

terra cognita

Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration
Revue suisse de l'intégration et de la migration
Rivista svizzera dell'integrazione e della migrazione

Migrationsverwaltung
im Fokus

La gestion des migrations
en point de mire

La gestione della migrazione
sotto i riflettori



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Migrationskommission EKM
Commission fédérale des migrations CFM
Commissione federale della migrazione CFM

Impressum

terra cognita
Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration
Revue suisse de l'intégration et de la migration
Rivista svizzera dell'integrazione e della migrazione

Frühling | printemps | primavera 32 | 2018

Herausgeberin / Editrice
Eidgenössische Migrationskommission EKM
Commission fédérale des migrations CFM
Commissione federale della migrazione CFM
Federal Commission on Migration FCM

Quellenweg 6, 3003 Bern-Wabern
058 465 91 16,
ekm@ekm.admin.ch
www.terra-cognita.ch, www.ekm.admin.ch, www.facebook.com/ekmcfm

Redaktion / Rédaction / Redazione
Simone Prodoliet, Sibylle Siegwart, Sylvie Lupi

Übersetzung / Traduction / Traduzione
Marie-Claude Mayr (f), Angela Petrone (i)

Gestaltung / Graphisme / Grafica
bertschdesign, Zürich

Druck / Impression / Stampa
Cavelti AG, Gossau

Titelbild / Page de couverture / Pagina di copertina
Staatssekretariat für Migration SEM

Copyright Fotos
Peter Klaunzer / Keystone: Seite 13, 29, 33, 37, 55, 107
Christoph Engeli / SEM: Seite 41, 99
Tomas Wüthrich / SEM: Seite 5, 51
SEM: Seite 25, 47, 59, 62, 67, 71, 75, 87, 91, 95, 103, 111, 121

Erscheint zweimal jährlich / Paraît deux fois par année / Esce due volte all'anno

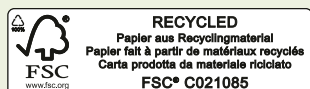
Auflage / Tirage / Tiratura
10000 Ex. 05.2018 860421514

© EKM / CFM
Nachdruck von Beiträgen mit Quellenangabe erwünscht. Belegexemplar an die EKM.
Reproduction autorisée avec indication de la source. Remise d'un exemplaire à la CFM.
Ristampa autorizzata con indicazione della fonte. Consegna di un esemplare alla CFM.

Vertrieb / Distribution / Distribuzione
BBL, Verkauf Bundespublikationen, CH-3003 Bern, www.bundespublikationen.admin.ch
Art.-Nr. 420.900.32

Abonnement / Abbonamento
ekm@ekm.admin.ch

Preis / Prix / Prezzo: gratis
Die in den einzelnen Artikeln geäußerte Meinung muss sich mit derjenigen der EKM nicht decken.
Les points de vue exprimés dans les divers articles ne doivent pas forcément coïncider avec l'opinion de la CFM.
I punti di vista espressi nei diversi articoli non devono necessariamente corrispondere con l'opinione della CFM.



Migrationsverwaltung im Fokus La gestion des migrations en point de mire La gestione delle migrazioni sotto i riflettori

Editorial
Innen- und Aussensichten
auf die Migrationsverwaltung.
Simone Prodoliet
Seite 6
Une vue intérieure et extérieure
sur la gestion des migrations.
Simone Prodoliet
Page 8
La gestione della migrazione
dentro e fuori.
Simone Prodoliet
Pagina 10

Illustrationen / Illustrations / Illustrazioni
Blick in Amtsstuben und Archivablagen.
Regard sur les bureaux et les archives.
Uno sguardo negli uffici e negli archivi.
Peter Klaunzer, Tomas Wüthrich,
Christoph Engeli
Seite 12

Rolle der Verwaltung in der
Migrationspolitik
«Differenziertes Handeln ist
integraler Teil unserer Amtskultur.»
Mario Gattiker im Gespräch
Seite 14

Fonctionnaires dans les
administrations de la migration
Bureaucrates anonymes ou êtres humains
agissant en « leur âme et conscience » ?
Christin Achermann
Page 18

Teilnehmende Beobachtung
in der Verwaltung
Über die Schwierigkeit einheitlichen
Handelns in Migrationsbehörden.
Tobias Eule, Lisa Marie Borrelli
Seite 22

Bundesgerichtliche Rechtsprechung
Bundesgericht: welchen Einfluss
auf die Migrationspolitik?
Peter Uebersax
Seite 26

Vue historique sur Genève vers 1900
Continuité et césures des contrôles
de la police des étrangers.
Irma Gadiant
Page 30

Blick ins Archiv von Fremdenpolizeiakten
«Sehr geehrter Herr Controlleur!»
Gabriel Heim
Seite 34

Littérature
Notre Office fédéral des étrangers.
Daniel de Roulet
Page 38

Ermessensspielräume bei Visaanträgen
Zwischen Staatsinteresse und Recht
auf Reisefreiheit.
Martin Nyffenegger im Gespräch
Seite 42

«Vorintegrativer Sprachnachweis»
für nachziehende Ehegatten
Grenzkontrolle im Prüfungsraum.
Shpresa Jashari
Seite 44

Zur Umsetzung 121a BV
«Wir gehören nicht zur
Ärmelschonerfraktion.»
Bruno Sauter im Gespräch
Seite 48

Die «Opération Papyrus» in Genf
«Sans-Papiers können
aus dem Schatten treten.»
Christina Stoll im Gespräch
Seite 52

Integration in den Kantonen
«Wir bleiben Ermöglicher
und Entwickler.»
Kurt Zubler im Gespräch
Seite 56

Sur le rôle des délégués à l'intégration
« Notre objectif, ce n'est
pas l'intégration, mais la
cohésion sociale. »
Entretien avec Céline Maye
Page 60

Legalizzazione del concetto
di integrazione
La gestione dell'integrazione da parte
dello Stato: panoramica del modello
d'integrazione graduale
Stefanie Kurt
Pagina 64

«Collaborative Governance»
Sektor- und departementsübergreifende
Zusammenarbeit in der
Integrationsförderung.
Joy Kramer
Seite 68

Einbürgerungsbehörden im Fokus
Schweizer Bürgerrecht:
Gnadenakt oder Verwaltungsakt?
Lelia Hunziker
Seite 72

Zum Prozess der ordentlichen
Einbürgerung
«Nirgends wird Migration so föderal
verwaltet wie im Bürgerrecht.»
Theo Haas und Jon Peider Arquint
im Gespräch
Seite 76

Procédures de naturalisation
De la loi à la réalité des parcours de vie.
Flora Di Donato, Pascal Mahon
Page 80

Literatur
Sektionschef Portmann,
Bundesamt für Flüchtlinge.
Lukas Hartmann
Seite 84

Anhörungen von Asylsuchenden
«Bei Anhörungen lege ich grossen Wert
auf eine angenehme Atmosphäre.»
Mit einem Fachspezialisten Asyl
im Gespräch
Seite 88

Über Asyl entscheiden
«Der grösste Teil unseres
Jobs ist Unglaubhaftigkeit.»
Laura Affolter
Seite 92

Sur le rôle des interprètes
dans la procédure d'asile
« C'est le lien, finalement.
Le trait d'union entre
l'auditeur et le requérant. »
Entretien avec Marie-Sylvie Cockerell
Page 96

Selbstständige Rückkehr versus Zwang
«Die Konfrontation ist weder im Interesse
des Rückkehrenden noch der Behörde.»
Alexander Ott im Gespräch
Seite 100

Als Beobachter bei Ausschaffungsflügen
«Wenn sich eine abstumpfende Routine
einstellen würde, würde ich mit der
Beobachtertätigkeit aufhören.»
Interview mit Fred Hodel
Seite 104

Détention administrative
Les agents de détention entre
contrôle et assistance.
Laura Rezzonico
Page 108

Letteratura
La «guerra» con la polizia francese
per «colpa» degli africani.
Nicola Montano
Pagina 112

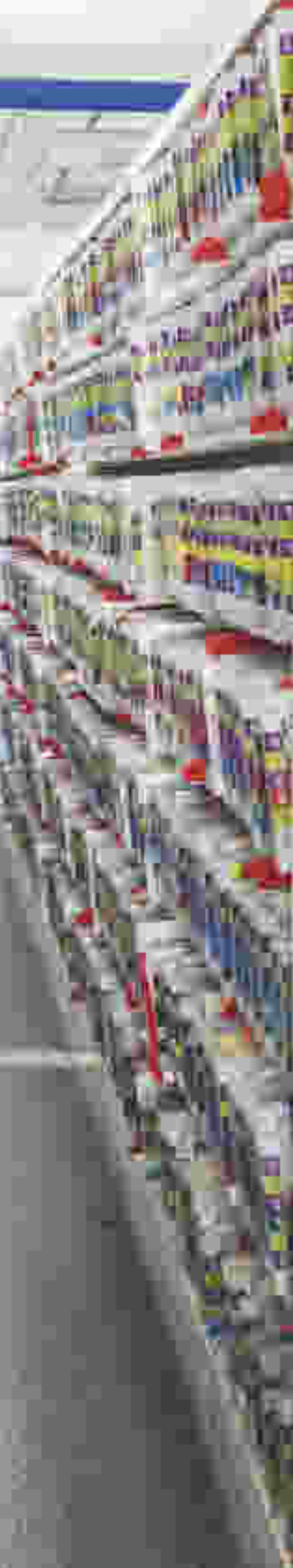
Die europäische Agentur für
Grenz- und Küstenwache
Auf Patrouille an der «Aussengrenze».
Pascale Steiner
Seite 114

Infothek I Infothèque I Infoteca
Migrationsverwaltung im Fokus
La gestion des migrations en point de mire
La gestione della migrazione sotto i riflettori
Seite 118

Ausblick / Aperçu / Scorcio
terra cognita 33
Seite 122

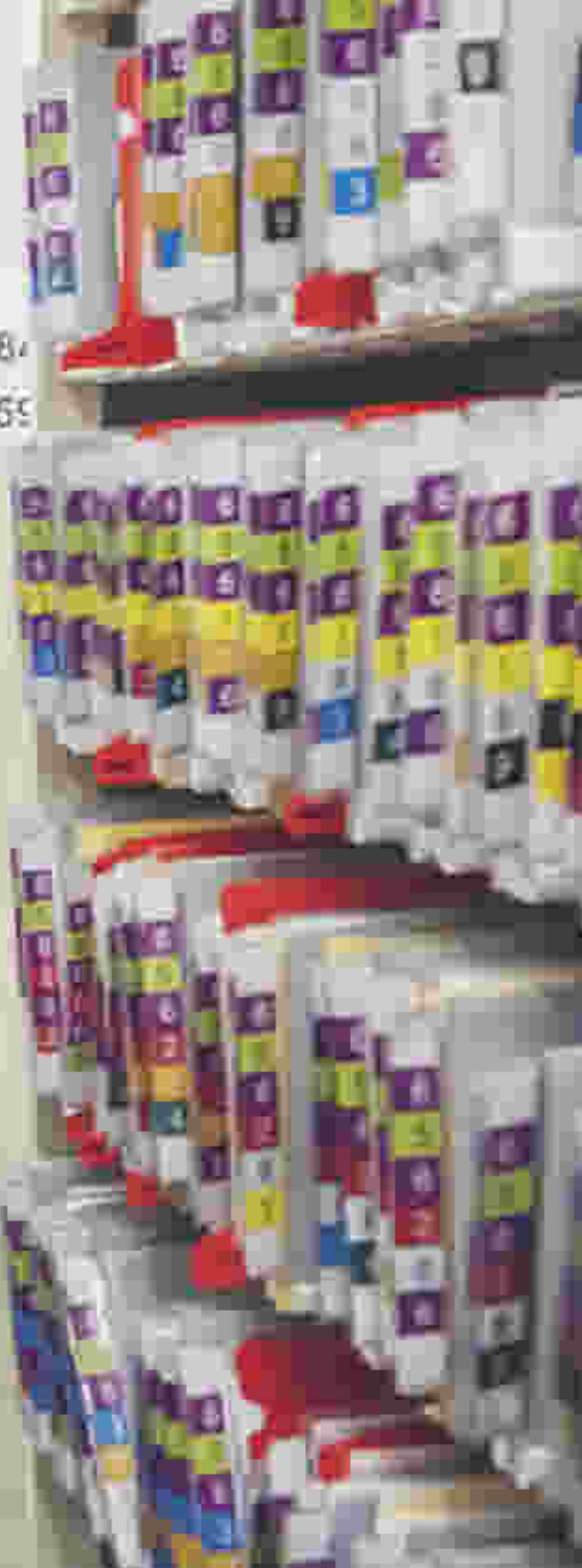
649 600

653 083



N 652'48"

N 656'55"



Innen- und Aussensichten auf die Migrationsverwaltung.

Simone Prodolliet

Menschen, die in der Migrationsverwaltung arbeiten, stehen oft im Kreuzfeuer der Kritik. Ob aus der Perspektive von politisch linker oder rechter Seite: Sie können es kaum jemandem recht machen. Für manche sind sie Vertreterinnen und Vertreter einer anonymen Bürokratie, für andere Profiteure einer aufgeblasenen «Asyl- und Integrationsindustrie». Zeit, einen Blick hinter die Kulissen von Migrationsämtern, Einbürgerungsbehörden, Integrationsfachstellen und weiteren Institutionen, die sich mit Migrationsfragen befassen, zu werfen.

Mario Gattiker, Chef des Staatssekretariats für Migration SEM, bringt es auf den Punkt: In der Schweiz ist die Migrationsverwaltung nie ausschliesslich im «Vollzug» tätig. Will heissen: Das Staatssekretariat ist nicht einfach ausführende Behörde, wie dies in andern Ländern oft der Fall ist, sondern ist an der Ausgestaltung dieser Politik beteiligt. Wichtig sei es zudem, eine differenzierte Haltung einzunehmen und diese zur Führungsaufgabe zu machen. Christin Achermann zeigt denn auch, dass Beamte in Migrationsverwaltungen nicht einfach als «anonyme Bürokraten» abqualifiziert werden können. Dennoch repräsentieren Angestellte in Migrationsverwaltungen unweigerlich «den Staat». Tobias Eule, der die Rechtsanwendung in deutschen Migrationsbehörden untersucht hat, beleuchtet das Spannungsfeld zwischen Vorgaben der Politik und persönlichem Verantwortungsempfinden von Beamten. Mit Blick auf die unterschiedlichen Praktiken in 26 Kantonen empfiehlt er, den täglichen Umgang mit Recht regelmässig zu reflektieren. Denn letztlich muss sich verhältnismässiges Handeln an der Beurteilung der Gerichte messen können. Der Überblick von Peter Uebersax über Urteile des Bundesgerichts im Bereich des Migrationsrechts zeigt, mit welch komplexen Fragen sich die Migrationsverwaltung auseinandersetzen muss.

Zwischen Offenheit und Abwehr

Die Migrationspolitik der föderalen Schweiz vor dem 1. Weltkrieg wird häufig mit Bewegungsfreiheit für ausländische Staatsangehörige verknüpft. Dies war nicht überall so, wie Irma Gadiant anhand der Praxis des Kantons Genf um 1900 ausführt: Gendarmen der Fremdenpolizei patrouillierten in Grenznähe, um «un-

erwünschte» Personen von einer Einreise fernzuhalten. Der Blick von Gabriel Heim ins Archiv der basel-städtischen Fremdenpolizeiakten weist aber auch auf ein Verständnis polizeilichen Handelns hin, das von einer liberalen Haltung geprägt war. Während des 2. Weltkriegs war es der Chef der Fremdenpolizei selbst, der sich für Menschen in Not einsetzte.

Mit der jüngeren Geschichte der Ausländerbehörden befasst sich Daniel de Roulet. Er schreibt über die Begegnung mit dem damaligen Chef des Bundesamts für Ausländerfragen, der für ein rigides Einwanderungsregime einstand. Im Interview mit Martin Nyffenegger, der heute im SEM mit der Behandlung von Visaanträgen betraut ist, wird deutlich, dass das Abwägen zwischen Staatsinteresse und dem Recht auf Reisefreiheit des Einzelnen keine einfache Aufgabe ist. Ein neues Instrument der Einwanderungskontrolle hat Deutschland eingeführt: Künftige Ehepartnerinnen und Ehepartner müssen einen Sprachtest bestehen, bevor sie die Erlaubnis zum Familiennachzug erhalten. Shpresa Jashari beschreibt die teilweise zwiespältige Rolle von Sprachkursanbietern in den Herkunftsländern.

Zu aktuellen ausländerrechtlichen Fragen äussern sich Bruno Sauter betreffend die Umsetzung von Artikel 121a BV sowie Christina Stoll zur «Normalisierung» von Sans-Papiers im Kanton Genf. Beide attestieren den Behörden eine hohe Verantwortung bei der Realisierung von Anliegen, die nicht nur im Interesse der Politik liegen, sondern auch in jenem der Gesamtbevölkerung sowie der Zugewanderten selbst: Ihrer Ansicht nach gilt es, ausgewogene Lösungen zu finden, die dem gesetzlichen Auftrag entsprechen, aber auch für Innovation offen sind.

Seit der Begriff «Integration» im Ausländerrecht verankert ist, gibt es unterschiedliche Meinungen dazu, wie dieser inhaltlich gefüllt sein soll. Wie *Stefanie Kurt* darlegt, ist mit den Revisionen von Ausländergesetz und Bürgerrecht ein Stufenmodell der Integration eingeführt worden. Dieses auf Sprachkenntnisse bezogene Integrationsverständnis wird in der Praxis nicht von allen geteilt. So beurteilt *Kurt Zubler* das Messen von Integration anhand von Sprachkompetenzen kritisch. Er versteht sich selber als «Ermöglicher», um Integrationsprozesse gesamtgesellschaftlich zu unterstützen. Ähnlich sieht dies *Céline Maye*: Die staatliche Aufgabe der Integrationsdelegierten sei es, auf den sozialen Zusammenhalt der Gesamtbevölkerung hinzuwirken.

Damit Integrationsprozesse gelingen können, sind – laut *Joy Kramer* – gerade auch die Verwaltungen gefordert. In der konkreten Praxis müsse konsequent auf einen Ansatz der «Collaborative-Governance» gesetzt werden. «Inter-sektorielle» Zusammenarbeit sei zwar aufwendiger, dafür aber weitaus effizienter.

Ambivalenzen im Verwaltungsalltag

Einbürgern in der Schweiz ist eine komplexe Angelegenheit, sind dabei doch mehrere staatliche Ebenen involviert. *Theo Haas* und *Jon Peider Arquint* erläutern, welche Rolle die Gemeinden und Kantone spielen. *Flora Di Donato* und *Pascal Mahon*, die sich mit den Verläufen der Einbürgerung konkreter Fälle befassen, weisen auf Unklarheiten hin, mit denen sowohl Einbürgerungswillige als auch Einbürgerungsbeamte konfrontiert sind. Wie, beispielsweise, äussert sich «Integriert-Sein»? Gerade weil solche Fragen nicht abschliessend beantwortet werden können, macht es aus Sicht von *Lelia Hunziker* keinen Sinn, jene 10, 20 oder gar 100 Fragen zu stellen, die «Integration» bestätigten oder widerlegten. Aus diesem Grunde gehörten Einbürgerungsgespräche abgeschafft, damit aus einem Gnadenakt ein Verwaltungsakt werde.

Spricht man mit Angestellten der Migrationsverwaltung, wird der Bereich Asyl oft als eines der emotional belastendsten Aufgabenfelder angeführt. *Lukas Hartmann* zeichnet das Porträt eines im damaligen Bundesamt für Flüchtlinge tätigen Sektionschefs nach und beschreibt das Spannungsverhältnis zwischen administrativen Vorgaben und Empathie für Menschen. Im Gespräch mit einem Fachspezialisten, der Anhörungen mit Asylsuchenden im SEM durchführt, spricht *Sibylle Siegwart* diese Ambivalenz ebenfalls an. Auch wenn keine Gründe

vorliegen, die zu einem positiven Entscheid führen, bleibt es anspruchsvoll, die Anhörung so zu gestalten, dass der persönlichen Geschichte der Gesuchstellenden der notwendige Raum gegeben wird. *Laura Affolter*, die mit Asylentscheidern des SEM Gespräche geführt hat, hat zudem festgestellt, dass es vielen Mitarbeitenden leichter fällt, einen negativen Entscheid mit «Unglaubhaftigkeit» als mit «mangelnder Flüchtlingseigenschaft» zu begründen. Dies habe nicht nur damit zu tun, «das Gewissen zu entlasten», sondern auch, «effizienter» zu arbeiten.

Bei Anhörungen von Asylsuchenden sind jeweils auch Dolmetschende anwesend. Obwohl sie selber keinen Einfluss auf den Asylentscheid haben, kommt ihrer Arbeit eine zentrale Bedeutung zu. *Marie-Sylvie Cockereil* sieht in ihrer Tätigkeit trotz wiederkehrender schwieriger Situationen ein befriedigendes Element: die Verständigung zu ermöglichen und den oft bewegenden Geschichten der Asylsuchenden Gehör zu verschaffen.

Raum für kritische Reflexion gefragt

Gibt es Wegweisungen und Ausschaffungen unter menschlichen Bedingungen? *Alexander Ott*, Chef der Fremdenpolizei der Stadt Bern, ist überzeugt, dass im Gespräch mit vielen der Betroffenen Wege gefunden werden können, die eine Rückkehr ins Herkunftsland in Würde ermöglichen. *Alfred Hodel*, der als Begleiter bei Ausschaffungsflügen tätig ist, versteht seine Aufgabe als Beitrag zu einer Praxis, die sich am Respekt gegenüber den Rückzuführenden orientiert. *Laura Rezzonico*, die mit Aufsehern gesprochen hat, die Ausschaffungshäftlinge in Gefängnissen betreuen, berichtet von deren Bemühen, den Spagat zwischen Kontrolle und Unterstützung zu schaffen. Wie Beamte letztlich immer nationalstaatlichen Interessen unterworfen sind, schildert schliesslich der Bericht von *Nicola Montano*, der in den 1990er-Jahren als Grenzpolizist in Italien tätig war. Der Augenschein von *Pascale Steiner* an der griechisch-mazedonischen Grenze bestätigt diesen Befund: Ambivalente Situationen wird es im Bereich der Verwaltung von Migration immer geben.

Menschen, die in der Migrationsverwaltung arbeiten, sind täglich damit konfrontiert, gesetzliche und administrative Vorgaben umzusetzen und jeweils nach den Prinzipien der Verhältnismässigkeit und der Gleichbehandlung zu agieren. Ihnen ist zu wünschen, dass sie über genügend Raum für kritische Reflexion des eigenen Tuns verfügen.

SIMONE PRODOLLIET

ist Geschäftsführerin der Eidgenössischen Migrationskommission EKM.

La gestion des migrations : vue intérieure et extérieure.

Simone Prodolliet

Les personnes qui travaillent dans le domaine de la gestion des migrations se trouvent souvent sous le feu croisé des critiques. Que ce soit du point de vue des partis politiques de gauche ou de droite, elles ne peuvent pas satisfaire tout le monde. Pour certains, elles incarnent les représentants d'une bureaucratie anonyme, pour d'autres, ce sont les profiteurs d'une « industrie de l'asile et de l'intégration » gonflée à bloc. Il est temps de jeter un coup d'œil derrière les coulisses des offices de migration, des autorités de naturalisation, des services spécialisés en matière d'intégration et des autres institutions impliquées dans les questions de migration.

Mario Gattiker, chef du Secrétariat d'Etat aux migrations SEM va à l'essentiel : en Suisse, la gestion de la migration ne se limite jamais à « l'exécution ». Ce qui signifie que le secrétariat d'Etat n'est pas simplement une autorité d'exécution comme cela est souvent le cas dans d'autres pays ; il participe au contraire à l'élaboration de cette politique. En outre, il est important d'adopter une attitude différenciée et de faire de cette attitude un précepte de gestion. Christin Achermann montre que les fonctionnaires ne peuvent pas simplement être taxés de « bureaucrates anonymes ». Cependant, les employés des administrations en charge des migrations représentent inéluctablement « l'Etat ». Tobias Eule, qui a étudié l'application du droit dans les services allemands de migration, éclaire le champ de tensions entre les directives imposées par la politique et le sentiment de responsabilité personnelle éprouvé par les fonctionnaires. Portant son regard sur la Suisse et les différentes pratiques des 26 cantons, il recommande de soumettre régulièrement à réflexion les rapports quotidiens avec la loi. Car en fin de compte, une action proportionnée doit pouvoir se mesurer au jugement des tribunaux. L'aperçu de Peter Uebersax sur les jugements du Tribunal fédéral montre la complexité des questions que doit trancher l'administration qui gère les migrations.

Entre ouverture d'esprit et attitude défensive

La politique migratoire de la Suisse fédérale avant la Première Guerre mondiale est souvent associée à la libre circulation des étrangers. Cependant, comme l'explique Irma Gadiet en se basant sur la pratique du

canton de Genève vers 1900, cela n'était pas le cas partout. En effet, les gendarmes de la police des étrangers empêchaient les personnes « indésirables » d'entrer en Suisse. Le regard qu'a jeté Gabriel Heim aux archives de la police des étrangers du canton de Bâle-Ville fait apparaître que la police agissait aussi avec compréhension. Lors de la Deuxième Guerre mondiale, le chef de la police des étrangers lui-même s'engagea en faveur des personnes en détresse.

Daniel de Roulet se penche sur l'histoire récente des autorités compétentes en matière d'étrangers. Il relate la rencontre avec le chef de l'Office fédéral des étrangers de l'époque, qui était en faveur d'un régime d'immigration rigide. L'interview de Martin Nyffenegger, aujourd'hui chargé des demandes de visa au SEM, montre à quel point l'évaluation entre les intérêts de l'Etat et le droit de mobilité des individus peut être difficile. L'Etat allemand a mis en place un nouvel outil de contrôle de l'immigration : les futurs conjoints doivent passer un test de langue avant de recevoir l'autorisation de regroupement familial. Shpresa Jashari évoque le rôle parfois ambigu que jouent les fournisseurs privés de cours de langues dans les pays d'origine.

Concernant les questions actuelles du droit des étrangers, Bruno Sauter s'exprime sur la mise en œuvre du nouvel article 121a Cst., tandis que Christina Stoll s'intéresse à la « normalisation » des sans-papiers dans le canton de Genève. Ils attestent tous deux que les autorités portent une grande responsabilité dans la réalisation des objectifs qui ne desservent pas uniquement les intérêts politiques, mais aussi ceux de l'ensemble de la population et des immigrés eux-mêmes. Selon eux,

il s'agit de trouver des solutions équilibrées répondant au mandat légal tout en étant ouvertes à l'innovation.

Depuis que la notion d'« intégration » est ancrée dans le droit des étrangers, différentes opinions ont cours quant à sa définition. Comme l'expose *Stefanie Kurt*, la révision de la loi sur les étrangers et de la loi sur la nationalité a introduit un modèle progressif d'intégration. Cette conception reposant sur les connaissances linguistiques n'est pas partagée par tous dans la pratique. Ainsi, *Kurt Zubler* est critique vis-à-vis d'une évaluation de l'intégration se basant sur les compétences linguistiques. Il se considère lui-même comme un « facilitateur » ayant vocation à soutenir les processus d'intégration dans le contexte de toute la vie sociale. *Céline Maye* est du même avis : la mission étatique des délégués à l'intégration est d'œuvrer pour la cohésion sociale de l'ensemble de la population.

Selon *Joy Kramer*, l'intervention des administrations est nécessaire afin que les processus d'intégration puissent aboutir. Dans la pratique, il faut miser systématiquement sur une collaboration « intersectorielle » qui est certes plus exigeante, mais beaucoup plus efficace.

Ambivalences dans le quotidien de l'administration

En Suisse, la naturalisation est une affaire complexe, car elle se joue à plusieurs niveaux étatiques. *Theo Haas* et *Jon Peider Arquint* expliquent le rôle joué par les communes et le canton. *Flora Di Donato* et *Pascal Mahon*, qui se sont penchés sur les processus de naturalisation de cas concrets, révèlent les incohérences auxquelles sont confrontés les candidats à la naturalisation, mais aussi les fonctionnaires. Ainsi, comment le fait « d'être intégré » se manifeste-t-il par exemple ? C'est justement parce qu'il n'est pas possible de répondre définitivement à de telles questions que *Lelia Hunziker* pense que les entretiens de naturalisation devraient être supprimés, afin que l'acte de bonté évolue vers un acte administratif.

Lorsqu'on parle aux employés de l'administration en charge des migrations, le domaine de l'asile est souvent cité comme celui où les tâches sont les plus difficiles à assumer du point de vue émotionnel. *Lukas Hartmann* brosse le portrait d'un chef de section travaillant à l'Office fédéral des réfugiés de l'époque et décrit le rapport de tensions entre les directives administratives et

l'empathie pour les personnes. *Sibylle Siegwart* évoque également cette ambivalence suite à un entretien avec un spécialiste de l'asile qui effectue des auditions de demandeurs d'asile au SEM. *Laura Affolter*, qui a mené des entretiens avec les personnes prenant les décisions sur l'asile au SEM, a en outre constaté qu'il est plus facile pour de nombreux collaborateurs de prendre une décision négative pour « incréibilité » que pour « non-satisfaction de la qualité de réfugié ». Ce faisant, il ne s'agit pas seulement de « soulager sa conscience », mais de travailler de manière plus efficace ».

Lors des auditions de demandeurs d'asile, des interprètes sont présents. Même s'ils n'ont pas d'influence sur la décision, leur travail a une importance centrale. Malgré les situations difficiles récurrentes, *Marie-Sylvie Cockerell* voit dans son travail un élément satisfaisant, comme permettre la compréhension et faire entendre les récits souvent émouvants des demandeurs d'asile.

Du temps pour une réflexion critique

Y a-t-il des renvois et des expulsions qui se font dans des conditions humaines ? *Alexander Ott*, chef de la police des étrangers de la ville de Berne, est convaincu qu'un entretien avec de nombreuses personnes concernées permet de trouver des pistes pour envisager un rapatriement dans la dignité. *Alfred Hodel*, accompagnateur lors des vols d'expulsion, voit sa mission comme une contribution à une pratique basée sur le respect des personnes à renvoyer. *Laura Rezzonico*, qui a parlé à des surveillants en charge de prisonniers devant être expulsés, évoque les efforts des surveillants pour gérer l'équilibre entre contrôle et soutien.

Le rapport de *Nicola Montano*, qui était contrôleur de police frontière en Italie pendant les années 1990, explique que finalement les fonctionnaires sont toujours subordonnés aux intérêts nationaux. La visite de *Pascale Steiner* à la frontière gréco-macédonienne confirme cette situation : la gestion de la migration engendrera toujours des situations ambivalentes.

Les personnes qui travaillent à la gestion des migrations sont journalièrement confrontées à la mise en œuvre de directives légales et administratives et doivent agir selon les principes de la proportionnalité et de l'égalité de traitement. Il est à souhaiter qu'elles disposent de suffisamment de latitude pour porter un regard critique sur leur propre activité.

SIMONE PRODOLLIET

Directrice du Secrétariat de la Commission fédérale des migrations CFM.

La gestione della migrazione dentro e fuori.

Simone Prodolliet

Chi si occupa di questioni migratorie è spesso oggetto di critiche, che sia dalla destra o dalla sinistra politica, e non riesce quindi praticamente ad accontentare nessuno: per alcuni rappresenta una burocrazia anonima, per altri approfitta di quella che è una gonfiata «industria dell'asilo e dell'integrazione». È perciò arrivato il momento di dare un'occhiata dietro le quinte dei servizi amministrativi competenti in materia di migrazione, delle autorità di naturalizzazione, degli uffici preposti all'integrazione e delle altre istituzioni che trattano questioni migratorie.

Mario Gattiker, capo della Segreteria di Stato della migrazione SEM, riassume la situazione nel seguente modo: «In Svizzera, la gestione delle questioni migratorie non si limita mai a una mera attuazione. La Segreteria di Stato, cioè, non è una semplice autorità esecutiva, come spesso accade in altri Paesi, ma è direttamente coinvolta nella definizione della politica migratoria. Un atteggiamento differenziato è fondamentale e deve definire la gestione in sé». Christin Achermann rileva che i funzionari pubblici nei servizi amministrativi non possono essere ridotti a grigi «burocrati anonimi», anche se rappresentano inevitabilmente «lo Stato». Tobias Eule, che ha esaminato l'applicazione della legge presso le autorità tedesche competenti in materia di migrazione, fa luce sulla zona d'ombra che separa i compiti politici dal senso di responsabilità personale dei funzionari pubblici. Pensando alle diverse prassi seguite nei 26 Cantoni, raccomanda di riflettere regolarmente sull'applicazione quotidiana della legge. Dopo tutto, il giudizio dei tribunali deve concretizzarsi in un agire proporzionato. La panoramica di Peter Uebersax sulle sentenze del Tribunale federale riguardanti il diritto della migrazione mostra le complesse questioni che devono affrontare i servizi amministrativi competenti in materia.

alla frontiera per impedire l'ingresso di persone «indesiderate». Offrendoci uno sguardo negli archivi della polizia degli stranieri di Basilea Città, Gabriel Heim suscita però anche la nostra comprensione nei confronti della polizia, il cui agire è stato caratterizzato da un atteggiamento liberale. Durante la Seconda Guerra mondiale fu lo stesso capo della polizia degli stranieri a difendere le persone in difficoltà.

Esaminando la storia recente delle autorità competenti in materia di migrazione, Daniel de Roulet scrive dell'incontro con il capo dell'ex Ufficio federale degli stranieri, fautore di un rigido regime d'immigrazione. Da un'intervista a Martin Nyffenegger, attuale responsabile del trattamento delle domande di visto alla SEM, emerge chiaramente la difficoltà di conciliare gli interessi dello Stato con il diritto degli individui a muoversi liberamente. La Germania, dal canto suo, ha introdotto un nuovo strumento di controllo dell'immigrazione: i futuri coniugi di persone che vivono in Germania dovranno superare un esame di lingua prima di ottenere il permesso di ricongiungersi con la propria famiglia. Shpresa Jashari descrive il ruolo talvolta ambivalente dei fornitori di corsi di lingua nei Paesi d'origine degli immigrati.

Tra apertura e resistenza

La politica migratoria della Svizzera federale prima della Grande Guerra viene spesso associata alla libera circolazione degli stranieri. Ma non è stato così ovunque ... lo spiega Irma Gadiant parlando della prassi del Cantone di Ginevra intorno al 1900, quando cioè i gendarmi della polizia degli stranieri pattugliavano le zone vicino

Bruno Sauter e Christina Stoll commentano le attuali questioni in ambito di diritto degli stranieri parlando rispettivamente dell'attuazione dell'articolo 121a Cost. e della «normalizzazione» degli stranieri che si trovano in situazione irregolare nel Cantone di Ginevra. Entrambi attestano un alto livello di responsabilità da parte delle autorità nel risolvere situazioni delicate, nell'interesse non solo dei politici, ma anche dell'intera popolazione e degli stessi immigrati. Secondo loro, è importante

trovare soluzioni equilibrate che, oltre ad adempiere il mandato definito per legge, lascino anche spazio all'innovazione.

Da quando il termine «integrazione» è stato inserito nella legge sugli stranieri, sono proliferate le opinioni sui contenuti da attribuirgli. Come spiega Stefanie Kurt, con le revisioni della legge sugli stranieri e della legge sulla cittadinanza, è stato introdotto un modello d'integrazione graduale, in base al quale il concetto d'integrazione è associato alle competenze linguistiche. Questo approccio, tuttavia, non è condiviso da tutti: Kurt Zubler, che si considera un «facilitatore» dei processi d'integrazione nella società, lo valuta per esempio in modo critico. E Céline Maye sostiene una posizione simile: a suo avviso, il compito statale dei delegati per l'integrazione è quello di lavorare per la coesione sociale dell'intera popolazione.

Secondo Joy Kramer, il successo dei processi d'integrazione riposa in parte nelle mani dei servizi amministrativi preposti. In pratica, si deve applicare un approccio coerente di «governance collaborativa» – una soluzione più complessa, ma anche molto più efficiente.

Ambivalenze nel lavoro quotidiano dei servizi amministrativi

La naturalizzazione in Svizzera è una questione complessa che coinvolge diversi livelli statali. Theo Haas e Jon Peider Arquint spiegano il ruolo dei Comuni e dei Cantoni. Flora Di Donato e Pascal Mahon, che hanno seguito alcuni casi concreti di naturalizzazione, fanno notare gli aspetti procedurali che risultano poco chiari non solo per i candidati, ma anche per i funzionari che sbrigano le pratiche. Come si dimostra per esempio un'integrazione riuscita? Proprio perché a domande di questo tipo non è possibile dare una risposta univoca, dal punto di vista di Lelia Hunziker non ha senso porre quelle 10, 20 o addirittura 100 domande che confermano o smentiscono l'«integrazione». Per questo motivo, i colloqui sulla naturalizzazione dovrebbero essere aboliti e quello che è un atto di clemenza dovrebbe diventare un atto amministrativo.

Chi lavora in un servizio amministrativo competente in materia di migrazione sostiene che il settore dell'asilo è uno dei più stressanti dal punto di vista emotivo. Lukas Hartmann traccia il ritratto del capo di una sezione dell'ex Ufficio federale dei rifugiati e descrive il conflitto interiore tra il dover applicare le direttive amministrati-

ve e l'empatia umana. Sibylle Siegwart affronta questa stessa ambivalenza in un'intervista a uno specialista della SEM che conduce audizioni con i richiedenti l'asilo. Laura Affolter, che ha parlato con i responsabili delle decisioni in materia di asilo alla SEM, ha inoltre notato che per molti è più facile giustificare una decisione negativa adducendo «inverosimiglianza» invece che «mancanza dello statuto di rifugiato», non solo perché così alleviano la propria coscienza, ma anche per una questione di efficienza.

Durante le audizioni con i richiedenti l'asilo sono presenti anche interpreti che, pur non avendo alcuna influenza sulla decisione in materia di asilo, svolgono un ruolo fondamentale. Nonostante le ricorrenti situazioni difficili di cui è testimone, Marie-Sylvie Cockerell trova nel suo lavoro un elemento di soddisfazione, ossia il fatto di poter rendere possibile la comunicazione e ascoltare le storie, spesso commoventi, dei richiedenti l'asilo.

Tempo di riflessione critica

Gli allontanamenti e i rinvii possono essere eseguiti in condizioni rispettose dell'essere umano? Alexander Ott, capo della polizia degli stranieri della città di Berna, è convinto che i colloqui con le persone che devono essere allontanate o rinviate possano essere spesso impostati in modo tale da trovare soluzioni che consentano loro di ritornare nel proprio Paese d'origine con dignità. Alfred Hodel, che accompagna i voli di rimpatrio, concepisce il suo lavoro come un contributo a una pratica orientata al rispetto delle persone interessate. Laura Rezzonico ha parlato con i supervisor delle persone espulse mentre sono in prigione e riferisce dei loro sforzi per trovare un equilibrio tra controllo e sostegno.

Infine, la relazione di Nicola Montano, che ha lavorato come agente di polizia di frontiera in Italia negli anni Novanta, descrive come i funzionari pubblici siano sempre soggetti, in ultima analisi, agli interessi nazionali. Il sopralluogo di Pascale Steiner alla frontiera greco-macedone conferma questa constatazione: ambivalenza e gestione della migrazione sono inscindibili.

Le persone che lavorano nei servizi amministrativi competenti in materia di migrazione si confrontano quotidianamente con l'attuazione dei requisiti legali e amministrativi e agiscono nel rispetto dei principi di proporzionalità e di parità di trattamento. L'unica cosa da sperare è che essi abbiano anche la possibilità di riflettere criticamente sulle proprie azioni.

SIMONE PRODOLLIET

Direttrice della segreteria della Commissione federale della migrazione CFM.

Blick in Amtsstuben und Archivablagen.

Peter Klaunzer, Tomas Wüthrich, Christoph Engeli

Obwohl das Zeitalter der Digitalisierung längst begonnen hat, stapeln sich in den Büros – nicht nur der Migrationsverwaltung – Akten, Ordner und Mappen mit Dokumenten. Zwar wird vielerorts die Umstellung auf sogenannte E-Dossiers vorangetrieben. In der Realität jedoch arbeiten nach wie vor die meisten Angestellten mit physisch greifbaren Unterlagen. Die Fotografen Peter Klaunzer, Tomas Wüthrich und Christoph Engeli haben diese besondere Welt der Migrationsverwaltung

dokumentiert: Peter Klaunzer hat sich im September 2014 in den Büros des Einwohner- und Migrationsamts der Stadt Thun umgesehen und typische Gegenstände und Hilfsmittel wie Karteikästen, Hängeregister, Ablagefächer und Archivschränke mit der Kamera festgehalten. Auch Tomas Wüthrichs und Christoph Engelis Blick gelten der «materiellen Kultur» der Migrationsverwaltung. Ihre Bilder zeigen Archivschluchten und Arbeitsmittel im Staatssekretariat für Migration SEM.

Regard sur les bureaux et les archives.

Peter Klaunzer, Tomas Wüthrich, Christoph Engeli

Bien que dans les bureaux l'âge de la numérisation ait commencé depuis longtemps, les dossiers, classeurs et pochettes s'empilent – et pas uniquement dans les administrations chargées de la migration. Bien que, dans de nombreux cas, la transition au profit de ce qu'on appelle les E-dossiers soit promue. Mais en réalité, la plupart des collaborateurs travaillent toujours avec des documents physiques. Les photographes Peter Klaunzer, Tomas Wüthrich et Christoph Engeli ont documenté le monde des administrations en charge des migrations.

En 2014, Peter Klaunzer s'est immergé dans les bureaux de l'office des habitants et de l'immigration de la ville de Thoun pour photographier les objets et les accessoires techniques tels que les trieurs de fiches, les dossiers suspendus, les bacs de rangement et les armoires d'archives. Les prises de vues de Tomas Wüthrich et de Christoph Engeli sont également consacrées à la «culture matérielle». Elles montrent des rayonnages d'archives et des outils de travail du Secrétariat d'Etat aux migrations.

Uno sguardo negli uffici e negli archivi.

Peter Klaunzer, Tomas Wüthrich, Christoph Engeli

Anche se l'era della digitalizzazione è ormai iniziata da tempo, negli uffici – e non solo in quelli dei servizi che si occupano di migrazione – continuano ad accumularsi gli incarti, i raccoglitori e le cartelline piene di documenti. L'introduzione dei cosiddetti incarti elettronici non si arresta, ma la maggior parte dei dipendenti lavora ancora con documenti fisicamente tangibili. I fotografi Peter Klaunzer, Tomas Wüthrich e Christoph Engeli hanno documentato il mondo, tutto particolare, dei servizi

amministrativi competenti in materia di migrazione. Nel settembre del 2014 Peter Klaunzer ha visitato l'ufficio degli abitanti e della migrazione della città di Thun per immortalare oggetti e ausili tipici, come schedari, cartelle sospese, vari portaoggetti e armadietti. Tomas Wüthrich e Christoph Engeli si sono invece concentrati sulla «cultura materiale» nella Segreteria di Stato della migrazione SEM mostrandone i fitti archivi e gli strumenti di lavoro.

PETER KLAUNZER

ist Agentur-Fotograf bei Keystone.

CHRISTOPH ENGELI und TOMAS WÜTHRICH sind freischaffende Fotografen.



Einwohnerdienste

«Differenziertes Handeln ist integraler Teil unserer Amtskultur.»

Mario Gattiker im Gespräch

Die schweizerische Migrationspolitik ist in vielen Belangen eine Verbundaufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden. Auf nationaler Ebene bündelt das Staatssekretariat für Migration SEM die Aufgaben des Bundes: in den Bereichen Zulassung, Integration, Einbürgerung und Asyl. terra cognita hat mit Staatssekretär Mario Gattiker über die Aufgaben und Herausforderungen der Verwaltung gesprochen.

