

Institutioneller Rassismus in der Ausländer- und Asylpolitik der Schweiz : das "Drei-Kreise-Modell"

Autor(en): **Caloz-Tschopp, Marie-Claire**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik**

Band (Jahr): **16 (1996)**

Heft 32

PDF erstellt am: **25.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-652461>

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.

Institutioneller Rassismus in der Ausländer- und Asylpolitik der Schweiz

Das „Drei-Kreise-Modell“*

Im folgenden ist vom „Drei-Kreise-Modell“ in der schweizerischen Ausländer- und Asylpolitik die Rede, vom bürokratischen Sicherheitsdenken sowie von der Demokratie als politischem Regime, als Realität und Entwurf. Diese Fragen gehen wir unter dem Gesichtspunkt der politischen Philosophie an. Im Zentrum stehen die Kritik der gängigen Vorstellungen von politischer Herrschaft und der Entwurf eines autonomen Nachdenkens über Demokratie.¹ Ausgehend von Studien Hannah Arendts,² insbesondere von ihrer Forderung nach einem grundlegenden Menschenrecht, einem Recht nämlich, überhaupt „Rechte zu haben“, wird die Allgemeingültigkeit eines jedem Menschen zukommenden Rechtsanspruchs postuliert. Daraus folgt die klare Ablehnung jeglicher diskriminierender und rassistischer Logik, unabhängig davon, ob sie biologisch oder unter Verweis auf nationale, ethnische oder kulturelle Zugehörigkeit begründet wird. Das Drei-Kreise-Modell hat eine zweifache Bedeutung: Es ist ein Instrument des bürokratisch-polizeistaatlichen Apparats (Bundesamt für Ausländerfragen) und der Exekutive (Bundesrat) und gleichzeitig ein ideologisches Instrument, das eine rassistische Auffassung von der menschlichen Gattung und von sozialen Beziehungen hinsichtlich der Ausübung von Rechten festschreibt. Es stellt sich daher die Frage, in welchem Sinne man von einem institutionellen Rassismus in der Schweiz reden kann.

Unser Zugang versteht sich als Kritik gewisser „Grenzen der Demokratie“ (Balibar 1995), die sich am Drei-Kreise-Modell der schweizerischen Ausländer- und Asylpolitik zeigen und mit der Sicherheitsphilosophie des Schengen-Abkommens übereinstimmen. Zu Beginn stellen wir das Modell kurz vor: Es ist Teil eines fortschreitenden historischen Prozesses, der die Diskriminierung zwischen Staatsangehörigen und Ausländern in der Schweiz institutionalisiert mittels Massnahmen der Abschreckung, der Abschiebung und der Inhaftierung („Zwangsmassnahmen“ im Ausländerrecht). Unter dem Gesichtspunkt der politischen Philosophie diskutieren wir sodann Thesen zur Transformation des politischen Regimes der Demokratie, die den eigentlichen Hintergrund des Drei-Kreise-Modells bildet (vgl. Caloz-Tschopp 1993).

Das „Drei-Kreise-Modell“ als Herrschaftsinstrument

Welches ist der Status, die Rolle und Funktion des sogenannten „Drei-Kreise-Modells“? Eines Modells, das nicht etwa der wissenschaftlichen Erkenntnis, sondern der Verwaltung und Kontrolle der „ausländischen

Bevölkerung“ und ihrer symbolischen Repräsentanz in der sozialen Welt dienen soll.

Das neue Modell als Instrument zur Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte ist unter der Bezeichnung „Drei-Kreise-Modell“ erstmals im Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik 1991 veröffentlicht worden. Seither hat ein weiterer Text des Bundesrates – ausgerechnet die „Botschaft über den Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung“ (1992) – auf dieses Modell ebenfalls Bezug genommen, was einer gewissen Ironie nicht entbehrt.

Im Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik führt der Bundesrat die Leitprinzipien aus, die dem Modell zugrundeliegen: „Die Wahrung der ökologischen und ökonomischen Lebensgrundlagen, die Erhaltung des gesellschaftlichen Friedens und unserer nationalen Identität, die Ausrichtung staatlichen Handelns auf ethische und humanitäre Prinzipien sowie die Einbettung der Schweiz in eine künftige europäische Neuordnung sind Prämissen einer künftigen Ausländer- und Flüchtlingspolitik, welchen sich alle partikulären Interessen unterzuordnen haben.“ (Bundesrat 1991, 30).

