lässt sich darüber hinaus auch im öffentlichen Diskurs ein klarer Wandel feststellen: Vermehrt wird heute von «Illegalisierten» statt von «Illegalen» gesprochen. Nicht zuletzt dank dem politischen Engagement der Sans-Papiers-Bewegung schob sich allmählich über das dunkle, zwielichtige Bild des ille-

¹⁵⁶ Vgl. Bundesrätliche Botschaft zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit vom 16. Januar 2002, S. 3608, zitiert in Achermann/Efionayi: *Leben ohne Bewilligung in der Schweiz*, S. 119.

¹⁵⁷ Ein Teil der Gewerkschaften setzt sich gegen die Vermischung der Bekämpfung von Schwarzarbeit allgemein mit dem Vorgehen gegen unerlaubten Aufenthalt und Arbeit ein. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund etwa lehnte in einer Resolution vom Oktober 2002 die Pflicht der Kontrollorgane ab, die Ergebnisse den Asyl- und Ausländerbehörden zu melden. Zudem wird gefordert, dass die Einführung des BGSA von Massnahmen zur Regularisierung der «Sans-Papiers» begleitet wird. Vgl. Achermann/Efionayi: *Leben ohne Bewilligung in der Schweiz*, S. 121.

¹⁵⁸ Vgl. ebd., S. 126.

¹⁵⁹ Vgl. Niklaus, Pierre-Alain: «Sans-Papiers» in der Schweiz - ein historischer Rückblick unter www.sans-papiers-basel.ch/ [27.5.04].

galen Ausländers die politische Trägerfigur des «Sans-Papiers»; eine Figur, die aus dem Schatten in die Öffentlichkeit getreten und damit zu einem individuellen identifizierbaren Schicksal geworden ist. Davon zeugen auch die nach den ersten Kirchenbesetzungen in Presseberichten erschienenen Übersichtsartikel und Einzelportraits sowie Fernsehsendungen und Filme über die Lebensbedingungen irregulärer MigrantInnen. Der ehemalige «Sans-Papiers» Julio Estrada beschreibt diesen Wandel wie folgt:

...cuando empezamos con el movimiento de sin papeles la gente no concia de que había tanta gente indocumentada en suiza con estatus ilegal y a raíz del movimiento se dió a conocer que vivía muchísima gente la clandestinidad y por eso es que se ha dado a conocer y gracia al movimiento a algunas personas hemos podido conseguir una regularización.¹⁶⁰

Dennoch besteht heute gerade in Bezug auf den Begriff «Sans-Papiers» nach wie vor grosse Unklarheit. So wird aus Passantenaussagen im Film «Menschen im Schatten unserer Gesellschaft» von Alejandro Miranda und Samira El-Maawi deutlich, dass viele unter «Sans-Papiers» gemäss wörtlicher Übersetzung MigrantInnen verstehen, die über keinen heimatlichen Pass verfügen bzw. diesen zum Teil willentlich vernichtet haben. Ein Missverständnis, das im übrigen auch nicht vor Nationalratsdebatten Halt gemacht hat. Demgegenüber ist es den betroffenen «Sans-Papiers» wichtig, diese Verwechslung aufzuklären und klarzustellen, um welche Art Papiere es sich handelt:

Papierlose: Das bedeutet nicht, dass wir keine Dokumente haben. Wir sind absolut identifizierbar. Ich habe meinen Pass, meine Identitätskarte. Ich habe alles. Ohne Papiere zu sein, bedeutet, dass man keine Arbeits- und keine Aufenthaltsbewilligung hat. Das sind wir, die Papierlosen.¹⁶¹

Doch längst nicht alle in der Sans-Papiers-Bewegung engagierten Menschen ohne geregelten Aufenthalt können dem Begriff «Sans-Papiers» eine positive Seite abgewinnen. So gibt etwa Anna S. zu Bedenken:

Für mich hat er keine gute Bedeutung. Er schildert, dass eine Person keine Papiere hat, also nichts, es ist gar nichts da. Die Person ist irgendwo auf die Erde gefallen. «Sans-Papiers» ist für mich ein sehr schlecht tönendes Wort. Negativ. Ich würde es eher akzeptieren, wenn man sagen würde: Leute ohne geregelte Aufenthaltsbewilligung. Das kann ich verstehen. Denn ich bin ja kein «Sans-Papiers», also dass ich aus dem Dschungel komme und in meinem Leben gar keine Papiere gehabt habe. Ich bin in meiner Heimat registriert, ich habe einen Pass. Nur dass ich hier halt nicht bewilligt bin.¹⁶²

Ohne Papiere zu sein bedeutet demnach mehr als nur unbewilligt in der Schweiz zu leben. Ohne Papiere zu sein trägt in einer möglichen Konnotation auch immer die Aussage mit, ohne Identität, ein «Nichts» zu sein. Zwar konnte mit dem Begriff «Sans-Papiers» eine politische Identität geschaffen werden, doch sollte nicht vergessen werden, dass er sich nicht nur innerhalb, sondern auch ausserhalb

¹⁶⁰ «... als wir mit der Sans-Papiers-Bewegung begonnen haben, wusste die Bevölkerung nicht, dass es in der Schweiz so viele Menschen ohne Bewilligung gab. Und dank der Bewegung wurde bekannt, dass so viele Menschen im Verborgenen leben und deshalb wurde es bekannt und dank der Bewegung konnten einige Personen eine Bewilligung erhalten.» Julio Estrada im Gespräch vom 5. April 2004, Anhang, S. 66. Julio Estrada ist 40 Jahre alt und stammt aus Ecuador. Dort hat er Schreiner gelernt, arbeitet jedoch hier in der Schweiz als Steinmetz. Im April 2004 wurden er und seine Familie (vier Kinder) als Härtefall anerkannt. Sie gehörten zu den ersten «Sans-Papiers», die sich im Komitee engagierten.

¹⁶¹ Luis Perroy, «Sans-Papiers» aus Chile im Film von Miranda/El-Maawi: Sans-Papiers.

¹⁶² Anna S. im Gespräch vom 26. März 2004, Anhang S. 43. Anna S. ist 29 und stammt aus Mazedonien. Die Schule hat sie aufgrund der politischen Situation im damaligen Jugoslawien abgebrochen, es folgte ein achtjähriger Aufenthalt in Deutschland als vorläufig Aufgenommene. Seit 1999 lebt Anna S. in der Schweiz und arbeitet zur Zeit in Basel als Kellnerin. Sie ist alleinstehend und seit 2002 Mitglied beim *Komitee Sans-Papiers Nordwestschweiz*.

der politischen Repräsentation manchmal als unstabiler Signifikant erweist: Zum Beispiel wenn kritische Gegenstimmen der Betroffenen der Kategorie «Sans-Papiers», so wie sie von den Selbst- und Unterstützungsorganisationen geschaffen wurde, mit ihren persönlichen Einschätzungen entgegenstehen und sie teils mit scharfen Worten («Ich sehe das ...wie eine Verurteilung.»¹⁶³) in Frage stellen.

Kritik am Begriff «Sans-Papiers» lässt sich nicht nur bewegungsintern, sondern auch bei externen Akteuren der Sans-Papiers-Problematik erkennen. So nimmt etwa das den Einwohnerdiensten übergeordnete Polizei- und Militärdepartement Basel-Stadt (PMD) von der weit herumgereichten Terminologie mit folgenden Worten Abstand:

Der Begriff «sans papiers» ist von den Aktivisten geschaffen worden, welche sich für eine möglichst umfassende Kollektivaufnahme der illegal anwesenden ausländischen Personen einsetzen. Der Begriff existiert in keiner schweizerischen Rechtsnorm.¹⁶⁴

Der Begriff sei bei allen Behörden in der Schweiz rechtlich nicht gebräuchlich, weshalb auch keine gesicherten zahlenmässigen Angaben gemacht werden könnten. Im Gegenzug dazu sprechen die Baselstädtischen wie auch die bundesrätlichen Behörden von «rechtswidrig anwesenden Personen».¹⁶⁵ Offiziell existiert also der Begriff «Sans-Papiers» nicht. Es wird den Aktivisten im Gegenteil vorgeworfen, den Begriff zu instrumentalisieren und eine Politik zu betreiben, die nicht gerechtfertigt sei.¹⁶⁶ Denn damit würden, so lautet die Kritik, unterschiedliche Fälle von Menschen ohne geregelten Aufenthalt unter einem einzigen Begriff gefasst.¹⁶⁷

Die Polittauglichkeit des Terminus «Sans-Papiers» steht also unter diesen Vorbehalten trotz einer gewissen Etablierung noch auf wackligen Beinen. Dies ist umso entscheidender, als die Bezeichnung die Handhabung des Problems bestimmt. Während die Selbst- und Unterstützungsorganisationen der Sans-Papiers die allen – weil strukturell bedingte – gemeinsame Ausgangssituation betonen, die nur durch eine kollektive Regularisierung gelöst werden kann, gehen die zuständigen Behörden von einer individuell bestimmten Situation aus, die dementsprechend nur durch die den Einzelfall behandelnde Härtefallregelung regularisiert werden kann. Damit ist auch schon angedeutet, welche unterschiedlichen Vorstellungen der Konfliktparteien in der Auseinandersetzung um die Sans-Papiers-Problematik zum Tragen kommen. Die Diskussionen entfachen sich dabei hauptsächlich entlang zweier Konfliktlinien: an der Einschätzung der aktuellen Schweizerischen Migrationspolitik und deren zukünftigen Neuausrichtung sowie der seit langem und per Weisung festgelegten und praktizierten Härtefallregelung.

Wenn man davon ausgeht, dass Akteure einer neuen sozialen Bewegung meist einen direkten Gegner, bzw. einen Schuldigen bezeichnen, den sie zur Verantwortung ziehen wollen, war es umso wichtiger, in diesem ersten Teil der Arbeit beide Aspekte ausführlich darzulegen. Damit sollte gezeigt werden,

¹⁶³ Ebd.

¹⁶⁴ Bericht des Polizei- und Militärdepartements Basel-Stadt an den Regierungsrat Basel-Stadt vom 25. Oktober 2001, S. 1.

¹⁶⁵ Darunter werden in Basel neben illegal eingereisten Schwarzarbeitern und Personen, die ihr Aufenthaltsrecht verloren haben, jedoch auch papierlose Asylbewerber sowie vorläufig Aufgenommene verstanden. Vgl. ebd. S. 2.

¹⁶⁶ Vgl. Angela Bryner, Leiterin der Integrationsstelle Basel-Stadt, im Gespräch vom 6. April 2004, Anhang S. 86.

¹⁶⁷ Vgl. ebd., S. 87.

auf welche politischen Grundlagen sich die Sans-Papiers-Bewegung bezieht bzw. von welchen Grundlagen aus sich ihr Protest formiert. Da sich soziale Bewegungen gerade in modernen staatsinterventionistischen Ländern, in denen dem politisch-administrativen System eine Schlüsselfunktion zukommt, fast immer an staatliche Repräsentanten und Instanzen wenden,¹⁶⁸ habe ich in diesem ersten Teil schwergewichtig die offizielle politische Antwort auf die Sans-Papiers-Problematik untersucht. Im zweiten Teil der Arbeit folgt nun eine Darstellung derjenigen, die sich mit den gegebenen Bedingungen nicht einverstanden erklären und seit dem Jahr 2001 unter dem Namen Sans-Papiers-Bewegung eine breite Widerstandsgruppe gebildet haben. Nach der Übersicht über die gesamtschweizerische Entwicklung der Sans-Papiers-Bewegung und der anschliessenden Analyse ihres Deutungsprozesses steht in den beiden letzten Kapiteln das Fallbeispiel des *Komitees Sans-Papiers Nordwestschweiz* im Zentrum der Untersuchung. Hier interessiert mich insbesondere die Darstellung der jungen Geschichte dieses Komitees und die Frage nach der Art und Weise, wie «Sans-Papiers» als politische Subjekte auftreten sowie die Frage nach der Zusammenarbeit von Menschen mit Papieren (meist SchweizerInnen) und Menschen ohne Papiere. Zuerst wird es aber darum gehen, zu klären, was mit dem Begriff neue soziale Bewegung gemeint ist und inwiefern die Sans-Papiers-Bewegung als solche bezeichnet werden kann.

4 Was ist eine neue soziale Bewegung?

Protest gehört in unserer Gesellschaft zum Alltag. Ständig treibt es Menschen auf die Strasse, werden Parolen skandiert, Veränderungen gefordert, und zieht der Protest sich in die Länge, dauert gar an und mobilisiert immer mehr Menschen, haben wir es bald mit einer sozialen Bewegung zu tun.¹⁶⁹

In der Neuzeit wurden die Gesellschaften der westlichen Welt durch mehrere Wellen bedeutender Volksunruhen erschüttert. Als eindrucksvolles Beispiel für soziale Bewegungen, d.h. Bewegungen, die eine Massenbasis und Durchschlagskraft erlangt und damit zu sozialem Wandel beigetragen haben, steht ohne Zweifel die Französische Revolution von 1789, die eine seit Jahrhunderten bestehende Feudalordnung beseitigte. Zu dieser Zeit wurden zunächst Forderungen nach bürgerlichen Grundrechten wie dem Wahlrecht und Recht auf freie Meinungsäusserung gestellt. Geschichtsmächtig wirken aber auch verschiedene Reformbewegungen, die eher in kleinen Schritten sozialen Wandel herbeigeführt haben wie etwa die ab Mitte des 19. Jahrhunderts sich formierende Arbeiterbewegung. Ihre Forderungen zielten vor allem auf die Umverteilung des Besitzes innerhalb einer Nation ab.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Vgl. Lindemann: Sans-Papiers-Protteste, S. 67f.

¹⁶⁹ Hellmann: Paradigmen der Bewegungsforschung, S. 9.

¹⁷⁰ Vgl. Giugni, Marco/Passy, Florence: Zwischen Konflikt und Kooperation. Die Integration der sozialen Bewegungen in der Schweiz, Zürich 1999, S. 4. Auch ein kurzer Blick auf die moderne Schweiz genügt, um die Bedeutung sozialer Bewegungen sichtbar zu machen: Ohne radikal-demokratische Bewegung in den 30er und 40er Jahren des 19. Jahrhunderts, ohne Verfassungsbewegung und Sonderbundskrieg keine Bundesverfassung. Ohne Verfassungskämpfe im Kontext des Kulturkampfes keine Teilrevision der Bundesverfassung 1874. Ohne Arbeiterbewegung keine Teilintegration des politischen Katholizismus gegen die neue Opposition. Diese Arbeiterbewegung sorgte dann für eine klassenantagonistische Krise ausgangs des Ersten Weltkrieges. Auch nach der Etablierung des Parteiensystems in den 20er Jahren des 20. Jahrhunderts treten bis zum Beginn des Kalten Krieges verschiedene Bewegungen auf, wie zum Beispiel die Jung-

Keine der beiden Thematiken steht im Mittelpunkt des Konflikts, vor dessen Hintergrund die heutigen sogenannten neuen sozialen Bewegungen agieren, die seit Ende der 1960er Jahre als wichtigste ausserparlamentarische Kraft die öffentliche Bühne betraten. Diese stellen vielmehr Forderungen, die sich auf einen «kulturellen Konflikt innerhalb der Gesellschaft» beziehen.¹⁷¹ Sie üben einerseits Kritik an der modernen Zivilisation und streben andererseits die kulturelle Emanzipation von gesellschaftlichen Randgruppen an. Die Ablehnung der Kernenergie, die Förderung des Friedens, die Einrichtung von autonomen Jugendzentren, der Umweltschutz, die Solidarität mit den Menschen, deren Grundrechte missachtet werden, und die Emanzipation der Frauen standen und stehen im Mittelpunkt dieser Mobilisierungen. Auch in anderen Punkten unterscheiden sich diese «neuartigen» Bewegungen von anderen sozialen Bewegungen:¹⁷² Erstens stützen sie sich im allgemeinen nicht auf ein starkes ideologisches Gerüst, wie es zum Beispiel bei der Arbeiterbewegung der Fall war. Zweites Unterscheidungsmerkmal der neuen sozialen Bewegungen sind ihre Aktionsformen. Zwar bedienen sich die heutigen Bewegungen genau wie die protestierenden Arbeiter oder Bauern nichtkonventioneller Aktionsformen und darunter hauptsächlich der Demonstrationen, darüber hinaus aber haben sie neue Aktionsformen wie Sit-ins, Hausbesetzungen oder Strassentheater entwickelt. Ausserdem investieren die Anhänger dieser Bewegungen viel Zeit auf die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die von ihnen vertretenen Inhalte. Diese doppelte Vorgehensweise – politische Mobilisierung und Information der Öffentlichkeit – ist besonders typisch für die neuen sozialen Bewegungen. Drittes wichtiges Unterscheidungsmerkmal ist die Organisation, die sich durch Dezentralisierung¹⁷³ und möglichst wenig Hierarchie auszeichnet, so dass die Mitglieder bei den Schlüsselentscheidungen miteinbezogen werden. Schliesslich ist auch die soziale Zusammensetzung der Anhänger dieser Art politischer Protestbewegung einmalig. Die neuen sozialen Bewegungen werden vor allem von Sympathisanten der «Linken» unterstützt und weisen ausserdem ein besonderes soziales Umfeld auf: Die meisten ihrer Anhänger gehören der neuen Mittelklasse an und arbeiten im sozialen und kulturellen Bereich. Fasst man diese Charakterisierungen zusammen, so wird deutlich, dass soziale Bewegungen in struktureller Hinsicht eher als Netzwerke denn als Organisationen definiert werden sollten.¹⁷⁴ Ihre typische Funktion in modernen Gegenwartsgesellschaften besteht nicht länger in der Durchsetzung grosser institutioneller Innovationen, sondern in der dauerhaften Einmischung in die Politik. Die neuen sozialen Bewegungen sind dabei als Akteure zu verstehen, denen «nicht die Mittel anderer kollektiver Akteure zur Verfügung stehen, um ihren Inte-

bauernbewegung oder die linkssozialistische Sammlungsbewegung PdA. Nach der Ära des Kalten Krieges entstehen schliesslich die sogenannten neuen sozialen Bewegungen. Vgl. Imhof, Kurt: Eine Symbiose: Soziale Bewegungen und Medien, in: Ders./Schulz, Peter (Hrsg.): Politisches Raisonement in der Informationsgesellschaft, Zürich 1996, S. 172ff.

¹⁷¹ Vgl. Giugni/Passy: Zwischen Konflikt und Kooperation, S. 4.

¹⁷² Folgende Informationen vgl. ebd., S. 5f.

¹⁷³ Dezentralisierung heisst, dass die einzelnen Aktionsgruppen, aus deren Verbindung soziale Bewegungen entstehen, in relativ starkem Masse autonom sind und die Bewegung kein organisatorisches Zentrum aufweist, das verbindlich über Programmatik und Strategie entscheiden könnte. Vgl. Rucht, Dieter/Neidhardt, Friedhelm: Soziale Bewegungen und kollektive Aktionen, in: Joas, Hans (Hrsg.): Lehrbuch der Soziologie, Frankfurt a. Main 2003, S. 541.

¹⁷⁴ Vgl. Neidhardt, Friedhelm: Einige Ideen zu einer allgemeinen Theorie sozialer Bewegungen, in: Hradil, Stefan (Hrsg.): Sozialstruktur im Umbruch, Opladen 1985, S. 197.

ressen Geltung zu verschaffen».¹⁷⁵ Während erfolgreiche Parteien über Wählerstimmen und die Besetzung von Ämtern an politischen Entscheidungsprozessen beteiligt sind und ein Teil der Verbände durch Lobbying und Pressionen auf politische Entscheidungen einwirken kann, sind Bewegungen «Herausforderer» ohne institutionalisierten Zugang zu den politischen Entscheidungsprozessen.¹⁷⁶ Wollen sie auf politische Entscheidungsträger einwirken, müssen sie also Öffentlichkeit suchen. Parallel zu der Arena der politischen Parteien und der Interessenverbände hat sich so mit den Jahren eine dritte politische Arena gebildet: die Arena der sozialen Bewegungen.

Die heutige Gesellschaft zeichnet sich durch die Vielfalt und Heterogenität von Bewegungen sowie deren Omnipräsenz in nahezu allen Politikfeldern und auf allen Ebenen (vom lokalen bis zum globalen Massstab) aus. Die beiden deutschen Bewegungsforscher Dieter Rucht und Friedhelm Neidhardt haben für diese Entwicklung das Schlagwort der «Bewegungsgesellschaft» geprägt, mit dem sie die These vertreten, dass moderne westliche Gegenwartsgesellschaften zunehmend günstige Ausgangsbedingungen für die Entstehung und Stabilisierung sozialer Bewegungen bieten und eine Tendenz zur Bewegungsvielfalt besteht.¹⁷⁷ Zugleich vermuten sie aber auch, dass die heutigen Bewegungen nicht unbedingt die Dauer und Bindekraft historischer Bewegungen vergangener Jahrhunderte erreichen und dass die okzidentalen Gesellschaften des 18. und 19. Jahrhunderts hinsichtlich der Eingriffstiefe sozialer Bewegungen viel eher «Bewegungsgesellschaften» waren als die Gesellschaften der Gegenwart.¹⁷⁸

In der Schweiz, aber auch in anderen europäischen Ländern, fanden während den letzten 20 bis 30 Jahren bedeutende Mobilisierungen der Bevölkerung statt. Studentengruppen haben Universitätsgebäude besetzt, Atomkraftgegner haben Kernkraftwerke belagert, Friedensgruppen haben Kasernen blockiert, Frauengruppen haben vor Rathäusern und Parlamenten demonstriert – und alle diese Aktionen waren Ausdruck von Programmen und Plänen bestimmter kollektiver Akteure, die mit dem Konzept «neue soziale Bewegungen» beschrieben worden sind.¹⁷⁹ Die sich in den letzten zehn bis zwanzig Jahren aus den Sozialwissenschaften herausbildende Bewegungsforschung¹⁸⁰ hat unter anderem folgende Definition dafür geprägt:

Soziale Bewegungen stellen soziale Gebilde aus miteinander vernetzten Personen, Gruppen und Organisationen dar, die mit kollektiven Aktionen Protest ausdrücken, um soziale bzw. politische Verhältnisse zu verändern oder um sich vollziehenden Veränderungen entgegenzuwirken.¹⁸¹

Auch die Sans-Papiers-Proteste in der Schweiz können als eine neue soziale Bewegung verstanden werden: So lautet die These, auf welcher der zweite Teil meiner Arbeit basiert. Dies ist unter anderem

¹⁷⁵ Rucht, Dieter: Öffentlichkeit als Mobilisierungsfaktor für soziale Bewegungen, in: Neidhardt, Friedhelm: Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, Opladen 1994, S. 347.

¹⁷⁶ Vgl. ebd., S. 348.

¹⁷⁷ Vgl. Rucht, Dieter: Gesellschaft als Projekt – Projekte in der Gesellschaft. Zur Rolle sozialer Bewegungen, in: Klein, Ansgar (Hrsg.): Neue soziale Bewegungen. Impulse, Bilanzen und Perspektiven, Opladen 1999, S. 15.

¹⁷⁸ Vgl. ebd., S. 20.

¹⁷⁹ Vgl. Giugni/Passy: Zwischen Konflikt und Kooperation.

¹⁸⁰ Vgl. Kapitel 1.3 (Interviewmethodik), Fussnote 10 dieser Arbeit.

¹⁸¹ Rucht/Neidhardt: Sozialen Bewegungen und kollektive Aktionen, S. 540.

daran zu erkennen, dass sie über bestimmte Kriterien verfügen, die Rucht «Dimensionen sozialer Bewegungen» genannt hat.¹⁸² Dabei handelt es sich um die Herausbildung eines klar definierten Ziels und eines Gegners, der zur Verantwortung gezogen werden kann; Organisationsstrukturen, die den Handlungsrahmen koordinieren; Bündnispartner, die die Bewegung unterstützen; ein Aktionsrepertoire und eine Handlungsstrategie. Es ist hier jedoch noch zu früh, anhand dieser Dimensionen die Frage nach der Validität meiner These zu stellen. Vielmehr wird sich im Laufe des Kapitels 5 herauskristallisieren, in welcher Weise die Schweizerische Sans-Papiers-Bewegung die genannten Dimensionen abdeckt, und welche Erkenntnisse sich daraus über das Bewegungsprofil ziehen lassen. Ich werde deshalb die Frage, ob die Schweizerischen Sans-Papiers-Protteste eine neue soziale Bewegung darstellen, nach der eingehenden Beschreibung und Analyse der Schweizerischen Sans-Papiers-Bewegung am Ende des Kapitels 5 noch einmal aufrollen und versuchen, darauf eine erste Antwort zu geben. Vorerst aber ist es wichtig, auf die Entstehungsbedingungen der Sans-Papiers-Bewegung näher einzugehen. Diese geht, wie in diesem Kapitel deutlich gemacht wird, auf zwei bedeutende Vorläuferbewegungen zurück. Zum einen liegen ihre Wurzeln in der seit Ende der 1960er Jahre entstandenen Solidaritätsbewegung und zum anderen in den Protestereignissen rund um die «Sans-Papiers» in Frankreich (vor allem ab 1996).

Die Solidaritätsbewegung ist eine von sechs grossen neuen sozialen Bewegungen, welche die Schweizer Protestbewegung in den letzten zwanzig Jahren am nachhaltigsten geprägt haben. Wie die Umweltbewegung, die Anti-Atomkraftbewegung, die Autonomenbewegung, die Friedensbewegung und die Frauenbewegung wurde sie, indem sich BürgerInnen organisiert und mobilisiert haben, zu einem «Bollwerk der Demokratie».¹⁸³ Im Mittelpunkt dieser Mobilisierungen stand die Solidarität mit den Menschen, deren Grundrechte missachtet werden. Die Protestinhalte umfassen ein breites Spektrum unterschiedlichster Themen wie etwa das Asylrecht und die Einwanderung, der Rassismus, die Menschenrechte oder die Entwicklungszusammenarbeit. In ihrer Zielsetzung sind die verschiedenen Organisationen jedoch auf einen Nenner zu bringen: Es geht um die Verteidigung anderer.

Die Solidaritätsbewegung setzt sich für einen kollektiven Zweck ein, von dessen Erfolg sie nicht profitiert – ausgenommen vielleicht von der Freude an der Aktion selbst. Dieser Aspekt macht auch das wesentliche Unterscheidungsmerkmal zu den anderen sozialen Bewegungen aus.¹⁸⁴

Ein Zweig der Solidaritätsbewegung wurde für die heutige Sans-Papiers-Bewegung ein bestimmender Faktor. Es handelt sich um die Asylbewegung, deren Themen das Asylrecht und die Einwanderung waren und sind, und die mit den zu Beginn der 1970er Jahren gegründeten Freiplatzaktionen für Chile-Flüchtlinge ihren Anfang nahm. Entgegen den Vorhaben des Bundesrates erreichten Aktivisten durch die private Aufnahme von chilenischen Flüchtlingen, dass etwa 1200 ChilenInnen über ein individu-

¹⁸² Vgl. dazu Lindemann: Sans-Papiers-Protteste, S. 71ff.

¹⁸³ Giugni/Passy: Zwischen Konflikt und Kooperation, S.181.

¹⁸⁴ Ebd., S.137.

elles Verfahren als Flüchtlinge anerkannt wurden.¹⁸⁵ Die Flüchtlingsarbeit blieb fortan ein bestimmendes Thema der Asylbewegung. 1981 wurde das *Comité Suisse de défense du droit d'asile* aktiv und richtete ein Kirchenasyl in der Genfer Kirche «des Eaux-Vives» ein. Zwischen 1984 und 1990 wehrten sich Asylsuchende mehrmals mit Hungerstreiks, Protestaktionen und Besetzungen gegen ihre zunehmende Isolierung durch vollzogene und anstehende Gesetzesverschärfungen. Gegen die zweite Revision des Asylgesetzes (1986) ergriff die parlamentarische Linke ein Referendum, das zwar verworfen wurde, aber die Gründung verschiedener überregionaler Strukturen der kritischen Asylbewegung wie die *Asylkoordination Schweiz (AKS)* und die *Bewegung für eine Offene Demokratische und Solidarische Schweiz (BODS)* zur Folge hatte.¹⁸⁶ Die *BODS* betrachtete sich als politischer Arm der 1984 erneut aktivierten Freiplatzaktion und der Basisbewegungen für Flüchtlinge auf gesamtschweizerischer Ebene. Sie schloss sich schliesslich im Jahr 2000 mit der *AKS* zu *Solidarité sans frontières* zusammen und setzt sich weiterhin für die sozialen und politischen Rechte von MigrantInnen, Asylsuchenden und Flüchtlingen ein.¹⁸⁷ In der Romandie entstand Mitte der 1980er Jahre die Organisation *Centre de Contact Suisse-ess-s-Immigrés –e –s/SOS-Racisme Fribourg (CCSI)*, die sich in erster Linie antirassistischen Tätigkeiten widmet und heute auch personell in der Sans-Papiers-Bewegung vertreten ist: Der Koordinator des Sans-Papiers-Kollektivs Fribourg ist gleichzeitig der Verantwortliche des *CCSI*. Auch bei anderen Kollektiven und Komitees, in denen sich «Sans-Papiers» organisiert haben, lassen sich Verbindungen zu Organisationen aus der Asylbewegung ziehen. In Lausanne war etwa die Organisation *SOS Asile Vaud* stark an der Mobilisierung der Sans-Papiers-Proteste beteiligt, in Neuenburg wurde die Organisation *Asile.NE* aktiv. Auch *Solidarité sans frontières* engagiert sich heute in grossem Masse für die «Sans-Papiers»; nicht zuletzt war Anni Lanz vom *Komitee Sans-Papiers Nordwestschweiz* lange Zeit politische Sekretärin dieser Organisation. Hannes Reiser und Pierre-Alain Niklaus, ebenfalls im Basler Komitee tätig, engagierten sich in den verschiedenen Freiplatzaktionen für chilenische und tamilische Flüchtlinge sowie bei der *BODS*. Ein weiteres Gründungsmitglied ist Mitglied beim *Comité Européen pour la Défense des Réfugiés et Immigrés (CEDRI)*, einer Organisation, die Ende der 1970er Jahre zum Zweck der Verteidigung von Flüchtlingen und Gastarbeitern entstand. Hannes Reiser, Anni Lanz und Pierre-Alain Niklaus verstehen deshalb die Asylbewegung der 1980er und 1990er Jahre als eine entscheidende Vorbedingung für die heutige Sans-Papiers-Bewegung:

Von Genf bis St. Gallen hat es immer wieder Bewegungen gegeben, Kirchenbesetzungen, Aktionen bürgerlichen Ungehorsams, Gemeinden, die ihre Flüchtlinge verteidigten und nicht wollten, dass sie zurückgeschafft werden. [...] Und das ist eigentlich mit ein Vorläufer, der die Schweiz auch unterscheidet von vielen anderen Ländern, dass es wirklich eine

¹⁸⁵ Vgl. Pittà, Salvatore: Nichts tun kann keine Alternative sein. Selbstorganisation Illegalisierter und deren Unterstützung in der Schweiz, in: Autorinnenkollektiv «Kein Mensch ist illegal»: Ohne Papiere in Europa: Illegalisierung der Migration – Selbstorganisation und Unterstützungsprojekte in Europa, Berlin 2000, S. 221.

¹⁸⁶ Vgl. ebd., S. 222.

¹⁸⁷ Vgl. Gerber, Brigitta: Die antirassistische Bewegung in der Schweiz. Organisationen, Netzwerke und Aktionen, Zürich 2003, S. 196f.

solche dezentrale und auch kämpferische Asylbewegung gegeben hat und irgendwie, diese Leute, die dort mitgemacht haben, ein grosses Selbstbewusstsein hatten.¹⁸⁸

Die Verteidigung anderer: Das ist heute für die Unterstützungsbewegung der «Sans-Papiers» die Verteidigung der Rechte der «Sans-Papiers» bzw. die Verteidigung des «Rechts, Rechte zu haben»:

Sie [die «Sans-Papiers», rn] wollen anerkannt werden und einen Status erlangen, der ihre Würde respektiert und ihnen die Menschenrechte garantiert.¹⁸⁹

Damit übernimmt die Sans-Papiers-Bewegung ein entscheidendes Handlungsparadigma der Asylbewegung als Leitsatz ihrer politischen Arbeit. Doch nicht nur personell und ideell hat die Asylbewegung grossen Einfluss auf die Sans-Papiers-Bewegung genommen, auch durch ihre Aktionsformen entnimmt letztere manche Anleihen den traditionellen Elementen der Asylbewegung. Dazu gehören etwa das Kirchenasyl oder auch das Diskussionsforum des *Banquet Républicain*.

Der Verweis auf gleichartige Protestformen, traditionelle Legitimationsdiskurse der Asylbewegung oder personelle Kontinuität genügt jedoch nicht, um die Traditionslinien der Sans-Papiers-Bewegung zu umschreiben. Denn sie zeichnet sich auch gerade dadurch aus, dass sie bis zu einem gewissen Punkt eine Bewegung der Betroffenen ist. Das Element der Selbstorganisation ist es gerade, das der Sans-Papiers-Bewegung eine neue Qualität und einen entscheidenden Impuls gab:

Also das ist der Einfluss aus Frankreich, das Element der Selbstorganisation. Also ich würde sagen, das ist ein Element der ganzen Bewegung, das manchmal stärker entwickelt ist, manchmal schwächer entwickelt ist. Aber es ist trotzdem wichtig, dass es ein Kollektiv von «Sans-papiers» gegeben hat, also in Fribourg vor allem, das probiert hat, selber zu entscheiden. Also man hat von Anfang an gesagt, ihr seid die Betroffenen, ihr müsst selber etwas machen. In Frankreich war das noch viel stärker ausgeprägt, wo an sich die Sans-Papiers gesagt haben, wen sie als Unterstützer möchten und wen sie nicht wollen. In der Schweiz war das immer schwächer ausgeprägt. Aber dieses Element hat es auch gegeben, und das war enorm wichtig, auch im Selbstbewusstsein der Sans-Papiers. Also dass sie Demonstrationen organisiert haben, sich öffentlich gezeigt haben, ihre Forderungen gestellt haben. Auf einmal waren sie Jemand im Land. Das war enorm wichtig für die Bewegung.¹⁹⁰

Ins Licht getreten war die Sans-Papiers-Bewegung in Frankreich am 18. März 1996, als ungefähr dreihundert irreguläre MigrantInnen die Kirche Saint-Ambroise im 11. Pariser Arrondissement besetzten, um auf ihre prekäre Situation aufmerksam zu machen.¹⁹¹ Nach der Räumung der Kirche verschlug es die Besetzer an verschiedene andere Orte, bis sie am 28. Juni desselben Jahres die Kirche Saint-Bernard im 18. Pariser Arrondissement besetzten. Inzwischen hatten sich die Protestaktionen auf andere Städte Frankreichs ausgeweitet, und die Besetzung der Kirche Saint-Bernard wurde zu einem hochmedialisierten Ereignis. Spätestens ab diesem Zeitpunkt waren die «Sans-Papiers» in sämtlichen Medien präsent. Hannes Reiser fuhr damals zusammen mit anderen Aktivisten dorthin, um sich ein Bild der Lage zu machen:

¹⁸⁸ Hannes Reiser im Gespräch vom 18. März 2004, Anhang S. 5. Hannes Reiser ist 41 und arbeitet seit einigen Jahren als Genossenschafter bei der Organisation *Longo Mai*; er ist eines der Gründungsmitglieder des *Komitees Sans-Papiers Nordwestschweiz*.