Mario Gattiker, Sie sind sozusagen der oberste Migrationsverwalter in der Schweiz. Wie fühlt sich diese Rolle an?

Im Unterschied zu andern europäischen Ländern sind wir sowohl Vollzugsorgan als auch zuständig für die Erarbeitung von Gesetzesvorlagen, die Policy-Entwicklung und die Pflege von internationalen Beziehungen im Migrationsbereich. Das alles ist sehr vielfältig und spannend. Ich fühle mich sehr wohl in diesem Aufgabenfeld.

Kein Problem, Verwalter zu sein?

Nein, kein Problem, weil wir die Migrationspolitik mitgestalten können. Wir sind ein operatives Amt, übernehmen aber auch Aufgaben, für die in anderen Ländern eigene Ministerien zuständig sind. Dies bringt unser Staatssystem mit sich und unterscheidet uns etwa von den Strukturen in Deutschland oder in Österreich. Es ist befriedigend, sowohl mitzugestalten als auch politische Entscheide umsetzen zu können. Insofern ist meine Stelle keine typische Verwaltungsstelle.

Sie waren früher in einer Rechtsberatungsstelle für Asylsuchende tätig und waren später Leiter der Anwaltschaft bei einem Hilfswerk. Was hat der Wechsel von einem Hilfswerk in die öffentliche Verwaltung für Sie bedeutet?

Es war ein Rollenwechsel, der für mich aber sehr befriedigend verlaufen ist. An dieser Stelle kann ich mehr bewirken als in meiner früheren Funktion, in der ich Asylsuchende vertreten habe. Und was für mich wichtig ist: Ich musste mich nie verbiegen.

In den Medien wurden Sie gelegentlich kritisiert, dass Sie vom Anwalt für Flüchtlinge zum Bürokraten mutiert haben. Wie sehen Sie das?

Ich sehe das nicht so. Ich habe schon in meiner Zeit bei den Hilfswerken akzeptiert, dass der Staat Entscheide fällen muss, die für die Betroffenen schwierig sein können. Mein Ansatz war schon damals pragmatisch und realistisch. Ich habe die Anliegen der Asylsuchenden nie einfach blind vertreten. Nach den Gesprächen mit Asylsuchenden musste ich ja jeweils entscheiden, ob ich sie anwaltschaftlich vertrete oder nicht.

Sie sind Chef von nahezu 1400 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Welches Verhältnis pflegen Sie zu ihnen? Kommen Sie bei dieser grossen Anzahl überhaupt dazu, sich mit ihnen auszutauschen?

Zu den 1400 kommen noch 600 Personen im Mandatsverhältnis... Ja, die Führungsaufgabe in einem solchen Amt fordert einen sehr heraus. Ich vertrete dieses Amt ja auch häufig nach aussen, etwa im Rahmen der Gesetzgebung bei den parlamentarischen Kommissionen, bei Informationsveranstaltungen und bei Verhandlungen, sei es hier in der Schweiz oder im Ausland. Das bedeutet, dass ich sehr viel unterwegs bin. Ich versuche aber dennoch, im SEM so präsent wie möglich zu sein. Ich lege auch grossen Wert auf eine gute und transparente Information der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über alle Entscheide, die sie in ihrer täglichen Arbeit betreffen.

Welches sind Ihre Grundsätze für Ihre Arbeit im SEM? Und wie stellen Sie sicher, dass diese auch von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eingehalten werden?

Ich setze mich für eine offene Diskussionskultur ein, in der man sich gegenseitig ehrliche Rückmeldungen gibt. Ich will, dass die Mitarbeitenden auch eine kritische Meinung vertreten und Fehler eingestehen können. Nur so lernen wir und kommen weiter. Ich versuche, diese Grundsätze selber zu leben.

Man liest gelegentlich in den Medien, dass Mitarbeitende mit ihrer Situation unzufrieden sind, insbesondere, was die Asylreform betrifft. Haben Sie Verständnis dafür?

Wir tun sehr viel, um alle SEM-Mitarbeitenden und vor allem die direkt Betroffenen in diese Veränderungsprozesse einzubeziehen und gut zu informieren. Das ändert aber nichts daran, dass wir Entscheidungen treffen müssen, die für einzelne Kolleginnen und Kollegen schwierig sein können. Ich verstehe gut, dass dies die Leute beschäftigt. Kritik gehört zu Veränderungsprozessen – die entscheidende Frage ist für mich, wie wir solche Härtefälle möglichst gut abfedern können. Wir haben viel Zeit und Energie in die flankierenden Massnahmen investiert und diese in enger Zusammenarbeit mit Personalverbänden und den Vertreterinnen und Vertretern des Personals entwickelt.

Das Staatssekretariat für Migration steht immer wieder im Blickpunkt der Öffentlichkeit. Wie geht das SEM mit dieser Situation um? Wie gehen Sie persönlich damit um?

Die Kritik am SEM hat in den letzten Jahren abgenommen. Wir hatten 2010 und 2011 eine sehr schwierige Phase. Seither konnten wir uns aber einen guten Ruf erarbeiten, auch bei den Medien. Dass es bei einem so komplexen und emotional aufgeladenen Thema wie der Migration Kritik gibt, ist nicht erstaunlich. Wir versuchen immer, diese anzunehmen, Dinge besser zu machen und unsere Entscheidungen noch besser zu kommunizieren. Kritik darf auch wehtun, wenn sie berechtigt ist und Fehler passiert sind. Das war beispielsweise der Fall bei den beiden Tamilen, die 2013 in ihrer Heimat verhaftet wurden, nachdem wir sie ausgewiesen hatten. Diese Geschichte war für mich sehr schmerzhaft.

Was ist in solchen Situationen zu tun? Das Rad konnte ja nicht zurückgedreht werden ...

Glücklicherweise treten solche Situationen selten ein. In meiner Zeit als Staatssekretär ist dies erst einmal passiert. Aber es ist für mich klar, dass ich in solchen Fällen die Verantwortung übernehme und nicht auf jemand anderen abschiebe. Und schon gar nicht will ich Dinge kleinreden. Solche Vorfälle muss man schon aus Respekt vor den Betroffenen sauber aufarbeiten. Als Chef

dieses Amtes muss ich hinstehen und sagen, ja, es ist ein Fehler passiert. Es tut uns leid, wir entschuldigen uns dafür.

Erhalten Sie auch positive Feedbacks auf Ihre Arbeit? Was freut Sie?

Wir erhalten viele positive Feedbacks. Unsere Arbeit wird in den parlamentarischen Kommissionen geschätzt, wir erhalten auch positive Rückmeldungen von ausländischen Delegationen. Sie sehen, was das SEM in den verschiedenen Bereichen leistet, sei es in der Integration, im Asylwesen, bei der Rückkehrhilfe oder bei der Migrationsaussenpolitik. Auch die NGOs, die gegenüber dem SEM sehr kritisch sind, anerkennen, dass wir nach guten Lösungen in der Asyl- und Ausländerpolitik suchen. Wir setzen uns selbstverständlich mit ihrer Kritik auseinander. Ich lege Wert darauf, dass wir den Dialog mit ihnen pflegen und unterschiedliche Positionen diskutieren – das wird sehr geschätzt.

Im SEM gibt es mehrere Direktionsbereiche, die sich mit unterschiedlichsten Themenfeldern befassen: mit Zulassung, Integration, Einbürgerung und Asyl. Wie schaffen Sie es, den Überblick zu halten und in welchem dieser Bereiche sehen Sie die grössten Herausforderungen?

Ich halte es für einen Vorteil, wenn die verschiedenen Bereiche der Migrationspolitik unter einem Dach vereint sind. Das gibt Synergieeffekte. Und zum Glück «brennt» nicht alles gleichzeitig. Wichtig ist, dass die Direktion bewusst Prioritäten setzt. Gegenwärtig sind dies die Umsetzung des neuen Asylgesetzes und die Weiterentwicklung der Integrationspolitik, die im Asyl- und Flüchtlingsbereich spürbare Veränderungen bringen werden. Ausserdem stehen wichtige Fragen im Bereich der Personenfreizügigkeit und bei der Umsetzung der «Masseneinwanderungsinitiative» an.

Blickt man auf die letzten Jahre zurück, stand immer «Asyl» im Zentrum der Öffentlichkeit. Wird das Asylthema nicht etwas überwertet, wenn man an den kleinen Anteil von Personen im Asylbereich – gemessen an der Gesamtbevölkerung – denkt?

Nüchtern betrachtet stimmt dies wohl. Aber es ist in mehrerer Hinsicht eben ein sensibler Bereich. Es fallen hohe Kosten an, und die Menschen bewegen vor allem die Schicksale von Flüchtlingen. Das Thema Asyl wird die Öffentlichkeit deshalb immer beschäftigen.

Wenn man das Hauptgebäude des SEM betritt, trifft man jeweils auf Asylsuchende, die auf ihre Anhörung warten. Was geht Ihnen durch den Kopf, wenn Sie diese Leute sehen?

Ich spüre die Verantwortung, die wir diesen Menschen gegenüber tragen. Es gibt wohl kein anderes Bundesamt, das die globalen Fragen und Entwicklungen jeden Tag so direkt vor Augen geführt bekommt ...

Es belastet Sie nicht, diese Menschen zu sehen?

Ich bin seit mehr als dreissig Jahren in diesem Bereich tätig und habe gelernt, gut mit solchen Situationen umzugehen.

Menschen in der «Migrationsverwaltung» auf Ebene des Bundes, aber auch jene auf der Ebene der Kantone und Gemeinden sind angehalten, den Vollzug von Gesetzesbestimmungen vorurteilslos auszuführen. Beobachten Sie, dass manchmal auch Stereotype gegenüber bestimmten Gruppen von Ausländerinnen und Ausländern zum Tragen kommen?

Dieses Risiko besteht natürlich. Ich stelle aber fest, dass sowohl bei uns als auch bei den Kantonen sehr professionell und differenziert gearbeitet wird. Wichtig ist, dass man sich untereinander austauscht und offen über allfällige Belastungen spricht.

Wie kann man solchen Stereotypen am besten entgegenwirken?

Eines ist klar: Wenn sich jemand schlecht verhält, darf man keinesfalls auf alle Menschen mit der gleichen Herkunft rückschliessen. Für mich ist es ein integraler Teil der Amtskultur, dass wir unsere Aufgaben differenziert erledigen – hier sind insbesondere auch die Führungskräfte gefragt. Gleichzeitig ist es wichtig, dass sich Mitarbeitende offen austauschen können und auch einmal etwas Unkorrektes sagen dürfen, ohne dass sie gleich an den Pranger gestellt werden.

Bei manchen Gesetzesbestimmungen gibt es Spielräume des Ermessens. Sind Sie eher für eine liberale oder für eine restriktivere Handhabung von Gesetzesbestimmungen?

Bei Bewilligungsverfahren geht es immer um den spezifischen Einzelfall und «pflichtgemässes Ermessen». Sprich: einen gesetzlichen Spielraum unter Berücksichtigung der Rechtsgleichheit auf einen bestimmten Sachverhalt anzuwenden. Die Prinzipien der Rechtsgleichheit und Verhältnismässigkeit sowie das Verbot von Willkür müssen bei der Beurteilung des einzelnen Falles unbedingt eingehalten werden. Der Ermessensspielraum ist also kein rechtsfreier Raum. In diesem Sinne gibt es keine liberale oder restriktive Auslegung. Und ich erinnere daran, dass unsere Entscheide jederzeit von einem Gericht überprüft werden können.

In grösseren Kantonen mit einem hohen Anteil an Ausländerinnen und Ausländern ist der persönliche Kontakt mit Zugewanderten aus Effizienzgründen oft nicht möglich. Es gibt Angestellte in kantonalen Migrationsämtern, die froh sind, nicht persönlich mit Gesuchstellern konfrontiert zu sein; andere bedauern, dass der persönliche Kontakt nicht möglich ist. Denken Sie, dass die Professionalisierung der Arbeit in den Migrationsämtern und im SEM auf Kosten eines humanen Handelns geht?

Nein, das denke ich nicht. Je einschneidender ein Entscheid für eine Person ist, desto wichtiger ist die persönliche Begegnung. Gerade bei Asylentscheiden geht es ja um existenzielle Fragen. Deshalb ist eine persönliche Befragung im Asylverfahren zwingend.

Laut einer Studie des Sozialanthropologischen Instituts der Uni Bern werden offenbar viele negative Asylentscheide aufgrund mangelnder Glaubhaftigkeit gefällt. Gemäss Aussagen einiger Entscheider sei dies für sie selber weniger belastend, als einen negativen Entscheid aufgrund mangelnder Flüchtlingseigenschaft zu fällen. Können Sie dies nachvollziehen?

Mich erstaunt diese Aussage etwas. Denn wir stellen fest, dass viele Geschichten tatsächlich erfunden werden – etwa weil es sich herumgesprochen hat, dass ein «gewisser Sachverhalt» zu einem positiven Asylentscheid führt. Wenn mehrere Asylsuchende ähnlich gelagerte Geschichten erzählen und sie mit ihrer persönlichen Biographie verknüpfen, verstricken sie sich oft in Widersprüche. Solche Widersprüche führen dann dazu, dass ein negativer Entscheid aufgrund mangelnder Glaubhaftigkeit gefällt wird. Das hat mit dem jeweiligen Entscheider nichts zu tun. Natürlich gibt es auch Konstellationen, bei denen es schwer nachvollziehbar ist, warum kein Asyl gewährt wird. Ich denke etwa an syrische Flüchtlinge, die vor einem Bürgerkrieg fliehen. Da kann es natürlich gut sein, dass sich ein Sachbearbeiter schwer tut, negative Entscheide zu treffen. Wie erklärt man einer solchen Person, weshalb sie trotz einer Bürgerkriegssituation die Flüchtlingseigenschaft nach Genfer Konvention nicht erfüllt? Da kann einem die «mangelnde Glaubhaftigkeit» als Begründung vielleicht helfen.

Wenn von den Kosten im Migrationsbereich gesprochen wird, fällt zuweilen das Schlagwort «Asylindustrie». Können Sie damit etwas anfangen?

Nein, denn es geht ja um den Vollzug von gesetzlichen Aufgaben, die der Staat zu erfüllen hat. Damit sind natürlich auch Kosten verbunden. Alle diese Aufgaben sind demokratisch legitimiert.

Gelegentlich geraten Firmen, die für Kantone oder den Bund Mandate ausführen, in den Fokus der Öffentlichkeit. Manchmal werden sie auch kritisiert, auf Kosten der Asylsuchenden Gewinne zu erwirtschaften. Wie gehen Sie bei der Auslagerung von Verwaltungsaufgaben an Dritte vor? Worauf achten Sie speziell? Erhält immer der günstigste Anbieter den Zuschlag?

Für jede öffentliche Ausschreibung gibt es ein Pflichtenheft, in dem der Aufgabenbereich genau beschrieben wird. Selbstverständlich messen wir die Eingaben in erster Linie daran, ob die Dienstleistungen in hoher Qualität erbracht werden. Gleichzeitig sind wir verpflichtet, haushälterisch mit den Steuergeldern umzugehen. Den Zuschlag erhält deshalb jener Anbieter, bei dem das Verhältnis von Qualität und Wirtschaftlichkeit am besten ist.

Die Kritik, dass sich Anbieter auf Kosten von Asylsuchenden bereichern, ist nicht gerechtfertigt?

Nein, die halte ich nicht für gerechtfertigt. Dieser Bereich hat sich in den letzten Jahren extrem entwickelt: Es gibt Aus- und Weiterbildungen für das Personal, es wird ins Qualitätsmanagement investiert – das merkt man an der hohen Qualität der Arbeit, die in diesem Bereich geleistet wird.

Abschliessend: Sie sind seit über 15 Jahren im SEM tätig. Welche Erfahrung war für Sie ein Tiefschlag bzw. eine grosse Enttäuschung? Was war für Sie ein grosser Erfolg?

Sehr getroffen und beschäftigt hat mich die bereits erwähnte ungerechtfertigte Rückschaffung der beiden Tamilen im Jahr 2013, ein worst case für ein Migrationsamt. Es hat mir gezeigt, dass die Wahrheitsfindung manchmal schwierig bis unmöglich ist. Fehler lassen sich nie ganz vermeiden, und trotzdem müssen wir alles daran setzen, sie zu vermeiden.

Zum Positiven: Eine grosse Genugtuung war 2016 die Zustimmung von 68 Prozent bei der Abstimmung über die Revision des Asylgesetzes. Dies vor dem Hintergrund einer schwierigen Ausgangslage – Stichwort «Flüchtlingskrise». Diese Zustimmung ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass wir gute und seriöse Arbeit geleistet haben: im Rahmen der Partnerschaft mit den Kantonen, Gemeinden und Städten, aber auch mit den nicht-staatlichen Akteuren. Das war für mich ein grosser Vertrauensbeweis.

Herzlichen Dank für das Gespräch!

MARIO GATTIKER

ist Jurist. Dem Staatssekretariat für Migration steht er seit 2011 vor; zuvor bekleidete er verschiedene Funktionen im Bundesamt für Ausländerfragen sowie später im Bundesamt für Migration. Das Interview wurde im März 2018 von SIMONE PRODOLLIET geführt.

« Pour moi, le fait d'effectuer nos missions de manière différenciée fait intégralement partie de la culture de notre administration. »

*A de nombreux égards, la politique de migration suisse constitue une tâche commune, appliquée à la fois par la Confédération, les cantons et les communes. A l'échelle nationale, le Secrétariat d'Etat aux migrations SEM est l'administration dans laquelle se concentrent les missions de la Confédération. **terra cognita** s'est entretenue avec le secrétaire d'Etat Mario Gattiker au sujet des tâches de cette administration et des défis qu'elle est amenée à relever.*

Concernant la gestion des stéréotypes il déclare : « Certes, ce risque existe. Mais je constate que, tant dans les cantons, qu'au sein de notre administration, les méthodes de travail sont à la fois très professionnelles et différenciées. Il est important qu'un échange ait lieu entre les différents acteurs et que les questions relatives à un éventuel stress soient ouvertement abordées. Pour moi, le fait d'effectuer nos missions de manière différenciée fait intégralement partie de la culture de notre administration – et il s'agit là d'un sujet qui concerne particulièrement les responsables hiérarchiques. »

Bureaucrates anonymes ou êtres humains agissant en « leur âme et conscience » ?

Christin Achermann

Alors que la « politique migratoire » et les « autorités migratoires » fédérales ou cantonales occupent une place importante dans les discours publics et scientifiques, les personnes qui travaillent au sein de ces instances et qui mettent en œuvre le droit des migrations en sont souvent absentes. Cet article vise à ouvrir cette boîte noire et à rendre visible le rôle des acteurs de l'ombre dans les régimes migratoires contemporains.

Au quotidien, une multitude de collaborateurs agissent au nom d'institutions telles que « le SEM » ou « le service des migrations », donnent corps à leurs actions et façonnent leurs politiques. L'existence d'appareils administratifs dotés de grands effectifs d'employés tend à prouver cette idée, de même que la littérature scientifique croissante qui témoigne du fait que le droit et la politique ne sont effectifs que lorsqu'ils sont mis en œuvre à travers des (inter)actions concrètes. Afin de mieux comprendre le rôle central des personnes administrant la migration, quelques éléments théoriques ainsi que des illustrations empiriques seront présentés.

Les bureaucrates

L'image publique des bureaucrates est influencée notamment par des représentations littéraires et cinématographiques comme *1984* de Georges Orwell dans lequel des hommes gris occupés à l'archivage de dossiers travaillent les uns à côté des autres dans des bureaux immenses. L'image véhiculée est plutôt négative et dépeint les fonctionnaires comme étant anonymes. Le sociologue Max Weber a, au début du 20^e siècle, fait une analyse de ce qu'il appelle la « domination bureaucratique » qui se distingue par sa rationalité. Certaines caractéristiques qu'il identifie chez les bureaucrates se retrouvent dans la représentation d'Orwell. De manière idéale-typique, Weber les décrit de la façon suivante : « La domination de l'impersonnalité la plus formaliste : *sine ira et studio*, sans haine et sans passion, de là sans

« amour » et sans « enthousiasme », sous la pression des simples concepts du devoir, le fonctionnaire remplit sa fonction « sans considération de personne » » (Weber 1995 : 300).

Si les analyses de Weber continuent à être un point de référence important, des recherches ultérieures ont nuancé l'image des personnes travaillant dans les administrations étatiques. En 1980, Michael Lipsky a introduit le concept de « *street-level bureaucrats* » (Lipsky 2010). Dans son livre, Lipsky met l'individu et ses actions sur le terrain au centre de l'analyse des politiques publiques. Les *street-level bureaucrats* désignent alors les agents de l'Etat qui sont en interaction directe avec les citoyens. Ainsi, ils sont les individus – policiers, enseignantes, juges ou assistantes sociales – qui mettent en œuvre, par leur travail quotidien, des lois et des politiques. Pour beaucoup de personnes, les *street-level bureaucrats* incarnent l'Etat : la population perçoit l'Etat à travers ces agents avec qui elle est en contact direct. De plus, le travail de ces bureaucrates de terrain se caractérise par trois aspects centraux : ils disposent d'abord d'un pouvoir discrétionnaire dans leurs interactions avec les publics cibles de l'action publique. En plus, à travers leurs pratiques et leurs décisions, ils réalisent les politiques publiques et en déterminent le contenu et l'orientation. Finalement, le contexte organisationnel dans lequel ces interactions se déroulent, en particulier le manque fréquent de ressources et de temps, a des effets importants sur l'utilisation du pouvoir discrétionnaire.

La marge de manœuvre

L'image du bureaucrate de Lipsky diffère considérablement de celle donnée par Weber : il n'est pas le fonctionnaire dépersonnalisé qui exécute sans émotion des ordres. Il est un individu en interaction avec des personnes et doit décider et agir dans un contexte donné qui lui accorde une marge de manœuvre. Celle-ci est prévue par la loi soit afin de laisser aux autorités une souplesse pour des préférences, par exemple cantonales, soit pour tenir compte des spécificités des cas individuels. L'utilisation de cette marge de manœuvre par celles et ceux qui appliquent la loi est elle-même règlementée et n'est donc pas à comprendre comme un acte arbitraire. Elle implique que les personnes des administrations fassent recours à des schémas d'interprétations, qui sont encadrés et orientés par des normes juridiques et institutionnelles, mais qui sont aussi nécessairement influencés par des éléments subjectifs. Si le pouvoir discrétionnaire permet de tenir compte des spécificités individuelles, il implique en même temps le risque d'aboutir à des décisions inégales si, par exemple, une décision d'accorder une prestation est influencée par des stéréotypes racistes ou sexistes (Calavita 2016). De manière plus générale, le pouvoir discrétionnaire démontre que les actions des personnes chargées d'appliquer une loi ne sont pas le reflet direct de celle-ci. Les règles juridiques ne déterminent donc pas directement l'action, mais établissent un cadre qui oriente, qui offre des possibilités et qui définit des limites aux actions des agents de terrain.

L'administration de la migration – une administration comme toutes les autres ?

Si l'agir bureaucratique a des caractéristiques générales, chaque domaine politique et administratif a ses spécificités. En ce qui concerne l'administration de la migration, les autorités disposent d'un pouvoir discrétionnaire important. De plus, leurs publics ne sont normalement pas des citoyens du pays, mais des ressortissants d'un autre Etat. Cela implique un déséquilibre de pouvoir plus important, car, en tant que telles, les personnes étrangères n'ont pas le même statut à l'égard de l'Etat que les nationaux. Elles ne sont pas des membres reconnus et restent des « invités » qui jouissent du « droit d'hospitalité » accordé par l'Etat (Achermann 2008). L'évaluation de leurs demandes (de séjour, de regroupement familial, etc.) sera influencée par ce rapport. De plus, ces requêtes concernent souvent des questions de portée existentielle dans le sens où il s'agit de décider, par exemple, des circonstances de la vie familiale. Cette asymétrie de pouvoir peut être exacerbée si la personne

requérante a peu de connaissances du fonctionnement du système administratif avec lequel elle a à faire.

Enfin, l'administration de la migration a une mission particulière qui se base sur la souveraineté étatique et consiste *in fine* à défendre « l'intérêt national » ou « l'intérêt public » (Alpes et Spire 2014 ; Lahusen et Schneider 2017). Pour la Suisse, cet intérêt correspond selon la jurisprudence du Tribunal fédéral à « une politique migratoire restrictive », en plus du respect des intérêts de l'économie suisse (art. 3 LETr), des principes constitutionnels et des droits humains. Cet intérêt restrictif prend ses origines dans le contexte de la création de l'administration suisse de la migration au niveau fédéral il y a 100 ans. Le prédécesseur du SEM a été fondé pendant la Première Guerre mondiale, dans le but explicite d'instaurer un système centralisé de contrôle des personnes étrangères et de refoulement des personnes considérées comme « indésirables » ou « à risques » (Gast 1997). A ce moment s'est mise en place, au sein de cette institution, une posture qui a plus tard été codifiée dans la loi et qui vise jusqu'à nos jours à défendre les intérêts nationaux contre des éventuelles « menaces » venant de l'extérieur. Celle-ci se traduit en pratique par une méfiance vis-à-vis des requérants étrangers et par une peur des abus (Miaz 2017), une attitude qui n'est de loin pas spécifique à la Suisse (Alpes et Spire 2014).

« Administrer » la migration

Si les tâches des personnes administrant la migration consistent aussi à organiser le recrutement de travailleurs étrangers ou à promouvoir l'émigration, la plupart des recherches actuelles se concentrent sur les questions de contrôle de l'immigration. Ainsi, l'administration de la migration consiste en bonne partie à décider qui peut légalement entrer et séjourner sur le territoire national avec quels droits et quelles obligations. Plus concrètement, une pluralité de thématiques et d'acteurs font partie de cette « administration des migrations » : les personnes travaillant aux ambassades suisses à l'étranger, les gardes-frontières, les spécialistes asile, les personnes décidant de l'admission au marché du travail, ou encore les acteurs impliqués dans la mise en œuvre des programmes d'intégration. Cette liste non exhaustive témoigne aussi du caractère souvent varié des activités qui peuvent s'apparenter plus étroitement à la bureaucratie (par exemple la rédaction de rapports ou le suivi des dossiers) ou qui se passent plus sur le terrain.

La marge de manœuvre est une caractéristique du travail des agents de terrain, mais ces actions ont lieu dans

un contexte légal, politique, social et organisationnel qui contribue à façonner la manière dont une personne fait usage de son pouvoir discrétionnaire et interprète les règles. Si, par exemple, au sein d'un office une grande importance est accordée au nombre de décisions rendues, cela va influencer sur la manière dont une employée approfondit ou pas des aspects peu clairs (Lipsky 2010 ; Miaz 2017). De même, les contacts, réels ou anticipés, avec d'autres acteurs peuvent jouer un rôle pour la prise de décision d'un bureaucrate. Le rôle des tribunaux est à ce sujet à souligner (Achermann 2008 ; Miaz 2017), de même que celui des acteurs de la société civile (Eule 2014 ; Lahusen et Schneider 2017).

Contrairement à l'image dépersonnalisée des bureaucraties et des personnes y travaillant, les recherches récentes nous apprennent que l'aspect humain est fondamental pour la compréhension du fonctionnement des administrations et de leur rôle de faiseurs de politiques. Les fonctionnaires sont tout autant des sujets individuels avec des caractéristiques, des émotions et des histoires que les personnes étrangères avec lesquelles ils interagissent. Ce constat banal d'un point de vue sociologique a pourtant des implications importantes. Du côté des membres des administrations, cela nous rend attentifs à la diversité de leurs profils, parcours, qualifications, motivations, rapports au rôle, etc. (Eule 2014 ; Miaz 2017). De plus, ces caractéristiques jouent un rôle dans leur travail quotidien, notamment à travers leur pouvoir d'appréciation. En raison de cette marge prévue par la loi, les bureaucrates peuvent, et souvent doivent, faire recours à des interprétations subjectives et à leurs expériences. Cela influe sur leur manière de poser des questions et de pondérer des éléments, sur leur posture vis-à-vis de quelqu'un, et donc sur des décisions et des actes qui *in fine* constituent ce qu'est la politique migratoire en pratique. C'est par exemple le cas quand une employée du guichet d'un service communal des habitants recommande à un monsieur de ne pas encore déposer formellement sa demande de naturalisation, car elle estime que ses connaissances linguistiques ne correspondent pas aux exigences légales (Achermann et Gass 2003). La manière par laquelle une spécialiste asile pose ses questions et pondère les éléments dans sa prise de décision ne suit jamais un schéma donné à l'avance et implique des interprétations individuelles (Miaz 2017). De même, un employé d'un service cantonal des migrations peut décider d'accorder exceptionnellement un entretien personnel à un étranger qu'il envisage de renvoyer à la suite d'une condamnation pénale (Achermann 2008). Il s'agit toujours de situations où plusieurs possibilités d'action existent et c'est à la personne responsable – parfois en interaction avec ses collègues – de faire ces choix.

Du côté des personnes migrantes, il y a également une grande diversité de situations, de parcours, d'intérêts et de manières de faire. Même si leurs demandes peuvent être classées dans des catégories légales (asile, séjour, nationalité), chacune est liée à un individu particulier. Le travail des fonctionnaires des migrations consiste à traiter administrativement des cas spécifiques afin de les classer en des termes qui entrent dans le cadre donné par la loi – des motifs crédibles ou pas, des personnes intégrées ou non, des connaissances suffisantes ou non, des intérêts privés suffisamment importants ou pas. Si des normes, des directives et la jurisprudence orientent ce travail, il s'agit toujours d'une décision spécifique concernant un individu et prise par quelqu'un. Le travail des personnes administrant la migration est d'autant plus complexe qu'elles doivent prendre leurs décisions sur la base des informations forcément limitées et réductrices. Ces fonctionnaires sont confrontés à des fragments d'histoires de vie présentés dans des conditions particulières (telles qu'une audition d'asile ou un entretien avec une commission de naturalisation), avec des formulaires et des dossiers qui ne reflètent que la partie d'une vie qui est visible et gérée administrativement.

De plus, le type d'interaction influe sur le rapport entre les personnes et l'idée qu'un individu se fait de l'autre. On peut distinguer les interactions directes, typiquement « aux guichets » ou dans le cadre des auditions d'une part, et d'autre part des interactions indirectes ou médiatisées qui se passent par écrit. Selon la perception qu'un agent se fait d'un individu au travers d'une interaction, des facteurs tels que le genre, le statut social, l'apparence physique ou encore la manière de s'habiller peuvent jouer un rôle et vont contribuer à la construction de la réalité et des faits de ce qui devient un « cas ».

S'intéresser aux *street-level bureaucrats* implique en outre de les considérer comme des individus qui ressentent des émotions et qui sont parfois confrontés à des situations difficiles. Il n'est pas rare d'entendre des énoncés de compassion envers le comportement de certaines personnes étrangères, du type « Si j'étais à sa place, je ferais la même chose ». La reconnaissance de leur subjectivité soulève par conséquent la question de la manière dont les agents de terrain gèrent ces situations. Les recherches à ce sujet montrent différentes stratégies dont la distanciation et la déresponsabilisation sont particulièrement fréquentes (Eule 2014) – « j'exécute seulement ce qui a été décidé politiquement ». Une autre stratégie consiste à utiliser la marge de manœuvre à disposition afin de s'engager en faveur de certaines personnes dont la situation paraît particulièrement difficile et qui, aux yeux du fonctionnaire en question, mériterait un effort particulier (Miaz 2017).

Indépendamment de leur rapport au rôle et de leur motivation pour leur travail, la plupart des agents affirment, en entretien, agir « en leur âme et conscience », donc de la meilleure manière possible pour eux, dans le cadre légal et organisationnel et selon leur expérience et leur savoir empirique.

Les faiseurs de la politique migratoire

Un régime migratoire se réalise au travers des actes concrets d'une multitude d'individus qui agissent au sein, avec ou contre un cadre politico-légal, organisationnel et historique donné. Même s'ils restent souvent dans l'ombre de leurs offices, les membres des administrations de la migration sont des acteurs particulièrement importants, car leurs actions traduisent des normes abstraites en des décisions avec des effets concrets. La somme de tous ces actes définit la réalité pratique du droit et de la politique migratoire. Il semble par contre que ce pouvoir et cette responsabilité ne soient bien souvent ni voulus, ni acceptés consciemment par les fonctionnaires, ni reconnus par le public. Cet article démontre l'importance de reconnaître la portée du travail de ces femmes et de ces hommes.

- Achermann, Christin, 2008, Straffällig, unerwünscht, ausgeschlossen: Ausländische Strafgefangene in der Schweiz. Bern: Universität Bern / Selbstverlag.
- Achermann, Christin; Stefanie Gass, 2003, Staatsbürgerschaft und soziale Schliessung. Eine rechtsethnologische Sicht auf die Einbürgerungspraxis der Stadt Basel. Zürich: Seismo.
- Alpes, Maybritt Jill; Alexis Spire, 2014, Dealing with Law in Migration Control. The Powers of Street-level Bureaucrats at French Consulates. In: Social & Legal Studies, 23/2: 261-274.
- Calavita, Kitty, 2016, Invitation to law and society. An Introduction to the Study of Real Law. Chicago: The University of Chicago Press.
- Eule, Tobias G., 2014, Inside immigration law. Migration Management and Policy Application in Germany. Farnham: Ashgate.
- Gast, Uriel, 1997, Von der Kontrolle zur Abwehr. Die eidgenössische Fremdenpolizei im Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft 1915-1933. Zürich: Chronos.
- Lahusen, Christian; Schneider, Stephanie, 2017, Asyl verwalten. Eine Einleitung. Dans: Lahusen, Christian et Stephanie Schneider (éd.), Asyl verwalten. Zur bürokratischen Bearbeitung eines gesellschaftlichen Problems. Bielefeld: transcript, 7-24.
- Lipsky, Michael, 2010, Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services. 30th anniversary expanded edition. New York: Russell Sage Foundation.
- Miaz, Jonathan, 2017, Politique d'asile et sophistication du droit. Pratiques administratives et défense juridique des migrants en Suisse (1981-2015). Lausanne: Faculté des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne.
- Weber, Max, 1995, Economie et société: 1. Les catégories de la sociologie. Paris: Pocket.

Anonyme Bürokraten oder Menschen, die nach «bestem Wissen und Gewissen» handeln?

Im Gegensatz zum unpersönlichen Bild, das man sich häufig von Staatsangestellten macht, die im Schatten ihrer Ämter wahrgenommen werden, sind jene Menschen, die in Migrationsverwaltungen arbeiten, nicht nur zentrale Akteurinnen und Akteure, sondern Subjekte mit einem Gesicht. Durch ihre Arbeit «übersetzen» sie abstrakte Normen und Gesetze in Entscheide, die konkrete Auswirkungen auf das Leben anderer Personen haben.

*Der Beitrag reflektiert zum einen Theorien über Akteure der Bürokratie. Zum anderen zeigt er anhand von Beispielen auf, mit welchen Herausforderungen Angestellte in Migrationsämtern oder ähnlichen staatlichen Stellen täglich konfrontiert sind und welche zentrale Rolle sie mit ihren Entscheidungen spielen. Insbesondere zeigt sich dies bei der Ausübung des Ermessens im jeweiligen konkreten Einzelfall. Die in der wissenschaftlichen Literatur als **street-level bureaucrats** bezeichneten Akteure nutzen durchaus ihren Handlungsspielraum und sind somit keineswegs als anonyme Bürokraten zu sehen. Wie die Migrantinnen und Migranten, mit denen sie in Austausch stehen, sind auch sie Individuen, die – mit ihren eigenen Lebensgeschichten, Vorstellungen und Emotionen im Hintergrund – «nach bestem Wissen und Gewissen» über die Gesicke anderer Personen entscheiden. Damit bestimmen sie mit, wie Migrationspolitik und – recht praktisch zum Tragen kommen.*

CHRISTIN ACHERMANN

est professeure en migration, droit et société à l'Université de Neuchâtel. Elle travaille sur la mise en œuvre du droit des migrations et s'intéresse aux processus d'inclusion et d'exclusion qui en découlent.

Über die Schwierigkeit einheitlichen Handelns in Migrationsbehörden.

Tobias Eule, Lisa Marie Borrelli

Wenn über (nicht) funktionierende Migrationspolitik gesprochen wird, vergisst man allzu häufig die Personen, die täglich über das Schicksal von Zugewanderten entscheiden. Dieser Beitrag untersucht die Faktoren, die die Umsetzung des Migrationsrechts in der Praxis beeinflussen.

Migration ist nicht vollständig steuerbar – an diese Tatsache haben uns die Ereignisse der letzten Jahre eindrucksvoll erinnert. Menschen treffen ihre Migrationsentscheidungen nicht nur auf der Basis von Recht und Gesetz, sondern auch vor dem Hintergrund existentieller Not und der Hoffnung auf ein besseres Leben für sich und ihre Familien. Die «Eigenwilligkeit» individueller Entscheide zur Migration ist jedoch nicht der einzige Faktor, der die Umsetzung von Migrationsrecht beeinflusst. Eine erfolgreiche «Verwaltung» von Migration hängt auch entscheidend von der Ausstattung und der Kompetenz von Migrationsverwaltungen ab. So banal dieser Punkt klingt – in öffentlichen wie wissenschaftlichen Debatten wird er häufig übersehen.

Teilnehmende Beobachtung in der Migrationsverwaltung

Was passiert eigentlich in Migrationsverwaltungen und wie unterschiedlich wird Migrationsrecht angewandt? Eine vergleichende Studie zur Rechtsanwendung in vier deutschen Migrationsbehörden (Eule 2014) war dabei der Ausgangspunkt. 16 Monate teilnehmende Beobachtungen von Behördenpraxis zeigen, dass Entscheidungen über Aufenthaltserlaubnisse, Arbeitsbefähigungen, Staatsbürgerschaft oder Ausschaffung in vielen Fällen ähnlich, aber längst nicht immer gleich getroffen werden. Besonders auffällig ist, dass unterschiedliche Entscheidungen vor allem in Bezug auf Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus getroffen werden. Auf alle Migrantinnen und Migranten wirken sich hingegen die stark variierenden Entscheidungsprozesse aus: etwa wie lange es bis zur Entscheidung

braucht, welche Dokumente vorzuweisen sind oder wie transparent Entscheidungen kommuniziert werden.

Die Unterschiedlichkeit der Entscheidungspraxis lässt sich sowohl *zwischen* als auch *innerhalb* von Behörden finden. Lokale Strukturen beeinflussen die Arbeit von Migrationsbehörden in bedeutender Weise. In Deutschland sind etwa Personalausstattung und -bezahlung, Einarbeitung und Prozessdefinitionen, aber auch der Einfluss lokaler Politik wichtige Faktoren (Eule 2014: 63–102). Diese Faktoren verändern sich mit der Zeit, denn wie in vielen anderen Verwaltungseinheiten auch gehört die stete Reform zur Routine der Mitarbeitenden in Migrationsbehörden. Der Wandel in der öffentlichen Selbstdarstellung – von der «Ausschaffungsbehörde» zur «Willkommensbehörde» – oder die engere Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen beeinflussen den Arbeitsalltag und das Selbstverständnis der Angestellten wesentlich. Manchmal profitieren allerdings nur einzelne Arbeitsbereiche von Veränderungen; etwa wenn es um die beschleunigte Bearbeitung von Hochqualifizierten oder Studierenden geht. Dies kann dazu führen, dass sich die internen Unterschiede in der Bearbeitungsqualität noch vergrößern.

Die Last der Verantwortung

Neben strukturellen oder politischen Faktoren ist aber auch der Faktor Mensch zu beachten (Eule 2014: 103–118). Per Verwaltungsakt über das rechtliche Schicksal einer Person oder Familie zu entscheiden, bringt eine riesige Verantwortung mit sich. Mitarbeitende der Behörden reagieren darauf sehr unterschiedlich. Auffällig ist,

dass sich viele mit dieser Verantwortung alleingelassen fühlen. Einerseits wird Enttäuschung über Vorgesetzte kundgetan, von denen Mitarbeitende nicht immer die erhoffte Rückendeckung, moralische Unterstützung und psychologische Betreuung erhalten. Andererseits drücken viele das Gefühl aus, mit ihrer Arbeit ungelöste politische Konflikte austragen zu müssen. Dies betrifft etwa rechtlich ausreisepflichtige, aber tatsächlich nicht ausschaffbare Personen («Geduldete», vergleichbar mit «vorläufig Aufgenommenen» in der Schweiz), bei denen Mitarbeitende häufig mit umkämpften und undefinierten Rechtsbegriffen arbeiten müssen. Viele haben hierbei versucht, die Verantwortung für einzelne Entscheidungen möglichst abzugeben oder die Entscheidungen selbst zu verzögern. Es ist demnach wenig verwunderlich, wenn in diesem Bereich besonders grosse Unterschiede in der Entscheidpraxis gefunden wurden.

Die Ergebnisse aus der Untersuchung in den deutschen Behörden zeigen: Insgesamt spielt das Migrationsrecht bei seiner Anwendung eine eher untergeordnete Rolle. Dies liegt vor allem daran, dass Migrationsrecht als notorisch komplexes und veränderliches Rechtsgebiet gesehen wird. Viele Mitarbeitende beklagten sich über die «Flut» an relevanten Gesetzesänderungen, Urteilen und Erlassen, die sie wöchentlich überschwemmen würde. Dies hatte in den allermeisten Fällen zur Folge, dass Mitarbeitende rechtliche Veränderungen selten oder gar nicht erst zur Kenntnis nahmen. Insgesamt waren Entscheidungsprozesse häufig eher weit vom (gedruckten) Recht entfernt. Die Einarbeitung bei neu eingestelltem Personal fand zumeist über «Mitlaufen» und «Zuhören» statt, während Entscheidungen oft mit Bezug auf das eigene Bauchgefühl oder – im Zweifel – sich auf jene von Kolleginnen und Kollegen bezogen. In deutschen Migrationsbehörden wird – so unsere Beobachtung – Recht zumeist «erzählt» und nicht primär gelesen (Eule 2014: 43-62).

Fragen zur politischen und moralischen Akzeptanz unterschiedlicher Rechtsanwendung

Wissenschaftlich lassen sich diese Ergebnisse in den Kontext aktueller soziologischer und anthropologischer Rechts- und Verwaltungsforschung stellen. Die politischen und strukturellen Einflüsse (Ellermann 2009) und steten Veränderungen (Brunsson 2009) sind dabei ebenso gut dokumentiert wie die Bedeutung des eigenen Rechtsverständnisses, die Informalität der Rechtsanwendung (Falk Moore 1974) und die besondere Rolle der Verwaltungsangestellten (Lipsky 1980; Dubois 2009). Gleichzeitig stellen sich hier praktische Fragen: Wie moralisch, politisch und rechtlich akzeptabel sind signifikante Unterschiede in der Rechtsanwendung,

gerade wenn es um die Schicksale von Menschen und ihren Familien geht? Welche Auswirkung hat diese relative Unsicherheit auf zugewanderte Menschen, besonders jene mit prekärer rechtlichen Status?

Mit diesen Ergebnissen befasst sich seit 2014 ein Nationalfonds-Projekt: Sind die Ergebnisse aus der Forschung in deutschen Migrationsbehörden auch in anderen europäischen Ländern zu finden? Und: Welche Auswirkungen haben diese Phänomene auf Zuwandernde? Der Fokus liegt dabei auf dem Umgang mit Menschen mit prekärer rechtlichen Status ausserhalb des Asylsystems – also denjenigen, bei denen (für Deutschland) die grössten Unterschiede in den rechtlichen Entscheidungen festgestellt wurden. Die endgültigen Ergebnisse werden voraussichtlich gegen Ende 2018 veröffentlicht (Eule, Borrelli, Lindberg, Wyss 2018). Im Folgenden greifen wir auf einige der Ergebnisse zur Schweiz vor.