Das Modell wird dargestellt im Kapitel 4.2 betreffend „Ziele und Massnahmen der Ausländerpolitik“, die getrennt von den Zielen und Massnahmen der Flüchtlings- und Asylpolitik behandelt werden. Der Bundesrat setzt zwei Prioritäten, nämlich 1. die Öffnung bzw. die „Einbettung der Schweiz in ihr europäisches Umfeld“ und 2. die „Bewältigung des zunehmenden Migrationsdruckes aus dem Süden nach Norden und aus dem Osten nach Westen“. Zudem setzt er drei Ziele für die Ausländerpolitik: Die Beibehaltung eines „ausgewogenen Verhältnisses zwischen Schweizern und Ausländern“, die Bewältigung des „Migrationsdrucks durch europa- und weltweite Koordination“ und die Aufrechterhaltung der „Vorteile des Wirtschaftsstandortes Schweiz“ durch den Rückgriff auf ausländische Arbeitskräfte.

Zur Umsetzung dieser kontrollierten „Öffnung“ ersetzt er das Recht auf freien Personenverkehr und auf freie Arbeitsmigration in die Schweiz durch drei abgestufte Regelungen, die je auf einen bestimmten Kreis von Ländern angewendet werden:

- ein freier Personenverkehr gilt nur für den „innersten Kreis“ (Staaten der EG bzw. heute EU und EFTA);
- ein begrenzter Personenverkehr ist für MigrantInnen aus dem „mittleren Kreis“ (USA, Kanada, Japan, künftig gewisse Länder Zentral- und Osteuropas) möglich;
- keine Rekrutierung ist aus den Ländern des „äussersten Kreises“ (alle übrigen Staaten) möglich; hochqualifizierte Arbeitskräfte können zeitweise von dieser Regelung ausgenommen werden.

Ungefähr dieselbe Unterscheidungslogik liegt auch dem Abkommen von Schengen zugrunde (Caloz-Tschopp 1991). Sie teilt die Realität im wesentlichen in zwei Bereiche ein, in ein „Innen“ und ein „Aussen“, und regelt den

Zugang zum inneren Kreis in einem selektiven Verfahren nach Massgabe der wirtschaftlichen Bedürfnisse und der innen- und aussenpolitischen Prioritäten der Schweiz. Indem die schweizerischen Behörden ein solches Instrument zur Verwaltung der Immigration einsetzen, schaffen sie zugleich ein Instrument der Gewaltausübung und verstärken ein Abgrenzungsdenken im Alltag, das die Welt ökonomisch und politisch willkürlich aufzuteilen erlaubt: Nach Bedarf kann so entschieden werden, dass z.B. Algerien „weiter entfernt“ ist als die USA. Dadurch entstehen verschiedene Klassen von Arbeitsmigranten und Flüchtlingen.

Das Drei-Kreise-Modell erscheint zu einem Zeitpunkt, da die dem Schengen-Abkommen angeschlossenen Länder ihre polizeirechtlichen Massnahmen untereinander abstimmen und damit nationalistischen und fremdenfeindlichen Reaktionen Vorschub leisten. Auch in der Schweiz ist das Modell keine isolierte Massnahme. Es ist ein weiteres Glied in einer Kette von Massnahmen, die im Begriffe sind, eine neue Apartheid einzurichten: durch die Trennung zwischen Staatsangehörigen und Ausländern, durch die Abschreckung von Asylsuchenden, durch die institutionalisierte Abschiebep Praxis und seit kurzem durch die Inhaftierung von Ausländern auf der Grundlage des Gesetzes über die „Zwangsmassnahmen“ im Ausländerrecht. Das Modell ist daher auf jeden Fall als Bestandteil eines weltweiten Prozesses zu verstehen, der aus unserer Sicht auch im Zusammenhang mit einer Transformation des politischen Regimes einzuschätzen ist.

Apartheid in der Immigrationspolitik – angelegt in der Verfassung des schweizerischen Staates

Der zentrale Ausgangspunkt ist der Rassismus. Dieses Modell ist Teil einer weltweit zu beobachtenden Reaktivierung von Praktiken der Separierung, der Differenzierung, der Hierarchisierung, der Verdinglichung von Diskursen und Handlungen in der sozialen Realität, letztlich der Eliminierung. Postuliert wird eine ursprüngliche mythische Homogenität der Gesellschaften, die ihre Multikulturalität und Einbürgerungspraxis in Frage stellt. Ziel dieser Praktiken ist es, Menschen festgelegten Kategorien zuzuordnen und ihnen aufgrund von essentialistischen Definitionen den Status eines menschlichen Wesens abzuspochen, sie als „Untermenschen“ auszuschliessen. Mit andern Worten: Parallel zur Einrichtung des Modells beobachten wir heute die politische und (angeblich) wissenschaftliche Infragestellung der an sich unbestreitbaren Tatsache, dass die europäischen Gesellschaften in stärkerem oder schwächerem Masse stets multikulturelle Gesellschaften waren und sind. Es scheint so, als wolle man aus dem Gedächtnis dieser Gesellschaften ihren historisch-sozialen Entstehungsprozess auslöschen, um ihnen eine mythische Existenzform zuzuschreiben; als wolle man sie die fortwährenden Beiträge anderer Kulturen, die Kontakte und Konflikte *zwischen* den Gesellschaften und *im Innern* der Gesellschaften vergessen machen. Eine solche Infragestellung kommt zuweilen in wissenschaftlichen Termini daher, man spricht von „Chancen und Risiken multikulturel-

