

Université de Neuchâtel
Faculté des lettres et sciences humaines
Master en Sciences sociales – Migrations et citoyenneté

**Kritische Reflexion der Schweizer Regularisierungspraxis
unter Einbeziehung gemachter Erfahrungen auf EU-Ebene**

Travail de validation pour le séminaire interdisciplinaire du CDM
„La migration irrégulière“
Semestre de printemps 2014

Professeure: Christin Achermann
Assistant: Clément de Senarclens
Rendu le 06.08.2014

Lena John
lena.john@unine.ch
MA Sciences sociales
Orientation Migrations et citoyenneté/ Psychologie et éducation

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung.....	1
2 Regularisierung: Eine Begriffsannäherung	2
3 Regularisierungspraxis in der Schweiz	5
3.1 Allgemeiner Überblick	5
3.2 Die Härtefallregelung.....	6
4 Regularisierungen in EU-Mitgliedstaaten.....	9
4.1 Allgemeiner Überblick	9
4.2 Analyse bisheriger Erfahrungen mit Regularisierungen	11
5 Fazit.....	14
6 Literaturverzeichnis	16

1 Einleitung

Der Umgang mit Sans-Papiers¹ in der Schweiz wurde von der Justizministerin Simonetta Sommaruga in einem Interview aus dem Jahr 2011 als heuchlerisch erachtet, da einerseits der irreguläre Aufenthaltsstatus dieser Personen stets betont und die Schweizer Wirtschaft andererseits von ihnen als Arbeitskräfte profitieren würde (DFJP 2011). Diese Aussage verdeutlicht, dass das Thema der Sans-Papiers nicht losgelöst von den Realisierungsmöglichkeiten, die moderne Gesellschaften MigrantInnen bieten und die gleichzeitig mittels politisch-rechtlicher Anstrengungen wieder eingeschränkt werden, diskutiert werden kann. Die in vielen Staaten, auch in der Schweiz, geltenden restriktiven Einwanderungsbestimmungen für Drittstaatsangehörige sind auf die Steuerung der Zuwanderung etwa mittels der Ausrichtung auf Hochqualifizierte und die Unterbindung irregulärer Migration ausgerichtet. Die Kehrseite¹ dieser hohen Selektivität ist eine hohe Rezeptionsbereitschaft für irreguläre Migration (Bommes 2006: 99-107; EKM 2011: 4). Lösungen, die sich dieser Problematik annehmen, können angesichts der strukturellen Bedingtheit des Phänomens nicht als abschliessend erachtet werden (EKM 2011: 6).

Regularisierungen, sprich die Verleihung einer Aufenthaltsbewilligung an Personen mit irregulärem Aufenthaltsstatus, stellen eine Form des Umgangs mit irregulärer Migration dar. In der Schweiz ist die Härtefallregelung neben der Heirat mit einer sich in der Schweiz legal aufhaltenden Person die einzige Regularisierungsmöglichkeit für die geschätzten 80'000-100'000 Sans-Papiers (Efionayi-Mäder et al. 2010: 43; Longchamp et al. 2005: 58). Diese Praxis, die auf Bundesebene seit Jahren verteidigt wird, ist jedoch aufgrund der restriktiven Anwendung der rechtlichen Bestimmungen nicht unangefochten. So wurde und wird vonseiten gewisser gesellschaftlicher und wissenschaftlicher Kreise immer wieder die Forderung nach einer kollektiven Regularisierung laut. Das Manifest der Sans-Papiers-Bewegung aus dem Jahr 2001, mit dem für eine kollektive Regelung plädiert wurde, sowie die von wissenschaftlicher Seite formulierten Lösungsansätze, wie sie etwa bei Zeugin (2003) oder Efionayi-Mäder et al. (2003) zu finden sind, verdeutlichen die Brisanz der Thematik. Auch in anderen europäischen Staaten wird seit den 1970er-Jahren vermehrt auf die Regularisierung von irregulären Personen als korrektiver Mechanismus der Migrationspolitik zurückgegriffen (Kraler 2009: 19). Der Begriff der Regularisierung erfährt somit in verschiedenen Ländern unterschiedliche Ausprägungen. Umso mehr stellt sich die Frage, inwiefern sich der in der Schweiz geführte Diskurs um Regularisierungen in der EU widerspiegelt. Wie sind die Vorbehalte, die u.a. vonseiten des Bundes gegenüber kollektiven Regularisierungen geäussert werden, unter Berücksichtigung der

¹ Die Begriffe Sans-Papiers und irreguläre MigrantInnen werden in vorliegender Arbeit synonym verwendet. Der Begriff des „Irregulären“ betrifft dabei lediglich den rechtlichen Status oder die Situation einer Person, nicht aber den Menschen selbst. Er verweist auf den Umstand, dass sich eine Person ohne Aufenthaltsbewilligung in einem Land aufhält (Zeugin 2003: 12).

Erfahrungen mit Regularisierungen in EU-Mitgliedstaaten zu beurteilen? Inwiefern kann die Diskussion der Erfahrungen anderer Staaten mit Regularisierungen zu einer kritischen Reflexion der Schweizer Regularisierungspraxis beitragen? Um Antworten auf diese Fragen zu finden, untersucht diese Arbeit den Begriff der Regularisierung und seine Ausformungen in unterschiedlichen nationalen Kontexten. Daher wird zunächst der Begriff der Regularisierung umrissen, ohne dabei seine vielfältigen Ausprägungen zu vernachlässigen. Anschliessend wird die gegenwärtige Regularisierungspraxis der Schweiz diskutiert und gezeigt, dass diese Anlass zur Diskussion gibt und deshalb hinterfragt wird. Um nicht einfach die scheinbar festgefahrenen, politischen und gesellschaftlichen Diskurse über den Umgang mit irregulärer Migration zu reproduzieren, soll in einem nächsten Schritt der Blick auf die EU gerichtet werden, indem erstens die Diskussion um Regularisierung auf Unionsebene beleuchtet wird und zweitens die in EU-Staaten durchgeführten Regularisierungen kritisch analysiert werden. Diesbezüglich sind zwei Einschränkungen zu machen. Einerseits ist es im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich, die einzelnen länderspezifischen Charakteristika herauszuarbeiten, weshalb sich die Analyse auf eine Überblicksdarstellung beschränkt. Andererseits richtet sich die Diskussion über Regularisierungen an arbeitsmarktpolitischen und gesamtgesellschaftlichen Fragen aus. Diese auf einer sozial-ethisch und menschenrechtlichen Argumentationsebene zu führen, wäre zwar interessant, da hierdurch besonders die Bedeutung von Regularisierungen für die betroffenen Personen selbst herausgearbeitet werden könnte, ist jedoch aufgrund des beschränkten Umfangs der Arbeit nicht möglich. Die wichtigsten Erkenntnisse werden in einem abschliessenden Kapitel zu einem Fazit zusammengefasst.

