



Chapitre de livre

2008

Accepted version

Open Access

This is an author manuscript post-peer-reviewing (accepted version) of the original publication. The layout of the published version may differ .

Migrationspolitik und Vulnerabilität. Eine Analyse der Schweizer Politik gegenüber Migrantinnen und Migranten in vulnerabler Lage

Cattacin, Sandro; Chimienti, Milena

How to cite

CATTACIN, Sandro, CHIMIANTI, Milena. Migrationspolitik und Vulnerabilität. Eine Analyse der Schweizer Politik gegenüber Migrantinnen und Migranten in vulnerabler Lage. In: Les nouveaux défis de l'Etat social = Neue Herausforderungen für den Sozialstaat. Bonoli, G. & Bertozzi, F. (Ed.). Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes, 2008. p. 185–204.

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:40949>

Cattacin, Sandro et Milena Chimienti (2008). "Migrationspolitik und Vulnerabilität. Eine Analyse der Schweizer Politik gegenüber Migrantinnen und Migranten in vulnerabler Lage", dans Bonoli, Giuliano et Fabio Bertozzi (éd.). *Les nouveaux défis de l'Etat social - Neue Herausforderungen des Sozialstaats*. Lausanne, Bern: Presses polytechniques et universitaires romandes, Haupt, p. 185-204.

KAPITEL 11

Migrationspolitik und Vulnerabilität

Eine Analyse der Schweizer Politik gegenüber Migrantinnen
und Migranten in vulnerabler Lage

SANDRO CATTACIN UND MILENA CHIMIEN TI¹

11.1 Einführung

Die schweizerische Migrationspolitik entwickelte sich zu Beginn des 20. Jahrhunderts unter dem Stern der Angst vor sozialem Parasitismus. Migranten und Migrantinnen, die bis in die 1920^{er} Jahre von einem liberalen Einwanderungsregime profitierten und in die prosperierende Schweiz einwanderten, wurden öffentlich als Risiko für die sozialen Hilfswerke – in erster Linie die Sozialhilfe – wahrgenommen (Niederberger 2004). In dieser Zeit entwickelte sich der Sozialstaat. Gesetzliche Regelungen wurden in die Wege geleitet (Cattacin 2006b) und die Sozialhilfe neu überkantonale definiert (Höpflinger und Wyss 1994). Die Frage der Inklusion stand damit im Zentrum und warf ihren Schatten auf die Migrationspolitik. Die Schweiz war bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts neben Luxemburg das Land mit den höchsten Einwanderungsraten und zählte 1913 – vor dem Ersten Weltkrieg – 609 000 Ausländerinnen und Ausländer (etwa 14,6% der Gesamtbevölkerung; siehe Piguet 2005).

Eine zweite Angst gesellte sich dazu. Die Angst vor politischem Einfluss von Migranten und Migrantinnen, die die Schweiz als freiheitliche Insel in Europa aufsuchten, um in diesem Land Zuflucht vor Verfolgungen zu finden. Nicht nur Lenin und Mussolini weilten in der Schweiz, sondern auch deutsche Sozialdemokraten fanden nach den antisozialistischen Gesetzen

¹Sandro Cattacin ist Professor und Leiter des Soziologie-Departements der Universität Genf. Milena Chimienti ist Lehrbeauftragte am Soziologie-Departement der Universität Genf und Visiting research fellow am Sussex Centre for Migration Studies (University of Sussex, UK).

Bismarcks und während des Nationalsozialismus Zuflucht in der Schweiz (Cerutti 1985; Vuilleumier 1989) und nahmen Einfluss auf die schweizerische Gewerkschaftsbewegung. Diese „Agitatoren“, die eine politische „Überfremdung“ verursachten, waren zusammen mit der sozialen Frage der Inklusion im Visier der ersten Gesetzgebung von 1931, dem Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 (ANAG).

Trotz stark kriegsbedingter Abnahme der Migrationsbevölkerung in der Schweiz trat das Gesetz mit dem Überfremdungsartikel 1934 in Kraft und hat bis vor kurzem als Leitplanke der Migrationspolitik gewirkt. Während des Fordismus (die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg) nahm die Migrationsbevölkerung wieder rasant zu und der Diskurs der Angst wurde erneuert. Migranten und Migrantinnen waren potentielle Revolutionäre – in der Zeit des Kalten Krieges vor allem als kommunistische Gefahr aus Italien und Spanien wahrgenommen (Cerutti 1995) – und soziale Problemfälle. Doch wurde die gesellschaftliche Betrachtung, die einem kollektiven Lernprozess einer negativen, gesetzlich gar institutionalisierten Wahrnehmung von Migration unterstellt war, mit weiteren Argumenten selektiv geformt. Neben der politischen und sozialen „Überfremdung“ trat zuerst die kulturelle und danach die ökonomische (Cattacin 2005b) auf, wobei die ökonomische sich nicht nur in der Angst vor Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt ausdrückte, sondern teilweise auch in Gesetzgebungen mit fremdenfeindlichen Elementen (wie der Lex Friedrich von 1985 gegen die Veräusserung des Schweizer Bodens an Ausländer und dem Anti-Europäismus²).

Erst in den 1990er Jahren hat sich die Schweizer Politik von der Überfremdungsperspektive zu lösen begonnen. Die neue post-nationale Konstellation, in der sich die Schweiz seit den 1980^{er} Jahren befunden hatte, erlaubte es der Regierung nicht mehr, ihre Politik ideologisch oder rein nutzenorientiert auszurichten. Flexibilität und internationale Mobilität betrafen auch die Schweizer Bevölkerung. Die Attraktivität der Schweiz für auf dem Arbeitsmarkt rare Personen konnte nicht durch abschreckende Prinzipien erreicht werden. Besonders die schweizerische Abhängigkeit von hochqualifizierten Personen aus dem Ausland, aber auch die Notwendigkeit, zu einer modernen, mehr konzeptuell gedachten Migrationspolitik zu finden, öffneten den Raum für eine neue Perspektive der Regierung, die nicht nur von Angst bestimmt war³.

Das migrationspolitische Feld glich Ende der 1990er Jahre einer Baustelle ohne Architekt. Viele Herausforderungen stellten sich, insbesondere die inzwischen dreissigjährige Aufgabe, endlich aus dem Willen zur „Integration“ eine Politik zu entwickeln (Cattacin und Chimienti 2006). Po-

² Vgl. dazu Sciarini und Marquis (2000).

³ Insbesondere zu erwähnen ist der Arbenz-Bericht von 1996 (Arbenz 1995; siehe auch die Vernehmlassungsanalyse dazu, Mahnig 1996) und die Arbeiten für ein neues Ausländergesetz (zur Debatte, siehe Metzler 2001; Niederberger 2001; Spescha 2000; Wimmer 2001).

litischer und wirtschaftlicher Druck (zur Integration in den europäischen Wirtschaftsraum) führten seither zu einem Erneuerungsprozess, der sich sichtbar in einer neuen Gesetzgebung und neuen Programmen widerspiegelt:

- Die Integrationsverordnung, die mit einem Budget von rund 12 Millionen Franken Integrationsprojekte in der Schweiz unterstützt, wurde im Jahre 2000 beschlossen. Die Idee der Verordnung wurde als Gesetzartikel in das neue Ausländergesetz aufgenommen⁴.
- In bilateralen Verträgen mit der Europäischen Union, die in Volksabstimmungen abgesegnet wurden, hat die Schweiz in zwei Schritten die Personenfreizügigkeit eingeführt. Das Abkommen ist seit dem 1. Juni 2002 in Kraft und wurde am 1. Juni 2007 von den Kontingenten gelöst, die in der Übergangsphase noch bestanden.
- Das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 wurde durch das neue Ausländergesetz ersetzt, das nach einer Referendumsabstimmung⁵ am 1. Januar 2008 in Kraft treten wird. Dadurch wird nicht nur die Integrationspolitik gesetzlich festgeschrieben, sondern werden auch die bilateralen Vereinbarungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) gesetzlich verankert. Mit dem neuen Gesetz wird die bereits eingeführte Freizügigkeit des Personenverkehrs zwischen der Schweiz und der EU damit festgeschrieben und das „Zwei-Kreise-Modell“ eingeführt, das zwischen freizügiger europäischer Binnenwanderung und quasi Verhinderung von Migration ausserhalb Europas unterscheidet. Erlaubt ist der Eintritt aus dem „Zweiten Kreis“ nur in ganz bestimmten Situationen: kurzfristig mit einer temporären Arbeitsbewilligung, die zum Beispiel an Cabaret-Tänzerinnen ausgestellt wird, oder über die Möglichkeit, eine Person als hochqualifiziert zu bezeichnen und den Nachweis zu erbringen, dass im Binnenmarkt keine ähnliche Kompetenz zur Verfügung steht. Die Heirat mit einer Person, die in der Schweiz niedergelassen ist, bleibt als dritte

⁴ Das Budget wurde inzwischen erhöht, und im Gegensatz zur ersten Integrationsverordnung hat sich die Zielgruppe auch auf Asylsuchende mit vorläufiger Aufnahme ausgedehnt.

⁵ Am 24. September 2006 wurden das neue Gesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) sowie die Revision des Asylgesetzes (AsylG) in einer Volksabstimmung angenommen. Das neue Ausländergesetz gilt weitgehend nur für Personen aus Drittstaaten, da das Freizügigkeitsabkommen den Personenverkehr mit den EU- und EFTA-Staaten umfassend regelt. Das AuG wurde bei einer Stimmbeteiligung von 48.91% mit 1 602 134 Ja (68%) gegen 755 119 Nein (32%) angenommen. Die Vox-Analyse zur Abstimmung zeigte, dass das AuG von den Gegnern als eine Verschärfung der Einreisebestimmungen gesehen wurde, während die Befürworter das AuG als „Modernisierungskompromiss“ (Bonoli 2006) interpretierten, bei dem Verschärfungen in der Einreise durch eine stärkere Ausrichtung auf Integration und Europa kompensiert wurden (Milic und Scheuss 2006).

Möglichkeit zur Verfügung. Diese Verschärfungen veränderten nicht nur die Bedingungen für den Erwerb einer Aufenthaltsbewilligung, sondern grundsätzlich auch einer Arbeitsbewilligung. Es ist seither für Staatsangehörige aus Nicht-EU- oder EFTA-Staaten zusehends schwieriger, in die Schweiz zu gelangen.

- Die Asylgesetzrevision wurde abgeschlossen und – ebenfalls über eine Referendumsabstimmung⁶ – gutgeheissen. Eine teilweise Inkraftsetzung des revidierten Asylgesetzes wurde auf den 1. Januar 2007 beschlossen. Das Gesetz erschwert die Bedingungen des Zugangs zum Asylverfahren und rationalisiert das Ausweisungsverfahren. Die Asylgesetzrevision bringt vier relevante Neuerungen. Es werden erstens schneller Nichteintretensentscheide beschlossen (bei Personen, die aus sicheren Ländern kommen, bei Personen, die über EU- oder EFTA-Länder in die Schweiz gekommen sind und bei Personen, die sich nicht identifizieren lassen). Zweitens wird die Sozialhilfe bei alle Personen mit abgelehntem Asylentscheid gestoppt. Drittens werden Kontrollsysteme eingeführt, um so genannte „Scheinehen“ aufzuspüren. Generell werden die Strafandrohungen unter anderem für Schlepper und Scheinehen erhöht. Im Weiteren soll die Aufenthaltsbewilligung bei kriminellen Personen, rechtsmissbräuchlichem Familiennachzug sowie bei fehlender Integration widerrufen werden können. Viertens wird die finanzielle Abgeltung an die Kantone neu gestaltet⁷.
- Schliesslich ist auch der Beitritt zu den Schengener und Dubliner Verträgen der Schweiz zu erwähnen, die am 1. Januar 2008 in Kraft treten und neben der koordinierten Kriminalitätsbekämpfung auch eine vereinheitlichende Wirkung auf die Asylpolitik in Europa und der Schweiz haben werden. Damit nimmt die Schweiz weiter Druck aus ihrem Asylsystem, da sie nun überprüfen kann, ob Gesuche bereits in anderen Staaten des Abkommens abgelehnt wurden, was zu einem Nichteintretensentscheid führt.

Obschon diese wesentlichen Neuerungen der schweizerischen Migrationspolitik nicht zu einem kohärenten Vorgehen führen (es fehlt zum Beispiel der für Migration wichtige Bereich der Entwicklungspolitik), sind doch die Regelungen insgesamt einer klaren Zielrichtung unterstellt. Diese kann, wie bereits auch Wicker festgestellt hat (Wicker 2003), als Förderung der In-

⁶ Die Abstimmung zum Asylgesetz führte im Vergleich zum AuG zu beinahe identischen Ergebnissen (67,8% Ja, gegen 32,2% Nein).

⁷ Es wird insbesondere eine Globalpauschale zur Deckung der Sozialhilfekosten der Kantone für Asylsuchende eingeführt. Eine Nothilfepauschale von 6 000 Franken an die Kantone für jeden rechtskräftigen Nichteintretens- oder negativen Asylentscheid wird ausgerichtet. Damit bekommen Kantone eine Anreizsituation, abgewiesene Asylbewerber zügig auszuweisen.

tegration von Ansässigen bei gleichzeitiger Öffnung der Grenzen für Hochqualifizierte und Europäische Einwanderung sowie Schliessung der Grenzen für irreguläre Migration aus Ländern ausserhalb Europas gekennzeichnet werden. Faktisch bedeutet diese Ausrichtung eine klare Absage an Massmigration und eine Ausrichtung auf gezielte und geregelte Migration. Dass damit die Schweiz auch implizit anerkennt, ein Einwanderungsland zu sein, das langfristig auf Migration nicht verzichten kann, ist vermutlich eines der wichtigsten Elemente der neuen Politik (Cattacin *et al.* 2005; Chimienti 2000).

Tab. 11.1 Qualifikation der Migration und politisch-ökonomische Konstellation.

	Fordismus	Ende des Fordismus	Flexibilismus
Legale und mittel bis hoch qualifizierte Migration	Migration aus Nachbarländern	Migration aus Nachbarländern	Internationale Migration und vor allem Migration aus Nachbarländern
	Kurzfristige Suche in italienischen Fabriken von Facharbeitern zur Organisation des wirtschaftliche <i>take-off</i> nach dem Zweiten Weltkrieg (1945-1949)	Kurzfristige Suche nach hoch qualifiziertem Personal zur Organisation der Restrukturierung vom Fordismus zum Post-Fordismus (1975-1980)	Bilaterale Verträge und Freizügigkeit (Attraktivität des Hochlohnländes Schweiz für qualifizierte Binnenwanderung aus den Nachbarländern, seit 2002)
			WTO-Verträge ermöglichen weltweite Migration von Hochqualifizierten (1990 ^{er} Jahre)
Legale und unqualifizierte Migration	Migration aus Nachbarländern	Migration aus dem erweiterten Europa	Migration aus dem erweiterten Europa
	Nachkriegszeit und Massenmigration aus Italien, 1950-1975)	Europäische Einigung, Abnahme der Migration aus Italien, Suche nach Migrantinnen in Spanien, Portugal und Jugoslawien (1970 ^{er} , 1980 ^{er} Jahre)	Das erweiterte Europa liefert zu wenige Arbeitskräfte für unqualifizierte Arbeit. Kontingente werden nicht ausgeschöpft
Prekäre und illegale Migration	Migration aus Nachbarländern	Keine Attraktivität der Schweiz während der Umstrukturierung	Migration aus dem erweiterten Europa und weltweite Migration
	Geringe Anzahl, illegal Anwesende im Zusammenhang mit dem Saisonierstatut		Seit den 1990 ^{er} Jahren und der Verschärfung der Migrationsbestimmungen für Personen ausserhalb Europas

Quelle: Mahnig *et al.* (2005); Piguet (2005); Fibbi und Cattacin (2000).