Die Forschung basiert auf Interviews und teilnehmender Beobachtung mit Mitarbeitenden in Migrationsämtern, dem Staatssekretariat für Migration SEM, bei Kantonspolizeien und dem Grenzwachtkorps. Sie repräsentieren «den Staat» im täglichen Umgang mit Migrantinnen und Migranten und treffen sowohl positive wie negative Entscheidungen. Auch in der Schweiz werden die Grenzen der Migrationssteuerung – aufgrund der rechtlichen Ermessensspielräume – in den letzten Jahren vermehrt diskutiert. In diesem Kontext sind es häufig die Behörden und ihre Mitarbeitenden, die in direkter Kritik stehen.

Undurchsichtiges Handeln in der Verwaltung?

Die Forschung zur Schweiz zeigt vor allem zweierlei: Migrationsverwaltung ist zum einen oft langsam und kompliziert. Zum anderen werden Entscheide nicht einheitlich getroffen und vermitteln Betroffenen den Anschein von Willkür. Die unterschiedliche Anwendung von «Ermessen» sowie Differenzen in der Rechtsinterpretation sind hierbei von grosser Bedeutung. Das Ermessen bietet grundsätzlich Spielraum, den individuellen Eigenheiten jedes Falles gerecht zu werden und erlaubt es in der Praxis den Kantonen, ihr «eigenes» Verständnis von Migrationsverwaltung zu etablieren. Gleichzeitig zeigen die Ergebnisse, dass es auch regelmässig zu Missverständnissen zwischen dem SEM und den kantonalen Verwaltungen sowie zu Uneinigkeit bei der Interpretation von Gesetzen kommt. Hier sind besonders Kantone mit geringen Fallzahlen herausgefordert: Entscheidend für die Fallbeurteilung sind der Erfahrungsschatz aufgrund früherer Fallkonstellationen und das sich damit ergebende «Rechtsgefühl». Dies zeigt sich etwa am Beispiel der Flugbegleiter der Kantonspolizeien bei Ausschaffungen, die zwar über die

gleiche Ausbildung, aber über unterschiedliches Erfahrungswissen verfügen.

Trotz etablierter föderaler Strukturen und Zusammenarbeitsformen kommt es zudem in der Schweiz regelmässig zu Kommunikationsproblemen zwischen dem SEM und Migrationsämtern. Diese werden oftmals durch veraltete und unterschiedlich gespeiste Datenbanken ausgelöst. So erscheinen bereits abgeschlossene Fälle des einen Kantons als noch offen im gemeinsamen System ZEMIS, welches durch das SEM geführt wird. Dabei geht es gemäss den Mitarbeitenden der Migrationsämter nicht nur um die korrekte Ablage von «Fällen», sondern um banale, aber zeitintensive Fragen wie die für alle nachvollziehbare Benennung von Dokumenten. Verwirrung wird hier sozusagen vorprogrammiert. Eine verbesserte Kommunikation und Kooperation wird also nicht nur bezüglich der Rechtsinterpretation, sondern auch im Datenmanagement gewünscht, um einheitliche Arbeitsgrundlagen zu schaffen.

Bisher gibt es kein «Schweizer System» von Migrationsverwaltung. Vielmehr bestehen unterschiedliche Praktiken in den 26 Kantonen, welche mehr oder weniger unter dem Schirm nationaler Vorgaben vereint werden. Es ist daher relevant, den täglichen Umgang mit Recht und Umsetzung zu reflektieren, Reibungspunkte zu identifizieren und Kooperationen zu verbessern. Hier-von würden auch Zugewanderte profitieren, so dass sie sich im «Behördendschub» mit einheitlichen Informationen und einer sicheren Rechtsgrundlage besser bewegen könnten.

Brunsson, Nils, 2009, *Reform as Routine: Organizational Change in the Modern World*. Oxford: Oxford University Press.

Dubois, Vincent, 2010, *The bureaucrat and the poor encounters in French welfare offices*. Burlington, VT: Ashgate.

Ellermann, Antje, 2009, *States against Migrants: Deportation in Germany and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.

Eule, Tobias; Borrelli, Lisa Marie; Lindberg, Annika und Wyss, Anna, 2018, *Migrants before the Law: Contested Migration Control in Europe*. London: Palgrave Macmillan.

Eule, Tobias, 2014, *Inside Immigration Law: Migration Management and Policy Application in Germany*. Farnham: Ashgate.

Lipsky, Michael, 1980, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Publications of Russell Sage Foundation. New York: Russell Sage Foundation.

Moore, Sally Falk, 1978, *Law as Process: An Anthropological Approach*. London: Routledge & Kegan Paul.

De la difficulté d'appliquer un même mode opératoire chez les autorités de migration

Que se passe-t-il au sein des autorités de migration, et dans quelle mesure le droit est-il appliqué de manière différente? Une étude ethnographique portant sur l'application du droit de la migration en Allemagne présente les facteurs qui influencent la gestion de la migration dans la pratique. L'influence des aspects structurels et politiques du système fédéral est mise en évidence en se référant à des résultats de recherche actuels recueillis en Suisse. Lorsque le droit ménage une grande marge d'interprétation et lorsque les processus et structures ne sont pas harmonisés, les décisions divergent, même pour des cas presque identiques. Dans le même temps, les résultats obtenus en Allemagne font apparaître de grandes différences de pratique au sein même des autorités. D'une part, ces différences viennent de ce que le texte législatif est géré de manière informelle. D'autre part, les collaborateurs réagissent très différemment à la responsabilité qui leur incombe de prendre des décisions qui déterminent la destinée des personnes.

TOBIAS EULE

ist Assistenzprofessor für Rechtssoziologie an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern.

LISA MARIE BORRELLI

ist Doktorandin am Institut für Soziologie, ebenfalls Universität Bern.



Bundesgericht: welchen Einfluss auf die Migrationspolitik?

Peter Uebersax

Das Bundesgericht wird mitunter kritisiert, sich in die schweizerische Migrationspolitik einzumischen. Dabei entscheidet es einzig nach rechtlichen Kriterien die Streitfälle, die ihm unterbreitet werden. Verschiedene Beispiele aus der Rechtsprechung legen jedoch nahe, dass das Bundesgericht punktuell indirekt auf die Migrationssteuerung einwirkt. Seine Urteile werden deswegen manchmal als politisch empfunden, ohne dass es selbst eine politische Funktion wahrnimmt.

Das Bundesgericht ist weder Gesetzgeber noch Exekutivbehörde, sondern ein Justizorgan und dabei in vielen Rechtsfragen die letzte nationale Gerichtsinstanz. Als solche fällt es keine politischen Entscheide, sondern ist an das Recht gebunden und beschränkt sich darauf, dessen Einhaltung zu gewährleisten.

Funktion und Zuständigkeit des Bundesgerichts

Das Bundesgericht prüft insbesondere die Beachtung von Verfassungs- und Völkerrecht sowie die einheitliche Auslegung und Anwendung des Bundesrechts. Es tut dies in aller Regel im Einzelfall und nur, wenn es angerufen wird. Schon diese Funktion des Bundesgerichts belegt, dass es keine integrale Migrationssteuerung vornehmen kann und dafür weder geeignet noch eingesetzt ist. Die Urteile des Bundesgerichts können allenfalls nur noch beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg (EGMR) mit dem einzigen Beschwerdegrund angefochten werden, dass sie die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) verletzen.

Im Migrationsbereich ist das Bundesgericht nicht flächendeckend zuständig. Das Gesetz schliesst die Beschwerde an das Bundesgericht für Entscheide insbesondere in folgenden Fragen aus: zur Einreise von Drittstaatsangehörigen, zu ausländerrechtlichen Bewilligungen, auf deren Erteilung kein Anspruch besteht, Fragen zur Erteilung einer vorläufigen Aufnahme sowie hinsichtlich der überwiegenden Mehrheit der Entscheide auf dem Gebiet des Asyls. Ein Grossteil der Bewilligungsentscheide, die Drittstaatsangehörige betreffen,

sowie der Asylentscheide können damit nicht beim Bundesgericht angefochten werden. Überdies sind kantonale Entscheide über die ordentliche Einbürgerung vom Bundesgericht nur auf Verfassungsverletzungen hin überprüfbar (vgl. Art. 83 Bst. b-d BÜG). Im Übrigen enden diese Entscheide national letztinstanzlich vor den zuständigen kantonalen Gerichten oder vor dem Bundesverwaltungsgericht. Auch wegen dieser beschränkten Zuständigkeit ist es dem Bundesgericht nicht möglich, Migration integral zu steuern.

Wichtige bundesgerichtliche Rechtsprechung im Migrationsrecht

Trotzdem führten verschiedene der unzähligen Urteile des Bundesgerichts zum Migrationsrecht, insbesondere in den letzten dreissig Jahren, zu einer Erweiterung der Zulassungspolitik sowie zu einer besseren Berücksichtigung der Grund- und Menschenrechte und des übrigen Verfassungsrechts.

Mit den so genannten Reneja-Urteilen von 1983 und 1984 anerkannte das Bundesgericht betreffend *Familiennachzug* wegweisend einen aus Art. 8 EMRK abgeleiteten Anspruch des ausländischen Ehegatten von Schweizern auf Anwesenheit in der Schweiz und legte die entsprechenden Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung fest.⁰¹ 1992 weitete es diesen Anspruch auf die ausländischen Kinder von Schweizern aus.⁰² Diese Ansprüche fanden ihren Niederschlag im Ausländergesetz (heute Art. 42 AuG und ergänzend für Niedergelassene Art. 43 AuG). 1996 legte das Bundesgericht die Regeln für die ausländer-

rechtliche Ausweisung eines in der Schweiz geborenen und aufgewachsenen Ausländers fest;⁰³ dieses Urteil hinterliess seine Spuren bis in die Regelung der neuen strafrechtlichen Landesverweisung (vgl. Art. 66a Abs. 2 StGB). Seit 1993 fällte das Bundesgericht eine Reihe von Urteilen in Zusammenhang mit der ausländerrechtlichen Administrativhaft und setzte dabei insbesondere die Beachtung der Verfahrens- und sonstiger Grundrechte durch.⁰⁴ Wegleitend waren auch verschiedene Urteile zur Tragweite des Freizügigkeitsabkommens (FZA) mit der Europäischen Union. Das gilt namentlich für den Ansatz, eine parallele Rechtsordnung anzustreben und dabei sogar für die Schweiz nicht verbindliche Urteile des Europäischen Gerichtshofes in Luxemburg (EuGH) zu berücksichtigen, wenn keine triftigen Gründe dagegen sprechen.⁰⁵ Diese Rechtsprechung hatte, vor allem beim Familiennachzug, nicht unerhebliche Auswirkungen.⁰⁶

Obwohl das Bundesgericht im *Asylbereich* kaum zuständig ist, gibt es Urteile mit flüchtlingspolitischem Gehalt. So nimmt das Bundesgericht Aufsichtsbeschwerden gegen das Bundesverwaltungsgericht entgegen, wenn geltend gemacht wird, dass administrative Mechanismen eine unüberwindbare oder schwer zu rechtfertigende Einschränkung des Zugangs zur Justiz bewirken. Gestützt darauf behandelte es schon Rechtsverzögerungsbeschwerden⁰⁷ oder wies das Bundesverwaltungsgericht an, bei Beschwerden von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden in der Regel auf die Erhebung eines Kostenvorschusses zu verzichten.⁰⁸ Auch mit Rechtsfragen im Zusammenhang mit Projekten zum Bau von Asylunterkünften⁰⁹ oder mit Abstimmungen über asylpolitische Themen¹⁰ musste sich das Bundesgericht schon befassen.

Wesentlichen Einfluss übte das Bundesgericht auf die Praxis und die Gesetzgebung bei den ordentlichen *Einbürgerungen* aus. 2003 entschied es, dass der Einbürgerungsentscheid nicht rein politisch ist, sondern einen individuell-konkreten Hoheitsakt darstellt, der zwar eine gewisse politische Komponente aufweist, aber die rechtsstaatlichen Anforderungen zu wahren hat und der gerichtlichen Kontrolle untersteht.¹¹ Der Gesetzgeber passte daraufhin das Bürgerrechtsgesetz an. 2012 liess das Bundesgericht in der Folge auch die Willkürüge gegenüber kantonalen Einbürgerungsentscheiden zu.¹² Die Gemeinden und Kantone werden seither strenger kontrolliert, ob sie sich bei Einbürgerungen an das Recht halten.

Von migrationspolitischer Bedeutung ist sodann die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum *Recht auf Hilfe in Notlagen* nach Art. 12 BV. 2005 entschied das Bundesgericht, dass erfolglosen Asylsuchenden die

Unterstützungsleistungen der Sozialhilfe nicht völlig entzogen werden dürfen, sondern ihnen im Minimum die Nothilfe zusteht.¹³ Damit blieb es dem Gesetzgeber verwehrt, die Unterstützungsleistungen ganz zu streichen. Migrationsrechtlich wichtig sind auch die Urteile des Bundesgerichts von 2011 und 2012, mit denen es das *Recht auf Ehe* nach Art. 14 BV für ausländische Personen ohne rechtmässigen Aufenthalt in der Schweiz durchsetzte und damit die entsprechenden gesetzlichen Einschränkungen abfederte.¹⁴ Besonders für Diskussion gesorgt haben zwei jüngere Urteile von 2012 und 2015, mit denen das Bundesgericht einen *Vorrang der EMRK* sowie *des FZAs* gegenüber der Bundesverfassung in migrationsrechtlichem Zusammenhang bejahte.¹⁵ Die politische Wirkung dieser Entscheide ist offensichtlich, auch wenn sich das Bundesgericht auf eine rechtliche Argumentation beschränkt hat.

Einfluss der Rechtsprechung auf die Migrationspolitik

Alle diese Urteile belegen, dass das Bundesgericht punktuell auf die Migrationspolitik der Schweiz indirekt einwirkt. Ohne selbst die Migration zu steuern, setzt es rechtliche Leitplanken, die von den politischen Organen zu beachten sind. Wird beispielsweise in Rechnung gestellt, dass der durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung erheblich mitgeprägte Familiennachzug heute nach der Erwerbstätigkeit den zweitgrössten Zuwanderungsgrund darstellt, lässt sich die Bedeutung dieser Leitplanken erahnen.

Vereinzelt forderte das Bundesgericht den Gesetzgeber mit Erfolg unmittelbar auf, eine Regelung zu erlassen.¹⁶ Teilweise ist dies dem Bundesgericht allerdings nicht gelungen. So traf es 2010 einen Appellentscheid, mit dem es den Bundesgesetzgeber anhielt, die sogenannte Inländerdiskriminierung beim Familiennachzug zu beseitigen; dabei handelt es sich um die im Gesetz angelegte und vom Bundesgericht wegen der Bindung an die Bundesgesetze (vgl. Art. 190 BV) nicht selbst korrigierbare Schlechterstellung von Schweizern im Vergleich mit Unionsbürgern.¹⁷ Nachdem die Bundesversammlung dem Aufruf jedoch nicht Folge geleistet hatte, verzichtete das Bundesgericht auf Weiterungen.¹⁸ Ebenfalls 2010 stellte das Bundesgericht fest, der Ausschluss eines Rechtsmittels gegen kantonale Entscheidung, die ein Härtefallverfahren nach Art. 14 Abs. 4 AsylG verweigern, verstosse gegen die Rechtsweggarantie von Art. 29a BV, was es erneut wegen Art. 190 BV nicht selbst bereinigen konnte.¹⁹ Die Bundesversammlung prüfte in der Folge eine Gesetzesanpassung, verwarf diese aber, sodass die verfassungswidrige Rechtslage weiterhin besteht.

Schliesslich lässt sich auch eine umgekehrte Wirkung der Politik auf die Rechtsprechung nicht ausschliessen. Offensichtlich ist dies dann, wenn das Bundesgericht neue Gesetze anwenden muss. Weniger eindeutig erscheint, ob sich auch die politische Stimmung auf die Rechtsprechung niederschlägt. Wird diese etwa gegenüber ausländischen Straftätern strenger, wenn oder weil politisch eine härtere Haltung verlangt wird? Eine solche Entwicklung ist nicht von vorneherein auszuschliessen, wird jedoch von den verschiedenen Beobachtern des Bundesgerichts unterschiedlich beurteilt.

Das Fazit bleibt: Das Bundesgericht betreibt keine Migrationspolitik, kann durch seine Rechtsprechung aber punktuell auf die Migrationssteuerung der Schweiz einen durchaus bedeutsamen indirekten Einfluss ausüben.

- 01 BGE 109 Ib 183; 110 Ib 201
- 02 BGE 118 Ib 153
- 03 BGE 122 II 433
- 04 Bspw. BGE 119 Ib 193 über BGE 130 II 377 bis zuletzt BGE 143 II 361
- 05 BGE 136 II 5 von 2009 und Folgeurteile, bspw. BGE 139 II 393 von 2013
- 06 Vgl. etwa BGE 136 II 65 von 2010
- 07 Etwa 2010 in BGE 136 II 380
- 08 Urteil 12T_2/2016 von 2017
- 09 Bspw. Urteil 1C_168/2015 von 2016
- 10 Vgl. Urteil 1C_109/2014 von 2015
- 11 BGE 129 I 217 und 232
- 12 BGE 138 I 305
- 13 BGE 131 I 166
- 14 BGE 137 I 351; 138 I 41
- 15 BGE 139 I 16 zu Art. 121 Abs. 3-6 BV über die Ausweisung straffälliger Ausländer; BGE 142 II 35 zu Art. 121a BV über die Zuwanderungssteuerung
- 16 Bspw. BGE 123 II 193 von 1997 zum Flughafenverfahren und die heutigen Art. 22 f. AsylG
- 17 BGE 136 II 120
- 18 Urteil 2C_354/2011 von 2012
- 19 BGE 137 I 128

Tribunal fédéral: quelle influence sur la politique de migration ?

Le Tribunal fédéral ne fait pas de politique, mais résout des litiges. Il n'est pas compétent pour tous les aspects de la politique migratoire. Il a néanmoins rendu quelques jugements importants en termes de droit de la migration. Ces jugements ont conduit à un élargissement de la politique d'admission, notamment pour le regroupement familial, ainsi qu'à une meilleure prise en compte des droits fondamentaux et du droit constitutionnel. Certains jugements du Tribunal fédéral ont également été déterminants sur le plan politique, en particulier lorsqu'il a reconnu une revendication dérivée de la Convention européenne des droits de l'homme concernant une autorisation relevant du droit des étrangers pour des membres de la famille proches ou lorsqu'il a assujéti la décision communale concernant la naturalisation ordinaire à un contrôle judiciaire élargi. Enfin, deux jugements portant sur le rapport entre la Constitution fédérale et l'accord de libre circulation des personnes et la Convention des droits de l'homme ont donné lieu à des discussions. Parfois, le Tribunal fédéral a même demandé directement au législateur d'édicter une réglementation – ce qui n'a pas toujours été suivi. Sans faire de la politique de migration, le Tribunal fédéral peut exercer ponctuellement une influence indirecte mais significative sur la gestion de la migration en Suisse.

PETER UEBERSAX

ist Gerichtsschreiber und wissenschaftlicher Berater am Bundesgericht sowie Titularprofessor an der Universität Basel, wo er insbesondere Migrationsrecht lehrt.



Continuité et césures des contrôles de la police des étrangers.

Irma Gadiant

La création de la police fédérale des étrangers en 1917 a été le point de départ de changements fondamentaux dans le contrôle de l'entrée et du séjour de migrants en Suisse. Malgré cela, même avant la Première Guerre mondiale, l'entrée illimitée dans le canton de Genève relevait de l'illusion pour de nombreux migrants. Les fonctionnaires de police cantonaux avaient une grande influence pour refuser l'entrée et le séjour. Leurs estimations négatives étaient nombreuses : « Cet individu n'a rien à faire ici ! »

« 100 ans de police fédérale des étrangers » – à l'automne 2017, différents médias et organisations muséales suisses thématiscèrent la fondation de l'Office central de la police des étrangers et discutèrent de son rôle dans la politique de contrôle de la migration au 20^e siècle. En 1917, se basant sur les pleins pouvoirs en temps de guerre, le Conseil fédéral ordonna des contrôles stricts aux frontières et renforça les contrôles internes à l'égard des étrangers. Parallèlement, il fonda l'Office central qui fut incorporé au Département fédéral de justice et police. La police fédérale des étrangers veillait à ce que les cantons appliquent les nouvelles ordonnances sur les contrôles. Dans les années 1920 et 1930, les fonctionnaires fédéraux de la police des étrangers avaient une grande influence sur la politique d'admission et de séjour restrictive du Conseil fédéral. Leur principal objectif était la « lutte contre la surpopulation étrangère » (Arlettaz, Arlettaz 2004 ; Gast 1997). Ce combat reçut sa principale base juridique avec la loi fédérale de 1931, principalement dirigée contre les juifs et les socialistes (Kury, Lüthi, Erlanger 2005 ; Weill, Grünberg 1997).

Alors qu'on se focalise sur la création de la police fédérale des étrangers, on oublie parfois que la migration était déjà gérée et réglementée en Suisse avant la Première Guerre mondiale. A l'époque, le contrôle de l'admission et du séjour faisait principalement partie des tâches des cantons, dans une Suisse à l'organisation fédérale. Jusqu'à présent, la pratique de contrôle cantonale avant la Première Guerre mondiale a rarement fait l'objet d'études historiques (Gadiant 2015). On souligne souvent un régime de migration libéral pour cette époque, ainsi qu'une liberté de mouvement peu limitée pour tous les ressortissants étrangers. Les contrôles

stricts d'entrée et de séjour ne se constatent qu'avec les changements de politique de migration intervenus pendant la Première Guerre mondiale. Cependant cela ne correspond pas vraiment à la pratique des contrôles de certains cantons et à la réalité vécue par des nombreux migrantes et migrants (Vuilleumier 2015). Dans le canton frontalier de Genève, on observe dans les décennies précédant la Première Guerre mondiale des contrôles d'entrée effectués par la police des étrangers dans le but d'écarter systématiquement du territoire cantonal les migrants classifiés comme « indésirables ». On a aussi essayé d'empêcher le séjour de personnes jugées déplaisantes en renvoyant des étrangers qui vivaient légalement à Genève.

Patrouilles de police frontalières et « Bureau genevois des étrangers »

Généralement, le contrôle d'entrée effectué par la police à la frontière s'adressait aux personnes qui venaient seules à Genève, disposaient de peu de moyens financiers et étaient très mobiles. Il s'agissait pour la plupart des cas de compagnons artisans à la recherche de travail, parfois d'hommes ayant déserté le service militaire. Des gendarmes et des « gardes ruraux » patrouillaient à proximité de la frontière suisse, sur des chemins de campagne. Leur objectif était de refouler les pauvres gens qui voulaient entrer dans Genève. Même si avant la Première Guerre mondiale, les contrôles officiels aux frontières menés par des fonctionnaires de l'administration des douanes ne concernaient que les marchandises, la gendarmerie de Genève procédait à des contrôles à proximité de la frontière. Dans ces années 1900, ces contrôles étaient qualifiés par les observateurs de

« chasse impitoyable » aux « vagabonds ». Dans les gares et sur les places publiques aussi, des policiers cantonaux guettaient de nouveaux arrivants avec peu de bagages et pauvrement vêtus. Ces personnes étaient invitées à quitter le pays rapidement ou étaient expulsées par le biais de transports de détenus sous le prétexte officiel d'être « sans domicile fixe », « sans moyens d'existence » ou coupables de « vagabondage ».

L'accès au territoire cantonal était également interdit aux gens du voyage étrangers. De nombreux cantons firent pression pendant des décennies sur le Conseil fédéral jusqu'à ce que, finalement en 1906, la frontière soit fermée aux gens du voyage étrangers et qu'il leur soit interdit d'entrer par le train ou le bateau à vapeur (Huonker, Ludi 2001). Les fonctionnaires genevois se référaient également à cette loi lorsqu'ils refusaient l'entrée à des gens du voyage étrangers ou les refoulaient, les qualifiant de « nomades », « bohémiens » ou de « romanichels ».

Les contrôles de nouveaux arrivants dans le canton de Genève n'avaient pas seulement lieu à proximité de la frontière, mais également au « Bureau des étrangers », qui se trouvait dans la ville de Genève et était incorporé à la police des étrangers. Quiconque entendait séjourner à Genève devait se présenter en l'espace de huit jours aux autorités policières pour s'y enregistrer. Le chef de ce bureau contrôlait les documents d'identité présentés. Les migrants qu'il cataloguait comme « potentiellement indésirables » ne recevaient qu'une autorisation de séjour limitée, sans explication du motif. Dans le même temps, le chef de ce bureau chargeait la « police de sûreté » d'entreprendre des recherches sur le comportement antérieur de ces personnes sur leur lieu d'origine. Il s'agissait souvent de recherches compliquées effectuées par la police de Genève qui entrait en contact avec la police des États d'origine, généralement la France et l'Italie (Gadient 2015). Au tournant du siècle, les principaux objectifs des contrôles d'entrée à Genève consistaient à exclure les personnes pauvres (par crainte de devoir fournir des prestations d'aide sociale), celles qui ne correspondaient pas à la morale bourgeoise ou celles qui étaient (présumées) politiquement actives – on voulait écarter la menace des socialistes et des anarchistes étrangers.

Enquêtes discrètes et expulsions rapides

Tandis que la police politique de la Confédération avait le pouvoir de décider sur des expulsions, ce sont surtout les cantons qui avaient recours à cet instrument. De nombreux migrants appartenant à la catégorie sociale des ouvriers qui vivaient légalement à Genève étaient constamment soumis à la surveillance de la police des

étrangers et à l'expulsion par le canton (Gadient 2015). Tel fut le cas de l'Italien Luigi Giacomo Beltrami, qui séjournait légalement à Genève depuis un an, lorsqu'il se retrouva dans le collimateur de la police des étrangers genevoise en 1898 et fut finalement expulsé. Le chef de la police de Genève avait signifié au directeur de la « Sûreté », « d'ordonner une enquête *discrète* sur un Italien habitant Carouge, rue St-Joseph 20, nommé Beltrami. C'est un individu qui paraît suspect. » Il ne fut jamais établi pourquoi cet Italien né en 1864 à Pinerolo près de Turin était suspect aux yeux des autorités policières. De premières enquêtes de police menées auprès du voisinage et des employeurs ne donnèrent pas d'éléments négatifs. C'est surtout le fait que Beltrami vivait en concubinage avec une femme dont il avait un enfant et des lettres anonymes évoquant une dispute en état d'ivresse qui le rendaient « suspect ». Le critère non spécifique de la police des étrangers selon lequel sa « conduite donne lieu à des plaintes », pouvait causer le retrait du droit de séjour de Beltrami. Peut-être qu'il y avait aussi des motifs antisociaux là-dessous. Beltrami était membre d'une association professionnelle et bénéficiait d'un très bon réseau social dans le quartier des Acacias; aussi de nombreux artisans de différentes nationalités, des voisins et même le pasteur de Carouge s'opposèrent-ils farouchement à son expulsion.

Le poids des évaluations policières

Le chef du « Bureau des étrangers » de Genève jouait un rôle déterminant dans les processus de régulation de la migration. En dehors du contrôle des documents d'identité et de l'établissement des autorisations (limitées) de séjour, il émettait souvent des évaluations négatives lourdes de conséquences pour les migrants. « Cet individu n'a rien à faire ici », écrivait souvent le chef sur le dossier des personnes, avant même le début de l'enquête policière. Dans le cas Beltrami, sept ans après son expulsion et alors que Beltrami tentait un nouveau recours contre son expulsion du canton de Genève, le chef du « Bureau des étrangers » s'appuyant sur des sources anonymes le décrivait comme un « individu brutal, s'adonnant à la boisson et causant un scandale journalier ». Le Conseil fédéral s'appuya aussi sur ces évaluations pour rejeter le recours de Beltrami. Dans l'ensemble, les fonctionnaires de police cantonaux jouaient un rôle central en matière de refus d'admission et d'expulsions. Leurs stricts principes moraux bourgeois, leur réprobation à l'égard du mode de vie non sédentaire, leur antisocialisme prononcé et leur xénophobie, qui, dans la société genevoise de 1900 étaient surtout dirigés contre les ouvriers italiens, influencèrent de manière déterminante le contrôle de la migration à Genève avant la Première Guerre mondiale (Gadient 2015).

Gérer la migration et assurer l'autorité politique

Un regard sur l'évolution des contrôles de la police des étrangers en Suisse au cours de la première moitié du 20^e siècle fait apparaître césures et continuité. La création de la police fédérale des étrangers et la nouvelle législation fédérale entraînèrent des changements en matière de politique du contrôle concernant l'entrée et le séjour. L'objectif des fonctionnaires fédéraux consistait à opérer une « sélection » qui a durablement marqué la politique de migration de la Suisse. En effet, les migrants furent répartis en différentes catégories de séjour, qui comprenaient des droits différents et étaient basées sur des critères ethnonationaux (Vuilleumier 2015; Kury, Lüthi, Erlanger 2005). La tentative des autorités cantonales genevoises, avant la Première Guerre mondiale, d'utiliser le contrôle de l'admission et du séjour comme instrument pour exclure les migrants « non désirables » marque la continuité historique du contrôle de l'immigration. Il s'agissait de gérer la mobilité des personnes et de limiter l'arrivée et le séjour de ressortissants étrangers indésirables. Ces pratiques avaient pour but d'exprimer et de consolider l'autorité politique.

Arlettaz, Gérald et Silvia Arlettaz, 2004, La Suisse et les Etrangers. Immigration et formation nationale (1848-1933). Lausanne : Edition Antipodes.

Gadient, Irma, 2015, Ausgrenzungen entgegenen. Handlungsstrategien von Migrantinnen und Migranten in Ausweisungsprozessen im Kanton Genf um 1900. Dans: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 65/1 (2015), S. 15-32.

Gast, Uriel, 1997, Von der Kontrolle zur Abwehr. Die eidgenössische Fremdenpolizei im Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft 1915-1933. Zürich : Chronos.

Huonker, Thomas, Regula Ludi, 2001, Roma, Sinti und Jenische. Schweizerische Zigeunerpolitik zur Zeit des Nationalsozialismus. Zürich : Chronos.

Kury, Patrick, Barbara Lüthi et Simon Erlanger, 2005, Grenzen setzen. Vom Umgang mit Fremden in der Schweiz und den USA (1890-1950). Köln : Böhlau.

Vuilleumier, Marc, Etrangers. Dans: Dictionnaire historique de la Suisse, www.hls-dhs-dss.ch.

Weill, Anne et Karl Grünberg, 1997, La police des étrangers, de l'Ueberfremdung à la politique des trois cercles ou les métamorphoses d'une idée fixe, Lausanne : Association romande contre le racisme (ACOR).

Kontinuitäten und Zäsuren fremdenpolizeilicher Kontrollen

Die Gründung der eidgenössischen Zentralstelle für Fremdenpolizei vor 100 Jahren ist Anlass, das Thema der Verwaltung und Kontrolle von Migration in ihrer historischen Entwicklung für die Schweiz zu reflektieren. Dabei wird einerseits deutlich, dass die eidgenössische Fremdenpolizei Ausgangspunkt von einschneidenden Veränderungen in der Migrationskontrollpolitik der Schweiz war. Sie wachte über die Umsetzung verschärfter Kontrollen und setzte im Zeichen der «Überfremdungsabwehr» neue Bundesgesetzgebungen durch, die mit ihren ethnischen und rassistischen Kriterien weitreichende Konsequenzen hatten. Andererseits kann diese Zäsur nicht über Kontinuitäten in der Kontrollpraxis von Migration hinwegtäuschen: Auch vor dem Ersten Weltkrieg wurden viele Migrierende am Zutritt gehindert und ihr Aufenthalt kontrolliert. Am Beispiel Genfs wird aufgezeigt, wie zahlreiche Migrantinnen und Migranten in den Jahrzehnten vor dem Ersten Weltkrieg von der Kantonspolizei an der Grenze polizeilich kontrolliert wurden und wie mittels aufwändiger Nachforschungen über «suspekte» Personen die Kontrolle von Mobilität erreicht werden sollte. Strenge bürgerliche Moralvorstellungen, die Missbilligung von hoch mobiler Lebensweise, ausgeprägter Antisozialismus sowie Fremdenfeindlichkeit waren begleitend für das Handeln der kantonalen Beamten.

IRMA GADIENT

est assistante scientifique d'histoire contemporaine à l'Université de Fribourg. Les différentes citations dans cet article sont tirées de son projet de dissertation concernant le régime de migration du canton de Genève entre 1870 et 1920.



https://portal.ejpd.admin.ch/zemis_flyer/



ZEMIS - Zentrales Migration

Person

AuG

Person-ID

ZEMIS



BFM-N

ame

Geburt

orname

Staats

Es sind keine Mitteilungen verfügbar

«Sehr geehrter Herr Controlleur!»

Gabriel Heim

1917 beschloss der Bundesrat, eine nationale Fremdenpolizei zu gründen. Von da an wird in der Schweiz die Zuwanderung politisch reguliert und eidgenössisch kontrolliert. In den bevölkerungsstarken Grenzkantonen wurde die «Bevormundung» durch Bern mit Skepsis betrachtet. Besonders in Basel, wo der hohe ausländische Bevölkerungsanteil wesentlich zum Wohlstand der Stadt beigetragen hat. Wie die Beamten der Kantonalen Fremdenpolizei im Spannungsfeld von Zentralbehörde und regionalem Selbstverständnis agierten, lässt sich in den nun zugänglichen Aktenbeständen der Basler «FrePo» nachvollziehen.

Im Staatsarchiv Basel-Stadt sind auf 953 Laufmetern die Personendossiers der kantonalen Fremdenpolizei aufbewahrt. Wie viele es im Einzelnen sind, lässt sich nur vermuten, denn der Bestand ist nur teilweise erschlossen und öffnet sich zudem erst seit wenigen Jahren der wissenschaftlichen Erforschung und den Anfragen eines interessierten Publikums. Das Staatsarchiv schätzt die Gesamtheit der bisher erfolgten Einlieferungen auf etwa 350 000 Dossiers, wobei sich unter den Aktenzeichen die Biografie mehrköpfiger Familien verbergen kann, aber auch ein Dossier, dessen Inhalt die Zeiten nicht überdauert hat.

Vor hundert Jahren, als der Erste Weltkrieg 1917 seinen Höhepunkt erreichte, schritt der Bundesrat auf Anregung der Polizeidirektorenkonferenz ein und erliess eine erste Verordnung, die zum Aufbau einer Zentralstelle für Fremdenpolizei führte. Ziel der Bundesbehörden war, die Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern nicht mehr vom Zudrang abhängig zu machen: «Der Zustrom sollte künftig nach der Aufnahmefähigkeit des Landes reguliert werden.» Die Kantone wurden verpflichtet, eine eigene Fremdenpolizei aufzubauen. In Basel war seit 1884 das «Kontrollbureau für Niederlassung, Aufenthalt und Einwohnerkontrolle» zuständig. Die Kantonale Fremdenpolizei wurde 1931 in diese Behörde eingegliedert. Im selben Jahr ging mit dem Bundesgesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung der Ausländer (ANAG) die Regelung der Aufenthalts- und Niederlassungsverhältnisse für Ausländerinnen und Ausländer in die alleinige Kompetenz des Bundes über, eine Regelung, die in der «geübten» Grenzstadt Basel zu viel Dissens mit der Eidgenössischen Polizeidirektion führte.

Individuelles Eingehen auf «Einzelschicksale»

Wer sich heute in die Biografien der seit 1917 in Basel eingereisten Ausländerinnen und Ausländer vertiefen möchte und verstehen will, warum wer bleiben durfte und warum wer nicht, braucht den Spürsinn und die Leidenschaft des Sammlers. Vieles findet sich nicht dort, wo vermutet, und so mancher Hinweis auf die damalige Praxis erschliesst sich erst durch eine gründliche Lektüre ähnlich gelagerter Lebensgeschichten. Es kann vermutet werden, dass Ermessensspielräume, das politische und gesellschaftliche Umfeld sowie nicht zuletzt die «Aura des Petenten» bei der Bearbeitung der Anträge eine Rolle gespielt haben. Mit Bestimmtheit hingegen lässt sich feststellen, dass in der personalstarken Fremdenpolizei des Kantons Basel kein durchgängiges Handlungs- und Verfahrensmuster verordnet war. Geprägt wurde das Kontrollbureau von seinem langjährigen Chef, Fritz Jenny, und in den Jahren von 1935 bis 1963 von dessen politischem Vorgesetzten, dem sozialdemokratischen Regierungsrat Fritz Brechbühl.

Waren die Beamten des Stadtkantons bis zum Ende des Ersten Weltkriegs in ihren Entscheiden über die Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern nur dem Kanton verpflichtet, so wurden sie mit Beginn der 1920er Jahre in ihren Kompetenzen und in ihrem Handlungsspielraum zunehmend eingeengt. Sie mussten sich zudem ab 1931 damit abfinden, dass ihre Entscheidung durch das Vetorecht der Eidgenössischen Fremdenpolizei widerrufen werden konnten. In nur zehn Jahren war aus der beinahe uneingeschränkten Freizügigkeit des Zuzugs und des Aufenthalts ein Netz geworden, das durch immer neue Verordnungen und Vorschriften

immer engmaschiger wurde. Mitte der 1930er Jahre waren in Basel ungefähr sechzig Angestellte damit beschäftigt, den Zuzug, die Kontrolle, den Aufenthalt und auch die Wegweisung von ausländischen Gesuchstellern zu bewältigen. Ihr Selbstverständnis als Behörde des Kantons und ihre stark «baslerisch» verankerte Sicht auf die Schweiz bestärkte die «Fremdenpolizisten» darin, sich nicht ohne Vorbehalte den Anordnungen aus Bern zu beugen.

Belegt ist diese Haltung in einem Schreiben des 1. Adjunkts der Basler Fremdenpolizei, Merz, vom 3. Dezember 1940 an das Untersuchungsrichteramt des Bezirks St. Gallen. Für eine bessere Beurteilung der «Vergehen» von Polizeikommandant Paul Grüninger will sich der Adjunkt darüber informieren, wie die Flüchtlingskontrolle in anderen Grenzkantonen gehandhabt wird: «Es ist relativ leicht Verfügungen zu erlassen, auch wenn sie für die Betroffenen schwerste Konsequenzen zur Folge haben; schwerer aber ist es, diese Verfügungen zu vollziehen. Die kantonalen Stellen, die mit dem Vollzug beauftragt sind, stehen mit den Betroffenen in persönlichem Kontakt; sie müssen täglich die Klagen und Bitten dieser Menschen hören und sind dadurch einem besonders starken Druck ausgesetzt. Kein Beamter kann sich diesem Einfluss ganz entziehen; es ist auch gar nicht erwünscht, dass er alle guten Regungen unterdrückt; es wird ihm ohnehin jederzeit Pedanterie und Bürokratismus vorgeworfen. Gerade in fremdenpolizeilichen Entscheiden, die ja oft bis zu einem gewissen Grade Ermessenssache sind, für den Ausländer aber ebenso oft eine Lebensfrage bedeuten, sind die kantonalen Stellen, ganz anders als die distanzierten eidgenössischen Stellen, in der Lage, Einzelfälle individuell richtig zu behandeln. Es genügt, wenn der Bund die nötigen Richtlinien vorzeichnet.»

Wohlvollende Haltung im Grenzkanton

Gerade Basel, zwischen zwei Landesgrenzen eingeklemmt, hatte dank seiner historischen Erfahrung im Umgang mit Zugereisten offenere Tore als mancher andere Kanton, der wenig Berührung mit der «Aussenhaut» des Landes hat. Basel hingegen verdankte seinen fulminanten Bevölkerungszuwachs der Gründerjahre der Einwanderung, die das Gemeinleben sicht- und hörbar prägte. Es ist also nicht überraschend, dass die Basler Beamten sich Freiheiten nahmen und Entscheidungen trafen, die von der eidgenössischen Polizeidirektion zunehmend missbilligt wurden, und insbesondere ab 1938 immer wieder zu Interventionen aus Bern beim damals links dominierten Basler Regierungsrat führten.

So «beauftragte» etwa der Sozialdemokrat Fritz Brechbühl den Chef der Fremdenpolizei, Fritz Jenny, im Som-

mer 1942, einem Dutzend in Frankreich gefährdeter Genossen den Aufenthalt im Kanton zu gewähren – eine Voraussetzung für die Erteilung der Einreisevisa durch Bern. Auf Druck der Basler Regierung – und des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes – gelang es, die meist jüdischen Männer und Frauen in die Schweiz zu bringen. Einzig der prominente kommunistische Sänger und Agitator Fritz Busch, der auch auf Brechbühls Liste stand, wurde trotz der Basler Zusage abgewiesen. Auch in weiteren Dossiers lässt sich erkennen, dass in Basel die Berner Entscheide nicht willfährig – und schon gar nicht postwendend – erledigt worden sind. So verdankte die 18-jährige Johanna Olesheimer, die am 8. Juli 1942 bei Saignelégier in die Schweiz floh, ihr Leben dem mit Bedacht handelnden Fritz Jenny. Er verzögerte die von Bern angeordnete Ausschaffung so lange, bis der Direktor der eidgenössischen Fremdenpolizei, Heinrich Rothmund, den Befehl seiner eigenen Behörde am 3. September zurückzog. In einem weiteren Dossier von 1945 stiessen wir auf einen handschriftlichen Vermerk: «Nach Besprechung mit Herrn D. kommen wir auf unsere Ablehnung zurück und sind nun zur Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung bereit.» Diese Notiz ist bemerkenswert, denn sie dokumentiert den Dialog zwischen dem Gesuchsteller und dem zuständigen Beamten. Ein Kontakt, den die Berner Zentralbehörde nur in Ausnahmefällen zuließ.

Die Durchsicht der Flüchtlingsdossiers zeigt viele solcher Hinweise. Sie gehen auf die Praxis zurück, Betroffene bei Klärungsbedarf vorzuladen. Der Anlass für solche «Einvernahmen» ist jeweils im Dossier vermerkt. Oft lagen Denunziationen vor, über deren Wahrheitsgehalt sich der zuständige Beamte im Gespräch mit dem Verleumdeten selbst ein Bild machen wollte. Aber auch trivialere Gründe reichten zur Vorladung: Vernachlässigung der Steuerpflicht, mangelnder Schulbesuch der Kinder oder fehlende Dokumente. Auch wenn die Vorladung bei vielen «Zitierten» heftiges Herzklopfen auslöste, man lernte sich kennen.

Ein besonders rührendes Beispiel hierfür ist das Bittschreiben eines Vaters, gegen dessen Tochter wegen «unsittlichen Lebenswandels» die Ausweisung und fünf Jahre Einreiseverbot verfügt worden war. Da sie nun in Deutschland verheiratet sei, möchte der Bräutigam mit seiner frischgebackenen Ehefrau die Schwiegereltern in der Schweiz besuchen. Die Braut habe klugerweise ihr Vorleben verschwiegen und fürchte nun die Zerrüttung der jungen Ehe, denn sie könne ihrem Mann keinen Grund dafür nennen, die Schweiz nicht besuchen zu dürfen. So bat der Vater den Beamten inständig darum, das Einreiseverbot aufzuheben. Dieser hatte Einsicht mit dem verzweifelter Vater und verhindert mit seinem Stempel das drohende Familiendrama.