ler Einwanderungsgesellschaften“ (Hoffmann-Nowotny 1992). Interve-
niert wird im Namen des kulturellen, religiösen oder ethnischen „Unter-
schieds“, der ein „Risiko“ darstelle, dem sich unsere Gesellschaften nicht
aussetzen könnten und sollten. Wir stellen somit zwischen den politischen
und administrativen Diskursen und Praktiken einerseits und der institutio-
nellen Forschung auf dem Gebiet der Immigration andererseits eine konver-
gierende Tendenz fest.³

Ohne hier die zahlreichen Arbeiten über die Verfassungsgrundsätze des
schweizerischen Staates bezüglich der Ausländer und Flüchtlinge aufzufüh-
ren (G. Arlettaz u.a.) möchten wir hier nur in Erinnerung rufen, dass der Staat
– wie überall, wo sich der Nationalstaat als vorherrschende politische Form
durchsetzte (G. Noiriel, A. Sayad) – sich auf der Grundlage der berücktigten
Unterscheidung zwischen „Staatsangehörigen“ und „Ausländern“ konstitu-
iert hat. Dadurch wurde den sogenannten „Ausländern“ ein Status ausserhalb
der Verfassungsrechte in einem „vorgesetzlichen“ Raum zugewiesen. Man
ist neuerdings im Gesetz über die „Zwangsmassnahmen“ sogar soweit
gegangen, sie ausserhalb des Rahmens der Legalität anzusiedeln (Auer
1996). Wir verzichten hier darauf, die Geschichte der verschiedenen Etappen
und Verfassungsrevisionen nachzuzeichnen, in denen die diskriminierenden
Regelungen der Staatsbürgerschaft konkretisiert, Gesetze über den Aufent-
halt und die Niederlassung von Ausländern eingeführt, Ausführungsbestim-
mungen erlassen und Bundesratsberichte ausgearbeitet wurden. (Es betrifft
dies die Jahre 1848, 1874, 1914, 1931, 1964, 1986, 1991 usf.)

Erinnern wir uns indessen daran, dass in einem Rundschreiben aus dem
Jahre 1964 und in den Ausführungsbestimmungen vom 6.10.86 im Hinblick
auf das Recht auf erstmalige und befristete Einwanderung (Saisonnier-
Statut) „nahe“ und „ferne“ Länder definiert werden; ebenso der Begriff der
„traditionellen Rekrutierungsländer“, die sich durch die Zugehörigkeit zu
einer „im weiten Sinne europäischen Kultur“ auszeichnen müssen. Wir
haben gesehen, wie flexibel die Anwendung solcher Definitionen gehand-
habt wird, beispielsweise als der Bundesrat am 16.10.91 die Ausführungs-
bestimmungen (Art. 8, Abs. 1) änderte, um Staatsangehörige (Saisonniers)
aus Ex-Jugoslawien von der Gewährung einer Arbeitsbewilligung in der
Schweiz auszuschliessen.

Nationale, kulturelle, ethnische und ... rassische „Differenzen“

Bei der Zulassung von ausländischen Staatsangehörigen bildet das Kriteri-
um der „Nationalität“ den Grundpfeiler der Ausländerpolitik (Bundesrat
1992, 28). Die Tatsache, dass die Schweiz kategorisch zwischen schweize-
rischen und ausländischen Staatsangehörigen unterscheidet, ist zugleich
der Grund, weshalb die Schweiz gegenüber der *Internationalen Konvention
gegen den Rassismus* von 1965 einen Vorbehalt anbringt. Der Bundesrat
hält nämlich eine solche Unterscheidung nicht für rassistisch, da ein
rechtlicher Anspruch auf Zulassung in den internationalen Übereinkommen
zu den Menschenrechten nirgends festgeschrieben sei. Gleichzeitig glaubt

er, die Rassismusdefinition der Konvention *nicht* zu missachten: „Sie definiert die Rassendiskriminierung als Unterscheidung, welche zum Ziel oder zur Folge hat, ein gleichberechtigtes Anerkennen und Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten zu verhindern.“ (Bundesrat 1992, 28) Das heisst, der Bundesrat kennt sehr wohl die allgemeine Definition von Rassismus – und bestreitet, in der Praxis der Zulassungsentscheide und der Zwangsmassnahmen rassistisch zu handeln und in sehr vielen Fällen ein „gleichberechtigtes Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten“ zu verhindern.