Die Tabelle 11.1 fasst nochmals summarisch die Ausrichtung der Einwanderungspolitik der Schweiz zusammen. Die Komplexität der heutigen Politik lässt sich auch daran erkennen, dass sich die Einwanderungs-konstel-

lation in Richtung Verschiedenheit der Auswanderungsländer und -regionen entwickelt. Waren in der Nachkriegszeit vor allem Personen aus Italien der Motor des Fordismus, wurde dieser nach dem Beginn des europäischen Einigungsprozesses immer mehr von Menschen aus europäischen Nicht-EU Ländern angetrieben (Spanien, Portugal, Jugoslawien). Erst der Wandel vom Fordismus zum Flexibilismus, von der Industrie- zur Servicewirtschaft, führte zu einer verstärkten Suche nach qualifizierten Personen, die zuerst vor allem auf dem europäischen Arbeitsmarkt gefunden wurden. Die bilateralen Verträge erlaubten diese Einwanderung und schlossen die Türen für unqualifizierte Arbeit, die zwar weiterhin teilweise durch reguläre Migration über den Familiennachzug ermöglicht wurde, sich jedoch immer mehr von irregulärer Migration speiste.

11.2 Migrationsbevölkerung in der Schweiz

Diese Neuausrichtung der Migrationspolitik der Schweiz zeitigt Konsequenzen in der Zusammensetzung der Bevölkerung. Obschon der Ausländeranteil von rund 20% seit Jahren relativ stabil geblieben ist, hat sich die interne Zusammensetzung der Migrationsbevölkerung stark verändert. Auf der einen Seite wird die qualifizierte Migration gefördert (SECO *et al.* 2007: 26). Sie charakterisiert sich folgerichtig auch als europäische Binnenwanderung. Die ersten vier Einwanderungsgruppen waren denn auch im Jahre 2006 Personen aus Deutschland (plus 15 000), Polen (plus 6208), Frankreich (plus 2548) und Grossbritannien (plus 1138). Insgesamt geht die Bevölkerungszunahme von 0.8% im Jahre 2006 zu über 80% auf EU-Binnenwanderung zurück (BFM 2007).

Dagegen erscheint die weiterhin vorhandene Nachfrage nach unqualifizierter Arbeit nicht mehr in der offiziellen Statistik. Diese Nachfrage scheint inzwischen, auch wegen der ständigen Verschärfung des Zugangs zum Asylverfahren in der Schweiz, durch irreguläre Migration gedeckt zu werden (Piguet und Losa 2002, Achermann und Chimienti 2005). Es ist natürlich schwierig, hier Zahlen zu nennen, doch kann mit Piguet und Losa (Piguet und Losa 2002: 81) von einer Schätzung von 70-180 000 Personen ausgegangen werden, was inzwischen auch von anderen Studien bestätigt wird (Bundesamt für Zuwanderung 2004; Wanner 2002, Efonayi-Mäder und Cattacin 2002; Longchamp *et al.* 2005). Dabei handelt es sich in der Mehrzahl um Personen, die über ein Touristenvisum in die Schweiz gelangen und nur in geringerem Masse um Personen, die sich nach dem Asylantrag bei aussichtslosem Ausgang oder bei Ausweisungsentscheiden den Behörden entziehen und untertauchen⁸.

⁸ Studien im städtischen Kontext erlauben, diese Hypothese zu formulieren; siehe etwa Valli (2003) und Chimienti *et al.* (2003).

Neben der bewilligten oder unbewilligten Migration von ausländischen Arbeitskräften lebten in der Schweiz Ende 2006 zudem circa 70 000 Personen aus dem Asylbereich. Mehr als zwei Drittel dieser Personen sind Asylsuchende, wovon 25 000 vorläufig Aufgenommene (F-Ausweis)⁹, 11 000 Asylbewerber im Verfahren (N-Ausweis) und 2500 abgewiesene Gesuche sind. Das andere Drittel besteht aus 24 000 anerkannten Flüchtlingen. In 1800 Fällen wurde auf das Asylgesuch nicht eingetreten (BFM 2007).

Unter den vorläufig Aufgenommenen sind zudem zwei Gruppen zu unterscheiden: Diejenigen Personen, deren Asylgesuch abgewiesen wurde, weil sie die Flüchtlingseigenschaft gemäss Genfer Flüchtlingskonvention nicht erfüllen. Sie machen die überwiegende Mehrheit aller Migrantinnen und Migranten mit F-Ausweis aus. Eine zweite Gruppe sind diejenigen Schutzsuchenden, die gemäss der Genfer Flüchtlingskonvention zwar die Flüchtlingseigenschaften erfüllen, wegen Asylausschlussgründen in der Schweiz aber kein Asyl erhalten. Diese vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge entsprechen ungefähr 2% aller Personen mit F-Ausweis (Kamm *et al.* 2003: 21). Aufgrund ihres Flüchtlingsstatus unterscheiden sie sich in rechtlicher Hinsicht von den anderen vorläufig Aufgenommenen.

Die heutige Migrationsbevölkerung in der Schweiz stellt demnach zu einem Grossteil keine wesentlichen Probleme dar, befindet sich gleichberechtigt auf dem Arbeitsmarkt und hat keine sozialrechtlich relevanten Benachteiligungen¹⁰. Dagegen kann von einer vulnerablen Bevölkerung im Bereich der irregulären Migration, bei Personen mit temporärem Aufenthalt und im Bereich des Asyls ausgegangen werden. Die Tabelle 11.2 erlaubt eine grobe Übersicht der aktuellen Situation. Werden nur diese wirtschaftlich und gesetzlich schwächer gestellten Gruppen gezählt (Asylbereich, Kurzaufenthalter mit Tänzerinnen-Statut, die beinahe ausschliesslich im Sexgewerbe tätig sind und illegale Einwanderer) kommen wir auf etwa 2 bis 3% der Gesamtbevölkerung oder 8 bis 12% aller Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz, die als vulnerabel berechnet werden können.

⁹ Die vorläufige Aufnahme ist als subsidiäre Massnahme für die Regelung des Aufenthalts von Personen entwickelt worden, deren Asylgesuch abgewiesen wurde (oder die im Fall von Personen aus dem so genannten Ausländerbereich aus- oder weg- gewiesen wurden), deren Wegweisung jedoch kurzfristig aus verschiedenen Gründen nicht vollzogen werden kann. Die vorläufige Aufnahme gilt deshalb rechtlich als eine „Ersatzmassnahme“, die eine dem Asyl untergeordnete, aber dennoch selbständige Schutzfunktion hat (Kamm *et al.* 2003: 21). Es liegt in der Logik dieses Status – wie es auch der Name ausdrückt –, dass die Schutzfunktion aufgehoben wird, sobald die Gründe, die zu ihrer Erteilung geführt hatten, nicht mehr vorliegen. Die Gründe für die Erteilung einer vorläufigen Aufnahme (Ausweis F) sind in Artikel 14a des Bundesgesetzes über den Aufenthalt und die Niederlassung der Ausländerinnen und Ausländer (ANAG) geregelt. Sie wird verfügt, wenn der Vollzug der Wegweisung nicht zumutbar, nicht zulässig oder nicht möglich ist oder wenn die Wegweisung eine schwerwiegende persönliche Notlage zur Folge hätte.