Menschenverstand als Grundlage für das Ermessen

Es liesse sich noch von vielen «Fällen» berichten, bei denen ein klärendes Gespräch Härtefälle oder Missverständnisse aufgelöst hatte, oder eine mündliche Ermahnung mehr bewirkte als schriftliche Androhungen. Darauf angesprochen sagte kürzlich ein Beamter des Migrationsamts Basel-Stadt, dass er sich den unmittelbaren Kontakt mit seinen «Fällen» nicht wünsche. Lerne man die Menschen erst persönlich kennen, so sei man nicht mehr unabhängig in der Entscheidung und werde möglicherweise angreifbar. Im Gegensatz zu dieser – weitverbreiteten – Praxis wurde früher dem geübten Menschenverstand ein Ermessensspielraum eingeräumt. Diesem hat die Digitalisierung in vielerlei Hinsicht den Garaus gemacht.

Natürlich gab es auch die Kehrseite, auf der gängige Vorbehalte und Ressentiments zu Tage traten. Sätze wie: «Er gehört zu den wenigen anständigen Juden» oder «Seine Herkunft ist keine Zierde für die Schweiz» dürften heute in keinem Dossier als Aktenvermerk auftauchen. Die Betroffenen würden sogleich Klage erheben. Doch in den ersten Jahrzehnten der fremdenpolizeilichen Arbeit wurde oft so geschrieben, wie der Schnabel gewachsen war. Gerade diese «Qualität» des Ausdrucks und der darin ablesbaren Haltungen machen die nun zur Zeitgeschichte zählenden, überaus reichhaltigen Dossiers zu Zeugen eines zwar oft hemdsärmeligen, aber nie gleichgültigen Umgangs mit Menschen, deren Ziel ein Aufenthalt (oder ein Leben) in der Schweiz gewesen war.

Es kann als Glücksfall für die Betrachtung der Schweiz im 20. Jahrhundert gewertet werden, dass dieses bedeutende Aktenvolumen in Basel erhalten ist. Es bietet vitales Anschauungsmaterial im gegenwärtigen Umgang mit den drängenden Fragen der Asylgewährung, dem Recht auf Aufenthalt, den Fragen der Einbürgerung und den Konflikten um Ausweisung und Ausschaffung. Die Auseinandersetzungen und Entscheidungen, die vor fünfzig oder gar siebzig Jahren getroffen worden sind und deren Gestaltung damals eine eigenständigere Handschrift tragen konnte, sind dieselben geblieben.

Il buon senso quale base decisionale

*Al culmine della Prima guerra mondiale il Consiglio federale ha decretato la creazione di un servizio federale centrale per la polizia degli stranieri. Fino ad allora i Cantoni godevano di un ampio potere decisionale in tema di ammissione degli stranieri. Ciò spiega lo scetticismo con cui fu accolta l'«ingerenza» di Berna in questo tema di centrale importanza soprattutto per i Cantoni densamente popolati situati alle frontiere nazionali. Si pensi alla benestante Basilea, ampiamente tributaria dell'elevata quota di stranieri tra i suoi abitanti. I funzionari dell'ufficio di controllo basilese, che negli anni 1920 funge viepiù da polizia cantonale degli stranieri, percepiscono le prescrizioni e gli ordini di Berna come una perdita di autonomia. Dai circa 350000 dossiers individuali della polizia degli stranieri basilese conservati negli archivi emerge che questi funzionari – e con loro anche le autorità in quanto tali – hanno sempre cercato e trovato il modo di decidere in maniera autonoma. A contatto diretto con la loro clientela, si sono lasciati guidare dalla loro conoscenza dell'uomo e hanno fatto prevalere il **buon senso**, ritagliandosi così un ampio margine discrezionale. Le loro decisioni si sono rivelate molto più libere di quelle emanate in maniera assai più anonima dalla centrale. Ecco perché molti storici sostengono che Basilea era più umana di Berna.*

GABRIEL HEIM

ist Publizist, Ausstellungskurator und Autor von Dokumentarfilmen zur Zeitgeschichte. Das Ausstellungsprojekt «magnet basel» (2017) zur Migrationshistorie im Dreiländereck basiert auf seinen Recherchen in den Beständen der Basler Fremdenpolizei. Heim lebt und arbeitet in Basel.



Notre Office fédéral des étrangers.

Daniel de Roulet

A plus de quatre-vingts ans, l'état physique de Paul Wurth n'est pas idéal. Son corps peine à se tenir en équilibre. Malgré sa canne, ses jambes refusent de coordonner leurs mouvements et chaque déplacement est un effort, voire une aventure. Pour écrire, Paul Wurth doit s'appliquer comme du temps de ses premières classes et le résultat n'est plus très lisible. Il n'y a que la lecture qui lui réussisse et lui prouve qu'il a toute sa tête.

C'est pourquoi il lit beaucoup: des journaux, des romans, des rapports. Cela faisait partie de son travail quand il était ambassadeur. Il n'a connu notre pays qu'après avoir passé son enfance à Londres où son père était dans les affaires. A douze ans, avec sa mère restée veuve, il est venu habiter Lausanne pour y apprendre le français, les bonnes manières lémaniques, puis la carrière diplomatique. Dès la Seconde Guerre mondiale, il a défendu notre pays dans les situations les plus extrêmes. Il était à Tokyo où la Suisse représentait les intérêts américains quand ces mêmes Américains bombardaient la ville. Il a connu les hésitations de notre diplomatie à la fin de la guerre quand il a fallu ajouter aux conventions de Genève des protocoles pour éviter le retour de la barbarie. Il a négocié notre premier rapprochement avec les Européens à Bruxelles. Il se souvient que les Allemands y étaient représentés par un commandant de sous-marin de la Wehrmacht. Il se souvient avoir été convoqué par le représentant de notre chambre patronale dont le bureau jouxtait alors celui du conseiller fédéral. Il se souvient des négociations qu'il a menées dans l'intérêt de notre pays, est fier de l'issue du vote populaire ratifiant les premiers accords qu'il a négociés à Bruxelles. Même si depuis près de 25 ans Paul Wurth ne représente plus officiellement notre pays, le sens de sa vie est encore là: une certaine idée de l'équilibre mondial entre les trop pauvres et les trop riches et quelques principes humanitaires dont notre pays devrait rester l'exemple.

Lorsque Paul Wurth a eu en mains le rapport de l'Office fédéral des étrangers de 1997 concernant la si-

tuation des étrangers chez nous, il a eu de la peine à croire que le pays qu'il avait si longtemps représenté soit tombé si bas. Car ce texte semblait l'œuvre d'un tâcheron xénophobe plutôt qu'un document officiel sur la situation faite dans notre pays aux gens qui l'habitent sans avoir nos papiers. Sous couvert de statistique et à partir de quelques cas mal documentés, ce texte laisse entendre que la plupart des étrangers ne seraient chez nous que pour y conspirer contre notre bien-être et notre sécurité. Paul Wurth a donc pris la peine d'écrire à qui de droit pour signaler l'aberration d'un tel document. Notre ancien ambassadeur s'indigne de ce que, page après page, se trouvent niés les principes mêmes sur lesquels il a construit sa carrière et reposé sa conscience. Au lieu d'ouverture et d'accueil, il n'est question que de fermeture des frontières et de refoulement.

Paul Wurth a reçu quelques réponses polies à ses lettres de protestation. Nos chancelleries ont estimé que ce monsieur vieillissant se contenterait d'un accusé de réception, finirait par comprendre que les temps avaient changé et qu'il avait eu bien de la chance d'être ambassadeur du temps où notre pays n'avait pas tant de soucis.

Mais Paul Wurth a dupliqué auprès des conseillers fédéraux, leur envoyant une correspondance suffisamment précise pour que l'esquive leur soit barrée. Enfin il a reçu une lettre lui annonçant qu'il allait pouvoir rencontrer le directeur de l'Office fédéral, auteur de l'indécent rapport.

C'est à ce moment-là que Paul Wurth a pris contact avec moi. Ne m'ayant pas atteint par téléphone, il m'a fait parvenir une télécopie, se présentant comme un de mes lecteurs que je ne connaissais pas. Nous nous sommes vus une première fois pour que je prenne connaissance du dossier. Et une deuxième pour préparer l'entrevue qui devait se tenir à Berne le 29 mars 2000.

Paul Wurth est plus figé que mes parents, mais dit les mêmes choses qu'eux à propos de la Seconde Guerre

mondiale et à propos de la volonté de ne pas laisser le pays aux mains des xénophobes. Je me suis bien entendu avec lui. Nous avons décidé d'aller ensemble à Berne. Il dirait son fait à l'auteur du rapport.

Par un jeudi de fin mars où la neige formait encore quelques giboulées sur notre capitale fédérale, Paul Wurth, sa femme et moi, nous sommes retrouvés pour midi au Palace Bellevue. C'était un grand jour pour Paul Wurth, sa manière à lui de prendre congé de l'administration qu'il a si longtemps servie. Il a donc insisté pour que nous buvions du champagne et nous avons trinqué à l'avenir de notre pays « malgré tout ». Il m'a fait remarquer que le Monsieur qui allait nous recevoir, le docteur Paul Huber, était un personnage controversé. Avant d'être à la tête de l'Office fédéral des étrangers, il avait été depuis 1982 le chef de notre célèbre police fédérale. (En 1976, trois ans après la fin de ses études, il en était déjà le vice-directeur.) Il était particulièrement connu, même outre frontières, pour avoir entretenu des dossiers de renseignement sur près d'un million de personnes habitant la Suisse. Lorsque cette pratique avait été découverte, le docteur Huber semble avoir si effrontément menti à nos autorités qu'il avait été congédié, en 1990. Suite à quelque trou de mémoire de notre administration, le chef de notre police fédérale a cependant été réintégré, non pas dans ses fonctions, mais comme chef de l'Office fédéral des étrangers, d'abord ad intérim, en 1995, puis définitivement, dès juin 1997. Comme j'ai moi-même eu à pâtir des fiches qu'il faisait établir, j'étais vraiment curieux d'en rencontrer le rédacteur en chef.

A une heure et demie, quand nous avons donné au chauffeur de taxi l'adresse de notre rendez-vous, l'humeur de Paul Wurth et la mienne étaient des plus détendues. Nous sommes arrivés en bordure de ville avec dix minutes d'avance à la porte d'un bâtiment anonyme et moderne marqué sans plus « Administration fédérale ». Paul Wurth a tenu à ce que nous fassions quelques pas pour ne pas paraître trop pressés. Les giboulées de printemps avaient cessé, mais le ciel était noir.

A l'heure convenue, une secrétaire nous a introduits dans la petite salle de conférence qui permet à l'administration de recevoir ses administrés sans les laisser pénétrer dans les bureaux où ils risqueraient de voir l'épaisseur des dossiers qui les concernent. La salle entièrement vitrée est protégée par de blancs rideaux et munie du mobilier standardisé qui permet de s'asseoir, d'écrire ou d'écouter. Les deux grandes huiles d'un peintre réaliste des années 50

montrent aussi l'intérêt de notre administration pour un art modérément d'avant-garde. Comme nous attendions l'arrivée de notre hôte, j'ai remarqué une liste de téléphone interne sur papier jaune contenant les fonctions de chacune des personnes travaillant dans cet immeuble. J'ai sorti les feuilles de leur fourre, et j'ai failli les empocher, obéissant à un vieux réflexe de citoyen qui trouve ses renseignements où il peut.

Paul Wurth a pris place de manière à ce que sa meilleure oreille soit du côté de son interlocuteur. Le docteur Huber est entré suivi de son directeur adjoint, le docteur Christoph Müller, un jeune moustachu en pullover blanc. Je me suis souvenu qu'il y a vingt ans déjà, je savais reconnaître les agents de notre police fédérale au genre de chaussures qu'ils portaient et à leur col roulé blanc.

Le docteur Huber, qui aura soixante ans cette année, est un fonctionnaire en cravate qui porte une grosse chevalière, une alliance et un front chauve extrêmement mobile, c'est-à-dire que les rides s'y défont aussi rapidement qu'elles s'y forment. Il porte dans la poche de son veston des lunettes à bordures vertes que j'ai d'abord prises pour des lunettes de soleil, mais dont j'ai compris par la suite qu'elles lui servent à lire les caractères fins des contrats. (Ou les fiches confidentielles qu'il faisait établir sur ses concitoyens.)

Ces deux docteurs se sont montrés fort joviaux dès l'abord et Paul Wurth n'a eu aucune peine à me présenter comme un « ami architecte ». J'ai décliné mon nom et prénom sans les estropier, mais au cours de la conversation, le docteur Huber a tenu à m'appeler « Monsieur Rochat » et non pas « Monsieur de Roulet », ce qui, de la part de l'ancien chef de notre police fédérale, pourtant réhabilité, montre une certaine négligence à l'égard des gens qu'il se croyait chargé de surveiller.

Paul Wurth a dès l'entrée fixé le cadre de l'entrevue. Il désirait que ce qu'il allait dire fasse l'objet d'un procès-verbal, tout comme ce qui allait lui être répondu. Le docteur Huber a expliqué à quel point il est un homme occupé, à quoi le docteur Müller opinait du chef pour souligner qu'il avait d'autres choses à faire que de s'encombrer de ce genre de rencontre. Puis tout s'est passé comme Paul Wurth l'avait prévu. Il a sorti les papiers où son écriture presque illisible avait tracé le fil de sa pensée. Et il n'a pas craint de souligner les points suivants :

Du point de vue de la forme : Les statistiques présentées sont disparates, imprécises et ne mentionnent

ni sources ni dates. Les indications concernant les abréviations sont erronées. Les bases légales ne sont pas citées, les accords internationaux ignorés. Le nombre d'adjectifs et d'adverbes (« généralement, le plus souvent, fréquemment, parfois ») révèle une interprétation tendancieuse des faits. Exemple : « La dimension qualitative des abus ... est relativement importante ; dès lors les cas découverts devraient être nombreux. »

Du point de vue du fond : Notre pays n'a pas décidé de diminuer le nombre des étrangers qui y résident, comme le rapport le dit. Les prétendus abus dont il est fait mention à chaque page du document ne sont en fait que des exceptions extrêmement rares, voire des impressions non documentées. Les énoncés du rapport sont en contradiction avec les accords internationaux que notre pays a pourtant signés et dont notre Conseil fédéral est le garant au niveau international. Ce rapport ne reflète pas notre politique, mais une vision policière de l'histoire.

Ayant pris acte de cette argumentation, le directeur et le sous-directeur de notre Office des étrangers ont fait valoir qu'il n'est pas facile d'uniformiser les pratiques de refoulement des étrangers dans les vingt-trois cantons que compte notre pays. Il faut savoir ensuite qu'à cause d'une « petite minorité d'étrangers qui ne s'en tient pas à nos lois démocratiques », notre population se sent de plus en plus menacée. Ceci est d'ailleurs démontré par de nombreux votes populaires et par les pressions auxquelles est soumise notre administration. Il ne faut donc pas oublier le contexte de ce rapport qui ne saurait être qualifié de xénophobe. De nombreuses ambassades de Suisse (au moins deux, l'une en Amérique du Sud et l'autre en Europe de l'Est) ont signalé (mais ce sont des renseignements de police confidentiels) un cas au moins où le mariage semble avoir été contracté par complaisance et dans le simple but de jouir des avantages que procure à un étranger le passeport de son conjoint. Finalement il est à relever que le nombre d'étrangers à comportement négatif se réduit à une très petite, quoique active, minorité agissante. Une certaine presse a voulu faire croire que notre administration envisageait de soumettre tous les étrangers à un dépistage génétique. En réalité, l'Office des étrangers voudrait limiter les enquêtes génétiques à tous les cas où il y a soupçon d'abus du lien de parenté. Cette méthode génétique scientifique est particulièrement fiable. Pour ce qui

est du traitement des étrangers aux guichets de nos administrations, il faut bien constater que les Italiens en particulier se conduisent mal, mais ce n'est pas une raison pour que nos fonctionnaires soient de mauvaise humeur avec presque tous les étrangers. Ainsi parlait M. Paul Huber, notre chef de l'Office fédéral des étrangers.

Il était quinze heures quand Paul Wurth, aussi calme que s'il avait présidé une séance de travail où il représentait notre gouvernement, a conclu sans emphase :

– Messieurs, nos divergences subsistent. Je crois que vous avez compris ce que j'avais à vous dire pour que notre pays reste ce dont j'ai pu être fier.

Nous avons commandé un taxi pour retourner au centre-ville. Paul Wurth semblait soulagé de ce devoir accompli.

– Je crois, me dit-il, que c'est la dernière fois que je viens à Berne pour affaires.

Et comme je l'interrogeais sur ses origines familiales, j'ai constaté qu'il parlait davantage de sa fin prochaine que de ses origines :

– Mon grand-père et mon arrière-grand-père étaient pasteurs. J'espère qu'ils m'attendent là-haut et que leur profession me permettra d'être bien accueilli après ma mort. Pas un traitement de faveur. Juste ce qui est juste.

Notre taxi s'est arrêté devant l'exposition Klee à laquelle Paul Wurth avait l'intention de rendre visite. Il n'a pas lésiné sur le pourboire. Nous nous sommes quittés et j'entends encore sa curieuse expression :

– Juste ce qui est juste.

Extrait du livre « Nationalité frontalière » de Daniel de Roulet. Genève : Les éditions Metropolis 2003. Réimpression avec l'aimable autorisation de l'auteur.

DANIEL DE ROULET

est l'auteur de nombreux ouvrages. Son dernier roman porte sur l'émigration de jeunes femmes suisses : « Quelques femmes insouciantes. Dix petites anarchistes ».



Zwischen Staatsinteresse und Recht auf Reisefreiheit.

Martin Nyffenegger im Gespräch

Jährlich wird rund eine Viertelmillion Visa von Touristinnen und Touristen, Geschäftsreisenden und Personen, die Verwandte und Bekannte in der Schweiz besuchen möchten, bei Schweizer Vertretungen beantragt. Sind Visa für Pauschaltouristen und Geschäftsreisende meist unproblematisch, gestaltet sich die Prüfung von Besuchervisa von Staatsangehörigen aus Ländern mit grossem «Migrationsrisiko» als aufwendiger. Verweigerungen führen in der Öffentlichkeit immer wieder zu Kritik. Martin Nyffenegger, Chef der Abteilung Zulassung und Aufenthalt des Staatssekretariats für Migration SEM erklärt, wie sein Team möglichst gerecht und auf den Einzelfall abgestimmt die Gesuche beurteilt. Denn in diesen heiklen Entscheiden stehen das Staatsinteresse – die Vermeidung der irregulären Migration in die Schweiz – und das Recht des Gesuchstellers auf Reisen und Besuch von Verwandten und Bekannten gegenüber.

Martin Nyffenegger, welches sind die Kriterien, nach denen die Schweiz ein Visum vergibt oder verweigert?

Wer aus einem Drittstaat als Touristin oder Tourist, als Geschäftsperson oder für einen Verwandten- oder Bekanntenbesuch in die Schweiz einreisen möchte, darf während maximal 90 Tagen innerhalb von sechs Monaten bleiben. Staatsangehörige von Ländern ausserhalb der EU/EFTA und mit Ausnahme von rund 20 weiteren Staaten brauchen für die Einreise und einen Aufenthalt in der Regel ein Visum. Diese Regelung ist Teil des EU-Visumskodex, den die Schweiz übernommen hat. Das Visumregime dient einerseits dazu, die irreguläre Migration nach Europa zu verhindern und andererseits eine Einheitlichkeit innerhalb der EU/EFTA-Staaten zu gewährleisten.

Überprüft wird die Gültigkeit des Passes, ob genug Geld für die Reise und den Aufenthalt vorhanden ist und ob die Wiederausreise wahrscheinlich ist. Letzteres Kriterium ist insbesondere bei Besuchervisa am schwierigsten zu beurteilen. Es kommt immer wieder vor, dass der Besucher oder die Besucherin Bekannte oder Verwandte als «Anker» benutzt, um definitiv in die Schweiz einzureisen. Der wirtschaftliche und politische Kontext im Herkunftsland ist ein entscheidendes Kriterium. Hinzu kommen die berufliche Ausgangslage und die familiäre Bindung. Erwerbstätigkeit, eine gefestigte familiäre Situation und klare Verpflichtungen im Herkunftsland weisen darauf hin,

dass die Person mit grosser Wahrscheinlichkeit fristgerecht ausreisen wird.

Welches sind die meist genannten Ablehnungsgründe?

Die Prüfung eines Gesuchs findet zuerst in der Schweizer Vertretung vor Ort statt. Die Botschaften kennen die Konstellation im Land am besten. Abgelehnt werden Besuchervisa fast ausschliesslich, weil die Wiederausreise angezweifelt wird. Beispielsweise die junge Frau, die ihre Ausbildung abgeschlossen hat, in ihrem Herkunftsland noch nicht über eine Anstellung verfügt und nun hier in der Schweiz ihren Onkel besuchen möchte. Kommt sie aus einem Land mit grossem Migrationsdruck, besteht die Gefahr, dass sie das Visum als Tor benutzt, um sich in der Schweiz langfristig niederzulassen. Visagesuche wie in diesem Beispiel werden von der Schweizer Vertretung vor Ort oft abgelehnt. Entscheidet sich die gesuchstellende Person für eine Einsprache, gelangt das Dossier zu uns ins SEM.

Wo liegt Ihr Ermessensspielraum als Behörde?

Das SEM studiert das Gesuch und beurteilt es aus der «Innensicht». Wie gestaltet sich die Lage für den Besucher oder die Besucherin in der Schweiz, wer ist der Gastgeber oder die Gastgeberin, kann er für die Person aufkommen, ist der Gastgebende seriös, wie gut kennt er oder sie die Person, ist es eine Zufallsbekannt-

schaft über das Internet oder hat der Gastgeber oder die Gastgeberin das Herkunftsland schon mehrere Male bereist? Als Beispiel: Ein junger Mann kommt aus einem Land mit grossem Migrationsrisiko. Dieser hat jedoch einen Gastgeber, der mit seinem Namen, mit seiner Person bürgt und sich um dessen Ausreise kümmert. In diesem Fall kann dies ausschlaggebend für die Gewährung eines Visums sein.

Wir haben einen gewissen Spielraum, indem wir jeweils die individuelle Situation analysieren sowie die Lage in der Schweiz berücksichtigen und sorgfältig abwägen. Ohne diesen Ermessensspielraum würden unsere Entscheidungen schematisch und der vielfältigen und komplexen Lebenswirklichkeit nicht gerecht. Es ist natürlich immer eine Gratwanderung. Darum ist es auch sinnvoll, dass das Verfahren dreistufig ist: Die Schweizer Vertretung vor Ort fällt den Entscheid, beim SEM kann Einsprache eingereicht und beim Bundesverwaltungsgericht BVG Rekurs gemacht werden.

Bei der Vergabe von Visa entscheiden zwei Instanzen, die Botschaft vor Ort und das SEM. Wie stellen Sie sicher, dass die Vergabe nicht zu starken Ungleichheiten führt?

Vor Ort pflegen die Vertretungen der Schengenstaaten eine enge Zusammenarbeit, diskutieren gemeinsam kritische Fälle und schaffen damit eine gewisse Vereinheitlichung. Vor dem Hintergrund des «Visashopping» ist dieses gegenseitige Abstimmen wichtig. Wäre ein Land besonders grosszügig mit der Visavergabe, würde sich dies herumsprechen.

Bei uns im SEM verfolgen die Führungspersonen eine einheitliche und ausgewogene Praxis und sprechen sich auch ab. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kennen ihren Spielraum und wissen, in welchen Fällen sie Rücksprache mit dem Vorgesetzten nehmen müssen. Vom BVG werden nur wenige Fälle gekippt.

Immer wieder hört man in der Öffentlichkeit die Kritik, dass Personen aus sozioökonomisch schlechtergestellten Ländern geringere Chancen auf ein Visum haben, obwohl ihre persönliche Situation keinen Zweifel an einer Wiederausreise bietet. Wie sehen Sie das?

Dies sind oft Fälle aus Ländern mit einem grossen Migrationsrisiko. Vor Ort ist es manchmal schwierig abzuschätzen, ob dieses Risiko auch im konkreten Fall besteht. Oft kann dies erst im Einspracheverfahren endgültig beurteilt werden. Es kann deshalb sehr wohl zu unterschiedlichen Beurteilungen kommen. Doch sowohl in den Vertretungen als auch hier machen wir manchmal negative Erfahrungen mit Gesuchstellern.

La concessione dei visti tra interessi di Stato e diritto alla mobilità

Ogni anno le rappresentanze svizzere all'estero ottengono circa un quarto di milione di domande di visto di persone che desiderano venire in Svizzera per soggiorni turistici, d'affari o di visita a parenti o conoscenti. La maggior parte dei visti per soggiorni turistici o d'affari non pone particolari problemi. Più oneroso è invece l'esame delle domande di visto per soggiorni di visita presentate da cittadini di Paesi con un elevato «rischio migratorio». Spesso e volentieri il rifiuto di questo tipo di visto solleva critiche nell'opinione pubblica. Martin Nyffenegger, capo della Divisione Ammissione e soggiorno della Segreteria di Stato della migrazione SEM, spiega come i suoi collaboratori valutano queste domande caso per caso, tenendo conto delle specificità individuali e della dimensione umana. Si tratta di decisioni sensibili che pongono a confronto l'interesse dello Stato – evitare la migrazione irregolare in Svizzera – e il diritto del singolo di viaggiare e far visita a parenti e conoscenti.

Beispielsweise haben wir verschiedensten Personen aus Sri Lanka zwecks Teilnahme an einer Bestattung eines nahen Verwandten ein Besuchervisum gewährt. Der Besuch wurde aber leider zur langfristigen Einwanderung missbraucht.

Solche Fälle dürfen wir aber nicht persönlich nehmen. Unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter benötigen einen klaren Kopf, um die Situation objektiv beurteilen zu können, denn einerseits müssen wir die Interessen des Staates vertreten, aber auch bereit sein, uns in die Lage des Gesuchstellenden einzufühlen. Dies ist immer wieder eine Herausforderung und macht die Arbeit auch so spannend.

Herzlichen Dank für das Gespräch!

MARTIN NYFFENEGGER

ist Chef der Abteilung Zulassung und Aufenthalt des Staatssekretariats für Migration SEM. Die Fragen stellte SIBYLLE SIEGWART.

Grenzkontrolle im Prüfungsraum.

Shpresa Jashari

Im Rahmen der Schweizerischen Nationalfonds-Studie zu transnationalen Ehen haben die Sozialforscherinnen Janine Dahinden, Joëlle Moret und Shpresa Jashari mit Männern und Frauen in Kosova, Türkei und Sri Lanka gesprochen, die sich um ein Visum für Ehegattennachzug nach Europa bemühen. Personen, deren Partner oder Partnerin in Deutschland lebt, müssen seit 2007 einen «vorintegrativen Sprachnachweis» erbringen. Dies führt zu neuen, privatisierten Formen der Migrationsverwaltung – und zu viel Stress und Unsicherheit bei den Geprüften.

Ich lasse den Verkehrslärm des Bill-Clinton-Boulevards hinter mir, biege ein in die George-Bush-Strasse und komme auf dem belebten Zahir-Pajaziti-Platz an. Irgendwo hier muss es sein. Auf dem Weg vom Busbahnhof Prishtina hierher preisen allerlei Schilder Sprachkurse an: Einige für Englisch, die meisten aber für Deutsch. Doch die Sprachschule, in der ich erwartet werde, ist schwer zu finden.

Nach zahlreichen Gesprächen mit Frauen und Männern in Kosova, die sich auf die Deutschprüfung A1 vorbereiten, um das Visum auf Ehegattennachzug beantragen zu können, möchte ich nun mehr erfahren über die andere, die institutionelle Seite dieses Prozederes. Denn in den Erzählungen meiner Gesprächspartnerinnen und -partner ist einiges unklar geblieben – Unklarheiten, die viele von ihnen ständig zu begleiten scheinen auf dem Weg vom Sprachkurs über die Sprachprüfung und an den Schalter der Botschaft. Und sie regen Gerüchte an: «Das Testcenter lässt einen eher durchfallen, wenn man nicht den teuren Kurs bei dessen offiziellem Partner absolviert.» Oder: «Vor der Prüfung führen sie Leibesvisitationen durch.» Oder: «Selbst wenn man das Zertifikat hat, beim Termin auf der Botschaft wird erneut ein Sprachtest gemacht.» Ein Besuch bei der Sprachschule sowie dem Testcenter des Goethe-Instituts soll Klarheit bringen.

Geschäft mit Fremdsprachen

Unbewusst scanne ich die Umgebung nach den Farben und Mustern ab, die im Stadtbild seit mittlerweile

10 Jahren eine europäische Zukunft beschwören: Blau, goldene Sterne, Deutschlandfarben... Und tatsächlich, da ist sie. Auf der Eingangstür eines Plattenbaus wirbt ein blauer Aufkleber für die Kurse der ersten privaten Fremdsprachenschule Kosovos.

Wie sich diese die minimale Sichtbarkeit leisten kann, wird klar im Gespräch mit dem jungen Direktor. Sein Vater hatte die Schule 1992 gegründet, nachdem er erkannt hatte, dass nicht im Export und Import, seiner ursprünglichen Geschäftsidee, sondern in der Vermittlung der deutschen und englischen Sprache seine berufliche Zukunft liegt. Er hatte sich damals zu einem günstigen Preis die Räumlichkeiten im Zentrum gesichert. «Heute sind wir hier einer der grössten privaten Anbieter von Sprachkursen, und der erfahrenste, sagt der Direktor. Und zeigt auf eine Tür im Flur. Er müsse weiter, aber ich solle mit einer der Deutschlehrerinnen reden, ihre Lektion sei bald um.

Während die junge Lehrerin die Tafel wischt, setze ich mich an einen der Tische, und mir dämmert schon, was später aus den Analysen unserer Interviews deutlich werden soll. Diese Art Migrationsverwaltung nimmt die Antragstellenden nicht nur in zeitlich und finanziell besonders aufwendiger, sondern in ganz spezifischer Weise in Beschlag: Sie macht erwachsene Männer und Frauen zu Schülern und Schülerinnen. So ähnelt die Angst vor der «Prüfung Start Deutsch 1» zwar der Prüfungsangst aus der Schulzeit, wiegt aber weit schwerer, würde doch ein Versagen die Zukunft als Paar in Deutschland gefährden.

«Vorintegratives» Lernen

Die Lehrerin kennt die Ängste der Kursteilnehmenden. Und sagt denselben Satz, den wir so oft in unseren Interviews gehört haben: «Sie fragen mich, warum Deutschland sie dazu zwingt, die Sprache von hier aus zu lernen. Es gehe doch viel leichter, wenn man dort sei, wo man täglich Deutsch hören und sprechen könne.» Die Lehrerin selbst hat Deutsch vor Ort gelernt, in der Nähe von Frankfurt, wo sie geboren und aufgewachsen ist. Erst seit drei Jahren lebt und arbeitet sie in Kosova. Die Liebe hat sie in anderer Richtung über die deutsche Grenze geführt.

Eine grosse Schwierigkeit für ihre Kursteilnehmenden, erzählt sie, seien die Gerüchte. Immer wieder kämen verunsicherte, ja weinende Leute zu ihr, die sagten, jemand vom Sprachlernzentrum (SLZ) oder dem Testcenter des Goethe-Instituts hätte sie gewarnt, sie würden die Prüfung mit jenem Kurs nicht schaffen. «Die machen Geschäfte», ärgert sich die Lehrerin. Sie habe deswegen neulich sogar dort angerufen: «Das soll bitte das letzte Mal gewesen sein, dass Sie schlecht über unsere und andere Schulen gesprochen haben!»

Tatsächlich scheint die Schule eine der grossen Konkurrentinnen des SLZ zu sein. Während jedoch das SLZ als Partner des Testcenters, der offiziellen Partnerinstitution der Deutschen Botschaft in Kosova, einen privilegierten Marktzugang hat, zieht die Schule am Zahir-Pajaziti-Platz seine Klienten durch Mund-zu-Mund-Propaganda an – und durch die günstigen Preise: 160 Euro kostet der A1-Kurs hier, während das SLZ 400 Euro verlangt. Eine grosse Differenz, die in Verbindung mit der institutionellen Verflechtung für Verunsicherung bei den Klienten sorgt.

Das Gerücht um die Leibesvisitation allerdings verfestigt sich im Gespräch mit der Lehrerin zur Tatsache. Sie erwähnt es spontan im Zusammenhang mit dem enormen Prüfungsstress: «Vorher gibt es eine Pass- und eine physische Kontrolle. Und während der schriftlichen Prüfung dürfen die Leute eine Hand nicht bewegen, sich nicht in die Haare fassen oder so. Sie müssen angeben, welches ihre Schreibhand ist, und die andere auf dem Tisch liegen lassen bis zum Schluss.» Das sei mittlerweile Standard bei diesen Prüfungen und die Folge von Betrugsversuchen.

Die Schilderung entspricht derjenigen einer Interviewpartnerin, die eine Englischprüfung beim British Council in Tirana abgelegt hatte. Mit dem Unterschied, dass sie vor dem Betreten des Prüfungsraumes zudem Brille und Ohrhinge abnehmen müssen, um das Gesicht fotografieren zu lassen. Auch seien die Pässe geöffnet neben den Prüfungsbogen auf den Tisch zu legen ge-

wesen, um dann während der gesamten Prüfungsdauer immer wieder von Prüfungsaufsehenden inspiert zu werden.

Vermischung von Sprachprüfung und Migrationskontrolle

Solche Formen der Migrationsverwaltung machen nicht nur aus Visumsbeantragenden Schülerinnen und Schüler, sie machen aus dem Prüfungszimmer auch einen Grenzraum. Die dort stattfindende Grenzkontrolle ist umfassend, werden doch im Sprachtest Ausweispapiere, Körper und Geist, also das Wissen der Kandidaten und Kandidatinnen kontrolliert. Indem die privaten Testcenter hier staatliche Aufgaben übernehmen, erhalten die Prüfenden die Rolle von Grenzbeamten und -beamtinnen.

Und wie verhält es sich mit dem ominösen erneuten Sprachtest auf der Botschaft? Die Lehrerin winkt ab: Das machten die vor allem, wenn der Sprachtest lang zurückliege oder knapp bestanden worden sei. Auf die Bemerkung, Antragstellende würden dort nach dem Geburtsdatum der Schwiegermutter gefragt, meint sie, das sei ein Versuch, beim Thema Heirat zu bleiben. Um dann doch die Vermutung zu bestätigen: «Sie wollen ausserdem schauen, ob es eine echte Ehe ist.» Ob solche Fragen denn nicht auf Albanisch gestellt würden? «Nein, das kann in beiden Sprachen sein. Aber wenn im deutschen Teil Zweifel aufkommen, wechseln sie auf Albanisch, um der Sache nachzugehen.»

Kann es sein, dass die Botschaft die Abklärungen von Scheinehen in solchen Fällen mit dem erneuten mündlichen Sprachtest vermischt? Diese Frage richte ich anderntags an den Leiter des Testcenters und die Leiterin des SLZ. Die Leiterin bestätigt zwar, dass Fragen etwa nach dem Geburtsdatum der Schwiegereltern in der Botschaft auf Deutsch gestellt würden. Das sei aber «einfach nur, um festzustellen, ob man Schwiegervater oder Geburtsdatum miteinander kombinieren und auch ein Datum sagen kann. Es ist nicht so, dass sie das dann überprüfen würden.» Der Leiter rät, solchen Aussagen Einzelner generell skeptisch zu begegnen und will richtigstellen: «Da gibt es keine Sprachprüfung. Man versucht nur festzustellen, ob noch Sprachkenntnisse vorhanden sind.» Beide versuchen, bei ihren Ausführungen die Wörter Test und Prüfung zu vermeiden und auf Ausdrücke wie feststellen, nachweisen oder plausibel machen auszuweichen, landen aber unwillkürlich immer wieder bei ersteren. Etwa, wenn der Leiter einräumt, eine so gewonnene Einschätzung sei «nicht immer ganz objektiv», wofür er auch die Deutsche Botschaft zu sensibilisieren versucht habe: «Bei unserer mündlichen Prüfung sind die Prüfungsteilneh-

menden darauf vorbereitet, dass sie getestet werden. Bei der Deutschen Botschaft geht es dagegen meistens so, dass man eingeladen wird und nicht weiss, dass es um einen Sprachtest geht oder äh... um ein Gespräch.» Der Sprachexperte fungiert häufig als Brücke zwischen Antragstellenden und Botschaft, nicht nur dadurch, dass er den Mitarbeitenden der Botschaft solche Hinweise gibt, sondern auch, indem er diese ab und an einlädt, bei mündlichen Prüfungen zu hospitieren, um das A1-Niveau besser einschätzen zu können.

So verschwimmen die Kompetenzbereiche zwischen privatem Sprachinstitut und staatlichem Organ. Die Botschaft als Vertreterin des Staates kann zwar Sprachtests an Private abgeben, in letzter Konsequenz aber nicht die Verantwortung. Dies kann ein Grund sein für die improvisierte erneute «Feststellung des Vorhandenseins von Sprachkenntnissen» durch die Botschaft. Sprachinstitute tragen aber auch Verantwortung durch die Zusammenarbeit mit der Botschaft sowie mit lokalen Behörden, wie etwa durch Polizeipräsenz beim Test, um Betrugsversuche zu verhindern. Es sei, so der Leiter des Testcenters, ein Balanceakt, die Prüfung so streng wie nötig zu überwachen und so angenehm wie möglich zu gestalten. Dies sei auch für ihn persönlich nicht leicht gewesen, da er immerhin einen Teil der Verantwortung dafür trage, ob jemand zum Ehemann oder der Ehefrau darf oder nicht. Dafür habe er eine «Abhörungsphase» gebraucht.

Und doch, auch wenn er sich in der Zwischenwelt von Sprachvermittlung und Grenzkontrolle eingerichtet hat, klingt auch er nicht vollkommen überzeugt von der Zweckmässigkeit des «vorintegrativen Sprachtests»: «Also ich sehe schon ein, dass man die Sprache können muss. Andererseits kann man sich natürlich auch fragen... Das kann man auch in den ersten sechs Wochen in Deutschland lernen. So ist aber nun mal das Gesetz.»

Gutekunst, Miriam 2015, «Die müssen sich integrieren!».

Zum Integrationsimperativ im Kontext des «Ehegattennachzugs» – eine Suche in Marokko. In: *movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung* 1/1.

Jashari, Shpresa, Dahinden, Janine und Moret, Joëlle, im Erscheinen, «De-centering» transnational aspects of cross-border marriages: Positioning strategies of spouses in the country of origin against the backdrop of externalized border regimes.

Priessner, Martina, 2015, 650 Wörter. Dokumentarfilm.

Contrôle frontalier en salle d'examen

Dans le cadre de leur étude consacrée aux mariages transnationaux, des chercheuses en sciences sociales se sont entretenues avec des femmes et des hommes au Kosovo, en Turquie et au Sri Lanka, qui s'apprêtent à rejoindre l'Europe par le biais du regroupement familial avec le conjoint. Depuis 2007, les personnes dont le conjoint vit en Allemagne doivent préalablement se soumettre à un test de connaissances linguistiques destiné aux conjoints issus de pays tiers. Cet état de fait conduit à de nouvelles formes de gestion de l'immigration – à savoir la collaboration avec des instituts privés d'enseignement des langues – qui engendrent beaucoup de stress et d'incertitudes pour les personnes contrôlées : la salle d'examen se transforme en un espace frontalier, un espace de contrôle, tandis que les demandeurs de visas sont transposés dans la position de l'élève soumis au stress de l'examen. Le « contrôle aux frontières » qui a lieu dans les salles d'examen des prestataires proposant des cours de langue est très étendu, en effet au cours du test de connaissances linguistiques, ce sont tant les papiers d'identité, que le corps, l'âme et le savoir des candidats qui sont examinés. En prenant en charge les tâches dévolues à l'Etat, le personnel qui réalise les tests tient de fait le rôle de garde-frontières.

Même le directeur d'un centre de test émet des doutes à propos de la pertinence du test : « Je conçois qu'il faille maîtriser la langue. Mais d'un autre côté, on peut apprendre la même chose au cours des six premières semaines passées en Allemagne, mais c'est la loi. »

SHPRESA JASHARI

ist Sprach- und Sozialwissenschaftlerin. Gemeinsam mit Janine Dahinden und Joëlle Moret arbeitet sie in einem Forschungsprojekt zu transnationalen Ehen.



«Wir gehören nicht zur Ärmelschonerfraktion.»

Bruno Sauter im Gespräch

Im Dezember 2017 hat der Bundesrat entschieden, wie das Gesetz zur Umsetzung des Verfassungsartikels zur Steuerung der Zuwanderung (Art. 121a BV) auf Verordnungsebene umgesetzt wird. Das Gesetz sieht insbesondere die Einführung einer Stellenmeldepflicht in denjenigen Berufsarten vor, in denen die Arbeitslosenquote einen bestimmten Schwellenwert erreicht oder überschreitet. Bruno Sauter, Chef des Amts für Wirtschaft und Arbeit in der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich und Präsident des Verbands Schweizerischer Arbeitsmarktbeförden VSAA, beurteilt im Gespräch die Vor- und Nachteile der Migrationssteuerung durch die Verwaltung.

Bruno Sauter, was war Ihre Reaktion, als sich das Parlament für eine Umsetzung light von Artikel 121a BV entschied?

Nun, es hätte alles schlimmer kommen können. Wichtig ist, dass die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren RAV ihrer Aufgabe nachkommen können, auch wenn sie mit einer Bearbeitungswelle konfrontiert sein werden. Wir sind zufrieden mit der Lösung, dass der Fokus auf Berufe gelegt wird und nicht auf Branchen generell. Leider wurde unser Vorschlag nicht aufgenommen, einen Mangelindikator einzuführen, der von Fachkräftemangel betroffene und auf Zuwanderung angewiesene Berufsgruppen identifiziert hätte. Es ist suboptimal, dass von einer Arbeitslosenquote auf nationaler Ebene ausgegangen wird und nicht auf die Regionen Bezug genommen wird. Denn in einem Tourismuskanton etwa schlagen Berufe mit Fachkräftemangel anders zu Buche als in einem grossen Wirtschaftskanton wie Zürich oder Basel-Stadt.

Sie haben gesagt, es hätte noch schlimmer sein können. Welches waren Ihre Befürchtungen?

Dass man beispielsweise von den Arbeitgebenden verlangt hätte, mit den Stellensuchenden Bewerbungsgespräche zu führen und bei einer Ablehnung eine Begründung hätte liefern müssen, die nicht diskriminierend ist. Denn objektiv gesehen passen die Profile der Stellensuchenden, die von den RAV vorgeschlagen werden, auf eine ausgeschriebene Stelle. Aber wenn

ein Arbeitgeber nicht nur ein bestimmtes Profil sucht, sondern das Augenmerk auf ein gemischtes Team legt – also etwa für den Verkauf in der Herrenkonfektion jemanden sucht, der ältere Kundschaft bedienen kann und deshalb den 22-jährigen Stellensuchenden ablehnt, dann hat er ein Begründungsproblem. Die Befürchtung stand zudem im Raum, dass man die Arbeitslosenquote tiefer ansetzen würde.

In der Vergangenheit hat es immer auch Eingriffe durch die Politik gegeben, die Zuwanderung – etwa mittels Kontingenten – zu regulieren. Diese waren jeweils Reaktionen auf Überfremdungsdiskurse. Befriedigt die Umsetzung light die Befürworter der Initiative?

Zunächst ist festzuhalten: Die Zuwanderung besteht nicht nur aus Menschen, die auf den Arbeitsmarkt kommen. Diese machen lediglich 47 Prozent der Einwandernden aus. Andere kommen aufgrund des Familiennachzugs, zum Studieren oder auf dem Asylweg in die Schweiz. Es sind alle Zuwanderer zusammen genommen, welche die Leute beschäftigen.