Weiter verwahrt sich der Bundesrat gegen den Vorwurf, er praktiziere im Zusammenhang mit dem Drei-Kreise-Modell und dem System der „traditionellen Rekrutierungsländer“ eine Diskriminierung zwischen verschiedenen ausländischen Staatsangehörigkeiten nach rassistischen Kriterien. Interessant ist hier wiederum die Begründung: „Das schweizerische Recht unterscheidet im allgemeinen nur zwischen schweizerischen und ausländischen Staatsangehörigen, ohne an eine bestimmte ethnische oder rassische Zugehörigkeit oder an eine bestimmte Staatsangehörigkeit besondere Rechtsfolgen zu knüpfen (...). Nur im Bereich der Zulassung ausländischer Staatsangehöriger stellt das schweizerische Recht indirekt auf die Staatsangehörigkeit der Personen ab, die sich darum bewerben.“ (Bundesrat 1992, 28).

Bei der Unterscheidung von ausländischen Staatsangehörigkeiten im Rahmen des Drei-Kreis-Modells beruft sich der Bundesrat zunächst auf nationale, kulturelle Differenzen und dann – implizit – auf „ethnische“ Kriterien. Grundsätzlich gelte für die „Zulassung zum Arbeitserwerb das System der ‚traditionellen Rekrutierungsgebiete‘.“ (Bundesrat 1992, 29) Dieses „System“ stelle für den inneren und den mittleren Kreis von Rekrutierungsländern keine Probleme, wohl aber für den äusseren Kreis. Das Kriterium der „traditionellen Rekrutierungsgebiete“ wird daher vom Bundesrat um jenes der „Zugehörigkeit zum gleichen Kulturkreis“ ergänzt. Was aber bedeutet hier der Begriff „Kultur“?

Für den Bundesrat ist dies kein theoretisch fundiertes, sondern ein auf „Erfahrung“ gestütztes Kriterium, nämlich auf die „Erfahrung, dass die Eingliederung von Ausländerinnen und Ausländern ganz erheblich erschwert wird, wenn diese aus Staaten stammen, in denen die gesellschaftlichen, kulturellen, religiösen, politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse grundlegend von der schweizerischen Situation abweichen.“ (Bundesrat 1992, 29/30). Einige Zeilen weiter ist – zuspitzend – bereits von der „ethnischen und nationalen Andersartigkeit von Menschen“ die Rede, die ihre „Fähigkeit, sich in die schweizerische Gesellschaft zu integrieren“, einschränke. Und schliesslich wird das Durcheinander von nationalen, kulturellen und ethnischen Unterschieden noch durch die „rassische“ Differenz bereichert: „In der Tat erschwert das Kriterium der Integrationsfähigkeit grundsätzlich die Zulassung von Angehörigen anderer ethnischer und rassischer Gruppen – wegen deren eingeschränkter Integrationsfähigkeit – entscheidend.“ (Bundesrat 1992, 30). Bleibt anzumerken, dass diese Begründung mit rassistischen Unterscheidungen wohlverstanden in einem

bundesrätlichen Text auftaucht, der eigentlich die Ratifikation einer internationalen Konvention gegen den Rassismus glaubhaft machen sollte!

Der Bruch zwischen der herrschenden „Zivilisation“ und dem Rest der Welt

Die differenzialistische, rassistische Argumentationsweise beschränkt sich nicht auf die Zulassung oder Abweisung von „Ausländern“. Im Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik von 1991 nimmt der Bundesrat gegenüber der Migration eine noch weit grundsätzlichere Unterscheidung vor, die eine bestimmte Auffassung vom Überleben der Menschheit impliziert: die Vorrangigkeit der Zivilisation des „Nordens“ und den Ausschluss des grössten Teils der Weltbevölkerung aus dieser Zivilisation, aus dem Kulturkreis des „Nordens“.

Die hier artikulierte Verbindung von *Kultur und Zivilisation* wird strategisch auch auf die „Natur“ ausgeweitet, nämlich auf den Zugang zu den globalen Ressourcen. Hiermit werden nicht mehr allein Menschen und soziale Gruppen ausgeschlossen, sondern ganze Länder: Die Tatsache, dass diese Menschen und Gruppen in der herrschenden „Zivilisation des Nordens“ nicht integrationsfähig sind, verurteilt sie zu potentieller Wertlosigkeit. Von daher kommt die Artikulation des engen Zusammenhangs zwischen der Abfallentsorgung und der Ausschaffung von sogenannten unbrauchbaren Flüchtlingen, die seit einiger Zeit in den öffentlichen Diskursen zur Ausländerpolitik festzustellen ist.