¹⁰ Differenziert zum Ausländerrecht, siehe Spescha und Sträuli (2004).

Tab. 11.2 Migrationsbevölkerung in der Schweiz (Ende 2006).

	Migrationsbevölkerung (% der ständigen Bevölkerung)
Niedergelassene Ausländer/-innen (Ausweis C)	1 081 179 (14,5%)
Aufenthalter/-innen (Ausweis B)	402 911 (5,4%)
Kurzaufenthalter/-innen, maximal 12 Monate (Ausweis L)	39 496 (5,3%)
Dienstleistungserbringer/-innen, maximal 4 Monate (Ausweis L)	2 560 (0,3%)
Kurzaufenthalter/-innen, maximal 4 Monate (Ausweis L)	9 091 (1,2%)
Musiker/-innen und Künstler/-innen, maximal 8 Monate (Ausweis L)	1 214 (0,2%)
Tänzerinnen, maximal 8 Monate (Ausweis L)	1 531 (0,2%)
Internationale Beamte und Familienangehörige (EDA-Ausweis)	27 248 (3%)
Asylbereich (Ausweise N und F)	44 869 (0,6%)
Illegal anwesende Ausländer/-innen („sans-papier“)	70 000-180 000 (0,9%-2,3%)**

* Die ständige Bevölkerung der Schweiz betrug Ende 2006 7 477 296 Einwohner; **Schätzung auf der Basis der Maximal- und Minimalwerte von Pignet (%-Anteile auf Total der Bevölkerung inklusive illegal anwesende Ausländerinnen und Ausländer).

Quelle: BFM (2007); Pignet und Losa (2002); Longchamp *et al.* (2005).

11.3 Vulnerabilität und Migration

Vulnerabilität ist, wie aus der Tab. 11.2 ersichtlich, vom rechtlichen Rahmen geprägt. Die verschiedenen Aufenthaltsbedingungen sind ein wesentlicher Grund für die Vulnerabilität. Vulnerabilität verstehen wir in diesem Zusammenhang als Schwierigkeit, die Zukunft selbstbestimmt zu meistern. Innerhalb dieses rechtlichen Rahmens entwickelt die vulnerable Bevölkerung Überlebensstrategien, die sich dem Kontext anpassen, ihn jedoch auch aufzuweichen helfen. Im Folgenden möchten wir beispielhaft auf drei relevante Situationen eingehen, die den Asylbereich, den Kurzaufenthalterstatus bei Tänzerinnen und die illegal anwesenden Ausländerinnen und Ausländer betreffen. Erstere werden zuerst politisch-historisch kontextualisiert und danach in Bezug auf die hauptsächlichen aktuellen Problemlagen diskutiert. Jedes Unterkapitel schliesst mit den Herausforderungen an die aktuelle Politik im jeweiligen Bereich.

Der Asylbereich

Der Asylbereich hat sich seit den ersten Asylbewegungen nach dem Zweiten Weltkrieg von einem offenen, jedoch ideologisch geprägten System zu einem geschlossenen, durch Effizienz geprägten System entwickelt¹¹.

¹¹ Der Asylbereich beinhaltet die Asylsuchenden (N-Ausweis), die anerkannten Flüchtlinge (die aus der Asylstatistik heraustreten und zur niedergelassenen ausländischen Bevölkerung zählen (B- und C-Ausweis) und seit Kürzerem die Kategorie der vorläufig Aufgenommenen.

Waren die Flüchtlinge aus Ungarn (1956) oder der Tschechoslowakei (1968) noch willkommen gewesen und hatte sich der Bundesrat für deren schnelle Integration engagiert, erfuhren die Flüchtlinge aus Chile (1972) eine viel kältere Aufnahme (Parini 1997). Ideologisch dienten die Fronten des Kalten Krieges als Referenzsystem des Ein- und Ausschlusses (Parini und Gianni 2005).

Nach der Chile-Krise entwickelte sich eine spezifische Gesetzgebung, die jedoch bis in die 1980^{er} Jahre weiterhin durch den Ost-West-Konflikt geprägt war. Erst das Ende des Kalten Krieges erhöhte mit dem Ausbruch regionaler Konflikte ausserhalb des klassischen Schemas der Einflussbereiche der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion nicht nur den Druck auf die okzidentale Welt zur Aufnahme von Flüchtlingen, sondern zeigte auch die Grenzen der Asylgesetzgebungen. In ganz Europa begann eine Phase des Überdenkens der Gesetzgebung, die zu einer Rationalisierung und der Bildung von Effizienz-Kriterien im Asylverfahren führte. Zur Begrenzung der Asylgesuche begann auch zwischen den Ländern ein Anpassungsprozess in Richtung Verschärfung der Aufnahmebedingungen (Efonayi-Mäder *et al.* 2001), der erst seit den Schengener und Dubliner Verträgen ein Ende fand. Dem Ansinnen, eine einheitliche europäische Politik zu entwickeln, konnte auch die Schweiz sich nicht widersetzen, die, wie erwähnt, den Verträgen ebenfalls beigetreten ist.

Auf die Lebenssituation der Asylsuchenden in der Schweiz hatte diese Entwicklung schwerwiegende Folgen. Wie in anderen Ländern versuchte die Regierung Gesetze zu fördern, die verhinderten, dass die Schweiz für die Beantragung eines Asylgesuchs attraktiv wurde. Seit der ersten Gesetzgebung in diesem Bereich im Jahre 1979 hat die Schweiz inzwischen erfolgreich sieben Revisionen durch Parlament und Volk bewilligen lassen und besitzt heute eine europaweit betrachtet sehr restriktive Praxis des Zugangs zum Verfahren. Hier sei dahingestellt, ob diese Verschärfung der Praxis legitim ist oder gegen internationale Konventionen im Asylbereich verstösst. Uns interessieren vielmehr die konkreten Konsequenzen dieser Gesetzgebung auf das Leben von Asylsuchenden in der Schweiz. Dabei lassen sich vor allem drei zentrale Punkte hervorheben:

- Die Verschärfung des Zugangs zum Asylverfahren, die Einführung der provisorischen Aufnahme, welche kein Anrecht auf dauerhafte Niederlassung mehr erlaubt¹², und der schnelle Ausschluss und Entzug von Sozialhilfe führen zu einem Anreizsystem, das Asylsuchende in die Illegalität treibt. Dabei ist nicht sicher, inwieweit untergetauchte Asylsuchende in der kleinräumigen Schweiz bleiben oder in grössere, Anony-

¹² Diese neue Kategorie der „vorläufigen Aufnahme“ (die in anderen Ländern auch „humanitäre Aufnahme“ genannt wird) ist in der Schweiz den Asylsuchenden zugänglich, die zwar in Gefahr sind, nicht aber nachweisen können, dass diese von einer staatlichen Verfolgung ausgeht. Die Schweiz ist das einzige Land in Europa, das eine solch restriktive Auslegung der Asylgründe besitzt.

mität garantierende Länder ziehen. Die Gesetzgebung jedenfalls fördert solche Strategien (Flückiger und Pasche 2005; Longchamp *et al.* 2005).