2 Regularisierung: Eine Begriffsannäherung

Der Begriff der Regularisierung hat keine klar definierte Bedeutung, weder im juristischen noch im allgemeinen Sprachgebrauch (Baldwin-Edwards/ Kraler 2009: 7). Im weitesten Sinne kann Regularisierung als „jegliches staatliches Verfahren [definiert werden], durch das Drittstaatsangehörige, die sich irregulär aufhalten oder in einer anderen Weise mit den nationalen Einwanderungsregelungen im Konflikt stehen, einen legalen Status im Aufenthaltsstaat erhalten“ (ICMPD 2009). Mit dieser weit gefassten Definition von Regularisierung wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Regularisierungsmassnahmen unterschiedliche Ausprägungen annehmen können (Levinson 2005a: 4). Differenzen können sich sowohl in Bezug auf Form und Zielgruppe als auch auf die Anzahl der von der Regularisierung betroffenen Personen ergeben (Kraler 2009: 8). Des Weiteren lassen sich Unterschiede bezüglich der Dimensionen des verliehenen legalen Status festmachen. Diese können die Verleihung einer Arbeits- und/ oder Aufenthaltsbewilligung oder die Einhaltung der Beschäftigungs- und Sozialversicherungsvorschriften umfassen (Baldwin-

Edwards/ Kraler 2009: 7). Aufenthaltstitel können darüber hinaus entweder ein permanentes oder ein vorläufiges Aufenthaltsrecht begründen (Levinson 2005b).

Hinsichtlich der vielfältigen Formen von Regularisierungen werden in der Literatur verschiedene Unterscheidungen getroffen. Baldwin-Edwards und Kraler (2009) differenzieren auf analytischer Ebene zwischen Regularisierungsmechanismen und -programmen. Mechanismen sind im Migrationsrecht verankerte Bleiberechtsbestimmungen und haben daher in ihrer Anwendung grundsätzlich keine zeitliche Beschränkung. Demgegenüber stellen Programme spezielle Massnahmen dar, die einerseits zeitlich befristet und nicht in den regulären aufenthaltsrechtlichen Rahmen eingebettet sind und sich andererseits meistens an spezielle Kategorien von irregulären MigrantInnen richten. In der Praxis betreffen Programme üblicherweise deutlich mehr Personen als Mechanismen. Die im Rahmen von Programmen verwendeten Kriterien sind gegenüber jenen für Mechanismen meist transparenter und klarer definiert, wie etwa die Niederlassung vor einem bestimmten Datum, deren Dauer sowie der Nachweis einer Anstellung, und verringern dadurch den Ermessensspielraum der Behörden, der im Falle von Mechanismen erheblich ist. Zuletzt differieren Mechanismen und Programme auch im Hinblick auf die Zielgruppen. Während erstere häufiger humanitäre Fälle betreffen, richten sich letztere meist an irreguläre ArbeitsmigrantInnen und sind somit häufig als Massnahmen konzipiert, die sich dem Zusammenspiel zwischen irregulärer Migration und irregulärer Beschäftigung annehmen (ICMPD 2009). Die Unterscheidung zwischen Mechanismen und Programmen entspricht weitgehend jener zwischen permanenten und punktuellen Regularisierungen, eine Differenzierung, die im Rahmen der Odysseus Studie (2000), der ersten komparativ angelegten Untersuchung zur Regularisierungspraxis in der EU, vorgenommen wurde (Baldwin-Edwards/ Kraler 2009: 19). Während permanente Regularisierungen keine Fristen für die Einreichung von Anträgen festlegen und somit über einen längeren Zeitraum laufen, sind punktuelle Regularisierungen Massnahmen, die die Einhaltung festgelegter Eingabefristen voraussetzen und in der Regel als einmalige Aktionen konzipiert sind (Apap et al. 2000: 28f). Eine weitere Unterscheidung, die von der Odysseus Studie getroffen wurde, ist jene zwischen individuellen und kollektiven Regularisierungen. Bei individuellen Regularisierungen ist der Fokus auf den Schutz einzelner Personen aufgrund spezifischer Kriterien, beispielsweise einer schweren Krankheit, gerichtet. Charakteristisch ist ebenfalls der grosse Ermessensspielraum, der sich den Behörden aufgrund wenig transparenter Kriterien, welche die Person individuell betreffen, eröffnet. Im Rahmen von kollektiven Regularisierungen erhalten definierte Personengruppen aufgrund objektiver Kriterien, wie etwa die Anwesenheit im Staatsgebiet vor einem bestimmten Stichtag kombiniert mit weiteren Bedingungen, einen legalen Status. Dennoch ist die Unterscheidung nicht immer trennscharf, denn selbst individuelle Regularisierungen sind stets kriterienorientiert und

auch kollektive Regularisierungen gründen auf der individuellen Prüfung der Anträge (ebd.: 29f.).

Regularisierungen sind in ihren vielfältigen Ausformungen keineswegs bedingungslos und im Sinne einer Generalamnestie konzipiert. Vielmehr beruhen alle bislang durchgeführten Massnahmen auf dem Prinzip des Ausschlusses und sind somit an bestimmte Voraussetzungen, wie etwa die Dauer des Aufenthalts, die Anwesenheit im Staatsgebiet vor einem bestimmten Stichtag oder die grundsätzliche Straffreiheit, geknüpft. Weitere mögliche Kriterien, die der Strukturierung von Regularisierungen dienen und verschieden kombiniert werden, sind territoriale, humanitäre oder ökonomische Bedingungen, der Gesundheitszustand, der Integrationsgrad sowie die Familienverhältnisse der AntragstellerInnen (Baldwin-Edwards/ Kraler 2009: 33-36; Zeugin 2003: 16f.).

Regularisierungsmassnahmen sind weltweit verbreitete Instrumente, um der Anwesenheit irregulärer MigrantInnen zu begegnen (Kraler 2009: 4). Wie Baldwin-Edwards und Kraler im Rahmen der Studie *REGINE - Regularisierungen in Europa* herausgearbeitet haben, hat beinahe jedes Land Europas mindestens eine Regularisierung durchgeführt (2009: 39-43). Die für den europäischen Kontext aufgezeigte Verbreitung der Regularisierungspraxis ist angesichts der von Land zu Land differierenden Motivationen und Umsetzungen als vielfältig zu beschreiben (Finotelli 2008: 75). Trotz der unterschiedlichen Hintergründe und Implementationen können grob zwei Logiken herausgearbeitet werden: eine humanitär-menschenrechtsbasierte einerseits und eine regulative und arbeitsmarktorientierte andererseits. Im ersten Fall ist die Regularisierung des Status von bestimmten Kategorien irregulärer MigrantInnen basierend auf einer Reihe humanitärer Kriterien das zentrale Ziel. Reagiert wird hierdurch auf Implementierungsprobleme, etwa auf eine grosse Zahl unbehandelter Asylanträge, sowie auf spezifische Problemlagen, beispielsweise die Nichtabschiebbarkeit von Personen. Arbeitsmarktorientierte Regularisierungen richten dagegen den Fokus auf das Erlangen weitreichenderer Ziele, insbesondere die Re-Regulierung des Arbeitsmarktes und die Bekämpfung irregulärer Beschäftigung. In Ländern, in denen sich Regularisierungen dem Zusammenhang zwischen irregulärer Migration und irregulärer Beschäftigung annehmen, wie dies besonders in Südeuropa der Fall ist, kommen fast ausschliesslich Programme zur Anwendung. Demgegenüber werden Regularisierungen für humanitäre Zwecke im Rahmen von Programmen und Mechanismen durchgeführt (ICMPD 2009). Die Schweizer Regularisierungsmechanismen, wie sie im dritten Kapitel erörtert werden, sind der humanitär-menschenrechtsbasierten Logik zuzuordnen, während die Regularisierungsprogramme Italiens und Spaniens, auf die in Kapitel 4.2 verwiesen wird, der regulativen und arbeitsmarktorientierten Logik entsprechen (Zeugin 2003: 45f.).