¹⁸⁹ Manifest der Unterstützungsbewegung der Papierlosen und der Sans-Papiers-Kollektive Schweiz, angenommen am 1. September 2001 von der gesamtschweizerischen Koordination der Unterstützungsbewegungen der «Sans-Papiers» in La Chaux-de-Fonds, in: *Solidarité sans frontières: Eine kollektive Regularisierung*, Band 1.

¹⁹⁰ Hannes Reiser im Gespräch vom 18. März 2004, Anhang S. 7/8.

¹⁹¹ Zur zweiten Welle der Sans-Papiers-Proteste in Frankreich vgl. Lindemann: *Sans-Papiers-Proteste*. Mit vorangegangenen Sans-Papiers-Protesten beschäftigt sich die ausführliche Monografie von Siméant: *La cause des sans-papiers*.

Wir fuhren damals dorthin, als wir hörten, dass da etwas los war und haben auch diese Leute kennen gelernt. Und das war eben auch sehr erstaunlich, diese offensive Haltung, die diese Sans-Papiers hatten und unter einander diskutierten, wie sie vorgehen wollen, was sie machen. Und dass eigentlich durch diese Aktion eine richtige Emanzipation, also eine Art Änderung stattgefunden hat von Leuten, die vorher mehr oder weniger den Wänden entlang gestrichen sind, die plötzlich Pressekonferenzen geben.¹⁹²

Die Sans-Papiers-Bewegung in Frankreich, in der erstmals MigrantInnen ihren eigenen Kampf führen wollten und selbst das Wort ergriffen, blieb fortan insbesondere für die Westschweiz ein Vorbild. Die Organisationsstruktur der Schweizerischen Sans-Papiers-Bewegung entspricht deshalb im wesentlichen dem französischen Modell. Es entstanden – nach antihierarchischem Muster – verschiedene regionale Komitees oder Kollektive. Als einziges Gremium wurde die *Nationale Koordination* (in Frankreich: *Coordination nationale*) ins Leben gerufen, die eine Verbindung zwischen den einzelnen Gruppen schaffen und ähnlich wie in Frankreich eine engere Zusammenarbeit und Koordinierung gewährleisten soll. Einmal im Monat finden gemeinsame Sitzungen der *Nationalen Koordination* statt, in denen Informationen und Neuigkeiten ausgetauscht sowie neue politische Aktionen geplant werden. Das *Komitee Sans-Papiers Nordwestschweiz* veröffentlicht zudem die monatlich erscheinende Zeitung *Stimme der Sans-Papiers*, die ihren Namen von der Zeitung *La voix des sans-papiers* der *Coordination nationale* in Frankreich bezieht. Es lassen sich also zwischen der französischen und der schweizerischen Sans-Papiers-Bewegung zumindest hinsichtlich der Organisationsform direkte Querbezüge aufzeigen. Verbindende Entwicklungslinien sind deshalb nicht nur in der Solidaritäts- und Asylbewegung ab Mitte der 1970er Jahre zu finden, sondern ebenso in den Ereignissen, die Frankreichs «Sans-Papiers» bekannt gemacht und der Entstehung der Sans-Papiers-Bewegung in der Schweiz einen wichtigen ideellen Impuls gegeben haben. Schliesslich kann man als zusätzlichen Kontext die Anti-globalisierungsbewegung ins Spiel bringen: Auch ausserparlamentarische Linke jenseits der Asylbewegung haben sich in den Kampf der Papierlosen eingeklinkt, wie das Beispiel des Unterstützungskollektivs in Zürich zeigt. Es sind vorwiegend junge Leute, die in Organisationen wie etwa der *Anti-WTO-Gruppe* aktiv sind und sich in diesem Rahmen mit Fragen der Ausländer- und Asylpolitik und Migration auseinandersetzen.¹⁹³ Für Pierre-Alain Niklaus ist es gerade diese Vielfalt, die der Bewegung ihre spezifische Prägung gibt und die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen kantonalen Kollektiven garantiert:

[D]arum funktioniert es wahrscheinlich auch. Dass eben die Welschen und die Deutschschweizer und die Berner, die Anarchisten und die von Neuchâtel, dass die irgendwie zusammenarbeiten können, weil es so lose ist, und man sich darum nicht so in – oder nicht mehr – ideologische Diskussionen verstrickt und nur noch über eben das einzig richtige Weltbild diskutiert.¹⁹⁴

Zusammenfassend wird deutlich, dass die Sans-Papiers-Bewegung stark antihierarchisch funktioniert, fluide organisiert ist und eine auffallende Vielfalt an unterschiedlichen Akteuren aufweist. Sie stützt

¹⁹² Hannes Reiser im Gespräch vom 18. März 2004, S. 4.

¹⁹³ Vgl. Schärer, Alex: «Das Nase-voll-Phänomen», in: WoZ vom 15. November 2001.

¹⁹⁴ Pierre-Alain Niklaus im Gespräch vom 31. März 2004, Anhang, S. 34. Pierre-Alain Niklaus ist 34, Sozialarbeiter und gehört ebenfalls zu den Gründungsmitgliedern des Komitees; er ist ausserdem Leiter der *Anlaufstelle für Sans-Papiers*, die im Oktober 2002 gegründet wurde.

sie sich zu einem grossen Teil auf bereits existierende organisatorische, personelle und ideelle Strukturen, wie sie die Asylbewegung geschaffen hat. Es ist auch hilfreich für die Bewegung, dass es im Ausland bereits einen organisierten Kampf gibt. Das *Komitee Sans-Papiers Nordwestschweiz* und andere Kollektive betonen deshalb die Bedeutung von Frankreichs Sans-Papiers-Bewegung. Entscheidend für die Resonanz der Sans-Papiers-Bewegung in der Schweiz war jedoch der Mut der «Sans-Papiers», aus dem Schatten zu treten und öffentlich ihre kollektive Regularisierung zu fordern. Im folgenden Kapitel möchte ich nun eine Übersicht über die wichtigsten Ereignisse der Sans-Papiers-Bewegung im gesamtschweizerischen Rahmen geben und anschliessend anhand des *Framing*-Konzepts, wie es in der Bewegungsforschung angewendet wird, die Deutungsprozesse der Sans-Papiers-Bewegung und den diskursiven Rahmen ihres politischen Handelns darstellen. Am Schluss werde ich auf die Frage eingehen, ob die Sans-Papiers-Proteste in der Schweiz als eine neue soziale Bewegung verstanden werden können.

5 Die Schweizerische Sans-Papiers-Bewegung von 1997 bis heute

L'espoir vient de la rue.¹⁹⁵

5.1 Der Kampf um Papiere

Seit mehreren Jahren kämpfen «Sans-Papiers» aus der ganzen Schweiz für eine kollektive Regularisierung ihres Status, das heisst, für die nachträgliche Ausstellung einer Aufenthaltsbewilligung. Bereits nach der Einreichung der Motion Fankhauser im Jahr 1997 bildete sich ein nationaler Zusammenschluss von migrations- und friedenspolitischen sowie gewerkschaftlichen Organisationen, die sich einerseits zum Ziel setzten, die Öffentlichkeit über die Lebenshintergründe der Sans-Papiers aufzuklären, und andererseits konkrete Unterstützungshilfe für «Sans-Papiers» in Form der sogenannten Solidaritätsnetze initiierten. Dieses Unterfangen erwies sich jedoch als schwierig:

Die Schwäche dieses Zusammenschlusses war eben, dass sehr wenig Sans-Papiers dabei waren. [...] Man hat dann auch so eine Tagung gemacht, Anfang 98. Und man hat wahnsinnig probiert Öffentlichkeitsarbeit zu machen und man hat eigentlich nichts erreicht, weil eben die Sans-Papiers versteckt blieben, nicht sichtbar waren, nicht selber aktiv waren.¹⁹⁶

Dies änderte sich im April 2001, als Ex-Saisoniers aus dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien die Pfarreiräume der Lausanner Kirche Bellevaux als Refugium bezogen. Sie waren Teil eines Kollektivs von 157 Kosovaren, die sich *En quatre ans on prend racine* nannten. Aus dem geschützten Rahmen des Kirchenasyls heraus stellten sie ihre Forderungen nach einer kollektiven Regularisierung: Wer seit vier Jahren in der Schweiz gelebt und gearbeitet hat und französisch konnte, sollte eine Arbeits- und Aufenthaltsbewilligung erhalten.¹⁹⁷ Damit widersetzten sich die «Sans-Papiers» der dritten Phase des bundesrätlichen Rückkehrplans Kosovo, mit dem 25 000 Kosovaren in ihre Heimat zurückkehren

¹⁹⁵ Ismael Türker, Mitglied des Genfer Unterstützungskomitees, zitiert in: «De l'ombre à la rue, la mobilisation se poursuit», in: *Le Courrier* vom 26. November 2001.

¹⁹⁶ Anni Lanz im Gespräch vom 18. März 2004, Anhang S. 4. Anni Lanz ist 56, Soziologin und arbeitete lange Zeit als politische Sekretärin bei der Organisation *Solidarité sans frontières*.

¹⁹⁷ Vgl. «Le mouvement «En quatre ans on prend racine» occupe un temple à Bellevaux», in: *Le Courrier* vom 26. April 2001.

sollten. Dem Kirchenasyl vorangegangen waren zwei Petitionen der Organisation *SOS Asile Vaud*, von denen die zweite den Waadtländer Staatsrat verpflichtete, bei den Bundesbehörden Arbeitsbewilligungen für kosovo-albanische Arbeitnehmer mit den oben genannten Bedingungen zu beantragen. Nach einer Demonstration Anfang April 2001 und dem folgenlosen Verstreichen eines weiteren Ultimatums an die kantonalen Behörden wurde in Zusammenarbeit mit dem Kirchenrat der Kirche in Bellevaux am 25. April ein Kirchenasyl eingerichtet.¹⁹⁸

Knapp zwei Monate später, am 4. Juni, besetzte ein international zusammengesetztes Sans-Papiers-Kollektiv von 80 Personen die Kirche St. Paul in Fribourg.¹⁹⁹ Ausgangspunkt für die Besetzung der Kirche St. Paul in Fribourg war die Entscheidung des *Centre de Contact Suisse-ess-s-Immigrés –e –s*, für die «Sans-Papiers» eine Botschafter-Funktion zu übernehmen.²⁰⁰ Noch ein Jahr zuvor war die Rechtsberatung der Organisation mit «Sans-Papiers» überschwemmt worden, was schliesslich an der jährlichen Generalversammlung zu einem Wendepunkt führte: Einige «Sans-Papiers» beschlossen damals, den Schritt in die Öffentlichkeit zu wagen und über ihre Realität zu sprechen. Bei weiteren Versammlungen, an denen immer mehr «Sans-Papiers» teilnahmen, redigierten sie gemeinsam ein Manifest. Während in Lausanne noch die Interessen einer spezifischen Gruppe von «Sans-Papiers» im Zentrum der Aktionen standen, verstanden sich die «Sans-Papiers», die in Fribourg aus dem Schatten traten, explizit als Vertreter aller «Sans-Papiers» in der Schweiz:

Wir, die «sans-papiers» von Freiburg und aus der ganzen Schweiz, wollen uns mit diesem Manifest eine Stimme geben. [...] Wir verlangen nicht Unmögliches, nur eine Aufenthaltsbewilligung für uns alle. Genau wie ihr haben wir das Recht, würdig und in Sicherheit zu leben. Wir wollen eine Aufenthaltsbewilligung, um nicht mehr die Opfer der Willkür von Verwaltungen und Arbeitgebern zu sein.

Wir wollen eine Aufenthaltsbewilligung, um frei durch die Strassen zu gehen, ohne Angst jeden Moment verhaftet und ausgewiesen zu werden. Wir wollen eine Aufenthaltsbewilligung, um als ganze Menschen angesehen zu werden, wir wollen rechtliche und faktische Gleichstellung.²⁰¹

¹⁹⁸ Vgl. Pittà, Salvatore: «Schluss mit Repatriierungen», in: *Vorwärts. Die sozialistische Wochenzeitung* vom 1. Juni 2001. Unter Kirchenasyl in der Gegenwart ist eine zeitlich befristete Gewährung von Schutz für rechtskräftig abgewiesene AsylbewerberInnen oder «Sans-Papiers» in den Räumen der Kirche oder in den von der Kirche zur Verfügung gestellten Räumen zu verstehen. Vgl. Schibli, Franz: «Kirchenasyl: Spontane Regung, die nicht dulden will, dass das Grauen weitergehe», in: *Vorwärts. Die sozialistische Wochenzeitung* vom 29. Juni 2001.

¹⁹⁹ Im Gegensatz zum Kirchenasyl geht bei den Kirchenbesetzungen der «Sans-Papiers» die Initiative nicht von den Kirchen aus. Der Begriff Kirchenbesetzung ist jedoch etwas irreführend, weil er unterschlägt, dass die Kirchenverantwortlichen die Inanspruchnahme der Räume durch «Sans-Papiers» und ihre UnterstützerInnen in den meisten Fällen duldeten. Sie standen zwar nicht hinter der Forderung nach einer kollektiven Regularisierung für alle, wollten aber den «Sans-Papiers» einen relativ geschützten Rahmen bieten, von wo aus diese ihre politische Forderungen stellen konnten. Trotzdem hat sich in der Medienberichterstattung im Zuge der späteren Ereignisse der Begriff der Kirchenbesetzung etabliert (nur einige Journalisten setzten ihn in Klammern), nicht zuletzt deshalb, weil diese Bezeichnung den «Nachrichtenwert» erheblich steigert. So berichtet Hannes Reiser über die Besetzung der St. Anton-Kirche in Basel: «Man hat ja gar nicht gewusst, kommen die Medien überhaupt. Wir wussten gar nichts. Zuerst haben wir geschrieben: Kirchlicher Raum benutzen für Sans-Papiers, und am Fax haben wir diese Pressemitteilungen durchgelassen und keine Reaktion. Weißt du, normalerweise, wenn man eine Presseeinladung macht, kommen Telefonate, wann und wo und so. Und dann haben wir es geändert und haben gesagt: Kirchenbesetzung. Und kaum ist der erste Fax raus, ist schon das erste Telefon gekommen. Dann haben wir gefunden, wir müssen das auf dieser Schiene fahren.» (Gespräch vom 18. März 2004, Anhang S. 17.). Zum Begriff «Nachrichtenwert» vgl. Schmitt-Beck, Rüdiger: Über die Bedeutung der Massenmedien für soziale Bewegungen, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 29, Opladen 1990, S. 648-652.

²⁰⁰ Vgl. Chronologie d'un mouvement social unter www.sans-papiers.ch/sans-papiers/doc/chronologie-det.htm [2. Juni 2004].

²⁰¹ Collectif des sans-papiers: Manifest der «sans-papiers», Fribourg im Mai 2001, in: *Solidarité sans frontières: Eine kollektive Regularisierung*, Band 1.

In ihrem Manifest brachten die «Sans-Papiers» in Fribourg auch zum ersten Mal wirtschaftliche Zusammenhänge an die Öffentlichkeit, indem sie auf ihre prekären Arbeitssituationen und ihren Beitrag zum wirtschaftlichen Wachstum in der Schweiz aufmerksam machten. Im Gegensatz zu Lausanne stellten sie nicht nur die humanitären Aspekte in den Vordergrund, sondern begründeten ihre Forderungen mit ihrer wirtschaftlichen Leistung für das Land.²⁰² Sie untermauerten ihre Argumentation mit einer Demonstration vor dem Staatssekretariat für Wirtschaft in Bern, wo sie eine Liste mit den Namen von 84 «Sans-Papiers» und derer Arbeitgeber hinterliessen²⁰³ sowie einer Aktion beim Migrosbetrieb Optigal in Courtepin, deren Botschaft klar zeigen sollte: Die Schweizer Wirtschaft funktioniert dank einer «Reservearmee» von rechtlosen Papierlosen.²⁰⁴

Mit der Besetzung des Volkshauses in La Chaux-de-Fonds am 17. August gewann schliesslich die Bewegung an Gewicht. Die Aktivisten im Kanton Neuenburg, darunter 15 «Sans-Papiers» aus afrikanischen Ländern, aus dem Kosovo und der Türkei, betonten von Anfang an die politische Dimension: Sie wollten die Papierlosen dazu bringen, an die Öffentlichkeit zu treten und überdies die Situation der Papierlosen auf die nationale politische Agenda setzen.²⁰⁵ Immer mehr begaben sich die regionalen Unterstützungskomitees an die verschiedenen Aktionsorte in der Westschweiz und begannen, sich enger zu vernetzen. Am 1. September fand in La Chaux-de-Fonds ein nationales Treffen der UnterstützerInnen und «Sans-Papiers» aus Fribourg, Neuenburg, Waadt, Basel, Bern, Zürich und Genf statt, an dem das Gremium der *Nationalen Koordination* gegründet und eine gemeinsame Erklärung verabschiedet wurde. Vier Tage später reichten gut 50 «Sans-Papiers» und Aktivisten diese Erklärung, welche als Hauptforderung die kollektive Regularisierung aller Papierlosen postulierte, beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement ein und gaben bekannt, dass sich die Bewegung der «Sans-Papiers» zu einer schweizweiten Aktion ausgeweitet habe.²⁰⁶ Das war neu. Hatten bis im August 2001 drei Sans-Papiers-Kollektive nacheinander in Lausanne, Fribourg und La Chaux-de-Fonds Kirchen «besetzt», blieben derartige Aktionen in der Deutschschweiz zunächst aus. Erst im Verlaufe des Monats August begannen zumindest die Deutschschweizer Medien das Thema aufzugreifen: «Warum gibt es diesseits der Saane keine von Sans-Papiers besetzten Kirchen?» fragten sie und verwiesen gleichzeitig darauf, dass «Sans-Papiers» in der Deutschschweiz keineswegs inexistent waren.²⁰⁷ Es sei gelogen, dass die «Sans-Papiers» nur ein Problem der Westschweiz seien, hiess es schliesslich auf einem Flugblatt der *Nationalen Koordination*, das im September anlässlich einer Aktion vor dem Bundeshaus in Bern an die Parlamentarier verteilt worden war. Gründe für das zögerliche Auftreten der «Sans-Papiers» in der Deutschschweiz sahen die Sans-Papiers-Kollektive in einer repressiveren Handhabung der Gesetze, einem strikteren Vollzug der Wegweisung und einer durchschnittlich fremdenfeindlicheren Haltung der Deutschschweizer Bevölkerung. Damit würde sich die Hemmschwelle, aus

²⁰² Vgl. ebd.

²⁰³ «La cause des sans-papiers sur fond de nécessité économique», in: *Le Courrier* vom 10. August 2001.

²⁰⁴ Vgl. «Die Sans-Papiers treten aus dem Schatten», in: *WoZ* Nr. 29 vom 16. August 2001.

²⁰⁵ Vgl. «Bewegung der Papierlosen weitet sich aus», in: *BaZ* vom 21. August 2001.

²⁰⁶ Vgl. «Nachrichten», in: *BaZ* vom 6. September 2001.

²⁰⁷ «Rüde Sitten und Hilfe im Verborgenen», in: *Tagesanzeiger* vom 24. August 2001.

der Anonymität herauszutreten und sich zur Wehr zu setzen, markant erhöhen. Auch gäbe es in der Westschweiz vermutlich eine längere Tradition sozialer Institutionen, «Sans-Papiers» zu beraten, zu betreuen und dies öffentlich zu deklarieren.²⁰⁸ Am ersten Treffen der *Nationalen Koordination* war denn auch beschlossen worden, dass die Papierlosen weitere Orte insbesondere in der Deutschschweiz «besetzen» sollten.²⁰⁹ Am 9. September war es dann soweit. Rund zwanzig Frauen und Männer, die zum Teil schon seit Jahren ohne regulären Status in der Schweiz lebten, haben mit Hilfe des *Libertinären Bündnisses*, einer anarchistisch inspirierten Gruppe, die Marienkirche in Bern «besetzt»; den Kirchturm versahen sie mit einem Transparent mit der Aufschrift «Kein Mensch ist illegal».²¹⁰ Am 20. Oktober versammelten sich in Zürich insgesamt 20 Personen der Papierlosenbewegung, um die Nacht in der Sakristei des Grossmünsters zu verbringen. Die Aktion sollte ein Zeichen der Solidarität mit den «Sans-Papiers» setzen und wurde von der Stadtzürcher Partei der Grünen und den Jungsozialisten des Kanton Zürichs unterstützt.²¹¹ Nur einen Tag später folgte schliesslich das *Komitee Sans-Papiers Nordwestschweiz*, das in der Kirche St. Anton in Basel Refugium bezog. Rund 200 Sympathisanten begleiteten die zehn Papierlosen aus Osteuropa, Südamerika und Afrika zur Kirche, wobei jene Personen mit Papieren diejenigen, die keine hatten, in ihre Mitte nahmen – als ein kleines Zeichen der Solidarität. Das Komitee tat seine Forderungen, die jenen der *Nationalen Koordination* entsprachen, in einer anschliessenden Pressekonferenz kund. Neben der kollektiven Regularisierung als Hauptforderung verlangten sie die Gleichbehandlung aller in der Schweiz lebenden Menschen bezüglich ihrer Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie der sozialen Sicherheit, einen Ausschaffungsstopp und die Lancierung einer öffentlichen Debatte über die Bewegungs- und Reisefreiheit als Alternative zur aktuellen Migrationspolitik.²¹²

Die Kirchenbesetzungen in der Deutschschweiz verstärkten zunehmend den politischen Druck. Die SP erklärte, die Sans-Papiers-Bewegung sei mittlerweile auch auf die Deutschschweiz übergeschwappt, das Parlament dürfe sich deshalb nicht um eine politische Antwort auf das Problem drücken.²¹³ Nachdem jedoch vor der Herbstsession links-grüne Ordnungsanträge, Vorstösse der SP und der Grünen Partei zu den «Sans-Papiers» als dringlich zu erklären, abgelehnt wurden, gelangte das Thema erst in der Wintersession zur Diskussion. Zwei Tage zuvor rief die Nationale Koordination zu einer nationalen Kundgebung in Bern auf, die von einem breiten Spektrum von Organisationen unterstützt wurde. Neben den verschiedenen Unterstützungskomitees fungierten darunter auch Gewerkschaften, linke, radikallinke und grüne Parteien, kirchliche, antirassistische und asylpolitische sowie feministische und studentische Organisationen. Zwischen 6000 und 10 000 Personen folgten dem Aufruf und demonstrieren am 24. November auf dem Bundeshausplatz für die Solidarität mit den «Sans-Papiers» und für eine schnelle politische Lösung des Problems. Doch die von 130 Organisationen unterstützte De-

²⁰⁸ Einleitung von Anni Lanz, in: *Solidarité sans frontières: Eine kollektive Regularisierung*, Band 1.

²⁰⁹ Vgl. «Debatte auf die lange Bank geschoben», in: *NLZ* vom 25. September 2001.

²¹⁰ Vgl. «Kluger Zeitpunkt», in: *WoZ* vom 13. September 2001.

²¹¹ Vgl. «Grossmünster besetzt», in: *Tagesanzeiger* vom 22. Oktober 2001.

²¹² Vgl. «Sans-Papiers besetzen die St. Anton-Kirche», in: *BaZ* vom 22. Oktober 2001.

²¹³ Vgl. «Debatte auf die lange Bank geschoben», in: *NLZ* vom 25. September 2001.

monstration sowie die medienträchtigen Kirchenbesetzungen vermochten die politischen Verantwortlichen nicht zu überzeugen. Beide Kammern bestätigten am 10. Dezember die bundesrätliche Politik der Einzelfalllösung, welche sich schliesslich im Metzlerschreiben niederschlug. Die Unterstützungs- und Selbstorganisationen der «Sans-Papiers» mussten damit eine empfindliche Niederlage einstecken. «Es war ein Fehler, so schnell in die politische Debatte auf höchster Ebene einzusteigen», meinte etwa rückblickend einer der Gründer des Kollektivs Fribourg. Wie beabsichtigt habe das Problem damit zwar grosse öffentliche Aufmerksamkeit erhalten. Doch dann hätte sich gerächt, dass die politische Unterstützung fehlte.²¹⁴

Monatelang hatten die Papierlosen mit «Besetzungen» wirksam auf ihr Problem aufmerksam gemacht, doch nach dem Nein des Parlaments zu einer Globalamnestie schien die Bewegung am Ende zu sein. Für die einzelnen Kollektive (nach Fribourg, Lausanne, La Chaux-de-Fonds, Genf, Basel, Bern und Zürich entstanden auch in den Städten Luzern, Thun und St. Gallen sowie im Kanton Jura Selbst- und Unterstützungsorganisationen) wurde es immer schwieriger, neue Schutzräume zu finden. In einigen Städten wurden die Kirchen polizeilich geräumt,²¹⁵ viele «Sans-Papiers» tauchten wieder unter – aus Angst oder Resignation.²¹⁶ In den einzelnen Kantonen strebte man zudem unterschiedliche Lösungen an: In den Kantonen Freiburg, Neuenburg und Waadt setzte sich die Regierung für eine fallweise Lösung für einzelne Mitglieder der Sans-Papiers-Kollektive ein und schickte ausgewählte Dossiers an die Bundesbehörden. Aufgrund zusätzlicher Zusagen der Waadtländer Regierung für die Sicherheit des Kollektivs hatte die Bewegung *En quatre ans on prend racine* bereits Ende August 2001 ihre Kirchenbesetzung abgebrochen, die Fribourger Regierung hingegen im Oktober 2001 die Ausweisung von 122 der 149 Sans-Papiers angekündigt.²¹⁷ In den Kantonen Bern und Basel unterbreiteten die zuständigen Behörden den «Sans-Papiers» das Angebot der anonymisierten Einzelfallprüfung. Doch dieses Verfahren war von der *Nationalen Koordination* bereits während der Vernehmlassung des Rundschreibens von Bundesrätin Metzler, von der sie ausgeschlossen blieb, ausführlich kritisiert und abgelehnt worden:

Um zu beurteilen, wie realistisch der Vorschlag von Frau Metzler wirklich ist, kann man einfach beobachten, was in den letzten Monaten wirklich passiert ist. Die Kantone Waadt, Freiburg und Neuenburg haben dem Bund ein paar Dutzend Dossiers zur Erteilung einer humanitären Aufenthaltsbewilligung vorgelegt. Die Mehrzahl dieser kantonalen Anträge sind bis zum heutigen Tag, also nach mehr als sechs Monaten, unbeantwortet geblieben. Die Einzelfalllösung ist untauglich, da sie keine schnellen Regularisierungsentscheide bringt. Unzählige Personen in der Schweiz während Monaten im Ungewissen zu belassen, obwohl ihnen mehrheitlich eine Aufenthaltsbewilligung zusteht, ist eine unmenschliche Behandlung!²¹⁸

²¹⁴ Zitiert in: ««Absolutistischer Gnadenakt» statt Recht» in: *NZZ* vom 11. Dezember 2001.

²¹⁵ So die Kirche St. Paul in Fribourg und die Johannes-Kirche in Bern.

²¹⁶ Vgl. «Müssen Papierlose zurück in die Illegalität», in: *BaZ* vom 29./30. Dezember 2001.

²¹⁷ Vgl. «Kirche in Lausanne verlassen», in: *BaZ* vom 29. August 2001.

²¹⁸ Kurzbericht «Die nationale Koordination der Sans-Papiers stellt sich entschieden gegen die im Rundschreiben der Bundesbehörden vorgeschlagenen Einzelfalllösungen», angenommen an der nationalen Koordinationssitzung am 1. Dezember 2001 in Bern, in: *Solidarité sans frontières: Eine kollektive Regularisierung*, Band 1.

Ins Feld geführt wurde auch das Argument der Willkürentscheide: Einerseits würden Situationen, die mit den im Rundschreiben erwähnten Kriterien übereinstimmten, von den Bundesbehörden nicht akzeptiert und andererseits würden diese von den Kantonen völlig unterschiedlich behandelt (das Kreis schreiben wurde bis dahin nur von den fünf Kantonen Genf, Waadt, Bern, Neuenburg und Fribourg umgesetzt).²¹⁹ Neben der uneinheitlichen kantonalen Praxis sowie der inkonsistenten Beurteilungspraxis des Bundes erschien aber vor allem ein Kritikpunkt zentral: Das Verfassen von Eingaben und das anschliessende Beurteilungsverfahren seien ausserordentlich aufwändig, Nachweise, die die «Sans-Papiers» gemäss den Beurteilungsaspekten des Rundschreibens erbringen müssten, zum grossen Teil nicht erbringbar. Das Resultat: Kaum ein «Sans-Papiers» finde noch den Mut, ein Legalisierungsgesuch einzureichen.²²⁰ An ihrer Koordinationssitzung Ende Dezember bekräftigten deshalb die 150 versammelten Delegierten der «Sans-Papiers» ihre Forderung nach einer kollektiven Lösung für alle Papierlosen und beschlossen, nötigenfalls bis zum Hungerstreik zu gehen.²²¹

Doch so weit kam es nicht. Die Schweizer Sans-Papiers-Bewegung begann vielmehr, ihre Kontakte und Aktionen zu internationalisieren. Begonnen hat dies mit einer Tagung an Pfingsten 2002 in Bern, an welcher rund 60 Delegierte aus verschiedenen europäischen Ländern teilgenommen haben. Ziel der Tagung, die vom *Komitee Sans-Papiers Nordwestschweiz* und vom *Europäischen Bürger- und Bürgerinnenforum* organisiert wurde, war, eine Diskussion über die Zukunft der Sans-Papiers-Bewegung im europäischen Rahmen zu führen, sich über die unterschiedlichen Legalisierungsformen und bisherigen Aktionsstrategien auszutauschen und nicht zuletzt der Bewegung neuen Atem zu geben. Um der Forderung nach einer kollektiven Regelung ihrer Situation Nachdruck zu verleihen, schien es den Papierlosen unumgänglich, sich zu einer europaweiten Bewegung zu formieren. Mit harten Worten beschrieben sie ihr Leben, das sich häufig um Angst vor Verhaftung und Ausschaffung und um das Erdulden von Willkür und Rechtlosigkeit drehe. Daneben wurde gefordert, dass die gesamte europäische Migrationspolitik der Realität der armutsbedingten Migration Rechnung tragen müsse. Über die Bedingungen einer Öffnung für Armutsmigrierende bestanden an der Tagung jedoch erst vage Vorstellungen. Festgestellt wurde, dass eine europäische Koordination mit positiven Inhalten die realen politischen Handlungsspielräume erweitern würde.²²²

Der Tagung folgte eine grenzüberschreitende Demonstration gegen Rassismus und Ausgrenzung, die von rund 80 Menschenrechts-, Flüchtlings- und Exilorganisationen aus dem Dreiländereck Elsass, Südbaden und Nordwestschweiz organisiert wurde. «Die Grenzen zwischen der Schweiz, Deutschland und Frankreich stellen für viele Menschen unüberwindbare Hindernisse dar», proklamierten die aufr-

²¹⁹ Vgl. Medienmitteilung «Tagung Runder Tisch zu den Sans-Papiers» vom 8. November 2002.

²²⁰ Vgl. ebd. Dass nur wenige «Sans-Papiers» vom Angebot einer anonymisierten Eingabe Gebrauch gemacht haben, wurde im rechtskonservativen Lager wie folgt erklärt: «Dieses Verhalten legt den Schluss nahe, dass die meisten «Papierlosen» etwas zu verbergen haben. Offensichtlich befürchten sie, dass bei einer Ermittlung ihrer Identität erkennbar wird, dass es sich bei ihnen nicht um einen individuellen Härtefall handelt, sondern dass sie vielmehr in der Schweiz verweilen, um hier – im besseren Fall – die Annehmlichkeiten des hohen Schweizer Lebensstandards zu geniessen oder – im schlechteren Fall – als Sozialschmarotzer oder als Kriminelle leben.» Vgl. Meier, Thomas: Ungelöstes Problem der «Sans-Papiers», in: *Schweizerzeit* vom November 2001.

²²¹ Vgl. «Nachrichten», in: *BaZ* vom 2. Januar 2002.

²²² Vgl. «Sans-Papiers vernetzen sich international», in: *BaZ* vom 21. Mai 2002.

fenden Organisationen in ihrem Dreiländer-Manifest.²²³ Die sechsstündige Demonstration, an der rund 2000 Personen teilnahmen, machte an den «traurigen Monumenten des Grenzregimes» im Dreiland Halt, um auf die «soziale, politische, kulturelle und wirtschaftliche Ausgrenzung von Menschen auf der Flucht und Wanderung» aufmerksam zu machen.²²⁴ Die zahlreichen Redebeiträge auf der Demoroute richteten sich gegen die polizeilichen Massnahmen, administrativen Regelungen und elektronischen Kontrollsysteme, die den Personenverkehr laufend einschränken und flüchtende und migrierende Menschen kriminalisieren würde, gegen die Verschärfung der Asyl- und Ausländergesetze sowie gegen die Ausbeutung der EinwanderInnen aus aussereuropäischen Ländern, insbesondere der «Sans-Papiers». Im Anschluss an die Demonstration organisierte die Nationale Koordination der «Sans-Papiers» die Karawane «Kein Mensch ist illegal». Der einwöchige Marsch von rund dreissig «Nomaden» führte zu Fuss und per Wagen von Basel aus über Delémont nach Bern und hatte das Ziel, die Bevölkerung für die Anliegen der «Sans-Papiers» zu sensibilisieren, aber auch die Forderungen der Bewegung noch einmal zu bekräftigen.²²⁵

Auch im nationalen Rahmen versuchten die Sans-Papiers-AktivistInnen weiterhin sichtbar zu bleiben. Eine erste grössere Aktion lancierte die Schweizerische Sans-Papiers-Bewegung im Frühling 2002 in Zusammenhang mit der Landesausstellung Expo.02. Um die NationalrätInnen daran zu erinnern, dass die unerträglich Situation der «Sans-Papiers» weiter bestehe, startete Anfang Mai, eine Woche vor der Eröffnung der Expo.02, die Expo2%. Der Titel der Aktion sollte daran erinnern, dass gemäss den offiziellen Schätzungen etwa 2% der Schweizer Bevölkerung «Sans-Papiers» sind. Auf dezentralen «Arteplages» in Biel, Zug, Fribourg und Zürich fanden während einem Monat kulturelle Veranstaltungen statt. Mit Musik, Texten, Filmen, Fotoausstellungen, Diskussionsforen und Theaterstücken sollten Kulturinteressierte erreicht werden, um so die Solidarität mit den «Sans-Papiers» weiterzuverbreiten. Über 200 Kulturschaffende hatten bis dahin die Forderung nach einer kollektiven Regularisierung der «Sans-Papiers» unterschrieben.²²⁶ Mit einer Sit-In-Aktion wollten die «Sans-Papiers» zudem auf das in ihren Augen heuchlerische Verhalten der Schweiz gegenüber der Sans-Papiers-Problematik hinweisen: «Auch die Expo.02 nützt die Vorteile des Reservoirs von Billiglohnarbeitern», kritisierte ein entsprechendes Flugblatt. «Solange sie die Bauplätze der Arteplagen reinigen, werden sie toleriert. Aber sobald die Arbeit getan ist, sind sie nicht mehr nützlich, man verfolgt sie, man verhaftet sie und man schafft sie aus.»²²⁷ Oder anders formuliert: Man anerkennt sie als Arbeitskräfte für die Wirtschaft, während man sich weigert, den betroffenen Frauen und Männern eine Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung und damit auch das Recht auf Rechte zu erteilen.

