

StaatsbürgerInnenrechte versus Menschenrechte

Autor(en): **Hungerbühler, Hildegard**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Tsantsa : Zeitschrift der Schweizerischen Ethnologischen Gesellschaft = revue de la Société suisse d'ethnologie = rivista della Società svizzera d'etnologia**

Band (Jahr): **6 (2001)**

PDF erstellt am: **22.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1007427>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.



StaatsbürgerInnenrechte versus Menschenrechte

Hildegard Hungerbühler

Ethnologin, Wissenschaftliche Mitarbeiterin (Stabstelle Grundlagen) in der Abteilung «Migration und Gesundheit» des Schweizerischen Roten Kreuzes. Die Autorin hat diesen Beitrag 2000 in ihrer ehemaligen Funktion als Migrationsbeauftragte beim Schweizerischen Evangelischen Kirchenbund für Tsantsa geschrieben.

¹ Vgl. dazu den Beitrag von Anni Lanz in diesem Heft.

² NZZ, 16.4.1997, Nr. 87, S. 14.

³ Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund, 1996: Migrationspolitische Leitlinien. Standortbestimmung und Handlungsperspektiven: S. 58-63.

Die beiden Autorinnen der zur Debatte stehenden Thesen zur Illegalisierung von Migrantinnen in der Schweiz kritisieren mit ihrer ersten These «Illegalität wird durch das Gesetz produziert und kriminalisiert MigrantInnen» die schweizerische Ausländergesetzgebung. Zu Recht sagen engagierte Kreise wie Kirchen, Gewerkschaften und NGO's, die sich im März 1998 in einer Plattform zur Unterstützung der Bewegung der *Sans-papiers* zusammengeschlossen haben¹ und gemeinsam mit der Nationalrätin Angeline Fankhauser eine Amnestie für *Sans-papiers* in der Schweiz erwirken wollen. Sie erleben die Produktion von Illegalität durch das Gesetz an ihren KlientInnen zum Teil täglich und sind mit den Opfern dieser Kriminalisierung konfrontiert.

Zu Unrecht sagen andere, die sich in ihrem rechtsstaatlichen Empfinden durch die Gesetzeskritik provoziert fühlen. So warf etwa die Neue Zürcher Zeitung 1997² dem Schweizerischen Evangelischen Kirchenbund vor, er würde in seinen *Migrationspolitischen Leitlinien*³ die Illegalität nicht registrierter MigrantInnen «vernebeln» und dem Recht die



Schuld zuweisen. Im Sinne einer «bürgerlichen» Gerechtigkeit sei jedoch vielmehr zu unterscheiden zwischen Menschen, die Gesetze beachten und solchen, die sie verletzen.

In der Tat lässt man sich auf ein politisch brisantes Spannungsfeld ein, wenn man die Rechtslage der sogenannten *Sans-papiers* zu beschreiben versucht. Während diese für die einen klare Gesetzesbrecher sind, sind sie für die anderen gerade die Opfer einer restriktiven Migrationspolitik und ihrer Gesetze. Das Gesetz bzw. der Gesetzgeber werden als Täter entlarvt. Die Polarisierung der Ausländerdebatte erreicht rund um die Frage der *Sans-papiers* ihren Höhepunkt und sie wird in der Regel nicht sachlich, sondern emotional und moralisch aufgeladen geführt. Die Wahrheit über die Realität der *Sans-papiers* ist – wie so oft – sehr viel differenzierter. Die Hintergründe, weshalb ein Mensch in die Situation *sans-papiers* gelangt, sind wie in der These erläutert, komplex: Menschen können einst legal eingewandert oder sogar aktiv ins Land geholt worden sein, weil der Arbeitsmarkt sie nachfragte – wie die Saisoniers aus dem früheren Jugoslawien, um nur ein Beispiel zu nennen, doch wenn wieder eine Verschärfung im Ausländergesetz beschlossen oder der ausländer- und flüchtlingspolitische Kurs härter wird, stehen sie plötzlich ohne Aufenthaltsberechtigung da. Ihr «Vergehen» besteht dann darin, dass sie der Ausweisung in die Perspektivlosigkeit, was sie für viele bedeutet, keine Folge leisten. Aus der rechtsstaatlichen Logik wird das nicht geduldet, aus einer menschenrechtlichen hingegen heisst dies, dass *Sans-papiers* auf Unterstützung angewiesen sind, wenn sie kein menschenunwürdiges Dasein fristen wollen.

Welche Konsequenzen hat diese Einsicht nun für die politische und die soziale Praxis?