Die Thematik der Regularisierung ist durch eine dürftige Datenlage gekennzeichnet.

Baldwin-Edwards und Kraler konstatieren für die im EU-Kontext durchgeführten Regularisierungsmechanismen mangelnde statistische Erhebungen sowie den teilweise fehlenden öffentlichen Datenzugang (2009: 34). Des Weiteren halten die Autoren fest, dass es an systematischer Auswertung von Regularisierungsprogrammen fehle. Dies gelte bereits für die grundlegendsten Daten, wie etwa die Gesamtzahl der Anträge, der regularisierten Personen sowie der erneuerten Aufenthaltsbewilligungen, die von einer Mehrheit der Programme nicht geliefert wurden. Einzig die Behebung dieser Mängel leiste Gewähr für eine zuverlässige Analyse der Regularisierungsmassnahmen (ebd.: 47).

3 Regularisierungspraxis in der Schweiz

3.1 Allgemeiner Überblick

Die Thematik der Regularisierung von Sans-Papiers wurde in der Schweiz erst in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre vor dem Hintergrund der drohenden Ausweisung ehemaliger Gastarbeiter aus Ex-Jugoslawien zum Gegenstand politischer Auseinandersetzungen und des öffentlichen Interesses. Seither dominiert auf Bundesebene die Ansicht, Gesuche um Erteilung für eine Aufenthaltsbewilligung nur im Einzelfall zu prüfen und kollektive Regularisierungen abzulehnen (Baldwin-Edwards/ Kraler 2009: 37). Seine ablehnende Haltung gegenüber kollektiven Regelungen begründete der Bundesrat unter Rückgriff auf die Erfahrungen anderer Länder mit solchen Massnahmen, die nicht zu einer wirksamen Verminderung irregulärer Migration geführt hätten. Des Weiteren käme eine kollektive Lösung der Belohnung für Missachtungen des Ausländerrechts gleich (BBI 2002: 3719). Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Phänomen der Sans-Papiers und damit verbunden das Thema der Regularisierung keinen Streitpunkt darstellen. Hierfür illustrativ können zum einen die im Frühling 2001 beginnenden Mobilisierungen von Sans-Papiers-Kollektiven und ihrer Unterstützungsgruppen angeführt werden, die u.a. mit der Besetzung von Kirchen und öffentlichen Gebäuden eine kollektive Regularisierung für Personen ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz forderten und seitdem, wenn auch in sehr geringerem Masse, immer wieder an die Öffentlichkeit treten (Efionayi-Mäder et al. 2010: 49f.). Zum anderen verdeutlichen die Haltungen einiger Kantone, der Gewerkschaften und anderer zivilgesellschaftlicher Sektoren, die die Bedeutung der ökonomischen Rolle irregulärer MigrantInnen und deren Integration in die Gesellschaft betonen, dass ein Konsens bezüglich der Thematik der Regularisierung einzig auf Bundesebene besteht (Baldwin-Edwards/ Kraler 2009: 37).

Während der Bund, auf dessen Ebene die Rechtsgrundlagen für Zulassung, Asyl und Aufenthalt verankert sind, sämtliche Bestrebungen zu einer kollektiven Regularisierung von Sans-Papiers ablehnt, sieht das Schweizer Recht andere Möglichkeiten eines Übergangs von einem irregulären zu einem regulären Aufenthaltsstatus vor: entweder durch

die Ehe oder eingetragene Partnerschaft mit einem Schweizer, einer Schweizerin oder einer aufenthaltsberechtigten ausländischen Person oder durch ein Gesuch für eine humanitäre Aufenthaltsbewilligung aufgrund eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls (Efionayi-Mäder et al. 2010: 39-43). Während auf die Härtefallregelung im folgenden Kapitel im Detail eingegangen wird, kann aufgrund des beschränkten Umfangs der Arbeit die Möglichkeit der Regularisierung des Aufenthalts durch Heirat oder eingetragene Partnerschaft nicht vertieft diskutiert werden. Es sei jedoch auf die vielfältigen rechtlichen und bürokratischen Hürden hingewiesen, mit denen sich binationale oder ausländische Paare konfrontiert sehen, wenn es um eine gemeinsame Lebensführung in der Schweiz geht (Kurt/ Chau 2013). Nideröst hebt des Weiteren neben den administrativen Hindernissen, die sich bereits bei der Beschaffung und Beglaubigung der notwendigen Dokumente ergeben, die Gefahr hervor, unter den Verdacht einer Scheinehe und der Umgehung der ausländerrechtlichen Gesetzgebungen zu geraten. Diese sei für irregulär Anwesende erhöht und angesichts der engen Kooperation zwischen ZivilstandsbeamtInnen und Ausländerbehörden von gewisser Brisanz (2009: 388-390). Zuletzt ist der Regularisierung von Sans-Papiers mit der seit Januar 2011 geltenden Gesetzesänderung, die im Sinne der parlamentarischen Initiative von Toni Brunner zur Bekämpfung von Scheinehen vorschreibt, dass ausländische Verlobte im Ehevorbereitungsverfahren ihren rechtmässigen Aufenthalt nachweisen müssen, eine weitere Hürde gesetzt (Efionayi-Mäder et al. 2010: 42; Nideröst 2009: 389).

3.2 Die Härtefallregelung

Geregelt wird die Rechtsstellung von AusländerInnen in der Schweiz weitgehend durch das Ausländergesetz (AuG) und das Asylgesetz (AsylG). Der Geltungsbereich des Asylgesetzes beschränkt sich auf Asylsuchende, Flüchtlinge und Schutzbedürftige (Caroni et al. 2009: 163). Demgegenüber gilt das Ausländergesetz für alle in der Schweiz lebenden AusländerInnen, welche nicht Staatsangehörige von EU- und EFTA-Ländern² sind (ebd.: 77). Gesetzliche Grundlagen für die Regularisierung von Sans-Papiers finden sich sowohl im AuG (Art. 30 Abs. 1 lit. b AuG) als auch im AsylG (Art. 14 Abs. 2 AsylG). Die ausländerrechtliche Härtefallbestimmung richtet sich an Personen, die sich entweder gar nie regulär in der Schweiz aufhielten oder ihre Aufenthaltsbewilligung verloren haben. Personen, die in der Schweiz ein Asylgesuch eingereicht haben, deren Verfahren entweder noch hängig ist oder rechtskräftig abgewiesen wurde ohne eine Wegweisung durchzusetzen, können sich auf die asylrechtliche Härtefallregelung beziehen (Nideröst 2009: 379). Dies setzt jedoch die Erfüllung zweier formeller Bedingungen voraus: Die Person muss