Im letzten Abschnitt des Bundesratsberichts (1991, 32) wird mit aller Deutlichkeit auf die langfristige Entwicklung, auf „die zunehmende Kluft zwischen armen und reichen Staaten, politisch stabilen Regionen und von Krisen geschüttelten Gebieten“ hingewiesen, die die Migrationsbewegung beschleunige. „Es stellt sich aber immer klarer heraus, dass eine Nachahmung dieser Lebensform [der Schweiz, Westeuropas, Nordamerikas, Japans, Australiens, einiger südostasiatischer Staaten] durch die Länder der Dritten Welt, selbst wenn sie möglich wäre, zu einem ökologischen Kollaps führen müsste. (...) Die Erkenntnis wächst, dass die zivilisatorische Ausprägung unserer westlichen Lebensform nicht Modell für eine global tragfähige Weltgesellschaftsordnung sein kann.“ (Bundesrat 1991, 32). Die Konsequenzen aus dieser Erkenntnis hält der Bundesrat für brisant, führt sie jedoch nicht weiter aus. Da jedoch die Ausführungen der Rechtfertigung einer selektiven, diskriminierenden und rassistisch begründeten Zulassungspolitik dienen, liegt die Konsequenz auf der Hand: Damit die „Zivilisation des Nordens“ mit der bisherigen Form des Produzierens und Konsumierens fortfahren kann, muss der „Süden“ aus dem Lebenszusammenhang des westlichen Zivilisationsmodells ausgeschlossen werden. Im Dienste des „ökologischen Überlebens“ der Menschheit und der begrenzten natürlichen Ressourcen wird daher eine neue globale Grenze errichtet, die den überlebensfähigen Teil der Zivilisierten in einer Sperrzone vor den neuen Barbaren schützen soll.

Die „Natur“ wird also bemüht, um eine in ihrer Tragweite rassistische Argumentationsweise zu untermauern, die auf die „nationale“ und „kulturelle“ Differenz verweist, dabei aber eine „rassistische“ Differenz meint. Anders als in den rassistischen Theorien des 19. Jahrhunderts geht es aber nicht mehr nur um die (biologistische) Herabwürdigung und Entwertung von Individuen und sozialen Gruppen, sondern um die Ausgrenzung ganzer Kulturkreise und Länder aus der globalen Überlebensgemeinschaft. Damit sind auch frühere – durchaus technokratische – Vorstellungen, wonach solche Länder sich „entwickeln“ und „aufholen“ sollten, aus den politischen Diskursen verschwunden.

Von der liberalen zur autoritären Sicherheitsdemokratie?

Etliche Beobachter haben auf die zunehmende Diskrepanz zwischen der rechtsstaatlichen Legitimität und der Legalität der bürokratischen Apparate hingewiesen und dabei vom Verschwinden des Rechtsstaats gesprochen. Abgesehen von der Tatsache, dass es auf dem Gebiet der Immigrations- und Asylpolitik kaum je Rechtsstaatlichkeit gab, stellt sich die Frage, was man unter dem Verschwinden des Rechtsstaats verstehen soll. Zur Debatte steht hier die Form des politischen Regimes. Wir vertreten die These, dass die Kette von Massnahmen, in die sich das Drei-Kreise-Modell einfügt, nicht einfach eine „andere Form des Regierens“ darstellt, in dessen Rahmen beispielsweise die Exekutive der Legislative und der Gerichtsbarkeit zuvorkommt, die Polizei sich mit Hilfe des Schengen-Dispositivs vernetzt und ihren Kompetenzbereich und Zugriff ausweitet. Dies alles gehört auch dazu. Was aber grundsätzlicher noch auffällt, ist die Serie von Einzelmassnahmen, die man als Einrichtung eines „Sicherheits-Sozialstaats“ (Tafelmacher 1996) bezeichnen könnte, in dem „die Polizei die Politik ersetzt“ (Busch 1994; Leuthardt 1994). Die liberale Demokratie verwandelt sich in einen „Sicherheitsdemokratie“ – nicht nur im Bereich der Immigration.