Mit der Umsetzung light des Artikels 121a BV kann gewissen Ängsten begegnet werden: Mit dem Instrument ist eine Kontrolle bei den Hilfskräften möglich. Nicht befriedigen wird die Initianten aber, dass die Arbeitgebenden zu wenig verbindlich eingebunden werden – es gibt keine Begründungspflicht und keine Pflicht zur Führung eines Vorstellungsgesprächs. Ausserdem ist das Problem des Fachkräftemangels da-

mit nicht gelöst. Da ist die Berufsbildung gefordert. Es gibt offensichtlich einen «Mismatch» zwischen den jungen Leuten, die vom Gewerbe ausgebildet werden und der Nachfrage nach Spezialisten in der Wirtschaft. Vor einigen Jahren noch war ich der Meinung, dass zu viele Absolventen der Phil-I-Wissenschaften auf den Arbeitsmarkt kommen. Tatsache aber ist, dass Menschen mit diesen Abschlüssen von der Wirtschaft aufgesogen werden. Offensichtlich braucht es die breite Grundausbildung, die ein Phil-I-Studium mit sich bringt. Eine allgemeinbildende Ausbildung ist in allen Berufen notwendig: gute Kenntnisse in Sprachen, Informatik, Betriebsführung, Verkauf und Marketing. Meines Erachtens sollte die Hälfte der Berufsbildung schulischer Natur sein. Das kommt beim Gewerbe zwar nicht gut an, aber das wäre die Voraussetzung dafür, dass wir in Zukunft die gut ausgebildeten Berufsleute haben, die wir benötigen. Ich verstehe im Übrigen auch nicht, weshalb wir beim Medizinstudium noch immer den Numerus Clausus haben und gleichzeitig Mediziner aus dem Ausland holen, um die Gesundheitsversorgung sicherzustellen.

Mit der Stellenmeldepflicht soll das inländische Potenzial besser genutzt werden. Wie beurteilen Sie diese Massnahme?

Ich sehe diese Massnahme als grosse Chance für unsere RAV. Die Stellenmeldepflicht gibt uns die Möglichkeit, die Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern zu intensivieren oder komplett neu aufzubauen. Natürlich kann man sagen, dass dies teilweise eine Zwangsverpflichtung ist. Aber es erlaubt uns auch, bessere Kenntnisse darüber zu erhalten, was die Wirtschaft braucht. Eine kürzlich durchgeführte Umfrage des SECO hat ergeben, dass diejenigen Arbeitgeber, die uns kennen, unsere Leistungen als gut bis sehr gut beurteilen. Wenn wir eine gute Leistung erbringen können – und das wollen wir – dann haben wir die Chance, noch mehr von ihnen davon zu überzeugen, dass wir für sie nützlich sind. Als Staatsangestellte haben wir den Nimbus der «Ärmelschonerfraktion», die gemütlich im Büro sitzt. Dagegen wollen und müssen wir ankämpfen. Wir wollen beweisen, dass wir kompetent sind, dass wir auch schnell sind und dass wir unser Metier beherrschen. Unsere Mitarbeitenden haben einen Fachausweis in Personalvermittlung. Durch die Nutzung des inländischen Potenzials profitieren sowohl die Stellensuchenden – durch den Informationsvorsprung erhöhen sich ihre Chancen – als auch die Unternehmen. Eine Arbeitgeberin hat mir kürzlich vorgerechnet, wie viel sie übers Jahr spart, wenn sie die Dienste der RAV in Anspruch nimmt. Unsere Leistung ist vorfinanziert – denken Sie nur daran, was allein ein Stelleninserat kostet.

Diverse Wirtschaftsvertreter kritisieren, dass mit der Meldepflicht ein unnötiger bürokratischer Aufwand verbunden ist – die Rede ist von einem Bürokratiemonster. Wie sehen Sie das?

Mit der aktuellen Ausgestaltung wird es kein Monster werden. Das Verfahren soll einfach sein. Konkret wird folgendermassen vorgegangen: Die Arbeitgebenden senden dem RAV das Stellen- und Kandidatenprofil, sie erhalten eine Bestätigung, und sie bekommen innerhalb drei Tagen Dossiers geeigneter Kandidatinnen und Kandidaten zugestellt. Das ist administrativ kein grosser Aufwand. Auch bei einer direkten Ausschreibung durch einen Arbeitgeber kann eine Stelle nicht sofort besetzt werden. Auf jeden Fall aber müssen bei den RAV die Prozesse angepasst und gewisse Dienstleistungen ausgebaut werden, so etwa die telefonische Erreichbarkeit. Auch der Austausch unter den Kantonen muss geklärt sein.

Wie bewerkstelligen Sie die Umstellung auf die Stellenmeldepflicht? Wie viele neue Stellen müssen für diese Vermittlungsarbeit geschaffen werden?

Laut SECO wird es bei einer Arbeitslosenquote von 5 Prozent pro Jahr 220 000 Stellenmeldungen geben (bei 8 Prozent sind es ca. 70-80 000). Es ist klar, dass man solche Mengen von Stellenmeldungen und Dossiers nicht von Hand bewältigen kann und soll – es braucht eine effizienzsteigernde IT-Unterstützung generell sowie ein integriertes elektronisches Matchingtool. Schweizweit wird mit 270 neuen Mitarbeitenden gerechnet, um die Prozesse, wie sie gegenwärtig geplant sind, zu gewährleisten. Eine gute IT-Unterstützung, um den Bedarf an zusätzlichem Personal möglichst niedrig zu halten, ist deshalb unabdingbar. Im Kanton Zürich werden wir ausserdem ein Stellenmeldecenter aufbauen. Es wird anspruchsvoll sein, die Umstellung sicherzustellen. Aber bedenken wir: Wenn jede erwerbslose Person im Durchschnitt nur einen Tag früher wieder beschäftigt werden kann, dann sparen wir 50 Millionen! Da lohnt sich der Aufwand.

Kritisiert von Wirtschaftsseite wird ausserdem, dass die Profile der Stellensuchenden in der Schweiz den nachgefragten Arbeitskräften nicht oder nur teilweise entsprechen. Können Sie dem zustimmen?

Ich sehe diese Problematik, und wir nehmen sie auch sehr ernst. Die schweizerische Berufsnomenklatura, in der die diversen Berufe aufgelistet sind, ist nicht für alle Branchen hilfreich aufgegliedert. So gibt es etwa die Gruppe «Küchenpersonal», in welcher sowohl der Beruf des Kochs als auch weniger qualifizierte Berufe zusammengefasst werden. Wir können aber bei der Such-

funktion des neuen IT-Tools Berufsprofile, die gesucht werden, entsprechend eingeben. So gesehen sollte auch der Wirt, der einen ausgebildeten Koch sucht und nicht lediglich eine Person mit etwas Erfahrung in der Küche eines Restaurants, diesen finden können.

Die Stellenmeldepflicht gilt ab dem 1. Juli 2018. Sie wird in einem ersten Schritt in denjenigen Berufsarten eingeführt, in denen die gesamtschweizerische Arbeitslosenquote 8 Prozent erreicht oder überschreitet. Per 1. Januar 2020 wird dieser Schwellenwert auf 5 Prozent gesenkt. Von welchen Berufsarten sprechen wir da?

In der ersten Phase sprechen wir von Arbeitskräften im Service, in der Küche, in Wäschereien, von Empfangspersonal, Marketing- und Hauswirtschaftspersonal sowie von diversen Hilfskräften ohne spezifische Ausbildung. In der zweiten Phase wird es um Personal im Verkauf, Detailhandel und Autoservice, um Hauswarte, Maschineningenieure und Arbeitskräfte im Strassenbau gehen. Auch einige eher ausgefallene Berufe, die aber mengenmässig kaum ins Gewicht fallen, sind betroffen.

Zusammenfassend: Wo sehen Sie Vorteile, wo Nachteile der Stellenmeldepflicht?

Die Vorteile sind für die RAV offensichtlich: Die Stellenmeldepflicht gibt uns eine gute Basis für die Kontakte mit den Arbeitgebenden. Ein weiterer Vorteil ist die intensiviertere Zusammenarbeit auf dem Arbeitsmarkt. Ein positiver Nebeneffekt könnte sein, dass die HR-Abteilungen in den Betrieben und damit das Bewusstsein für die Verantwortung gegenüber dem Personal gestärkt werden. Die möglichen Nachteile sehe ich eher als Herausforderungen: die Prozesse so schlank und effizient zu gestalten, dass ein Mehrwert für die Stellensuchenden geschaffen und die Arbeitgebenden administrativ nicht übermässig belastet werden.

Abschliessend: Wie sehen Sie die Zukunft der Migrationspolitik?

Wir haben vorher von den Ängsten in der Bevölkerung gesprochen. Diese muss die Politik ernst nehmen. Die Kosten müssten transparent kommuniziert und nichts schöngeredet werden. Es braucht klare Information darüber, welches die Herausforderungen im Bereich der Migrationspolitik sind und wie viel diese kosten.

Vielen Dank für das Gespräch!

BRUNO SAUTER

ist Chef des Amts für Wirtschaft und Arbeit in der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich und Präsident des Verbands Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden VSAA. Die Fragen stellte SIMONE PRODOLLIET.

Mise en œuvre de l'art.

121a Cst. :

« Nous ne sommes pas des ronds de cuir »

En décembre 2017, le Conseil fédéral a décidé de la manière dont il entendait transposer dans les ordonnances pertinentes la loi d'application de l'article constitutionnel relatif à la gestion de l'immigration (art. 121a Cst.). La loi adoptée prévoit en particulier une obligation de communiquer les postes vacants dans les catégories professionnelles affichant un taux de chômage égal ou supérieur à un certain seuil. Au cours d'un entretien, Bruno Sauter, chef de l'Office de l'économie et du travail du Département de l'économie publique du canton de Zurich et président de l'Association des offices suisses du travail AOST, évalue les avantages et les inconvénients de la gestion de l'immigration par l'administration.

« Les avantages pour les ORP sont évidents : l'obligation de communiquer les postes vacants nous fournit une bonne base de contact avec les employeurs. La collaboration intensifiée sur le marché du travail constitue un autre avantage. Il pourrait y avoir un effet secondaire positif, dans la mesure où les services de RH des entreprises se renforceraient et où les employeurs prendraient davantage conscience de leur responsabilité à l'égard du personnel. Les éventuels désavantages sont à prendre comme des défis : par exemple organiser les processus pour qu'ils soient légers et efficaces, de manière à apporter un réel plus aux demandeurs d'emploi et à ne pas causer une trop lourde charge administrative aux employeurs. »



«Sans-Papiers können aus dem Schatten treten.»

Christina Stoll im Gespräch

Mit der «Opération Papyrus» will der Kanton Genf die Situation von lang anwesenden und gut integrierten Migrantinnen und Migranten ohne gültige Aufenthaltspapiere «normalisieren». Mit diesem Projekt betritt der Kanton Neuland. Hunderten von Sans-Papiers eröffnet sich die Aussicht auf eine reguläre Aufenthaltsbewilligung. Anlaufstellen helfen Sans-Papiers, die Chancen und Risiken eines Härtefallgesuchs abzuwägen. Die Behörden prüfen die eingereichten Gesuche und erteilen mit der Zustimmung des Bundes die Bewilligungen. Gleichzeitig verbessern flankierende Massnahmen die Situation in der Hauswirtschaft.

Vor gut einem Jahr lancierte Genf das Projekt «Papyrus». Es sollte Sans-Papiers, die seit vielen Jahren in der Schweiz leben, gut integriert und nicht vorbestraft sind, die Möglichkeit eröffnen, ihren Aufenthalt zu regularisieren. Christina Stoll, Sie arbeiten in der Verwaltung und haben das Projekt begleitet. Wie kam es überhaupt dazu?

Sans-Papiers sind in jeder Volkswirtschaft eine Realität. Sie wandern legal oder illegal ein und lassen sich nieder, wo sie Arbeit finden. Auch in Genf sind Sans-Papiers eine Realität – ob wir es wahrhaben wollen oder nicht. Genf hat sich zum Ziel gesetzt, die Situation der Sans-Papiers zu verbessern und in der Hauswirtschaftsbranche, in der die meisten Sans-Papiers beschäftigt sind, Ordnung zu schaffen. Um dieses Ziel zu erreichen, haben wir pragmatische Lösungen entwickelt.

Ausschlaggebend waren Berichte über prekäre Arbeitsverhältnisse in der Hauswirtschaft. Es bestand Handlungsbedarf: Die Genfer Regierung beantragte deshalb beim damaligen Chef des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, 5000 irregulär anwesende Hausangestellte zu regularisieren. Der Antrag wurde abgelehnt. Doch die Genfer Regierung liess nicht nach. Sie setzte eine Arbeitsgruppe ein, in welcher Personen aus der Politik, Vertreterinnen und Vertreter der Behörden und gewerkschaftsnahen Kreise an einem Tisch sassen und die ursprüngliche Idee weiterentwickelten.

Den Startschuss für das heutige Projekt gab Staatsrat Pierre Maudet. Mit seiner Übernahme des Departements für Sicherheit und Wirtschaft verlieh er dem

Anliegen neuen Schub. Das Projekt konnte über die ursprüngliche Idee hinaus wachsen. Noch war die Sache vertraulich. Eingeweihte nannten die Operation «Papyrus». Allen Beteiligten war klar, dass das Projekt die Feuertaupe nur bestehen würde, wenn es gelingt, die Situation sowohl auf der individuellen wie auch auf der strukturellen Ebene zu verbessern.

Wie ist die Arbeitsgruppe auf der «individuellen Ebene» vorgegangen?

«Papyrus» ist keine Generalamnestie. Wir unterziehen jeden einzelnen Fall einer Prüfung, und Gesuchstellende müssen ihre Identität offenlegen. Damit gehen Sans-Papiers ein Risiko ein. Sans-Papiers sind im Allgemeinen «unsichtbar», sie tun alles, um nicht aufzufallen. Sie meiden Kontakte zu Behörden. Nur wenn sie darauf vertrauen können, dass die Behörden die Härtefallgesuche nicht nach freiem Ermessen, sondern nach klaren und einheitlichen Kriterien beurteilen, sind sie bereit, aus dem Schatten zu treten.

In Zusammenarbeit mit dem Bund wurden die Kriterien für die Erteilung einer Härtefallbewilligung klar definiert: Im Rahmen des Projekts sollten jene Sans-Papiers ein Gesuch stellen können, die arbeiten, finanziell unabhängig sind und die nicht straffällig geworden sind. Familien mit schulpflichtigen Kindern müssen mindestens fünf Jahre ununterbrochen in Genf gelebt haben, Einzelpersonen, kinderlose Paare oder Paare mit Kindern, die noch nicht schulpflichtig sind, zehn Jahre. Ausserdem müssen sie ihre Französischkenntnisse in

einem Test unter Beweis stellen. Das Staatssekretariat für Migration SEM erklärte sich bereit, allen Anträgen zuzustimmen, die diese Kriterien erfüllen.

Welche Massnahmen hat die Arbeitsgruppe auf der «strukturellen Ebene» in die Wege geleitet?

Kritiker wandten ein, dass für jede regularisierte Person ein neuer Sans-Papier nachrückt. Dieser «Sogwirkung» wollten wir entgegenwirken und die Situation auf dem Arbeitsmarkt «normalisieren». Wir gingen davon aus, dass die meisten irregulären Arbeitsverhältnisse in der Hauswirtschaft anzutreffen waren. Natürlich finden sich in allen Branchen Arbeitgebende, die bereit sind, Sans-Papiers zu beschäftigen. In Sektoren, in denen regelmässige Arbeitsmarktkontrollen durchgeführt werden, war mit weniger Sans-Papiers zu rechnen. Die Hauswirtschaftsbranche hingegen ist schwerer zu kontrollieren als andere Branchen. Die Arbeitgebenden und Arbeitsorte sind meistens «unsichtbar». Sie sind nicht in Branchenverzeichnissen aufgelistet.

Es war nicht unser Ziel, auf ein paar skrupellose Arbeitgebende Jagd zu machen. Wir wollten ganz generell Ordnung schaffen. Darum haben wir eine breit angelegte Informationskampagne lanciert. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sollten dafür sensibilisiert werden, dass auch in der Hauswirtschaft die gesetzlichen Bestimmungen einzuhalten sind. Arbeitgebende, die für ihre Angestellten Sozialleistungen einzahlten und Lohnvorschriften einhielten, hatten nichts zu befürchten.

Sie sagten, dass in der Arbeitsgruppe auch gewerkschaftsnahe Kreise vertreten sind. Wie muss man sich die Zusammenarbeit zwischen den Behörden und diesen zivilgesellschaftlichen Organisationen vorstellen?

Für Sans-Papiers, die mit dem Gedanken spielen, ein Gesuch zu stellen, sind unsere Partner aus der Zivilgesellschaft die erste Anlaufstelle. Sie informieren, unterstützen und helfen ihnen, die nötigen Nachweise einzuholen. Die vollständigen Dossiers werden beim kantonalen Amt für Migration eingereicht. Das Migrationsamt prüft die Gesuche. Sind die Kriterien erfüllt, wird das Gesuch mit einem positiven Antrag an den Bund weitergeleitet. Das SEM kontrolliert und entscheidet. Bei einem positiven Entscheid kann der Kanton anschliessend die Aufenthaltsbewilligung erteilen.

Welche Faktoren bestimmen in einem Projekt wie «Papyrus» über Erfolg und Misserfolg?

Zwei Faktoren sind entscheidend: Am Anfang eines solchen Projekts braucht es einen starken politischen Impuls. Staatsrat Pierre Maudet hat «Papyrus» zu einer Priorität der laufenden Legislatur erklärt. Anschliessend

muss das Projekt ganz genau durchdacht und umgesetzt werden. Oft sind dabei kleine Details entscheidend. Ein Beispiel: Sans-Papiers, die früher ein Härtefallgesuch stellten, mussten unter anderem ein Formular des Arbeitgebers beilegen. Darin musste dieser angeben, zu welchen Bedingungen er die Person beschäftigt. Auf unvollständige Gesuche traten die Behörden nicht ein. Das führte dazu, dass die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber de facto ein Vetorecht hatten.

In der Arbeitsgruppe einigten wir uns auf ein anderes Vorgehen. Jene Arbeitgebenden, welche die Bestrebungen ihrer Hausangestellten unterstützten, konnten das Formular ausfüllen. Es war jedoch kein obligatorischer Bestandteil der Gesuche. Anstelle des Arbeitgeberformulars wurde ein neues, obligatorisches Formular eingeführt, in dem die Gesuchstellenden sämtliche Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, für die sie arbeiten, selber auflisteten und Auskunft über ihre Arbeitsbedingungen gaben. Dieses kleine Detail hatte grosse Wirkung: Die Sans-Papiers waren nicht länger abhängig vom Wohlwollen ihres Arbeitgebenden. Dieses Vorgehen hatte aber auch Vorteile für die Arbeitsmarktbahörden. Erstmals erhielten wir relativ breit Zugang zum «unsichtbaren» Hauswirtschaftssektor. Wir erfuhren, welche Arbeitgebenden Sans-Papiers beschäftigen.

Wie gehen Sie vor, wenn es Anzeichen gibt, dass Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen die Bestimmungen des Normalarbeitsvertrags nicht einhalten?

In solchen Fällen führen wir Kontrollen durch. Wir schreiben die Arbeitgebenden direkt an. Wir wollen von ihnen wissen, wie viele Personen sie beschäftigen und unter welchen Bedingungen. Selbstverständlich legen wir Informationen zum Regularisierungsverfahren nicht offen. In der Hauswirtschaft ist es für viele Arbeitgebende jedoch ein Leichtes, herauszufinden, warum gerade sie kontrolliert werden. Es besteht deshalb immer ein Risiko von Kündigungen. Die Kontrolle erfolgt deshalb erst, wenn die Sans-Papiers ihre Aufenthaltsbewilligung erhalten haben. Im Falle einer Kündigung haben sie so bessere Karten, eine neue Stelle zu finden.

Welche Rolle spielte der Faktor «Vertrauen»?

Besonders in der Phase der Umsetzung war das Vertrauensverhältnis zwischen den verschiedenen Akteuren entscheidend. Dank der guten Zusammenarbeit entwickelte sich zwischen den zivilgesellschaftlichen Organisationen, den Behörden des Kantons und des Bundes sowie den Vertretern der Politik eine solide Vertrauensbasis. Es liegt in der Natur der Sache, dass das SEM, die kantonalen Behörden und die gewerkschaftsnahen Kreise unterschiedliche Positionen vertreten. In der Arbeitsgruppe respektierten die Beteiligten die un-

terschiedlichen Positionen. Auf dieser Basis entwickelten wir ein gemeinsames Verständnis und eine koordinierte Vorgehensweise.

Als das Papyrus-Projekt im Februar 2017 vorgestellt wurde, kursierten bald wilde Gerüchte. Sans-Papiers befürchteten, dass es sich um eine Falle handeln und dass es zu Verhaftungen und Ausschaffungen kommen könnte. Die Arbeitgebenden, welche Sans-Papiers beschäftigten, waren verunsichert. Sie fürchteten, zur Verantwortung gezogen zu werden und wussten nicht, was in ihrer Situation zu tun war. An Informationsanlässen gingen die zivilgesellschaftlichen Organisationen auf Sans-Papiers und Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zu und hielten den Gerüchten Fakten entgegen. Ohne die Vertrauensbasis zwischen den verschiedenen am Projekt beteiligten Akteuren wäre das Projekt an diesem Punkt bereits zum Scheitern verurteilt gewesen.

Welche Auswirkungen hatte das Projekt auf die persönlichen Ressourcen?

Bei der Umsetzung leisteten alle Beteiligten einen grossen Effort. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen boten Freiwillige auf, die den Sans-Papiers und den Personen, die diese beschäftigen, beratend zur Seite standen. In den darauf folgenden Wochen und Monaten trafen bei den Migrationsbehörden Hunderte von Gesuchen ein. Dieses zusätzliche Arbeitsvolumen galt es zu bewältigen. Auch wir von den Arbeitsmarktbehörden mussten Prioritäten setzen: Einer unserer wichtigsten Kontrollschwerpunkte ist zurzeit klar die Hauswirtschaft.

Worauf achten Sie bei der Umsetzung von «Papyrus»?

Der Kanton Genf wendet im Projekt geltendes Recht an. Wir sind in einem ständigen Austausch mit dem SEM. Und wir treffen uns monatlich in zwei Unterarbeitsgruppen: In der einen gehen wir politische Fragen an, in der anderen diskutieren wir die administrativen Abläufe und klären technische Fragen, die sich aus den Dossiers ergeben. Auch im Rahmen der Umsetzung wird das Projekt eng begleitet und von einem unabhängigen Experten evaluiert.

Herzlichen Dank für das Gespräch!

CHRISTINA STOLL

ist Chefin des Amtes für Arbeitsinspektion und Arbeitsbeziehungen (OCIRT) in Genf. Im Projekt «Papyrus» arbeitet sie eng mit verschiedenen Behörden und der Zivilgesellschaft zusammen. PASCALE STEINER stellte die Fragen.

Operazione «Papyrus»: «Regolarizzazione» degli stranieri in situazione irregolare

Basandosi sull'articolo 30 della legge federale sugli stranieri, il Cantone di Ginevra ha avviato l'«Opération Papyrus». Scopo: «regolarizzare» la situazione dei migranti senza permesso di soggiorno valido (i cosiddetti «sans papiers»). Il Cantone di Ginevra apre così una strada non ancora battuta, offrendo a centinaia di sans papiers la prospettiva di uno statuto di soggiorno legale. Al progetto collaborano a stretto contatto le autorità e le organizzazioni della società civile: queste ultime fungono da punti di contatto per i sans-papiers e le autorità esaminano le domande ricevute per i casi di rigore. Se sono soddisfatti i criteri severi, ma chiaramente definiti, il Cantone rilascia il permesso di dimora, previo consenso della Confederazione. L'applicazione di misure di accompagnamento contribuisce al controllo sistematico delle condizioni salariali e di lavoro del personale domestico.

Giovanni Ferro-Luzzi von der Universität Genf evaluiert die «Opération Papyrus».

Anhand der Daten aus dem Projekt können erstmals verlässliche quantitative Aussagen gemacht werden. Die Halbzeiterkenntnisse sind folgende:

- 1093 «schwerwiegende persönliche Härtefälle» konnten ihren Aufenthalt regularisieren. Die Personen kommen vorwiegend aus südamerikanischen Staaten, aus Balkanstaaten und aus den Philippinen. 400 Personen sind Kinder.
- Vier Gesuche wurden abgelehnt. Die Betroffenen mussten die Schweiz verlassen.
- Rund 70 Prozent der regularisierten Angestellten arbeiten in der Hauswirtschaft. Drei Viertel von ihnen sind Frauen.
- In 16 Prozent der Fälle deckte die Arbeitsmarktkontrolle Verstösse gegen das Arbeits- oder Sozialversicherungsgesetz auf.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Ausländerausweis
Carte pour étrangers
Libretto per stranieri
Carta d'identità d'esters

B

Form. 417003.dfir

Einbürgerung

Ausweis
Carte
Libretto
Carta

C

Einbürgerung

«Wir bleiben Ermöglicher und Entwickler.»

Kurt Zubler im Gespräch

Integration – anfänglich als dynamischer Prozess zwischen Einheimischen und Zugewanderten gedacht – wird heute zunehmend zu einem Gradmesser, der für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen relevant ist. Wie gestaltet sich die Rolle der Integrationsfachleute innerhalb dieses Spannungsfeldes? Kurt Zubler, Integrationsdelegierter des Kantons Schaffhausen und Geschäftsführer der Integrationsfachstelle Integres, spricht im Interview über sein Rollenverständnis und die Veränderungen der Integrationspolitik in den Kantonen.

Kurt Zubler, welches Selbstverständnis hat man als Integrationsdelegierter in einer Zeit, in der Integration vermehrt zu einem Messinstrument wird?

In einigen Kantonen und vor allem in den Städten entwickelte sich die Integrationsförderung im Nachhall der Schwarzenbach-Initiative bereits in den 1970er Jahren. Als diese Initiative nur knapp abgelehnt wurde, ging ein Ruck durch die Gesellschaft. Sie setzte einen Impuls für breit abgestützte Bewegungen, die das Ziel verfolgten, das Zusammenleben und die Akzeptanz in der Bevölkerung zu verbessern. Auf nationaler Ebene wurde der Auftrag der Integrationsförderung erst um die Jahrtausendwende aufgenommen. Die Federführung für die ersten Integrationskredite lag zu Beginn bei der Eidgenössischen Ausländerkommission EKA. Vieles musste damals neu aufgebaut und strukturiert werden. Diese Zeit bis zur Umsetzung der ersten Kantonalen Integrationsprogramme KIP war die Pionierzeit der Integrationspolitik. Ich selbst war in den späten 1990er Jahren beim Schweizerischen Arbeiterhilfswerk SAH zuerst als Hilfswerksvertreter bei Asylanhörungen und dann beim Aufbau des interkulturellen Dolmetschens tätig. Die Teilhabe aller an unserer Gesellschaft zu ermöglichen, war meine Triebkraft. Integrationsdelegierter bin ich seit 2004.

Mein beruflicher Werdegang fusst im zivilgesellschaftlichen Engagement, und ich würde behaupten, das galt für die meisten Delegierten zumindest in der Aufbauphase. Für uns ist klar: Wenn die Aufnahmegesellschaft nicht dazu bereit ist, dann findet keine Integration statt. Daher ist ein zentraler Teil unseres Auftrags die Sensibilisierung und Mobilisierung der Aufnahmegesellschaft.

Wie sehen Sie sich selbst?

Ich sehe mich als Ermöglicher und Entwickler, nicht als Verwalter. Und schon gar nicht als Kontrolleur oder Polizist. Trotz aller Messinstrumente herrscht unter den Integrationsdelegierten nach wie vor der Konsens, dass wir Integration in einem gesamtgesellschaftlichen Sinn ermöglichen sollen.

Hat sich die Verrechtlichung des Integrationsbegriffes nicht auf Ihre Arbeit ausgewirkt?

Im Kern hat sich unsere Aufgabe nicht verändert. Letztendlich geht es aber darum, mit den begrenzten Mitteln auszukommen. Das bedeutet, dass man Schwerpunkte setzen und sich auf jene Zielgruppen fokussieren muss, die am meisten Bedarf haben. Dadurch entsteht die Tendenz zu einem defizit- und druckmittelorientierten Ansatz. Hier kommen beispielsweise die Integrationsvereinbarungen ins Spiel. Wichtiger ist jedoch, den Mitteleinsatz nach dem Potenzial der Individuen auszurichten.

Integrationskriterien wurden schärfer definiert, und fixe Sprachnachweise werden heute eingefordert. Dass die Integration derart an der Sprache gemessen wird, ist sicherlich ein Problem. Der Druck auf die Kursanbieter ist dadurch gestiegen. Wenn beispielsweise eine Person, die einen Sprachkurs aufgrund hoher beruflicher Belastung unterbrochen hat, eines Tages vom Migrationsamt die Aufforderung zum Sprachnachweis erhält, dann geht diese schnurstracks zur Lehrperson und braucht schnellstmöglich eine Bescheinigung. Das kann für die Lehrpersonen belastend sein. Deshalb ist die Einführung von sinnvollen Instrumenten für den Sprachnachweis wichtig.

Der Abschluss von Integrationsvereinbarungen wird von aussen oftmals kritisch beurteilt. Welche Erfahrungen machen Sie mit diesem Instrument?

Man mag diese zwar kritisieren, aber im Grundsatz können sie auch als Förderinstrumente genutzt werden: Die Vereinbarung sollte dazu führen, dass zugewanderte Personen möglichst rasch ein unabhängiges, selbstbestimmtes Leben in der Schweiz führen können.

Zu Beginn war ich skeptisch, weil es ein diskriminierendes Gesetz ist: Aufgrund der Personenfreizügigkeit können Vereinbarungen nur mit Drittstaatsangehörigen abgeschlossen werden. Es stellt sich zu Recht die Frage, ob die Familie eines Ingenieurs aus Sri Lanka, der in der Schweiz bei einer internationalen Firma arbeitet, den grösseren Integrationsbedarf hat als jene von dessen Büronachbar aus England. Es gibt keinen vernünftigen Grund dafür!

Bei Integres diskutieren wir gemeinsam mit den Zugewanderten, welche persönlichen Bedürfnisse vorhanden sind und schliessen auf dieser Grundlage eine Vereinbarung ab. Hier haben wir als Mitarbeitende der Integrationsfachstelle einen entscheidenden Einfluss auf die Art und Weise der Gesprächsführung und wie das bei den Betroffenen folglich empfunden wird. In der Regel sind die Leute sehr aufgeschlossen und schätzen die Beratung und die Angebote.

In den KIP sind die Vereinbarungen nur ein Element in einem breiten Fächer von Aufgaben. Welchen Stellenwert haben sie in den Kantonen?

Dies ist ein Paradethema des Föderalismus, denn es gibt alle Varianten – von denen, die gar nichts machen bis zu denen, die flächendeckend Vereinbarungen abschliessen. Das Gesetz enthält eine Kann-Formulierung und lässt damit die volle Freiheit zu, es zu tun oder zu lassen.

Bei uns im Kanton Schaffhausen wurden die Vereinbarungen nicht a priori verworfen. Der Regierungsrat wollte dieses Mittel bei denjenigen Personen anwenden, bei denen es effektiv einen Nutzen haben könnte. Das ist aus Schaffhauser Sicht der Familiennachzug von Drittstaatenangehörigen. Dort schliessen wir systematisch Vereinbarungen ab. Jedoch sind die Zahlen in den vergangenen Jahren stark zurückgegangen. Der Aufwand hält sich somit in Grenzen.

Anders im Kanton Luzern: Dort wurde flächendeckend bei allen Zugewanderten ein Erstgespräch geführt – auch mit Deutschen, Expats etc. Bei Drittstaatsangehörigen führte dies zu einer Vereinbarung, bei EU-Angehörigen zu einer Empfehlung. Andere Kantone und vor

allem auch grosse Städte wehren sich aber mit Händen und Füssen dagegen, weil der Aufwand für sie gigantisch wäre. Letztendlich geht es um die Frage, wie die Gelder eingesetzt werden. Investiert man viel in Erstgespräche, bleiben weniger Mittel für andere Bedürfnisse – beispielsweise die Ausbildung von spät zugezogenen Jugendlichen.

Wie wirkt sich die zunehmend geforderte Messbarkeit der Integration auf Ihre Arbeit aus? Sprachkenntnisse lassen sich messen, aber wie misst man die «Respektierung der Werte der Bundesverfassung»?

Was sind überhaupt die «Werte der Bundesverfassung»? Und welcher Schweizer hält sich daran? Entscheidend ist doch die Respektierung der Gesetze. Auch in den Integrationsvereinbarungen gibt es neben dem Bereich Sprache einen Teil, der die Werte der Verfassung betrifft. Will man so etwas in einer Vereinbarung festhalten, muss es aber auch entsprechende Kurse geben. Diese müssten organisiert, Inhalte und Lernziele definiert werden und müssten – wie Sprachkurse auch – für alle zugänglich sein.

In der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern VIntA gibt es einen eigenen Artikel betreffend religiösen Betreuungspersonen und Lehrkräfte für heimatliche Sprache und Kultur. Damit diese Personen eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, müssen sie neben dem Sprachniveau B1 auch Kenntnisse des «gesellschaftlichen und rechtlichen Wertesystems der Schweiz» vorweisen können. Jetzt stellen sie sich vor: Wie soll ein türkischer Imam seine Kenntnisse über die Werte der Schweiz von der Türkei aus nachweisen? Es gibt doch gar keine Kurse in der Türkei zu diesem Thema. Das ist ein reiner Papiersatz. Niemand hat eine Idee, wie das in der Praxis umgesetzt oder überprüft werden soll, und niemand wird es tun.

Ziel der KIP war eine Harmonisierung der Integrationspolitik innerhalb der Schweiz. Wie bunt ist die Integrationslandschaft heute?

Die Vorgaben waren zwar für alle Kantone gleich, aber in der Umsetzung ist die Integrationslandschaft nach wie vor sehr unterschiedlich. In gewisser Hinsicht ist das gut, weil die regionalen Voraussetzungen sehr verschieden sind. Das Bündnerland mit drei Sprachen und fünfzig Tälern hat ganz andere Voraussetzungen als Basel-Stadt mit seinen Quartieren mit teilweise hohem Ausländeranteil. Auch die Anbieterlandschaft ist lokal verschieden.

Es ist zwar stossend, wenn Zugewanderte in einigen Kantonen ausgeschlossen bleiben, weil keine Integrati-

onsmassnahmen vorgesehen sind. Beispielsweise erhalten jugendliche Asylsuchende in einigen Kantonen ab der Einreise Zugang zu Bildung. In anderen Kantonen passiert bis zum Entscheid nichts. Für Betroffene ist das schwierig.

Unterschiedliche Ansätze erlauben aber, dass einige Kantone Pioniergeist zeigen. Das föderalistische Labor bietet Raum für Innovationskraft und bringt Lösungen hervor, die sonst nicht möglich wären. Eine totale Harmonisierung würde unter der Voraussetzung der beschränkten Mittel bedeuten, dass alle gleich wenig machen.

Wie wirkt sich die strukturelle Organisation auf Ihre Arbeit aus? Spielt es zum Beispiel eine Rolle, welchem Departement man angegliedert ist?

Die Angliederung spielt sicherlich eine Rolle. In der Stadt Zürich beispielsweise ist die Integration beim Präsidiatdepartement in der Stadtentwicklung angesiedelt. Nur schon das Wort «Stadtentwicklung» birgt eine Dynamik, die Integration zu einem Entwicklungsthema macht. Das ist etwas völlig anderes, als wenn man bei einem Migrationsamt angesiedelt ist, wo der Begrenzungsaspekt im Vordergrund steht. Die Dynamik im Team und die Weltanschauung der Mitarbeitenden sind anders. Auch bei Stellenausschreibungen werden andere Typen angesprochen.

Eine ebenso grosse Rolle spielt die Vorsteherin oder der Vorsteher eines Departements. Ein Kanton, der bisher viel in die Integration investiert hat, kann nach einem Regierungswechsel das Budget plötzlich auf das Minimum kürzen. Die KIP bieten hier einen gewissen Schutz, weil sie einen minimalen Rahmen vorgeben.

Bei uns in Schaffhausen sind wir speziell organisiert: Integres ist ein Verein, und ich bin als Geschäftsführer angestellt. Gleichzeitig bin ich vom Kanton ernannter Integrationsdelegierter. In diesen Belangen bin ich dem Regierungsrat direkt unterstellt. Ich bin überzeugt, dass dies ein Modell mit Vorbildcharakter ist. In der Bevölkerung werden wir als Teil der Zivilgesellschaft wahrgenommen. Wir sind sehr dynamisch und frei unterwegs, können Projekte realisieren, Partnerschaften eingehen, politisch Stellung nehmen etc. Der verwalterische Anteil hat sicherlich auch bei uns zugenommen, aber im Kern bleiben wir nach wie vor Ermöglicher.

Vielen Dank für das Gespräch!

KURT ZUBLER

ist Integrationsdelegierter des Kantons Schaffhausen. Er ist Co-Präsident der Schweizerischen Konferenz der Integrationsdelegierten KID. Die Fragen stellte ALICE UEHLINGER.

La politica d'integrazione nel laboratorio federalistico

«La mia carriera professionale affonda le sue radici nell'impegno per la società civile e credo di poter dire che lo stesso vale anche per la maggior parte dei delegati – perlomeno durante la fase di sviluppo. Per noi è chiaro: se la società ospite non è pronta, l'integrazione non può aver luogo. Ecco perché uno dei nostri compiti più importanti è proprio quello di sensibilizzare e mobilitare la società ospite. Mi considero un promotore di possibilità e uno sviluppatore, non un amministratore. E di certo non un controllore o un poliziotto.

Con i PIC sono stati definiti parametri identici per tutti i Cantoni. L'attuazione concreta resta tuttavia molto differenziata. Le possibilità a disposizione dei migranti variano di conseguenza: in alcuni Cantoni gli stranieri restano esclusi proprio per l'assenza di offerte integrative. Al tempo stesso è proprio a nome di questa libertà che alcuni Cantoni assumono un ruolo pionieristico in ambito integrativo. Il laboratorio federalistico racchiude una forza innovativa e genera soluzioni altrimenti non possibili. Con i PIC la dimensione amministrativa è sicuramente aumentata. Nonostante tutti questi strumenti di misurazione, noi delegati all'integrazione siamo tuttavia unanimi nel dire che il nostro ruolo è quello di rendere possibile l'integrazione in una dimensione che abbracci l'intera società.»



« Notre objectif, ce n'est pas l'intégration, mais la cohésion sociale. »

Entretien avec Céline Maye

La Conférence suisse des délégués cantonaux, communaux et régionaux à l'intégration CDI réunit les acteurs désignés par leur canton, leur ville ou leur commune pour y promouvoir l'intégration des populations immigrées et sensibiliser la population locale aux enjeux de la migration. Tous les cantons, ainsi que certaines villes et grandes communes de Suisse comptent un délégué à l'intégration. Céline Maye, co-présidente de la CDI, revient ici sur le rôle et les missions qui leur sont dévolus.

Céline Maye, quel est le rôle principal des délégués à l'intégration ?

J'aimerais juste préciser que moi-même, je suis déléguée aux étrangères et aux étrangers et non pas déléguée à l'intégration. Le rôle, comme il a été conçu ici à Neuchâtel, c'était d'être un lien entre les collectivités migrantes et l'Etat, donc une tâche déléguée par le Conseil d'Etat pour établir ce lien. La conception du lien est à mon avis très importante. Notre rôle est la gestion de la diversité culturelle – culturelle entre guillemets – étant donné que la diversité est une réalité dans notre société. Pour nous, il est important de faire passer ce message au sein de la population et de l'administration. Comment peut-on gérer cette diversité au mieux ? Comment l'administration peut-elle respecter cette diversité ? Notre rôle, c'est d'assurer la cohésion sociale. A Neuchâtel, clairement, notre objectif, ce n'est pas l'intégration, mais la cohésion sociale. Je crois que c'est aussi le cas pour mes collègues dans les autres cantons, même s'ils n'ont peut-être pas le même cadre.

Diversité culturelle entre guillemets : pourquoi cette précision ?

Il est important que l'on n'enferme pas les gens : ni dans des cases, ni dans des « cultures ». Je trouve qu'il faut plutôt mettre l'accent sur les formes d'inégalités et de discrimination, même s'il est vrai que notre travail est focalisé sur les populations étrangères. Mais il y a de plus en plus d'intersections entre les diverses formes de discrimination. Je rajoute au terme culture des guille-

mets, pour éviter la notion d'une culture ou d'une nation comme entité en soi.

Dans quelques cantons ou villes, les questions de l'intégration des migrants sont rattachées à des services qui s'occupent également des questions de genre et de l'intégration des handicapés. Est-ce à votre avis un choix judicieux ?

Il y a certainement des spécificités concernant les différents groupes et les minorités. Mais l'approche de traiter l'ensemble des questions sous la perspective des droits humains, par exemple, me paraît très intéressante. Dans ce sens-là, on peut créer une cohérence entre les différentes politiques. Mais il faut quand-même respecter les différents besoins selon les différents groupes et tenir compte des réalités cantonales et communales.

La majorité des personnes réunies dans la Conférence des délégués à l'intégration CDI sont dévolues à s'occuper de l'intégration. Quelles sont les tâches centrales des délégués ?

Je viens de discuter avec un de mes collègues sur ce point récemment et nous avons constaté que notre tâche au sein de l'administration est à la fois une des plus intéressantes, mais aussi des plus difficiles. Nous sommes ainsi chargé de la communication, il faut faire passer des messages forts qui sont toujours à la limite entre l'administration et la politique. Nous sommes aussi des gestionnaires de projets, nous devons anticiper des problématiques qui vont arriver. Quand on fait de

l'encouragement à l'intégration, il faut travailler d'une manière transversale avec nos collègues des autres services sans leur donner l'impression qu'on veut leur imposer une certaine manière de penser, mais tout en essayant de les inciter à tenir compte de la diversité dans tout ce qu'ils font.

De plus en plus, nous sommes aussi des gestionnaires d'équipes: avec la professionnalisation de ce métier – ce que je trouve très positif – cela implique aussi cet aspect. Notre métier a beaucoup évolué avec le temps. Au début, c'était plutôt un travail de terrain, avec les associations d'immigrés, etc. Aujourd'hui, notre travail est plus inscrit dans les administrations, ce que je salue, parce que nous avons plus d'impact sur ces processus-là. Il y a aussi tout un travail avec les programmes cantonaux, les rapports, le suivi des objectifs et la gestion des finances. En fait, c'est un travail très varié; il n'y a pas deux jours qui se ressemblent. Nous sommes en contact avec beaucoup de gens différents: avec les communes, avec les médias, les politiques, les associations, les représentants des collectivités migrantes. En plus, nous créons et mettons en place des mesures.

Quelle formation faut-il pour un travail aussi varié ?

A mon avis, il n'y a pas de formation type pour ce travail. Et nous avons intérêt que cela reste comme ça. Il y a maintenant effectivement des formations qui peuvent mener à travailler dans l'intégration. Mais je trouverais dommage que toutes les personnes travaillant dans ce domaine aient la même formation. Même s'il y a une professionnalisation, il est important de pouvoir traiter les questions de points de vue différents. Mais il faut s'intéresser et être ouvert aux enjeux de la politique d'intégration. Pour moi personnellement, il était utile d'avoir des connaissances en sciences sociales. En plus, on a toujours la possibilité de compléter son propre profil en s'entourant de personnes qui ont suivi d'autres formations. Je trouve aussi important, dans la construction d'une équipe, de tenir compte de la diversité dans le recrutement, en terme de formation, mais aussi d'origine ou de parcours de vie.