² Für Staatsangehörige aus EU- und EFTA- Ländern gilt das AuG nur subsidiär, wenn die Freizügigkeitsabkommen keine Regelung vorsehen bzw. jene des AuG günstiger ist (Caroni et al. 2009: 77).

sich einerseits seit Einreichung des Asylgesuchs mindestens fünf Jahre in der Schweiz aufgehalten haben. Andererseits muss ihr Aufenthaltsort den Behörden immer bekannt gewesen sein. Des Weiteren ist die Erteilung einer humanitären B-Bewilligung gemäss AsylG an das Vorliegen eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls gebunden, der sich laut dem Wortlaut des Art. 14 Abs. 2 AsylG vor allem aufgrund der „fortgeschrittenen Integration“ ergibt. Die Voraussetzung eines bestehenden schwerwiegenden persönlichen Härtefalls gilt ebenfalls für die Bestimmungen des AuG (Spescha et al. 2010: 206f.). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGer), die seit 2007 vom Bundesverwaltungsgericht (BVGer), nunmehr letztinstanzliche Behörde für die Beurteilung von Härtefällen, fortgeführt wird, setzt ein Härtefall voraus, dass sich die betreffende Person in einer Notlage befindet (Nideröst 2009: 379f.).

Das bedeutet, dass [ihre] Lebens- und Daseinsbedingungen gemessen am durchschnittlichen Schicksal von Ausländern in gesteigertem Masse in Frage gestellt sein müssen bzw. die Verweigerung [...] für den Betroffenen schwere Nachteile zur Folge hätte. (ebd.: 379)

Die Evaluierung einer Härtefallsituation gründet auf dem in Art. 31 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) angeführten nicht abschliessenden Kriterienkatalog. Die Härtefallkriterien sind in einer Einzelfallprüfung gesamthaft zu würdigen. Beurteilt werden neben der Integration, der Respektierung der Rechtsordnung und den Familienverhältnissen des Gesuchstellers (insbesondere der Zeitpunkt der Einschulung und die Dauer des Schulbesuchs der Kinder) auch die finanziellen Verhältnisse sowie der Wille zur Teilhabe am Wirtschaftsleben und zum Erwerb der Bildung, die Dauer der Anwesenheit in der Schweiz, der Gesundheitszustand und die Möglichkeit zur Wiedereingliederung im Herkunftsstaat (Baur 2009: 11f.). Angesichts des beschränkten Umfangs der Arbeit werden in der Folge nur zwei der Kriterien – Integration und Dauer der Anwesenheit – im Detail diskutiert, da diese ein Beschwerneis bei der Regularisierung von Sans-Papiers darstellen. Eine gute soziale und berufliche Integration, ein tadelloses Verhalten sowie eine relativ lange Anwesenheit in der Schweiz sind laut Rechtsprechung des BGer sowie des BVGer zwar minimale Voraussetzung für eine humanitäre Aufenthaltbewilligung, reichen aber alleine nicht aus, um einen Härtefall zu begründen (Amarelle 2010: 163f.). Es müssen weitere erschwerende Umstände hinzutreten, die eine Rückkehr ins Heimatland und ein dortiges Leben aus persönlicher, sozialer und wirtschaftlicher Sicht unzumutbar erscheinen lassen (Baur 2009: 11; Nideröst 2009: 380). Hinsichtlich der Anwesenheitsdauer in der Schweiz gilt grundsätzlich, dass ein Härtefall umso eher gegeben ist, je länger sich eine Person in der Schweiz aufhält. Obgleich die Härtefallbestimmung im AsylG die Einreichung des Härtefallgesuchs an eine Mindestaufenthaltsdauer von fünf Jahren knüpft, hat die Rechtsprechung keine Anwesenheitsdauer bestimmt (Spescha et al. 2010: 205). Als problematisch ist in diesem Zusammenhang der Umstand

zu erachten, dass gemäss Rechtsprechung selbst ein sehr langer Aufenthalt aufgrund seiner Unrechtmässigkeit in der Regel nicht berücksichtigt wird, da dies einer Belohnung für die Verletzung von geltendem Recht entspräche (Amarelle 2010: 164). Nideröst hält diesbezüglich fest, dass eine Unterscheidung nach Zweck oder Status des früheren Aufenthalts weder durch Gesetz noch durch Verordnung getroffen werde und somit beide der Beachtung der Dauer eines unrechtmässigen Aufenthalts in der Schweiz bei der Härtefallprüfung nicht entgegenstehen (2009: 382). Dennoch ist bezüglich der Anforderungen an die weiteren erschwerenden Umstände eine kleine Öffnung zu konstatieren: Jugendliche und junge Erwachsene, die ihre Adoleszenz in der Schweiz verbracht haben, werden von der Rechtsprechung als grundsätzlich überdurchschnittlich integriert erachtet und nicht in gleichem Masse wie ihre Eltern für die Irregularität ihres Aufenthalts verantwortlich gemacht. Dementsprechend tiefer sind die Anforderungen an die weiteren erschwerenden Umstände (Amarelle 2010: 164).

Gesuche zur Regularisierung des Aufenthaltsstatus gestützt auf das AuG oder das AsylG sind bei der kantonalen Fremdenpolizeibehörde einzureichen. Ist ein Kanton gewillt, einer Person eine humanitäre Aufenthaltsbewilligung zu erteilen, ist der Fall für ein Zustimmungsverfahren dem Bundesamt für Migration (BFM) zu übermitteln. Gegen negative Entscheide des BFM kann beim BVGer Beschwerde eingereicht werden, wobei dessen Entscheid endgültig ist. Nach Ablehnung eines ausländerrechtlichen Härtefallgesuchs auf kantonalen Ebene ist der Gang an ein kantonales Verwaltungsgericht offen, das letztinstanzlich über die Beschwerde entscheidet. Dieser Rechtsweg ist im Falle eines asylrechtlichen Härtefallgesuchs nicht gegeben, da einer Person gemäss Art. 14 Abs. 4 AsylG einzig im Zustimmungsverfahren des BFM Parteistellung gewährt wird (Nideröst 2009: 383-386). Angesichts der in der Bundesverfassung verankerten Parteistellung (Art. 29 BV), der Garantie des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV) sowie des Zugangs zur einer richterlichen Behörde, die in gewisser Weise in Konflikt mit Art. 14 Abs. 4 AsylG stehen, entwickelten sich unter den Kantonen differierende Ansichten über die Rechtsweggarantie bezüglich negativer kantonalen Entscheide, die einer einheitlichen Gerichtspraxis entgegenstehen (Baur 2009: 18; Nideröst 2009: 387). Die angesprochene fehlende Harmonisierung der Härtefallprüfung zwischen den Kantonen wird des Weiteren durch den zweistufigen Einreichmodus sowie die Härtefallkriterien verschärft (Baur 2009: 6). Den Kantonen eröffnet sich demzufolge ein grosser Ermessensspielraum bei der Beurteilung von Härtefallgesuchen. Dieser beruht zum einen auf der gesetzlichen „Kann-Bestimmung“ der Härtefallregelung im AuG und AsylG, wodurch die Kantone nicht verpflichtet sind, auf Härtefallgesuche einzutreten, zum anderen auf der Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe, die der Beurteilung von Anträgen zugrunde liegt und die eine grosse Interpretationsfreiheit ermöglicht (ebd.: 13f.). So konstatieren etwa Spescha et al. das Fehlen einer vom Gesetz

festgeschriebenen Definition des Integrationsbegriffs, der erst durch die weiteren Kriterien des Art. 31 VZAE eine Konkretisierung erfahre (2010: 203f.). Darüber hinaus hält Baur fest, dass die Integration in wirtschaftlicher und sprachlicher Hinsicht je nach Kanton äusserst unterschiedlich ausgelegt wird und dementsprechend die Anforderungen stark differieren (2009: 14).