- Wird auf das Asylgesuch eingetreten oder die Ausschaffung aufgeschoben, weil das Heimatland keine Sicherheitsgarantien liefert, entsteht bei der Asyl suchenden Person eine Haltung der Zukunftslosigkeit. Die existentielle Frage des materiellen Überlebens ist zwar tagtäglich minimal gelöst, doch befördert die Schwierigkeit, keine Perspektive für die Zukunft zu haben, Indifferenz und Anomie (Achermann und Chimienti 2005). Diese Konstellation wird noch dadurch verschärft, dass Asylsuchende leicht bis schwer traumatisiert in der Schweiz ankommen und keine Dienste in dieser Situation beanspruchen können. Psychiatrische Kliniken wissen bereits, dass eine Heilung oft die Ausweisung bedeutet. Asylsuchende sind sich dieser Doppelschneidigkeit bewusst (Salis Gross 2002) und niederschwellige Angebote fehlen, die eine erste Hilfestellung ohne Folgen auf das Asylverfahren hätten (siehe auch Moser *et al.* 2001).
- Die psychische Stabilität ist nicht nur durch die Selbstisolation wegen fehlender Zukunftsperspektiven geschwächt, sondern wird zusätzlich im Zusammenhang ständiger politischer Diskussionen zur Verschärfung der Asylgesetzgebung gefährdet. Die Argumente zur Verschärfung sind zwar prinzipiell internationaler Natur – die Anpassung an eine internationale Konkurrenz der Verschärfung, die je nach Gesetzgebung zur Verschiebung der Asylströme führt –, sie werden jedoch national über den xenophoben Diskurs verkauft. Im Gegensatz zu anderen Ländern werden in der Schweiz wegen der leicht mobilisierbaren direkten Demokratie auch populistische Argumente in Abstimmungskämpfen gebraucht, um das Abstimmungsergebnis zu beeinflussen (Papadopoulos 1995). Der Politikbereich des Asyls ist zwar aussenpolitisch determiniert, muss aber innenpolitisch verkauft werden (was Sciarini und Marquis 2000 als neues Politikmuster der Schweiz als kleines Land in einer post-nationalen Konstellation bezeichnet haben).

Es kann zwar im Asylbereich von einer effizienten Politikentwicklung gesprochen werden, doch hat diese schwerwiegende Folgen für Asylsuchende. Besonders wenn sich der Aufenthalt in der Schweiz vor dem Asylentscheid in die Länge zieht, sind die Folgen für die Lebenssituation von Asylsuchenden problematisch. Eine Anpassung des Asylgesetzes in Richtung einer integrativen Politik nach einigen Jahren war zwar in der letzten Asylgesetzrevision vorgesehen, wurde jedoch im parlamentarischen Verfahren wieder gestrichen. Es bleibt für die Verbesserung der Lebensverhältnisse von Asylsuchenden nicht viel mehr übrig, als auf zivilgesellschaftliche und lokale Initiativen zu hoffen, die sich in den letzten Jahren immer wieder mobilisiert haben¹³.

¹³ Erwähnt sei hier auch, dass solche Initiativen bereits als ziviler Ungehorsam zu ta-

In den letzten Jahren wurden rund 10 000 neue Asylgesuche verzeichnet; 2003 waren es noch über 21 000 gewesen. Ob die neue Gesetzgebung der Grund für diese Abnahme ist, kann nicht schlüssig gezeigt werden. Aus früheren Studien (Efonayi-Mäder *et al.* 2001) lässt sich schliessen, dass Gesetzgebungsverschärfungen nur kurzfristig wirken (bis sich die anderen Länder die gleichen gesetzlichen Rahmen gesteckt haben). Im Falle der aktuellen Revision ist jedoch auch davon auszugehen, dass der Zugang zum Asylverfahren *tout court* für viele nicht mehr möglich ist und deshalb auch Verschiebungen vom Asylwesen zum illegalen Aufenthalt zu befürchten sind. Die Strukturen im Asylwesen wurden jedenfalls entsprechend reduziert.¹⁴ Mit der Anpassung der Asylstrukturen und den neuen gesetzlichen Bestimmungen wurde denn auch eine Sparlogik durchgesetzt: 2004 betrug die Ausgaben des Bundesamtes für Migration 969 Millionen Franken. Im Finanzplan 2009 sind noch Ausgaben von 714 Millionen Franken vorgesehen. Dass diese Effizienzorientierung die Idee der Asylpolitik, Nationalstaaten zu humanitären Leistungen anzuhalten, unterläuft, wird wohl längerfristig nicht mehr zu bestreiten sein. Eine international koordinierte Lösung – wie sie das Hochkommissariat für Flüchtlinge wünscht (UNHCR 2006: 186) – wird sich deshalb vermutlich aufdrängen, auch um der ständigen Verschärfung der Gesetzgebungen entgegenzutreten.

Temporärer Aufenthalt

Der temporäre Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz ausserhalb des Asylwesens war als Strategie der Kontrolle der Migration bereits in der ersten Nachkriegszeit eingeführt und durch verschiedene Systeme erprobt worden. Berühmt und berüchtigt ist das in den 1950^{er} Jahren konzipierte und in den 1960^{er} Jahren verfeinerte Saisonierstatut. Ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sollten nur vorläufig und maximal neun Monate in der Schweiz leben, um deren Sedentarisierung zu verhindern. Durch dieses Statut wollte die Schweizer Regierung nicht nur gegen „Überfremdung“ kämpfen (Cerutti 2005), sondern auch die Einwanderungsflüsse als Konjunkturregler nutzen (Piguet 2005). Migration als Konjunkturstütze und Konjunkturbremse ist das Credo dieser Instrumente bis in die heutige Zeit geblieben. Das Saisonierstatut in seiner Form wurde zwar inzwischen auf Druck der traditionellen Einwanderungsländer während der Aushandlung der bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU abgeschafft; doch an sein Stelle traten eine Reihe von ähnlichen Instrumenten, die als Niederlassungsbremsen fungieren und Migration regeln. Kürzer als das Saisonierstatut von neun Monaten, erreichen die-

xieren sind, da sich die Urheber zum Beispiel bei Unterstützung von ausgewiesenen Asylsuchenden gesetzlich strafbar machen.

¹⁴ Um ausserordentliche Situationen im Asylbereich trotzdem bewältigen zu können, wurde unter Einbezug der Kantone die „Organisation für besondere Lagen“ eingeführt.

se Instrumente im Gegensatz zu früher ihr Ziel und bewirken in gewissen Branchen wie der Landwirtschaft oder dem Tourismus eine hohe Mobilität.

In diesem Abschnitt möchten wir vor allem auf einen Typ dieser Instrumente temporären Aufenthalts aufmerksam machen, der die Kategorie der Tänzerinnen betrifft. Tänzerinnen erhielten seit den 1920^{er} Jahren – und dem Aufkommen von Unterhaltungslokalen – spezielle Aufenthaltsbedingungen, die es ermöglichen sollten, artistische Tournée in der Schweiz durchzuführen. Seither sind verschiedene Änderungen eingetreten.

Immer mehr wurden nämlich die künstlerischen Aspekte mit solchen erotisch-sexueller Natur ausgetauscht. Striptease-Lokale traten an die Stelle musikalischer Darbietungen und der Alkoholkonsum während und zwischen den Darbietungen finanzierte das Sexgewerbe. Immer mehr kam es zwischen den Darbietungen und nach Lokalschluss zu sexuellen Handlungen. So wurde in der Schweiz diese Tänzerinnenbewilligung zu einer kaschierten Prostitutionserlaubnis für Frauen aus dem Ausland, toleriert aus dem simplen Grund, damit eine Nachfrage relativ transparent gedeckt werden konnte. Einzige Eintrittsbeschränkung in die Schweiz sind kantonale Kontingentierungen der Tänzerinnen-Bewilligung. Die zeitliche Begrenzung auf acht Monate – bei einmonatiger Erneuerung – führt zu einer nomadischen Reise der Tänzerinnen in der Schweiz und verhindert die Niederlassung. Damit ist das Statut (L Ausweis) mit der Logik der Tanzlokale übereinstimmend. Die Tänzerinnen werden herumgereicht und der Arbeitgeber kann kontinuierlich seine Striptease-Show erneuern und Klienten mit neuen Frauen zum Alkohol- und Sexualkonsum animieren.