Neben dem Protest gegen das restriktive «Grenzregime» sowie das Ausländer- und Asylgesetz und die widersprüchliche Handhabung der wirtschaftlichen Frage brachten die Sans-Papiers-AktivistInnen auch

²²³ Flugblatt «Kein Mensch ist illegal – Karawane», in: *Solidarité sans frontières: Die Schweizer Sans-Papiers-Bewegung ab Frühjahr 2002*, Band 2, Bern 2002.

²²⁴ Ebd.

²²⁵ Vgl. «Caravane de sans-papiers», in: *Le Courrier* vom 24. Juni 2002.

²²⁶ Vgl. «Kein Mensch ist illegal», in: *WoZ* vom 8. Mai 2002.

²²⁷ Flugblatt, zitiert in: «La police bernoise rabroue les sans-papiers», in: *Le Matin* vom 23. Juni 2002.

das Thema der Ausschaffungen aufs Tapet. Nicht nur in den einzelnen Kantonen, in denen von Zeit zu Zeit Demonstrationen gegen «Verhaftungswellen» stattfanden und immer noch stattfinden, sondern auch im nationalen Rahmen führten sie Aktionen durch, die teilweise für grosse Schlagzeile sorgten. Im Januar 2002 etwa kam es im Schutz einer grösseren Kundgebung von Sans-Papiers-Kollektiven zu einer spektakulären Befreiungsaktion, indem die anwesenden Demonstranten einen Kurden aus der Haft im Berner Amtshaus befreiten und ihm zur Flucht verhelfen. Der Mann, ein abgewiesener Asylbewerber, war während einer Eingangskontrolle im Rathaus, wo der Grosse Rat über die Sans-Papiers-Problematik diskutierte, festgenommen worden und hätte ausgeschafft werden sollen.²²⁸ Publikums-wirksam war auch die «symbolische Besetzung» der Büros der Fluggesellschaft *Skywork* auf dem Flughafen Bern-Belp im Frühjahr 2002. Rund dreissig Personen protestierten in weissen Anzügen gegen die Zwangsausschaffungen, die die Firma im Auftrag des Bundes durchführe.²²⁹ Auf einem Flugblatt begründeten sie ihre Aktion:

Skywork ist eine dieser Firmen, die bis zu 33'000 Fr. pro auszuscaffende Person vom Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) erhält. Diese menschenverachtende Praxis ist für sich ein lukratives Geschäft. Immer wieder sorgen Zwangsausschaffungen für Diskussionen, nicht zuletzt als im März 1998 ein Palästinenser an der Level 4 starb.²³⁰

Trotz dieser medienwirksamen Aktionen nahm die Präsenz der Sans-Papiers-Bewegung in den Medien stark ab.²³¹ Demgegenüber schien sich die Repression gegenüber den «Sans-Papiers» zu verstärken. So konstatierte etwa die Nationalrätin der Grünen Anne Cathérine Menétrey an der von ihr einberufenen Tagung zur Sans-Papiers-Problematik im November 2002:

Depuis ce débat (die Nationalratsdebatte vom 10. Dezember 2001, rn), cependant l'impression domine que la question des sans-papiers n'a pratiquement pas avancé. On ne peut même craindre que la situation se soit dégradée. En effet, une vague d'arrestations et de renvois a eu lieu dès le début de l'année 2002 concernant notamment des personnes qui s'étaient impliquées dans le mouvement des sans-papiers.²³²

Diese Tagung war der Versuch, die Sans-Papiers-Frage national wieder polittauglich zu machen. Der aus der Tagung entstandenen Plattform «Runder Tisch zu den Sans-Papiers» schlossen sich die Sans-Papiers-Kollektive jedoch nicht an, da die Meinungen darüber, wessen Status legalisiert werden sollte, auseinander gingen (vgl. Kapitel 3.2). Während die sozialen und politischen Akteure, die ausserhalb der Sans-Papiers-Bewegung standen, eine Regelung mit gruppenbezogenen Kriterien vorschlugen, hielten die Sans-Papiers-Vertreter an ihrer Forderung nach einer kollektiven Regularisierung fest:

²²⁸ Vgl. «Untersuchung eingestellt», in: *Der Bund* vom 15. Juli 2003.

²²⁹ Vgl. «Kundgebung auf dem Flughafen Bern-Belp», in: *Der Bund* vom 14. März 2002.

²³⁰ Flugblatt der Gesamtschweizerischen Koordination der Sans-Papiers «Gegen die Repression und Ausschaffungen» vom 13. März 2002, in: *Solidarité sans frontières: Die Schweizer Sans-Papiers-Bewegung ab Frühjahr 2002*, Band 2.

²³¹ Nach den Kirchenbesetzungen wurde es für die Sans-Papiers-Bewegung schwierig, massenmediale Aufmerksamkeit zu erlangen (Der Zwang zur Innovation ist ein grundlegendes Problem der Beziehung zwischen sozialen Bewegungen und Medien). Dadurch musste die Bewegung an Dynamik einbüssen, denn die Publizität durch Präsenz in der Berichterstattung der Massenmedien ist eine, wenn nicht sogar entscheidende Voraussetzung für soziale Bewegungen, um sich und ihren Anliegen in der politischen Willensbildung Gewicht zu verschaffen. Kurz und prägnant lautet die These mehrerer Medientheoretiker: Eine Bewegung, über die nicht berichtet wird, findet nicht statt. Vgl. Schmitt-Beck: *Bedeutung der Massenmedien*, S. 642 sowie Rucht: *Öffentlichkeit als Mobilisierungsfaktor*, S. 349f.

²³² Anne-Cathérine Menétrey in ihrem Redebeitrag an der Tagung vom 8. November 2002, in: *Solidarité sans frontières: Die Schweizer Sans-Papiers-Bewegung ab Frühjahr 2002*, Band 2.

Les organisations qui participent à la Table Ronde ne partagent pas ce point de vue. Elles invoquent le pragmatisme, la sagesse, les rapports de force politique, pour invalider la revendication globale. Soit. Les objectifs d'un mouvement social ne sont forcément pas les mêmes des organisations dont les intérêts financiers et électoraux piment souvent sur leurs propres principes.²³³

Aufgrund dieser Meinungsverschiedenheit, aber auch wegen eines unglücklichen organisatorischen Lapsus konnten und wollten die «Sans-Papiers» nicht am Runden Tisch vom 13. Dezember teilnehmen.²³⁴ Die Kollektive von Fribourg, Bern und Basel entschieden sich, einen Schweizer Beobachter zu delegieren, gleichzeitig aber während der Veranstaltung vor dem Bundeshaus zu demonstrieren. Die «Sans-Papiers» selber blieben aus Sicherheitsgründen der Veranstaltung fern, was zu nachträglicher scharfer Kritik ihrerseits führte:

Pour moi, ça aurait été une suite de la première journée et une occasion de rencontrer finalement les autorités politiques concernés par notre problème. Je trouve grave que nous ne puissions pas participer car c'est quand même nous qui connaissons au mieux ce qui nous arrive, pourquoi nous sommes ici, comment nous vivons et tant que sans-papiers.²³⁵

Auch die Unterstützungs-Bewegung kritisierte in einem Manifest die fehlende Bereitschaft der verantwortlichen PolitikerInnen, Behörden und WirtschaftsvertreterInnen, mit den Betroffenen über die Konsequenzen ihrer Politik zu diskutieren und sich «mit den menschlichen, sozialen und ökonomischen Konsequenzen ihrer Gesetze konfrontieren zu lassen». Ausserdem warfen sie den Teilnehmern am Runden Tisch vor, mit Absicht das Bundeshaus als Veranstaltungsort gewählt zu haben, da mit den dortigen Eingangskontrollen die direkt Betroffenen ausgeschlossen würden.²³⁶

Nachdem sich die Sans-Papiers-Bewegung vorläufig aus der Plattform zurückgezogen hatte,²³⁷ trat in einzelnen Komitees im Verlaufe des Jahres 2003 eine neue Strategie in den Vordergrund. Es setzte sich immer mehr die Erkenntnis durch, dass die wirtschaftliche Bedeutung der «Sans-Papiers» zum zentralen Motto erhoben werden sollte. Ausgehend von den beiden Grundannahmen, dass über 95% der «Sans-Papiers» arbeiten und bestimmte Bereiche der Wirtschaft nicht ohne ihre Arbeitskraft auskommen würden, beschloss das Genfer *Collectif des travailleurs et travailleuses sans statut légal* als erstes Kollektiv mit einer grossangelegten Dossieraktion bei den kantonalen Behörden ein Gesuch für eine kollektive Regularisierung einzureichen. Gleichzeitig wurden Statistiken erstellt, die es erlaubten,

²³³ Sandra Modica, Mitglied der Organisation *CCSI* und des Sans-Papiers-Kollektivs Fribourg: «Table ronde des sans-papiers ou les limites du soutien institutionnel», in: *Carrefour. Journal des centres de contact suisses-immigrés et de SOS-racisme* Nr. 5 vom Dezember 2002.

²³⁴ Als sich die Sans-Papiers-AktivistInnen trotz unterschiedlicher Zielsetzungen für eine Teilnahme am Runden Tisch entschieden hatten, war der Saal im Bundeshaus bereits reserviert worden. Vgl. «Les sans-Papiers se sentent exclus de la table ronde qui leur est consacrée», in: *La Liberté* vom 11. Dezember 2002.

²³⁵ Ein «Sans-Papiers» im Interview mit Sandra Modica, vgl. Fussnote 233.

²³⁶ Vgl. das Manifest «Papiere für alle!» der Unterstützungs-Bewegung der Papierlosen, in: *Solidarité sans frontières: Die Schweizer Sans-Papiers-Bewegung ab Frühjahr 2002*, Band 2.

²³⁷ Einige Sans-Papiers-AktivistInnen nehmen weiterhin an der Plattform teil. Anni Lanz zum Beispiel begründet ihr doppeltes Engagement wie folgt: «...meiner Meinung nach braucht es einfach beide Schienen. Und wenn du auf beiden Ebenen arbeitest, ist das ein kleiner Seiltanz, den ich da gemacht habe und weiterhin machen werde. Ich habe mich auch immer ein bisschen als Relais verstanden, darum gehe ich an diese Plattform Sitzungen. Weil diese Politiker haben ja wenig konkrete Erfahrung mit Sans-Papiers, und dann muss man das irgendwie wieder da einspeisen.» (Vgl. Anni Lang im Gespräch vom 18. März 2004, Anhang S. 18.) Auch im neusten Projekt der Plattform, welches vorsieht, eine sogenannte Ad-hoc-Gruppe zur vorgängigen Prüfung der Legalisierungschancen von «Sans-Papiers» zu schaffen, sind Sans-Papiers-VertreterInnen der Unterstützungs-Bewegung involviert.

die ArbeitgeberInnen der «Sans-Papiers» (alle sozialen Schichten greifen demnach auf die Arbeitskraft der «Sans-papiers» zurück) sowie die entsprechenden Wirtschaftssektoren zu eruieren.²³⁸ Im Februar 2003 fanden sich mehr als 1000 Papierlose, welche bei der Gewerkschaft *SIT* ein Dossier erstellt hatten, zu einer öffentlichen Versammlung zusammen und beschlossen, ihre Dossiers im Sommer desselben Jahres mit Angabe von Namen, Geburtsdatum und Arbeitsbereich einzureichen. Insgesamt wurden bis Ende August 1353 Dossiers, die 2865 Personen betrafen, an die Genfer Regierung abgegeben. Die einzige Bedingung, um an der Aktion teilzunehmen, war, in Genf zu leben und zu arbeiten oder gearbeitet zu haben.²³⁹

Das Genfer Modell hatte Signalwirkung für andere Kollektive in der Schweiz. Auch das Sans-Papiers-Kollektiv Waadt bereitet zur Zeit eine Aktion für eine kollektive Regularisierung von 1500 bis 3000 «Sans-Papiers» vor. Während drei Generalversammlungen beschlossen die Kollektivmitglieder im Winter 2003 dem Kanton Genf zu folgen und dem Grossen Rat ein entsprechendes Gesuch zu unterbreiten. Um den «Sans-Papiers» einen möglichst grossen Schutz zukommen zu lassen, sollen den Behörden nur Angaben zum Namen und zum Beruf weitergegeben werden; die einzigen Bedingungen, um auf der Liste figurieren zu können, sind, eine Arbeit zu haben und im Kanton Waadt zu leben.²⁴⁰

Das Komitee in Basel schliesslich ist derzeit das dritte Komitee, das eine ähnliche Dossieraktion plant. Bereits sind drei Vorbereitungssitzungen mit der *Interprofessionellen Gewerkschaft (IGA)* erfolgt und eine Arbeitsgruppe hat die Meilensteine der neuen Kampagne abgesteckt. Das Ziel: Bis im Juni 2005 sollen 1000 Dossiers erstellt werden, welche als Grundlage für eine kollektive Aktion dienen sollen.²⁴¹ Die Komitees in Genf, Lausanne und Basel hoffen, dass sich die kantonalen Komitees in dieser Sache enger vernetzen, um damit eine stärkere Position in den Verhandlungen mit der jeweiligen Regierung zu erzielen. Insbesondere hoffen sie, dass auch in der Deutschschweiz diese neue Strategie vermehrt genutzt wird.

Die neue Ausrichtung der Komitees, den Nutzen der «Sans-Papiers» für die Schweizer Wirtschaft zu betonen, kam auch in der zweiten gesamtschweizerischen Demonstration im September 2003 in Zürich zum Ausdruck. Den Slogan «Gegen die moderne Sklaverei» übernahmen sie zwar noch von der ersten Kundgebung, aber das Erscheinungsbild hatte sich gewandelt. Waren viele der Demonstranten im November 2001 noch mit weissen Masken erschienen (ein Symbol der Notwendigkeit im Verborgenen zu leben), reisten sie nun mit Besen, Heugabeln, Kochmützen, Helmen und anderen Arbeitsgeräten an. Wo vor zwei Jahren noch die Angst, aus der Irregularität an die Öffentlichkeit zu treten, vorherrschend war, stand nun die Forderung, als wirtschaftliche Akteure anerkannt zu werden, denn «ce sont les travailleurs sans statut légal qui créent une grande partie des ressources de la Suisse».²⁴² Nicht

²³⁸ Bericht von Serge Ducrocq, Mitglied des Genfer Kollektivs, an der Sitzung des Komitees Sans-Papiers Nordwestschweiz vom 3. Februar 2004 in Basel.

²³⁹ Vgl. «Die Liste der Mutigen», in: *WoZ* vom 11. September 2003.

²⁴⁰ Vgl. «Demande de régularisation en bloc», in: *Le Courrier* vom 12. November 2003.

²⁴¹ Aussage eines Komiteemitglieds an der Sitzung des *Komitees Sans-Papiers Nordwestschweiz* vom 6. April 2004 in Basel.

²⁴² «Les sans-papiers relancent la mobilisation nationale», in: *Le Courrier* vom 15. September 2003.

zuletzt fand die Demonstration deshalb in Zürich statt, da diese Stadt als Kapitale des Kapitals einen hohen symbolischen Wert hat.

Zur Zeit gibt es in der Schweiz neun Komitees oder Kollektive. Während sie an ihren Kampagnen arbeiten, ihre Beratungstätigkeiten und ihren politischen Kampf weiterführen, ist es in der *Nationalen Koordination* ruhig geworden, ein bisschen zu ruhig, wie Pierre-Alain Niklaus zu bedenken gibt:

Also am Anfang, denke ich, hat man mehr noch gemeinsam wirklich viele politische Aktionen beschlossen, also im 2001, 2002. Und im Moment, dünkt es mich, ist es mehr ein Gremium um sich auszutauschen. [...] Und eigentlich müsste man jetzt wahrscheinlich wieder ein gemeinsames Projekt angehen. Sonst sehe ich ein bisschen schwarz für die Koordination, jetzt als politisches Gremium. Gut als Austausch-Ort über die verschiedenen Entwicklungen, ich glaube, das wird bestehen bleiben.²⁴³

Ein letzter gemeinsamer Aktionstag fand im Januar 2004 statt, als in Bern, Freiburg, Lausanne, Genf und Basel Aktivisten der Komitees für die Rechte der «Sans-Papiers» auf die Strasse gingen und mit lebensgrossen Holzfiguren, welche die versteckt lebenden «Sans-Papiers» repräsentieren sollten, auf die vielfältigen Einschränkungen für «Sans-Papiers» im Alltag aufmerksam machten. Die Aktionen waren Teil des europaweit in rund 40 Städten durchgeführten «Tags der Migration», der im Dezember 2003 am Europäischen Sozialforum in Paris beschlossen worden war.²⁴⁴

Ob es sinnvoll ist, bereits jetzt eine Bilanz der Sans-Papiers-Bewegung zu ziehen, ist nicht offensichtlich. Für Anni Lanz, langjährige Bewegungsaktivistin, bleibt es immer schwierig

zu sagen, es hat sich gelohnt oder so, weil es muss ja immer weitergehen. Es ist nur gut, wenn es weitergeht. Wenn es nicht weitergehen würde, dann würde alles wieder zurückfallen. Von daher ist es ein Prozess, es lebt vom Prozess. Und solange es ein Prozess bleibt, war jede einzelne Aktion wichtig. Und es ist nie eine einzelne allein, die es ausgemacht hat.²⁴⁵

Trotzdem sind sich die Aktivisten einig, dass in wichtigen Punkten grosse Veränderungen stattgefunden haben:

Ich glaube, was ganz wichtig ist: im Bewusstsein der Sans-Papiers, dass sie Menschen sind, denen man die Rechte vorenthält, und zwar sowohl bei den Sans-Papiers wie auch bei der Sicht der Einheimischen auf die Sans-Papiers, die werden auch mehr angeschaut als Menschen, die keine Rechte haben. Im Gegensatz zu früher, wo man von den Illegalen und Klandestinen geredet hat. Und das sind Menschen, die die Gesellschaft bedrohen, also genau das Gegenteil, da hat es in der Optik eine Umkehr gegeben.²⁴⁶

Mittlerweile sind auch die rechtlichen Bedingungen hinsichtlich des sozialen Schutzes für «Sans-Papiers» näher bestimmt und ihnen gewisse Grundrechte zugesprochen worden: Sie haben ein Recht auf grundlegende medizinische Leistungen, unterstehen dem Krankenversicherungspflicht und haben Anspruch auf Prämienverbilligungen. Papierlose ArbeitnehmerInnen sind grundsätzlich zum Leistungsbezug der Unfall-, AHV- und IV-Versicherung berechtigt, wenn sie angemeldet wurden und die Schweiz verlassen wollen. Zudem haben sie grundsätzlich Anspruch auf kantonale Familienzulagen. Weiter gilt für papierlose ArbeitnehmerInnen das Arbeitsrecht und das Recht auf Hilfe in Notla-

²⁴³ Pierre-Alain Niklaus im Gespräch vom 22. April 2004, Anhang S. 41.

²⁴⁴ Vgl. «Ohne uns geht nichts», in: *WoZ* vom 5. Februar 2004.

²⁴⁵ Anni Lanz im Gespräch vom 31. März 2004, Anhang S. 29.

²⁴⁶ Hannes Reiser im Gespräch vom 31. März 2004, Anhang S. 28.

gen. Das Recht von Kindern ohne Aufenthaltsberechtigung auf Schulbildung ist anerkannt. Trotz dieser geltenden Rechte gestaltet sich aber deren Einforderung aus Angst vor fremdenpolizeilichen Massnahmen in der Praxis als schwierig, was dazu führt, dass der soziale Schutz von «Sans-Papiers» in gewisser Weise individualisiert und privatisiert wird.²⁴⁷ Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass, obwohl das Interesse der Öffentlichkeit an den «Sans-Papiers» nach den Kirchenbesetzungen zurückgegangen ist, eine Sensibilisierung eingesetzt hat, die ohne die politischen Aktionen der Selbst- und Unterstützungsorganisationen nie hätte erreicht werden können. Ausserdem kommt der Sans-Papiers-Bewegung das Verdienst zu, die offiziellen Angaben zur Anzahl «Sans-Papiers» mit eigenen Statistiken konkretisiert zu haben. Das wesentliche Ziel, die kollektive Regularisierung aller «Sans-Papiers» nach dem Vorbild anderer Länder, wurde aber bisher nicht erreicht. Für die «Sans-Papiers» ist es nicht einfach, die zwiespältige Lage – vermehrte Öffnung in Bezug auf die Lebensbedingungen gegenüber striktem Festhalten am bundesrätlichen Lösungsvorschlag der Einzelfallregelung – zu handhaben. Komi N. zieht deshalb folgende Bilanz:

C'est mitigé dans ce sens que, bon, aujourd'hui les sans-papiers peuvent avoir facilement leur «Krankenkasse» et les enfants des sans-papiers peuvent aller librement à l'école et les gens aujourd'hui savent ce que c'est que les sans-papiers. Parce que on a promené dans beaucoup de lycées à Bâle ici. Oui, j'ai fait beaucoup de lycées pour pouvoir parler aux jeunes qu'est-ce que c'est un sans-papiers, pourquoi on est devenu sans-papiers, comment on vit, quelle est notre crainte quotidienne, donc à quelque part j'ai vu que ça a changé quelque chose dans l'esprit des gens, même si les gens ne le manifestent pas, au fond de leur cœur ils savent qu'il y a un groupe d'individus qui est au bas de la population, qui vit dans une situation précaire sans aucune garantie qui est là. Bon, de l'autre côté on n'a pas atteint notre objectif. C'est pourquoi je dis c'est mitigé, parce que l'objectif qu'on se fixait à un moment franchement, on est parti de cet objectif, on s'est égaré de cet objectif.²⁴⁸

Zwar wurde es möglich, im Rahmen anonymisierter Härtefallgesuche einige wenige «Sans-Papiers» zu legalisieren, für die grosse Mehrheit jedoch konnte keine Lösung gefunden werden.²⁴⁹ Sie leben nach wie vor in einer prekären Situation, deren negative Effekte sich sowohl in psychosozialer, sozio-ökonomischer wie auch rechtlicher Hinsicht auswirken. Trotzdem schaffen es viele von ihnen immer wieder, die nötigen Ressourcen zu mobilisieren, um ihren Kampf für Papiere weiterzuführen. Die neuen Dossieraktionen werden zeigen, ob sie ihr Ziel auf diesem Weg erreichen können.

5.2 Die Protestinszenierung

Bewegungen als Akteure ohne institutionalisierten Zugang zu den politischen Entscheidungsprozessen bleibt im wesentlichen nur die Protestmobilisierung einer hinreichend grossen Zahl von Menschen. Dies erfolgt durch an Aktionen gekoppelte Zielformulierungen, Begründungen und Lösungsangebote, die geeignet sind, bei einem möglichst grossen Publikum Aufmerksamkeit und positive Resonanz zu

²⁴⁷ Vgl. Achermann/Efionayi: Leben ohne Bewilligung, S. VII.

²⁴⁸ Komi N. im Gespräch vom 16. März 2004, Anhang S. 57f.

²⁴⁹ Seit September 2001 hat der Bund 1002 Härtefälle legalisiert. 383 Gesuchsteller erhielten einen negativen Entscheid, 454 Dossiers (1111 Personen betreffend) sind noch hängig, vgl. BFF/IMES: Übersicht Härtefälle vom Juni 2004.

finden.²⁵⁰ Ein wichtiges Mittel hierzu ist die Thematisierung kollektiver Probleme in der Öffentlichkeit, welche jedoch immer heiss umstritten ist: Versäumnisse werden beklagt, provokative Aktionen inszeniert, Schuldige gesucht, Alternativen erwogen. Dabei nehmen soziale Bewegungen in der Präsentation ihres Anliegens gewisse Deutungen vor:

Es geht um die Konstruktion eines Deutungsrahmens, der es Bewegungen gestattet, für sich selbst eine Legitimation ihres Handelns zu leisten, aber auch, um der Gesellschaft gegenüber zu rechtfertigen, weshalb es überhaupt zum Protest kommt.²⁵¹

Aus diesem Grund sprechen manche Forscher von sozialen Bewegungen als Konstrukteure sozialer Wirklichkeit.²⁵² Das Konzept des *framing*, das in der Bewegungsforschung als eigenständiges Paradigma angesehen wird, betont genau diesen konstruktivistischen Aspekt und versteht sich dabei als Analyse der Inszenierung eines Protestthemas (*framing* = Rahmen im Sinne von Deutungsrahmen).²⁵³ Beim *framing* werden drei Dimensionen oder *subframes* unterschieden. *Diagnostic frames* liefern einer sozialen Bewegung Definitionen des Übels, die einen Protest rechtfertigen. Ein als Problem wahrgenommener Sachverhalt muss so zum Thema definiert und mit entsprechenden Werten aufgeladen werden, dass sich möglichst viele damit identifizieren können. Die Bewegung muss konkrete Angriffspunkte und verpflichtungsfähige Instanzen benennen, denn nur so wirken Protestaktionen sinnvoll. *Prognostic* oder *agency frames* erscheinen notwendig, um Strategien, Taktiken oder Ziele zu bestimmen. Solche *frames* entwerfen die Utopie eigener Möglichkeiten und neigen deshalb meist dazu, günstige Gelegenheiten überzubewerten und einschränkende Bedingungen zu unterschätzen. Ihre Funktion besteht darin, Mut zu machen. *Motivational* oder *identity frames* schliesslich erzeugen für die Betroffenen ein Gemeinschaftsgefühl. Denn die Benennung des Problems und die Entwicklung von Lösungsvorschlägen allein reichen nicht aus, um zur Teilnahme zu motivieren. Diese Überzeugungsarbeit muss durch das *motivational framing* geleistet werden, die Teilnahme von Individuen muss einen Sinn haben.²⁵⁴

In diesem Kapitel möchte ich nun anhand ausgewählter Manifeste, Aufrufe, Stellungnahmen, Interviewausschnitten sowie der Zeitung *Stimme der Sans-Papiers* versuchen, den *framing*-Prozess der Schweizerischen Sans-Papiers-Bewegung zu umreissen. Dabei ist es wichtig, darauf hinzuweisen, dass das *framing* nicht von der gesamten Bewegung vorgenommen wird, sondern in erster Linie von der Bewegungselite. Soziale Bewegungen haben keine bindenden Programme wie zum Beispiel Parteien. Vielmehr sind es Gruppen oder Organisationen, die den Kampf koordinieren und inszenieren. Innerhalb der Sans-Papiers-Bewegung sind insbesondere die Kollektive und die Nationale Koordination

²⁵⁰ Vgl. Rucht: Öffentlichkeit als Mobilisierungsfaktor, S. 348.

²⁵¹ Hellmann: Paradigmen der Bewegungsforschung, S. 20.

²⁵² Vgl. ebd.

²⁵³ Für einen Überblick über die verschiedenen Ansätze in der Bewegungsforschung vgl. ebd. Ausformulierungen des *Framing*-Konzepts wurden insbesondere von David Snow und A. Benford geleistet, die an die interaktionistisch orientierten Arbeiten von Erwin Goffman und John Wilson anknüpften. Vgl. Snow, David/Benford, A.: Ideology, Frame Resonance and Participant Mobilization, in: Klandermand, Bert (Hrsg.): International Social Movement Research, Band 1, 1988, S. 197-217.

²⁵⁴ Vgl. Rucht/Neidhardt: Soziale Bewegungen, S. 551 sowie Lindemann: Sans-Papiers-Proteste, S. 74.

aktiv am Prozess des *framing* beteiligt. Sie werden dabei von Bündnispartnern, wie etwa kirchlichen und gewerkschaftlichen Kreisen unterstützt.

Diagnostic frame. Soziale Bewegungen sind darauf bedacht, in der Öffentlichkeit Akzeptanz und Solidarität zu erzielen. Um dieses Ziel zu erreichen, stellen sich die «Sans-Papiers» in die Opferrolle und zwar in dreifacher Hinsicht. Zunächst einmal stellen sie sich als Opfer einer restriktiven Migrationspolitik und deren Gesetze dar. Wie bereits erwähnt wurde, ist es den «Sans-Papiers» ein Anliegen, nicht als Illegale, sondern eben als «Sans-Papiers» bezeichnet zu werden (vgl. Kapitel 3.1). Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass sie nicht mit Absicht in diese Situation geraten sind, sondern Opfer der Gesetzgebung sind. Die «Sans-Papiers» betonen zweitens die prekäre Situation, in der sie aufgrund ihres Status leben müssen:

Wir arbeiten oft unter Bedingungen, die für Schweizer/-innen unvorstellbar sind; miserable Löhne, nie endende Arbeitstage, keine soziale Sicherheit, baufällige Unterkünfte sind unser tägliches Brot. Gegen diese Formen der Ausbeutung können wir uns nicht wehren.²⁵⁵

Indem sie auf ihre schlechten Lebens- und Arbeitsbedingungen verweisen, stellen sich die «Sans-Papiers» erneut als Opfer dar. Sie leiden insbesondere unter einem unfairen Wirtschaftssystem, das als «ausgeprägteste Form der Ausbeutung von ArbeiterInnen» prekäre Situationen laufend produziert:

Sie [die «Sans-Papiers, rn] dienen als Versuchskaninchen in einem Laboratorium für die Produktion von prekären Arbeitsplätzen. Man toleriert sie, da sie für die nicht delokalisierbaren Sektoren unserer Wirtschaft (Hotellerie, Landwirtschaft, Bau, Reinigung, Prostitution) unentbehrlich sind. Ein gutes Mittel für den Arbeitgeber, um die ‚gerechte‘ Konkurrenz zwischen den ArbeitnehmerInnen zuzuspitzen und seine Profitmargen zu steigern.²⁵⁶

Am prägnantesten zum Ausdruck kommt diese Opferhaltung im Slogan «Gegen die moderne Sklaverei». Dieser Vergleich erscheint sowohl auf Flugblättern der Selbst- und Unterstützungsorganisationen wie auch in den Kommentaren der Medienschaffenden. Mit diesem eindringlichen Schlagwort werden die «Sans-Papiers» als die Entrechteten der Gesellschaft definiert, zugleich aber auch Erinnerungen geweckt an deren Versuche, sich in einem Kampf gegen ihre unhaltbaren Bedingungen zu wehren.

Ein dritter Aspekt, den die «Sans-Papiers» und ihre UnterstützerInnen hinsichtlich der Opferrolle geltend machen, ist die Diskriminierung seitens staatlicher Kontrollinstanzen, insbesondere der Polizei. Hervorgehoben werden nicht nur die allgegenwärtige Angst, in eine Polizeikontrolle zu geraten und ausgeschafft zu werden, sondern ebenso die Erfahrung, dass die Polizei, «jene Personen, die keine Arbeitsbewilligung haben, schlecht oder ohne Respekt behandeln – und zwar sowohl verbal als auch tatkräftig.»²⁵⁷ Die gezielten Kirchenrazzien werden ausserdem als Versuch angesehen, «den Mut der Sans-Papiers zu brechen und eine pazifistische Bewegung zu kriminalisieren».²⁵⁸

²⁵⁵ Collectif des sans-papiers Fribourg: Manifest der Sans-Papiers vom Mai 2001, in: Solidarité sans frontières: Eine kollektive Regularisierung, Band 1.

²⁵⁶ Collectif des sans-papiers Fribourg: «Niemand ist illegal, alle werden ausgebeutet» vom 8. August 2001, in: Solidarité sans frontières: Eine kollektive Regularisierung, Band 1.

²⁵⁷ Eine «Sans-Papiers»-Frau aus Lateinamerika: Wo bleibt der Respekt uns gegenüber? in: *Stimme der Sans-Papiers*, Nr. 2 vom Mai 2003, S. 2.

²⁵⁸ Medienmitteilung des Sans-Papiers-Kollektivs Bern vom 9. März 2002, in: Solidarité sans frontières: Eine kollektive Regularisierung, Band 1.