Die divergierenden Herangehensweisen hinsichtlich der Anwendung der Härtefallregelung führen zu unterschiedlichen Praktiken, die sich wiederum in flagranten statistischen Differenzen widerspiegeln. So reichten über den Zeitraum zwischen September 2001 und Dezember 2009 zehn Kantone kein einziges Härtefallgesuch (nach Art. 30 Abs. 1 lit. b AuG und dem vor Inkrafttreten des AuG bestehenden Art. 13 lit. f BVO) beim BFM ein, während die Kantone Genf und Waadt 1201 resp. 727 Dossiers weiterleiteten, von denen 852 resp. 271 gutgeheissen wurden (Efionayi-Mäder et al. 2010: 45-47). Die seit einigen Jahren in verschiedenen Kantonen eingesetzten Experten- oder Härtefallkommissionen konnten als unabhängige Gremien zur Entlastung der Migrationsbehörden sowie zur Professionalisierung und gesteigerten Legitimität der Härtefallbeurteilungen beitragen (Spescha et al. 2010: 208). Dennoch ist die Wirkung der von verschiedenen Autoren (vgl. etwa Baur 2009: 23; Nideröst 2009: 388) empfohlenen Kommissionen kritisch zu beleuchten. Die kantonal unterschiedlichen Ergebnisse würden durch die Härtefallkommissionen bestehen bleiben, da sich diese nach wie vor auf kantonale gesetzliche Richtlinien stützen würden (EKM 2011: 8).

4 Regularisierungen in EU-Mitgliedstaaten

4.1 Allgemeiner Überblick

In der EU rückte die Thematik der Regularisierung in den letzten Jahren in den Mittelpunkt der Diskussionen, die von politischen Akteuren der betroffenen Staaten sowie anderen EU-Mitgliedstaaten teilweise kritisch geführt wurden (Kraler 2009: 4). Insbesondere die Regularisierungen Südeuropas sind aufgrund ihrer Regelmässigkeit und ihres Ausmasses vermehrt als problematisch erachtet worden (Finotelli 2008: 75). Sie wurden als Ausdruck ineffizienter Einwanderungskontrollen gesehen und unter dem Aspekt ihrer zweifelhaften Wirkungen diskutiert. Es wurde konstatiert, dass viele der regularisierten MigrantInnen in die Irregularität zurückfallen und weiterhin im informellen Sektor tätig sind (Baldwin-Edwards 1999: 9f.). Darüber hinaus wurde der so genannte Magnet-Effekt, wonach Regularisierungen einen gewissen Anreiz für neue irreguläre Migration ausüben können, als Argument gegen entsprechende Massnahmen angeführt (Levinson 2005b). Regularisierungen haben auf Unionsebene meist irritierende Wirkungen erzeugt und die Europäische Kommission hat vermehrt ihre Skepsis bezüglich der Effektivität von Regularisierungen geäussert (Europäische Kommission 2004: 11f.; Finotelli 2008: 76). Im Kontext der bis-

lang grössten in Spanien durchgeführten Regularisierung von 2005 kam es vonseiten der Regierungen Deutschlands und der Niederlanden aus Furcht eines Transiteffekts von Süd- nach Nordeuropa zu harscher Kritik. Obgleich die Regularisierung dennoch stattfand, reagierten die EU-Mitgliedstaaten darauf, indem sie in der Folge die Einführung eines Mechanismus zum gegenseitigen Informationsaustausch im Bereich Asyl und Einwanderung beschlossen. Ziel der Einrichtung dieses Systems ist es, die Mitgliedstaaten möglichst früh über allfällige sie betreffende asyl- und einwanderungspolitische Massnahmen in Kenntnis zu setzen und somit ähnliche kurzfristige Regularisierungen wie jene in Spanien zu unterbinden (Finotelli 2008: 76; Rat der Europäischen Union 2006).

Trotz der kritischen Auseinandersetzung auf EU-Ebene mit Regularisierungen werden diese – sei es in Form von Mechanismen oder Programmen – weiterhin eingesetzt (Kraler 2009: 4f.). Obschon die Thematik der irregulären Einwanderung und des Aufenthalts von Drittstaatsangehörigen im Kompetenzbereich der EU liegt und eine Vielzahl unterschiedlicher Aspekte, wie etwa die Förderung der Integration oder der Kampf gegen Marginalisierung, auf EU-Ebene tangiert, werden den Mitgliedstaaten seitens der EU Handlungsspielräume bezüglich der Frage der Regularisierung gewährt. Sie wird trotz europäischer Harmonisierung der Asyl- und Migrationspolitik, die seit der Unterzeichnung des Vertrags von Amsterdam 1997 vorangetrieben wird, weder durch das Gemeinschaftsrecht noch durch die Schengener Bestimmungen geregelt (Baldwin-Edwards/ Kraler 2009: 102; Europäische Kommission 2006: 8). Des Weiteren ist in den letzten Jahren ebenfalls ein politischer Öffnungsprozess erkennbar (Finotelli 2008: 76). Sinnbildlich hierfür steht die von der EU-Kommission im Jahr 2007 in Auftrag gegebene Studie *REGINE - Regularisierungen in Europa*, die der umfassenden Darstellung und Analyse der Regularisierungspraktiken in der EU diene. Hierdurch wurde eine Diskussionsgrundlage geschaffen, um die Errichtung eines gemeinsamen Rechtsrahmens für Regularisierungen zu erwägen (Europäische Kommission 2006: 8). So ist hinsichtlich der Haltung der Kommission gegenüber Regularisierungen eine interessante Entwicklung beobachtbar. Während sie sich zu Beginn des 21. Jahrhunderts zwar mit der irregulären Einwanderung kritisch auseinandersetzte und diese in ihrer Komplexität mittels umfassender Lösungsansätze anzugehen versuchte, ohne jedoch Regularisierungen als Teil davon zu erachten, wurden diese in den Folgejahren vermehrt als mögliche politische Optionen diskutiert (Baldwin-Edwards/ Kraler 2009: 104f.; Europäische Kommission 2000: 11f.). Ersichtlich wurde dies etwa in ihrer Mitteilung bezüglich einer gemeinsamen Einwanderungspolitik für Europa, in der sich die Kommission für individuelle Regularisierungen einsetzte und für einen Verzicht auf kollektive Regularisierungen plädierte (Europäische Kommission 2008: 15). Der Rat der Europäischen Union kam im *Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl* ebenfalls zu dem Schluss, dass im Hinblick auf die Bekämpfung irregulärer Einwanderung individuelle Regularisie-

rungen aus humanitären oder wirtschaftlichen Gründen zu unterstützen, kollektive Regularisierungen jedoch abzulehnen seien (2008: 7). In gleicher Weise sprach sich das Europäische Parlament gegen kollektive Regularisierungen aus, da diese die tiefer liegenden Ursachen von Irregularität nicht bekämpfen könnten. Allgemein stellen Regularisierungen für das Europäische Parlament keine bevorzugte Option dar, vielmehr sei der Fokus auf die Ausarbeitung einer effektiven Rückkehrpolitik zu richten, die neben anderen Massnahmen irreguläre Migration unterbinden sollte (Baldwin-Edwards/ Kraler 2009: 105f.; Europäisches Parlament 2007).