Als eigentliche «Wegwerfmenschen», die von der Wirtschaft mal gebraucht und, wenn für den Markt funktionslos geworden, eben wieder weggeworfen werden, sind sie auch für den Staat nicht mehr interessant. Ihre Anwesenheit wird dann vielmehr bekämpft⁴. Im Weiteren wird die Einwanderungsgesetzgebung (Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, ANAG) kontinuierlich verschärft, aktuellerweise wieder mit dem jüngsten Entwurf der ANAG-Revision vom Mai 1999⁵. Das Gesetz mutiert zunehmend zum Ausschlussgesetz für die sogenannten Drittausländer, d.h. alle StaatsbürgerInnen, die nicht der Europäischen Union angehören. Parallel dazu wird mit den bilateralen Verträgen die Personenfreizügigkeit für EU-BürgerInnen angestrebt. Die Schweiz zieht im Zeichen ihrer europäischen Integrationsbemühungen in ihrer Ausländerpolitik Kreise, nach welchen Menschen in erwünschte Einwanderer und Einwanderinnen (aus der EU und als SpezialistInnen begrenzt auch aus anderen Ländern) und in unerwünschte EinwandererInnen eingeteilt werden. Waren es bis Mitte der 90er-Jahre noch drei Kreise, sind es heute noch zwei⁶. Doch das Prinzip bleibt sich gleich. Es illegalisiert einwanderungswillige Menschen aus Ländern ausserhalb der Europäischen Union. Aufgrund des immer enger werdenden Zugangs zum legalen Aufenthalt, werden sie in ausgrenzende illegalisierte Verhältnisse abgedrängt.

Die Antwort einer politischen Praxis kann in der Forderung nach Regulierung ihres Aufenthaltes bestehen, so wie es die in ein Postulat umgewandelte Motion Fankhauser verlangt. Allerdings muss davon ausgegangen werden, dass dieser Forderung auf nationaler Ebene – gerade angesichts des verschärften asyl- und migrationspolitischen Klimas – bis auf weiteres kaum Erfolg beschieden sein wird⁷. Um Illegalisierung abzubauen, muss jedoch in erster Linie der weitere Abbau der Rechte von AusländerInnen in der Gesetzgebung verhindert werden. Zudem gilt es, deren Grauzonen zu humanisieren und die dadurch entstehenden beschränkten Handlungsspielräume möglichst optimal zu nutzen. Das ist, was die genannten Kräfte u.a. zur Unterstützung der *Sans-papiers* tun oder es zumindest versuchen. Es ist dabei allerdings zwischen der Position der Basiskräfte und der offiziellen Haltung der übergeordneten Institutionen zu differenzieren. Die Einsicht in die Notwendigkeit eines Engagements für und mit *Sans-papiers* findet sich vor allem an der Basis, dort wo Mitarbeitende z.B. der Kirchen oder

⁴ So ist auch im Migrationsbericht der bundesrätlichen Expertenkommission (Hug, 1997) die Bekämpfung der Illegalität ein wichtiger Pfeiler der künftigen Migrationspolitik.

⁵ Zum Zeitpunkt der Entstehung dieses Beitrags lag erst ein Entwurf der Gesetzesrevision vor. Mittlerweile ist das Vernehmlassungsverfahren zum neuen Bundesgesetz für Ausländerinnen und Ausländer (AuG) abgeschlossen und der im Auftrag der Staatspolitischen Kommission des Ständerats verfasste Auswertungsbericht des Bundesamtes für Ausländerfragen (Februar 2001) liegt vor. Botschaft und Entwurf zum neuen Ausländergesetz werden voraussichtlich im Herbst dem Bundesrat vorgelegt.

⁶ Vgl. Hug, 1997.

⁷ Vgl. dazu die kürzlich in der Tagespresse debattierte aktuelle Forderung eines Solidaritätsnetzwerks von *Sans Papiers*, die in einer Fribourger Kirche um Asyl ersuchten. Die Regularisierung ihres Aufenthalts wurde von den Bundesbehörden bisher abgelehnt.



⁸ Vgl. Entwurf AuG, Mai 1999, Art. 92, S. 28.

⁹ Vgl. hierzu z.B. Garbade 1998.