Das *framing* der «Sans-Papiers» beruht also zu einem grossen Teil auf der Viktimisierung ihrer eigenen Situation. Sie sind Opfer der Gesetzgebung, der Wirtschaft und der Polizei, womit gleichzeitig auch schon die Verantwortlichen für das Problem benannt sind. «Sans-Papiers» sind in ihrer Selbstdarstellung aus der Gesellschaft ausgeschlossen: Sie haben keine Rechte, sie leben und arbeiten unter unvorstellbaren Bedingungen und sind permanent von polizeilicher Gewalt bedroht. Sie sind Nicht-BürgerInnen inmitten eines demokratischen Staates, an dem sie nicht teilhaben können: «Ohne Papiere haben wir ... keine Rechte zum Wohle der Schweizer Demokratie».²⁵⁹ Dieser Satz indessen macht deutlich, dass das *framing* nicht auf die Viktimisierung beschränkt bleibt, sondern einen zweiten wichtigen Deutungsaspekt beinhaltet. So bleibt den «Sans-Papiers» der Zugang zu grundlegenden Erregenschaften der Gesellschaft zwar verwehrt, trotzdem sehen sie sich nicht nur als Ausgeschlossene der Gesellschaft, sondern betonen im Gegenteil ihre Integrationsfähigkeit und ihren Integrationswillen.²⁶⁰

Nach all den Jahren, die wir in der Schweiz verbracht haben, sind wir integriert. Wir wären fremder in unserem Land als in der Schweiz, wo wir leben, unsere Steuern, unsere Mieten, unsere Sozialabgaben bezahlen, so wie jeder und jede ‚legale‘ EinwohnerIn dieses Landes auch. Wir haben und werden auch in Zukunft zum wirtschaftlichen Wachstum aber auch zur sozialen und kulturellen Entwicklung dieses Landes beitragen.²⁶¹

Die «Sans-Papiers» verweisen also nicht nur auf den Ausschluss aus der Gesellschaft, unter dem sie leiden, sondern betonen, dass sie vielmehr als TeilnehmerInnen an dieser Gesellschaft wahrgenommen werden müssen. Insbesondere als wirtschaftliche Akteure würden sie unentbehrliche Arbeit in den nicht delokalisierbaren Sektoren der Schweizer Wirtschaft leisten.²⁶² Als Ursache der unbefriedigenden Situation der «Sans-Papiers» als Arbeitskräfte wird dabei von den UnterstützerInnen das Zusammenspiel der zwei folgenden Phänomene angesehen: Einerseits führt demnach die neoliberale Globalisierung dazu, dass die Schere zwischen Arm und Reich weltweit immer grösser wird und die sozialen Konflikte und Spannungen zunehmen. Die sich verschärfenden Ungleichheiten erhöhen den Migrationsdruck und treiben viele Menschen ins unsichere Exil der reichen Länder, in denen sie schliesslich

²⁵⁹ Collectif des sans-papiers de Fribourg: Manifest der Sans-Papiers vom Mai 2001, in: Solidarité sans frontières: Eine kollektive Regularisierung, Band 1.

²⁶⁰ Gegen die Viktimisierungstendenzen wurde auch schon aus den Reihen der UnterstützerInnen selbst Kritik erhoben und darauf hingewiesen, dass «MigrantInnen aus Ländern mit schlechten Einwanderungschancen teilweise diese lebenslängliche Wanderung als Lebens- oder Überlebensstrategie in ihre Biographie integriert» und «viele unter ihnen aktive Strategien im Umgang mit ihren spezifischen Bedingungen» entwickelt haben. Das könne auch bedeuten, dass sie für ein Leben in illegalisierten Verhältnissen Erfahrungen und Ressourcen besitzen, die ihnen nützlich sind und die sie nicht ausschliesslich zur Passivität verurteilen und zu leidenden Opfern machen. Vgl. Hungerbühler: StaatsbürgerInnenrechte versus Menschenrechte, S. 145.

²⁶¹ Collectif des sans-papiers Fribourg: Manifest der «Sans-Papiers» vom Mai 2001, in: Solidarité sans frontières: Eine kollektive Regularisierung, Band 1. Manche «Sans-Papiers» machen jedoch auf die Schwierigkeit aufmerksam, sich tatsächlich integrieren zu können: «Die Behörden sprechen von Integration..., aber wir können uns nicht voll integrieren, wenn wir vor der Polizei Angst haben. Ausserdem können wir unseren Kollegen nicht soviel über unser Leben erzählen. Wir müssen uns verstecken und können uns deshalb nicht so gut integrieren.» Luis Perroy, «Sans-Papiers» aus Chile im Film von Miranda/El-Maawi: Sans-Papiers.

²⁶² Vgl. Mouvement de soutien aux sans-papiers und Collectif des sans-papiers Fribourg: Manifest «Niemand ist illegal, alle werden ausgebeutet» vom 8. August 2001, in: Solidarité sans frontières: Eine kollektive Regularisierung, Band 1.

als «Sans-Papiers» versuchen, «wenigstens die Brosamen erhaschen zu können».²⁶³ Diese globale Arbeitsmigration sei andererseits Teil der heutigen internationalen Arbeitsteilung:

In den Wirtschaftszentren, den strategisch zentralen Orten der globalen Wirtschaft, finden die Organisation und das Management eines weltweit vernetzten Produktionssystems und Finanzmarkts statt. Diese Produktion beruht einerseits auf einem spezialisierten Dienstleistungssektor. Dieser Beschäftigungsbereich wirft riesige Gewinne ab, und die Löhne sind ausserordentlich hoch. Andererseits sind aber auch die schlecht bezahlten Angestellten fester Bestandteil der hochmodernen Produktion: Sie erledigen die nicht auslagerbare billige Arbeit für das Wohlbefinden der gut Entlohnten sowie für den Unterhalt von Betrieben.²⁶⁴

Diese Dienstleistungen, die vor allem im Reproduktionsbereich (Betreuung, Sexgewerbe, Reinigung) angesiedelt sind, würden schliesslich von MigrantInnen geleistet, die häufig über keinen geregelten Aufenthaltsstatus verfügen. Die durch Ungleichheit hervorgerufene globale Arbeitsmigration, die internationale Arbeitsteilung sowie der Bedarf der Wirtschaft nach billigen Arbeitskräften sind demnach die Ursachen für die Existenz von «Sans-Papiers» weltweit und führen zur Produktion von prekären Lebens- und Arbeitsbedingungen. Dass dabei kein Aufwand gescheut werde, die umfassende Liberalisierung des Kapital- und Warenmarktes zu erreichen, der freie Personenverkehr aber über Polizeimassnahmen und elektronische Kontrollsysteme eingeschränkt werde, ist in den Augen der Aktivisten der Ausdruck einer «immensen Heuchlerei».²⁶⁵ Darin liege auch die Krux des behördlichen Umgangs mit den «Sans-Papiers»: Während sie wirtschaftlich durchaus erwünscht sind, bleiben sie politisch unerwünscht.²⁶⁶

Der *framing*-Prozess der «Sans-Papiers» und der UnterstützerInnen trägt zusammenfassend folgende Merkmale: Erstens wird offensichtlich, dass hier eine Umstellung von Selbst- auf Systemverantwortlichkeit stattfindet. Es sind nicht mehr die «Sans-Papiers» als RechtsbrecherInnen, deren schwierige Situation in einem Selbstverschulden zu suchen ist, sondern die Ursachen dafür liegen in viel weitergreifenden strukturellen Erscheinungen. Zweitens gibt es eine lange Liste an wissenschaftlichen Publikationen, die in die Problemanalysen miteinfließen und diese untermauern. Das *framing* insbesondere der Schweizer UnterstützerInnen beruht also teilweise auf einer Auseinandersetzung mit gängigen Migrationstheorien und deren Thesen, was der Akzeptanz der Problemkonstruktion zusätzlich Gewicht verleihen kann. Drittens: Obwohl die Ursachen für die Sans-Papiers-Problematik in globale Zusammenhänge eingebettet werden, konzentriert sich dennoch die Problemanalyse auf eine bestimmte verpflichtungsfähige Instanz. Es handelt sich um die Ausländer- und Asylgesetzgebung sowie die darin festgelegte und von den Aktivisten als ineffizient erachtete Einzelfallregelung (vgl Kapitel 3.2 und 5.1). Genau hier setzen auch deren Problemlösungsvorschläge und die Handlungsziele an.

²⁶³ Sans-Papiers-Kollektive Schweiz: Erklärung der gesamtschweizerischen Unterstützungsbewegungen der Sans-Papiers vom 1. September 2001, in: Solidarité sans frontières: Eine kollektive Regularisierung, Band 1.

²⁶⁴ Lanz, Anni: Sans-Papiers: Wirtschaftliche und gesellschaftliche Hintergründe, in: Anlaufstelle für Sans-Papiers Basel und Gewerkschaft für Bau und Industrie (GBI): Leben und arbeiten im Schatten. Die erste detaillierte Umfrage zu den Lebens- und Arbeitsbedingungen von Sans-Papiers in der Deutschschweiz, Basel 2004, S. 14.

²⁶⁵ Mouvement de soutien aux sans-papiers und Collectif des sans-papiers Fribourg: Manifest «Niemand ist illegal, alle werden ausgebeutet» vom 8. August 2001, in: Solidarité sans frontières: Eine kollektive Regularisierung, Band 1.

²⁶⁶ Vgl. die Aussage der Basler Bündnis-Politikerin Margrith von Felten im Film von Miranda/El-Maawi: Sans-Papiers.

Prognostic frame. Wichtigstes Handlungsziel der Schweizerischen Sans-Papiers-Bewegung ist seit Beginn die kollektive Regularisierung für alle. Als Regularisierungen, Legalisierungen oder Generalamnestien werden Massnahmen zur Erteilung von Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen an MigrantenInnen mit ungeregeltem Aufenthaltsstatus bezeichnet. In zahlreichen Ländern zählen sie mittlerweile zum gängigen Repertoire der Massnahmen im Migrationsbereich, wobei seit den 1970er Jahren eine quantitative Zunahme zu verzeichnen ist. Die Schweiz hat mit der Humanitären Aktion 2000 bereits eine kollektive, punktuelle (d.h. einmalige, mit festgelegten Eingabefristen) Regularisierung praktiziert und kennt in der Härtefallregelung eine gesetzlich verankerte individuelle, permanente Lösung.²⁶⁷ Eine Generalamnestie, vergleichbar einer Amnestie für Gefängnisinsassen, wie sie bereits in verschiedenen Ländern vorgenommen wurde, ist jedoch bisher für Personen irregulären Aufenthalts in keinem europäischen Land durchgeführt worden.²⁶⁸ Die Forderung nach einer kollektiven Regularisierung für alle stellt also ein hohes Ziel dar und führte bereits auch zu Meinungsverschiedenheiten zwischen der Sans-Papiers-Bewegung und ihren Bündnispartnern, welche für eine kollektive Regularisierung nach Kriterien eintreten (vgl. Kapitel 3.2 und 5.1). Anni Lanz stellt dazu fest:

Also der Konsens ist schon, auch zwischen den politischen Kreisen und den Kirchen, die kollektive Regularisierung. Und die haben auch akzeptiert, die Bewegung verlangt kollektive Regularisierung für alle. [...] Es ist auch problematisch kollektive Regularisierung nach Kriterien zu verlangen, also es hat nicht nur Probleme bei «für alle». Sobald du Kriterien verlangst, schliesst du immer wieder Leute aus, bei denen du eigentlich findest, doch, die sollten eigentlich auch reguliert werden. Beide Forderungen enthalten gewisse Probleme. Aber auf die kollektive Regularisierung, da konnte man sich darauf einigen.²⁶⁹

Nach einigen klärenden Aussprachen halten die Sans-Papiers-AktivistInnen somit an ihrer Grundforderung fest, was sie auch in den bereits erfolgten und noch laufenden Dossieraktionen klar zum Ausdruck brachten. Bedingung für eine Teilnahme an der Aktion war und ist einzig der Nachweis einer aktuellen oder früheren Arbeitsstelle im entsprechenden Kanton. Die kollektive Regularisierung wird dabei nicht als abschliessende, sondern im Gegenteil als wegbereitende Massnahme angesehen:

Ja, wir fordern eine kollektive Regularisierung, einfach um zu sagen, die heutige Ausländergesetzgebung ist so falsch, das ist ein Schlamassel, man muss einen Schlussstrich ziehen und nachher – wir können nicht bei dem bleiben – müssen wir andere Modelle vorschlagen. [...] Das war ein bisschen das Modell, dass man sagt: Kollektive Regularisierung ja, um einen Schlussstrich zu ziehen, und nachher muss man aber gleichzeitig auch etwas vorschlagen, wie es weiter geht, sonst produziert man gerade wieder Sans-Papiers.²⁷⁰

Über die Form eines neuen Migrationskonzepts gibt es jedoch erst vage Einzelvorstellungen, und es existieren bislang auch keine programmatischen Schriften oder Manifeste dazu. Der folgende Vorschlag entstammt einer Sitzung des *Komitees Sans-Papiers Nordwestschweiz*, an der mögliche Strategien nach einer Regularisierung diskutiert wurden:

...wir sind eigentlich für eine Ausdehnung des Modells der Personenfreizügigkeit der EU auf weltweiter Stufe. Also wir haben uns so ein Modell überlegt, ... dass jede Person kommen kann. Sie muss sich beim Grenzübergang melden, kriegt quasi einen Stempel in den

²⁶⁷ Vgl. Zeugin: Papiere für alle, S. 70f.

²⁶⁸ Vgl. ebd. S. 16.

²⁶⁹ Anni Lanz im Gespräch vom 18. März 2004, Anhang S. 17.

²⁷⁰ Pierre-Alain Niklaus im Gespräch vom 18. März 2004, Anhang S. 17f.

Pass: provisorische Bewilligung für ein Jahr. Dann hat sie Zeit, sich innerhalb dieses Jahres irgendwie zu installieren, Arbeit zu suchen, zu heiraten, ... bei Verwandten unterzukommen, einfach sich eine gewisse Stabilität in der Existenz zu sichern. Und wenn sie das nach einem Jahr geschafft hat, nach gewissen Kriterien – es müsste dann wahrscheinlich doch wieder Kriterien geben – wird diese Bewilligung um ein Jahr verlängert und, sagen wir, nach drei Jahren muss diese Person eine Niederlassungsbewilligung erhalten, wirklich eine stabile Bewilligung, die ihr alle Rechte eröffnet.²⁷¹

Basierend auf der Annahme, dass Zuwanderung aufgrund der demographischen Entwicklung in Zukunft für die europäischen Ländern immer wichtiger wird, und dass die MigrantInnen aufgrund der risikofreien Bedingungen vermehrt auch in ihr Herkunftsland zurückkehren würden, plädiert dieses Modell für eine Öffnung gegenüber nicht-europäischen MigrantInnen. Damit soll auch ein Gegengewicht zur Schweizerischen Migrationspolitik geschaffen werden, die von Aktivisten gar als «institutionalisierte Diskriminierung» bezeichnet wird. «Diskriminierung» bezieht sich dabei

auf die Unterscheidung, die gemacht wird zum Beispiel zwischen europäischen Migranten und nicht-europäischen. Also wenn jetzt jemand aus Brasilien kommt oder auch aus Ex-Jugoslawien, dann wird er einfach nicht zugelassen. Wenn jemand aus Portugal ist, ist das möglich. Es ist eine totale Ungleichbehandlung.²⁷²

Das Modell der weltweiten Personenfreizügigkeit versteht sich daher als Alternative zur etablierten Migrationspolitik, d.h. zum Bereich des Ausländerrechts. Die Asylpolitik wird in diesem Modell nicht tangiert; für Personen, die verfolgt sind, muss es weiterhin ein Asylgesetz geben. Seine Legitimation bezieht das Freizügigkeitsmodell dabei aus den Menschenrechten, insbesondere aus dem Grundrecht der Bewegungsfreiheit.²⁷³ Diese Bezugnahme ist jedoch zu präzisieren: Im *Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte* (1966) ist zwar die Auswanderungsfreiheit als Menschenrecht anerkannt. Das Pendant dazu, nämlich die Einwanderungsfreiheit existiert jedoch nicht per se, ebenso wenig ein Rechtsanspruch auf Aufenthalt in fremdem Staatsgebiet bzw. ein Bleiberecht. Es ist gerade dieser Widerspruch, der zur Odyssee vieler Menschen führt und sie weltweit illegalisiert.²⁷⁴

Die Aktivisten schlagen also eine zweistufige Lösung vor: In einem ersten Schritt erfolgt die kollektive Regularisierung aller «Sans-Papiers», womit die Grundlage für den zweiten Schritt geschaffen wird. Dieser besteht darin, das geltende Ausländergesetz insbesondere für nicht-europäische Arbeitskräfte zu öffnen. Während der zweite Schritt noch eher utopischen Charakter trägt, gewinnt die Forderung nach einer kollektiven Regularisierung immer mehr an Überzeugung. So kommt die Historikerin Bettina Zeugin in ihrer vor wenigen Monaten erschienenen Untersuchung über die Vor- und Nachteile kollektiver Regularisierungen sowie deren Anwendungen in den europäischen Staaten zum Schluss, dass die kollektive, punktuelle Regularisierung ein notwendiger und sinnvoller Weg darstellt, um das Sans-Papiers-Problem zu lösen:

Die Schweiz würde sich mit einer solchen Massnahme in die Reihe europäischer Länder stellen, die gleichzeitig mit Gesetzesrevisionen bereits kollektive Regularisierungen vorge-

²⁷¹ Pierre-Alain Niklaus im Gespräch vom 22. April 2004, Anhang S. 38.

²⁷² Ebd., S. 39.

²⁷³ Vgl. Sans-Papiers-Kollektive Schweiz: Erklärung der gesamtschweizerischen Unterstützungsbewegungen der Sans-Papiers vom 1. September 2001, in: *Solidarité sans frontières: Eine kollektive Regularisierung*, Band 1.

²⁷⁴ Vgl. Hungerbühler: StaatsbürgerInnenrechte versus Menschenrechte, S. 145.

nommen haben. Im Zuge der Totalrevision des Ausländergesetzes könnten so irreguläre Aufenthaltssituationen, die infolge der älteren Gesetzgebung (ANAG) entstanden sind, behoben werden.²⁷⁵

Als Kriterien einer schweizerischen Lösung sollten lediglich der Nachweis, dass keine erheblichen Straftaten vorliegen, die Anwesenheitsdauer sowie die Bestätigung, dass die Person ihren Lebensunterhalt in der Schweiz bestreiten kann, gelten. Bei der Revision des Ausländergesetzes wurde dieser Vorschlag jedoch nicht ins neue Gesetz integriert, was die Aktivisten eindeutig als verpasste Chance ansehen. Der *Prognostic frame* der Sans-Papiers-Bewegung bezieht damit wesentlichen Sukkors aus den Reihen der Wissenschaft; es stellt sich auch hier die Frage, wie diese wissenschaftlichen Erkenntnisse gezielter in die öffentliche Debatte eingeführt werden können.

Motivational frame. Die letzte Stufe des *framing*-Prozesses besteht im *motivational framing*, dessen Aufgabe es ist, UnterstützerInnen zur Teilnahme an Protestaktionen und/oder der aktiven Mitarbeit in der Bewegung zu motivieren. Oft werden dabei auch moralische Wertungen vorgenommen.²⁷⁶

Die moralisch besetzten Deutungsmuster, derer sich die Unterstützungs- und Selbstorganisationen der «Sans-Papiers» bedienen, liegen in der Viktimisierung. Sie stellen die «Sans-Papiers» als Problem dar: Sie sind Opfer der ungerechten Gesetzgebung und des ausbeuterischen Arbeitsmarktes. Der Schweizerische Staat ist aus ihrer Sicht schuld an dieser Situation, deswegen appellieren sie an sein Verantwortungsbewusstsein und fordern die Regularisierung und die Änderung der Gesetzgebung. Durch die Repräsentation als Opfer versuchen sie, den «Sans-Papiers» in der Öffentlichkeit ein positives Bild zu verleihen. Es ist auch eine Strategie, um das negativ besetzte Thema der irregulären Einwanderung in ein besseres Licht zu rücken. Das *motivational framing* besteht hier zu einem wichtigen Teil darin, Mitleid und Solidarität hervorzurufen. Die Sans-Papiers-Bewegung versucht zudem, durch öffentlichkeitswirksame Aktionen wie insbesondere die Kirchenbesetzungen zu mobilisieren. Aufrufe, an Demonstrationen teilzunehmen oder Petitionen u.ä. zu unterschreiben, sind weitere Vorgehensweisen, um eine möglichst grosse Anhängerschaft zu gewinnen.

Ein anderer wichtiger Teil des *motivational framing* besteht darin, aufzuzeigen, dass «Sans-Papiers» für die Schweizer Wirtschaft unentbehrliche Dienste leisten. Aufgrund der Tatsache, dass Wirtschaftsfragen in der heutigen Gesellschaft vermehrt von Interesse sind, stellen die UnterstützerInnen die wirtschaftliche Bedeutung der «Sans-Papiers» in den Vordergrund und betonen die Abhängigkeit wichtiger, nicht delokalisierbarer Branchen von der Arbeitskraft der «Sans-Papiers». Die Datenbasis hierzu ist jedoch kaum vorhanden, weshalb sie zunehmend versuchen, anhand von Statistiken und Erhebungen Zahlen zu erbringen, die diese Annahme bestätigen können. Dass in der Schweiz erst wenige Studien dazu bestehen, liegt in den Augen der Aktivisten nicht darin, dass «die irreguläre Arbeitsmigration ein unbedeutender Wirtschaftsfaktor wäre, sondern weil die Datenerfassung ausserordentlich

²⁷⁵ Zeugin: Papiere für alle, S. 87.

²⁷⁶ Vgl. Lindemann: Sans-Papiers-Protteste, S. 140.

schwierig ist».²⁷⁷ Erste vergleichbare Schweizer Studien bestehen in Genf und in Lausanne²⁷⁸ und seit neustem auch in der Deutschschweiz²⁷⁹.

Ob die Schweizer Wirtschaft heute unqualifizierte Arbeitskräfte benötigt und in Zukunft zusätzliche benötigen wird, ist jedoch seit vielen Jahren ein Streitpunkt. Einige Sozialwissenschaftler lassen keinen Zweifel daran, dass die Schweizer Wirtschaft auf wenig und schlecht qualifizierte Arbeitnehmer angewiesen ist, und zwar vor allem in den nicht delokalisierbaren Sektoren wie in der Hotellerie, in der Reinigung, im Haushalt, in der Landwirtschaft und im Bau.²⁸⁰ Verschiedene Faktoren wie zum Beispiel die Überalterung der Gesellschaft, der Anstieg der Eineltern-Familien oder der vermehrte Eintritt von Frauen in den Arbeitsmarkt würden diesen Trend verstärken:

En fait, si la migration se poursuit, c'est parce qu'il y a une demande de force de travail dans certains secteurs de l'économie, qui s'adresse en particulier aux femmes, par exemple dans les services domestiques et de proximité.²⁸¹

Andere Prognosen stellt hingegen der Bundesrat, der im Rahmen des neuen Ausländergesetzes davon ausgeht, dass es in Zukunft immer weniger Jobs geben wird, die wenig Qualifikationen voraussetzen:

Eine Lockerung der Zulassungsvorschriften für erwerbstätige Drittstaatsangehörige kann erst geprüft werden, wenn die Auswirkungen des Freizügigkeitsabkommens bekannt sind und die Möglichkeiten der Rekrutierung von beruflich weniger qualifizierten Personen innerhalb der EU- und der EFTA-Staaten zu fairen Lohn- und Arbeitsbedingungen tatsächlich ausgeschöpft sind.²⁸²

Trotz dieser unterschiedlichen Einschätzungen kann die Sans-Papiers-Bewegung aus der wirtschaftlichen Frage ein grosses Mobilisierungspotential schöpfen. Denn die Diskrepanz zwischen den gesetzlichen Bestimmungen und der wirtschaftlichen Nachfrage, welche die Aktivisten sichtbar zu machen versuchen, erzeugt ein Gefühl der Ungerechtigkeit und der Empörung. In ihrer radikaleren Variante wird diese Diskrepanz gar als «Schizophrenie des Staates» beschrieben und darauf verwiesen, dass derselbe Staat, der von den «Sans-Papiers» Grundsteuern verlangt, diese dazu verwendet, die Aktivitäten der Fremdenpolizei zu finanzieren.²⁸³ Es zeigt sich, dass die Darstellung von Widersprüchen eine zweite wesentliche Komponente des *motivational framing* der Sans-Papiers-Bewegung bildet.

Kehren wir nun zur Frage zurück, die im Kapitel 4 gestellt wurde, nämlich die Frage, ob die Sans-Papiers-Bewegung als eine neue soziale Bewegung verstanden werden kann. Die eingehende Analyse der Ereignisse sowie des Deutungsprozesses erlauben es uns, die verschiedenen Dimensionen sozialer Bewegungen, wie sie aus bewegungstheoretischer Perspektive im Kapitel 4 dargestellt wurden, genau-

²⁷⁷ Anlaufstelle für Sans-Papiers Basel/GBI: Leben und arbeiten im Schatten, S. 3.

²⁷⁸ Valli, Marcello: Les migrants sans permis de séjour à Lausanne. Rapport rédigé à la demande de la Municipalité de Lausanne, Lausanne 2003.

²⁷⁹ Anlaufstelle Sans-Papiers Basel/GBI: Leben und arbeiten im Schatten.

²⁸⁰ Vgl. Bolzmann: Politiques d'immigration et clandestinité, S. 12.

²⁸¹ Ebd., S. 13.

²⁸² Bundesrätliche Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, S. 3713. Hier gilt anzumerken, dass «Sans-Papiers» nicht einfach schlechtqualifizierte ArbeitnehmerInnen sind. Über die Hälfte von ihnen verfügt über eine abgeschlossene postobligatorische Ausbildung. Trotzdem sind ausnahmslos alle «Sans-Papiers» gezwungen, in der Schweiz «niedrigqualifizierte» Arbeiten auszuführen. Aufgrund ihres fehlenden Aufenthaltsstatus haben sie kaum Möglichkeiten zu einem beruflichen Aufstieg. Ihre Ressourcen können sie in der Berufswelt kaum zur Entfaltung bringen. Vgl. dazu Anlaufstelle für Sans-Papiers Basel/GBI: Leben und arbeiten im Schatten, S. 7.

²⁸³ Wisard, Nicolas: Les droits des «sans-papiers», in: Tsanta, 6, 2001, S. 152.

er zu bestimmen.²⁸⁴ Sans-Papiers-Proteste verfügen über klar definierte Ziele und Forderungen, die sich im Laufe der Zeit gewandelt haben und deren Hauptanliegen die Regularisierung aller «Sans-Papiers» und eine humanere Einwanderungspolitik sind (vgl. Kapitel 5.1 und 5.2). Sie haben eine Organisationsstruktur basierend auf schon bestehenden Netzwerken aufgebaut: Zuerst bildeten sich lokal begrenzte Kollektive heraus, die sich dann in einer auf nationaler Ebene agierenden Bewegungskoordination, der *Nationalen Koordination* zusammenschlossen. Die Ressourcen der Asylbewegung bildeten dabei eine wichtige Vorbedingung (vgl. Kapitel 4). Die «Sans-Papiers» konnten zudem viele Bündnispartner mobilisieren, die in unterschiedlicher Art und Weise tätig wurden. Ein Beispiel dafür ist die Plattform Runder Tisch, welche versucht, eine Vermittlungstätigkeit zwischen der Sans-Papiers-Bewegung und der Regierung aufzunehmen (vgl. Kapitel 3.2 und 5.1). Ausserdem konnte gezeigt werden, dass die «Sans-Papiers» und ihre UnterstützerInnen im Laufe von vier Jahren ein grosses Aktionsrepertoire in Anspruch nahmen, das von radikalen Aktionen wie Kirchenbesetzungen bis zum gemässigten Protestformen wie Demonstrationen reichte. Wie Lindemann in Bezug auf die Handlungsstrategie der französischen «Sans-Papiers» festgestellt hat, waren auch die «Sans-Papiers» in der Schweiz immer darauf bedacht, der Öffentlichkeit ein positives Bild ihrer Problematik zu präsentieren. Sie wiesen darauf hin, dass sie keine «Illegalen», sondern «Sans-Papiers» sind. Ihre Botschaft lag darin, dass nicht sie sich etwa durch illegale Einreise zu «Sans-Papiers» gemacht haben, sondern aufgrund der restriktiven Gesetzgebung zu «Sans-Papiers» geworden sind. Ein letztes Merkmal der Schweizerischen Sans-Papiers-Bewegung ist ihre Dauerhaftigkeit: Bei Abschluss dieser Arbeit wird die Bewegung vier Jahre alt. Zählt man die Bestrebungen verschiedener Organisationen dazu, welche bereits nach der Motion Fankhauser aktiv wurden, weitet sich ihre Dauer auf sieben Jahre aus. Es lässt sich also festhalten, dass die Sans-Papiers-Proteste in der Schweiz die in der Definition Ruchts geforderten Elemente erfüllen und damit als neue soziale Bewegung betrachtet werden können. Nachdem in diesem Kapitel sowohl die wichtigsten ereignisgeschichtlichen Zusammenhänge wie auch die wesentlichen Bausteine des Deutungsprozesses der Sans-Papiers-Bewegung dargestellt und die These, wonach die Sans-Papiers-Proteste in der Schweiz eine neue soziale Bewegung darstellen, plausibel gemacht wurden, möchte ich nun in den zwei letzten Kapiteln auf das Fallbeispiel des *Komitees Sans-Papiers Nordwestschweiz* fokussieren. Diese Vorgehensweise erklärt sich einerseits aus der Struktur der Schweizerischen Sans-Papiers-Bewegung, innerhalb derer die einzelnen Kollektive oder Komitees weitgehend autonom handeln und es insofern verdienen, als eine eigene Geschichte dargestellt zu werden. Andererseits sollen in einem abschliessenden Kapitel die Betroffenen selber ins Zentrum gerückt werden: Wie konstituieren sie sich als politische Subjekte? Wie agieren sie als politische Trägerfiguren innerhalb der Bewegung? Und welche Schlussfolgerungen lassen sich daraus für das Profil der Sans-Papiers-Bewegung ziehen?

²⁸⁴ Ich lehne mich hier stark an das Ergebnis von Lindemann an, die für die französische Sans-Papiers-Bewegung zum gleichen Schluss kommt. Vgl. Lindemann: Sans-Papiers-Proteste, S. 114ff.

6 Das Komitee Sans Papiers Nordwestschweiz von 2001 bis heute

... bevor wir überhaupt diese Kampagne gemacht haben, hat man gefragt, kennt jemand einen Sans-Papiers in Basel? Da hat man gesagt, ja nein, das gibt es hier nicht. Und auch unter Leuten, die sich um Ausländergesetze und solche Sachen kümmern, da hat man gesagt, ja, wir haben drei oder vier, wir wissen nicht, vielleicht gibt es zwanzig in Basel. Unterdessen wissen wir, dass es sicher ein paar tausend sind.²⁸⁵

Am 21. Januar 2002 bringt das *Komitee Sans-Papiers Nordwestschweiz* in den Fenstern zur Grünpfahlgasse im Kulturzentrum «Unternehmen Mitte» in Basel 5000 Namen an. Sie stehen für alle «Sans-Papiers», die nach Schätzungen des Komitees in der Region Basel leben.²⁸⁶ Damit sollen die Passanten darauf aufmerksam gemacht werden, dass sich hinter diesen Namen Menschen mit einem Gesicht und einer Stimme verbergen. Es ist die Zeit, in der das Komitee in einem leerstehenden Pfarrhaus der Evangelisch-Reformierten Kirche Basel-Stadt in der Oekolampad-Gemeinde Einzelfalldossiers zusammenstellt, um diese in einer einmaligen Aktion dem Härtefallgremium des Kantons zu unterbreiten. Nur gerade vier Monate zuvor war das Komitee nach einer langen Vorbereitungszeit gegründet worden; damals waren die «Sans-Papiers» in der Region noch eine unbekannte Grösse. Wie ist es zu dieser Sichtbarwerdung gekommen? Welche Ereignisse haben dazu geführt, dass «Sans-Papiers» in Basel plötzlich aus dem Schatten getreten sind? Blenden wir zurück in den Sommer 2001.

6.1 Der Schritt an die Öffentlichkeit

Erst ein knappes halbes Jahr nach dem Kirchenasyl in Lausanne und der Kirchenbesetzung in Fribourg griff die Sans-Papiers-Bewegung auch auf die Deutschschweiz über. Doch bereits zuvor bestanden rege Kontakte zwischen den Aktivisten der Romandie und der Deutschschweiz, wie es zumindest das Beispiel der *Komitees Sans-Papiers Nordwestschweiz* zeigt. Die Gründungsmitglieder des Komitees, Hannes Reiser, Pierre-Alain Niklaus und René Lehnerr, trafen sich an einer der gesamtschweizerischen Versammlungen in Fribourg, wo sie in einer anschliessenden spontanen Besprechung beschliessen, diese Aktionen in die Region Basel weiterzutragen und eine Versammlung einzuberufen:

Man hat einfach alle angeschrieben, die Adressen zusammengekratzt vom sozialen oder vom linken Basel, und man hat alle eingeladen, also Gewerkschaft für Erziehung und die Grünen, Basta und Frauenliste und Asylorganisationen und «z Elsie», von den Autonomen hatte es auch Leute.²⁸⁷

Das sich in Basel formierende Komitee, das zuerst ein ausschliessliches Männerkomitee war, erachtete ein kollektives Vorgehen als notwendig, um die Basler Behörden auf das Problem der «Sans-Papiers»

²⁸⁵ Hannes Reiser im Gespräch vom 31. März 2001, Anhang S. 29.

²⁸⁶ Diese Schätzung bezieht sich auf die offiziell gestützte Zahl von 150'000 bis 300'000 «Sans-Papiers» in der Schweiz. Die International Labour Organisation (ILO) schätzt, dass die Anzahl der «Sans-Papiers» etwa 10-15% der ausländischen Bevölkerung ausmacht. Basel-Stadt mit 54'286 BewohnerInnen ohne Schweizer Pass (Ende 2002) hätte somit 5'400 – 8'100 «Sans-Papiers». Diese Zahl wird erhärtet durch eine Studie der Stadt Lausanne, welche die Anzahl der dort lebenden «Sans-Papiers» auf 4'000 - 6'000 Personen schätzt. Vgl. Anlaufstelle Sans-Papiers Basel/GBI: Leben und arbeiten im Schatten, S. 3.