Das Statut erlaubt auch, einer Nachfrage nach Frauen zu entsprechen, die aus aussereuropäischen Regionen stammen. Afrikanerinnen in den 1980^{er} Jahren, Asiatinnen und heute vor allem Frauen aus dem Osten Europas können Modeströmungen im Sexualgewerbe entsprechen. Seit 1995 nahm auch dank diesem Zugang über die L-Bewilligung der Anteil westeuropäischer Frauen im Sexgewerbe kontinuierlich ab (Prodoliet 1995: 17)¹⁵.

Diese Entwicklung in Richtung eines schnellen Austauschs bezüglich der Herkunftsregion immer verschiedener Personen hat deren Stand stark geschwächt. Arbeitgeber sind in einer unantastbaren Stellung und die hohe innerschweizerische Mobilität lässt kaum Solidarisierungen zwischen den Tänzerinnen zu. Die einzigen Hilfestellungen kommen vom lokalen Staat, der die Sittenpolizei zu verhältnismässigem Vorgehen hinsichtlich dieser Gruppen anhalten kann, und von der Zivilgesellschaft, die sich in einigen Städten in Form von Hilfsorganisationen konstituiert hat. Diese Stellung treibt denn auch den grössten Teil der Tänzerinnen in die Sexarbeit und schwächt ihre Position in der Aushandlung von Tarifen für ihre Arbeit (Chimienti 2007a; Dahinden und Stants 2006).

¹⁵ Heute beträgt der Anteil westeuropäischer Frauen noch 2% (Daten des Zentralregisters der Ausländerinnen und Ausländer des Bundesamts für Migration).

Diese Ausführungen zeigen, dass die Tänzerinnen-Bewilligung zwar für Migrantinnen aus dem „zweiten Kreis“ eine Möglichkeit darstellt, legal in der Schweiz zu arbeiten und diese Arbeit behördlich kontrolliert werden kann; doch führt es auch zur Schaffung eines geschlossenen Arbeitsmarktes hoher Vulnerabilität, der es den Tänzerinnen verunmöglicht, ihre Zukunft selbst zu bestimmen (Chimienti 2007a und Chimienti 2007b).

Zwischen Pragmatismus und Moral zu entscheiden, ist deshalb die Ausgangslage der politischen Steuerung der L-Bewilligung, die der Bund über die Kontingentierung den Kantonen überlässt¹⁶. Inzwischen haben denn auch verschiedene Kantone¹⁷ beschlossen, die L-Bewilligung für Tänzerinnen nur Frauen zu erteilen, die aus EU- oder EFTA-Ländern stammen oder deren Gebrauch einzuschränken¹⁸.

Diese temporäre Bewilligung illustriert die Idee, wie über ein relativ elastisches Instrument (Kontingente) bestimmte Bedürfnisse der Wirtschaft gedeckt werden können. Die Kontinuität zum Saisonierstatut ist zwar ersichtlich, doch erlauben die bestehenden Instrumente eher Feinsteuerungen denn – wie früher – Makrosteuerungen. Die Konsequenzen für das Leben der Personen mit solchen Bewilligungen sind ähnlich: segmentierte Arbeitsmärkte entstehen, Zukunftsperspektiven werden verhindert; einziger Ausweg ist Heirat oder Illegalität.

Illegale in der Schweiz

Der nicht registrierte oder unbewilligte Aufenthalt in der Schweiz ist nicht neu. Neu ist das Ausmass. Bevor der formalisierte Integrationsprozess der Schweiz in Europa begonnen hatte, handelte es sich im Wesentlichen bei unbewilligtem Aufenthalt um Partner oder Partnerinnen von Saisonarbeitskräften und deren Kinder¹⁹. Die Aufhebung des Saisonierstatuts und die Ausrichtung der Migrationspolitik auf die Freizügigkeit innerhalb des europäischen Binnenmarkts und exklusiv auf qualifizierte Personen ausserhalb der EU hätten das Phänomen der illegalen Anwesenheit aufheben sollen. Doch ist die Rechnung nicht aufgegangen. Innerhalb der EU ist die Wanderung von nicht qualifizierten Personen gering und die rechtliche Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt führt zu Löhnen, die sich gewisse Branchen und Haushalte nicht leisten können.

So entstand in der Schweiz in den 1990^{er} Jahren ein paralleler Arbeitsmarkt für nicht deklarierte Ausländerinnen und Ausländer. Die betroffenen Branchen sind die Gastwirtschaft und Hotellerie, die Landwirtschaft, immer

¹⁶ Vgl. Weisung ANAG für Cabaret-Tänzerinnen vom 2. Februar 2006.

¹⁷ Dabei handelt es sich um die Kantone Appenzell Ausserrhoden, St. Gallen, Thurgau, Wallis und Waadt.

¹⁸ Wie dies etwa der Kanton Aargau mit einer Plafonierung auf 2 bis 3 Tänzerinnen pro Cabaret versucht.

¹⁹ Probleme stellten sich in diesem Zusammenhang vor allem im Zugang zur öffentlichen Schule; siehe Perregaux und Togni (1989).

weniger die Baubranche und das Putzgewerbe, aber vor allem der Bereich der Haushaltsarbeit. Die hauptsächlichen Gründe für die Nachfrage nach illegalen Ausländerinnen und Ausländern sind:

- die Suche nach kompetitiven Angeboten vor allem in der Landwirtschaft, im Baugewerbe, der Gastronomie und der Hotellerie, welche über billige Arbeitskräfte, die leicht zu entlassen sind, ihre Markstellung halten können;
- der Mangel an staatlichen und privaten Dienstleistungen (und deren Kosten) im Care-Bereich, der vor allem auf die Zunahme der alternden Bevölkerung und die Zunahme von Doppelarbeitsstätigkeit in Familien und monoparentalen Familien zurückzuführen ist.

Wie Studien in städtischen Kontexten gezeigt haben, sind vor allem in letzterem Bereich eine bedeutende Anzahl von Personen tätig (schätzungsweise 70-80% aller illegal anwesender Personen; Chimienti *et al.* 2003; Achermann und Chimienti 2005; Valli 2003). Hinsichtlich der Herkunftsländer handelt es sich beinahe ausschliesslich um Personen ausserhalb der EU, mit einem Überhang an Personen aus Mittel- und Südamerika.

Die Zunahme der illegalen Einwanderung ist Ausdruck der anderen Seite der Globalisierung (Dal Lago 2004): Beschleunigung der Kommunikation, erhöhte Mobilität, Nachfrage nach billiger Arbeitskraft in reichen Ländern, die auf Doppelerwerbsarbeit in Familien setzen, Alterung der Bevölkerung und Nachfrage nach bequemer Hilfe sind Elemente dieser neuen Welt, die sich längerfristig auf eine irreguläre Migration einstellen muss. Dazu gesellt sich eine weiterhin hohe ökonomische Diskrepanz zwischen Norden und Süden sowie Westen und Osten, die sich in Migrationsstrategien, die nur noch auf illegalem Weg realisiert werden können, niederschlägt.

Im Gegensatz zur Schweiz, hat sich in verschiedenen Ländern Europas und den Vereinigten Staaten eine Strategie durchgesetzt, die regelmässige Regularisierungen vornimmt. Damit finden Marktberichtigungen statt und Menschen werden dem Versicherungssystem zugeführt. Sozialstaatlich betrachtet sind solche Regularisierungen sinnvoll, da damit Risiken abgedeckt werden, die, wenn sie auftreten, hohe Kosten verursachen können; sinnvoll ist aber auch die damit abnehmende Steuerevasion. Schliesslich können über Regularisierungen vor allem jene Migranten und Migrantinnen angesprochen werden, die eine Arbeitsstelle besitzen und deshalb bereits systemisch integriert und global systemfunktional sind (Efonayi-Mäder *et al.* 2004).