¹⁰ Vgl. Wisard 1999.

der Gewerkschaften mit konkreten Situationen von *Sans-papiers* konfrontiert sind, d.h. in der Praxis. Hingegen tun sich Institutionen allgemein schwer, zu dem von ihren MitarbeiterInnen geleisteten Engagement auch offen zu stehen, geschweige denn, es politisch offiziell zu unterstützen. Problemloser ist es, darüber zu schweigen, denn wenn man sich heute mit politischer Arbeit für MigrantInnen mit regeltem Aufenthalt bereits keine Lorbeeren verdienen kann, so ist das Engagement für MigrantInnen mit unreguliertem Aufenthalt, den sogenannten *Sans-papiers*, erst recht unpopulär oder gar Image schädigend. Zudem wird der Handlungsspielraum auch durch gesetzliche Strafbestimmungen unterbunden. 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 bestrafen⁸.

Was kann in der sozialen Praxis angesichts der rechtlichen und politischen Restriktionen dennoch getan werden?

Es wird in den Thesen richtig gesagt, dass die Abschreckungspolitik zwar die Quantität der Einwanderung nicht zu regulieren vermag, jedoch direkte Auswirkungen auf die Qualität des Aufenthalts von MigrantInnen hat. Letztere wird immer schlechter.

Aufgrund drohender Ausweisung bzw. Kriminalisierung können sich Illegalisierte kaum gegen Ausbeutungsverhältnisse wehren. Umso wichtiger wird es, Betroffene über ihre Rechte zu informieren⁹, denn auch wenn sie ohne Aufenthaltsrecht sind, bedeutet das noch lange nicht, dass sie auf der ganzen Ebene rechtlos sind. Im Gegenteil, gewisse Grundrechte wie z.B. der Anspruch auf Fürsorge, auf das Einhalten von Lohnvorschriften etc. stehen auch Menschen ohne Aufenthaltsbewilligung zu¹⁰. In der Realität können jedoch die formellen Rechte von den Betroffenen aus den genannten Gründen nur schwer eingefordert werden. So kommt es, dass Legalisierte ihre Rechtsvertretung übernehmen (müssen) und dass daraus klientalisierte Abhängigkeitsverhältnisse resultieren (können). Dieser Widerspruch ist jedoch in der Praxis selten aufzulösen. Im Weiteren stellt sich die Frage, wie viel Publizität den *Sans-papiers* denn überhaupt nützt? Das Dilemma bleibt bestehen: Soll ihre Situation Beachtung finden, dann müssen sie öffentlich werden. Werden sie öffentlich, gefährden sie ihren Aufenthalt und damit ihre Existenzsicherung. Das geeignete Konzept einer sensiblen Öffentlichkeitsarbeit, das *Sans-papiers* und die Hintergründe ihrer Situation sichtbar macht, ohne sie zugleich zu gefährden, wurde bisher noch nicht gefunden. Es gilt, zu sensibilisieren, zu differenzieren, Vorurteile abzubauen und insbesondere zu entkriminalisieren. *Sans-papiers* müssen Gesichter erhalten, ihre Lebensbiographien konkret werden, damit sie fass- und verstehbar werden, damit ihrer einseitigen Kriminalisierung ihre wirklichen Realitäten entgegengehalten werden können.

Eine soziale Praxis mit *Sans-papiers* muss zum Ziel haben, diese bei der Organisation ihres Alltags zu unterstützen, ihnen rechtliche, soziale und medizinische Hilfe zu vermitteln. Eine soziale Praxis ist zudem gemeinsam mit und nicht für die *Sans-papiers* zu entwickeln.

Mit der letzten These «Illegalisierte machen die Konstruktion staatsbürgerlicher Privilegien offenkundig» sprechen die Autorinnen folgerichtig einen wichtigen Sachverhalt an. Weiter stellen sie fest, es wären «[...] Menschenrechte auf nationaler Ebene konkret umzusetzen und zu garantieren. Rechte können nicht von der Herkunft abhängig gemacht werden, sondern müssen für alle gleichermassen gelten.» Auch diese Forderung ist richtig. Allerdings könnte sie erst realisiert werden, wenn die nationalstaatliche Logik, ja der Nationalstaat selbst überwunden würde. Denn die Geschichte zeigt bis in die Gegenwart hinein, dass Nationalstaat und Gleichberechtigung von In- und AusländerInnen sich gegenseitig ausschliessen. Der Nationalstaat ist in sich fremdenfeindlich, da die Privilegierung der eigenen BürgerInnen immer auf Ausschluss



der Nicht-BürgerInnen gründet. Somit bildet er mit seinem Konstrukt der Staatsbürgerschaft den letzten Hort der legalen und politisch sanktionierten Ungleichbehandlung bzw. Diskriminierung.