Auf einen solchen grundlegenden politischen Wandel scheint sich auch der Genfer Völkerrechtler Andreas Auer zu beziehen, der in seiner Studie über das Drei-Kreise-Modell (1996) auf die Verletzung der Verfassungsprinzipien hinweist, die verlangen, dass staatliche Massnahmen sich auf eine Rechtsgrundlage abstützen, auf das Gleichgewicht und die Trennung der Gewalten, auf den parlamentarischen Entscheidungsprozess. Das Drei-Kreise-Modell fällt in den Zuständigkeitsbereich des Parlaments, das Parlament ist aber in dieser Frage nicht konsultiert worden. Auer zeigt auf, dass das Prinzip der Prioritätensetzung bei der Rekrutierung von Ausländern und das Drei-Kreise-Modell sich auf „keine einzige auch nur implizite Bestimmung stützen kann, der Gesetzeskraft zukäme“; dasselbe gilt für den Grundsatz der Begrenzung der Zahl der Ausländer. Abschliessend wirft er die entscheidende Frage auf: „Kann man im Verfassungsrecht vernünftigerweise davon ausgehen, dass die gesetzliche Kompetenz des Bundes, kantonale Entscheidungen über die Gewährung einer Aufenthaltsbewilligung zu genehmigen, auch die Kompetenz einschliesst, auf abstrakte Weise ver-

schiedene Gruppen von Staaten festzulegen, deren Angehörige auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt zugelassen, nur ausnahmsweise zugelassen oder abgelehnt werden?“ (Auer 1996, 20)

Hier stellt sich die Frage nach der gemeinsamen Verantwortlichkeit für ein solches bürokratisches und polizeiliches Instrument wie das Drei-Kreise-Modell. Es wurde vom zuständigen Bundesamt für Ausländerfragen konzipiert und von der Exekutive auf höchster Ebene (Bundesrat) sanktioniert; es stiess auch bei den Befürwortern einer europäischen Integration der Schweiz auf Zustimmung, und es löste im Parlament keine Debatte aus, die der Kritik aus breiten Kreisen der „Zivilgesellschaft“ Rechnung getragen hätte. Dieser exemplarische Fall betrifft besonders die AusländerInnen, aber nicht nur. Man müsste auch jene amtlichen Texte analysieren, die andere soziale Gruppen betreffen, die in der Schweiz unter der Ungleichbehandlung leiden (Arbeitslose, Ältere, Frauen, Gefängnisinsassen und Patienten in psychiatrischen Anstalten). Insofern betrifft das Drei-Kreise-Modell als bürokratisches Instrument auch all jene, die formell Mitglieder der politischen Gemeinschaft sind, es betrifft ganz allgemein das Zusammenleben in unseren Gesellschaften. Die Tatsache, dass die Anwendung des Instruments in den ersten Jahren seines Bestehens nur wenige Reaktionen hervorgerufen hat und dass die nationalistische und differenzialistisch-rassistische Ideologie hingenommen wird, zeugt von einem beherrschenden Einfluss der Bürokratie und Polizei auf die Bevölkerung.

Der gewaltsame Charakter dieser diskriminierenden Praxis wirft auch die Frage auf, ob wir es mit einem grundlegenden Wandel des politischen Regimes zu tun haben. Vorstellbar ist zumindest, dass der erweiterte Aktionsbereich der Polizei, die verschärften Sicherheitsvorkehrungen und die perfektionierte soziale Kontrolle mehr als nur einen Verfall der liberalen Demokratie anzeigen. Entsteht auf unvorhersehbare Weise ein neues politisches Regime, das seine Macht auf eine bestimmte, breit verankerte Vorstellung vom Leben und Überleben der menschlichen Gattung und der Natur abstützt, auf eine Vorstellung, die den Ausschluss und die Entsorgung von „nicht integrationsfähigen“ Menschen, von überzähligen, als Abfall behandelten Gruppen aus unseren Gesellschaften – weit über das hinausgehend, was Karl Marx unter „Reservearmee“ verstand – zur *alltäglichen Normalität* werden lässt? Ist es eine „neue Zivilisation“, die sich mit dem Rückgang der Erwerbsarbeit und den Millionen von „Überflüssigen“ weltweit abzeichnet, wie V. Forrester in seinem Essai „L'horreur économique“ (1996) ausführt? Wird sich damit auch die soziale Frage grundlegend anders stellen, wie R. Castel (1995) annimmt? Es wäre nicht mehr weit bis zu einer neuen Form des Kriegs, in dem die neuen Feinde im In- und Ausland bekämpft, in bestimmte Regionen zurückgedrängt und sogar eliminiert werden sollen, um das Überleben der Zivilisation des „Nordens“ zu sichern.

Wenn wir solche Thesen in Betracht ziehen, so knüpfen wir hierbei an die Studien von Hannah Arendt über die „Staatenlosen“ und die „Aporien der Menschenrechte“ an (1986, 422ff.). Eine Transformation des politischen Regimes ist aber nicht gleichzusetzen mit einer einfachen Rückkehr zu

einem „Totalitarismus“. Was wir jedoch aus den Analysen von H. Arendt lernen können, ist die Aufmerksamkeit gegenüber den historischen Ereignissen und Diskontinuitäten, die aus den vereinzelt Tatsachen zu erkennen sind. Als eine solche bedeutsame Tatsache ist der neue institutionelle Rassismus – sei es im Rahmen der Schengen-Philosophie, sei es im Rahmen des schweizerischen Drei-Kreise-Modells – nicht nur Zeichen eines Verfalls der liberalen Demokratie. Es handelt sich auch um eine schleichende Transformation politischer Formen, die die Apartheid und den Krieg *einer Zivilisation* gegen den *Rest der Welt* als normal erscheinen lässt; eine Transformation, die die Verletzung des grundlegenden Rechts auf Leben, auf politische Zugehörigkeit zur Regel macht (Amati 1989).