In der Schweiz hat sich jedoch bisher diese Haltung politisch nicht durchsetzen können. Vor allem Städte in der Westschweiz pochen auf eine solche Lösung, doch wurde bisher die restriktive Politik nur dahingehend gelockert, dass inzwischen ein so genanntes System der „Härtefallregelung“ eingeführt wurde. Dadurch ist es möglich, in den Kantonen anonym eine Anfrage auf Regularisierung zu stellen, die an den Bund weitergeleitet

wird, der dazu definitiv Stellung nimmt. Es ist davon auszugehen, dass diese Betrachtung von Fall zu Fall, keine Alternative zu einer Regularisierung darstellt und nicht mehr als einige hundert Personen pro Jahr betrifft.

In dieser Konstellation stellen sich für Politik und Gesellschaft in der Schweiz gewichtige Herausforderungen. Auf der einen Seite haben viele Städte, in denen Illegale am häufigsten leben, ein Toleranzregime aufgebaut²⁰. Es entwickelt sozusagen eine zweite Logik der Staatsbürgerschaft – eine Art lokaler Staatsbürgerschaft, die auch illegal in der Schweiz Anwesenheitsrechte zugesteht. In diesem Zusammenhang sind neben dem Zugang zur Schule (und teilweise zur Lehre wie zum Beispiel in Genf) vor allem der Zugang zu Elementen der sozialen Sicherung relevant (so werden in Genf Sozialversicherungsbeiträge von den Salären abgezogen und eine minimale Sicherung aufgebaut). Auch ist der Zugang zum Gesundheitssystem in verschiedenen Städten garantiert. Auch hier ist Genf mit der *Unité mobile des soins communautaires* (Wolff 2006) beispielhaft vorangegangen. Diese Abteilung des Kantonalen Universitätsspitals ist als niederschwellige Anlaufstelle konzipiert und erbringt unbezahlte Pflegeleistungen für Personen, die sich ausserhalb des regulären Gesundheitssystems bewegen (müssen).

Auf der anderen Seite unterminiert diese Entwicklung nationalstaatliche Legitimationsstrukturen. Es scheint, dass die irreguläre Migration im Allgemeinen und die Frage der Illegalen im Besonderen die Grenzen nationalstaatlicher Aktion aufzeigen. An deren Stelle tritt ein lokales Integrationsregime, das Problemlagen pragmatisch angeht und sich dabei auf internationale Vereinbarungen stützt. In dieser Zangenkonstellation wird der nationale politische Schauplatz zum Ort der symbolischen Politik, die keine Lösungen, sondern Losungen formuliert (Cattacin 2006a).

11.4 Vulnerabilität und Migration – politische Zwickmühle im globalen Zeitalter

Diese sehr summarische Analyse von vulnerablen Situationen im Migrationsalltag verweist auf die Grenzen einer nationalen Makrosteuerung der Migrationspolitik. Handlungsfelder sind auf nationaler Ebene kaum zu erkennen, da deren Verschachtelung mit internationalen Vorgaben den Handlungsspielraum einschränken. Dagegen ergeben sich neue Möglichkeiten der Regulierung auf lokaler Ebene, die zwar je urbaner, desto pragmatischer und nicht moralischer vorgeht, doch zumindest erste sozialstaatliche Antworten auf gefährliche Ausschlussmechanismen formulieren kann. Dabei ist zwar die Handlungsweise pragmatisch, das Referenzsystem jedoch in den internationalen Fundamentalrechten zu suchen. Diese geben die Legitimationsbasis für lokale Politiken ab, welche ihrerseits Minimalstandards

²⁰ Das übrigens auch anderen Gruppen in marginalen Lagen zugute kommt (Cattacin 2005a).

im Bereich Gesundheit, Erziehung und Selbstbestimmung vorgeben. Dabei fällt auch auf, dass solche städtische Politiken auch von der Bevölkerung mitgetragen werden. Zivilgesellschaftliche Akteure sind nicht nur Partner des lokalen Staates im Umgang mit vulnerablen Situationen von Migrantinnen und Migranten; auch scheint insgesamt in der Bevölkerung die Einsicht vorzuherrschen²¹, dass lokale Sozialpolitik ein Grundpfeiler urbanen Zusammenhalts darstellt, der erst städtische Innovationsregime ermöglicht.

11.5 Literaturverzeichnis

Achermann C. und Chimienti M., *Migration, Prekarität und Gesundheit. Ressourcen und Risiken von vorläufig Aufgenommenen und Sans-Papiers in Genf und Zürich*, Neuchâtel, Swiss Forum for Migration Studies, 2005.

Arbenz P., *Bericht über eine schweizerische Migrationspolitik*, Bern, BFM 1995.

BFM, *Zentrales Ausländerregister ZAR*, Bern, Bundesamt für Migration, 2007.

Bonoli G., « Les politiques sociales », in Klöti U. et al. (Hg.), *Handbuch der Schweizer Politik (4. Auflage)*, Zürich, NZZ Verlag, 2006.

Bundesamt für Zuwanderung, „Integration und Auswanderung (IMES)“, *Bericht zur illegalen Migration*, Bern, 2004.

Cattacin S., « Dynamiques sociétales et aide sociale. Le droit d'exister dans un environnement précarisant », in Schmid W. und Tecklenburg U. (Hg.), *Menschenwürdig leben? - Vivre dignement?*, Luzern, Caritas Verlag, 2005a, S. 106-112.

Cattacin S., „Stranieri - l'apprendimento collettivo della xenofobia“, *il Caffè*, 09.10.2005, 2005b.

Cattacin S., „Migration und differenzierte Citizenship: Zur Post-Amerikanisierung Europas“, *Österreichische Akademie der Wissenschaften, Kommission für Migrations- und Integrationsforschung, KMI Working Paper Series*, 8, 2006a.

Cattacin S., « Retard, rattrapage, normalisation. L'Etat social suisse face aux défis de transformation de la sécurité sociale », *Studien und Quellen - Etudes et Sources*, 31, 2006b, S. 49-78.

Cattacin S. und Chimienti M., « Intégration. Un concept sociologique en politique migratoire », *Terra Cognita*, 06(9), 2006, S. 34-37.

²¹ Wie auch Häussermann für Deutschland gezeigt hat (Häussermann und Wurtzbacher 2005).

Cattacin S., Fibbi R. und Mahnig H., « Bilan de la politique migratoire suisse et perspectives pour l'avenir », in Mahnig H. (Hg.), *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*, Zürich, Seismo, 2005, S. 445-453.

Cerutti M., « Mussolini bailleur de fonds des fascistes suisses. Les relations entre le colonel Arthur Fonjallaz et le Duce, à la lumière de nouveaux documents italiens », *Revue suisse d'histoire*, 35(1), 1985, S. 21-46.

Cerutti M., « L'immigration italienne en Suisse dans le contexte de la Guerre froide », in Batou J., Cerutti M. und Heimberg C. (Hg.), *Pour une histoire des gens sans histoire : ouvriers, exclus et rebelles en Suisse : 19^e-20^e siècles*, Lausanne, Ed. D'en bas, 1995, S. 213-231.

Cerutti M., « La politique migratoire de la Suisse 1945–1970 », in Mahnig H., Cattacin S. et al. (Hg.), *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*, Zürich, Seismo, 2005, S. 89-134.

Chimienti M., *Prostitution et migration. Les ressources de l'agir faible*, Genf, Forthcoming, 2007a.

Chimienti M., "The Agency of Migrant Prostitutes: Experiences from Switzerland", in Björngren Cuadra C. und Cattacin S. (Hg.), *Migration and Health. Difference sensitivity from an organisational perspective*, Malmö, IMER, 2007b, S. 84-97.