Vous voyez-vous comme représentante du gouvernement cantonal ou comme représentante de la cause des migrants, voire des processus d'intégration ou du rapport entre les immigrés et la société d'accueil ?

Je suis clairement une fonctionnaire de l'Etat. Je suis chargée de la mise en place de la politique interculturelle qui a été décidée par le gouvernement du Canton de Neuchâtel. C'est donc la politique publique à laquelle je me réfère dans mon travail. Mais il est clair qu'il faut relayer les préoccupations des collectivités migrantes auprès des politiques et mettre en place des

structures pour faire entendre ces préoccupations. Dans ce sens-là, nous avons aussi un rôle de médiateurs.

Rencontrez-vous parfois des conflits d'intérêts ?

Non. J'ai la chance de travailler dans un canton avec une vraie perspective interculturelle, que le Conseil d'Etat a même inscrit dans son programme de législature. Par contre, il est possible que certains de mes collègues rencontrent cette problématique.

Vous étiez déléguée à l'intégration dans la Ville de Sion et maintenant dans le Canton de Neuchâtel. Voyez-vous une évolution concernant le rôle du délégué à l'intégration dans le temps ?

Je pense que les programmes d'intégration cantonaux – les PICs – ont eu un impact important sur les rôles des délégués: la professionnalisation a changé notre métier. Tout au début, il y avait plus de liberté de créer sa propre politique. Avec les PICs, que je vois très positifs pour l'ensemble de la Suisse, tous les cantons ont adopté une politique d'intégration. Cependant, il y a aussi une réduction de la marge de manoeuvre.

Vous êtes co-présidente de la Conférence des délégués à l'intégration. Y a-t-il un discours au sein de votre Conférence sur le rôle du délégué ?

Cette question n'a pas été abordée depuis que j'y suis. Mais nous nous interrogeons beaucoup sur le cadre des PICs et sur notre marge de manoeuvre, par exemple, où pouvons-nous mettre en place des innovations qui nous semblent importantes pour le futur d'une politique de cohésion sociale.

Il faut aussi dire que les expériences et les cadres politiques dans chaque canton sont différents et il y a aussi des différences selon les régions linguistiques. Cela implique par exemple que dans certains cantons, la prévention de la discrimination ait un poids plus fort que dans d'autres. Ou encore, que pour certains, exiger soit plus important qu'encourager (ou vice-versa !). Mais quand nous prenons position sur des projets de loi en tant que CDI, nous sommes en général d'accord sur les principes fondamentaux.

Les bureaux des délégués à l'intégration dans les cantons (et les villes et les communes) sont rattachés à différents départements (formation, économie, social, migration etc.). Selon vous, est-ce qu'il y a des avantages ou désavantages selon le département ? Ou est-ce que cela dépend plutôt des personnes et des politiques en charge ?

A mon avis, cela dépend d'abord de la politique d'intégration du canton. Mais il y a aussi un impact symbolique. Etre rattaché à un département de justice et police ou à un département de l'économie donne un message très différent. Que l'on soit intégré ou pas au service des migrations aussi. A Neuchâtel, le service de la cohésion multiculturelle (intégration) et le service de la migration sont deux entités différentes rattachées au département de l'économie et de l'action sociale. Nous sommes hiérarchiquement au même niveau et j'ai le même titre (chef de service). Nous avons des échanges réguliers, mais il est important que ces deux services soient séparés. Notre conception de la cohésion sociale implique que nous soyons là pour tout le monde, pas seulement pour les migrants.

Les nouvelles dispositions de la loi sur les étrangers prévoient plus de travail administratif concernant la « mesure » de l'intégration. Voyez-vous un changement dans la perception du rôle des délégués à l'intégration ? Devenez-vous des administrateurs de l'intégration ?

Certainement, cela aurait un impact sur notre travail... Je pense qu'il serait très important que le personnel en charge de faire ces appréciations, quel que soit le service auquel il est rattaché, soit bien formé et sensibilisé aux processus d'intégration. Je suis d'avis que l'intégration n'a ni un début ni une fin, que c'est un processus et qu'il est, de fait, difficilement mesurable.

Avez-vous un avis sur le futur de la politique d'intégration ? Un vœu ?

A court terme, je pense qu'il y aura un durcissement – par rapport à il y a dix ans, pas par rapport à il y a trente ans. En même temps, si on met en place des mesures pour faciliter l'intégration, cela peut assouplir les tendances actuelles. J'espère qu'à long terme, il y aura quand même une évolution. Si on regarde l'histoire, on peut observer des durcissements et des adoucissements constants. Mais pour le moment, les signaux vont plutôt dans la direction de durcissements. Et ces durcissements ne vont pas seulement avoir un impact sur les personnes qui arrivent en Suisse, sur leurs identités multiples, mais aussi sur la société dans son ensemble. Les gens sont là et ils seront suisses un jour. Mettre des obstacles ne les aidera pas à s'intégrer et ne contribuera pas non plus à la cohésion sociale de notre pays. Si je devais formuler un vœu c'est celui-là, que l'on mette moins d'énergie à combattre une réalité et plus à valoriser la diversité comme une richesse !

Merci beaucoup pour cet entretien !

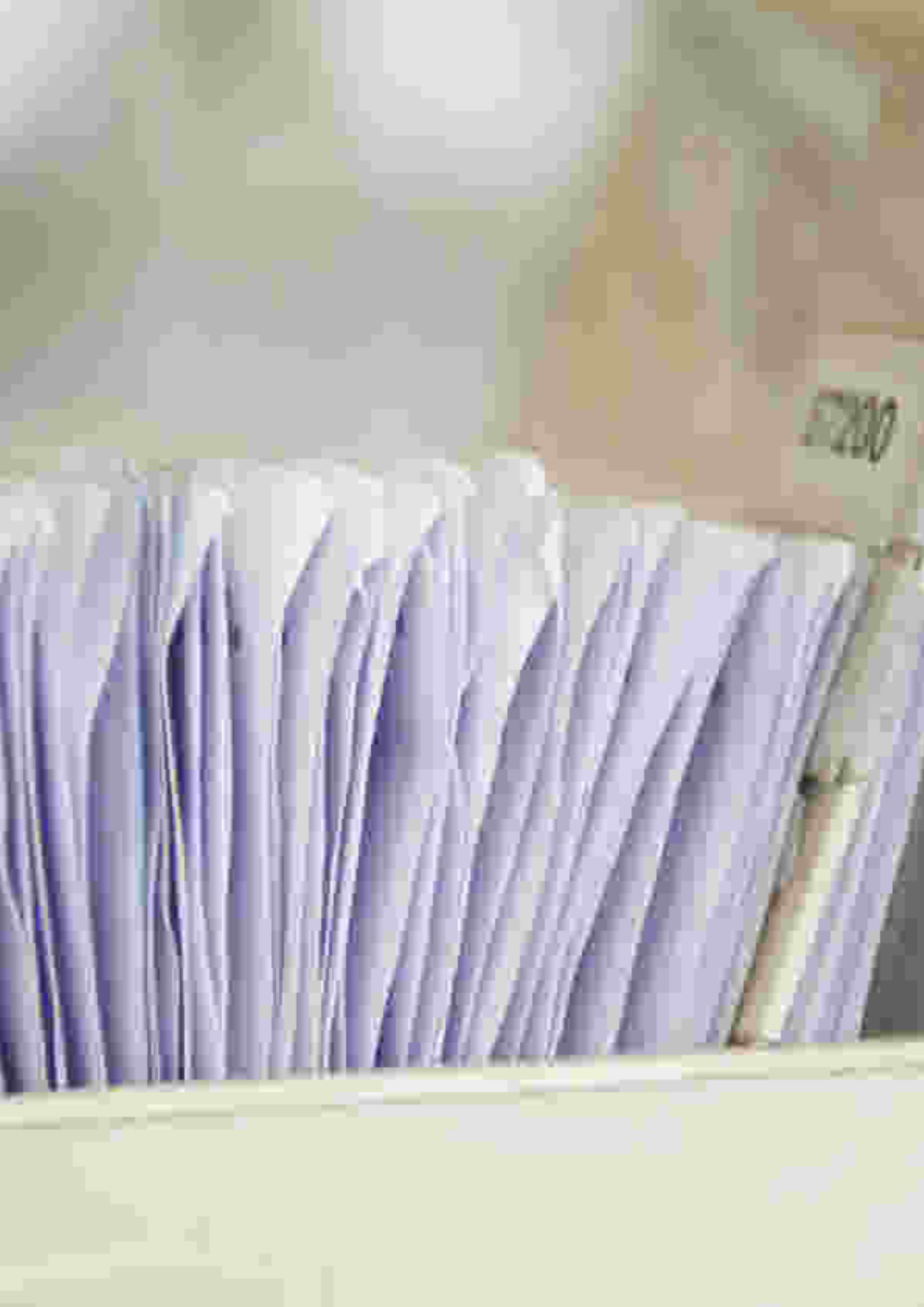
CÉLINE MAYE

est déléguée aux étrangères et aux étrangers du Canton de Neuchâtel. Elle est Co-Présidente de la Conférence Suisse des Délégués à l'Intégration CDI. Les questions ont été posées par SIMONE PRODOLLIET.

« Unser Ziel ist nicht die Integration von Zugewanderten, sondern der gesellschaftliche Zusammenhalt als Ganzes »

Die Schweizerische Konferenz der kantonalen und kommunalen Integrationsdelegierten KID ist die Fachkonferenz jener Personen, die den Auftrag haben, in ihren Kantonen, Gemeinden und Städten die Integration der zugewanderten Bevölkerung zu fördern und die einheimische Bevölkerung für die Anliegen von Migrantinnen und Migranten zu sensibilisieren. In jedem Kanton sowie in einigen Städten und grösseren Gemeinden der Schweiz gibt es einen Integrationsdelegierten oder eine Beauftragte für Integration. Céline Maye, Co-Präsidentin der KID sagt zur Rolle und Aufgaben der Integrationsdelegierten:

« Unsere Rolle ist es, einen guten Umgang mit Diversität zu gewährleisten. Denn es ist klar: Vielfalt ist eine Realität in unserer Gesellschaft. Dabei geht es nicht nur darum, dies als Realität anzuerkennen, sondern dies auch als starke Botschaft in die Zusammenarbeit mit anderen Behörden sowie in die Bevölkerung als Ganzes zu tragen. Es scheint mir zentral, dass wir uns nicht nur der Förderung der Integration von Migrantinnen und Migranten widmen, sondern den gesellschaftlichen Zusammenhalt als Ganzes im Auge haben. »



La gestione dell'integrazione da parte dello Stato: panoramica del modello d'integrazione graduale

Stefanie Kurt

La nuova legge federale sulla cittadinanza svizzera e la legge sugli stranieri e sull'integrazione sanciscono giuridicamente il modello d'integrazione graduale, basato sul principio secondo cui i requisiti d'integrazione devono essere tanto più elevati quanto più estesi sono i diritti conferiti dallo statuto giuridico auspicato. L'idea di fondo consiste, da un lato, nel promuovere in modo più incisivo l'integrazione e, dall'altro, nel far sì che quest'ultima diventi un impegno più vincolante.

«Integrazione» è stata la parola chiave della revisione totale della legge sulla cittadinanza e della revisione parziale della legge sugli stranieri. Le discussioni si sono intensificate in particolare in seguito all'approvazione, il 9 febbraio 2014, dell'iniziativa popolare «contro l'immigrazione di massa». Il nuovo articolo 121a capoverso 3 della Costituzione federale prevede infatti che la capacità d'integrazione dello straniero sia uno dei criteri determinanti per il rilascio del permesso di dimora. La legge sulla cittadinanza riveduta è in vigore già dal 1° gennaio 2018, ma le consultazioni sulle modifiche da apportare alle ordinanze relative alla nuova legge sugli stranieri e sull'integrazione (nLStrl) non sono ancora concluse (ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA) e ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS)). Tali modifiche entreranno presumibilmente in vigore nell'estate 2018.

Il modello d'integrazione graduale

Il modello d'integrazione graduale non è una novità. La legislazione in vigore fissa già requisiti diversi a seconda del tipo di permesso; lo si vede chiaramente in relazione al rilascio anticipato di un permesso di domicilio in caso di integrazione riuscita (art. 34 cpv. 4 LStr), per il quale sono fissati requisiti più severi di quelli stabiliti per il rilascio ordinario (art. 34 cpv. 2 LStr). La nLStrl confe-

risce però al modello d'integrazione graduale contorni più definiti: le autorità competenti disporranno infatti di una base legale per gestire e riesaminare l'integrazione di una persona straniera nonché, se necessario, per applicare sanzioni. Al riguardo occorre soffermarsi su due aspetti, ossia i criteri e gli strumenti d'integrazione, entrambi sanciti ora a livello giuridico.

I criteri d'integrazione

La legge sulla cittadinanza (LCit) – e più precisamente l'ordinanza afferente (OCit) – e la nLStrl prevedono determinati criteri di cui le autorità competenti devono tener conto nel valutare il processo d'integrazione.

Secondo l'articolo 12 LCit un'integrazione *riuscita* si desume:

- «dal rispetto della sicurezza e dell'ordine pubblici;
- dal rispetto dei valori della Costituzione federale;
- dalla facoltà di esprimersi nella vita quotidiana, oralmente e per scritto, in una lingua nazionale;
- dalla partecipazione alla vita economica o dall'acquisizione di una formazione; e
- dall'incoraggiamento e dal sostegno all'integrazione del coniuge, del partner registrato o dei figli minorenni sui quali è esercitata l'autorità parentale».

L'articolo 58a nLStrl riporta gli stessi criteri, ad eccezione del sostegno all'integrazione dei familiari. Al momento di esaminare se tali criteri sono soddisfatti si dovrà tener conto della situazione di persone che, per disabilità o malattia o per altre importanti circostanze personali, non sono in grado di adempiere i requisiti linguistici, di partecipare alla vita economica o di acquisire una formazione, oppure vi riuscirebbero solo con grandi difficoltà (art. 12 LCit; art. 58a nLStrl). Per quanto riguarda le procedure di naturalizzazione, i Cantoni possono stabilire ulteriori criteri d'integrazione.

I criteri d'integrazione previsti dalla legge vanno applicati secondo l'idea di fondo del modello d'integrazione graduale. Pertanto, l'autorità competente dovrà associare ai criteri d'integrazione generici requisiti tanto più «elevati» quanto più «stabile» è lo statuto di soggiorno richiesto (cfr. FF 2013 2045, in particolare pag. 2053). Se si prendono come esempio le competenze linguistiche, per ottenere il passaporto svizzero il richiedente dovrà possedere almeno una competenza di livello B1 all'orale e A2 allo scritto (livelli secondo il Quadro comune europeo di riferimento per le lingue, www.coe.int) (cfr. art. 6 cpv. 1 OCit, con eccezioni). Per il rilascio del permesso di domicilio, nuovo requisito formale per poter presentare domanda di naturalizzazione, sono ora necessari il livello di riferimento A2 all'orale e A1 allo scritto (cfr. art. 60 cpv. 2 avamprogetto OASA). Secondo il modello graduale, le basi legali prevedono pertanto un livello di competenze linguistiche tanto più elevato – e quindi da verificare in modo tanto più rigoroso – quanto più stabile è il titolo di soggiorno auspicato.

Strumenti d'integrazione

Gli strumenti d'integrazione sanciti nelle basi legali mirano a rendere più vincolanti le prestazioni d'integrazione richieste ovvero a rendere possibile l'applicazione di sanzioni laddove vengano identificati deficit integrativi.

L'autorità competente può stipulare con lo straniero un accordo d'integrazione qualora sussista un bisogno d'integrazione particolare. Il legislatore ha rinunciato alla stipula obbligatoria di tali accordi in seguito alle forti critiche emerse durante l'indagine conoscitiva (cfr. Riassunto dei risultati dell'indagine conoscitiva concernente il rapporto e l'avamprogetto relativi alla modifica della legge sugli stranieri (integrazione), 17 aprile 2012, www.sem.admin.ch). Lo strumento dell'accordo d'integrazione non è di per sé nuovo, ma è la prima volta che viene precisato nella legislazione. Questo accordo disciplina gli obiettivi, le misure, lo scadenziario nonché le modalità di finanziamento della promozione dell'integrazione individuale. Gli obiettivi d'integrazio-

ne possono comprendere l'acquisizione di competenze linguistiche, l'integrazione scolastica o professionale ed economica oppure l'acquisizione di conoscenze sulle condizioni di vita, sul sistema economico e sull'ordinamento giuridico della Svizzera. Se l'autorità competente ha concluso un accordo d'integrazione, il permesso di dimora può essere rilasciato o prorogato soltanto dopo la conclusione di tale accordo (art. 58b cpv. 1–3 nLStrl). Secondo il nuovo testo di legge, l'autorità competente può concludere un accordo d'integrazione anche con persone ammesse provvisoriamente (art. 83 cpv. 10 nLStrl). Nel caso di persone con diritto di soggiorno, in particolare cittadini UE/AELS e stranieri arrivati in Svizzera in seguito al ricongiungimento familiare con cittadini svizzeri, il legislatore ha previsto che l'autorità competente possa formulare se necessario raccomandazioni per l'integrazione (art. 58b cpv. 4 nLStrl; FF 2013 2045, in particolare pag. 2076).

Un terzo strumento per pilotare l'integrazione consiste nella facoltà conferita all'autorità competente di revocare il permesso di domicilio e sostituirlo con un permesso di dimora se i criteri d'integrazione non sono soddisfatti (art. 63 cpv. 2 nLStrl). In tal caso, il permesso di dimora può essere rilasciato nuovamente al più presto cinque anni dopo la revoca, a condizione che lo straniero sia ben integrato (art. 34 cpv. 6 nLStrl).

Rafforzare la gestione dell'immigrazione e degli statuti di soggiorno

La LCit e la nLStrl sanciscono un modello complesso che si colloca a cavallo tra la promozione e la necessità dell'integrazione e che, in ultima analisi, sfocia in un «gioco della scala» secondo le regole del diritto in materia d'integrazione: prima di rilasciare o prorogare un permesso, l'autorità competente verifica, sulla base dei criteri d'integrazione, se il richiedente può passare allo scalino successivo, ossia ottenere un permesso più duraturo o migliorare il suo statuto di soggiorno. Per promuovere l'integrazione in modo mirato, l'autorità competente può inoltre ricorrere a determinati strumenti, cioè formulare raccomandazioni o stipulare accordi d'integrazione o ancora revocare il permesso di domicilio sostituendolo con uno di dimora in caso di deficit integrativi. L'ottenimento del passaporto svizzero rappresenta, almeno dal punto di vista giuridico, l'ultimo scalino dell'integrazione.

Con il modello d'integrazione graduale le autorità competenti ricevono due compiti centrali: da un lato, sono chiamate a controllare l'immigrazione basandosi su quanto prescritto dalla legislazione pertinente e, dall'altro, devono gestire gli statuti di soggiorno ai sen-

si di tale legislazione, operando le verifiche del caso e, all'occorrenza, imponendo sanzioni. Il mandato delle autorità va visto anche alla luce dell'approvazione dell'iniziativa popolare «contro l'immigrazione di massa». Il nuovo articolo 121a capoverso 3 della Costituzione federale prevede infatti che la capacità d'integrazione dello straniero sia uno dei criteri determinanti per il rilascio del permesso di dimora. Tutto ciò implica un aumento dell'onere burocratico delle autorità competenti (cfr. SEM, Modifica dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa, Commento esplicativo, 7 novembre 2017, pag. 6). Vanno inoltre considerate le differenze cantionali – conseguenza del sistema federale svizzero – nell'applicare le prescrizioni federali in materia di promozione e nel definire le esigenze d'integrazione. La diversità in ambito attuativo e negli approcci giuridici adottati relativamente al soggiorno e alla permanenza di uno straniero in Svizzera si traduce, in conclusione, in un accesso ineguale a un permesso più duraturo o a un miglioramento dello statuto di soggiorno (Kurt 2017).

Sebbene applicando i nuovi criteri d'integrazione le autorità possano armonizzare il proprio operato, resta un certo margine d'interpretazione. Sono in effetti le autorità cantionali a «stabilire» il processo integrativo, decidendo per esempio quali documenti gli stranieri devono presentare per l'esame (o il riesame) del loro grado d'integrazione e le modalità di verifica e interpretazione di tali documenti rispetto al grado d'integrazione richiesto. Nell'ambito del proprio potere discrezionale, i funzionari pubblici sono pertanto invitati ad armonizzare le 26 possibili varianti del modello d'integrazione graduale nelle loro attività di gestione dell'integrazione e degli statuti di soggiorno.

Legge federale sugli stranieri e sull'integrazione (LStrl), modifiche del 16 dicembre 2016, FF 2016 8917.

Decreto del Consiglio federale che accerta l'esito della votazione popolare del 9 febbraio 2014, FF 2014 3511.

Messaggio concernente la revisione totale della legge federale sulla cittadinanza svizzera (Legge sulla cittadinanza, LCit), FF 2011 2567.

Messaggio dell'8 marzo 2013 concernente la modifica della legge federale sugli stranieri (Integrazione), FF 2013 2045.

Kurt, Stefanie, 2017, Fast-Tracking Full Citizenship in the Context of the Swiss Integration Stage Model, NCCR on the Move Working Paper #15, ottobre 2017.

Messaggio aggiuntivo concernente la modifica della legge federale sugli stranieri (Integrazione), FF 2016 2471.

L'administration étatique de l'intégration : un aperçu du modèle d'intégration progressive

La nouvelle Loi sur nationalité (nLN) et la nouvelle Loi sur les étrangers et l'intégration (LEtr) consacrent le modèle de l'intégration progressive à l'échelle de la Confédération. Le principe qui préside à ce schéma d'intégration progressive veut que plus l'octroi de droits attachés au statut juridique est important, plus l'intégration devra être aboutie. Il s'agit là d'un modèle complexe entre encouragement de l'intégration et mise en œuvre d'instruments d'intégration d'une part et, d'autre part, il s'agit d'exigence en matière d'intégration, c'est-à-dire du contrôle de la réalité de l'intégration et éventuellement de sanctions par le biais de mesures relevant du droit de séjour, en cas de déficit d'intégration. Les autorités compétentes assurent ainsi le rôle de gestion de l'intégration, respectivement le contrôle de l'intégration. Dans le contexte fédéral, ces tâches recèlent un certain nombre de défis en termes d'intégration. L'auteure propose une vue d'ensemble de la conception de l'intégration progressive et pose un regard critique sur l'administration de l'intégration. Car à l'avenir, celle-ci va jouer un rôle plus important dans la législation relative à la gestion de l'immigration et du droit de séjour.

STEFANIE KURT

giurista, è professoressa assistente SUP all'Istituto per l'assistenza sociale presso la Scuola universitaria professionale della Svizzera occidentale (HES SO) a Siders. Insegna e conduce ricerche nel campo della migrazione e dell'integrazione.



Sektor- und departementsübergreifende Zusammenarbeit in der Integrationsförderung.

Joy Kramer

Integrationsförderung ist eine Herausforderung im öffentlichen Gemeinwesen, die eine hohe Komplexität aufweist. Bei deren Bewältigung kommt kollaborativen Strategien eine zentrale Bedeutung zu. Dabei stellen sich für Migrationsverwaltende verschiedene Fragen: Sind inter-sektorale Zusammenschlüsse tatsächlich effektiver und wirksamer – im Gegensatz zur Arbeit einer einzelnen Organisation? Und welche Rolle spielt das Vertrauen?

Die Integration von Migrantinnen und Migranten ist nicht nur eine Verbund-, sondern auch eine Querschnittsaufgabe: Sie findet in erster Linie vor Ort, in den unterschiedlichen relevanten Strukturen statt, in Schulen, (Lehr-)Betrieben, Vereinen und Arztpraxen. Dies stellt auch Migrationsverwalterinnen und -verwalter vor grosse Herausforderungen. Es werden immer mehr Stimmen laut, der Integrationsförderung als komplexes gesellschaftliches Problemfeld mit sogenannter *Collaborative Governance* zu begegnen. Doch ist es tatsächlich effektiver und erfolgreicher, wenn sektor- und departementsübergreifend zusammengearbeitet wird? Und welche Faktoren beeinflussen diese Zusammenarbeit?

Im Rahmen der Weiterbildung Master of Advanced Studies (MAS) in Public Management an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) in Winterthur entstand 2017 eine Abschlussarbeit, die diese Frage zum ersten Mal im Kontext der öffentlichen Verwaltung untersucht hat. Zu diesem Zweck wurde ein inter-sektorales Projekt aus dem Kanton Aargau evaluiert, an dem neben drei verschiedenen kantonalen Departementen auch unterschiedliche staatliche und nicht-staatliche Organisationen beteiligt sind. Im Rahmen des Projekts «Massnahmen für Spätimmigrierte» wurden zielgruppenspezifische Angebote entwickelt, um junge Migrantinnen und Migranten nachhaltig in eine berufliche Grundbildung oder in den Arbeitsmarkt zu führen. (Für weitere Informationen: www.ag.ch/flüchtlingswesen >Bildung >Berufsvorbereitung.)

Integrationsförderung als komplexes gesellschaftliches Problemfeld

Die Integrationsförderung kann als komplexes und dynamisches gesellschaftliches Problemfeld bezeichnet werden. Dies, weil Einschränkungen wie Ressourcen und politische Hindernisse einem ständigen Wandel unterworfen sind. Ausserdem sind zahlreiche Anspruchsgruppen involviert (Roberts 2000). Bei der Integration von Migrantinnen und Migranten besteht nicht nur Uneinigkeit über die Lösung, sondern auch darüber, wie das Problem definiert werden soll. Die einen sehen dieses in der Migration an sich und wollen die Grenzen schliessen. Die anderen definieren die ungenügende Integration als Problem und wollen zur Lösung beitragen, indem mehr finanzielle Mittel gesprochen werden. Diese Thematik ist somit nicht nur resistent gegen eine klare Aussage zum Problem selber, sondern auch gegen eine allgemein akzeptierte Lösung (Head 2008). In diesem Zusammenhang gilt der Collaborative-Governance-Ansatz als erfolgsversprechende Bewältigungsstrategie. Er hat zum Ziel, durch die Bündelung der Kräfte verschiedener Anspruchsgruppen mehr zu erreichen, als wenn die Akteure unabhängig voneinander agieren.

Was beeinflusst den Erfolg der Zusammenarbeit?

Das Gelingen der inter-sektoralen Zusammenarbeit hängt von verschiedenen Faktoren ab. Eine wichtige Einflussgrösse ist das gegenseitige Vertrauen der Be-

teiligten. Dabei wird zwischen dem sozialen und dem politischen Vertrauen unterschieden. Das soziale Vertrauen ist eine in die Ferne gerichtete Erwartung eines Individuums, derzufolge andere so handeln, dass die Ergebnisse diesem nützen – oder wenigstens nicht schaden (Misztal 1996). In diesem Zusammenhang ist die günstige Wirkung von sozialem Vertrauen auf die inter-sektorale Zusammenarbeit entscheidend, denn das soziale Vertrauen ist die Basis jeglichen Vertrauens – ob in Personen oder Institutionen (Warren 1999). Individuen, die ihrer Umwelt grundsätzlich eher vertrauen, sind auch leichter dazu geneigt, dem politischen System und dessen Institutionen zu vertrauen – eine wichtige Voraussetzung bei der inter-sektoralen Zusammenarbeit von Migrationsverwalterinnen und -verwaltern.

Am Projekt «Massnahmen für Spätmigrierte» der Aargauer Kantonsverwaltung arbeiten verschiedene Organisationen aus dem Asyl-, Integrations- und Bildungsbereich zusammen. An der wissenschaftlichen Befragung haben über zwanzig beteiligte Personen aus der öffentlichen Verwaltung und dem Non-Profit-Bereich teilgenommen. Im Rahmen der statistischen Auswertung wurde das Konstrukt des Vertrauens differenziert betrachtet: Je mehr soziales Vertrauen vorhanden ist, desto mehr Zuversicht besteht gegenüber einem zukünftigen Kooperationserfolg. Dieser Zusammenhang lässt sich auch in Verbindung mit politischem Vertrauen nachweisen. Darüber hinaus zeigte sich: Je mehr politisches Vertrauen vorhanden ist, desto eher wird die Wirksamkeit des Projekts positiv wahrgenommen. Neben dem Vertrauen wurden weitere Faktoren wie Kontext, Prozesse, Kommunikation, Projektziele, Ressourcen und Führung erhoben, die alle einen Einfluss auf den Erfolg der Zusammenarbeit haben.

Eine befragte Migrationsverwalterin äusserte sich wie folgt: «In die politischen Organisationen habe ich mehr oder weniger Vertrauen. In die Prozessabläufe des Projekts, die durch die Projektmitarbeitenden gestaltet sind, jedoch sehr viel.» Diese Aussage verdeutlicht, dass verschiedene Vertrauensebenen eine Rolle spielen. Auch die Beschaffenheit der Prozesse wurde kommentiert: «Das Projekt ist flexibel, weil die Mitarbeitenden des Projekts flexibel sind.» Dies zeigt, dass die Projektorganisation und das sich dahinter verbergende Management stark von der persönlichen Ausgestaltung der Verantwortlichen abhängig sind. Eine weitere Aussage unterstreicht diesen Befund: «Die Gegebenheiten in der Verwaltung sind teilweise starr. Die Projektmitglieder können aber über diese Starrheit hinwegsehen.» Dies ermöglicht es, flexible Ansätze und innovative Lösungen bei der Bewältigung von komplexen Problemstellungen anzuwenden.

Zur Wahrnehmung des Projekterfolgs in Bezug auf die Art der Zusammenarbeit kommt eine Migrationsverwalterin zu folgendem Schluss: «Kurzfristig kann die Arbeit einer einzelnen Organisation durchaus als effizienter gelten. Aber längerfristig zeigt sich meistens die organisationsübergreifende Arbeit als effizienter.» Dieser Hinweis spiegelt wider, dass es eine bestimmte Zeit dauert, bis sich bei der inter-sektoralen Zusammenarbeit eine gewisse Effizienz einstellt. Diese Erkenntnis geht einher mit dem Befund, dass auch der Aufbau von Vertrauen ein zeitintensives Unterfangen ist. Die Befragung hat divergierende Antwortcluster für die beiden Aspekte Effizienz und Wirksamkeit hervorgebracht. 48 Prozent der Befragten attestieren dem inter-sektoralen Projekt eine hohe Wirksamkeit – im Gegensatz zur Arbeit einer einzelnen Organisation. Bei derselben Frage zum Thema Effizienz beträgt dieser Wert lediglich 33 Prozent. Während die Wirksamkeit durch die Vermeidung von Redundanzen und die gleichzeitige Schaffung von Synergien gesteigert werden kann, führt die inter-sektorale Zusammenarbeit oft zu steigenden Transaktionskosten und Reibungsverlusten.

Best Practice und Handlungsempfehlungen

Aus der Untersuchung lassen sich mehrere Handlungsempfehlungen für die inter-sektorale Zusammenarbeit zur Lösung komplexer gesellschaftlicher Problemfelder in der öffentlichen Verwaltung ableiten. Aufgrund der Tatsache, dass das Vertrauen eine wichtige Rolle spielt, ist es entscheidend, die Form der Zusammenarbeit so auszugestalten, dass den Teilnehmenden die Möglichkeit geboten wird, dieses über eine längere Zeit aufzubauen. Das Vertrauen ist stark von den jeweiligen Personen und den Fähigkeiten, die ihnen attestiert werden, abhängig. Daher kann es angezeigt sein, bestimmte Schlüsselpersonen darin weiterzubilden und zu schulen. Ein wichtiger Aspekt ist aber auch, dass diese Art der wertschätzenden und vertrauensvollen Zusammenarbeit von vorgesetzten Stellen vorgelebt wird.

Die Evaluation der Zusammenarbeit hat ausserdem demonstriert, dass eine Neubewertung traditioneller Problemlösungsprozesse nötig ist. Gerade in der öffentlichen Verwaltung mit einer langen Tradition von Bürokratie und Hierarchie kann dieser Weg ein umständlicher sein. Denn um den Collaborative-Governance-Ansatz auch wirklich zu leben, ist es entscheidend, starre Strukturen zu überwinden und neue Wege zu gehen. Die Zusammenarbeit über institutionelle Grenzen hinweg schliesst auch Organisationen aus dem nicht-staatlichen und privaten Bereich ein. Dieser Weg ist oft schwieriger in der Ausgestaltung, da nicht auf bereits bestehenden Strukturen aufgebaut werden kann. Die vorliegende

Untersuchung gibt Hinweise darauf, dass es gewinnbringend ist, wenn Organisationen aus dem privaten und dem Non-Profit-Bereich noch stärker in die kollaborative Zusammenarbeit eingebunden werden.

Des Weiteren ist es von Bedeutung, dass mit einem gewissen Grad an Unsicherheit umgegangen und dieser ausgehalten werden kann. Auch wenn die Herausforderungen zum Teil akut sind und die Politik Sofortmassnahmen fordert – die Bewältigung von komplexen gesellschaftlichen Problemfeldern kann nur mit einem langfristigen Fokus erreicht werden. Daher ist der gegenseitige Austausch von Informationen umso entscheidender. Denn nicht nur die Integrationsförderung als Verbundaufgabe ist eine komplexe Angelegenheit, sondern jeder Bereich für sich ist vielschichtig und weitreichend. Damit nicht genug: Auch die verschiedenen Bestimmungen und Prozesse auf Bundes-, kantonaler sowie kommunaler Ebene müssen den wichtigsten Anspruchsgruppen bekannt sein, damit eine reibungslose Zusammenarbeit möglich ist.

Head, Brian, 2008, Wicked Problems in Public Policy. In: Public Policy, 3/2: 101-118.

Misztal, Barbara, 1996, Trust in Modern Societies. Cambridge: Polity Press.

Roberts, Nancy, 2000, Wicked Problems and Network Approaches to Resolution. In: International Public Management Review, 1/1: 1-19.

Warren, Mark E., 1999, Democracy and Trust. Cambridge: Cambridge University Press.

Promozione dell'integrazione: cooperazione intersettoriale e interdipartimentale

La promozione dell'integrazione è una tematica molto complessa ed è quindi associata a problematiche non indifferenti per chi si occupa di questioni migratorie. In questo senso, la collaborazione interdipartimentale e intersettoriale nella pubblica amministrazione sta assumendo sempre più rilievo. L'approccio della governance collaborativa viene considerato una strategia promettente perché combina i punti di forza delle varie parti coinvolte. La collaborazione intersettoriale consente in effetti di aumentare l'efficacia evitando ridondanze e creando sinergie, ma può anche comportare costi di transazione e frizioni dannose, il che riduce a sua volta l'efficienza. Dallo studio condotto emerge che la fiducia ha un impatto importante sulla collaborazione nella pubblica amministrazione ed è quindi fondamentale promuoverla. Ma al successo della collaborazione intersettoriale contribuiscono anche altri aspetti: occorre cioè prescindere dalla rigidità delle strutture, rivedere i processi tradizionali di risoluzione dei problemi, riuscire a sopportare le incertezze, coinvolgere le organizzazioni non governative e scambiarsi informazioni.

JOY KRAMER

ist Politologin, arbeitet als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Bildungsdepartement des Kantons Aargau und ist unter anderem für die Bildungsangebote im Integrationsbereich zuständig.

kurd. badinani

kurd. sorani

punjabi

russisch

serbokroatisch

Schweizer Bürgerrecht: Gnadenakt oder Verwaltungsakt?

Lelia Hunziker

In einem föderalistischen Staat mit hoher Gemeindeautonomie ist der Weg zum Bürgerrecht vielfältig. Das ist sympathisch, lässt jedoch viel Spielraum für individuelle Entscheidungsprozesse, was – weniger diplomatisch ausgedrückt – willkürlich sein kann. Diese Vielfalt manifestiert sich vor allem beim Einbürgerungsgespräch in der Gemeinde, der Königsdisziplin der Einbürgerung, sozusagen in der letzten Prüfung vor dem Ritterschlag. Ein symbolisch aufgeladener Akt. Medial ist dieses Gespräch in jüngster Vergangenheit häufig ins Kreuzfeuer geraten, und die Behörden wurden an den Pranger gestellt. Wo liegt das Problem?

Die Behörden haben im Einbürgerungsgespräch die Aufgabe, Art. 11 und 12 des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht und Art. 2, 5 und 8 der Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht umzusetzen. In diesen fünf Artikeln steckt, kombiniert mit der emotionalen Aufladung des Themas, die Brisanz des Gesprächs. In jedem Wort und in jedem Satz. Es geht um Werte, um Lebensverhältnisse, um Grundrechte, um die Teilhabe an der Gesellschaft – und über allem schwebt der schwammige Begriff der Integration, eine Integration in einer postmigrantischen Gesellschaft. Die Prüfung dieser Kriterien wird einem Laiengremium zugeteilt. Meist gewählte Mandatsträger mit unterschiedlichsten beruflichen, politischen und konfessionellen Hintergründen. Kaum jemand hat eine Ausbildung in Gesprächsführung, auf interkulturelle Kommunikation wird oft bewusst verzichtet – es handelt sich ja um ein Einbürgerungsgespräch, dann sollte diese nicht mehr notwendig sein. Ihnen gegenüber sitzen die Bewerberinnen und Bewerber, oft sind diese sehr nervös. Die Tatsache, dass es sich um einen amtlichen Vorgang handelt, das Gespräch in einem Sitzungszimmer im Gemeindehaus stattfindet, meistens fünf oder mehr Befragende anwesend sind und das Gespräch protokolliert wird, macht das Einbürgerungsgespräch für viele zu einer Ausnahmesituation. Schlaflose Nächte aufgrund hoher Nervosität im Vorfeld sind keine Seltenheit.

Kurse, Broschüren und Handbücher zur Vorbereitung

Viele Kantone stellen den Gemeinden Handbücher zur Verfügung. Darin werden die rechtlichen Voraussetzungen, die Abläufe und das Verfahren für eine Einbürgerung genau erklärt. Zudem wird auf heikle Fragen aufmerksam gemacht. So sollen folgende Arten von Fragen vermieden werden: Loyalitätsfragen (Wenn Sie sich für einen Pass entscheiden müssten – für welchen?); irrelevante, fachspezifische Fragen (Welche verschiedenen Kräuter beinhaltet das Rezept von Ricola?); Einstellungsfragen (Sind Sie für oder gegen Kernkraftwerke?); Suggestivfragen (Was würden Sie tun, wenn Ihre Tochter einen Mann anderen Glaubens heiraten würde?). Zuweilen werden Protokollvorlagen mit Schlüsselbegriffen vom Kanton zur Verfügung gestellt. Es werden Tipps gegeben, wie das Gespräch zu gestalten sei, dass z.B. der Raum frisch gelüftet werden solle und welche Tricks es gibt, eine hypernervöse Person zu interviewen.

Tatsache ist: Alles, was in den Handbüchern und Leitfäden steht, ist für die Gemeinden nicht bindend. Wo die Relevanz anfängt, was suggestiv ist und wo die Loyalität aufhört, das entscheiden die Gemeinden. So stellen sich viele Gemeinden eigene Leitfäden zusammen. Wer das Gespräch führt und wie es protokolliert wird, ist auch von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich. Das Gespräch kann durch den Gemeindeschreiber, ei-

nen Ausschuss des Gemeinderates oder eine Einbürgerungskommission geführt werden.

Die Einbürgerungswilligen können sich in Kursen der Migros Klubschule, von Handelsschulen, den Gemeinden selber oder weiteren Anbietern vorbereiten. Die Curricula der Kurse gehen von Kennzahlen über Staatskunde und Geografie bis hin zu Geschichte. Es gibt Kursbestätigungen und vor allem immer auch eine Rechnung: Die Kurse kosten rund Fr. 250 und garantieren keine Einbürgerung. Viele Gemeinden stellen eigene Broschüren zur Verfügung. Die Stadt Zürich zum Beispiel hat die 44 Seiten starke Publikation «Informationsbroschüre der Stadt Zürich zu ihrem Einbürgerungsgespräch» erstellt. Die Stadtschreiberin schreibt im Editorial: «Diese Informationsbroschüre soll Ihnen helfen, das politische System der Schweiz und die Stadt Zürich mit ihrer grossen kulturellen Vielfalt besser zu verstehen, um im Rahmen des Einbürgerungsgesprächs darüber diskutieren zu können.» Was heisst das nun? Muss ein Kandidat/eine Kandidatin die ganzen 44 Seiten auswendig lernen? Auf der Folgeseite wird zwar beruhigt: «Sie müssen nicht über jede Einzelheit genau Bescheid wissen. Wir stellen Ihnen eher allgemeine Fragen.» Trotzdem: Die vielen Zahlen und Fakten schüchtern ein (wussten Sie, dass Felix und Regula die Heiligen der Stadt Zürich sind und dass jede Person in Zürich jährlich 177 Kilogramm Abfall produziert?) – wie soll mit diesen vielen Infos umgegangen werden, damit das Gespräch glückt?

Showdown: Das Einbürgerungsgespräch

Gut vorbereitet treffen sich am Tag X die Einbürgerungsbehörden mit dem/der Kandidierenden in einem frisch gelüfteten Sitzungszimmer im Rathaus. Das Gespräch ist meistens ein munterer Mix aus Geografieprüfung, kollegialen Fragen zum Befinden, Bemerkungen zum Wetter, einigen Fragen zur Geschichte der Gemeinde, einem Jüxchen zwischendurch und einer Diskussion über Normen und Werte zum Schluss. Viele Gespräche verkommen zu einem skurrilen Verhör, welches Lyssys Film «Die Schweizermacher» aus dem Jahr 1978 gespenstisch aktuell werden lässt. Für die Kandidierenden ist es ein Hochseilakt. Welche Frage gehört zu welcher Kategorie? Handelt es sich um eine Lockerungsfrage, auf die man flapsig antworten darf oder ist es eine Sachfrage, die nur eine einzige, präzise Antwort erlaubt? Und wann ist es eine rhetorische Frage, auf die man besser schweigt und lächelt? Fragen zur Abfallentsorgung und zu Krankenkassenfranchisen folgen auf das Freizeitverhalten und die Zukunftsperspektiven. Einige Gemeinden beschränken sich auf ein Dutzend Fragen, andere dehnen das Gespräch auf hundert Fragen aus. Jede Gemeinde mit der ihr eigenen Kultur und dem spezifischen Sachwissen. Dazu kommen die per-

sönlichen Vorstellungen der Beamtinnen und Beamten vom Leben in der Schweiz.

Wie viel Swissness ist genug?