4.2 Analyse bisheriger Erfahrungen mit Regularisierungen

Angesichts des fehlenden Konsenses innerhalb der EU-Mitgliedstaaten über die Adäquatheit von Regularisierungen als Mittel der Migrationspolitik (ICMPD 2009) ist die Frage nach ihrer Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von gewisser Brisanz. Schwierigkeiten bereiten in diesem Zusammenhang der Mangel an Daten und umfassend dokumentierter Evaluationen (vgl. Kapitel 2) sowie die Komplexität der Thematik, weshalb eindeutige Aussagen über den Erfolg oder Misserfolg von Regularisierungen nur bedingt möglich und Stellungnahmen diesbezüglich kritisch zu beleuchten sind. Dabei ist die Effektivität von Regularisierungsmechanismen und -programmen getrennt zu untersuchen.

Hinsichtlich der Analyse von Regularisierungsmechanismen in der EU halten Baldwin-Edwards und Kraler fest, dass diese zwar eine flexible und laufend einsetzbare Einrichtung darstellen würden, um sich dem Problem irregulären Aufenthalts, vor allem in humanitären Fällen, anzunehmen, ihre Wirkungen jedoch ambivalent zu bewerten seien. Als problematisch erachten die Autoren die fehlende Transparenz der Kriterien, der grosse Ermessensspielraum und die daraus resultierenden Ergebnisse mit oftmals willkürlichem Charakter. Des Weiteren seien die unklare Ressourcen- und Kostenverteilung sowie der fehlende Einbezug von Interessengruppen und Sozialpartnern kritisch zu betrachten. Aufgrund des massiven Datenmangels seien weitreichendere Beurteilungen der Wirksamkeit von Regularisierungsmechanismen nicht möglich (2009: 48f.).

Obgleich die Datenlage zu Regularisierungsprogrammen ebenfalls dürftig ist, sind diesbezüglich differenziertere Stellungnahmen in der Literatur vorhanden. Die Bilanz fällt jedoch auch hier ambivalent aus. So hält Papadopoulou fest, dass durch Programme einer grossen Personenzahl ein temporärer Aufenthaltsstatus gewährt werde, dieser Prozess indes mit einer Reihe von Problemen einhergehe. Zu diesen kann erstens die Unfähigkeit vieler irregulärer MigrantInnen gezählt werden, etwa aufgrund nicht erfüllter Kriterien oder dem Unwillen der ArbeitgeberInnen, Sozialbeiträge zu leisten und reguläre Arbeitsverhältnisse zu gewähren, einen Regularisierungsantrag zu stellen. Zweitens können die Beibehaltung der legalen Rechtsstellung, die von der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis,

den damit verbundenen Kosten sowie den zu erfüllenden Kriterien abhängt, und die damit einhergehende Gefahr, in die Irregularität zurückzufallen als problematisch erachtet werden. Daneben bilden fehlende Informationen, komplizierte Antragsanforderungen, ineffiziente öffentliche Verwaltungen und damit verbundene Verzögerungen in der Bearbeitung der Anträge einen weiteren Problemkomplex (2005: 9-11). Diese skizzierte Ambivalenz soll in der Folge anhand dreier Themenbereiche – die Beibehaltung der legalen Rechtsstellung, der Magnet-Effekt von Regularisierungsprogrammen und deren ökonomische Wirkungen – vertieft werden.

Bezüglich der Beibehaltung der Rechtsstellung von regularisierten Personen gibt es divergierende Meinungen. Reyneri hält bezüglich der Programme in Italien (1990) und Spanien (1991) fest, dass ein Drittel respektive ein Viertel der regularisierten MigrantInnen erneut in die Irregularität abglitten. Dieser Umstand sei vor allem mit dem Nachweis einer regulären Anstellung, der als Voraussetzung zur Verlängerung der Aufenthaltserlaubnisse für viele aufgrund temporärer oder irregulärer Arbeit schwierig zu erfüllen sei, sowie mit deren kurzer Dauer in Verbindung zu setzen (2001: 26). Finotelli spricht diesbezüglich von der Prekarität des Aufenthaltsstatus der in Italien regularisierten MigrantInnen, die sich neben den bereits genannten Aspekten auch aus dem Ermessensspielraum und der Überbelastung der Ausländerbehörden sowie der wirtschaftlichen Nachfrage nach Arbeitskräften ergibt (2007: 36f.). Dieser Trend wird ebenfalls durch die vom OECD-Sekretariat ausgewerteten Daten bezüglich der Regularisierungsprogramme in Italien und Spanien von 1996 unterstrichen. Diese legen nahe, dass die meisten NutzniesserInnen dieser Programme Personen waren, die bereits zu einem früheren Zeitpunkt schon einmal regularisiert wurden (2000: 63). Nichtsdestotrotz suggerieren neuere Studien, dass diese Problematik in nachfolgenden Programmen weitgehend überwunden werden konnte. So gelang es etwa 80% der 2002 in Italien und 2005 in Spanien regularisierten Personen ihren Aufenthaltsstatus beizubehalten (Baldwin-Edwards/ Kraler 2009: 16). So kann trotz des teilweise prekären Aufenthaltsstatus der regularisierten Personen von einer Stabilisierung der ausländischen Bevölkerung durch Regularisierungen ausgegangen werden, die jedoch je nach Migrantengruppe unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Diese wurde von Finotelli sowohl für den italienischen als auch den spanischen Kontext herausgearbeitet und vor dem Hintergrund der dadurch ermöglichten Familienzusammenführung gedeutet. Die über die Jahre gestiegene Zahl der rechtmässig anwesenden MigrantInnen in Italien und Spanien darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Irregularität durch die Regularisierungen nicht abgeschafft wurde und als strukturelles Problem weiterhin besteht (2008: 96f.).

Das in diesem Zusammenhang häufig eingebrachte Argument der Anreizwirkung von Regularisierungen, wodurch kontinuierlich neue irreguläre MigrantInnen angezogen würden,

bedarf einer kritischen Analyse. Baldwin-Edwards und Kraler konnten zeigen, dass es für den EU-Kontext kaum konkrete Belege für einen Magnet-Effekt bezüglich Neuzuwanderungen von ausserhalb der EU gibt. Der in einigen Ländern beobachtbare Zuzug von MigrantInnen aus anderen EU-Staaten ist nicht auf Regularisierungsmöglichkeiten in anderen Ländern zurückzuführen, sondern kann vielmehr durch das Schengen-System und Arbeitsmöglichkeiten erklärt werden (2009: 46). Der Anstieg irregulärer Migration ist somit von einer Vielzahl von Faktoren abhängig, die weit über einen möglichen Magnet-Effekt von Regularisierungen hinausgeht. Dazu gehören u.a. die Organisation sozialer Netzwerke, die geographische Nähe, die Attraktivität der Schattenwirtschaft und insbesondere die Wirksamkeit der Einwanderungsregelungen und des internen Kontrollsystems (Finotelli 2008: 92).