Über die Rechtlosen und Staatenlosen schreibt Hannah Arendt 1951: „Die Nazis haben mit der ihnen eigenen Gründlichkeit im Falle der Juden einen solchen langwierigen Prozess der Präparierung für die Ausrottung von Menschen aller Welt vordemonstriert; er begann mit der Erklärung, dass Juden Staatsbürger zweiter Klasse sind, ging über den Entzug der Staatsbürgerschaft auf dem Wege der Deportation in die Ghettos und Konzentrationslager, von wo sie nochmals, nun bereits als absolut Rechtlose, aller Welt öffentlich angeboten wurden, um zu sehen, ob sich einer fände, der sie reklamieren; erst als ihre ‚Überflüssigkeit‘ oder Standlosigkeit in der gesamten Menschenwelt als erwiesen gelten konnte, ging man dazu über, sie auszurotten. Mit andern Worten, das Recht auf Leben wird erst in Frage gestellt, wenn die absolute Rechtlosigkeit – und das heisst, dass niemand sich bereit findet, Rechte für diese bestimmte Kategorie von Menschen zu garantieren – eine vollendete Tatsache ist. Die partikularen Rechte, die der Staatenlose in nichttotalitären Ländern geniesst und die sich vielfach mit den proklamierten Menschenrechten decken, können an der fundamentalen Situation der Rechtlosigkeit nicht das geringste ändern.“ (Arendt 1986, 461)

Es war, so Arendt, für einen „Staatenlosen“ besser, ein Verbrecher zu sein, war er doch in diesem Falle wenigstens durch das Gesetz als Verbrecher anerkannt, kam ins Gefängnis und konnte sein Leben retten. Ein solches Beispiel ist Anlass, über die aktuelle Lage der Klandestinen, der „Sans-papiers“, der Illegalisierten nachzudenken. Die „Sans-papiers“ haben im Herbst 1996 in Frankreich sich nicht zufällig selbst so bezeichnet und die Normalisierung ihres rechtlichen Status gefordert. „Ohne Papiere“ zu sein heisst, Opfer der Tyrannei des Nationalen zu werden, wie es der Historiker G. Noiriel beschrieben hat (1994).

Statt einer Schlussfolgerung

Die Machtkonzeption, die mit dem Drei-Kreise-Modell durchgesetzt wird, zeigt sich dadurch, dass der institutionelle Rassismus nicht nur gegen die Rechte der diskriminierten AusländerInnen verstösst und damit das politische System tangiert, sondern auch die BürgerInnen in ihrer psychischen und politischen Situation gefährdet. Denn das Modell hat sich sowohl in den

staatlichen Praktiken etabliert als auch in unseren Köpfen eingenistet. Während es als bürokratisches Instrument die Apartheid festigt, untergräbt es auch die Vorstellungskraft, das Denken und die politische Handlungsfähigkeit, die erforderlich sind, um einen öffentlichen Raum, Protest und Widerstand gegen diese Apartheid aufzubauen. Haben wir im gegenwärtigen post-totalitären Zeitalter die Rolle der bürokratischen und ideologischen Instrumente erkannt? Und kennen wir die Anforderungen, die sich an unsere politische Handlungsfähigkeit heute stellen?

* Dt. Übersetzung, Kürzung und redaktionelle Bearbeitung von Walter Schöni und Pierre Franzen, Red.

Anmerkungen

- 1 Anni Lanz unterstreicht zu Recht: „Das Modell hat als Dogma funktioniert, die die autonome Reflexion einschränkt.“ BODS-Rundbrief, 7/96, Bern.
- 2 Bezug genommen wird vor allem auf die Studie „Der Niedergang des Nationalstaats und das Ende der Menschenrechte“ in „Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft“, 1986, S. 422 ff. Die Verfasserin dieses Beitrags hat vor kurzem am Institut d'Etudes Politiques in Paris ihre Doktorarbeit verteidigt mit dem Titel „Les sans Etats dans la philosophie politique de Hannah Arendt. Privation du politique, de la pensée ou appartenance et action politique“.
- 3 Die Tatsache, dass der Soziologieprofessor H.-J. Hoffmann-Nowotny (Zürich) die Resultate seines Berichts im Deutschschweizer Fernsehen in Anwesenheit von Bundesrat A. Koller noch vor der offiziellen Genehmigung des Berichts präsentiert hat, belegt die Zusammenarbeit zwischen Behörden und Wissenschaft.