Der Entscheid, ob eine Person hinreichend für das Schweizer Bürgerrecht integriert ist, bedarf einer Gesamtwürdigung aller Umstände. Residenz Voraussetzungen, Strafregisterauszug und die wirtschaftliche Teilhabe können aufgrund von Auszügen, Verträgen und Bestätigungen beurteilt werden. In einigen Kantonen wird den Gemeinden zur Prüfung von Staatskunde, Geografie und Geschichte ein Testverfahren angeboten. Die Sprachkenntnisse können neu über einen fide-Sprachnachweis nachgewiesen werden (Kostenpunkt: Fr. 250). Das Gespräch soll zu den gesammelten Tests, Akten und Nachweisen noch einen abschliessenden Eindruck geben. Und trotzdem werden nicht selten basierend auf irrelevanten Falschaussagen negative Entscheide gefällt (z.B. Skifahren ist keine «typische» Schweizer Sportart, sondern richtig wäre Hornussen und Schwingen). Wie genau muss sich jemand im Sozialversicherungswesen auskennen, um den roten Pass zu erhalten? Welche Jahreszahlen müssen sitzen und welche Flüsse muss man kennen? Ist es vermessen, wenn der Secondo auf die Frage «dürfen Sie in der Öffentlichkeit eine Waffe tragen», lächelnd nachfragt: «Diese Frage ist jetzt aber nicht ernst gemeint?». Wie soll die Antwort auf die Frage: «Leben Sie zu Hause ein gleichberechtigtes Familienmodell?» sein, damit sie richtig ist? Reicht ein simples «Ja»? Oder ist das zu wenig? Muss ich aufzählen, was der Vater und was die Mutter macht, wer welche Entscheidungen fällt, wer das Budget verwaltet und die Rechnungen bezahlt? Geht das überhaupt jemanden ausserhalb der Familie etwas an? Ist es falsch, wenn eine junge Frau auf die Frage: «Was wollen Sie nach der Heirat machen?» antwortet: «Ich wünsche mir Kinder und möchte dann für die Kinder da sein und nicht mehr arbeiten.» Müssen alle Glassammelstellen in der Gemeinde aufgezählt werden oder reicht es, wenn ich eine kenne, damit ich bestehe? Ist die Antwort «Ich google» auf die Frage «Wie entsorgen Sie das Altöl?» falsch? Geht es die Kommission etwas an, wie ich meine Freizeit verbringe, wer meine Freunde sind und wohin ich in die Ferien gehe? Die Bewertung solcher Fragen ist Ermessenssache oder willkürlich. Und dennoch: Nach dem Gespräch entscheidet die Kommission über «Ja – in dieser Person steckt genug Schweiz» oder «Nein – das reicht uns nicht».

Und wie ticken sie nun, die Einbürgerungsverwalter?

So, wie nicht alle Schweizerinnen und Schweizer gleich ticken, ticken auch nicht alle Einbürgerungsverwalter

im gleichen Takt, das ist klar. In Gesprächen zeigt sich: Einbürgerungsbehördenmitglieder nehmen ihre Aufgabe sehr ernst. Sie handeln und urteilen in bestem Wissen und Gewissen. Sie wollen einen guten Job machen und die ihnen übertragene Aufgabe vertrauensvoll erfüllen. Kaum jemand will Kandidierende vorsätzlich in die Pfanne hauen – obwohl es solches auch gibt. In einigen Gemeinden wird keine grosse Sache aus dem Gespräch gemacht, ein «Kafi» mit einem Mitglied des Gemeinderates oder der Gemeindeschreiberin – reine Formsache. In anderen Gemeinden nimmt man sich mehr Zeit, bereitet sich vor, die Gespräche werden in Rotation geleitet, über die Ergebnisse wird debattiert und man tut sich mit den Entscheiden schwer. Vorgängig werden Referenzen von Lehrpersonen und Arbeitgebern («Wie ist das Verhalten gegenüber Vorgesetzten, Kollegen und Kundschaft?») eingeholt, welche ebenfalls in die Beurteilung einbezogen werden. Es kann auch sein, dass Kandidierende schon bei der Anmeldung am Schalter abgewimmelt werden: «Warten Sie noch, bis Ihr Deutsch besser wird», oder «Stellen Sie das Gesuch zusammen mit Ihrer Frau».

Über das Bürgerrecht soll nicht leichtfertig entschieden werden. Viele Entscheidungsträger haben eine klare Vorstellung davon, wie ein Schweizer, eine Schweizerin zu sein hat. Man geht davon aus, dass es eine homogene Art gibt, wie in der Schweiz gelebt, geliebt, gearbeitet und gewohnt wird. In dieser Vorstellung sind Menschen in der Wohngemeinde in einem Verein, kaufen in der lokalen Bäckerei ihr Weggli, und Besuchern aus dem Ausland wird der schöne Weiher im Ortsbürgerwald gezeigt. Es handelt sich dabei um eine rurale Legende, die es von den Kandidierenden zu interpretieren gilt. Wenn auch nur zum Schein – sie sollen sich Mühe geben und das Theater mitspielen. Es wäre schön, wenn es so wäre, wie es niemals war. Das Verlangen nach dem Sehnsuchtsort «Heimat» ist gross. Vielleicht, weil alles zu schnell geht, vieles zu kompliziert ist, Neues bedrohlich wirkt. Deshalb ist es logisch, dass man sich auf die Postkartenschweiz beruft. Ein fixer, gemeinsamer Nenner. Man versteht diese Schweiz als festgeschriebene, zementierte Basis, die man abfragen kann und auf die es richtige und falsche Antworten gibt.

Den Gemeinden wird mit diesem Gespräch eine unlösbare Aufgabe übertragen. Es gibt sie nicht, die 10, 20, 30 oder 100 Fragen, welche die Integration bestätigen. Das Gespräch in dieser Form gehört abgeschafft. Die Einbürgerung muss versachlicht werden, so dass aus einem Gnadenakt ein Verwaltungsakt wird.

Naturalizzazione: un atto di clemenza o un atto amministrativo?

Per avere il passaporto svizzero bisogna avere tre cittadinanze: quella del Comune, quella del Cantone e quella svizzera. I necessari controlli dei certificati di domicilio, degli estratti del casellario giudiziale e del registro delle esecuzioni costituiscono in larga misura processi amministrativi svolti in sottofondo. Il colloquio di naturalizzazione per esaminare il grado d'integrazione nel Comune è un'altra faccenda. Qui funzionari e richiedenti s'incontrano faccia a faccia. Un po' come in un duello. Cosa succede durante questi colloqui? Si tratta di incontri informali per fare la conoscenza reciproca e per consentire alle autorità di farsi un quadro più completo della situazione oppure si tratta di una specie di interrogatorio in cui i candidati vengono martellati di domande e messi praticamente a nudo? I media si esprimono in toni polemici riguardo a questi colloqui. In questi colloqui si tratta niente meno che di valutare l'integrazione, la partecipazione alla società e il rispetto di norme e valori. La Confederazione, i Cantoni e i Comuni predispongono pertinenti documenti destinati alle autorità e ai candidati. Le autorità prendono i loro compiti sul serio, si preparano debitamente e decidono secondo scienza e coscienza. Ma il loro è un compito fattibile? Quali domande si devono porre per esaminare l'integrazione? Non esistono le 10, 20, 30 o 100 domande che confermano l'integrazione. Il colloquio nella sua forma odierna va abolito. La naturalizzazione deve basarsi su criteri più oggettivi e, da atto di clemenza, diventare un atto amministrativo.

LELIA HUNZIKER

leitet die Anlaufstelle Integration Aargau und ist Mitglied des Vorstandes der KoFI. Daneben amtet sie als Einwohnerrätin in Aarau, ist Mitglied des Kongresses für Gemeinden und Regionen des Europarates und Präsidentin des VPOD im Kanton Aargau.



RECEIVED
COMMUNICATIONS SECTION
U.S. AIR FORCE
OFFICE OF THE SECRETARY
WASHINGTON, D.C. 20330

7000

57100

150

100

«Nirgends wird Migration so föderal verwaltet wie im Bürgerrecht.»

Theo Haas und Jon Peider Arquint im Gespräch

*Schweizer Bürgerinnen und Bürger sind stets auch Bürger (mindestens) eines Kantons und (mindestens) einer Gemeinde. Ausländerinnen und Ausländer, die sich ordentlich einbürgern lassen wollen, durchlaufen alle drei Stufen: Die Gemeindebehörden sind zuständig für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts, der Kanton ist zuständig für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts, und der Bund erteilt die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung. In keinem anderen Bereich wird Migration so föderal verwaltet wie im Bürgerrecht. Theo Haas, Bürgergemeindepräsident von Domat/Ems und Jon Peider Arquint, Leiter des Bürgerrechtsdienstes beim Amt für Migration und Zivilrecht des Kantons Graubünden, gewähren **terra cognita** einen Blick hinter die Kulissen.*

Theo Haas, Sie sind Präsident der Bürgergemeinde Domat/Ems. Welche Haltung vertritt Ihre Bürgergemeinde gegenüber Personen, die sich einbürgern lassen wollen?

Theo Haas: Domat/Ems ist ein «Industriedorf». Neben alteingesessenen Familien leben hier viele Zugezogene. Unsere Bürgergemeinde hat sich gegenüber Ausländerinnen und Ausländern, die bei uns heimisch geworden sind, stets offen gezeigt. Wenn wir ihnen das Gemeindebürgerrecht zusichern, vermitteln wir ihnen ein Stück Heimat und ermöglichen ihnen die volle Integration in unsere Lebensgemeinschaft.

Neubürgerinnen und Neubürger haben ihren Beitrag zur Integration geleistet. Sie haben sich mit den gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Verhältnissen der Gemeinde und des Kantons auseinandergesetzt, haben die lokalen Lebensgewohnheiten angenommen. Am Ende dieses Integrationsprozesses steht die Einbürgerung. Besonders freut es uns, jeweils auch eine Anzahl Schweizerinnen und Schweizer, bzw. Bündnerinnen und Bündner einzubürgern. Mit dem Wunsch, das Bürgerrecht von Domat/Ems zu erwerben, drücken sie die emotionale Verbundenheit mit ihrem neuen Bürgerort aus. Wir freuen uns, sie im Kreis unserer Bürgergemeinde begrüssen zu dürfen.

Mit der Einbürgerungsfeier wird das Einbürgerungsverfahren festlich abgeschlossen. Zu diesem Anlass laden wir jedes Jahr alle Neubürgerinnen und Neubürger von Domat/Ems ein. Die Feier findet immer im November statt. In meiner Funktion als Bürgergemeindepräsident richte ich im offiziellen Teil ein paar Worte an die Anwesenden und überreiche den neuen Mitgliedern den Bürgerbrief. Beim anschliessenden «Apéro riche» erheben die anwesenden Vertreterinnen und Vertreter des Kantons, der Einwohnergemeinde und der Bürgergemeinde das Glas auf die neuen Domat/Emserinnen und Domat/Emser.

Bis zur Einbürgerungsfeier legen Ausländerinnen und Ausländer einen langen Weg zurück. Die Behörden der Gemeinde, des Bundes und des Kantons prüfen, ob die strengen Kriterien für die ordentliche Einbürgerung erfüllt sind. Jon Peider Arquint, können Sie erklären, wie das Einbürgerungsverfahren im Kanton Graubünden abläuft?

Jon Peider Arquint: Zuerst muss die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts vorliegen. Dann folgt die Erteilung der eidgenössischen Bewilligung durch den Bund. Den Abschluss bildet der Entscheid des kantonalen Departementes für Justiz, Sicherheit und Gesundheit, mit welchem das kantonale Bürgerrecht

verliehen wird. Mit diesem Entscheid werden gleichzeitig die Bürgerrechte auf kommunaler und eidgenössischer Ebene wirksam.

Aber beginnen wir am Anfang: Wer sich im Kanton Graubünden ordentlich einbürgern lassen will, reicht sein Gesuch bei uns auf dem Bürgerrechtsdienst des Kantons ein. Hier kontrollieren wir, ob alle erforderlichen Unterlagen beiliegen und unterziehen das Gesuch einer gründlichen Vorprüfung. Sind die Wohnsitzfristen des Bundes, des Kantons und der Gemeinde erfüllt? Verfügen die Gesuchstellenden über die nötigen mündlichen und schriftlichen Sprachkenntnisse? Sind im elektronischen Strafregister Einträge verzeichnet? Nur wenn alles in Ordnung ist, leiten wir die Dossiers an die zuständigen Stellen in den Gemeinden weiter. Wenn nicht, dann endet hier das Verfahren.

Sie, Herr Haas, erhalten die Dossiers, die unproblematisch sind?

Theo Haas: Ja. Wir schätzen die gründliche Vorprüfung durch den Kanton. Das erleichtert uns die Arbeit. In der Einbürgerungskommission sind zwei Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission der Bürgergemeinde und drei Mitglieder des Bürgerrats vertreten. Wir erfüllen unsere Aufgaben gegen eine bescheidene Entschädigung, sehen die Einbürgerung aber auch als ehrenamtliche Aufgabe.

Die Einbürgerungskommission prüft, ob Gesuchstellende mit den örtlichen Verhältnissen und den Lebensgewohnheiten vertraut sind. Wir klären ab, ob die Einbürgerungswilligen ihren Verpflichtungen nachkommen oder ob steuerrechtliche oder betriebsrechtliche Verfahren gegen sie laufen. Wir sind vor Ort und kennen viele Leute persönlich. Mit der Einwohnerkontrolle, dem Steueramt, dem Sozialamt und den Schulbehörden arbeiten wir eng zusammen. Ihre Informationen erlauben es uns, unser Bild abzurunden.

Dann laden wir die Gesuchstellenden zu einem persönlichen Gespräch ein. Manchmal sind es Familien, manchmal Einzelpersonen. Die Gesuchstellenden müssen sich gründlich auf das Gespräch vorbereiten. In der Einladung verweisen wir auf die Webseite des Kantons und der politischen Gemeinde Domat/Ems. Dem Schreiben legen wir eine Informationsbroschüre der Bürgergemeinde und das «Echo» bei.

Vor dem Einbürgerungsgespräch sind die Gesuchstellenden oft sehr nervös. Wir beruhigen sie und versichern ihnen, dass wir ein lockeres Gespräch führen werden. Wir stellen ihnen allgemeine Fragen zu Politik, Kultur und Geographie. Wir fragen, ob sie einen schweizerischen Freundes- und Bekanntenkreis haben. Wir wollen wissen, ob sie im öffentlichen Leben eingegliedert sind und an Dorf- oder Quartierveranstaltungen teilnehmen. Wir stellen Fragen, die uns Hinweise liefern, ob sie sich zu den demokratischen Institutionen bekennen, ob sie nach den geltenden Werten und Grundrechten leben und ob ihre Ehegatten sowie ihre Kinder über das erforderliche Wissen verfügen, das für die Integration notwendig ist.

Wenn wir die Gesuchstellenden verabschiedet haben, tauschen wir uns aus und stimmen ab. Meistens ist der Antrag, den wir dem Bürgerrat stellen, positiv. Dem Antrag legen wir das Protokoll der Einbürgerungskommission bei. Der Bürgerrat entscheidet dann an der nächsten Ratssitzung über die Zusicherung des Bürgerrechts von Domat/Ems.

Die Akonto-Zahlung haben die Gesuchstellenden zu diesem Zeitpunkt bereits bezahlt. Mit der schriftlichen Zusicherung des Gemeindebürgerrechts erhalten sie die Schlussrechnung. Damit ist für uns die Arbeit abgeschlossen. Das Dossier mit dem Erhebungsbericht, dem Protokoll der Einbürgerungskommission und dem protokollierten Entscheid des Bürgerrats schicken wir zurück an den kantonalen Bürgerrechtsdienst.

Dann ist der Ball wieder bei Ihnen, Herr Arquint.

Jon Peider Arquint: Ja. Wir unterziehen das Gesuch nun noch einmal einer gründlichen Prüfung. Es ist uns wichtig, dass nichts nach Bern geht, das Anlass zu Kritik geben könnte. Wir konsultieren noch einmal das elektronische Strafregister des Bundes. Wenn nötig, machen wir weitere Abklärungen. Stellen wir beispielsweise fest, dass ein Gesuchsteller kurz vor dem Abschluss seiner Ausbildung steht, so klären wir ab, ob bereits eine Anstellung in Aussicht steht.

Und dann ist der Bund an der Reihe?

Jon Peider Arquint: Ja, dann leiten wir das Dossier ans Staatssekretariat für Migration SEM weiter. Bundesbern klärt ab, ob Gesuchstellende die öffentliche Sicherheit und Ordnung beachten und keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit darstellen. Dafür arbeitet das SEM mit verschiedenen Bundesstellen eng zusammen: zum Beispiel mit dem Nachrichtendienst des Bundes, dem Bundesamt für Polizei oder auch der Bundesanwaltschaft. Aufgrund der Berichte und der Schlussfolgerungen der kommunalen und kantonalen Behörden prüft der Bund zudem, ob die Gesuchstellenden integriert sind. Nun erfolgt noch einmal ein Check im elektronischen Strafregister. Erst jetzt sichert der Bund die eidgenössische Bewilligung zu.

Gelangt das Dossier nun wieder in die Hände des Kantons?

Jon Peider Arquint: So ist es. Der Bürgerrechtsdienst kontrolliert noch einmal, ob sich in der Zwischenzeit strafrechtlich relevante Vorfälle ereignet haben. Falls nicht, unterbreiten wir das Gesuch dem Vorsteher des Departements für Justiz, Sicherheit und Gesundheit: Er erteilt das Bürgerrecht des Kantons Graubünden. Von nun an sind die Gesuchstellenden Schweizer, Bündler und Domat/Emser Bürgerinnen und Bürger. Die

Verfügung verschicken wir zusammen mit der Einbürgerungsurkunde und der Rechnung mit den kantonalen Einbürgerungsgebühren. Dem Brief liegt ein persönliches Schreiben des Departementsvorstehers bei.

Ist das Verfahren damit abgeschlossen?

Jon Peider Arquint: Fast. Abschliessend geht eine Mitteilung an die Behörden, welche die Einbürgerung in ihre Register eintragen. Die allerwichtigste Mutation erfolgt dabei im Zivilstandsregister. Erst wenn diese vorgenommen ist, können die neuen Schweizerinnen und Schweizer nämlich den Schweizer Pass und die Identitätskarte bestellen.

Nirgends wird Migration so föderal verwaltet wie im Bürgerrecht. Wie beurteilen Sie Ihre Zusammenarbeit?

Theo Haas: Die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und der Bürgergemeinde Domat/Ems ist erfreulich. Tauchen bei uns Fragen auf, haben die kantonalen Behörden stets ein offenes Ohr. Die Wege sind kurz, der Umgang ist unkompliziert und respektvoll.

Jon Peider Arquint: Auch wir vom kantonalen Bürgerrechtsdienst schätzen die Zusammenarbeit mit Domat/Ems. Die Bürgergemeinde macht ihre Arbeit mit der gebotenen Offenheit und Sorgfalt. Man spürt nicht nur die Achtung vor dem Gesetz, man spürt auch die Achtung vor den Menschen, denen sie das Heimatrecht erteilt.

Seit dem 1. Januar 2018 ist das neue Bürgerrechtsgesetz des Bundes in Kraft. Welche Auswirkungen sind zu erwarten?

Jon Peider Arquint: Bei den Wohnsitzfristen schränkt das neue Bürgerrechtsgesetz des Bundes die Autonomie der Gemeinden ein. Der Kanton Graubünden musste sein Bürgerrechtsgesetz an die neuen Vorgaben anpassen. Bisher konnten die Bündner Ge-

meinden eine Wohnsitzfrist von bis zu zwölf Jahren verlangen. Seit diesem Jahr gilt, dass die kommunale Wohnsitzfrist höchstens noch fünf Jahre betragen darf. Damit werden Ausländerinnen und Ausländer in den Bündner Gemeinden künftig früher ein Gesuch stellen können. Dieser Erleichterung steht jedoch eine bedeutende Verschärfung gegenüber: neben mündlichen sind künftig auch schriftliche Sprachkenntnisse erforderlich. Es wird spannend sein zu beobachten, wie sich diese Änderungen auf die Einbürgerungszahlen im Kanton Graubünden und in den Gemeinden auswirken werden.

Besten Dank für das Gespräch!

Steiner, Pascale, 2004, Ökonomie und Bürgerrecht – Eine Spurensuche. Die Bedeutung der Einbürgerung in Chur und Casaneda. In: Steiner, Pascale und Hans-Rudolf Wicker: Paradoxien im Bürgerrecht. Sozialwissenschaftliche Studien zur Einbürgerungspraxis in Schweizer Gemeinden. Seismo Verlag, Zürich.

¹ www.gr.ch/DE/Seiten/welcome.aspx

² <https://www.domat-ems.ch/gemeinde-domatems.html>

³ Theo Haas (2007): Vischnanca burgaisa Domat – Bürgergemeinde Domat Ems.

⁴ Echo – Informationen zur Schweiz. Herausgegeben von HEKS. Amriswil.

« C'est en matière de droit de cité que la migration est gérée de la manière la plus fédérale. »

Les citoyens suisses sont aussi citoyens d'au moins un canton et d'au moins une commune. Les étrangers qui souhaitent déposer une demande de naturalisation ordinaire passent par les trois échelons. Les autorités communales sont compétentes pour l'octroi du droit de cité communal, les autorités cantonales sont en charge de l'octroi du droit de cité cantonal, tandis que la Confédération accorde l'autorisation fédérale de naturalisation. C'est en matière de droit de cité que la migration est gérée de la manière la plus fédérale. Theo Haas est président du conseil communal de Domat/Ems et Jon Peider Arquint est directeur du service de l'état civil et des naturalisations du canton des Grisons. Ils collaborent étroitement en matière de procédure ordinaire de naturalisation. Un regard derrière les coulisses met en évidence qu'ils prennent leur tâche très au sérieux. Ils ne respectent pas seulement la loi, mais également les personnes qui demandent la naturalisation.

Die Bürgergemeinde Domat/Ems ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Ihr gehören Personen an, welche das Domat/Emser Heimatrecht besitzen. Die Bürgergemeinde verwaltet das Bürgervermögen und die Bürgergüter. Neben diesen treuhänderischen Aufgaben nimmt sie mit der Zusicherung des Gemeindebürgerrechts eine wichtige öffentliche Aufgabe wahr.

Da die Bürger in früheren Zeiten mit Privilegien ausgestattet waren, wurde das Bürgerrecht auch in Domat/Ems zurückhaltend erteilt. Heute sichert die Bürgergemeinde mit der Aufnahme von neuen Mitgliedern ihre Zukunft. Sie verleiht deshalb regelmässig auch Bündnerinnen und Bündnern das Domat/Emser Bürgerrecht.

JON PEIDER ARQUINT

ist Leiter des Bürgerrechtsdienstes beim Amt für Migration und Zivilrecht des Kantons Graubünden.

THEO HAAS

ist Präsident der «Vischnanca burgaisa Domat / Bürgergemeinde Domat/Ems». PASCALE STEINER stellte die Fragen.

De la loi à la réalité des parcours de vie.

Flora Di Donato, Pascal Mahon

Le débat sur la naturalisation revient en force dans l'actualité suisse récente (législative et médiatique). L'article présente succinctement une recherche menée à l'Université de Neuchâtel au sujet de l'intégration, en tant que critère pour accéder à la citoyenneté. Interdisciplinaire, cette recherche, qui portait sur des cas concrets dans le Canton de Neuchâtel, retrace les significations de la notion d'intégration tant du point de vue des institutions que des personnes candidates à la naturalisation.

Les procédures de naturalisation se retrouvent à nouveau sous les feux de l'actualité, en raison de quelques cas emblématiques qui ont fait la une des médias, comme celui de la famille Scanio, à Nyon. Et l'on s'aperçoit que l'expression « Les faiseurs de Suisses », mise en avant par le film du cinéaste Rolf Lyssy en 1978, que l'on croyait devoir être rangée au rang des accessoires et, plus encore, du siècle passé, est en réalité toujours actuelle et pertinente.

Dans ce même contexte, mais loin de l'actualité médiatique, nous présentons brièvement ici un aperçu d'un projet de recherche interdisciplinaire, financé par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (requête 147287) et mené à l'Université de Neuchâtel, de 2013 à 2017, par une chercheuse et un chercheur en droit (Flora Di Donato et Pascal Mahon) et trois chercheuses en sciences sociales (Elodie Garros, Anne Lavanchy, Tania Zittoun).

Le but de la recherche était double: d'un côté, elle avait pour objectif de reconstruire et d'analyser la notion d'intégration telle qu'elle apparaît dans le corpus juridique, au cours du 20^e siècle, et telle qu'elle a été et est mise en œuvre, dans l'actualité, par certaines instances administratives et judiciaires; de l'autre, elle entendait aussi examiner l'impact de cette notion dans le parcours de vie des personnes candidates à la naturalisation ainsi que sur les personnes qui travaillent dans les administrations cantonales et communales et appliquent la législation en question. Basée sur une analyse empirique approfondie de cas concrets, dans le Canton de Neuchâtel, cette recherche a pour ambition de donner voix aux personnes engagées dans

des procédures administratives et légales de naturalisation, en retraçant la complexité et les effets du processus d'intégration de leur point de vue.

Evolution et significations actuelles de la notion d'intégration

Le thème de l'intégration, devenu central dans la politique publique suisse à partir des années 1990, s'est progressivement imposé à travers diverses révisions de deux actes législatifs fondamentaux en matière de politique migratoire: d'une part, la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, du 29 septembre 1952 (ancienne loi sur la nationalité, aLN), révisée d'abord partiellement, en 1990, ainsi qu'en 2003, 2004 et 2007, puis objet d'une révision totale en juin 2014 (nouvelle loi sur la nationalité, nLN); d'autre part, la loi fédérale sur les étrangers, du 16 décembre 2005 (loi sur les étrangers, LEtr), elle-même fruit d'une révision totale de l'ancienne loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE), du 26 mars 1931, et déjà plusieurs fois révisée partiellement. L'un des objets de ces diverses révisions était justement d'introduire, puis de renforcer et, en dernier lieu, d'harmoniser le concept d'intégration dans ces différents textes législatifs.

Le processus de révision totale de la première de ces lois s'est conclu avec l'adoption d'une nouvelle loi fédérale sur la nationalité, le 20 juin 2014, loi qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Celle-ci a introduit le concept d'« intégration réussie », comme condition à la naturalisation (art. 11 let. a nLN). Elle

a aussi substitué à l'exigence de s'être « accoutumé au mode de vie et aux usages suisses » (art. 14 let. b aLN), contenue dans la version révisée en 1990 de l'ancienne loi sur la nationalité de 1952, celle de s'être « familiarisé avec les conditions de vie en Suisse » (art. 11 let. b nLN). Le fait de spécifier que l'intégration doit être « réussie », pour – et avant de – pouvoir être naturalisé semble ainsi signifier que la naturalisation représente l'étape ultime du processus d'intégration, et qu'elle ne peut plus être elle-même une étape vers l'intégration ou un moyen d'intégration (et ce à la différence de ce qui était parfois admis auparavant, et notamment au début du 20^e siècle): l'intégration « réussie » est désormais une condition préalable à la naturalisation, et non la naturalisation un moment de l'intégration. Dans le même temps, on a clarifié ainsi le rapport de continuité, mais aussi la différence existant entre l'intégration telle que décrite dans la loi sur la nationalité et l'intégration dans la loi sur les étrangers.

En ce qui concerne celle-ci, en effet, le Conseil fédéral avait dans un premier temps, dans les années 1990, introduit des principes clé en matière d'intégration, renonçant toutefois à définir de manière précise cette notion. Le caractère vague des dispositions législatives a ainsi été précisé par la pratique des autorités administratives fédérales et la jurisprudence qui ont contribué à donner sa signification à cette notion d'intégration. Les instructions du Secrétariat d'Etat aux migrations, par exemple, ont établi un certain nombre de critères destinés à préciser les contours de la notion et ont distingué deux types de critères : des critères qu'on peut qualifier d'objectifs, qui ont à faire avec le respect des valeurs de la Constitution, ainsi que le respect de la sûreté intérieure et extérieure du pays et de l'ordre public; des critères qu'on peut qualifier de subjectifs, qui concernent la volonté de participer à la vie économique, la connaissance des conditions de vie suisses, et l'apprentissage de la langue nationale parlée sur le lieu de résidence. Ces critères se retrouvaient cependant de manière pratiquement identique tant dans les instructions relatives à la loi sur les étrangers que dans celles relatives à la loi sur la nationalité, de sorte que la frontière – ou

la différence – entre les notions d'intégration dans les deux ensembles législatifs était floue, alors que la logique semble indiquer que l'intégration ou le degré d'intégration que l'on peut attendre ou exiger d'une personne aspirant à venir en Suisse pour étudier ou travailler ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux que l'on est en droit d'exiger ou d'attendre d'une personne candidate à la naturalisation.

La jurisprudence semble pour sa part faire une distinction plus nette. Dans le cas de la loi sur les étrangers, elle met en effet moins l'accent sur le critère de la connaissance des us et coutumes suisses que dans le cadre de la loi sur la nationalité, laissant ainsi place à une application implicite du principe de proportionnalité s'agissant de l'appréciation du degré d'intégration en lien avec un permis de séjour ou une demande de naturalisation. Pour ce qui est des critères qui relèvent de l'ordre public, un poids supérieur est accordé, dans le cadre de la loi sur les étrangers, au critère du respect de l'ordre juridique suisse et de la sûreté intérieure et extérieure du pays. En revanche, le critère linguistique semble revêtir une importance semblable dans les deux lois, cela surtout en fonction de la réalisation d'une égalité des chances entre personnes étrangères et suisses et de l'effectivité du processus d'intégration. Ainsi, même l'obtention d'une autorisation d'établissement ou d'une autorisation de séjour de courte durée peut être subordonnée à la participation à un cours de langue ou d'intégration, obligation qui dans certains cantons peut être prévue par une convention d'intégration.

L'analyse conjointe de la législation fédérale et du droit cantonal – avec l'exemple spécifique du Canton de Neuchâtel, qui s'est doté dès 1996 d'une loi sur l'intégration et la cohésion multiculturelle – a permis de montrer comment l'autonomie politique et législative dont disposent les cantons peut être mise au service d'une conception plus ou moins libérale de l'intégration, fondée sur une forme de coexistence civique et sur un principe d'égale dignité, plutôt que sur des attentes et des exigences d'adaptation unilatérale des uns envers les autres, comme cela est le cas dans d'autres cantons.

Le travail sur le terrain : l'analyse des cas concrets et des parcours de vie

A partir de ce cadre légal, nous avons donc, dans la partie empirique de la recherche, investigué et reconstruit les trajectoires personnelles et les trajectoires administrativo-légales d'un certain nombre de personnes qui ont fait la démarche concrète de demande de naturalisation dans le Canton de Neuchâtel. Nos analyses – basées sur l'examen des dossiers administratifs (auxquels les administrations nous ont donné accès avec l'accord des personnes concernées) et sur des entretiens approfondis avec les personnes en question – ont montré tout d'abord la complexité de la procédure d'évaluation de l'intégration des candidats par les professionnels qui ont pour tâche de mettre en œuvre la procédure de naturalisation. Elles ont montré aussi les obstacles rencontrés par ces candidats pour se conformer aux critères et attentes d'intégration et répondre ainsi aux attentes des administrations.

Notre recherche, qui porte principalement sur des cas que l'on peut qualifier d'« atypiques » – parce qu'ils ne sont pas nécessairement représentatifs de la réalité du Canton de Neuchâtel, plutôt connue pour un taux important d'octroi de la nationalité –, a permis de constater que les obstacles principaux auxquels sont confrontés les candidats sont liés à un ensemble de facteurs, dont certains peuvent être qualifiés de personnels ou subjectifs, d'autres de contextuels ou objectifs.

Les obstacles du premier type sont liés à la spécificité du ou des parcours de vie de certaines personnes; par exemple, la difficulté d'apprendre la langue locale à cause d'un handicap, suite à des blessures de guerre dans le pays d'origine; la difficulté de trouver un travail en raison d'une formation dans le pays d'origine qui est peu en phase avec les exigences du marché du travail sur le lieu d'accueil; la volonté de garder ses coutumes, par exemple vestimentaires, vis-à-vis de la commission de naturalisation; mais aussi la difficulté de comprendre et d'interpréter la loi et la pratique de l'administration quant aux attentes en matière d'intégration.

Cette dernière difficulté, qu'on peut aussi inscrire parmi les facteurs objectifs ou contextuels, est également liée à certaines caractéristiques structurelles de la procédure de naturalisation. Notamment à un certain manque – pour ne pas dire un manque certain – de lisibilité de la procédure, voire même à une certaine opacité de celle-ci. Il n'est pas toujours aisé – et il nous a été souvent difficile, dans le contexte de nos cas concrets – de comprendre les différentes étapes de la procédure et des démarches à entreprendre, de savoir à quel stade en est ou en était le dossier.

Parmi les facteurs du second type, on peut mentionner aussi la crise économique, par exemple, qui empêche fréquemment les personnes concernées de trouver un emploi, dans le canton, et de pouvoir ainsi subvenir à leurs besoins, être autonomes financièrement et, le cas échéant, régler leurs dettes, notamment d'impôts, en répondant ainsi aux exigences de la loi ou, du moins, de la pratique interprétative de celle-ci.

Ces différents cas concrets, qu'on évoque ici d'une manière très brève et synthétique, ont fait l'objet d'analyses diverses, à l'aune de plusieurs perspectives et selon les différents ancrages disciplinaires des chercheuses et chercheur. Les résultats de ce travail de recherche sont exposés dans un ouvrage, à paraître prochainement, auquel nous avons choisi, à dessein, de donner le titre de « La fabrique de l'intégration », un titre qui peut paraître provocateur, à certains égards. L'idée est de montrer que l'intégration, et en particulier la naturalisation, ne sont pas des états de fait « scientifiquement exacts », cautionnés par la loi, mais sont en réalité des processus « vivants », mis en branle, régulés, entravés, agis et vécus, subis ou soufferts, par de très nombreuses personnes, dans des postures et des rôles différents; candidats – ou « clients » –, employés de l'administration, membres des autorités communales et cantonales, avocats, juges, etc.

Campisi, Laura, 2014, Die rechtliche Erfassung der Integration im schweizerischen Migrationsrecht, Zwischen rechtlichen Vorgaben und innenpolitischen Realitäten. Zürich/St-Gallen: Dike Verlag AG.
Di Donato, Flora, 2016, L'integrazione degli stranieri in Svizzera. Genesi ed evoluzione dei significati giuridici, Milano: Mimesis.
Gutzwiller, Céline, 2008, Droit de la nationalité et fédéralisme en Suisse. Genève: Schulthess.
Studer, Brigitte, Gérard Arlettaz et Regula Argast (éds.), 2013, Le droit d'être suisse. Acquisition, perte et retrait de la nationalité de 1848 à nos jours, Lausanne: Antipodes.

Vom Gesetz zu den Lebenswirklichkeiten

Das Konzept der «Integration» spielt seit den 1990er Jahren in der schweizerischen Politik eine immer wichtigere Rolle. Dies wirkte sich auch auf die diversen Revisionen der Gesetzestexte im Bereich der Migrationspolitik aus: zum einen auf das Bundesgesetz über den Erwerb und den Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September, das heute vom neuen Bürgerrechtsgesetz vom 20. Juni 2014 ersetzt wird, zum andern auf das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005. Eines der Anliegen dieser Revisionen war es, das Konzept der Integration in diese Gesetze einzuführen, ihm Nachdruck zu verleihen und neu eine inhaltliche Abstimmung zwischen den beiden Gesetzen herzustellen.

Eine kürzlich durchgeführte Studie zeigt, dass ein juristisches Verständnis von Integration sich nicht einfach auf die Zielsetzungen der beiden Gesetzestexte anpassen lässt. Die Studie befasst sich zum einen mit dem Nachzeichnen der Entwicklung der Gesetzestexte. Zum andern wurden konkrete Fälle von Einbürgerungen im Kanton Neuenburg auf die Frage hin untersucht, welche Rolle der «Integration» von Gesuchstellenden beigemessen wurde. Dabei zeigt sich, dass Integration nicht «exakt» gemessen werden kann, sondern davon abhängt, wie die Entscheidungsträger «Integration» aus den gelebten Realitäten von den Kandidatinnen und Kandidaten interpretieren und wie diese den Begriff der «Integration» selber verstehen.

FLORA DI DONATO

docteure en philosophie du droit aux Universités de Naples Federico II et Neuchâtel, est actuellement professeure assistante à l'Université de Naples Federico II, où elle enseigne la formation clinico-légale.

PASCAL MAHON

docteur en droit, est professeur de droit constitutionnel suisse et comparé à l'Université de Neuchâtel et codirige le domaine thématique «Migrations» du Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH).

Sektionschef Portmann, Bundesamt für Flüchtlinge.

Lukas Hartmann

Die Kaffeereste in den Tassen waren eingetrocknet; längst rutschte man missmutig auf den Stühlen herum, blickte verstohlen auf Armbanduhr oder das Zifferblatt der Kirche, die durchs Fenster, hinter serbelnden Kastanienbäumen, zu sehen war. Der Chef redete endlos, wie immer bei heiklen Problemen, und unterstrich dabei seine Sätze mit der Hand, in der er die glimmende Zigarette hielt. Der Aschenbecher neben den Dossiers hatte sich im Lauf der drei Stunden beinahe gefüllt; aus Langeweile zählte Portmann die Stummel und kam auf vierzehn. Stoisch ignorierte der Chef die verpestete Luft; niemand hatte es bisher gewagt, rauchfreie Sitzungen zu beantragen.

Portmann blickte auf seine Notizen. Die Lage in Südostanatolien war verworren; das gleiche galt für Sri Lanka. Der Chef walzte diese Selbstverständlichkeiten aus, bis sie den Charakter einer komplizierten Analyse angenommen hatten. Ob man's verantworten konnte, abgewiesene Asylbewerber in umkämpfte Gebiete zurückzuschicken, blieb letztlich, wie sie alle wussten, eine Frage der Interpretation.

Und immer noch war kein Ende abzusehen. Winiger, der das Wort verlangt hatte, mühte sich ab, auch den Nichtjuristen zu verdeutlichen, was, gemäss revidiertem Asylgesetz, eine «vorläufige Aufnahme» bedeute und in welchem Umfang sie gewährt werden könne. Portmann kritzelte Strichmännchen auf seinen Block; missbilligend schaute Frau Schwaller, die das Protokoll führte, zu ihm hinüber.

Der Chef schloss mit dem Appell, erstens, ganz allgemein, die «*unité de doctrine*» zu wahren, zweitens ihn persönlich nur in absoluten Zweifelsfällen, bei denen politische Weiterungen nicht ausgeschlossen werden könnten, zu behelligen. Er nickte, schob seine Papiere zusammen, was üblicherweise das Zeichen zum Aufbruch war; da hatte Mürner, der junge Leiter der zentralen Dienste, die Stirn, sich nochmals zu melden und, trotz des verhaltenen Murrens ringsum, die geschätzten Kollegen

und Kolleginnen darauf hinzuweisen, dass sie das Kilometerbudget für dienstliche Autofahrten letzten Monat wieder überschritten hätten. Zum Glück gehörte es zu Mürners Ehrgeiz, sich kurz zu fassen, dafür aber bedeutsame Pausen einzuflechten: «Prägnanz» war, neben «*corporate identity*», eines seiner Lieblingswörter. Nachdem er nachdrücklich darum gebeten hatte, wann immer möglich die öffentlichen Verkehrsmittel zu benützen, war die Qual endlich überstanden; der Chef, der während Mürners Ermahnung mit Schnell, dem Pressesprecher, geflüstert hatte, wünschte allseits einen schönen Abend und verliess in straffer Haltung das Konferenzzimmer. Portmann fügte den Abschieds- und Höflichkeitsfloskeln, die die Zurückgebliebenen untereinander austauschten, ein paar eigene hinzu und kehrte in sein Büro zurück, um die Akten abzulegen.

Das Büro kam ihm noch enger und vollgestopfter vor als sonst, es war ein Schlauch, ein Stück Darm in diesen verschlungenen Amtsinnereien, in die er morgens hineingeriet und die ihn abends wieder ausschieden; ach ja, das Amt als gewaltiger Verdauungsapparat, der mit Fällen genährt wurde, mit Gefühlen, die in den Akten eingekapselt waren: hier darüber Witze zu reissen, war tabu; nur Teresa brachte er damit manchmal zu einem leicht befremdeten Lachen. Portmann öffnete das Fenster, das die ganze Querwand einnahm; auch jetzt, wie immer im abendlichen Gegenlicht, drohte das Hochhaus gegenüber zu ihm hereinzufallen; doch in zwei Jahren hatte er sich den Impuls, vor dieser dunklen Wand zurückzuweichen, allmählich abgewöhnt. Der Verkehrslärm der City dröhnte zu ihm herein, und trotzdem vermochte er das Gezänk der Spatzen irgendwo im unsichtbaren Kastaniengeist nicht ganz zu übertönen: heftiges Tschilpen und Zwitschern schwamm auf der Geräuschwoge wie ein schillernder Ölfilm. Rush hour; das Heer der Pendler war wieder unterwegs. Portmann atmete durch, roch Abgase, Russ und von ferne einen Hauch Wer-weiss-Was, das drüben im Park blühte; er machte ein paar Streckübungen, schloss das

Fenster, stellte mit den drei Handgriffen, die ihm im Schlaf vertraut waren, den PC ab. Zärtlich griff er nach der Ledermappe neben dem Drehstuhl; sie war beinahe leer und deshalb biegsamer als sonst. Er liebte ihr nachgedunkeltes Braun, die Altersflecken, die kleinen Narben und Risse, die das Leder durchzogen; nein, es kam nicht in Frage, sie gegen ein Aktenköfferchen einzutauschen, auch wenn man ihn deswegen belächelte.



Am Montag wurde Portmann, kaum war er im Büro, zu einer dringlichen Sitzung gerufen. Übers Wochenende hatten Kurden, denen die Ausschaffung drohte, einen unbefristeten Hungerstreik begonnen. Das Ereignis sorgte für Schlagzeilen in den Zeitungen; am Vorabend hatte das Fernsehen einen langen Bericht gebracht. Der Chef war aggressiv wie immer, wenn ihm die Medien im Nacken sass. Er redete von einem Erpressungsversuch, der die Glaubwürdigkeit ihres Amtes untergrabe, beklagte sich über die Journalisten, die natürlich wieder auf die Tränendrüsen drückten; und dann forderte er, dass die betreffenden Fälle nochmals genauestens überprüft werden sollten. Die Seriosität ihrer Abklärungen dürfte auf keinen Fall in Zweifel gezogen werden; es gehe ihm darum, dass Asylgesetz und Ausführungsbestimmungen buchstabengetreu eingehalten würden. Buchstabengetreu! Dabei musterte er die Runde mit wütenden Blicken und drückte seine Zigarette im Aschenbecher so vehement aus, dass er sich an der Glut beinahe verbrannte. Mit mütterlicher Geste schob Frau Schwaller den Aschenbecher von ihm weg; aber sogleich zündete er sich eine neue Zigarette an und blies Portmann, der ihm schräg gegenüber sass, nach dem ersten Zug den Rauch ins Gesicht. Es hatte keinen Sinn, dem Chef bei solchen Gelegenheiten mit Vernunftgründen zu kommen; das wussten alle, ausser Mürner, wie es schien. Der fragte, ob die neuerliche Oberprüfung nicht letztlich ein Nullsummenspiel sei, da man in so kurzer Zeit keine neuen

Fakten berücksichtigen könne, ob man folglich nicht wertvolle Arbeitszeit verschwende, die besser dem Pendenzenberg, den die Medien ja auch dauernd bemängelten, zugute käme. Der Chef reagierte mit Ungeduld; es gehe hier um politische Prioritäten, und die würden, was Mürner offenbar noch nicht begriffen habe, von ihm, dem Amtsdirektor, gesetzt. Mürner senkte den Kopf; in seine Miene schlich sich ein jugenhaft grollender Zug, der Portmann an Mario erinnerte. Als der Chef sicher war, dass sich kein weiterer Widerstand regen würde, skizzierte er, unterstützt von Schnell, das weitere Vorgehen und setzte Fristen, von denen alle wussten, dass sie kaum einzuhalten waren; am Schluss verlangte er in seinem schärfsten Oberlehrerton, dass sämtliche Medienkontakte in dieser Sache – auch informelle – ausschliesslich über Schnell zu gehen hätten; wer diese Regel übertrete, habe mit Folgen zu rechnen; und Schnell, der wie ein schlaffer Buddha, eingehüllt von Rauch, in seinem Lehnstuhl sass, nickte feierlich dazu. In letzter Zeit waren immer wieder vertrauliche Informationen aus dem Amt an die Presse durchgesickert; man wusste, dass der Chef dies als persönliche Beleidigung empfand.