²⁸⁷ Pierre-Alain Niklaus im Gespräch vom 18. März 2004, Anhang S. 10.

aufmerksam zu machen. Rund vierzig Personen versammelten sich Mitte September 2001 zu einem ersten Treffen, doch die «Sans-Papiers» selber fehlten:

Ich kann mich noch genau erinnern an die erste Versammlung, wo wir dann gefragt haben: Ja, wer kennt denn überhaupt einen Sans-papiers? Es hat relativ wenige gehabt, also wenige, die es sagen wollten. Ich denke jetzt gerade an «Nosotras», die kannten eigentlich viele, aber die wollten nicht. Und dann hat Guido Ehrler, der Anwalt der Familie Estrada, gesagt, ja, ich kenne eine solche Familie, vielleicht wären die bereit mitzumachen, die müssten jetzt eigentlich die Schweiz verlassen, nach Ecuador und so. So hat das eigentlich mit den Estradas angefangen, dass er sie gefragt hat, und über sie haben wir dann ganz viele kennen gelernt.²⁸⁸

Einige «Sans-Papiers» stiessen auch über Annoncen oder den Briefkasten, welchen das Komitee beim Gewerkschaftshaus installierte, zum Komitee.²⁸⁹ Es zeigte sich jedoch in dieser Phase, dass viele «Sans-Papiers» Angst hatten, aus ihrer Anonymität herauszutreten; das Vertrauen zu den Betroffenen musste erst aufgebaut werden. Während drei Monaten fanden deshalb Vorbereitungssitzungen statt, deren anvisiertes Ziel die Kirchenbesetzung war. Für die «Sans-Papiers», welche mit der Zeit immer zahlreicher wurden, bedeutete dieser Schritt eine grosse Herausforderung mit ungewissem Ausgang:

...il y avait eu des réticences. Certaines personnes veulent qu'on le fait, d'autres disent non, c'est risquant, compte tenu du force de la police en Suisse alémanique. Les gens ont peur, surtout les gens de ma couleur- parce qu'ils ont tellement peur de sortir.²⁹⁰

Viele Afrikaner, die besonders in der Anfangszeit die Gruppe dominierten, haben sich am Tag der Kirchenbesetzung zurückgezogen; rund zehn Papierlose aus Osteuropa, Südamerika und Afrika, begleitet von rund 200 Sympathisanten, beteiligten sich schlussendlich noch an der «Besetzung»:

...personne ne veut pas prendre le devoir pour dire okay, je vais rester, parce que au début il faut des interviews, il faut quelqu'un qui doit se montrer donc c'est ça qui a fait que... à un moment les gens reculaient. Bon, moi, je me dis, j'ai analysé la situation, je me dis, il n'y a pas d'autres opportunités que de se montrer et d'avoir le soutien des gens et c'est sûr que c'est pas facile. [...] C'est ça aussi qui m'a conduit à laisser mon travail au noir. Parce que je me dis: Là, il faut la présence de quelqu'un à l'église constamment pour que la police sache, qu'il y a quelque chose qui se fait. Si on sort comme ça et puis après tout le monde se disperse et se cache, alors là, c'est très grave pour nous et la police peut prendre des gens. Donc qui va rester là? Tout le monde a peur. Moi, je me suis dit: Ben, okay, je reste, puis la famille Estrada aussi a dit, oui, qu'elle reste. Et l'homme de Chili, lui aussi, a dit oui, il reste.²⁹¹

Nur wenige «Sans-Papiers» fanden also den Mut, sich derart in der Öffentlichkeit zu exponieren. Indem sie sich am 21. Oktober 2001 an der «Besetzung» der katholischen St. Anton-Kirche beteiligten, traten sie von einem Tag auf den anderen aus dem Schatten ins Rampenlicht der Medien. Waren sie in ihrem bisherigen Leben in der Schweiz darauf bedacht gewesen, möglichst wenig Spuren zu hinterlassen und möglichst wenig Aufmerksamkeit zu erregen, verhielt sich ihre Situation nun umgekehrt. Plötzlich waren sie von den Medien begehrt – sowohl als Betroffene wie auch als politische Repräsentanten – und ein wichtiges Thema der öffentlichen Debatten geworden. Die Risiken, die mit diesem

²⁸⁸ Ebd.

²⁸⁹ Vgl. Komi N. im Gespräch vom 16. März 2004, Anhang S. 53. Vgl. dazu auch Viroslav, ehemaliger «Sans-Papiers» in: Stimme der Sans-Papiers Nr. 3, S. 3.

²⁹⁰ Komi N. im Gespräch vom 16. März 2004, Anhang S. 52.

²⁹¹ Ebd., S. 53.

Vorgehen verbunden waren, schreckten aber viele «Sans-Papiers» zurück. Dass einige von ihnen diesen Schritt dennoch gewagt haben, führt das Komitee auf mehrere Gründe zurück:

Also dass wir abgesichert haben, dass die Leute nicht einfach in einer unsicheren Situation exponiert werden. Und dann auch das Mitmachen der Kirche damals, die Schutz gegeben hat, das muss man auch sagen. Und dann die Aufbruchstimmung und das Bewusstsein, wenn man sich jetzt engagiert, dann passiert etwas Positives. Also das war auch eine grosse Erwartungshaltung, die dann auch enttäuscht worden ist.²⁹²

Eine besondere Bedeutung kam dabei der Kirche zu. Die St. Anton-Pfarrei, welche die «besetzte» Kirche verwaltete, hatte dem Vorhaben unter der Bedingung zugestimmt, dass der Pfarreibetrieb nicht gestört werden durfte. Mit dem «Freiheim» wollte sie den Papierlosen einen Raum zur Diskussion ihrer Probleme zur Verfügung stellen und gleichzeitig auch einem Anliegen der Kirche entsprechen, die auf «das lange verdrängte Problem der Papierlosen» aufmerksam machen wollte.²⁹³ Der Kirchenraum fungierte dabei als Ort der Sicherheit, von dem aus die «Sans-Papiers» politisch agieren konnten. Anni Lanz zieht dazu den folgenden Vergleich:

Als es damals in Frankreich diese Kirchenbesetzungen gab, hat die Polizei einmal mit der Axt dann das Kirchentor aufgeschlagen. Und das hat eine politische Erschütterung gegeben. Es hat einen Regierungsumsturz gegeben, und das hat dann auch die Leute auf die Seite der Bewegung getrieben. Und von dorthin wusste man, die Kirche ist ein relativ sicherer Ort. Natürlich, Kirchenasyl ist eine uralte Tradition. Es hat schon da angeknüpft, aber es war eine Besetzung, und man wusste, wenn dort die Polizei einfährt, dann ist Basel auf unserer Seite. Also das können sie sich gar nicht leisten.²⁹⁴

Tatsächlich können Kirchen im Rechtsstaat keinen rechtsfreien Raum beanspruchen, das Handeln der staatlichen Vollzugsbehörde wird aber durch die vorübergehende Aufnahme in kirchliche Räume durchkreuzt oder verhindert, um ein Bleiberecht der betroffenen Personen zu erwirken. Damit ist eine Kirchenbesetzung im politisch-juristischen Sinn ein Fall von zivilem Ungehorsam: Indem eine gesamte Kirchgemeinde zivilem Ungehorsam leistet und kirchliche Räume für die Aktion zur Verfügung stellt, erhöht sie die Hemmschwelle der staatlichen Behörde erheblich, die herrschende Politik weiterzuführen, müsste diese doch alle Kirchenmitglieder strafrechtlich verfolgen und die kirchlichen Räume durch Polizeigewalt stürmen.²⁹⁵ Für die «Sans-Papiers» war also die Kirche ein möglicher Ort, von wo aus sie als irregulär Anwesende auf sich aufmerksam machen und zugleich politische Forderungen stellen konnten, ohne sich sogleich der Ausschaffungsgefahr auszusetzen. Hier konnten sie sich als Betroffene öffentlich zeigen und die Bevölkerung über ihre Situation aufklären. In der St. Anton-Kirche führte das *Komitee Sans-Papiers Nordwestschweiz* zum Beispiel regelmässig sogenannte Nachbarschaftseinladungen durch. Hannes Reiser erinnert sich:

²⁹² Hannes Reiser im Gespräch vom 31. März 2004, Anhang S. 35.

²⁹³ Vgl. «Sans-Papiers besetzen die St. Anton-Kirche», in: *BaZ* vom 22. Oktober 2001 und «Papierlose: Wie geht's weiter?», in: *BaZ* vom 23. Oktober 2001.

²⁹⁴ Anni Lanz im Gespräch vom 18. März 2004, Anhang S. 12. Sie bezieht sich dabei auf den sogenannten «coup de hache», bei dem sich die französische Bereitschaftspolizei mit Axtschlägen vor laufenden Kameras Zutritt zur besetzten Kirche Saint-Bernard in Paris verschaffte, vgl. Lindemann: *Sans-Papiers-Proteste*, S. 17f.

²⁹⁵ Vgl. Schibli: *Kirchenasyl sowie Einhaus*, Hannah: Ein Brief gegen das Schweigen (Interview mit dem Synodalratspräsidenten der Reformierten Kirchen Bern-Jura Samuel Lutz), in: *BZ* vom 5. April 2002. Trotzdem wurden, wie schon im Kapitel 5.1 erwähnt, einige Räumungsdrohungen ausgesprochen und manche davon auch tatsächlich durchgeführt.

Das war für mich sehr beeindruckend. Es kamen vor allem die Gegner. Das sind so Leute, die so «zanolari-artig» durch das Leben gehen. Wir hatten eine grosse Versammlung im Kirchengemeindesaal, und dann nachher haben die angefangen kritische Fragen zu stellen. Und die Schweizer haben versucht zu erklären, Reisefreiheit, Fremdenpolizei und alles, und das hat überhaupt nichts gebracht. Und dann haben die Sans-Papiers angefangen zu reden. [...] Und dann nachher sind plötzlich alle diese Gegner, die dort waren, ganz still geworden und haben angefangen zum Einzelfall von jedem zu fragen und haben gesagt: Ja, das ist ja eine Sauerei. Ja, das gibt's ja nicht. Ja, sicher? Am Schluss haben sie gesagt, ja, wie könnten wir euch helfen? Das war auch eine Bestätigung. Das ist einfach wirklich völlig gigantisch, wie wir da unfähig waren, diese Leute zu überzeugen und dann, als plötzlich die Betroffenen selber geredet haben, sind diese einfach als benachteiligte Mitmenschen zur Kenntnis genommen worden.²⁹⁶

Information war ein zentraler Bestandteil der Kirchenbesetzung. Während zwei Monaten fanden jede Woche Aktionen statt: Demonstrationen wurden organisiert, Pressekonferenzen einberufen, Flugblätter verteilt. Und das Ziel war immer die Sensibilisierung der Bevölkerung für die Anliegen der «Sans-Papiers» sowie die Erzeugung politischen Drucks auf die verantwortlichen Behörden:

Chaque jour, on sortait sur la rue pour dire aux gens que nous sommes là. Nous existons, nous sommes des gens comme eux et seulement un bout de papier sur lequel vous n'êtes pas autorisé à travailler, à vivre comme eux, c'est tout simplement le problème.²⁹⁷

Immer mehr «Sans-Papiers» stiessen zur Besetzungsgruppe hinzu, nach einem Monat zählte sie rund sechzig Personen. Es war die Zeit der «unendlichen Sitzungen»,²⁹⁸ des kollektiven Zusammenlebens verschiedener Nationalitäten, der Organisation des Alltags und auch der Spannungen, die sich durch diese aussergewöhnliche Situation ergaben:

Para nosotros o sea personalmente para mí ha sido una experiencia ... donde se aprende muchas cosas y especialmente para mí familia porque yo he estado con cuatro niños viviendo en el comite compartiendo con otras personas que no conocíamos... esa experiencia que hemos adquirido se puede decir por una parte para mí fue muy buena pero por otra parte para mí familia, pero mis hijos ha sido demasiado dura esto que hemos tenido que vivir porque yo no esperaba darles ese sistema de vida a mis hijos. [...] ... hemos tenido también momentos de tensión porque cuando empezamos el movimiento hubo represión policial y bueno, teníamos miedo que los niños asistieran a la escuela porque teníamos miedo de que ellos vayan a hacer un control o nosotros irnos a recoger los niño de la escuela no podíamos salir de la iglesia, bueno también hemos vivido momentos de tensión.²⁹⁹

Die Kirchenbesetzung stellte sich nicht nur für die «Sans-Papiers», sondern auch für die Schweizer UnterstützerInnen des Komitees als ein Unternehmen mit ungewissem Ausgang dar. Die täglich neu hinzukommenden «Sans-Papiers» brachten alle eine eigene Geschichte mit, welche die UnterstützerInnen allmählich kennen lernen mussten. Diese Kenntnisse waren wichtig, um bei Verhaftungen,

²⁹⁶ Hannes Reiser im Gespräch vom 18. März 2004, Anhang S. 13.

²⁹⁷ Komi N. im Gespräch vom 16. März 2004, Anhang S. 53.

²⁹⁸ Anni Lanz im Gespräch vom 18. März 2004, Anhang S. 13.

²⁹⁹ «Für uns, das heisst für mich, war es eine Erfahrung, bei der ich viele Dinge gelernt habe und speziell für meine Familie, denn ich habe zusammen mit vier Kindern im Komitee gelebt und habe mit anderen Leuten, die ich nicht kannte, alles geteilt, und es waren verschiedene Nationalitäten vertreten ... diese Erfahrung, die wir gemacht haben, war auf der einen Seite für mich sehr gut, aber auf der anderen Seite, für meine Familie, für meine Kinder, war sie zu hart, denn wir mussten leben und ich hatte nicht erwartet, ihnen ein solches Leben zu bieten. [...] ... es gab auch spannungsgeladene Momente, denn als wir mit der Bewegung begannen, gab es polizeiliche Repression und gut, wir hatten Angst, unsere Kinder zur Schule zu schicken, weil wir Angst hatten, dass sie kontrolliert würden und wir hatten auch Angst, sie von der Schule abzuholen, wir konnten die Kirche nicht verlassen, gut, wir haben auch spannungsgeladene Momente erlebt.» Julio Estrada im Gespräch vom 5. April 2004, Anhang S. 69 und 70.

welche später im Umfeld der St. Anton-Kirche stattgefunden haben, adäquat reagieren zu können.³⁰⁰ Gleichzeitig war die Erwartungshaltung der im Komitee organisierten «Sans-Papiers» sehr hoch, was die UnterstützerInnen manchmal unter grossen Druck setzen konnte:

Das mit der Kirchenbesetzung, das war ein Kampf mit open end. Man wusste nicht, wie das ausgeht und musste einfach bereit sein, egal, was passiert, mit diesen Leuten zusammenzubleiben. Und das ist auch das, was moralisch sehr anstrengend war. Dass man sich mit dem Schicksal dieser Leute verbunden hatte. Und das ist irgendwie nicht einfach. Und das ist auch das, was in vielen anderen Kantonen die Leute davon abgehalten hat, das zu machen. Also in Basel gab es irgendwie die günstige Konstellation, dass ein paar Leute gemeinsam bereit waren, dieses Risiko einzugehen, ohne dass man wusste, geht das jetzt zwei Jahre oder ein Jahr, man ist wie blind in etwas reingestürzt.³⁰¹

Wie aber reagierten die zuständigen Behörden auf die Kirchenbesetzung? Der Vorsteher des Polizei- und Militärdepartements (PMD) empfing unmittelbar nach der Besetzung eine Delegation der katholischen Kirche und vereinbarte mit ihr, dass die Einwohnerdienste (Fremdenpolizei) via kirchliche Vertreter den Kontakt mit den Aktivisten aufnehmen sollten.³⁰² Am 6. November 2001 fand schliesslich ein «informelles Gespräch» zwischen den Behörden und dem Unterstützungskomitee der «Sans-Papiers» statt – Papierlose selber waren bei der Unterredung nicht anwesend.

6.2 Die Aktion «Sans-Papiers»

Im Rahmen dieser Aussprache eröffnete der Regierungsrat an die Adresse aller «Sans-Papiers» im Kanton Basel-Stadt die Möglichkeit, den Einwohnerdiensten ihre Geschichten in anonymisierter Form zu übermitteln und auf diese Weise prüfen zu lassen, ob bei ihnen Aussicht auf die Erteilung einer Härtefall-Bewilligung bestand. Das gleiche Angebot machte der Vorsteher der Einwohnerdienste Basel-Stadt gegenüber dem Komitee während einer Teilnahme am «Runden Tisch» in der St. Anton-Kirche. Das Komitee hingegen sprach von «Pflästerlipolitik» und betonte, dass eine kollektive und strukturelle Lösung angestrebt werde und die fremdenpolizeiliche Regelung einzelner Fälle deshalb nicht erstrebenswert erscheine. Auch kritisierte es, dass die Polizei «eine richtiggehende Jagd auf die aufmüpfigen Sans-Papiers» veranstalten würde, um damit die Bewegung unter Druck zu setzen und sie zum Einlenken in eine Scheinlösung zu zwingen.³⁰³ Doch der Polizeidirektor wies den Vorwurf der Einschüchterungstaktik strikte zurück, erneuerte das Angebot einer anonymen Prüfung der Dossiers von «Sans-Papiers», setzte den Papierlosen aber zugleich eine Frist: Sie wurden aufgefordert, ihre Lebensgeschichte anonym bis am 31. Dezember 2001 (später verlängert auf den 7. Januar 2002) an die Einwohnerdienste einzusenden. Wer ein Gesuch einreichte, erhielt die Zusicherung, dass bis zu einem rechtskräftigen Entscheid «keine Entfernungsmassnahmen» erfolgten. Wer sich nicht auf das Prozedere einliess, genoss diesen Schutz jedoch nicht. Der Polizeidirektor wollte mit diesem Schritt den

³⁰⁰ Vgl. Pierre-Alain Niklaus im Gespräch vom 18. März 2004, Anhang S. 14.

³⁰¹ Hannes Reiser im Gespräch vom 18. März 2004, Anhang S. 15.

³⁰² Vgl. Bericht des Vorstehers des Polizei- und Militärdepartements an den Basler Regierungsrat vom 25. Oktober 2001, S. 5.

³⁰³ Vgl. Medienmitteilung des Komitees Sans-Papiers Nordwestschweiz vom 5. Dezember 2001 unter www.sans-papiers-basel.ch/aktuelles_archiv/medienmitteilung5_dez_01.htm [17.6.04]

«rechtswidrigen Zustand, wie ihn die Anwesenheit von Ausländern ohne Aufenthaltsbewilligung an einem den Behörden bekannten Ort darstellt», beenden.³⁰⁴ Der Druck auf das Komitee nahm damit zu:

Es hat dann einfach im Umfeld der Kirche mehr und mehr Verhaftungen gegeben. Und man hat gesehen, irgendwie müssen wir weitermachen. Auch in der Öffentlichkeit wäre es nicht verstanden worden, wenn es quasi das Angebot gibt, man kann jetzt anonym das prüfen lassen, das heisst die Leute riskieren im ersten Schritt nichts. Das heisst, die Polizei hat ja eigentlich... ja, das war halt das Bild, das sie vermittelt haben: wir sind gesprächsbereit und bereit, das zu prüfen. Und wenn man dann immer nein, nein, nein sagt, dann heisst es dann, ihr habt es ja gar nie probiert, oder? Und auch der Druck der Sans-Papiers selber ist natürlich gross gewesen. Die wollten das auch.³⁰⁵

In einem leerstehenden Pfarrhaus der Evangelisch-Reformierten Kirche Basel-Stadt, in welches das Komitee gegen Ende Dezember umgezogen waren, ging dieses deshalb daran, anonymisierte Dossiers anzufertigen. Für das Komitee war es wichtig, während dieser Zeit weiterhin ein kirchliches Gebäude besetzt zu halten und öffentlichen Druck zu erzeugen, «damit die Dossiers auch positiv oder wohlwollend geprüft werden».³⁰⁶ Am 7. Januar 2002 übergab das Komitee zusammen mit zahlreichen Sympathisanten in einem offiziellen Akt einer Delegation des Basler Polizei- und Militärdepartements 61 anonyme nummerierte Lebensläufe von «Sans-Papiers» aus der Region. Überreicht wurde dabei auch ein offener Brief an den Regierungsrat, in welchem unter anderem ein Mangel an Informationen seitens der Behörden konstatiert wurde. Insbesondere beruht der Umstand, dass bisher offiziell die Kriterien für die Prüfung von Härtefällen nicht bekannt gegeben wurden, für die «Sans-Papiers» eine Quelle grosser Unsicherheit. Viele von ihnen hätten es deshalb bevorzugt, die Resultate der Aktion beobachtend abzuwarten.³⁰⁷

Die Einwohnerdienste beurteilten knapp drei Wochen später 24 von den 60 Dossiers als «näher prüfenswert». Den Absendern der «prüfenswerten» Dossiers teilten sie mit dem Antwortschreiben mit, dass sie bis Ende Februar Zeit hätten, um ein namentliches und um Beweismittel ergänztes Dossier als Gesuch an das kantonale Härtefallgremium einzureichen.³⁰⁸ Nach beendeter Zirkulation im Härtefallgremium des PMD wurden schliesslich Ende Mai 2002 sechs Dossiers (8 Personen betreffend) mit dem Antrag auf Zustimmung zu einer Aufenthaltsbewilligung an das zuständige Bundesamt für Ausländerfragen in Bern weitergeleitet, welches Anfang Juni alle Anträge guthiess.³⁰⁹ Damit sei die «Aktion Sans-Papiers» mit der ausserordentlichen Möglichkeit einer anonymen ersten Anfrage für die Basler Behörden abgeschlossen, hielt das PMD in einer Medienmitteilung fest. Es legte Wert auf die Feststellung, dass es sich dabei um eine «einmalige Aktion» gehandelt habe und dieses Vorgehen «nicht zu einem Dauerzustand» werden sollte.³¹⁰ Das Komitee hatte eine derart strenge Selektion erwartet, sprach aber gegenüber den Medien von einem «kleinen Durchbruch», hätten doch ohne diese

³⁰⁴ Vgl. «Papierlose: Vorwärtsstrategie mit Eingabefrist», in: *BaZ* vom 6. Dezember 2001.

³⁰⁵ Pierre-Alain Niklaus im Gespräch vom 18. März 2004, Anhang S. 15.

³⁰⁶ Ebd.

³⁰⁷ Vgl. *Komitee Sans-Papiers Nordwestschweiz*: Begleitbrief zur Dossierabgabe vom 7. Januar 2002.

³⁰⁸ Vgl. «Papierlose: 24 prüfenswerte Dossiers», in: *BaZ* vom 25. Januar 2002.

³⁰⁹ Hinzukommen noch vier Dossiers, die anonym in Basel-Stadt eingereicht wurden, aber in Wirklichkeit aus anderen Kantonen kamen und die schliesslich bewilligt wurden: 2 in Baselland, 1 in Solothurn und 1 im Kanton Aargau.

³¹⁰ Vgl. Medienmitteilung des PMD «Aktion Sans-Papiers für Basler Behörden abgeschlossen» vom 24. Mai 2002.

Aktion auch die nun anerkannten Personen keine Chance gehabt.³¹¹ Es verteilte Rosen vor dem PMD, um das Herz der Beamten zu erweichen und rief zu einer Kundgebung für die «Sans-Papiers» auf. Dort wurde der Entscheid des PMD scharf kritisiert:

Wir sind absolut schockiert, dass alle Leute, die Familien sind, die seit Jahren da sind, die krank waren oder Operationen hinter sich haben, abgelehnt wurden. Wir sind absolut schockiert, weil wir feststellen müssen, dass die ganzen Härtefalldossiers nicht ein Entgegenkommen waren, sondern eine Abwehrstrategie. Die Härtefallkriterien wurden gemacht, damit man gegenüber der Öffentlichkeit gut dasteht, damit man sagen kann, wir legalisieren ja die Leute, die seit vier Jahren da sind.³¹²

Die «Aktion Sans-Papiers» wurde als Pseudo-Aktion abgewertet und die Härtefallregelung als untaugliche Ausnahmeregelung bezeichnet. Das Komitee wies auch darauf hin, dass viele «Sans-Papiers» mit grossen Beweisschwierigkeiten zu kämpfen hatten:

Jeder Sans-Papiers versucht ja, seine Existenz so gut wie möglich zu verheimlichen, eben keine Spuren zu hinterlassen, den Behörden nicht aufzufallen. Es ist vielen Leuten einfach nicht gelungen, nachzuweisen, dass sie seit mindestens vier Jahren in der Schweiz sind.³¹³

Neben dem Protest des Komitees kam es an der Grossratssitzung vom 5. Juni zu einer Interpellation einer Vertreterin der Basler Bündnis-Partei. Sie forderte unter anderem eine neue Zusammensetzung des Härtefallgremiums, das in Basel ausschliesslich aus Mitgliedern der Polizeibehörde besteht, sowie die Einberufung eines Runden Tisches zur Frage der «Sans-Papiers».³¹⁴ Im Regierungsratsbeschluss vom 3. September 2002 kam der Regierungsrat jedoch zum Schluss, dass erstens eine «Diversität der Meinungen» gewährleistet sei, da die Mitglieder des Härtefallgremiums zwar Mitarbeitende des PMD, jedoch in unterschiedlichen Abteilungen und Positionen tätig seien und zweitens die in der Interpellation genannten «Grundlage für die Ausarbeitung einer tragfähigen und sachgerechten Lösung» mangels Gesetzgebungskompetenz der Kantone im Bereich des Ausländerrechts einzig auf Bundesebene geschaffen werden, ein kantonaler Runder Tisch also die Anforderungen der Interpellantin gar nicht erfüllen könnte.³¹⁵

Zeigte der Protest gegen den Entscheid des PMD auf politischer Ebene keine grosse Wirkung, warf er in der Bevölkerung ungleich höhere Wellen. Kurz nachdem bekannt geworden war, dass sich unter den abgelehnten Gesuchstellern auch die sechsköpfige Sans-Papiers-Familie Estrada aus Ecuador befand, bildete sich ein «Freundeskreis Estrada», der sich unter dem Motto «Für ein offenes Basel – Familie Estrada gehört zu uns!» – mit einer Postkartenaktion an den Regierungsratspräsidenten Basel-Stadt wandte. In einer Petition kritisierte der «Freundeskreis», er würde es für unverantwortlich halten, die Familie aus ihrem sozialen Netz zu reissen und in soziales Elend ohne Zukunftsperspektiven zurückzuschicken, weshalb der Regierungsrat darum gebeten werde, sich für eine Aufenthalts- und

³¹¹ Vgl. «Papierlose: Dossiers weitergeleitet», in: *BaZ* vom 25. Mai 2002.

³¹² Hannes Reiser anlässlich der Demonstration gegen die Dossiersentscheide vom 30. Mai 2002 im Film von Miranda/El-Maawi: Sans-Papiers.

³¹³ Der Anwalt Guido Ehrler im Film von Miranda/El-Maawi: Sans-Papiers.

³¹⁴ Vgl. Interpellation Nr. 46 der Bündnis-Politikerin Margrith von Felten betreffend die Aktion Sans-Papiers vom 5.6.2002.

³¹⁵ Vgl. Schriftliche Beantwortung der Interpellation Nr. 46 von Margrith von Felten betreffend die Aktion Sans-Papiers durch den Regierungsrat Basel-Stadt vom 13.11.2002, S. 2.

Arbeitsbewilligung für die Familie Estrada einzusetzen. Als ErstunterzeichnerInnen firmierten bekannte Persönlichkeiten aus Kirche, Kultur, Politik und Wirtschaft wie zum Beispiel der Kunstmäzen Ernst Beyeler, Crossair-Gründer Moritz Suter, der Architekt Mario Botta, SP-Ständerat Gian-Reto Plattner, der Philosoph Hans Saner oder auch der Schauspieldirektor Michael Schindhelm.³¹⁶

Der Entscheid des PMD fiel auch beim Komitee, das einen Vertreter beim «Freundeskreis» hat, auf völliges Unverständnis. Aufgrund der inoffiziellen Kenntnisse, die es über die Härtefallbestimmungen der Basler Behörden besass, erschien ihm die Familie Estrada, die bereits von Anfang an beim Komitee dabei war, geradezu als Muster eines Härtefalls.³¹⁷ Die Familie selber fiel aus allen Wolken, als ihnen ein negativer Entscheid eröffnet wurde:

[T]odas las personas que yo conozco me han dicho ustedes se merecen quedarse en este país y siempre que recibíamos el aliento, ese ánimo que nos daban las personas que nos conocen recibíamos como una bofetada cuando las autoridades nos decían que tenemos que marcharnos.³¹⁸

Mit Hilfe eines Anwalts rekurrierte nun die Familie zuerst beim PMD und danach beim Regierungsrat Basel-Stadt, welcher den Rekurs aber ohne eigenen Entscheid an das Verwaltungsgericht weiterleitete, ein Verfahren, das bei Einzelfallentscheiden üblich ist. Dem Gericht oblag es in der Folge, die Rechtsfrage, ob ein Härtefall vorlag, frei zu überprüfen.³¹⁹ Anfang Februar schliesslich stand das Urteil fest: Die Familie hatte die Schweiz bis zum 31. März 2004 zu verlassen.³²⁰ Doch die zahlreichen Sympathisanten der Familie wollten sich mit dem Entscheid nicht abfinden. Schülerschaft, Lehrerkollegium und der «Freundeskreis» starteten eine Petition, welche den Regierungsrat aufforderten, in Bern für den Verbleib der Familie Estrada in der Schweiz zu intervenieren. Innert eines Monats haben schliesslich über 6600 Personen unterschrieben.³²¹ Der Anwalt der Familie kritisierte den Entscheid mit dem Hinweis, dass die Richter ihren Ermessensspielraum nicht genutzt hätten:

Gemäss Bundesgericht kann auch bei weniger als den üblichen vier Jahren ein Härtefall vorliegen, der zum Verbleib berechtigen würde.³²²

In der Tat gewichtete der Regierungsrat in seiner Sitzung vom 23. März 2004 die bildungs- und integrationspolitischen Gründe stärker als das Kriterium der Aufenthaltsdauer und liess sich dazu bewegen, die Ausweisung aufzuheben: «Der Regierung lag das Wohl der Kinder am Herzen – sie sollten nicht wie bei einer Scheidung die Leidtragenden sein», begründete der Regierungspräsident Jörg Schild den Beschluss. Die Regierung habe sich überdies den Entscheid nicht leicht gemacht, denn

³¹⁶ Vgl. «Aktion für die Sans-Papiers-Familie Estrada», in: *BaZ* vom 22./23. Juni 2002.

³¹⁷ Vgl. Hannes Reiser im Gespräch vom 31. März 2004, Anhang S. 24.

³¹⁸ «... alle Personen, die ich kenne, haben mir gesagt, ihr verdient es in diesem Land zu bleiben und aufgrund der Aufmunterung, die wir von den Personen, die uns kennen, erhielten, fühlten wir uns wie vor den Kopf gestossen, als die Behörden uns sagten, dass wir gehen müssen.» Julio Estrada im Gespräch vom 5. April 2004, Anhang S. 72.

³¹⁹ Vgl. «Schriftenlose in der Schwebe», in: *BaZ* vom 10. Januar 2003.

³²⁰ Vgl. «Sogar Blocher nähme sie auf», in: *BaZ* vom 19. Februar 2004.

³²¹ Vgl. «Tausende unterstützen die Estradas», in: *BaZ* vom 18. März 2004.

³²² Der Anwalt der Familie Estrada, Guido Ehrler, zitiert in: «Sogar Blocher nähme sie auf», in: *BaZ* vom 19. Februar 2004.

immerhin hätten formaljuristische Fakten klar für die Ausweisung gesprochen. Damit stellte die Regierung auch klar, dass es sich beim Fall Estrada keinesfalls um einen Präzedenzfall handelt.³²³

Der Fall Estrada ist dennoch ein Symbol der Sans-Papiers-Bewegung geworden, was dem «Freundeskreis» seitens der Behörden den leisen Vorwurf der Instrumentalisierung eingebracht hat.³²⁴ Mit dem «Freundeskreis» hatte sich eine Art Patengruppe gebildet, die sich über zwei Jahre lang für eine einzelne Familie eingesetzt hat. Die Solidarität vieler BaslerInnen und das positive Medienecho führten dabei zu einer brisanten Entscheidung auf Regierungsebene. Für das Komitee «Sans-Papiers» Nordwestschweiz war dabei entscheidend, dass im Fall Estrada nicht das Komitee die Initiative ergriffen hat, sondern der «Freundeskreis», der sich hauptsächlich aus kirchlichen Vertretern und Prominenten zusammensetzt:

...das ging halt nicht im Rahmen des Komitees, ich denke, das war zu politisch, zu links. Es ist einfacher, sich für eine einzelne Familie so einzusetzen. Das ist natürlich dann auch der Schwachpunkt letztendlich. Also das ist die Stärke, dass man jemanden wirklich voll unterstützen kann, aber es ist auch der Schwachpunkt, dass man ein bisschen die generellen politischen Forderungen vernachlässigt.³²⁵

Der aussergewöhnliche Fall der Familie Estrada kann als ein Erfolgserlebnis für die Familie selbst, den «Freundeskreis», aber auch für das Komitee gelten.³²⁶

6.3 Die Gründung der Anlaufstelle und die neue Dossier-Kampagne

Die Erfolgsgeschichte der Familie Estrada darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass für die Mehrheit der im Komitee organisierten «Sans-Papiers» keine Lösung gefunden worden war. Die «Aktion Sans-Papiers» war beendet, bereits Ende Februar 2002 hatte das Komitee das Pfarrhaus der Kirchgemeinde Oekolampad wegen anstehenden Renovationsarbeiten verlassen müssen, die Zahl beteiligter Papierloser stagnierte bei rund zwanzig Personen. Es stellte sich daher für das Komitee die Frage: Wie machen wir weiter? Trotz verschiedener Anläufe gelang es ihm nicht, eine weitere Kirche als Besetzungsort zu finden:

Und dann sind wir in das Kulturzentrum, und das hat dann weiter abgebröckelt. Das war eigentlich ein furchtbarer Ort. Man hat, glaube ich, auch Lösungen gefunden für diejenigen, die noch keinen Wohnraum hatten. Aber für mich ist das schon die Phase, in der nicht mehr so klar war... nicht nur in Basel, auch an anderen Orten in der Schweiz. Wo man gesagt hat, ja bis wann? Es war immer so: Man darf nicht aufhören. Wenn eine Stadt aufhört, dann ist die Dynamik gebrochen. Das waren ewige Diskussionen in den nationalen Koordinatio-

³²³ Vgl. «Regierung liess das Herz sprechen», in: *BaZ* vom 24. März 2004.

³²⁴ So bemerkte der Chef der Einwohnerdienste eine Woche vor dem erwähnten Ratsbeschluss: «Also der Fall Estrada ist auf der einen Seite – menschlich gesehen – wie soll ich sagen, beschäftigt mich das auch. Und zwar nicht die Tatsache, dass wir jetzt dort keine Möglichkeit mehr sehen, irgend eine Lösung zu unterstützen. Sondern was mich beschäftigt ist die Tatsache, dass diese Leute – und das ist jetzt meine persönliche Interpretation, aber ich stehe dazu, es ist hart, wenn ich es so sage – aber in einem gewissen Sinn von gewissen Interessengruppierungen in diesem Sinn missbraucht worden sind, dass man mit der Familie Estrada einen Präzedenzfall, einen Musterfall schaffen wollte. [...] ... die hätten wissen sollen, dass die Chancen für eine ordentliche Aufenthaltsregelung aus der Situation, wie sie sich für die Familie Estrada gestellt hatte, von Anbeginn an, gleich null ist. Und diesen mache ich einen Vorwurf. Indirekt, es steht mir nicht an.» Gespräch mit Bruno Varni vom 15. März 2004, Anhang S. 82.

³²⁵ Pierre-Alain Niklaus im Gespräch vom 31. März 2004, Anhang S. 25.