Die Autorinnen halten im weiteren fest, dass «Bewegungsfreiheit ein Menschenrecht darstellt». Diese Feststellung ist 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. Dieser Widerspruch führt zur Odyssee vieler Menschen und illegalisiert sie weltweit. MigrantInnen aus Ländern mit schlechten Einwanderungschancen haben teilweise diese «lebenslängliche Wanderung» als Lebens- oder Überlebensstrategie in ihre Biographie integriert. Entgegen unserer Viktimisierungstendenzen, entgegen des Opferbildes, das insbesondere die engagierten Kreise oft von Illegalisierten portieren, entwickeln viele unter ihnen aktive Strategien im Umgang mit ihren spezifischen Bedingungen (vgl. dazu z.B. die *Sans-papiers*-Bewegung in Frankreich). Die Schweiz als stark reguliertes und kontrolliertes Land bietet für *Sans-papiers*, für Menschen also, deren Aufenthalt nach der Ausländergesetzgebung nicht vorgesehen ist und die daher, obwohl *de facto* präsent, gesellschaftlich negiert werden, wenig Bewegungs- und Handlungsspielräume. Vielleicht ist es deshalb für *Sans-papiers* auch schwieriger, sich in einer tragfähigen nationalen Bewegung zu formieren.

In südeuropäischen Ländern wie z.B. Italien finden sich für *Sans-papiers* viel eher Lebens- und Arbeitsnischen. Ihre illegale Anwesenheit gehört dort, obwohl mitnichten unproblematisch, schon längst zur gesellschaftlichen Normalität und im Zeitabstand von einigen Jahren führt sie die Regierung im eigenen Interesse und mit dem Instrument der politischen Amnestie wieder in den regulierten Teil der Gesellschaft über.

Je nach strukturellen Verhältnissen im Herkunftsland sind illegalisierte MigrantInnen bereits mit informellen Lebensstrategien aufgewachsen und sozialisiert worden. Das kann 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 verurteilten und leidenden Opfern machen, wie es unser «helfender Diskurs» oft gerne vorwegnimmt. Wir kommen dann nicht umhin uns zu fragen, ob es politisch denn wirklich ersterbenswert ist, diskriminierende (Arbeits-)verhältnisse zu regulieren. Ist den Betroffenen damit alleine geholfen? Müssten nicht vielmehr Menschenrechtsstandards unabhängig von der rechtlichen Situation verteidigt werden, an Stelle eines einmaligen politischen Symbolaktes der Amnestie eine viel grundsätzlichere Gesamtstrategie verfolgt werden, um die Entwicklung der schweizerischen Migrations- und Asylpolitik zur reinen Abschottungspolitik zu verhindern?

In der Debatte über die «richtige politische Strategie» zum Thema Illegalisierung klaffen Anspruch einerseits und reale Möglichkeiten sowie Handlungsspielräume andererseits weit auseinander und werden wohl immer schwer vereinbar bleiben.



Literatur

EXPERTENKOMMISSION MIGRATION

1997. *Ein neues Konzept der Migrationspolitik*. Bericht im Auftrag des Bundesrates. Bern (August).

GARBADE Jean-Pierre

1998. *«Know your Rights»*. A Legal Guide for Household Employees in Switzerland. Geneva.

HUNGERBÜHLER Hildegard

1996. *Migrationspolitische Leitlinien. Standortbestimmung und Handlungsperspektiven*. Bern. Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) vom 19. Dezember 1966 (herausgegeben vom Schweizerischen Evangelischen Kirchenbund) (SR 0.103.2, BBL 1991/1189).

1999. *Leben mit unbewilligter Existenz. Was gehen uns MigrantInnen in irregulären Situationen an? Vivre en situation non-autorisée. En quoi les «sans-papiers» nous concernent-ils?* Dokumentation zur Tagung vom 29. Mai 1999 in Bern. Document final de la Journée de rencontre du 29 mai 1999 à Berne.

WISARD Nicolas

1999. *Les droits des sans-papiers*. ISE-Texte 10/99, herausgegeben vom Institut für Sozialethik des SEK, ISSN 1420-097X.

Diese Tagungspublikation kann zum Preis von Fr. 17.- bestellt werden bei:

Institut für Sozialethik des SEK, Sulgenauweg 26, Postfach, 3000 Bern 23, Tel. 031 370 25 55, Fax 031 370 25 59, e-mail: ise-ies@sek.ch

Institut d'éthique sociale de la FEPS, Terreaux 10, 1003 Lausanne, Tel. 021 323 64 65, Fax 021 323 64 66, e-mail: daniela.frosio@feps.ch