Chimienti M., Efonayi-Mäder D. und Farquet R., *La répression du travail clandestin à Genève. Application des sanctions et conséquences pour les personnes concernées*, Neuchâtel, Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population, Rapport de recherche du Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population, 27, 2003.

Chimienti M. et al., « Du crisis management au risk management et à la gestion des flux migratoires », *Asylon*, 7, 2000, S. 13-17.

Dahinden J. und Stants F., *Arbeits- und Lebensbedingungen von Cabaret-Tänzerinnen in der Schweiz*, Neuchâtel, SFM-Studien, 48, 2006.

Dal Lago A., *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, seconda edizione ampliata, Milano, Feltrinelli, 2004.

Efonayi-Mäder D. und Cattacin S., „Illegal in der Schweiz : eine Übersicht zum Wissensstand“, *Asyl : schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und -praxis*, 17(1), 2002, S. 3-15.

Efonayi-Mäder D., Cattacin S., unter Mitarbeit von Achermann C., *Hinweise zur Frage der Regularisierung des Aufenthalts von illegal anwesenden MigrantInnen in der Schweiz - Diskussionsgrundlage*, Discussion paper 19 of the Swiss Forum for Migration and Population Studies, Neuchâtel, Swiss Forum for Migration Studies, 2004.

Efionayi-Mäder D., Chimienti M., Dahinden J. und Piguet E., *Asyl-destination Europa : eine Geographie der Asylbewegungen*, Zürich, Seismo, 2001.

Fibbi R. und Cattacin S., « Vers une internationalisation de la politique migratoire suisse ? », *Revue européenne des migrations internationales*, 16(3), 2000, S. 125-146.

Flückiger Y. und Pasche C., *Analyse du secteur clandestin de l'économie domestique à Genève*, Genève, Observatoire universitaire de l'emploi, Laboratoire d'économie appliquée, 2005.

Häussermann H. und Wurtzbacher J., „Die Gemeinde als Ort politischer Integration“, in Heitmeyer W. und Imbusch P. (Hg.), *Integrationspotentiale einer modernen Gesellschaft*, Wiesbaden, VS-Verlag für Sozialwissenschaften, 2005, S. 429-450.

Höpfinger F. und Wyss K., *Am Rande des Sozialstaates. Formen und Funktionen öffentlicher Sozialhilfe im Vergleich*, Bern, Haupt, 1994.

Kamm M. et al., *Aufgenommen, aber ausgeschlossen? Die vorläufige Aufnahme in der Schweiz*, Bern, Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, 2003.

Longchamp C., Aebersold M., Rousselot B. und Ratelband-Pallyn S., *Sans Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend*, Bern, GFS-Bern, 2005.

Mahnig H., *Das migrationspolitische Feld der Schweiz : eine politikwissenschaftliche Analyse der Vernehmlassung zum Arbenzbericht*, Neuchâtel, Forum suisse pour l'étude des migrations, 1996.

Mahnig H., Cattacin S. et al. (Hg.), *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*, Zürich, Seismo, 2005.

Metzler R., „Die Totalrevision des Ausländergesetzes und des Bürgerrechts“, in Weibel J.-P. und Bernhard R. (Hg.), *Aktive Bürgerschaft oder passive Bevölkerung?: Die Ausländer in der Schweiz: Rolle im öffentlichen Leben und Integration*, Aarau, Sauerländer, 2001, S. 159-165.

Milic T. und Scheuss U., *Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 24. September 2006 (Vox-Analyse)*, Bern, GFS-Bern, 2006.

Moser C., Nyfeler D. und Verwey M. (Hg.), *Traumatisierungen von Flüchtlingen und Asyl Suchenden : Einfluss des politischen, sozialen und medizinischen Kontextes*, Zürich, Seismo, 2001.

Niederberger J.M., „Von der ‚Wiederentfernung‘ zur Integration: der Entwurf zu einem neuen Ausländergesetz“, *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 7(1), 2001, S. 112-118.

Niederberger J.M., *Ausgrenzen, Assimilieren, Integrieren: die Entwicklung einer schweizerischen Integrationspolitik*, Zürich, Seismo, 2004.

Papadopoulos Y., „Analysis of Functions and Dysfunctions of Direct Democracy: Top-Down and Bottom-Up Perspectives“, *Politics and Society*, 23(4), 1995, S. 421-448.

Parini L., « La Suisse terre d’asile : un mythe ébranlé par l’histoire », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 13(1), 1997, S. 51-68.

Parini L. und Gianni M., « Enjeux et modifications de la politique d’asile en Suisse de 1956 à nos jours », in Mahnig H., Cattacin S. et al. (Hg.), *Histoire de la politique de migration, d’asile et d’intégration en Suisse depuis 1948*, Zürich, Seismo, 2005, S. 189-252.

Perregaux C. und Togni F., *Enfant cherche école : pour le droit à l’éducation en Suisse*, Carouge-Genève, Ed. Zoé, 1989.

Piguet E., *L’immigration en Suisse depuis 1948. Une analyse des flux migratoires*, Zürich, Seismo, 2005.

Piguet E. und Losa S., *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, Seismo, 2002.

Prodolliet S., „Fremde Frauen - fremde Frauen?: Überlegungen zur Situation von Migrantinnen in der Schweiz“, *Frauen in der Migration: zur Situation von Migrantinnen in der Schweiz*, Luzern, Schweizerische Katholische Arbeitsgemeinschaft für Ausländerfragen, 1995, S. 3-22.

Salis Gross C., „Trauma und Medikalisierung: die Flüchtlingserfahrung in der Schweiz“, *Tsantsa*, 7, 2002, S. 22-30.

Sciarini P. und Marquis L., « Opinion Publique et Politique Extérieure : le cas des Votations Populaires en Suisse », *International Political Science Review*, 21(2), 2000, S. 149-171.

SECO, BFM und BFS, *Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt. 3. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU für die Periode vom 1. Juni 2002 - 31. Dezember 2006*, Bern, Staatssekretariat für Wirtschaft, Bundesamt für Migration und Bundesamt für Statistik, 2007.

Spescha M., „Neues Ausländergesetz: Perspektiven einer zukunftssträchtigen Migrationspolitik?“, *Asyl*, 15(4), 2000, S. 3-9.

Spescha M. und Sträuli P. (Hg.), *Ausländerrecht. 2.*, aktualisierte und ergänzte Auflage, Zürich, Orell Füssli, 2004.

UNHCR, *The State of the World’s Refugees 2006. Human displacement in the new millennium*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

Valli M., *Les migrants sans permis de séjour à Lausanne*, Rapport rédigé à la demande de la Municipalité de Lausanne, Lausanne, 2003.

Vuilleumier M., *Immigrés et réfugiés en Suisse : aperçu historique*, Zürich, Lausanne, Pro Helvetia, 1989.

Wanner P., *Compter les clandestins : méthodes d'estimation de la population sans autorisation de séjour à partir des données sur la population*, Neuchâtel, Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population, 2002.

Wicker H.-R., „Einleitung: Migration, Migrationspolitik und Migrationsforschung“, in Wicker H.-R., Fibbi R. und Haug W (Hg.), *Migration und die Schweiz: Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms Migration und interkulturelle Beziehungen*“, Zürich, Seismo, 2003, S. 12-62.

Wimmer A., „Ein helvetischer Kompromiss: Kommentar zum Entwurf eines neuen Ausländergesetzes“, *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 7(1), 2001, S. 97-104.

Wolff H., „Gesundheitsversorgung für Sans-Papiers in der Schweiz. Das Beispiel der Unité mobile des soins communautaires in Genf“, in Département Migration, Schweizerisches Rotes Kreuz (Hg.), *Sans-Papiers in der Schweiz. Unsichtbar - Unverzichtbar*, Zurich, Seismo, 2006, S. 116-131.