³²⁶ Er verdiente es ohne Zweifel, ausführlicher, detaillierter und unter Einbezug der relevanten Polizei- und Gerichtsakten betrachtet zu werden, um damit auch die hier vernachlässigte juristische und fremdenpolizeiliche Optik verständlich zu machen.

nen, wo man gesagt hat, nein, macht weiter, macht weiter, behaltet den Ort. Und dann irgendwann ist das zusammengefallen.³²⁷

Nach der sechsmonatigen Besetzungsphase folgte nun ein schwieriger Transformationsprozess. Für das Komitee war klar, dass die «Sans-Papiers» selbstständig für die Alltagsbewältigung verantwortlich waren, während das Komitee weiterhin die politische Arbeit vorantreiben sollte. In dieser Zeit entstand auch die Idee, eine Anlaufstelle für «Sans-Papiers» zu gründen:

Also die Anlaufstelle hat man eigentlich ins Leben gerufen, weil man sah, dass es nicht nur um Bewilligungen geht, sondern auch um x andere Fragen, für die das Komitee eigentlich nicht so die Zeit oder die Kapazität hatte, diese zu bearbeiten. So dass man das Gefühl hatte, für den ganzen Sozialbereich braucht es auch eine Stelle.³²⁸

Man wollte das grosse politische Potenzial, das die Bewegung mit den Kirchenbesetzungen geschaffen hatte, nicht brach liegen lassen, sondern dieses vielmehr dazu nutzen, die Akzeptanz gegenüber den «Sans-Papiers» noch zu erhöhen. Es folgten Vorbereitungsgespräche, die schliesslich zur Festsetzung der Statuten und im Oktober 2002 zur Gründung der Anlaufstelle führten. Als weitere Träger der Anlaufstelle fungieren die *IGA*, die *Demokratischen JuristInnen Basel*, das *Solidaritätsnetz für Menschen ohne geregelten Aufenthalt*³²⁹ sowie das *Comité européen de la défense des réfugiés et immigrés*. Das Hauptziel dieses Projekts ist die Verbesserung der sozialen und rechtlichen Lage der «Sans-Papiers» mittels Beratungs- und Lobbyarbeit. Die Anlaufstelle, die hauptsächlich von Spenden aus der Bevölkerung lebt, berät heute rund 200 «Sans-Papiers» jährlich zu Fragen der Bewilligung, der Gesundheit, der Arbeit, der Bildung etc. Sie ist im Gewerkschaftshaus untergebracht und wird von den Behörden weitgehend geduldet.

Dass überhaupt eine Anlaufstelle geschaffen werden sollte, war zunächst umstritten. Ein Teil des Komitees sah in der Institutionalisierung einer solchen Stelle eine Gefahr für die Dynamik der Bewegung:

Manchmal ist es auch so, dass eine politische Bewegung durch die Schaffung einer Institution beerdigt wird und dann eben alles abdelegiert. Und diese Gefahr hat man in der Diskussion eben schon diskutiert, dass das so sein könnte. Und darum hat man diese Trennung gemacht zwischen Komitee, das es weiterhin gibt und Anlaufstelle. Aber es ist dann teilweise eben doch... aber das kann man manchmal gar nicht verhindern.³³⁰

Es gab aber wichtige Argumente, die für die Gründung der Anlaufstelle sprachen. Einerseits wollte man den «Sans-Papiers» einen Ort zur Verfügung stellen, wo sie sich sicher und ohne Angst treffen konnten, andererseits wurde dadurch der Kontakt zu den «Sans-Papiers» aufrecht erhalten. Man war sich aber auch bewusst, dass mit der Gründung einer Anlaufstelle ein gewisses Risiko verbunden war:

...wir [können, rn] auch froh sein, dass das wenigstens toleriert wird. Also andere Städte haben nicht einmal diese Einsicht. Also wenn man sich den Aargau anschaut oder St. Gallen. Bevor wir die ganze Sans-Papiers-Bewegung gemacht haben..., also wir haben das

³²⁷ Pierre-Alain Niklaus im Gespräch vom 18. März 2004, Anhang S. 16.

³²⁸ Pierre-Alain Niklaus im Gespräch vom 31. März 2004, Anhang S. 27.

³²⁹ Das *Solidaritätsnetz für Menschen ohne geregelten Aufenthalt* ist aus der nationalen Solidaritätsbewegung entstanden, welche sich im Anschluss an die Motion Fankhauser gebildet hatte. Es bietet den Papierlosen der Region Ärzte und Anwälte an und hilft ihnen bei der Bewältigung ihres schwierigen Alltags. Seit der Gründung der Anlaufstelle übernimmt das *Solidaritätsnetz* hingegen vermehrt die Funktion einer Notkasse.

³³⁰ Hannes Reiser im Gespräch vom 31. März 2004, Anhang S. 28.

diskutiert, also mit Anwälten aus dem Asylrecht und aus dem Ausländerbereich, und die haben gesagt: Wenn ihr so etwas macht, dann wird die Polizei ihre Leute postieren und die verhaften, wer ein- und ausgeht. Also diese Gefahr hat reell bestanden.³³¹

Erst kürzlich hat der Polizeidirektor dem Komitee in einem Gespräch zugesichert, dass es nicht die Absicht der Fremdenpolizei sei, im Umfeld der Anlaufstelle «Jagd auf Sans-Papiers» zu machen.³³²

Die Anlaufstelle wird eher noch als Ordnungsfaktor wahrgenommen, und es gibt eine seltsame Koexistenz zwischen zwei gänzlich verschieden mandatierten Akteuren:

...es kanalisiert natürlich auch ein gewisses Potenzial an Leuten in schwierigen Situationen, die vielleicht auf dumme Gedanken kommen könnten. Ich denke, für die Polizei ist das durchaus auch von Interesse, dass es eine Stelle gibt, die sich um die sozialen Probleme kümmert. Gut, das Politische passt ihnen vielleicht nicht so, aber ich meine, in gewissen Fällen können wir auch zusammenarbeiten, das hat es durchaus auch schon gegeben.³³³

Indem sich die Anlaufstelle immer weiter etablieren konnte, entstand mit der Zeit eine neue strukturelle Situation. Soziales und politisches Engagement begannen sich zu vermischen und das eigentliche Komitee drohte in den Hintergrund zu geraten:

Der «Schnuuf» war ein bisschen weg, denke ich, nach dem ersten Jahr. Und dann kam diese Anlaufstelle, und dann ist es fast ein bisschen... also das Komitee hatte pro forma zwar schon noch Sitzungen, hat sich getroffen, aber eigentlich ist es fast wieder... was gewisse Leute auch als eine Gefahr einer solchen Anlaufstelle sahen, dass immer mehr und mehr an die Anlaufstelle delegiert würde. Aber es hat immer weiter existiert, das Komitee.³³⁴

Mobil machte das Komitee insbesondere gegen anhaltende Verhaftungen und Ausschaffungen von «Sans-Papiers» durch die Basler Fremdenpolizei, denn der Kontakt mit zahlreichen «Sans-Papiers» brachte immer mehr Kenntnisse über Verhaftungen zutage. Das Komitee trug mit Demonstrationen und anderen Aktionen diese Vorkommnisse an die Öffentlichkeit, griff dann aber nach einer gewissen Ermüdung zum Druckmittel der Petition. «Die Bewegung der Sans-Papiers ist wieder da», titelten die Medien im Sommer 2003, als rund zwei Dutzend Komiteemitglieder unter weissen Masken versteckt gegen die strikte Haltung der Regierungen beider Basel protestierten. «Regularisieren statt schikanieren» lautete die Botschaft in Form von Papierbuchstaben, mit der die Aktivisten im Innenhof des Basler Rathauses und vor dem Liestaler Regierungsgebäude je eine Petition zuhanden der Regierungen überreichten.³³⁵ Die Bittschrift war von den Kantonalparteien der Sozialdemokraten und der Grünen sowie von rund 30 weiteren Organisationen aus der Region Nordwestschweiz unterzeichnet worden. Sie stellt gleich zu Beginn fest, dass die Frage der «Sans-Papiers» immer noch einer Lösung harre:

Ein Problem verschwindet nicht, indem man es totschnet. Immer noch leben tausende von Sans-Papiers in der Region, deren Arbeitskraft gerne in Anspruch genommen wird, denen man aber die elementarsten Rechte und eine Bewilligung vorenthält. [...] Die Sans-Papiers werden von den Kantons- und Bundesbehörden marginalisiert. Man glaubt, auf eine ernsthafte Debatte der Sans-Papiers-Frage verzichten zu können.³³⁶

³³¹ Ebd.

³³² Gespräch des Komitees mit Polizeidirektor Jörg Schild vom 9. März 2004.

³³³ Pierre-Alain im Gespräch vom 22. April 2004, Anhang S. 37.

³³⁴ Pierre-Alain im Gespräch vom 31. März 2004, Anhang S. 27.

³³⁵ Vgl. «Papierlose protestieren», in: *BaZ* vom 19. Juni 2003.

³³⁶ *Komitee Sans-Papiers Nordwestschweiz*: Petition an die Regierungen von BS/BL/SO/AG vom 18. Juni 2003.

Gefordert wurde daher eine grosszügigere Ausnützung des Ermessensspielraums bezüglich Aufenthaltsbewilligungen, eine Intervention der Kantone beim Bund für eine «gewisse Anzahl an Arbeitsbewilligungen für aussereuropäische ‹normalqualifizierte› Sans-Papiers», die Lancierung einer erneuten Debatte über die «Sans-Papiers», das Verbot von Ausschaffungen bei offenstehenden Rechtsansprüchen³³⁷ sowie eine Studie zur Situation der «Sans-Papiers» in der Nordwestschweiz.³³⁸ Das Komitee legte diesmal bewusst Wert darauf, mit pragmatischen Forderungen aufzutreten, dennoch lehnten die Regierungen von Basel-Stadt und Basel-Land alle Vorschläge ab. Sie sahen keinen Handlungsbedarf und wiesen darauf hin, dass die Problematik der «Sans-Papiers» bereits breit diskutiert worden sei.³³⁹

Nach dieser enttäuschenden Reaktion der verantwortlichen Politiker und einer längeren Phase der politischen Schwäche berief das Komitee im November 2003 eine Retraite ein, an der die Zukunft des Komitees diskutiert werden sollte. Neben einigen wichtigen organisatorischen Änderungen, welche die Kommunikation und die Komiteestruktur betrafen, beschlossen die rund dreissig anwesenden Personen, ihre politische Arbeit weiterzuführen, verstanden als unabdingbare Ergänzung zum humanitären Engagement der Anlaufstelle. Ein vorrangiges Ziel der Komiteearbeit sahen die Teilnehmer darin, «die notwendige politische Unterstützung aufzubauen, damit eine massive Einreichung von Dossiers von Sans-Papiers im 2004 nach dem Vorbild Genfs erfolgen kann».³⁴⁰ Mit Hilfe dieser Aktion sollte ein Perspektivenwechsel stattfinden:

Es wäre zentral, dass man eben die wirtschaftliche Bedeutung und das Thema Arbeit wirklich ins Zentrum rückt und nicht mehr den humanitären Aspekt, dass man sagt, die Sans-Papiers sind... ja klar ist es für jeden einzelnen Fall auch ein humanitäres Problem, aber insgesamt ist es mehr ein wirtschaftliches und politisches Problem, und es reicht nicht, einfach die humanitäre Schiene zu bearbeiten. Das hat man bis jetzt mehr... ja, mit dieser Härtefallregelung ist das eigentlich einseitig auf die humanitäre Schiene gekommen.³⁴¹

Die Grundlage für diese zukünftige Dossieraktion liefert die Umfrage «Leben und arbeiten im Schatten», die im April 2004 der Öffentlichkeit bekannt gemacht wurde. Es handelt sich dabei um eine Umfrage, welche die Anlaufstelle zusammen mit der GBI zwischen Sommer 2003 und Frühjahr 2004 bei 102 «Sans-Papiers» durchgeführt hat und deren Ziel darin besteht, «die Problematik der «Sans-Papiers» ... in Basel und darüber hinaus nachdrücklich ins Bewusstsein der zuständigen Behörden und einer breiten Öffentlichkeit» zu rücken.³⁴² Dank der Erhebung kann nun erstmals in der Deutschschweiz aufgezeigt werden, welchen wichtigen Beitrag «Sans-Papiers» als Arbeitsnehmende zum Funktionieren der Wirtschaft im Raum Basel und in der weiteren Deutschschweiz leisten: Nur sechs Prozent gaben an, sie hätten keine oder nur sehr wenig Arbeit. Während Männer vor allem auf dem Bau, im Gastgewerbe, im Umzugs- und Räumungswesen sowie in der Landwirtschaft beschäftigt wer-

³³⁷ Bereits im Oktober 1985 verlangte der Basler Ständerat Carl Miville in einer Motion, dass die Ausschaffung irregulär beschäftigter Ausländer nur unter Wahrung sämtlicher, auch rückwirkender Ansprüche auf Lohn und Sozialleistungen erfolgen würde. Die Motion wurde anschliessend in ein Postulat überwiesen. Vgl. Dossier: Illegalität aufhalten, in: Piazza: die Zeitschrift für Schweizer und Ausländer, 1986, Jg. 3, Nr. 10, S. 1.

³³⁸ Vgl. ebd.

³³⁹ Vgl. Regierungsratsbeschluss des Regierungsrats des Kantons Basel-Stadt vom 23. September 2003.

³⁴⁰ Vgl. Aussage eines Komiteemitglieds in der Sitzung des *Komitees Sans-Papiers Nordwestschweiz* vom 12. November 2003.

³⁴¹ Pierre-Alain Niklaus im Gespräch vom 31. März 2004, S. 31.

³⁴² Vgl. Anlaufstelle/GBI: *Leben und arbeiten im Schatten*, S. 4.

den, arbeiten Frauen fast ausschliesslich in privaten Haushalten.³⁴³ Aus diesem Ergebnis zieht die Studie zwei Folgerungen: Da erstens Sans-Papiers-Frauen, die in Privathaushalten arbeiten, im Schnitt über fünf ArbeitgeberInnen haben, weitet sich der Kreis der betroffenen Haushalte beträchtlich aus. Ausgehend von der Annahme, dass in Basel und Umgebung rund 5'000 – 8'000 «Sans-Papiers» leben und davon rund die Hälfte Frauen sind, kommt die Umfrage auf ein geschätztes Total von zwischen 5'000 – 10'000 involvierten Privathaushalten in der Region Basel.³⁴⁴ Zweitens leiten die Autoren davon die These ab, dass es Sans-Papiers-Frauen als familienexterne Betreuerinnen ihren ArbeitgeberInnen erleichtern, ihrem Beruf nachzugehen.³⁴⁵ An diesen beiden Grundannahmen setzt die neue Kampagne an, die das Komitee zusammen mit der *IGA* vor kurzem lanciert hat. Sie möchte den Dialog zwischen Schweizer ArbeitgeberInnen und Hausangestellten verstärken sowie insgesamt den Wirtschaftssektor Hausarbeit aufwerten. Mit der Bildung einer Arbeitsgruppe und der Erstellung eines Aktionsplanes wurde bereits ein erster Schritt getan. Im August 2004 hat nun das Komitee zusammen mit der *IGA* damit begonnen, Dossiers von arbeitnehmenden «Sans-Papiers» zu erstellen (vgl. Kapitel 5.1). Ein Dossier erstellen kann jeder «Sans-Papiers», der in Basel lebt und arbeitet. Dazu soll eine gewerkschaftlich organisierte Gruppe der ArbeiterInnen ohne geregelten Aufenthalt entstehen, bei welcher die «Sans-Papiers» Mitglied werden können. Das Ziel besteht nicht nur darin, möglichst viele Bewilligungen zu erhalten, sondern es soll auch die wirtschaftliche Bedeutung der «Sans-Papiers» statistisch erhärtet werden. Insbesondere möchte das Komitee auch die ArbeitgeberInnen ausfindig machen können, da diese Daten wichtig für die politische Botschaft der Aktion sind.³⁴⁶ Die neuartige Form dieser politischen Aktion kann dabei als geschickter Mittelweg zwischen der Einzelfallregelung und der kollektiven Regularisierung für alle verstanden werden. Indem der Umweg über den Kanton (die Eingabe erfolgt über den Gesamtregerungsrat) genommen wird und eine hohe Anzahl Gesuche gleichzeitig eingereicht werden, erhöhen sich die Chancen auf eine positive Beurteilung durch die Behörden. Mit dieser neuen Strategie versucht das Komitee auch, das Dossier «Sans-Papiers» der alleinigen Kompetenz der Polizeibehörden zu entziehen und in die Hände aller betroffenen Departemente zu legen. Und mit dieser neuen Kampagne erhofft sich das Komitee nicht zuletzt eine Stärkung des Komitees, eine bessere Vernetzung mit anderen (Migranten)organisationen und eine höhere Medienpräsenz in der Öffentlichkeit.

Fragt man abschliessend nach einer Bilanz der sozialen und politischen Arbeit, die das *Komitee «Sans-Papiers» Nordwestschweiz* seit drei Jahren leistet, kann man einen wichtigen Punkt hervorheben: Dem Komitee ist es gelungen, sich in dieser kurzen Zeit einen Freiraum in der Region zu erkämpfen, der vorher nicht vorhanden war. Als das Komitee das erste Mal in Erscheinung trat, bestand eine wesentliche Aufgabe darin, zu informieren: die Öffentlichkeit, aber auch die «Sans-Papiers» selber. In den vergangenen drei Jahren konnte nun mit Hilfe der Medien darauf aufmerksam gemacht werden, dass

³⁴³ Vgl. ebd. S. 8f.

³⁴⁴ Vgl. ebd. S. 9.

³⁴⁵ Vgl. ebd.

³⁴⁶ Vgl. Beschluss des *Komitees Sans-Papiers Nordwestschweiz* in seiner Sitzung vom 6. April 2004 in Basel.

«Sans-Papiers» auch in der Deutschschweiz existieren und in das wirtschaftliche Leben der Region integriert sind. Dank der Anlaufstelle können die prekären Lebensbedingungen, unter denen «Sans-Papiers» leiden, gemildert, Krankenkassen abgeschlossen oder sogar Rechte vor dem Arbeitsgericht eingefordert werden. Der Fall Estrada schliesslich hätte ohne die politische Vorarbeit nicht ein derart grosses Medienecho ausgelöst und eine letztendlich ungewöhnliche Wendung genommen. Auch wenn auf der behördlichen Ebene wenig erreicht wurde, schufen die Aktivisten mit dem Komitee und der Anlaufstelle Orte, an denen sich «Sans-Papiers» treffen, austauschen und politisch organisieren können. Nach einer wechselhaften Geschichte ist das Komitee heute in eine neue Phase eingetreten. Seine politische Arbeit wird vermehrt gewerkschaftlich ausgerichtet, es hat ein Wechsel von der humanitären zur ökonomischen Perspektive stattgefunden. Ob sich dieser Richtungswechsel bewährt, wird sich in einem Jahr weisen müssen, wenn die angestrebten 1000 Dossiers von versteckt lebenden ArbeitnehmerInnen dem Gesamtregierungsrat von Basel-Stadt überreicht werden.

7 «Sans-Papiers» als politische Subjekte

Ich bin einer von jenen, welche seit Beginn der Sans-Papiers-Bewegung in Basel dabei sind. Ich trat seit dem Anfang aus dem Schatten heraus. Ich zeigte bei Interviews mit den Medien mein Gesicht. Ich legte so stellvertretend Zeugnis ab für die vielen Menschen, die in der Schweiz ohne geregelte Aufenthaltsbewilligung leben und arbeiten.³⁴⁷

Einige Tausend «Sans-Papiers» engagieren sich heute schweizweit im Rahmen der Sans-Papiers-Bewegung für eine Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung und damit für ihre rechtliche Anerkennung. Im Komitee Sans-Papiers Nordwestschweiz sind etwa dreissig bis fünfzig «Sans-Papiers» organisiert. Sie sind nur eine kleine Minderheit der in der Schweiz lebenden «Sans-Papiers», und doch ist es ihr Anspruch, im Namen all dieser die Stimme zu erheben und – wenn die nötigen Sicherheitsmassnahmen vorhanden sind – ihr Gesicht zu zeigen. In diesem letzten Kapitel möchte ich nun darstellen, unter welchen Bedingungen «Sans-Papiers» als politische Subjekte handeln, wie sich das Verhältnis zwischen den Schweizer UnterstützerInnen und ihnen gestaltet und mit welchen Motiven und Hoffnungen sie ihr politisches Engagement verbinden. Schliesslich wird es darum gehen, anhand dieser Überlegungen Erkenntnisse über das Profil der Sans-Papiers-Bewegung zu gewinnen.

7.1 Kollektive Identität

Ein konstitutives Merkmal und Kittfaktor sozialer Bewegungen ist die kollektive Identität. Diese ist wesentlich mitbestimmend für das politische Handeln von Akteuren sozialer Bewegungen. Der Begriff der kollektiven Identität wird dabei in der Bewegungsforschung verstanden als

ein Syndrom von Bewusstseins- und Ausdrucksformen von mindestens zwei Personen, welche um ihre Zusammengehörigkeit (als Paar, Gruppe, Klasse, Ethnie, Nation usw.) wis-

³⁴⁷ Luis (Name geändert), «Sans-Papiers», in: «Die Stimme der Sans-Papiers», Nr. 1 vom Februar 2003, S. 2.

sen, diese – im Regelfall – handlungspraktisch demonstrieren und insofern auch von ihrer Umwelt als zusammengehörig wahrgenommen werden.³⁴⁸

Der Referenzpunkt kollektiver Identität ist weder die Person (personale Identität) noch die Rolle (soziale Identität), sondern die Gruppe. Voraussetzungen kollektiver Identität von Bewegungen sind unter anderem ein subjektives Wir-Gefühl und demnach (die Fiktion von) Gemeinsamkeiten, die eine Abgrenzung der eigenen Referenzgruppe nach aussen ermöglichen sowie Formen von Vergemeinschaftung, die durch anhaltende Interaktion bzw. Organisation stabilisiert werden.³⁴⁹ Eine erste Voraussetzung dafür bilden soziale Kontakte und damit die Möglichkeit des Austausches von Informationen und Meinungen. Dies ist dann gegeben, wenn das Problem, das im Mittelpunkt der Bewegung steht, eine bestimmte soziale Kategorie (Bauern, Arbeiter, Frauen) betrifft, und wenn die Personen, welche dieser Kategorie zugehören alltagsweltlich miteinander vernetzt sind. Beide Bedingungen werden in dem Kürzel *catnet* (*catégorie* und *network*) zusammengefasst. Weitere Voraussetzungen sind eine gewisse Dauerhaftigkeit des Engagements sowie ein bestehendes Vertrauen innerhalb der Gruppe.³⁵⁰ Kollektive Identität ist zudem als eine soziale Konstruktion und als Prozesskategorie zu verstehen, d.h. sie stellt nicht eine Vorbedingung von sozialen Bewegungen dar, sondern eher ein (Zwischen-) Produkt fortgesetzter Interaktionen:

Sie ist keine fixe Grösse, keine einmal erworbene und damit gesicherte Eigenschaft, sondern bedarf im Zuge interner wie externer Veränderungen ständiger Interventionen.³⁵¹

Betrachtet man nun die Sans-Papiers-Bewegung unter den obgenannten Aspekten lassen sich folgende Überlegungen anstellen. Zunächst einmal kann man nach der Bedeutung des *catnet* fragen: Sind etwa «Sans-Papiers» als eine soziale Kategorie zu verstehen? Leben sie in ähnlichen Situationen, die alltagsweltlich vernetzt sind? «Sans-Papiers» stammen aus den unterschiedlichsten Herkunftsländern und Berufen, sprechen verschiedene Sprachen und leben und lebten in mannigfaltigen familiären, religiösen und politischen Verhältnissen. Ob sie hier in der Schweiz eine gemeinsame vergleichbare Lebenssituation teilen, ist unter den «Sans-Papiers» umstritten. Julio Estrada zum Beispiel betont gerade die Verschiedenheit der persönlichen Situationen:

[N]o tenemos una línea en comun, que todos tenemos la misma situación. Hay diversas situaciones de no se puede comparar una con otra, es por eso que las posibilidades tenemos muy reducidas.³⁵²

Anna S. hingegen erkennt in den beschränkten Lebensmöglichkeiten, die sich «Sans-Papiers» als illegal Anwesende in der Schweiz bieten, die gemeinsame Grundlage für das politische Engagement:

Jeder Sans-Papiers kennt sich besser als jemand anderen. Also wie soll ich sagen, egal woher man kommt, man kennt sich, man weiss, ich habe keine Papiere, und du hast auch keine Papiere. Da sind wir gleich. Und die halten zusammen, weil sie genau wissen, dass das, was

³⁴⁸ Rucht, Dieter: Kollektive Identität. Konzeptionelle Überlegungen zu einem Desiderat der Bewegungsforschung, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen: Soziale Bewegungen und kollektive Identität, Heft 1, 1995, S. 10.

³⁴⁹ Vgl. ebd.

³⁵⁰ Vgl. ebd. S. 11f.

³⁵¹ Ebd., S. 14.

³⁵² «[W]ir haben keine gemeinsame Linie, also dass wir alle dieselbe Situation hätten. Es gibt verschiedene Situationen, die man nicht miteinander vergleichen kann, aus diesem Grund haben wir sehr beschränkte Möglichkeiten.» Julio Estrada im Gespräch vom 5. April 2004, Anhang S. 67.

sie erleben, der andere mehr oder weniger auch erlebt. Das heisst, diese Sehnsucht nach ihren Familien, der problematische Alltag, die Lebenssituation, die Arbeit, die Angst, was passiert, die Unwissenheit, das macht krank. [...] Das hält sie zusammen.³⁵³

Unumstritten als Einigungsfaktor unter den «Sans-Papiers» bleibt die Tatsache, dass «Sans-Papiers» ohne Papiere sind, oder wie es Komi N. an der Retraite im November 2003 ausdrückte: «Notre point commun, c'est le papier». Die Absenz dieses Papiers sorgt für die Präsenz von «Sans-Papiers» auf der politischen Bühne der Schweiz. Das verbindende Element unter ihnen besteht im Mangel einer entsprechenden, fremdenpolizeilich beglaubigten Aufenthaltsbewilligung. Weil sie von ihrem sozialrechtlichen Status her von der Gesellschaft ausgeschlossen sind, schliessen sich «Sans-Papiers» in einer politischen Bewegung zusammen, um dadurch Teilhabe an der Gesellschaft zu erwirken. Ob hier nun im Hinblick auf die Frage der kollektiven Identität von einer sozialen Kategorie der «Sans-Papiers» gesprochen werden kann, ist nicht eindeutig. Auffallend sind ja gerade die Vielfalt und die Individualität der verschiedenen Sans-Papiers-Geschichten sowie die Uneinigkeit unter den «Sans-Papiers», was ihren gemeinsamen Nenner betrifft, wenn es sich nicht um Fragen der Aufenthaltsbewilligung dreht. Interessant in diesem Zusammenhang ist auch, dass sich viele «Sans-Papiers» ausserhalb des Komitees in erster Linie innerhalb ihrer Herkunftsgemeinschaft organisieren und insofern alltagsweltlich oft national vernetzt sind. Das Element der nationalen Bindekraft kommt im übrigen auch in einigen Selbstorganisationen von «Sans-Papiers» zum Tragen. So wurde in Basel unter ecuadorianischen «Sans-Papiers» der Versuch gestartet, ein Komitee zu gründen. Auch in Zürich existiert ein Komitee, das fast ausschliesslich aus lateinamerikanischen Sans-Papiers-Frauen besteht. Es lässt sich also feststellen, dass die im Komitee «Sans-Papiers» Nordwestschweiz organisierten «Sans-Papiers» der Bedingung des *catnet* als einer wichtigen Voraussetzung für die Entstehung einer kollektiven Identität nur mit Einschränkung entsprechen. Was die Dauerhaftigkeit des Engagements angeht, kann man eine hohe Fluktuation beobachten, bei der einige «Sans-Papiers» regelmässig, andere nur sporadisch an den Sitzungen und an den Aktionen teilnehmen. Erhält ein Komiteemitglied die lang ersehnte Bewilligung, tritt sie oder er in der Regel aus dem Komitee aus:

Und die Erfahrung ist schon, wenn so eine Lösung da ist, dass der «Sans-Papiers» dann oft..., man hört dann nicht mehr so viel von ihm. Also es ist jetzt selten so, dass dann die Leute wirklich weitermachen. Dann haben sie auch ein bisschen genug. Das finde ich auch legitim. Also irgendwie sind sie relativ schnell aus dieser Parallelwelt wie draussen. Also ich habe das immer verglichen: Es gibt die offizielle Welt, Gesellschaft und diese Sans-Papiers, das ist für mich wie eine Parallelwelt, die funktioniert. Und dann gibt es Kontaktpunkte zwischen diesen beiden Welten. Und ich habe das Gefühl, wenn jemand eine Bewilligung hat, dann ist er sehr schnell aus dieser Parallelwelt raus. Ich weiss nicht, ob das ein bewusster Entscheid ist oder automatisch passiert.³⁵⁴

Die «Sans-Papiers» verbindet der gemeinsame Kampf für einen geregelten Aufenthalt. Doch was verbindet eigentlich die «Sans-Papiers» und ihre UnterstützerInnen, die alle über einen Schweizer Pass oder eine fremdenpolizeilich anerkannte Bewilligung verfügen? Während die «Sans-Papiers» in ihrem eigenen Interesse kämpfen, engagieren sich die UnterstützerInnen für die Interessen anderer. Während

³⁵³ Anna S. im Gespräch vom 26. März 2004, Anhang S. 46.

³⁵⁴ Pierre-Alain Niklaus im Gespräch vom 22. April 2004, Anhang S. 37.

sie bei einigen Aktionen die Differenz zwischen Papierlosen und Papierinhabern bewusst zur Schau stellen, präsentieren sie sich bei anderen mit Hilfe symbolischer Utensilien (Masken, Transparenten, Matratzen) als kollektive Gruppe, bei der kein Unterschied zwischen ihnen und den «Sans-Papiers» gemacht wird. Für viele UnterstützerInnen steht aber nicht nur der Kampf um Papiere im Vordergrund:

[B]ei den Schweizern sind es vielleicht mehr noch die ganz grundsätzlichen Fragen, das Infragestellen dieser aktuellen Migrationspolitik. Und klar will man natürlich für möglichst viele Leute eine Lösung finden. Aber ich denke, das sind zwei Ebenen.³⁵⁵

Die UnterstützerInnen leisten in der Tradition der Solidaritätsbewegung Hilfestellung für andere, verfolgen aber gleichzeitig das Ziel, Kritik an der offiziellen Migrationspolitik der Schweiz zu üben und Reformen vorzuschlagen. Während die «Sans-Papiers» sich verständlicherweise vor allem für eine Lösung für ihre individuelle Situation einsetzen, interessieren sich die UnterstützerInnen mehr noch für strukturelle Änderungen im Rahmen der gesamten schweizerischen Migrationspolitik. Für sie stellte sich auch bei der Komiteegründung das Problem der Vertrauensbildung, denn die bunt zusammengewürfelte Gruppe musste sich erst kennenlernen:

Aber eigentlich haben wir diese Leute ja nicht wirklich gekannt. Das war dann auch der grosse Nachteil. Wir haben sie zuwenig gekannt, auch die Geschichten.³⁵⁶

Diese dritte Voraussetzung zur Bildung einer kollektiven Identität verlangte in diesem Fall, in dem verschiedene Kulturen sich zu gemeinsamem politischem Engagement zusammenfanden, eine zusätzliche Anstrengung, obwohl alle Beteiligten mit Papieren bereits Erfahrung aus der Flüchtlings- und MigrantInnenarbeit mitbrachten. Es ist anzunehmen, dass schliesslich mit der Institutionalisierung der Anlaufstelle der Prozess der Vertrauensbildung neuen Wind bekam. Hier konnten und können die individuellen Geschichten der «Sans-Papiers» vertieft wahrgenommen und auf einer vertraulichen Ebene behandelt werden. Eine besondere Rolle kommt daher auch dem Leiter der Anlaufstelle, Pierre-Alain Niklaus, zu, der wohl auch deshalb innerhalb des Komitees eine zwar nicht offiziell beglaubigte, aber dennoch auch für Aussenstehende deutlich wahrnehmbare leitende Funktion innehat.

Betrachtet man zusammenfassend das Fallbeispiel des *Komitees Sans-Papiers Nordwestschweiz* unter dem Aspekt der kollektiven Identität, zeigen sich verschiedene Problemfelder, welche damit in dieser so heterogenen Gruppe vorhanden sind. Obwohl das gemeinsame Interesse an einer Aufenthaltsbewilligung einen grossen Stabilisierungseffekt hat, werden Risse in der geeint nach aussen getragenen Wir-Identität sichtbar. Menschen aus verschiedenen Kulturen, deren einzige Verbindung oft die Papierlosigkeit ist, möchten sich zur einer politischen Kraft zusammenschliessen, SchweizerInnen und MigrantInnen zusammenarbeiten. Die sichtliche Heterogenität des Komitees lässt die Vermutung zu, dass der Prozess der kollektiven Identitätsbildung hier auf grössere Widerstände stösst als anderswo. Man könnte hier von einem fragmentierten Wir-Gefühl sprechen, das sowohl Brüche zwischen UnterstützerInnen und «Sans-Papiers» wie auch unter den «Sans-Papiers» selbst aufweist. Aus diesem

³⁵⁵ Ebd.

³⁵⁶ Pierre-Alain Niklaus im Gespräch vom 18. März 2004, Anhang S. 14.

Grund kommt auch dem Komitee als organisatorisches Relais eine grosse Bedeutung zu. Hier knüpfen «Sans-Papiers» aus verschiedenen Kulturen untereinander Kontakte. Und hier können die unterschiedlichen Interessen gebündelt und in gemeinsame konkrete Aktionen umgesetzt werden.

7.2 *Voraussetzungen politischen Handelns: Sicherheit, Repräsentation und Lebensbedingungen*

Die Frage, wie sich «Sans-Papiers» als politische Subjekte konstituieren, schliesst nicht nur eine Auseinandersetzung mit der Kategorie der kollektiven Identität ein, sondern auch das Nachdenken darüber, in welcher Art und Weise «Sans-Papiers» politisch handeln. Eine These steht dabei im Vordergrund: «Sans-Papiers» können nur begrenzt als politische Subjekte agieren. Als Gründe für ihre eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten können dabei folgende drei Aspekte angesehen werden: der erste betrifft die Frage der Sicherheit, der zweite bezieht sich auf die Möglichkeit politischer Repräsentation, und der dritte liegt in der schwierigen Lebenssituation vieler «Sans-Papiers» begründet.