Literatur

- Amati, S., 1989: „Récupérer la honte“. In: Puget, J. et al., *Violence d'Etat et psychanalyse* (p. 105-121). Paris.
- Arendt, H., 1986: *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft*. München (engl. Erstausgabe New York 1951).
- Arlettaz, G., 1985: „Démographie et identité nationale (1850-1914). La Suisse et la 'question des étrangers'“. In: *Etudes et Sources*, 11, Archives fédérales suisses. Berne.
- Auer, A., 1996: *Constitution et politique d'immigration: la quadrature des trois cercles*. Avis de droit. Université de Genève.
- Balibar, E., 1995: *Die Grenzen der Demokratie*. Berlin/Hamburg.
- Balibar, E., 1996: *Exclusion de la politique, politique de l'exclusion ou politique des exclus*. Groupe de Genève „Violence et droit d'asile en Europe“, Paris 3-4 02.1996.
- Bigo, D., 1996: „Sécurité, immigration et contrôle social. L'archipel des polices“ In: *Le Monde diplomatique*, octobre, 9.
- Bundesrat, 1991: *Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik* (vom 15. Mai 1991), Bern.
- Bundesrat, 1992: *Botschaft über den Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und über die entsprechende Strafrechtsrevision* (vom 2. März 1992), Bern.
- Busch, N., 1994: „Police ou politique?“ In: Caloz-Tschopp, M.C./Clévenot, A./Tschopp, M.P. (éds.): *Asile – Violence – Exclusion en Europe*. Histoire, analyse, prospective. Co-éd. Cahiers de la Section des Sciences de l'Education de l'Université de Genève et Groupe

- de Genève „Violence et droit d’asile en Europe“ (391-407). Genève.
- Caloz-Tschopp, M.C./Clévenot, A./Tschopp, M.P., 1994: Asile – Violence – Exclusion en Europe. Histoire, analyse, prospective. Co-éd. Cahiers de la Section des Sciences de l’Education de l’Université de Genève et Groupe de Genève „Violence et droit d’asile en Europe“. Genève.
- Caloz-Tschopp, M.C., 1991: „La ‘Communauté politique’ européenne et les groupes ‘intergouvernementaux’ (Schengen, etc.). Une logique d’action et de pensée à l’oeuvre dans l’édification des nouvelles frontières européennes“. In: Revue Suisse de Sociologie, 1 (49-80). Zürich.
- Caloz-Tschopp, M.C., 1993: „La politique des 3 cercles: un enjeu de civilisation“. In: Coordination Asile Suisse, MODS, SOS-ASILE VAUD, Europe! Montrez patte blanche! Les nouvelles frontières du laboratoire Schengen, Genève, CETIM, 316-352.
- Caloz-Tschopp, M.C., 1996: A propos de la détention des étrangers sans papiers. Dans la violence guerrière de la mondialisation, la démocratie à l’épreuve des étrangers (à paraître en anglais).
- Castel, R., 1995: Les métamorphoses de la question sociale. Paris.
- Coordination Asile Suisse, MODS, SOS-Asile VAUD, 1993: Europe! Montrez patte blanche. Les nouvelles frontières du laboratoire Schengen. CETIM, Genève.
- Colliot-Thélène, C., 1990: Max Weber et l’histoire. Paris.
- Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR), 1996: Stellungnahme zum Dreikreise-Modell des Bundesrats. Bern.
- Forrester, V., 1996: L’horreur économique. Paris.
- Hoffmann-Novotny, H.-J., 1992: Chancen und Risiken multikultureller Einwanderungsgesellschaften. Schweizerischer Wissenschaftsrat, FER-Bericht Nr. 119. Bern.
- Leuthardt, B., 1994: Die Schweiz sauberhalten. Die „Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht“. In: Widerspruch Heft 27, Sicherheit contra Solidarität. Zürich.
- Lochak, D., 1985: Etrangers de quel droit? Paris.
- Noiriel, G., 1994: Die Tyrannei des Nationalen. Sozialgeschichte des Asylrechts in Europa. Lüneburg.
- Sayad, A., 1991: L’immigration ou les paradoxes de l’altérité. Bruxelles.
- Tafelmacher, Ch., 1996: Assignation, armée, arrêtés fédéraux urgent: émergence d’un Etat social autoritaire. Groupe de Genève „Violence et droit d’asile en Europe“, Paris, 3-4 02.96.

grafik & satzladen

satz

desktop

grafik

T & F (061) 692 39 59 Postfach CH-4007 Basel