Hinsichtlich der Wirkungen von Regularisierungsprogrammen auf die Staatseinnahmen (Steuern und Sozialbeiträge) und die Verbreitung des formellen und informellen Wirtschaftssektors liegt die Vermutung nahe, dass Regularisierungen positive Einflüsse in diesen Bereichen ausüben. Dennoch ist die Sachlage wesentlich komplexer. So sind die Folgen von Regularisierungen laut Papadopoulou durch die jeweils länderspezifische Artikulation von formellem und informellem Wirtschaftssektor beeinflusst. Ein ausgeprägter informeller Sektor würde dazu führen, dass Regularisierungen keineswegs mit dessen Verminderung einhergehen. Vielmehr sei die jeweilige Beschäftigungsstruktur der irregulär Anwesenden und der regularisierten MigrantInnen ausschlaggebend, um Aussagen über die positiven oder negativen Effekte von Regularisierungen auf die Verbreitung der Schattenwirtschaft machen zu können (2005: 12-14). Die in Südeuropa (Italien, Spanien und Griechenland) durchgeführten Regularisierungen folgten einer arbeitsmarktorientierten Logik, um der Anstellung irregulärer MigrantInnen in der weit verbreiteten Schattenwirtschaft entgegenzuwirken (Reyneri 2001: 49). Der Kontext dieser Massnahmen differiert deutlich von jenem anderer europäischer Länder, in denen mehrheitlich reguläre MigrantInnen und EU-BürgerInnen einer irregulären Beschäftigung nachgehen (Baldwin-Edwards/ Kraler 2009: 18). Die in Südeuropa florierende Schattenwirtschaft wirkt als Pull-Faktor für irreguläre Migration und wird aufgrund ihrer Attraktivität und fehlender Beschäftigungsmöglichkeiten im formellen Sektor auch von regularisierten MigrantInnen perpetuiert. Hierdurch entsteht ein Teufelskreis, der sowohl irreguläre Migration als auch irreguläre Beschäftigung fortschreibt (Reyneri 2001: 60). Dies verdeutlicht, dass irreguläre Migration als endogenes Phänomen durch Regularisierungen alleine nicht reduziert werden kann. Regularisierungen stellen somit keine abschliessenden Lösungen dar, sondern sind mit weiteren Massnahmen zu verknüpfen. Hierzu gehören die Kombination von Kontrollmechanismen mit der Errichtung legaler Anwerbungs Kanäle von ausländischen Arbeitskräften sowie die wirksame Bekämpfung der Schattenwirtschaft (Finotelli 2008: 97).

5 Fazit

Die Regularisierung von irregulären MigrantInnen ist nicht nur in der Schweiz, sondern auch auf EU-Ebene ein viel und kontrovers diskutiertes Thema. Die Auseinandersetzung mit dem Begriff der Regularisierung zeigte, dass dieser hinsichtlich Form, Zielgruppe und Art des verliehenen legalen Status unterschiedliche Ausformungen annehmen kann. Allein deshalb und aufgrund der Kontextabhängigkeit von Regularisierungen wäre es unzulänglich, Erfahrungen aus anderen Staaten unreflektiert auf die Schweiz zu übertragen. Des Weiteren sind der Analyse von Regularisierungen angesichts der mangelhaften Datenlage, die von mehreren AutorInnen konstatiert wird, gewisse Grenzen gesetzt. Unter Berücksichtigung dieser Vorbehalte kann die vorliegende Arbeit zur Diskussion der Schweizer Regularisierungspraxis beitragen.

Die Härtefallregelung stellt einen permanenten und individuellen Regularisierungsmechanismus dar, der zwar auf Bundesebene eisern verfochten, aber aufgrund der fehlenden Harmonisierung der kantonalen Härtefallpraxis, der damit einhergehenden mangelnden rechtlichen Gleichbehandlung und der restriktiven Handhabung immer wieder von unterschiedlichen Seiten kritisiert wird. Die in der EU gemachten Erfahrungen mit Regularisierungsmechanismen und deren Analyse machen deutlich, dass sich ähnliche Problemfelder – intransparente Kriterien, hohe Ermessensspielräume der Behörden sowie teilweise willkürliche Ergebnisse – eröffnen. Handlungsbedarf besteht folglich in der Schweiz genauso wie in EU-Mitgliedstaaten. Die seitens der Wissenschaft und gesellschaftspolitischer Akteure skizzierten Verbesserungsvorschläge, die hinsichtlich ihres Konkretisierungsgrades differieren, verweisen teilweise auf die Möglichkeit kollektiver Regularisierungen, wodurch definierte Personengruppen aufgrund objektiver Kriterien und in einem Einzelfallverfahren einen legalen Status erhalten. Einwände gegen kollektive Regelungen werden nicht nur in der Schweiz auf höchster nationaler Ebene vorgebracht, sondern auch auf Unionsebene. Sie sind teilweise deckungsgleich, wobei die angeführten Kritikpunkte – der Rückfall in die Irregularität, der Anziehungseffekt sowie die Fortschreibung des informellen Wirtschaftssektors – im EU-Kontext angesichts der Regelmässigkeit kollektiver Regularisierungen in südeuropäischen Ländern mit empirischen Daten konfrontiert werden können. Die durchgeführte Analyse der kollektiven Regularisierungsprogramme ist diesbezüglich aufschlussreich, da sie einerseits die genannten Vorbehalte entkräftet oder zumindest relativiert und andererseits deutlich macht, dass irreguläre Migration von einer Vielzahl Faktoren abhängt: u.a. von der Dauer und Art des erteilten legalen Status, dem Zusammenspiel zwischen irregulärer Migration und irregulärer Arbeit, vorhandenen sozialen Netzwerken und der Wirksamkeit von Einwanderungsregelungen und internem Kontrollsystem. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die Beurteilung des Umgangs eines Landes mit irregulärer Migration, wie etwa jener der Schweiz, durch-

aus von den Erfahrungen anderer Staaten mit Regularisierungen bereichert und unter Berücksichtigung der landespezifischen strukturellen Bedingungen kritisch beleuchtet werden kann. So erscheinen etwa die vom Bundesrat mit Verweis auf Erfahrungen anderer Länder vorgebrachten Argumente gegen kollektive Regularisierungen als unzureichend.

Die gemachten Reflexionen eröffnen weitere Analysefelder. Regularisierungen unter gesamtgesellschaftlichen Aspekten zu diskutieren, wirft die Frage nach der Integration der Gesellschaft als Ganzes und ihrer Teile sowie der damit verbundenen Bedeutung von Regularisierungen für die betroffenen Menschen auf. Durch letztere Akzentsetzung, wie sie etwa von Spuri (2012) vorgenommen wurde, rückt die mit der Regularisierung des Aufenthaltsstatus einhergehende Änderung der Lebensbedingungen ins Zentrum der Betrachtung. Gleichzeitig wird ein weiterer und nicht zu vernachlässigender Aspekt der Diskussion über den Umgang mit Sans-Papiers betont.