Wenn «Sans-Papiers» sich öffentlich exponieren und als politische Subjekte in Erscheinung treten, besteht immer ein erhöhtes Risiko, ihren Aufenthalt und damit ihre Existenzsicherung zu gefährden. Für die Kirchenbesetzungen war es deshalb wichtig, einen gesellschaftlich anerkannten Schutzort als Ausgangspunkt für die politischen Aktionen zu wählen (vgl. Kapitel 5.1). Auch nach Abbruch der Kirchenbesetzungen galt es, einen sicheren Standort für die weitere politische und soziale Arbeit zu finden. Im Gewerkschaftshaus sah das *Komitee Sans-Papiers Nordwestschweiz* diese Rahmenbedingungen gewährleistet:

Wir sind natürlich ... auch enorm froh, dass wir im Gewerkschaftshaus sind. Das gibt natürlich schon eine rechte Sicherheit. Ich denke, dass ist ein Schutz fast wie eine Kirche, also dass sich die Polizei dort nicht hinein traut. [...] Also es ist die *GBI*, es sind alle Gewerkschaften drin, und das wäre ein wahnsinniger Tabubruch, wenn die Polizei ins Gewerkschaftshaus kommen würde. Also so rein politisch können sie es sich nicht leisten. Das gäbe einen Riesenskandal.³⁵⁷

Zu Beginn der Kirchenbesetzungen bewegten sich die «Sans-Papiers» bei ihren allwöchentlichen Aktionen relativ frei in der Öffentlichkeit. Das Komitee vermutet, dass die damalige Stärke der Bewegung zusätzliche Sicherheitsmassnahmen erübrigt habe:

Am Anfang haben wir das nicht so gemacht. Da hatten wir einfach wirklich das Gefühl, das war so erstaunlich, dieser Tabubruch. Die Behörden wussten gar nicht, wie sie reagieren sollten. Da ging man einfach jede Woche in die Stadt, hat irgendetwas mit den Sans-Papiers zusammen gemacht ohne gross... man hat nie einer Bewilligung nachgefragt. Man hat einfach gemacht. Und jetzt sind wir aber in einer Phase, in der man das ein bisschen überdenken muss. Man muss sich immer überlegen, was sind Risiken, die man eingehen will, und was sind Risiken, die man eingehen kann.³⁵⁸

Die Aufbruchstimmung vom Jahr 2001 ist verschwunden. Dass «Sans-Papiers» im Rahmen einer politischen Aktion öffentlich hinstehen, Flugblätter verteilen, mit den Passanten ins Gespräch kommen oder gar mit ihrem Gesicht im Fernsehen auftreten, scheint heute nicht mehr möglich zu sein. Viel-

³⁵⁷ Pierre-Alain Niklaus im Gespräch vom 22. April 2004, Anhang S. 37.

³⁵⁸ Ebd., S. 38.

mehr müssen heute mit den Medienleuten genaue Sicherheitsvorschriften abgesprochen oder spezielle Schutzmassnahmen ausgedacht werden. Bei der Petitionsübergabe im Sommer 2003 traten etwa UnterstützerInnen und «Sans-Papiers» gemeinsam auf, versteckt unter weissen Gesichtsmasken. Die Masken dienten dabei gleichzeitig als symbolische Botschaft wie auch als Schutz für die beteiligten «Sans-Papiers»:

Die Masken sind ja da, um zu zeigen, also wenn ich schon nicht existiere, also illegal bin, dann habe ich ja eine Maske. Man kennt mich vielleicht. Das ist auch eine Art Schutz für die Personen, aber es hat eine zweite symbolische Bedeutung: Ich habe eine Maske, weil ich nicht ich selber sein kann. Das ist natürlich auch ein Schutz, denn man weiss ja nie, die Leute haben auch Angst, sonst wäre ja das nicht alles so.³⁵⁹

An einer ihrer letzten Aktionen blieben die «Sans-Papiers» schliesslich ganz im Hintergrund. Um auf ihr Leben im Schatten aufmerksam zu machen, präsentierten sie Ende Januar 2004 den Passanten auf der Mittleren Brücke in Basel ihren eigenen Schatten. Mit Hilfe von lebensgrossen, beschrifteten Silhouetten, die sie entlang der Strasse aufstellten, zeigten sie auf, wer sie sind, woher sie kommen, wo sie arbeiten, und wie sie hier in der Schweiz leben.³⁶⁰ Diese Aktion macht deutlich, wo die Grenzen der politischen Handlungsfähigkeit von «Sans-Papiers» liegen. Die eigene Sicherheit verbietet ihnen, auf der Strasse für ihre Anliegen einzustehen. Deshalb setzen sie Stellvertreter ein und lassen sich durch ihr hölzernes Abbild repräsentieren. Sie können sich nicht mit ihrem eigenen Körper wehren, sondern sind gezwungen, diesen zusammen mit ihrer Stimme symbolisch einer Holzfigur zu leihen. Und dennoch vermögen sie gerade durch diese Repräsentation wie sonst durch kein anderes Mittel ihr Leben im Schatten der Gesellschaft zu illustrieren.

Ein zweiter erschwerender Grund neben der Sicherheitsfrage sind die fehlenden Kenntnisse der «Sans-Papiers» über das politische System der Schweiz. Politisches Handeln in einem fremden Land bedeutet, dass man sich des Staatssystems und seiner Gelegenheitsstrukturen bewusst ist. Es gilt, nicht nur die relevanten Institutionen und Behörden zu kennen, sondern auch über die politischen Handlungsinstrumente, die Beschwerdemöglichkeiten und die gesetzlichen Grundlagen Bescheid zu wissen. Nicht alle «Sans-Papiers» interessieren sich gleichermassen für die schweizerische Politlandschaft. Während einige sich in diesen Belangen auf die UnterstützerInnen verlassen und deren Kenntnisse als Hilfestellung zu schätzen wissen,³⁶¹ fordern andere von ihnen eine konsequente Aufklärungskampagne für die «Sans-papiers»:

[I]l faut, qu'on nous sensibilise, c'est-à-dire que politiquement: Ceux qui ne connaissent pas la politique, on leur dit, bon voilà, c'est ça, c'est ça. Quand on pose des actes comme ça, c'est ça l'inconvénient qui va venir. Mais au début, les gens ne sont pas d'accord. Ils disent non, non, on veut seulement des papiers. Mais aujourd'hui Pierre-Alain est conscient. Il le dit et il m'a plusieurs fois dit: Komi, c'est bien que les gens savent ce qu'ils veulent faire et ce qu'ils veulent faire comme actions politiques.³⁶²

³⁵⁹ Anna S. im Gespräch vom 26. März 2004, Anhang S. 48.

³⁶⁰ Das Titelblatt dieser Arbeit zeigt Fotografien 12 solcher Silhouetten.

³⁶¹ So bemerkt Julio Estrada zur Frage nach der Organisation des Komitees: «Precisamente de esa parte esto yo contento de las personas que nos han apoyado porque ellos dan las ideas conocen las reglas, las leyes de este país y nosotros somos quienes tomamos las decisiones.» («Genau damit bin ich sehr zufrieden, mit den Personen, die uns geholfen haben. Denn sie geben uns Ideen, sie kennen die Regeln und die Gesetze dieses Landes, aber wir sind diejenigen, die die Entscheidungen treffen.») Julio Estrada im Gespräch vom 5. April 2004, Anhang S. 68.

³⁶² Komi N. im Gespräch vom 16. März 2004, Anhang S. 60.

Im Komitee ist man sich darüber im Klaren, dass die mangelnden politischen Kenntnisse vieler «Sans-Papiers» ein Problem darstellen, dem mit geeigneten Mitteln und Wegen begegnet werden muss:

Sie [die «Sans-Papiers, rn] kommen an die Sitzungen zum Informiert-Sein, um zu wissen, was läuft. Aber viele fühlen sich selber nicht unbedingt kompetent, da mitzureden, wenn wir über politische Strategien etc diskutieren. Das ist eigentlich ein grosses Problem. Also die Leute müssen schon recht lange dabei gewesen sein und regelmässig an die Sitzungen gekommen sein, um überhaupt ein bisschen den Durchblick zu haben. Und darum ist auch die Idee entstanden, einmal eine Ausbildung für Sans-Papiers anzubieten, zu verschiedenen Themen.³⁶³

Das Problem der mangelnden politischen Kenntnisse bei vielen «Sans-Papiers» sowie die Frage der Sicherheit geben gleichzeitig Hinweise auf die Art der Zusammenarbeit von UnterstützerInnen und «Sans-Papiers». Obwohl einige UnterstützerInnen bewusst die Assistenzgefahr bei einer Zusammenarbeit von MigrantInnen und Schweizern betonen,³⁶⁴ lässt sich dennoch nicht leugnen, dass innerhalb des Komitees in erster Linie die UnterstützerInnen federführend sind. Während für die Sans-Papiers-Proteste in Frankreich gerade bezeichnend ist, dass die «Sans-Papiers» ihre Aktionen in Eigenregie führen wollten und sich zum Erstaunen vieler Bündnispartner ihre Autonomie sozusagen erobern mussten,³⁶⁵ ist in der Schweiz eine andere Tendenz zu beobachten: Die Tatsache, dass «Sans-Papiers» sich erstens durch ihr politisches Handeln einer realen Gefahr aussetzen und zweitens in der Schweizer Politik schlecht bewandert sind, führt fast zwangsläufig dazu, dass sich die UnterstützerInnen über die Assistenzrolle hinaus in einer Art Führungsrolle bewegen müssen. Bei der Planung neuer Aktivitäten können sie sich auf ein ihnen vertrautes Aktionsrepertoire sowie auf ihre Kenntnisse über das politische System der Schweiz verlassen, was ihnen einen Wissensvorteil gegenüber den «Sans-Papiers» einträgt und bessere Handlungsoptionen eröffnet. Häufig müssen die UnterstützerInnen zudem die «Sans-Papiers» während einer politischen Aktion repräsentieren und Forderungen in ihrem Namen vertreten. Das bleibt auch für die UnterstützerInnen manchmal ein irritierendes Gefühl:

Also in einer Frauenbewegung war ich als Frau Subjekt. Und in der Sans-Papiers-Bewegung bin ich quasi als Privilegierte auch dabei. Und das macht es immer auch ein bisschen schwierig. Dass du dann so quasi für diejenigen redest, um die es eigentlich geht.³⁶⁶

Doch selbst die UnterstützerInnen als «Privilegierte» bewegen sich bei ihrer Arbeit in einem heiklen Graubereich. Insbesondere mit der Einrichtung der Anlaufstelle sind die AktivistInnen mit der Frage konfrontiert, ob ihr Handeln illegal ist. So sieht beispielsweise der Entwurf für das revidierte Ausländergesetz vor, Personen, die Ausländerinnen das «rechtswidrige Verweilen in der Schweiz» erleichtern oder vorbereiten helfen, mit Gefängnis bis zu einem Jahr oder mit Busse bis zu 20'000 Franken zu bestrafen.³⁶⁷ Von der Anlaufstelle aus hat man sich daher klare Grenzen gesetzt:

³⁶³ Pierre-Alain Niklaus im Gespräch vom 22. April 2004, Anhang S. 36.

³⁶⁴ Vgl. Hannes Reiser im Gespräch vom 31. März, Anhang S. 28.

³⁶⁵ Vgl. Lindemann: Sans-Papiers-Proteste, Kapitel 5.4.

³⁶⁶ Anni Lanz im Gespräch vom 31. März 2004, Anhang S. 33.

³⁶⁷ Vgl. Entwurf AuG, Mai 1999, Art. 92, S. 28, zitiert in: Hungerbühler: StaatsbürgerInnenrechte versus Menschenrechte, S. 144.

Es ist einfach so, ... dass wir gesagt haben, keine Wohnungsvermittlung ausser in absoluten Notfällen, für die Übergangszeit, also wenn jemand wirklich auf der Strasse steht. Aber im Prinzip keine Wohnungsvermittlung und keine Arbeitsvermittlung. Weil das sind so die heikelsten Punkte. [...] Wenn sie [die Polizei, rn] böse wollten, könnten sie uns natürlich verzeigen. Das ist jetzt vielleicht nicht für die Öffentlichkeit, aber wir erleichtern eigentlich tagtäglich den illegalen Aufenthalt, auf eine Art und Weise. Und wenn wir in der Öffentlichkeit quasi zu schwach sind, dann ist die Gefahr gross, dass das auch irgendwann auf so eine Ebene kommt.³⁶⁸

In mehreren Kantonen erfolgten bereits Anzeigen wegen Erleichterung des illegalen Aufenthalts.³⁶⁹ In Basel erhielt der römisch-katholische Pfarrer Francisco Gmür, Mitglied beim *Komitee Sans-Papiers Nordwestschweiz*, einen Strafbefehl und eine Busse von 1200 Franken, weil er im Juli 1998 eine Frau aus Ecuador und ihre erwachsene Tochter bei sich aufgenommen hatte.³⁷⁰ Das Urteil ist eines in einer ganzen Reihe von Verfahren gegen Mitglieder oder Sympathisanten der Sans-Papiers-Bewegung. Auch im Kanton Tessin und in Fribourg sind Prozesse bereits durchgeführt worden oder noch hängig. In zwei bekannten Fällen führten die Urteile zu einer Solidaritätsbekundung in der Bevölkerung, bei der sich in Fribourg insgesamt 360 und im Tessin 141 BürgerInnen bei der zuständigen Staatsanwaltschaft selbst angezeigt haben, weil sie Papierlose unterstützt oder beherbergt hätten.³⁷¹

Während die UnterstützerInnen also oft zwischen der Rolle des privilegierten Assistenten und derjenigen des Hauptverantwortlichen hin- und herlavieren und manchmal an der Grenze zur Illegalität handeln, sehen sich die «Sans-Papiers» als Direktbetroffene mehreren Einschränkungen ausgesetzt. Ein dritter Aspekt diesbezüglich betrifft die prekären Lebenssituationen, denen die meisten «Sans-Papiers» ausgesetzt sind. Die unregelmässigen Arbeitszeiten, die langen Arbeitstage, die ständige soziale Unsicherheit sowie psychische und physische Belastungen machen es schwierig, immer an den Komiteesitzungen teilzunehmen und die nötigen Ressourcen für das politische Engagement zu mobilisieren. Die Gratwanderung zwischen dem Interesse an politischen Aktivitäten und der ständigen Angst, in eine Polizeikontrolle zu geraten, mit anderen Worten die Diskrepanz zwischen Politik als Akt der Sichtbarwerdung und dem alltäglichen Leben im Verborgenen, schildert Komi N. wie folgt:

Quand je vais, je marche avec quelqu'un. Je veux que la personne, si la personne est étrangère, je veux qu'elle a ses papiers. Moi, devant la police, je sais comment je vais me défendre. Donc je ne marche pas avec des sans-papiers. On peut faire un chemin, mais il y a des endroits où je ne vais pas avec des sans-papiers. Et puis de l'autre côté, avec des Noirs, ils ont des papiers, on ne doit pas dépasser trois personnes. Si on dépasse trois personnes, moi, je me retire. Parce que nous, la police nous traque rapidement. [...] Toutes ces expériences font que je me suis donné une ligne de conduite, même actuellement, pour pouvoir gérer tout cela. [...] Il y a des places où je ne fais pas plus de dix minutes, je ne fais pas plus de dix minutes. [...]

La nuit, je peux..., c'est pourquoi des fois, j'essaie de ne pas dépasser une certaine heure, tu vois quand je viens à la réunion quand 21 heures, je dois quitter, parce que j'ai mes calculs, à telle heure je suis à la maison. Et puis je connais les heures de la police. Il y a des heures ponctuelles qu'ils sortent pour faire leurs tours et ils reviennent. Donc à ces heures-là il faut

³⁶⁸ Pierre-Alain Niklaus im Gespräch vom 22. April 2004, Anhang S. 37.

³⁶⁹ Vgl. Brügger, Helene: «Gefährliche Gesetzesbrecher», in: *WoZ* vom 22. Januar 2004.

³⁷⁰ Die Richterin berücksichtigte in ihrem Urteil die christliche Motivation. Normalerweise werde die Beihilfe zu unerlaubtem Verweilen für die Dauer von mehr als einem Jahr mit Gefängnis bestraft. Vgl. «Pfarrer zu Busse verurteilt», in: *Der Bund* vom 24.7.2002.

³⁷¹ Vgl. Brügger, Helene: «Gefährliche Gesetzesbrecher», in: *WoZ* vom 22. Januar 2004 und «Busse gegen Karin Witzig», in: *Der Bund* vom 30. April 2004.

les éviter pour ne pas les croiser. Donc c'est une ligne de conduite que je me suis faite. [...] Ah oui, c'est pas facile.³⁷²

Das allgegenwärtige Risiko, kontrolliert und ausgewiesen zu werden, die mangelnden politischen Kenntnisse und besonders die prekäre Lebensweise führen dazu, dass sich «Sans-Papiers» nur unter erschwerten Bedingungen an der politischen Arbeit des Komitees beteiligen können. Trotzdem finden viele «Sans-Papiers» den Mut und die Energie, sich im Komitee zu organisieren und gemeinsam für eine Verbesserung ihrer Lebenssituation zu kämpfen. Ihre Motivationsgründe sind dabei so vielfältig wie ihre Lebensgeschichten. Für Julio und Jacqueline Estrada standen die Zukunft ihrer vier Kinder im Vordergrund und ihre Hoffnung, ihnen in der Schweiz ein besseres Leben zu bieten, nachdem sie in Ecuador ihrer wirtschaftlichen Grundlage beraubt worden waren.³⁷³ In der Zwischenzeit haben sie eine Aufenthaltsbewilligung erhalten und sind nicht mehr aktiv beim Komitee dabei. Komi N. war bereits in seinem Heimatland Togo in politische Aktivitäten involviert und dort Mitglied der Oppositionspartei UFC (Union de Force de Changement). Aufgrund dieser Tätigkeiten musste er 1998 sein Land verlassen und hat in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt. Er gehört zum harten Kern des Komitees und ist bereits seit den Anfängen dabei. Als «porte-parole» der «Sans-Papiers», wie er sich selbst bezeichnet, kennt er die Sans-Papiers-Bewegung schweizweit und pflegt auch Kontakte zu französischen Aktivisten. Obwohl er in der Politik heimisch ist, und diese einen wichtigen Ankerpunkt in seinem Leben darstellt, bedeutet für Komi N. das politische Engagement in einem fremden Land eine grosse Herausforderung:

[C]'est très difficile de supporter. D'abord, les parents, les amis... c'est très difficile. Il faut être dur parce que des fois les gens me posent la question: Mais comment tu fais pour être toujours comme ça, sans déprimer et tout et tout. Bon, je me dis, je ne sais pas. Moi-même, des fois, je ne sais pas. Mais la seule source que je sais, je me dis, politiquement je veux pouvoir exprimer ce que je veux dans ce monde, je veux pouvoir aider les gens qui se rendent dans une situation... [...] Pour pouvoir porter le symbole de ceux qui souffrent à quelque part d'autre, oui. Pour pouvoir dire non, écoutez, il y a d'autres qui sont là et qui sont au plus bas de la société. Nous sommes arrivés dans un monde où on s'est dit le monde évolue, mais au même moment, il y a des gens qui meurent pour rien du tout. Alors là, vraiment, c'est aberrant. Bon, je veux être le porte-parole de ceux-là.³⁷⁴

Als abgewiesener Asylbewerber hat Komi N. schlechte Chancen auf eine Regularisierung. Nach vier Jahren Engagement zeigt sich bei ihm deshalb eine gewisse Ermüdung, und er stellt sich in letzter Zeit öfter die Frage, wie er sich in Zukunft im Komitee engagieren soll:

[D]es fois, je me pose la question, est-ce qu'il faut continuer ou arrêter? Bon, jusqu'à présent, je n'ai pas encore trouver une solution. Je me dis, bon, okay, quand on s'engage, il faut aller jusqu'au bout. Il faut pas le laisser au beau milieu. Il y a un adage de chez nous qui dit, quand tu tues le serpent, pour être sûr que tu l'as tué, il faut le couper la tête. Donc j'essaie de me couper la tête moi-même en essayant d'avoir mon permis de séjour.³⁷⁵

Anna S. schliesslich hat sich lange überlegt, ob sie dem Komitee beitreten soll. Sie ist erst seit zwei Jahren aktiv dabei. 1999 kam sie illegal in die Schweiz und ist bisher, wie sie nachdrücklich betont,

³⁷² Komi N. im Gespräch vom 16. März 2004, Anhang S. 65f.

³⁷³ Vgl. Julio Estrada im Gespräch vom 5. April 2004, Anhang S. 67.

³⁷⁴ Komi N. im Gespräch vom 16. März 2004, Anhang S. 60.

³⁷⁵ Ebd.

nie auf die materielle Hilfe anderer angewiesen gewesen. Ihre Motivation sich politisch zu engagieren, liegt zum einen in der Direktbetroffenheit, zum andern aber in der Möglichkeit, dadurch andere «Sans-Papiers» kennenzulernen und Gesprächspartner zu finden, die in einer ähnlichen Situation leben. Für Anna S. ist das Komitee auch eine wichtige Informationsquelle, wo sie mehr über die Hintergründe ihrer Papierlosigkeit und den politischen Umgang damit erfahren kann.³⁷⁶ Obwohl natürlich das Ziel, eine Aufenthaltsbewilligung zu erhalten, im Vordergrund steht, schätzt Anna S. die Chancen, dieses Ziel zu erreichen, pragmatisch ein:

Ich weiss, das Komitee kann mir diese Bewilligung nicht machen. Durch dieses Komitee kann ich auch nicht diese Bewilligung erhalten. Es ist nur diese Sicherheit, wie soll ich sagen, man weiss, womit man es zu tun hat. Man weiss, was das Gesetz hier ist. Man weiss, wie man sich auch schützen kann. Also ehrlich gesagt, ich weiss, dass das Komitee sehr viel macht. Aber ... ich weiss es nicht, ob durch das Komitee meine Bewilligung geregelt wird.³⁷⁷

Hier wird deutlich, welche wichtige Rolle das Komitee neben seiner Funktion als politische Schaltstelle auch noch erfüllt. Für Anna S. ist das Komitee vor allem ein Ort der Sicherheit und des Sozialaustauschs:

[D]a können sie sich frei aussprechen. Sie müssen sie beschränken, wie gesagt. Und man kann ja nicht... und man passt eben auf, dass man nicht auffällt. Dass man nicht eine falsche Sache macht und man ist dran. Und da sind sie frei, unter Sans-Papiers. Da können sie sich aussprechen, da können sie lachen und weinen und trauern und zusammenhalten.³⁷⁸

Das Komitee dient damit letztlich auch als sozialer Treffpunkt, indem es einen sicheren Ort bietet; es schafft ein Sozialnetz für «Sans-Papiers», indem es die offene und angstfreie Kontaktnahme unter «Sans-Papiers» ermöglicht.

7.3 Politik gegen die Angst und das Nase-voll-Phänomen

Anhand dieser Überlegungen zu den Voraussetzungen politischen Handelns von «Sans-Papiers» können nun abschliessend Erkenntnisse über das Profil der Schweizerischen Sans-Papiers-Bewegung gewonnen werden. Symptomatisch für die Prägung dieser sozialen Bewegung ist bereits der Name, den das *Komitee Sans-Papiers Nordwestschweiz* für seine Organisation gewählt hat. Während vorab in der Romandie einige Selbst- und Unterstützungsorganisationen auf den Ausdruck des Kollektivs zurückgegriffen haben, legte man in Basel bewusst Wert darauf, sich als Komitee zu bezeichnen. Hannes Reiser erklärt diesen Entschluss mit folgenden Worten:

Also, das war meine Idee. Weil ich fand, «Kollektiv» ist einfach ein Bluff. Ein Komitee ist eine Gruppe von Leuten, die sich punktuell zusammentun, um etwas zu erreichen, das ist ein Komitee. [...] Wenn wir jetzt sagen würden, wir sind ein Kollektiv, das verlangt mehr an Verbindlichkeiten. Und wir sind so unterschiedlich auch, und ich finde auch, diese Pseudo-Demokratie, also dass man sagt, die Sans-Papiers entscheiden alles, und wir beraten nur, das stimmte einfach nicht. Man muss das immer wieder postulieren, aber ich finde, das Komitee ist näher an der Realität.³⁷⁹

³⁷⁶ Vgl. Anna S. im Gespräch vom 26. März 2004, Anhang S. 45.

³⁷⁷ Ebd., S. 46.

³⁷⁸ Ebd.

³⁷⁹ Hannes Reiser im Gespräch vom 18. März 2004, Anhang S. 11.

Obwohl die ursprüngliche Idee darin bestand, dass sich die «Sans-Papiers» selbständig organisieren und die Schweizer Aktivisten sie wo nötig unterstützen, gestaltet sich die Organisationsstruktur in der Realität anders. Zumindest im *Komitee Sans-Papiers Nordwestschweiz* lässt sich beobachten, dass die grossen Leitlinien der politischen Arbeit von den Schweizer UnterstützerInnen abgesteckt werden und dass die tragenden Figuren in ihren Reihen zu finden sind. Der Wunsch der UnterstützerInnen ist es daher,

dass sich irgendwann einmal eine selbstorganisierte Gruppe von Sans-Papiers bilden wird, wie in Genf zum Beispiel, also das *Collectif des travailleurs sans statut légal*. [...] Das ist für mich immer noch so das Ziel, wo ich finde, da müssen wir drauf hinarbeiten. Mit der IGA haben wir das auch wieder diskutiert, in Zusammenhang mit dieser Dossieraktion, was drum herum nötig wäre und so. Und es sind auch Ideen da, den Hausangestelltenbereich noch mehr zu organisieren. Wenn das gelingen würde, wäre das ganz fantastisch. Also einfach, dass die Sans-Papiers immer mehr Verantwortung selber übernehmen.³⁸⁰

Über die Frage, ob sich die «Sans-Papiers» in einer Selbstorganisation zusammengefunden haben, herrscht jedoch Unklarheit. Während Komi N. und Anna S. darauf aufmerksam machen, dass neben den Komiteesitzungen noch Versammlungen von «Sans-Papiers» unter sich stattfinden,³⁸¹ bestreitet Julio Estrada die Existenz einer solchen Organisation. Es habe zwar unter Ecuadorianern den Versuch gegeben, einen eigenen Verein zu bilden, dieser sei jedoch aus Gründen der begrenzten politischen Handlungsmöglichkeiten gescheitert:

Pero una de las razones que no podemos organizarnos completamente nosotros es que no conocemos las leyes de este país o sea tratamos de organizarnos pero encontramos un punto donde ya no podemos alcanzar más. O también hacer contacto con los autoridades por miedo de la represión, o sea no podemos continuar de ese punto porque ya tenemos que hacer contacto con las autoridades y por miedo de la represión.³⁸²

Auch die UnterstützerInnen haben keine Kenntnis von einer solchen Organisation. Ihrer Meinung nach existiert unter den «Sans-Papiers» zwar ein informeller Zirkel mit gegenseitiger Hilfe und Informationsaustausch, dass aber die «Sans-Papiers» Versammlungen mit einer strukturierten Sitzungsform abhalten, ist ihnen unbekannt.³⁸³ Es kann sich hier durchaus um kulturelle Differenzen in der Betrachtung politischer Organisationen handeln, da von den UnterstützerInnen betont wird, dass eine solche Organisation zwar bestehen könne, aber dass es sich dabei nicht um eine Sitzungsform handeln würde, «wie wir das immer unter Schweizern haben» oder «wie wir das gern sehen würden».³⁸⁴ Es ist den UnterstützerInnen jedoch ein Anliegen, dass die «Sans-Papiers» untereinander unabhängig von den

³⁸⁰ Pierre-Alain Niklaus im Gespräch vom 31. März 2004, Anhang S. 29.

³⁸¹ «... on fait, nous aussi notre réunion à part, les sans-papiers entre nous. Oui, au début, on a institué tout cela parce que pour pouvoir qu'on se comprenne, on sache où on veut aller et qu'est-ce qu'on veut. Et on soumet cela aux gens du comité. Donc je suis chargé de leur dire, voilà, c'est ce qu'on a décidé, à notre réunion, on veut ceci, on veut cela.» Komi N. im Gespräch vom 16. März 2004, Anhang S. 55. Vgl. dazu auch Anna S. im Gespräch vom 26. März 2004, Anhang S. 49.

³⁸² «Aber einer der Gründe, dass wir uns nicht komplett allein organisieren können, ist, dass wir die Gesetze dieses Landes nicht kennen, das heisst, wir versuchen, uns zu organisieren, aber wir kommen immer wieder an Punkte, wo wir nicht weiterkommen. Oder auch die Kontaktaufnahme mit den Behörden wegen der Angst vor Repression, das heisst, wir können von diesem Punkt aus nicht weiterfahren, weil wir Kontakt mit den Behörden herstellen müssten, dies aber aus Angst vor der Repression nicht machen.» Julio Estrada im Gespräch vom 5. April 2004, Anhang S. 68.

³⁸³ Vgl. Pierre-Alain Niklaus, Anni Lanz und Hannes Reiser im Gespräch vom 31. März 2004, Anhang S. 34.

³⁸⁴ Anni Lanz und Hannes Reiser im Gespräch vom 31. März 2004, Anhang S. 35.

Schweizern Kontakt haben und sich gegenseitig unterstützen. Und man macht sich Gedanken darüber, wie man die «Sans-Papiers» noch mehr auch in die Beschlussfassung miteinbeziehen könnte:

Ich denke, es wäre dort möglich, wo es mehr darum geht so Selbsthilfesachen zu organisieren als dann wirklich die politischen Fragen. Also Hilfe zur Selbsthilfe, also einfach als Beispiel die Frage von Kinderbetreuung. Das kam bei mir jetzt immer wieder in letzter Zeit. [...] Und wenn man da mal alle in einer Gruppe zusammenbringt, um das zu diskutieren, da könnte man sich gut vorstellen, mal etwas Eigenes, etwas Selbsttragendes, das von Sans-Papiers auch selber geführt wird, auf die Beine zu stellen. Also ich sehe es mehr über diesen Weg.³⁸⁵

Die Voraussetzungen politischen Handelns von «Sans-Papiers» machen es verständlich, weshalb die Selbstorganisation von «Sans-Papiers» an Grenzen stösst. Dennoch existieren in Genf und Zürich mittlerweile zwei Selbstorganisationen von «Sans-Papiers». Ihrer Genese und Entwicklung nachzugehen, wäre ein weiterer spannender Aspekt, unter dem man die Sans-Papiers-Bewegung in der Schweiz betrachten könnte. Zudem könnte man hier die Frage anknüpfen, weshalb vor allem Sans-Papiers-Männer an die Öffentlichkeit getreten sind, während die Frauen mehrheitlich im Hintergrund geblieben sind.³⁸⁶

Abschliessend bleibt festzuhalten, dass die «Sans-Papiers», auch wenn sie nur bedingt als politische Akteure in Erscheinung treten können, letztendlich das Rückgrat der Bewegung bilden. Indem sie die ihnen zur Verfügung stehenden Wege und Mittel zur politischen Agitation nutzen, ihre Stimme hörbar und ihre Gesichter sichtbar werden liessen, haben sie der Bewegung den entscheidenden Impuls gegeben. Als Direktbetroffene sind sie der Gradmesser für den Erfolg der Bewegung:

Ja, ich denke, wenn sie nicht mehr kommen, dann ist irgendetwas falsch. Weil dann machen wir an ihnen vorbei falsche «Politik». Also sie sind irgendwie auch wie ein Spiegel: wie sinnvoll ist das, was wir machen? Wir können uns noch schöne Konzepte ausdenken, aber das sehen wir erst... also das müssen wir auch ...ja, wir brauchen das direkte Echo der Betroffenen, ob das überhaupt ein Bedürfnis von ihnen ist, ob das überhaupt so funktionieren könnte.³⁸⁷

Vor diesem Hintergrund kann die Sans-Papiers-Bewegung als eine Bewegung verstanden werden, die Elemente der Selbstorganisation und der Unterstützungsorganisation vereint. Sie ist eine Mischung zwischen einem «Nase-voll-Phänomen» der migrationspolitisch engagierten Menschen in der Schweiz, die während ihrem langjährigen Engagement in der Asylbewegung immer wieder «auf Granit gebissen haben»,³⁸⁸ und dem Mut der «Sans-Papiers», aus dem Schatten zu treten und mit Hilfe der Politik gegen die Angst zu kämpfen.

³⁸⁵ Pierre-Alain Niklaus im Gespräch vom 22. April 2004, Anhang S. 36.

³⁸⁶ So konstatierte Anni Lanz an der Tagung vom 8. November 2002: «Im Sans-Papiers-Kollektiv sind fast nur Männer an die Öffentlichkeit getreten. Das ist kein Zufall. Sans-Papiers-Frauen stecken oft in familiären oder familienähnlichen Abhängigkeitsverhältnissen, die sie daran hindern, überhaupt über ihre Probleme zu sprechen. Ich denke da nicht nur an die Botschaftergattin, den Hausherrn, den Zuhälter, die sich eine Zudienerin halten. Ich denke auch an die Haltung der Behörden. Im Rundschreiben Metzler kommt deutlich zum Ausdruck, wen man mit den sozial und beruflich gut integrierten meint: vollzeitlich arbeitende Familienoberhäupter mit Hausfrau, die für die Kinder mit schulischen Glanzleistungen zu sorgen hat.» In: Solidarité sans frontières: Die Schweizer Sans-Papiers-Bewegung ab Frühjahr 2002, Band 2.

³⁸⁷ Pierre-Alain Niklaus im Gespräch vom 22. April 2004, Anhang S. 36.

³⁸⁸ Email von Hannes Reiser vom 23. April 2004, Anhang S. 41f.