6 Literaturverzeichnis

- AMARELLE, C. (2010). Les migrations économiques sans statut légal: l'environnement normatif des *sans-papiers*. In C. Amarelle/ M.S. Nguyen (Hrsg.), *Migrations et économie. L'accès des étrangers à la vie économique: les normes et leur application* (S. 125-180). Berne: Stämpfli Editions.
- APAP, J./ DE BRUYCKER, P./ SCHMITTER, C. (2000). Rapport de synthèse sur la comparaison des régularisations d'étrangers illégaux dans l'Union Européenne. In P. De Bruycker et al. (Hrsg.), *Les régularisations des étrangers illégaux dans l'Union Européenne* (S. 23-82). Bruxelles: Bruylant.
- BALDWIN-EDWARDS, M. (1999). Where Free Markets Reign: Aliens in the Twilight Zone. In M. Baldwin-Edwards/ J. Arango (Hrsg.), *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe* (S. 1-15). London/ Portland: FRANK CASS PUBLISHERS.
- BALDWIN-EDWARDS, M./ KRALER, A. (2009). *REGINE Regularisations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU: Final Report*. Vienna: ICMPD.
- BAUR, T. (2009). *Die Härtefallregelung im Asylbereich. Kritische Analyse der kantonalen Praxis*. Bern: Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH.
- BBI (2002). Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002. <http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2002/3709.pdf> (besucht am 26.06.2014).
- BOMMES, M. (2006). Illegale Migration in der modernen Gesellschaft - Resultat und Problem der Migrationspolitik europäischer Nationalstaaten. In J. Alt/ M. Bommès (Hrsg.), *Illegalität. Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik* (S. 95-116). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- CARONI, M./ MEYER, T.D./ OTT, L. (2009). *Migrationsrecht*. Bern: Stämpfli Verlag.
- DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE (DFJP) (2011). "Notre rapport avec les sans-papiers est hypocrite" <https://www.bj.admin.ch//content/ejpd/fr/home/dokumentation/inter/2011/2011-09-01.html> (besucht am 27.06.2014).
- EFIONAYI-MÄDER, D./ CATTACIN, S./ ACHERMANN, C. (2003). *Hinweise zur Frage der Regularisierung des Aufenthalts von illegal anwesenden MigrantInnen in der Schweiz: Diskussionsgrundlage*. Neuchâtel: Swiss Forum for Migration and Population Studies.
- EFIONAYI-MÄDER, D./ SCHÖNENBERGER, S./ STEINER, I. (2010). *Leben als Sans-Papiers in der Schweiz: Entwicklungen 2000-2010*. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM.
- EIDGENÖSSISCHE KOMMISSION FÜR MIGRATIONSFRAGEN (EKM) (2011). *Sans-Papiers in der Schweiz. Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM*. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen.
- FINOTELLI, C. (2007). *Illegale Einwanderung, Flüchtlingsmigration und das Ende des Nord-Süd-Mythos. Zur funktionalen Äquivalenz des deutschen und des italienischen Einwanderungsregimes*. Berlin: LIT Verlag.
- FINOTELLI, C. (2008). Regularisierung illegaler Migranten in Spanien und Italien: Planlose Steuerung oder effektive *ex post* Regulierung? In U. Hunger/ C.M. Aybek/ A. Ette (Hrsg.), *Migrations- und Integrationsprozesse in Europa. Vergemeinschaftung oder nationalstaatliche Lösungswege?* (S. 75-100). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- ICMPD (2009): REGINE - Regularisierungen in Europa. Studie zu Bleiberechtsregelungen für irregulär aufhältige Drittstaatsangehörige in der EU. http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Regularisierung/REGINE_Zusammenfassung_DE.pdf (besucht am 20.06.2014).
- KRALER, A. (2009). *Regularisation: A misguided option or part and parcel of a comprehensive policy response to irregular migration?* Vienna: IMISCOE Working Paper

No. 24.

- KURT, S./ CHAU, H.S. (2013). *Heirat und Migration*. Bern: Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht.
- LEVINSON, A. (2005a). *The Regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies*. Oxford: Compas.
- LEVINSON, A. (2005b). Why Countries Continue to Consider Regularization. Migration information source, September 1. <http://www.migrationpolicy.org/article/why-countries-continue-consider-regularization/> (besucht am 20.04.2014).
- LONGCHAMP, C./ AEBERSOLD, M./ ROUSSELOT, B./ RATELBAND-PALLY, S. (2005). *Sans Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend*. Bern: gfs.bern.
- NIDERÖST, P. (2009). Sans-Papiers in der Schweiz. In P. Uebersax et al. (Hrsg.), *Ausländerrecht: Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz - Von A(syl) bis Z(ivilrecht)* (S. 373-415). Basel: Helbing Lichtenbahn Verlag (2. Auflage).
- OECD-Sekretariat (2000). Some Lessons from Recent Regularisation Programmes. In OECD (Hrsg.), *Combatting the Illegal Employment of Foreign Workers* (S. 53-70). Paris: OECD.
- PAPADOPOULOU, A. (2005). Regularization programmes: an effective Instrument of migration policy? *Global Migration Perspectives*, 33, S. 2-21.
- REYNERI, E. (2001). *Migrants' Involvement in Irregular Employment in the Mediterranean Countries of the European Union*. Geneva: International Labour Organization.
- SPESCHA, M./ KERLAND, A./ BOLZLI, P. (2010). *Handbuch zum Migrationsrecht*. Zürich: Orell Füssli.
- SPURI, S. (2012). Junge Sans Papiers in der Schweiz. Zwischen Inklusion und Exklusion. http://www.sans-papiers.ch/fileadmin/redaktion/Hintergrund/Masterarbeit_Sonja_Spuri.pdf (besucht am 30.06.2014).
- ZEUGIN, B. (2003). *Papiere für Sans-Papiers: Härtefallregelungen genügen nicht - ein Diskussionsbeitrag*. Luzern: Caritas-Verlag.

Dokumente

- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2000). Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft. KOM (2000) 757. Brüssel.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004). Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Studie über die Zusammenhänge zwischen legaler und illegaler Migration. KOM (2004) 412. Brüssel.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2006). Mitteilung der Kommission über politische Prioritäten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung von Drittstaatsangehörigen. KOM (2006) 402. Brüssel.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2008). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Eine gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa: Grundsätze, Massnahmen und Instrumente. KOM (2008) 359. Brüssel.
- EUROPÄISCHES PARLAMENT (2007). Bericht über politische Prioritäten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung von Drittstaatsangehörigen (2006/2250(INI)). Brüssel.
- RAT DER EUROPÄISCHEN UNION (2006). Entscheidung des Rates vom 5. Oktober 2006 über die Einrichtung eines Mechanismus zur gegenseitigen Information über asyl- und einwanderungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (2006/688/EG). Brüssel.
- RAT DER EUROPÄISCHEN UNION (2008). Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl, Ratsdokument 13440/08, 24. September 2008. Brüssel.