8 Schluss

Ein Gespenst geht um die Welt, und sein Name ist Migration.³⁸⁹

Irreguläre Migration und damit auch der irreguläre Aufenthalt in einem Land sind Phänomene, welche die Gesellschaft des 21. Jahrhunderts voraussichtlich in noch grösserem Ausmass als bisher beschäftigen werden.³⁹⁰ Bereits im Migrationsbericht der Expertenkommission Hug im Jahr 1997 wurden sie als «grösste Probleme im Migrationsbereich» herausgestrichen.³⁹¹ Heute zeigt sich ihre Dringlichkeit für die Schweizer Migrationspolitik in dem in Eile abgefertigten «Bericht zur illegalen Migration», den die Bundesämter für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES), für Flüchtlinge (BFF) und für Polizei (Fedpol) sowie das Grenzwachtkorps im Juni 2004 veröffentlicht haben.³⁹² Das Ziel des Berichtes war, im Bereich der illegalen Migration einen umfassenden Ist-Zustand zu erheben und Angaben über Ursachen, das Ausmass und die Auswirkungen zu machen. Gegen die Ausländerkriminalität, die Schwarzarbeit, die Missbräuche im Asylrecht sowie die Probleme bei der internationalen Kooperation mit einigen Herkunftsländern, welche der Bericht als die dringendsten Fragen hervorhebt, sind auch bereits erste, vorwiegend repressive Massnahmen vorgeschlagen worden. Diese reichen von asylrechtlichen Verschärfungen wie zum Beispiel der Ausdehnung des Sozialhilfestopps auf sämtliche abgewiesenen Asylbewerber³⁹³ oder der Schaffung einer neuen Durchsetzungshaft, der Verstärkung der Kontrollen an der Grenze und im Inland bis hin zur Aufnahme biometrischer Daten in Reisedokumente oder zur Ausweitung des Kampfes gegen Schlepper.³⁹⁴ Auffallend an dem mehr als 80 Seiten starken Bericht ist dessen einseitige Wahrnehmung der Problematik der irregulären Migration. Die sozialen Aspekte jener Leute, die irregulär in die Schweiz kommen, deren Beweggründe oder die Förderung der Integration sind kein Thema. Die Reduktion auf Kriminalität, Prostitution und Asylmissbrauch verstärkt hingegen das kriminalisierende Moment in der Auseinandersetzung um die irreguläre Migration und versetzt dem Bemühen der Sans-Papiers-Bewegung, die «Sans-Papiers» zu entkriminalisieren, einen empfindlichen Stoss. Doch nicht nur die Tendenz der Einseitigkeit sorgte in den Reihen der PolitikerInnen, Nichtregierungsorganisationen und Sans-Papiers-Aktivisten für Unmut.³⁹⁵ Auch die Meldung, dass mangels gesamtschweizerischer Daten auf behördliche Mutmassungen zurückgegriffen wurde, sowie der Ausschluss der Parteien aus dem Vernehmlassungsverfahren und die zu kurzen Konsultationsfristen durch die Kantone führten zu harscher Kritik.³⁹⁶

³⁸⁹ Hardt, Michael/Negri, Antonio: *Empire. Die neue Weltordnung*, Frankfurt a. Main 2003, S. 225.

³⁹⁰ Vgl. Zeugin: *Papiere für Sans-Papiers*, S. 7.

³⁹¹ Vgl. Expertenkommission Migration: *Ein neues Konzept der Migrationspolitik*, Bern 1997, S. 57.

³⁹² Vgl. Bericht zur illegalen Migration unter http://www.imes.admin.ch/news_info/pressemitteilungen/illegale1_d.pdf [19.7.04].

³⁹³ Im Rahmen der Sparmassnahmen des Entlastungsprogramms 2003 trat bereits am 1. April 2004 ein neuer Gesetzesartikel in Kraft, der Asylsuchende mit einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid das Recht auf Sozialhilfe nicht mehr zuerkennt. Die Sans-Papiers-Aktivisten befürchten, dass mit dieser Neuerung neue «Sans-Papiers» produziert werden. Vgl. «Kälterer Wind in der Asylpolitik», in: *Solothurner Zeitung* vom 25. März 2004 sowie Buchmann, Kathrin/Kohler, Silvana: *Nothilfe für Personen mit rechtskräftigem Nichteintretensentscheid*, Bern 2004, S. 1ff.

³⁹⁴ Vgl. Homepage IMES unter www.auslaender.ch/news_info/pressemitteilungen/illegal_d.asp [19.7.04]

³⁹⁵ Vgl. «Blochers Befund und seine Rezepte», in: *NLZ* vom 30. Juni 2004.

³⁹⁶ Vgl. «Blocher will mehr Repression», in: *Der Bund* vom 30. Juni 2004.

Trotz dieser mehrheitlich ablehnenden Reaktionen zeigt dieser Bericht indessen, dass die «illegale Migration» zur Herausforderung geworden ist. Sie droht «die Effizienz und Legitimität staatlicher Zulassungspolitik zu untergraben», wie die Expertenkommission Hug 1997 in ihrem Bericht festgestellt hat.³⁹⁷ Die Annahme, dass «die Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern – unter Vorbehalt der völkerrechtlichen Verpflichtungen – ein autonomer Entscheid jedes souveränen Staates ist»,³⁹⁸ wird heute hinterfragt. Denn die nationale Souveränität ist in Konflikt mit der internationalen Migration getreten. Auf der einen Seite sind die Mobilität von Arbeitskraft und die Migrationsbewegungen diffus und schwer zu fassen. Es gibt weltweit massive Wanderungsbewegungen von ArbeiterInnen aus Landwirtschaft, verarbeitender Industrie und dem Dienstleistungsbereich. Die legalen und offiziell erfassten Bewegungen werden dabei von der irregulären Migration weit übertroffen.³⁹⁹ Es ist eine intensivere Zirkulation der wirtschaftlichen Produktionsfaktoren zu beobachten sowie eine kulturelle Globalisierung dank verkürzter Distanzen und besserer Kommunikationsmittel.⁴⁰⁰ Auf der anderen Seite ringen die Staaten um ihre nationale Identität:

[O]n voit les Etats réagir de façon négative à cette situation, par l'affirmation de l'exercice de la souveraineté sur le contrôle des frontières et des flux migratoires, par des politiques restrictives suspicieuses à l'égard des nouveaux entrants, considérés comme des fraudeurs en puissance (au séjour, au travail, à l'asile, au mariage...)⁴⁰¹

Die Entstehung eines breiten Netzwerkes aus Rechten und Gerichtsbeschlüssen, die globale Integration der nationalen Wirtschaft, die anhaltenden Migrationsströme sowie das politische Handeln der Immigration haben die Souveränität des Staates in der Einwanderungs- (und Flüchtlings-)Politik verringert.⁴⁰² Die Grenzen existieren, doch ihre Schliessung funktioniert nicht in befriedigender Weise. Denn sie ist selektiv, bietet Nahrung für kriminelle Schlepperbanden, tritt in Konflikt mit den Menschenrechten und begünstigt die irreguläre Migration. Massnahmen wie die Rückkehrhilfe oder der Kampf gegen die irreguläre Migration zeigen nur begrenzt Wirkung.⁴⁰³ «Faut-il ouvrir les frontières?» fragt vor diesem Hintergrund die französische Politologin Catherine Wihtol de Wenden:

Dans un monde où circulent les capitaux, les biens, les médias, les idées, pourquoi les hommes ne circuleraient-ils pas librement, tout au moins plus librement? Si on ouvrait les frontières, quels scénarios pourrait-on envisager? Quels effets déstabilisateurs pourrait-on attendre de l'ouverture? Et si on continue à vouloir les fermer, que se passera-t-il dans vingt ou cinquante ans? Qu'en sera-t-il à l'horizon 2020-2030 si les sociétés du Nord manquent de main-d'œuvre et doivent à nouveau faire appel à l'immigration?⁴⁰⁴

³⁹⁷ Expertenkommission Migration: Ein neues Konzept der Migrationspolitik, S. 57.

³⁹⁸ Bundesrätliche Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, S. 3725.

³⁹⁹ Vgl. Hardt/Negri: Empire, S. 225.

⁴⁰⁰ Vgl. Wihtol de Wenden, Catherine: Faut-il ouvrir les frontières? Paris 1999, S. 10.

⁴⁰¹ Ebd.

⁴⁰² Vgl. Sassen, Saskia: Migranten, Siedler, Flüchtlinge, Frankfurt am Main 1996, S. 12. Vgl. dazu auch Giugni, Marco/Passy, Florence: Entre post-nationalisme et néo-institutionnalisme: La structuration des débats publics en Suisse dans le domaine de l'immigration et des relations ethniques, in: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 8, Band 2, 2002, S. 22ff.

⁴⁰³ Vgl. Wihtol de Wenden: Faut-il ouvrir les frontières? S. 9.

⁴⁰⁴ Ebd., S. 11.

Die Frage der Grenzöffnung oder der «Demokratisierung der Grenzen»⁴⁰⁵ erscheint legitim, insbesondere wenn sich der Konflikt zwischen den Ansprüchen des Nationalstaates und den Herausforderungen der internationalen Migration zu Lasten der Migrierenden auswirkt. Die Zwiespältigkeit nationalstaatlicher Regulation von Migration im Kontext der gegenwärtigen globalen Transformationsprozesse zeigt sich zum Beispiel in der Frage der Rechte von MigrantInnen. So illustriert die Analyse der sozialrechtlichen Situation von «Sans-Papiers» in der Schweiz deutlich, welche Konflikte heute das Aufeinanderprallen transnationaler Migrationsbewegungen mit nationalstaatlichen Erfordernissen generiert.⁴⁰⁶ Auf der einen Seite steht der Anspruch des souveränen Nationalstaates Schweiz, mit seiner Ausländergesetzgebung darüber zu bestimmen, wem die Einreise und der Aufenthalt in seinem Hoheitsgebiet erlaubt wird, sowie welche speziellen Regeln während der Anwesenheit gelten.⁴⁰⁷ Auf der anderen Seite stehen Normen auf nationaler ebenso wie internationaler Ebene, die unabhängig von der Nationalität und dem Aufenthaltsstatus gelten, da sie allen Menschen würdige Lebensbedingungen garantieren sollen.⁴⁰⁸ «Sans-Papiers» befinden sich in einer fragilen rechtlichen Situation: Sie profitieren nicht mehr vom rechtlichen Schutz ihres Herkunftslandes, aber sie können ihre Bürgerrechte auch dort nicht geltend machen, wo sie sich aufhalten.⁴⁰⁹ Sie genießen im Prinzip Arbeitnehmerrechte, das Recht auf Bildung und Gesundheit, aber diese Rechte sind eingeschränkt durch den Mangel an bürgerlichen Rechten (das Recht der Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit). Da ihnen das Aufenthaltsrecht nicht garantiert ist, kann sie die Einforderung anderer Rechte ihre Ausweisung kosten.⁴¹⁰ Während auf der einen Seite wirtschaftliche Kreise längst internationalisiert sind und darauf hinarbeiten, nationale Grenzen vollständig zu überwinden, sind die Rechte der Individuen weitgehend nationalstaatlich geregelt. Das führt dazu, dass «Sans-Papiers» sich einem Rechtsgüterkonflikt des Staates ausgesetzt sehen: Soll die nationale Zuwanderungssteuerung dem sozialen Schutz von irregulären Personen übergeordnet und damit Konflikte mit menschenrechtlichen Vorgaben in Kauf genommen werden oder soll der Sozialpolitik gegenüber der Migrationspolitik Priorität eingeräumt werden?⁴¹¹ An diesem Rechtsgüterkonflikt zeichnet sich die konfliktreiche Beziehung zwischen nationalstaatlichen Ansprüchen und den Herausforderungen der internationalen Migration ab. Während die Emigration weithin als ein Menschenrecht verstanden wird (Asyl, Non-Refoulement-Gebot), betrachtet man die

⁴⁰⁵ Balibar, Etienne: Bürgerrecht oder Apartheid? in: ders.: Sind wir Bürger Europas? Hamburg 2003, S. 98.

⁴⁰⁶ Vgl. Achermann/Efionayi: Leben ohne Bewilligung.

⁴⁰⁷ Das Recht der nationalen Gesellschaft auf diesen Anspruch entspringt laut Georg Kreis dem «legitimen Selbstbestimmungsrecht der Eingesessenen» (Jürgen Habermas) und leitet sich aus verschiedenen Aspekten ab: «Sie [die Gesellschaft, rn] kann sich politisch, rechtlich, polizeilich-militärisch abgrenzen und dafür anerkannte Ansprüche in Feld führen: die Souveränität, die Geschichte, die Kultur, die Schutzbedürftigkeit einer fragilen Sozialordnung.» Vgl. Kreis: Die Schweiz wird zum Einwanderungsland, S. 52.

⁴⁰⁸ Dazu gehören die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen, die Europäische Menschenrechtskonvention oder die internationalen Menschenrechtspakte ebenso wie die durch die schweizerische Bundesverfassung garantierten Grundrechte. Vgl. Achermann, Christine/Efionayi-Mäder, Denise: Leben ohne Bewilligung, X.

⁴⁰⁹ Vgl. Bolzmann: Politiques d'immigration et clandestination, S. 14.

⁴¹⁰ Vgl. Ebd., S. 13.

⁴¹¹ Vgl. Achermann/Efionayi: Leben ohne Bewilligung, S. 128ff. Die Autorinnen schlagen als dritte Option vor, dass sowohl die Imperative der Sozial- als auch jene der Migrationspolitik respektiert werden sollen. Demnach streben sie eine Trennung von sozial- und ausländerrechtlichen Angelegenheiten an, die den Anspruch auf sozialstaatliche Leistungen vollständig vom ausländerrechtlichen Status der Betroffenen löst. Umgekehrt sollen aber aus der Einbindung ins soziale System auch keine direkten aufenthaltsrechtlichen Ansprüche abgeleitet werden können.

Immigration als Teil der nationalen Souveränität (Zulassung und Aufenthalt). Das Recht der Migrierenden stösst auf das Bemühen der staatlichen Regierungen und ihrer Bürger, ihre Landesgrenzen zu kontrollieren und sich vor jenen zu schützen, die sie als Bedrohung ihrer Sicherheit, ihres wirtschaftlichen Wohlergehens, ihrer politischen Stabilität und ihrer kulturellen Identität betrachten.⁴¹²

Doch das Faktum der internationalen Migration (120 Millionen Migrierende, davon 30 Millionen irreguläre MigrantInnen⁴¹³) fordert neue rechtliche Anpassungen. Ein Versuch, die prekäre Rechtslage vieler Migrierenden zu verbessern, stellt die am 1. Juli 2003 in Kraft getretene Konvention zum Schutz der Rechte aller MigrantInnen und ihrer Familien dar. Das Entscheidende und Neue an dieser UNO-Konvention ist nicht nur, dass in 71 Artikeln die Menschenrechte, wie sie in den Erklärungen der UNO definiert sind, bis ins Einzelne für MigrantInnen konkretisiert werden. Einzigartig ist die Konvention auch deshalb, weil sie auch MigrantInnen ohne regulären Aufenthaltsstatus diese Menschenrechte zuerkennt. Dem Recht auf vereinbarten Lohn, auf Zugang zum Rechtssystem, zum Gesundheitssystem oder zum Schulwesen wird eindeutige Priorität gegenüber nationalstaatlichen Aufenthaltserlaubnissen eingeräumt; das Abschieberecht von Staaten steht hinter den individuellen Menschenrechten der MigrantInnen zurück. Kein einziger Staat, der Ziel von MigrantInnen ist, hat jedoch die UNO-Konvention bislang ratifiziert. Insbesondere die OECD-Staaten haben sich bislang gescheut, die damit verbundenen Verpflichtungen einzugehen. Die Liste der Unterzeichner ist daher eine Liste der Emigrationsländer wie zum Beispiel Bolivien, Kolumbien, Ägypten, Ghana oder Marokko.⁴¹⁴

Die UNO-Konvention für die Rechte der MigrantInnen kann in diesem Sinn als eine Rechtsgrundlage angesehen werden, die versucht, Individuen Rechte unabhängig von ihrer Herkunft zuzugestehen. Sie schafft eine neue Beziehung zwischen Bürgerschaft und Nationalität, indem sie die Rechte, die einem Individuum kraft seiner Staatsbürgerschaft zukommen, über seine Herkunft stellen. Das ist es auch, was «Sans-Papiers» in Frankreich, in der Schweiz und in anderen europäischen Ländern auf ihren Transparenten fordern: «Papiere für alle!» Aufenthaltsgenehmigungen für jeden heisst, dass alle in dem Land, in dem sie leben und arbeiten, die vollen staatsbürgerlichen Rechte geniessen sollen:

Das ist wahrlich keine utopische oder unrealistische Forderung. Es geht schlicht darum, dass der rechtliche Status der Bevölkerung entsprechend den tatsächlichen ökonomischen Veränderungen der letzten Jahre reformiert wird. Das Kapital selbst war es, das die zunehmende Mobilität von Arbeitskraft und fortwährende Migrationen über Grenzen hinweg gefordert hat. Die kapitalistische Produktion in den beherrschenden Ländern (in Europa, den USA und in Japan, aber auch in Singapur, Saudi-Arabien und anderswo) bedarf dringend des Zustroms von Arbeitskräften aus den untergeordneten Weltgegenden. Daraus ergibt sich die politische Forderung, dass die faktisch bestehende Form kapitalistischer Produktion ihren Niederschlag im Recht findet und dass allen Arbeitern die vollen staatsbürgerlichen Rechte gewährt werden.⁴¹⁵

Die Sans-Papiers-Proteste zeigen, dass Bürgerrechte nicht nur von oben gewährt (etwa durch eine entschlossene Liberalisierung des Aufenthalts- und Arbeitsrechts), sondern «zu einem wesentlichen Teil

⁴¹² Wihtol de Wenden: *Faut-il ouvrir les frontières?* S. 45.

⁴¹³ Vgl. ebd., S. 29.

⁴¹⁴ Vgl. Kieser, Albert: Hier interessieren die Vereinten Nationen nicht! in: *express* 2, 2002.

⁴¹⁵ Hardt/Negri: *Empire*, S. 407.

von unten erkämpft» werden.⁴¹⁶ Dass sich die «Sans-Papiers» durch die direkte Beteiligung an öffentlichen Angelegenheiten geradezu als aktive Bürger profilieren, ist ein bezeichnendes Moment ihrer Proteste:

Paradoxerweise waren und sind die Kämpfe der Sans-papiers – die in den Augen der Regierung Störungen der öffentlichen Ordnung darstellen, verzweifelte Erpressungen oder das Ergebnis einer Verschwörung, deren Drahtzieher man in «kriminellen Netzwerken» zu suchen hat – herausragende Momente in der Entwicklung einer *aktiven Staatsbürgerschaft* ..., ohne die es eben kein bürgerschaftliches Gemeinwesen geben wird, sondern nur eine von der Gesellschaft abgeschnittene und in ihrer eigenen Abstraktion erstickende staatliche Form.⁴¹⁷

⁴¹⁶ Balibar: Bürgerrecht oder Apartheid? S. 96.

⁴¹⁷ Ebd. S. 96f.

9 Bibliographie

9.1 Quellen

- AG «Mitenand»: Dossier «Schwarzarbeiter», in: Piazza: die Zeitschrift für Schweizer und Ausländer, Jg.1, 1983.
- Dies.: Dossier «Illegalität aufhalten», in: Piazza: die Zeitschrift für Schweizer und Ausländer, Jg. 3, 1986.
- Bericht des Polizei- und Militärdepartements Basel-Stadt an den Regierungsrat Basel-Stadt vom 25. Oktober 2001.
- BFF/IMES/Fedpol und Grenzwachtkorps: Bericht zur illegalen Migration vom Juni 2004 unter http://www.imes.admin.ch/news_info/pressemitteilungen/illegale1_d.pdf.
- Bundesrätliche Botschaft zum Gesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern vom 2. Juni 1924, in: Bundesblatt, Band 2, 1924, S. 493-515.
- Bundesrätliche Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002, unter www.admin.ch/ch/d/ff/2002/3709.pdf.
- Comité intergouvernemental pour les migrations (CIM): Sixième séminaire sur l'adaptation et l'intégration des immigrants; les migrants sans documents ou en situation irrégulière, Genf 1983.
- Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 4. Dezember 1994 unter <http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19941204/explic/d-pp1500.html>.
- Expertenkommission Migration: Ein neues Konzept der Migrationspolitik, Bern 1997.
- Homepage des Bundesamtes für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES) unter www.auslaender.ch/news_info/pressemitteilungen/illegal_d.asp.
- Homepage des Komitees Sans-Papiers Nordwestschweiz unter www.sans-papiers-basel.ch.
- Homepage der gesamtschweizerischen Sans-Papiers-Bewegung unter www.sans-papiers.ch.
- Interpellation Nr. 46 der Bündnis-Politikerin Margrith von Felten betreffend die Aktion Sans-Papiers vom 5.6.2002 sowie Schriftliche Beantwortung der Interpellation Nr. 46 von Margrith von Felten betreffend die Aktion Sans-Papiers durch den Regierungsrat Basel-Stadt vom 13.11.2002.
- Komitee Sans-Papiers Nordwestschweiz: Begleitbrief zur Dossierabgabe vom 7. Januar 2002.
- Dass.: Petition an die Regierungen von BS/BL/SO/AG vom 18. Juni 2003.
- Motion «Amnestie für Papierlose» von Angéline Fankhauser aus dem Jahr 1997, unter www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1997/d_gesch_19973577.htm.
- Nationalratsdebatte vom 20. April 1999 (Aprilsession), unter http://www.parlament.ch/Poly/Suchen_amtl_Bulletin/cn99/avril/95.HTM.
- Nationalratsdebatte vom 10. Dezember 2001 unter www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4611/42781/d_n_4611_42781_43513.htm.
- Plattform für einen Runden Tisch zu den «Sans-Papiers»: Offener Brief an Frau Bundesrätin Ruth Metzler vom 21. April 2003.
- Regierungsratsbeschluss des Regierungsrats des Kantons Basel-Stadt vom 23. September 2003.
- Rundschreiben zur «Praxis der Bundesbehörden bei der Anwesenheitsregelung von Ausländerinnen und Ausländern in schwerwiegenden persönlichen Härtefällen» vom 21. Dezember 2001 unter www.auslaender.ch/rechtsgrundlagen/rechtsquellen/weitere/auslegung_bvo/21_12_01_d.asp.
- Solidarité sans frontières (Hrsg.): Eine kollektive Regularisierung der Sans-Papiers! Die Schweizer Sans-Papiers-Bewegung von 1997 bis heute, Band 1, Bern 2001.
- Dies. (Hrsg.): Die Schweizer Sans-Papiers-Bewegung ab Frühjahr 2002, Band 2, Bern 2002.

SVP-Volksinitiative «gegen die illegale Einwanderung» vom 1. Dezember 1996 unter <http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19961201/explic/d-pp0600.html>.

9.2 Periodika

Basler Zeitung (BaZ) von 1986 bis 2004.

Carrefour. Journal des centres de contact suisses-immigrés et de SOS-racisme von 2001 bis 2004.

Der Bund von 2001 bis 2004.

La Liberté von 2001 bis 2004.

Le Courrier von 2001 bis 2004.

Le Matin von 2001 bis 2004.

Neue Luzerner Zeitung (NLZ) von 2001 bis 2004.

Neue Zürcher Zeitung (NZZ) von 2001 bis 2004.

NZZ am Sonntag von 2002 bis 2004.

Schweizerzeit von 2001.

Stimme der Sans-Papiers Nr.1-5 von Februar 2003 bis April 2004.

Tagesanzeiger von 1994 bis 2004.

Vorwärts. Die sozialistische Wochenzeitung von 2001 bis 2004.

Wochenzeitung (WoZ) von 2001 bis 2004.

9.3 Interviews

Gespräch mit Anna S. («Sans-Papiers», Name geändert) vom 26. März 2004.

Gespräch mit Komi N. («Sans-Papiers», Name geändert) vom 16. April 2004.

Gespräch mit Julio Estrada (ehemaliger «Sans-Papiers») vom 5. April 2004.

Gespräch mit den Komitee-Mitgliedern Anni Lanz, Pierre-Alain Niklaus und Hannes Reiser vom 18. und 31. März sowie vom 22. April 2004.

Gespräch mit Bruno Varni, Leiter der Einwohnerdienste Basel-Stadt, vom 15. März 2004.

Gespräch mit Angela Bryner, Leiterin der Integrationsstelle Basel-Stadt, vom 6. April 2004.

9.4 Literatur

Achermann, Christine/Efionayi-Mäder, Denise: *Leben ohne Bewilligung in der Schweiz: Auswirkungen auf den sozialen Schutz*, Neuenburg 2003.

Andermatt, Urs: *Xenophobie und Superpatriotismus. Die populistische Anti-Überfremdungsbewegung in der Schweiz der sechziger und siebziger Jahre*, in: *Faschismus in Österreich und international. Jahrbuch für Zeitgeschichte*, 1980/81, S. 167-191.

Anlaufstelle für Sans-Papiers Basel und Gewerkschaft für Bau und Industrie (GBI): *Leben und arbeiten im Schatten. Die erste detaillierte Umfrage zu den Lebens- und Arbeitsbedingungen von Sans-Papiers in der Deutschschweiz*, Basel 2004.

Année politique suisse – Schweizerische Politik, 35. Jg., Bern 1999.

Année politique suisse – Schweizerische Politik, 37. Jg., Bern 2001.

Arbenz, Peter: *Bericht über eine Schweizerische Migrationspolitik*, [s.l.] 1995.

- Asendorf, Manfred/Flemming, Jens/Müller, Achatz von (Hrsg.): Geschichte. Lexikon der wissenschaftlichen Grundbegriffe, Hamburg 1994.
- Attac Fribourg: Conditions de vie et de travail des sans-papiers de Saint-Paul, Fribourg 2001.
- Bade, Klaus J.: Einwanderungskontinent Europa: Migration und Integration am Beginn des 21. Jahrhunderts, Osnabrück 2001.
- Balibar, Etienne: Bürgerrecht oder Apartheid? in: ders.: Sind wir Bürger Europas? Hamburg 2003, S. 73-101.
- Blee, Kathleen M./Taylor, Verta: Semi-structured Interviewing in Social Movement Research, in: Klandermans, Bert/Staggenborg, Suzanne (Hrsg.): Methods of social movement research, Minnesota 2002, S. 92-118.
- Bolzmann, Claudio: Politiques d'immigration et clandestinité, in: Centre de Contact Suisses-Immigrés (Hrsg.): Personnes sans statut légal: Réalités et pratiques de solidarité, Genf 2001, S. 11-15.
- Ders.: Migrations, pauvreté et processus d'exclusion, in: Chytil, Oldrich/Seibel, Friedrich W. (Hrsg.): Europäische Dimensionen in Ausbildung und Praxis der Sozialen Professionen, Albert 1999, S. 217-235.
- Buchmann, Kathrin/Kohler, Silvana: Nothilfe für Personen mit rechtskräftigem Nichteintretensentscheid, Bern 2004.
- Bundesamt für Flüchtlinge: Damit das nicht mehr passiert. Die Entwicklung der Schweizer Asylpolitik seit dem 2. Weltkrieg, Wabern 1999.
- Diekmann, Andreas: Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen, Hamburg 2001.
- Efionayi-Mäder, Denise/Cattacin, Sandro: Illegal in der Schweiz – eine Übersicht zum Wissensstand, in: Asyl. Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht – und praxis, Nr. 1, 2002, S. 3-15.
- Efionayi-Mäder, Denise: Asylpolitik der Schweiz 1950-2000, in: Asyl. Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und –praxis, Nr. 2, 2003, S. 3-9.
- Dies.: Asyldestination Europa. Eine Geographie der Asylbewegungen, Zürich 2001.
- Eidgenössische Ausländerkommission (EKA): «Sans-Papiers» - ein Überblick, Bern-Wabern 2001.
- Flick, Uwe: Triangulation in der qualitativen Forschung, in: Ders./Kardoff, Ernst von/Steinke, Ines (Hrsg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch, Hamburg 2003, S. 309-319.
- Gerber, Brigitta: Die antirassistische Bewegung in der Schweiz. Organisationen, Netzwerke und Aktionen, Zürich 2003.
- Giugni, Marco/Passy, Florence: Zwischen Konflikt und Kooperation. Die Integration der sozialen Bewegungen in der Schweiz, Zürich 1999.
- Dies.: Entre post-nationalisme et néo-institutionnalisme: La structuration des débats publics en Suisse dans le domaine de l'immigration et des relations ethniques, in: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 8, Band 2, 2002, S. 21-49.
- Hardt, Michael/Negri, Antonio: Empire. Die neue Weltordnung, Frankfurt a. Main 2003.
- Haug, Werner: Einwanderungsland Schweiz – Einwanderungskontinent Europa: eine Zwischenbilanz, in: DEMOS, Nr. 4, 2002.
- Hausammann, Christina: Die Berücksichtigung der besonderen Anliegen der Frauenflüchtlinge in der laufenden Asylgesetzrevision, in: Asyl. Hausammann, Christina: Die Berücksichtigung der besonderen Anliegen der Frauenflüchtlinge in der laufenden Asylgesetzrevision, in: Asyl. Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und –praxis, Nr. 2, 1996, S. 39-52.
- Hellmann, Kai-Uwe: Paradigmen der Bewegungsforschung. Forschungs- und Erklärungsansätze – ein Überblick, in: Ders./Koopmans, Ruud: Paradigmen der Bewegungsforschung. Entstehung und

- Entwicklung von neuen sozialen Bewegungen und Rechtsextremismus, Wiesbaden 1998, S. 9-32.
- Hopf, Christel: Qualitative Interviews in der Sozialforschung. Ein Überblick, in: Flick, Uwe/Kardorff, Ernst von/Keupp, Heiner (Hrsg.): Handbuch Qualitative Sozialforschung. Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen, Weinheim 1995, S. 177-182.
- Hungerbühler, Hildegard: Die sogenannte Illegalität. Zu den Hintergründen eines umstrittenen Begriffs, in: Evangelischer Frauenbund der Schweiz (Hrsg.): Migration: eine Debatte um Globalisierung, Nationalstaat und Menschenrechte, Zürich 1997, S. 15-17.
- Dies.: StaatsbürgerInnenrechte versus Menschenrechte, in: Tsantsa, 6, 2001, S. 142-146.
- Imhof, Kurt: Eine Symbiose: Soziale Bewegungen und Medien, in: Ders./Schulz, Peter (Hrsg.): Politisches Raisonement in der Informationsgesellschaft, Zürich 1996, S. 165-186.
- Kälin, Walter: Das neue schweizerische Asylgesetz, in: Zeitschrift für Asylrecht, Nr. 4, 2000, S. 153-158.
- Kreis, Georg: Die Schweiz wird zum Einwanderungsland, in: Leimgruber, Walter/Fischer W. (Hrsg.): «Goldene Jahre». Zur Geschichte der Schweiz seit 1945, Zürich 1999, S. 33-57.
- Lanz, Anni: Den unbewillingten Aufenthalt entkriminalisieren, in: Tsantsa, 6, 2001, S. 130-131.
- Le Breton, Maritza/Fiechter, Ursula: 6 Thesen zur Illegalisierung von MigrantInnen in der Schweiz, in: Tsantsa, Nr. 6, 2001, S. 103-110.
- Lindemann, Ute: Sans-Papiers-Proteste und Einwanderungspolitik in Frankreich, Opladen 2001.
- Mahnig, Hans/Piguet, Etienne: Die Immigrationspolitik der Schweiz von 1948 bis 1998: Entwicklung und Auswirkungen, in: Wicker, Hans-Rudolf/Fibbi, Rosita/Haug, Werner (Hrsg.): Migration und die Schweiz, Zürich 2003, S. 65-109.
- Neidhardt, Friedhelm: Einige Ideen zu einer allgemeinen Theorie sozialer Bewegungen, in: Hradil, Stefan (Hrsg.): Sozialstruktur im Umbruch, Opladen 1985, S. 196-215.
- Piguet, Etienne/Losa, Stefano: Travailleurs de l'ombre? Demande de main-d'oeuvre du domaine de l'asile et ampleur de l'emploi d'étrangers non déclarés en Suisse, Zürich 2002.
- Pittà, Salvatore: Nichts tun kann keine Alternative sein. Selbstorganisation Illegalisierter und deren Unterstützung in der Schweiz, in: Autorinnenkollektiv «Kein Mensch ist illegal»: Ohne Papiere in Europa: Illegalisierung der Migration – Selbstorganisation und Unterstützungsprojekte in Europa, Berlin 2000, S. 221-231.
- Rucht, Dieter/Neidhardt, Friedhelm: Soziale Bewegungen und kollektive Aktionen, in: Joas, Hans (Hrsg.): Lehrbuch der Soziologie, Frankfurt a. Main 2003, S. 534-555.
- Rucht, Dieter: Öffentlichkeit als Mobilisierungsfaktor für soziale Bewegungen, in: Neidhardt, Friedhelm: Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, Opladen 1994, S. 337-359.
- Ders.: Gesellschaft als Projekt – Projekte in der Gesellschaft. Zur Rolle sozialer Bewegungen, in: Klein, Ansgar (Hrsg.): Neue soziale Bewegungen. Impulse, Bilanzen und Perspektiven, Opladen 1999, S. 15-25.
- Ders.: Kollektive Identität. Konzeptionelle Überlegungen zu einem Desiderat der Bewegungsforschung, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen: Soziale Bewegungen und kollektive Identität, Heft 1, März 1995, S. 9-22.
- Sassen, Saskia: Migranten, Siedler, Flüchtlinge, Frankfurt am Main 1996.
- Saxer-Steinlin, Annemarie: Sans-Papiers, Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus – wie weiter? Bericht an den Rat des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes, Bern 2002.
- Schmitt-Beck, Rüdiger: Über die Bedeutung der Massenmedien für soziale Bewegungen, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 29, Opladen 1990, S. 642-661.

- Sprenger, Kaatje: Das Schweizer Ausländerrecht 1860-1978, in: Nigg, Heinz (Hg.): Da und fort. Leben in zwei Welten, Zürich 1999, S. 270-277.
- Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs (SIT): Contre la précarité: régularisons les sans-papiers, Genf 2002.
- Truniger, Markus/Schuh, Sibilla: Analyse der Lage der Kinder ohne legalen Aufenthaltsstatus in der Schweiz, in: Tschoumy, Jaques-André: La scolarisation d'enfants clandestins, 1990, S. 23-26.
- Valli, Marcello: Les migrants sans permis de séjour à Lausanne: Rapport rédigé à la demande de la Municipalité de Lausanne, Lausanne 2003.
- Wecker, Regina/Degen, Bernard: Damit sie nicht wiederkommen. Historisches zur Schweizer Aus- und Einwanderung, in: Basler Magazin, Nr. 30 vom 25. Juli 1992, S. 15.
- Wicker, Hans-Rudolf: Einleitung: Migration, Migrationspolitik und Migrationsforschung, in: Ders./Fibbi, Rosita/Haug, Werner (Hrsg.): Migration und die Schweiz, Zürich 2003, S. 12-65.
- Wimmer, Andreas: Nationalist Exclusion and Ethnic Conflict. Shadows of Modernity, Cambridge 2002.
- Windisch, Urs: Suisse-Immigrés. Quarante ans de débats 1960 – 2000, Lausanne 2002.
- Wisard, Nicolas: Les droits des «sans-papiers», in: Tsanta, 6, 2001, S. 148-153.
- Wihtol de Wenden, Catherine: Faut-il ouvrir les frontières? Paris 1999.
- Wottreng, Willi: Ein einzig Volk von Immigranten. Die Geschichte der Einwanderung in die Schweiz, Zürich 2000.
- Zeugin, Bettina: Papiere für Sans-Papiers. Härtefallregelungen genügen nicht – ein Diskussionsbeitrag, Diskussionspapier 12, Caritas-Verlag, Luzern 2003.