Bis gegen halb fünf hatten Portmann und seine Mitarbeiter die Hälfte der fraglichen Dossiers, die von ihnen behandelt worden waren, einzeln und zu zweit nochmals durchgeackert. Sie hatten, einer Unsicherheit wegen, ein Telex an ihren Gewährsmann in Ankara geschickt, drei Stunden später eine befriedigende Antwort erhalten. Keine Schwachstellen, meldete Portmann telefonisch an den Chef weiter; hieb- und stichfeste Begründungen; die ablehnenden Entscheide liessen sich Punkt für Punkt rechtfertigen. Nach dem Buchstaben des Gesetzes, fügte er innerlich hinzu. Und die Wendung, die ihn schon den ganzen Tag verfolgt hatte, hallte unaufhörlich durch seinen Schädel: nach dem Buchstaben des Gesetzes. Portmann spürte, dass er nur halb bei der Sache war. Sein Verstand, seine Urteilskraft arbeiteten auf Hochtouren; die Vakanatams jedoch mischten sich hartnäckig, wenn auch schattenhaft in alle seine Gedanken. Manchmal ahnte er ihre An-

wesenheit geradezu körperlich; sie schienen stumm und lächelnd hinter ihm zu stehen. Flucht und Verfolgung. Keine ausreichenden Beweise. Unglaublich, äusserst unglaubwürdig. Der Buchstabe des Gesetzes. Herr Jagadish Vakanatam, sind Sie Terrorist? Sind Sie Buddhist? Werden Sie vermisst?

Wieder ein Tag ohne Mittagspause. Portmann schielte auf seine Uhr: beinahe fünf; er verdrückte, am Schreibtisch sitzend, ein Sandwich, das ihm Frau Schwaller gebracht hatte, und fühlte sich unerlaubt gefrässig dabei. Über den Bildschirm flimmerten die Namen der Überprüften; die Dossiers stapelten sich auf dem Boden. All diese Aktendeckel, rutschfest, wasserdicht, beliebig stapelbar, wie Mürner jüngst demonstriert hatte: ein Stapel beinahe bis zur Decke. Wobei er, ganz der Fachmann, einfliesen liess, mittelfristig tendiere er natürlich auf papierlose Erfassung und ein Online-System, das die totale Vernetzung bei schnellster Abrufbarkeit gewährleiste. Bravo, Mürner; meditiere täglich zwei Minuten länger, dann wird die Vernetzung universal, und du weisst zum voraus, wann wo wie viele sich aufmachen, um ihrem Elend zu entkommen, und wir schalten rechtzeitig Interpol ein, die NATO oder wen auch immer, um sie von uns fernzuhalten. Dann wären wir nämlich arbeitslos und hätten am Mittag Zeit für einen anständigen Kalbsrollbraten. Das Telefon riss Portmann aus seinen Phantasien. Am anderen Ende meldete sich Walder, einer der führenden Köpfe der Asylbewegung; Portmann hatte ihn unglücklicherweise auf einer Pressekonferenz kennengelernt. Ohne Umschweife kam Walder zur Sache und wollte wissen, was das Amt im Fall der Kurden, die sich im Hungerstreik befänden, vorzukehren gedenke; ob die Rekurse, die zum Teil ja

noch hängig seien, beschleunigt behandelt würden. Portmann ärgerte sich über die Telefonistin, die den unerwünschten Anruf durchgestellt hatte; er könne nichts sagen, entgegnete er und verwies Walder an den Pressechef, der allein berechtigt sei, sich zur Kurdengeschichte zu äussern.

Auszug aus «Die Wölfe sind satt». Geschichten. Zürich: Nagel & Kimche 1993. Abdruck mit freundlicher Genehmigung des Autors.

LUKAS HARTMANN

ist Schriftsteller und Autor zahlreicher Romane. Er lebt in der Nähe von Bern.

STEMPEL-ABT. 2000
800 194



707 4 44 17 1000
T. 031 301
F. 031 301

«Bei Anhörungen lege ich grossen Wert auf eine angenehme Atmosphäre.»

Mit einem Fachspezialisten Asyl im Gespräch

Wöchentlich führt eine Fachspezialistin oder ein Fachspezialist Asyl vom Staatssekretariat für Migration SEM rund ein bis zwei Anhörungen mit Asylsuchenden durch und entscheidet zirka zwanzig Mal pro Monat massgeblich über das Schicksal von Menschen.

Asylsuchende können ihre Gefährdung selten mit Beweismitteln belegen. Die Aussagen der Asylsuchenden während der Anhörung – das Herzstück im Asylverfahren – dienen daher oft als alleinige Grundlage für den Entscheid, ob der Gesuchsteller in der Schweiz Asyl erhält, vorläufig bleiben darf oder die Schweiz wieder verlassen muss. Aus diesem Grund kommt dem Fachspezialisten, der die Anhörung leitet und oft auch über das Gesuch entscheidet, eine grosse fachliche wie auch menschliche Verantwortung zu.

Am Quellenweg 17 in Bern-Wabern werde ich von Lukas A.¹ empfangen. In zirka 15 Minuten wird er eine Anhörung mit Hamid D.², einem Asylsuchenden aus Marokko, durchführen. Wer in der Schweiz um Asyl ersucht, wird in der Regel zweimal durch Mitarbeitende des SEM zu den Gründen für sein Asylgesuch angehört. Ein erstes Mal summarisch bei der Befragung zur Person und ein zweites Mal vertieft bei einer Anhörung zu den Asylgründen. Während Lukas A. noch die letzten Vorbereitungen trifft, in seinem eher engen Büro, das als Anhörungszimmer dienen wird, frisches Wasser und Gläser auf den Tisch stellt, hat sich der Protokollführer schon an den Computer gesetzt. Er wird alle Fragen und Antworten protokollieren. Lukas A. arbeitet seit zwei Jahren als Fachspezialist Asyl im SEM. Zur Vorbereitung hat Lukas A. das Protokoll der ersten Befragung gelesen, sich über länderspezifische Gegebenheiten und die Asylpraxis informiert und einen Leitfaden für die Anhörung entworfen. Lukas A. fasst für mich die wichtigsten Eckdaten über Hamid D. zusammen: «Hamid hat in seiner Erstbefragung wirtschaftliche Gründe für sein Asylgesuch angegeben; ich gehe daher von einer eher kurzen Anhörung aus. Es ist aber auch möglich, dass Hamid in der Anhörung weitere Asylgründe vorbringt, beispielsweise, dass er aufgrund seiner Homosexualität verfolgt werde, diese Gründe aus Scham jedoch im ersten Gespräch nicht

eingebraucht habe». Darum sei es wichtig, auch bei Anhörungen, die mit grosser Wahrscheinlichkeit auf einen negativen Entscheid hinauslaufen würden, offen für neue Vorbringen zu bleiben und dem Asylsuchenden genug Raum für seine persönliche Erzählung zu lassen, fügt Lukas A. hinzu. Um 13 Uhr begleite ich Lukas A. zum Warteraum, wo er Hamid D., den Dolmetscher und den Hilfswerkvertreter – ein neutraler Beobachter – begrüsst und in sein Büro führt. Wir setzen uns zu fünft an den rechteckigen Tisch. Hamid D. wird über seine Rechte und Pflichten, über die Anwesenden und über den Ablauf der Anhörung aufgeklärt. «Wie geht es Ihnen heute, Herr Hamid D?», eröffnet der Befragter die eigentliche Anhörung. Diese Einstiegsfrage soll für eine angenehme Atmosphäre sorgen und dem Gesuchsteller die Möglichkeit geben, von sich aus auf gesundheitliche Probleme zu sprechen zu kommen. Während knapp drei Stunden, von zwei Pausen à 15 bis 20 Minuten unterbrochen, erzählt Hamid über seine verschiedenen Aufenthaltsorte in Marokko und Europa und seine Asylgründe. Hamid erzählt von Mohammed, der ihn überredet habe, nach Europa zu gehen. Seit er in Spanien angekommen sei, würde er von Mohammed gezwungen, unter widrigsten Umständen seine Schulden abzuarbeiten. Um dieser ausbeuterischen Situation zu entkommen, sei er innerhalb von Europa geflüchtet. Doch das helfe ihm wenig, denn der lange

Arm von Mohammed hole ihn ein, sogar nach Marokko. Dort haben seine Eltern zwei Drohbriefe erhalten. Lukas A. versucht mit Nachfragen geduldig, aber bestimmt zu ergründen, ob diese Vorbringen, die auf eine Verfolgung oder allenfalls Menschenhandel hinweisen, glaubhaft sind. Doch die knappen, detailarmen und pauschalen Beschreibungen deuten auf keine grosse Substanz der Geschichte hin. Gegen Ende der Anhörung wird Hamid D. zu seinen Befürchtungen bei einer Rückkehr in sein Herkunftsland angehört und über das weitere Vorgehen informiert. Mit dem Rückübersetzen des Protokolls durch den Dolmetscher für den Asylsuchenden wird die Anhörung abgeschlossen. Die Rückübersetzung dient dem Asylsuchenden zur Kontrolle, ob alles richtig erfasst wurde und ihm keine Nachteile durch fehlerhafte Übersetzung oder Protokollführung entstehen. Die Personen werden verabschiedet und bis zur Ausgangstür begleitet.

Eine Anhörung fordert ein grosses Mass an Konzentration aller Beteiligten. Der Asylsuchende weiss um die Wichtigkeit seiner Aussagen und befindet sich unter speziellem Druck. Oft muss er sich mit dem Erlebten – all das, was man vergessen will oder auch verdrängt hat – erneut auseinandersetzen. Der Fachspezialist Asyl benötigt fundierte asylrechtliche und aktuelle länderspezifische Kenntnisse und eine Gesprächstechnik, die mit Flexibilität, Geduld und Strategie auf die verschiedensten Konstellationen kompetent eingehen kann. Denn eine Anhörung eines Marokkaners, der für seinen Asylantrag wirtschaftliche Gründe angibt, gestaltet sich anders als die eines eritreischen Minderjährigen oder einer syrischen Familie. Hinzu kommt, dass Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter im SEM unter grossem Zeitdruck arbeiten. Es wird von ihnen sowohl qualitativ gute Arbeit als auch ein bestimmter zahlenmässiger Output verlangt. Und sie müssen fast täglich in einem oft schwierigen gesellschaftlichen und politischen Umfeld Entscheidungen treffen, die für die betroffenen Personen meist von existentieller Bedeutung sind. Im Gespräch mit dem Fachspezialist Asyl Lukas A. spüre ich diesen vielfältigen Herausforderungen nach.

Wie erlangt man die Kenntnisse, die für eine gute Anhörung bzw. einen Asylentscheid nötig sind?

Zu Beginn meiner Anstellung im SEM erhielt ich eine intensive Ausbildung und Begleitung durch die Sektionsleitung. Länder- und migrationsspezifisches Wissen liefern uns die reichhaltigen Dokumentationen zur Asylpraxis und Rechtsprechung sowie die Länder- und Dokumentenanalysen. Eine sorgfältige Vorbereitung sowohl fachlich als auch menschlich vor der Anhörung ist ein weiteres Instrument – und natürlich die Erfahrung, die man mit der Zeit erlangt.

Wie gehen Sie vor, damit sie bei einer Anhörung möglichst offen und unbefangen gegenüber dem Asylsuchenden sind?

Ich versuche zu Beginn sehr offene Fragen zu stellen, damit die Person von der Leber weg erzählen kann. Wichtig ist es für mich, mit dem Kopf wirklich bei der Person und der Anhörung zu sein, um auf Überraschungen flexibel reagieren zu können. Den Asylsuchenden versuche ich in der Anhörung genug Zeit zu geben, wenn sie überlegen müssen, mit Worten ringen oder von Emotionen überrollt werden. Mit Nachfragen gebe ich den Asylsuchenden die Gelegenheit, zu ergänzen und Stellung zu ihren Aussagen zu nehmen.

Bei den Erzählungen spielt es auch eine Rolle, wie wortgewandt ein Asylsuchender ist bzw. über welche Bildung ein Asylsuchender verfügt...

Ich berücksichtige die intellektuellen und kommunikativen Fähigkeiten einer Person und passe meine Frage-technik entsprechend an. Gewisse Erinnerungslücken sind verständlich, und ich betrachte immer die Gesamtheit. In jedem Fall versuche ich einen respektvollen Ton gegenüber dem Asylsuchenden und eine angenehme und wertschätzende Atmosphäre für alle Anwesenden zu gestalten. Es ist mir bewusst, dass ich mit meinem Verhalten die asylsuchende Person und deren Aussagen beeinflussen kann.

Nicht selten leiden Asylsuchende unter posttraumatischen Belastungsstörungen. Es ist ihnen unmöglich, über ihre Erfahrungen zu sprechen. Wie gehen Sie mit solchen Situationen um?

Oft hat ein Asylsuchender ein Trauma aufgrund einer allgemeinen Gewaltsituation in seinem Herkunftsland oder aufgrund eines persönlichen Erlebnisses – beispielsweise dem Tod des Vaters, das aber keinen direkten Bezug zu seiner Fluchtsituation hat. In diesem Fall versuche ich, nicht unnötig nachzufragen. Rührt das Trauma jedoch von einer Situation, die ausschlaggebend für die Asylgewährung ist, komme ich nicht umhin, das Ereignis anzusprechen. Wenn möglich dringe ich mit meinen Fragen nicht in das Herz des Erlebten vor, sondern stelle Fragen, die um das Ereignis liegen.

Und wenn Ihnen nicht die Wahrheit erzählt wird – was machen Sie?

Ich versuche in jedem Fall den Respekt zu wahren. Manchmal verstricken sich die Gesuchsteller in solch offensichtliche Widersprüche, dass die Erzählungen eine komische Seite erhalten. Da versuche ich, ernst zu bleiben. Tauchen kleinere Widersprüche auf, die für

den Sachverhalt relevant sind, spreche ich sie direkt an. Auf grundlegende Ungereimtheiten gehe ich erst am Schluss ein, damit der Asylsuchende frei erzählen kann und nicht von Beginn an den Eindruck erhält, es werde ihm nicht geglaubt.

Die Beurteilung der Glaubwürdigkeit ist äusserst vielschichtig und kann auch fehleranfällig sein.

Die Glaubhaftigkeitsprüfung ist kein exaktes Verfahren und ist daher auch sehr anspruchsvoll. Oft kann der Asylsuchende seine Erzählungen nicht mit Beweisen untermauern, und viele Ereignisse können nicht nachgeprüft werden. Die Glaubhaftigkeit kann daher immer nur annähernd beurteilt werden. Ist die Geschichte überwiegend glaubhaft, dann reicht es aus. Und auch hier gilt wie in anderen rechtlichen Entscheiden «in dubio pro reo» d.h. im Zweifelsfall für den Asylsuchenden. Hinzu kommt, dass Asylsuchende die Möglichkeiten haben, eine Beschwerde gegen den Asylentscheid beim Bundesverwaltungsgericht einzureichen.

In den Anhörungen werden Sie oft mit sehr tragischen Schicksalen von Menschen konfrontiert. Tragen Sie diese Geschichten am Abend nicht nach Hause?

Bei der Ausbildung wurde auf diese Probleme eingegangen und auf Möglichkeiten, die eigene Resilienz zu stärken, hingewiesen. Es ist sehr persönlich, wie und welche Geschichten einem berühren. Es ist wichtig, trotz Empathie eine gewisse Distanz zu wahren. Dabei helfen mir auch meine bisherigen Berufserfahrungen. Bei sehr schwierigen und belastenden Fällen suche ich das Gespräch mit dem Vorgesetzten oder Kolleginnen und Kollegen. Ein ausgefülltes Privatleben, Familie, Freunde, Hobbys helfen mir und lenken mich ab.

Herzlichen Dank für das Gespräch!

¹ Name wurde von der Redaktion geändert.

² Name wurde von der Redaktion geändert.

«Durante le audizioni faccio il possibile per creare un'atmosfera rilassata»

Ogni settimana uno specialista in materia di asilo alla Segreteria di Stato della migrazione SEM svolge una o due audizioni con richiedenti l'asilo e circa venti volte al mese si trova a decidere sul destino di queste persone. Chi presenta domanda di asilo in Svizzera deve sostenere solitamente due colloqui con collaboratori della SEM, durante i quali espone le ragioni della sua domanda. Il primo colloquio serve per delineare un quadro sommario della persona, mentre durante l'audizione vera e propria vengono discussi in modo approfondito i motivi della domanda di asilo. Di rado, però, i richiedenti riescono a dimostrare con prove concrete di essere esposti a pericoli, per cui i collaboratori della SEM devono spesso basarsi sulle dichiarazioni fatte durante l'audizione – il fulcro della procedura – per decidere se concedere o meno l'asilo oppure ammettere la persona a titolo provvisorio. Per questo chi svolge l'audizione, e di solito decide anche in merito alla domanda, ha una grande responsabilità professionale e umana. Durante un'intervista terra cognita ha cercato di indagare le difficoltà con cui devono confrontarsi gli specialisti in materia di asilo.

SIBYLLE SIEGWART

ist stellvertretende Geschäftsführerin und Kommunikationsverantwortliche der EKM. Das Gespräch führte sie mit einem Fachspezialisten Asyl des SEM.



«Der grösste Teil unseres Jobs ist Unglaubhaftigkeit.»

Laura Affolter

Eine Mehrheit der (materiellen) Asylentscheide des Staatssekretariats für Migration SEM sind Negativentscheide, die mit der Unglaubhaftigkeit der Asylvorbringen begründet werden. Warum ist es für Sachbearbeitende im SEM «normal» – im Sinne einer Gewohnheit – und erstrebenswert, einer Mehrzahl der Geschichten von Asylsuchenden nicht zu glauben und ihnen aufgrund dessen Asyl zu verweigern?

Daniel, der in Wirklichkeit anders heisst, ist Fachspezialist Asyl im SEM. Er gehört damit zu den Sachbearbeitenden im SEM, die Asylentscheide treffen. Seine im Titel gemachte Aussage verweist darauf, dass eine Mehrheit der (materiellen) Asylentscheide des SEM Negativentscheide sind, die mit der Unglaubhaftigkeit der Asylvorbringen begründet werden. Zahlen dazu gibt es nicht, da bei negativen Asylentscheiden statistisch nicht unterschieden wird, ob einer Person aufgrund von Unglaubhaftigkeit (Artikel 7 Asylgesetz AsylG) oder dem Nicht-Erfüllen der Flüchtlingseigenschaft (Artikel 3 AsylG) Asyl verweigert wird. Doch im Empfinden der 27 interviewten Sachbearbeitenden kommen «Artikel-7-Entscheide» viel häufiger vor als «Artikel-3-Entscheide». Im Handbuch Asyl und Rückkehr des SEM steht denn auch: «Die Mehrzahl der Ablehnungen von Asylgesuchen ist auf die fehlende Glaubhaftigkeit der Vorbringen der asylsuchenden Personen zurückzuführen.» Ein ähnliches Bild zeichnet sich im internationalen Vergleich ab (Jubany 2017, Kelly 2012, Probst 2012).

Die Normalität von Unglaubhaftigkeit

Wie lässt sich erklären, dass eine Mehrzahl von Asylgesuchen aufgrund von Unglaubhaftigkeit abgelehnt wird? Fassin und Kobelinsky (2012) begründen dies in Bezug auf das französische Asylsystem mit der Asylpolitik seit den 1980/90er Jahren. Das Ende des Kalten Krieges und die Wirtschaftskrise in den 1970er Jahren führten zu einer restriktiven Immigrations- und Asylpolitik, in welcher der Kampf gegen «Asylmissbrauch» und eine Strategie der «Abschreckung» grossgeschrieben wurden. Die schweizerische Asylgeschichte zeigt

diesbezüglich Vergleichbares (Miaz 2017: 57ff). Dennoch sagt dies noch nichts darüber aus, weshalb es für Sachbearbeitende «normal» (im Sinne einer Gewohnheit) und erstrebenswert erscheint, einer Mehrzahl der Geschichten von Asylsuchenden nicht zu glauben und ihnen aufgrund dessen Asyl zu verweigern.

Viele Sachbearbeitende ziehen bei einem Negativentscheid eine Artikel-7-Begründung einer Artikel-3-Begründung vor. Dafür scheint es vier Hauptgründe zu geben, die von Fachspezialisten Asyl angegeben wurden:

- Erstens ist es laut der befragten Personen die offizielle Praxis im Amt: «Für uns ist es klar, dass es besser ist, einen Artikel 7 [-Entscheid] zu machen. [...] Der Entscheid ist weniger angreifbar, falls der Gesuchsteller eine Beschwerde macht.»
- Zweitens erachten es viele Sachbearbeitende als unproblematischer, ihren Vorgesetzten Artikel-7-Entscheide vorzulegen: «Wenn man mit Unglaubhaftigkeit gut argumentiert: Warum soll das dann jemand in Frage stellen?» Alle Entscheide werden von einer vorgesetzten Person kontrolliert und/oder mit einer Zweitunterschrift versehen. Ob und wie genau Entscheide von den Vorgesetzten kontrolliert werden, hängt von verschiedenen Faktoren ab, beispielsweise davon, wie «typisch» ein bestimmter Entscheid ist oder vom Dienstalter der Person, welche den Entscheid getroffen hat.
- Drittens scheint es oft einfacher zu sein, «Fakten» für Artikel-7-Entscheide zu generieren: «Zum Beispiel eine Mafia-Geschichte. Ist das asylrelevant oder nicht? [...] Weil [...] der Staat ist nicht unbedingt schutzfähig, und es steckt zwar kein Asylmotiv dahinter, aber [der Gesuchsteller] ist doch ir-

gendwie einer Verfolgung ausgesetzt. Aber wenn du sagst, das alles ist unglaublich, dann sicherst du dich doch gewissermassen ab.» Unter «Fakten» sind hierbei Textpassagen (zum Beispiel aus Anhörungsprotokollen) zu verstehen, mit denen Entscheide begründet werden.

- Viertens erachten es viele Sachbearbeitende als emotional einfacher, Negativentscheide mit Unglaubhaftigkeit zu begründen: «[Ich argumentiere lieber] mit 7. Aber ich kann dir auch sagen, weshalb. Fürs Gewissen. Wenn dir jemand einen Stuss erzählt, dann hast du nicht so ein schlechtes Gewissen.» Die Verantwortung für den Negativentscheid wird somit der gesuchstellenden Person zugeschoben, da sie nicht wahrheitsgetreue Aussagen gemacht habe.

Effizientes Wissen

Sachbearbeitende im SEM arbeiten unter grossem Zeitdruck. So wird von ihnen verlangt, dass sie sowohl qualitativ gut arbeiten als auch einen bestimmten quantitativen Output erbringen. Für sie ist es deshalb wichtig, «Fälle» effizient zum Abschluss zu bringen (Poertner 2017). In der Praxis bedeutet dies tendenziell, Negativentscheide mit Unglaubhaftigkeit zu begründen und nicht mit mangelnder Erfüllung der Flüchtlingseigenschaft. Dies, weil die Annahme besteht, dass Artikel-7-Entscheide von den Vorgesetzten weniger genau kontrolliert würden, gegen diese seltener Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht (BVGer) erhoben werde und solche Entscheide vom BVGer auch weniger kassiert würden. Entscheide, die nicht kassiert und zur nochmaligen Behandlung ans SEM zurückgewiesen werden, sind für die Sachbearbeitenden effizienter, da der «Fall» auf diese Weise schneller definitiv abgeschlossen ist.

Doch warum werden solche Artikel-7-Entscheide von den Vorgesetzten weniger kontrolliert und revidiert und vom BVGer weniger kassiert? Kelly (2012: 263ff) führt an, dass dies auf das dem Asylverfahren inhärente «unwägbar Wissen» zurückzuführen sei: Sachbearbeitende können nie sicher wissen, was Asylsuchende in der Vergangenheit erlebt haben. Gleichzeitig ist es unmöglich, eine künftige Verfolgung mit Sicherheit vorzusehen. In meinen Arbeiten (Affolter 2017a, 2017b) habe ich gezeigt, dass Unwägbarkeit im Asylverfahren mit Entscheidungswissen ersetzt wird. Unter Entscheidungswissen ist pragmatisches Wissen zu verstehen, das auf ein klares Ziel, ein Endprodukt ausgerichtet ist: den Asylentscheid. Er besteht aus textbasierten «Fakten», die mit Kriterien aus dem Asylgesetz verknüpft werden können. Solche «Fakten» sind für Artikel-7-Begründungen oft einfacher und schneller zu erzeugen als «Fakten» für Artikel-3-Begründungen, zum Beispiel durch bestimmte Fragestrategien in den Anhörungen, die darauf ausgerichtet sind, Widersprüche «zu produzieren».

Das System schützen

In meiner Dissertation habe ich herausgearbeitet, dass Sachbearbeitende es als ihre Aufgabe betrachten, das Asylsystem zu schützen – unabhängig davon, ob sie dies explizit so äussern oder ob ihr Verständnis von «guter und fairer Arbeit» dies implizit zum Ausdruck kommen lässt. Das System zu schützen bedeutet zweierlei. Einerseits ist damit gemeint, den Wert der Institution Asyl aufrechtzuerhalten. In der Praxis führt dies paradoxerweise dazu, dass je seltener Asyl gewährt wird, desto wertvoller dadurch der Flüchtlingsstatus und die Institution Asyl werden (Fassin & Kobelinsky 2012: 464). Andererseits bedeutet der Schutz des Systems für die Sachbearbeitenden auch, das schweizerische Asylsystem im europäischen Vergleich nicht «zu attraktiv» zu machen (siehe Affolter 2017a: 87ff). Ein solches Verständnis wird Sachbearbeitenden schnell vermittelt, wenn sie beginnen im SEM zu arbeiten. Ab und zu wird dies sehr explizit getan, indem beispielsweise vor dem Erzeugen eines «pull-Effekts» gewarnt wird. Meist jedoch geschehen solche Vermittlungen eher implizit, beispielsweise durch Bemerkungen in der Ausbildung für neue Mitarbeitende: «Die Kursleiterin zeigt uns eine Grafik. Sie zeigt die Gesuchszahlen in der Schweiz zwischen 1998 und 2014. [...] Sie bemerkt, dass die Gesuchszahlen seit 1998 noch nie so tief waren wie 2014 und zeigt uns, dass sie vor allem zwischen 2012 und 2014 stark gesunken sind. Dazu kommentiert sie: «Irgendetwas muss die Schweiz richtig gemacht haben, dass die Gesuchszahlen so runtergegangen sind.»»

Dieses Aufgabenverständnis prägt das professionelle Selbstbild von Sachbearbeitenden. So bedeutet gut zu arbeiten im SEM, Asyl-Geschichten nicht einfach zu glauben, sondern möglichst «tief zu graben», um zu sehen, ob die Darstellung «tatsächlich *verhäbt*» (aufgeht). Alles andere lässt Sachbearbeitende entweder «faul» oder «naiv» – und somit unprofessionell – aussehen; Zuschreibungen, welche die meisten von ihnen zu vermeiden bestrebt sind. Dies wiederum spiegelt sich in den alltäglichen Entscheidungspraktiken der Sachbearbeitenden, beispielsweise wenn diese versuchen zu vermeiden, «zu viele» Positiventscheide hintereinander der vorgesetzten Person vorzulegen. Oder wenn eine ergänzende Anhörung angesetzt wird, weil: «Eigentlich spricht alles dafür, dass die Geschichte stimmt, aber es

hat noch zwei, drei Widersprüche drin. Und dann fühlt es sich einfach komisch an, Asyl zu geben.»

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Tendenz, Asylgesuche als unglaublich abzulehnen, durch die institutionelle Sozialisierung des Handelns, Denkens und Fühlens der Sachbearbeitenden geprägt ist: Misstrauisch zu sein, ist Bestandteil des professionellen Selbstbildes. Zudem wird es sowohl als effizienter und effektiver empfunden, Gesuchstellenden das Asyl mit der Begründung von Unglaubhaftigkeit anstatt mit dem Nicht-Erfüllen der Flüchtlingseigenschaft zu verwehren. Es macht das Entscheiden einfacher und schneller und verringert die Zahl von erfolgreichen Rekursen. Nicht zuletzt ist damit – in dieser sozialisierten Sichtweise – die Institution des Asyls zu schützen.

Affolter, Laura, 2017a, Protecting the System. Decision-Making in a Swiss Asylum Administration. Unveröffentlichte Dissertation, Universität Bern.

Affolter, Laura, 2017b, Asyl-Verwaltung kraft Wissen. Die Herstellung von Entscheidungswissen in einer Schweizer Asylbehörde. In: Lahusen, Christian; Schneider Stephanie (Hg.), Asyl verwalten. Zur bürokratischen Bearbeitung eines gesellschaftlichen Problems. Bielefeld: transcript, 145-171.

Fassin, Didier; Kobelinsky Carolina, 2012, How Asylum Claims Are Adjudicated: The Institution as a Moral Agent. In: Revue française de sociologie, 53(4): 444-472.

Jubany, Olga, 2017, Screening asylum in a culture of disbelief. Truths, Denials and Sceptical Borders. Cham: Palgrave Macmillan.

Kelly, Tobias, 2012, Sympathy and Suspicion. Torture, Asylum, and Humanity. In: Journal of the Royal Anthropological Institute, 18(4): 753-768.

Miaz, Jonathan, 2017, Politique d'asile et sophistication du droit. Pratiques administratives et défense juridique des migrants en Suisse (1981-2015). Unveröffentlichte Dissertation, Université de Lausanne & Université de Strasbourg.

Poertner, Ephraim, 2017, Governing Asylum through Configurations of Productivity and Deterrence: Effects on the Spatiotemporal Trajectories of Cases in Switzerland. In: Geoforum, 78, 12-21.

Probst, Johanna, 2012, Instruire la demande d'asile. Étude comparative du processus décisionnel au sein de l'administration allemande et française. Dissertation, Université de Strasbourg.

Staatsekretariat für Migration, Handbuch Asyl, www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/verfahren/hb/c/hb-c5-d.pdf, Zugriff am 22.01.18

« Incrédibilité » ou « non-respect de la qualité de réfugié » ?

Une majorité des décisions (matérielles) prises par le SEM en matière d'asile sont des rejets justifiés par le manque de crédibilité de la demande d'asile. L'article s'attache à comprendre ce qui rend « normal » (au sens d'habituel) et souhaitable aux yeux des collaborateurs du SEM de ne pas croire la majorité des récits des requérants d'asile et de leur refuser l'asile pour cette raison.

La recherche de l'auteure a montré que la tendance à rejeter les demandes d'asile pour incrédisibilité est marquée par la socialisation institutionnelle de l'action, de la pensée et des sentiments des personnes chargées d'examiner les dossiers : la défiance devient partie intégrante de l'image de soi que se font ces professionnels. De plus, le rejet des demandes d'asile au motif de l'incrédibilité est perçu à la fois comme plus efficient et plus efficace que le rejet pour non-respect de la qualité de réfugié. Cela rend la prise de décision plus simple, plus rapide et cela diminue le nombre de recours débouchant sur un succès. Ainsi, dans cette vision socialisée, l'objectif consiste à protéger l'institution de l'asile.

LAURA AFFOLTER

ist Sozialanthropologin und arbeitet als Postdoc-Forscherin an der Universität Bern. Im Rahmen ihrer Doktorarbeit hat sie im Staatssekretariat für Migration SEM geforscht.



WISSENSCHAFT

Medizinische Rechnungen

[illegible]

Medizin
Rechnu

« C'est le lien, finalement. Le trait d'union entre l'auditeur et le requérant. »

Entretien avec Marie-Sylvie Cockerell

Les auditions des requérants d'asile n'ont rien d'un tête-à-tête intimiste : auditeur représentant des œuvres d'entraide, procès-verbaliste, interprète, représentant légal... Autant d'acteurs à la place et aux tâches bien définies. A la lecture des indications du Secrétariat d'Etat aux migrations SEM s'agissant du rôle de l'interprète, on voit presque ce dernier s'effacer devant nous. «Etre neutre», «faire preuve de réserve et de discrétion», «prendre de la distance», éviter «d'exprimer un jugement ou des émotions»... Des prescriptions certes en adéquation avec l'exigence d'une retranscription fidèle, mais qui occultent tout ce que l'interprète apporte de lui-même autour de la table d'audition. Marie-Sylvie Cockerell, interprète dans la procédure d'asile depuis dix ans, nous livre un peu de son vécu et de ses souvenirs.

Marie-Sylvie Cockerell, comment vous êtes-vous retrouvée interprète pour le SEM ?

J'ai vécu en Afrique pendant cinq ans, au Zimbabwe. Quand je suis rentrée en Suisse, j'ai travaillé comme assistante dans une école internationale. Je cherchais quelque chose d'autre, et suis tombée sur une annonce dans le journal comme quoi le SEM cherchait des interprètes. Je n'ai pas une formation professionnelle d'interprète à la base, mais par contre, ayant vécu en Afrique, et côtoyant des Africains tous les jours, j'ai pu me familiariser avec leur façon de parler, pour finalement les comprendre même un peu plus facilement qu'une personne de langue maternelle anglaise n'ayant pas eu l'expérience de l'Afrique. C'est peut-être ce qui m'a ouvert les portes du SEM de Vallorbe. Il faut aussi bien sûr passer des tests, et comprendre ce qu'ils appellent le « pidgin English » ou « broken English ». Ils ont pu se rendre compte que je me débrouillais bien.

Et par la suite, vous avez été formée par le SEM ?

On m'a fait passer un test par téléphone. J'avais une soi-disant requérante d'asile qui parlait dans son anglais d'Afrique et moi, je devais traduire ses réponses et traduire aussi les questions d'un auditeur de français en

anglais. Ensuite, on vous dit si vous avez réussi, et pour moi c'était bon.

Comment est-ce que vous voyez votre rôle dans une audition ?

Vous savez, au début d'une audition, on doit toujours présenter les personnes présentes au requérant et lui expliquer leurs rôles. L'interprète est là pour traduire les questions de l'auditeur et traduire les réponses du requérant. Notre rôle est totalement neutre, on est là uniquement pour être le lien entre les deux. C'est le lien, finalement. Le trait d'union entre l'auditeur et le requérant. On n'a pas d'autre rôle. On doit rester vraiment neutre, penser uniquement à traduire la question et la réponse sans y modifier quoi que ce soit. Certains auditeurs veulent une traduction mot pour mot. Mais selon la question, il est difficile de traduire mot pour mot, parce que le but, c'est que le requérant comprenne la question au mieux pour pouvoir y répondre ; mais quelques fois, le fait de traduire la question mot pour mot la rend peu claire pour le requérant. C'est pour cela que le mot interprète veut bien dire ce qu'il veut dire : ce n'est pas *traducteur*, c'est *interprète*. Donc, il s'agit d'interpréter la question pour que le requérant la comprenne et puisse y répondre.

Ce n'est pas toujours facile, d'autant plus que lorsqu'on parle au requérant, il nous répond en nous regardant nous, et pas l'auditeur qui est l'auteur de la question. Donc on s'imagine qu'il pense que c'est l'interprète qui pose les questions, à force. Parfois c'est difficile de lui faire comprendre qu'on est juste le trait d'union. D'autant plus que certaines questions sont dures pour le requérant.

Est-ce que vous vous sentez une certaine responsabilité ?

Oui, la responsabilité d'être sûre que le requérant a bien compris ce qu'on lui demandait, et que l'auditeur a pu bien percevoir la situation du requérant. Oui, j'ai l'impression que c'est ma responsabilité. Il faut rester neutre, mais être sûre qu'ils ont bien tout compris et l'un et l'autre, qu'ils n'ont rien manqué. Vous savez, les auditeurs sont très différents les uns des autres. Il y a des auditeurs qui passent beaucoup de temps à expliquer au requérant comment va se dérouler l'audition, et comment va se poursuivre la procédure. Il y en a d'autres qui en deux phrases disent « voilà, on est là pour ceci et cela, on va vous poser des questions sur ceci et cela, avez-vous bien compris ? » et puis on commence l'audition. Si un auditeur passe très vite sur l'introduction, on a envie, nous, en temps qu'interprète, d'en dire un peu plus, mais voilà, notre rôle c'est de traduire, ni plus ni moins. Il arrive parfois que l'on se dise que suivant le déroulement de l'audition, la décision aurait pu être différente. Et ça, ça ne devrait pas arriver.

Ce lien que vous avez avec l'Afrique, quelle place a-t-il dans votre travail ?

C'est un travail qui me permet d'être un peu avec eux. Bon, bien sûr, ce ne sont jamais des histoires drôles, mais le fait d'être en contact avec eux m'aide à garder un tout petit pied en Afrique, et ça j'apprécie beaucoup. Ils ont un côté très attachant, vraiment. Même lorsqu'ils nous racontent des salades !

Je trouve dommage que les auditeurs n'aient pas une formation incluant un séjour dans un pays d'Afrique. Simplement pour se rendre compte de certaines coutumes et croyances. Comment est-ce qu'on peut, en tant qu'auditeur, croire à certains récits sans avoir une idée des traditions et des coutumes du pays en question ? On se dit alors « il rigole, il raconte n'importe quoi ». Mais non. Ce n'est pas n'importe quoi, cela fait partie des traditions de certains pays. Par exemple quand on demande à un requérant d'asile « quel âge aviez-vous quand vous avez commencé l'école primaire ? » et qu'il vous répond « je ne sais pas, on doit pouvoir mettre le

bras par-dessus sa tête et toucher l'épaule opposée, et ça veut dire qu'on est assez grand ». Moi je comprends tout à fait ce genre de réponse, mais l'auditeur qui n'a jamais eu d'expérience en Afrique va se dire qu'il nous raconte n'importe quoi. Cela me fait mal au cœur parce que cela peut être pris pour un mensonge. Un autre exemple : lorsqu'ils parlent de leur village alors qu'ils viennent d'une ville. Ici intervient le rôle de l'interprète qui peut préciser « il parle de son village, mais en fait, il s'agit d'un quartier ». Je me rends compte qu'il n'est pas facile d'être auditeur. Peut-être qu'ils devraient se spécialiser pour certains pays et avoir l'occasion d'y séjourner quelques temps. Et alors là, on aurait des auditeurs au top. Ceux pour qui c'est déjà le cas, c'est fantastique. On sent qu'ils connaissent vraiment le pays et comprennent les coutumes. D'autres ne comprennent pas si bien.

Est-ce que ce n'est pas un peu difficile, émotionnellement ?

Si les requérants viennent demander la protection en Suisse, c'est qu'ils ont des problèmes dans leur pays. Le fait de pouvoir être là et faire en sorte que l'auditeur comprenne bien la situation d'un requérant ou d'une requérante démontre qu'on a bien pu faire passer le message. Mais comme je le dis à mon mari lorsqu'il me demande si j'ai eu une bonne journée, ce ne sont jamais de bonnes ou de belles journées. On fait juste son travail au mieux dans une situation toujours difficile. Quelques fois c'est un peu pesant, car c'est toujours suite à des drames épouvantables dans leur pays qu'ils viennent jusqu'ici. Et vous savez, les décisions concernant les requérants d'asile qui viennent du Nigéria – ceux que j'interprète le plus –, sont presque toujours négatives ou des « non entrée en matière ». Pour plus du 90 pourcent des cas. En dix ans, parmi tous les requérants que j'ai rencontré en audition, il n'y en a qu'une dizaine peut-être à avoir reçu une réponse positive. Donc oui, c'est difficile parce qu'on le sait, qu'au final ils n'auront pas l'asile.

Quand j'ai commencé ce travail, après les premières auditions je me suis dit « je ne vais pas pouvoir tenir ». J'étais beaucoup trop sensible à toutes ces histoires. Et puis bon, à la longue je pense qu'on prend de la distance, et une fois que c'est fini, on essaie de ne plus trop y penser, de rentrer, d'écouter de la musique... En plus au début, on croit chaque histoire. Et puis on apprend petit à petit qu'il y a beaucoup d'histoires fausses ou exagérées. Mais voilà, c'est quand-même des gens qui ont fait des voyages incroyables pour venir jusqu'ici, qui ont du mérite, même si les histoires ne sont pas toujours vraies. Et parfois, il y a aussi des auditions qui nous touchent plus que d'autres.

Et dans ces cas-là, recevez-vous du soutien ?

Eh bien non, on n'a pas de soutien. Alors bon, on prend sur soi et on essaie de garder de la distance, mais il y a parfois des auditions où on a aussi la larme à l'œil, où on demande une petite pause... C'est difficile d'en parler à des gens de l'extérieur qui n'ont aucune idée de ce qui se passe durant ces auditions; je ne crois pas qu'on peut vraiment se rendre compte. Quand j'en parle avec mes collègues, on se dit souvent que ce n'est pas un travail qu'on pourrait faire toute sa vie.

Qu'est-ce qui fait que vous le fassiez encore après dix ans ?

Je le fais encore. Je ne suis pas sûre que je le ferai encore très longtemps. Je le fais parce que j'aime le contact avec les gens, et j'adore l'Afrique, donc voilà, ça c'est le « number one ». En tant qu'interprète, il faut aussi dire qu'on est bien payé, et puis c'est un travail qui est varié parce qu'on ne fait pas deux jours les mêmes auditions. Mais il faut aussi se rendre compte que la plupart du temps, on n'est appelé que 48 heures à l'avance, parfois même seulement 24 heures à l'avance; donc il ne faut pas avoir trop de rendez-vous prévus, il faut être vraiment disponible. Et puis voilà, ces dix ans sont une période de ma vie où je me suis dit que j'allais être disponible pour cela. Il y a eu pas mal de travail pendant huit ans, et maintenant depuis deux ans il y en a moins, donc c'est peut-être aussi le temps de se dire bon, passons à autre chose ! En attendant, je suis encore là !

Souvent les gens me disent « ah mais c'est des histoires horribles, comment peux-tu faire ça ? ». Mais cela m'apporte aussi beaucoup, parce que quand un requérant s'ouvre un peu à nous, eh bien on sent que ça lui fait du bien. Parfois c'est à ça aussi que contribue le travail de l'interprète : pas forcément trouver une solution tout de suite, mais de pouvoir en parler. Et on sent bien que souvent les requérants ont vraiment besoin de parler.

En tout cas, je suis contente d'avoir pu travailler dans ce monde-là. En ce moment l'asile est une réalité tellement présente dans l'actualité de tous les jours. C'est une expérience qui nous permet de nous remettre un peu en question.

Merci beaucoup pour cet entretien !

MARIE-SYLVIE COCKERELL

est interprète pour les auditions des requérants d'asile depuis dix ans. ELODIE MORAND l'a rencontrée, le temps d'un café.

Als Dolmetscherin bei Asylanhörungen

Die Anhörungen von Asylsuchenden haben nichts von einem intimen Tête-à-Tête: Anwesend sind neben dem Asylsuchenden ein Befrager, ein Hilfswerksvertreter, eine Protokollführerin, ein Übersetzer sowie eine Rechtsvertreterin – zahlreiche Akteure, alle mit genau definierten Rollen. Vertieft man sich in die Anleitungen des Staatssekretariats für Migration SEM, die sich an die Dolmetschenden richten, hat man den Eindruck, dass diese sich in Luft aufzulösen hätten: «neutral sein», «sich diskret verhalten», «Distanz wahren», «vermeiden, ein Urteil abzugeben» und «keine Gefühle zeigen». Solche Vorschriften entsprechen zwar durchaus den Anforderungen, die das Übersetzen in Asylanhörungen verlangt. Gleichzeitig verbergen sie jedoch, was von Personen, die diese Leistungen erbringen, gefordert wird. Marie-Sylvie Cockerell, die seit zehn Jahren als Übersetzerin im Rahmen der Asylanhörungen tätig ist, berichtet über ihre Erfahrungen und erzählt von Schwierigkeiten, aber auch von schönen Momenten dieser Arbeit:

«Auch wenn sich keine direkte Lösung für die asylsuchende Person ergibt, hat meine Arbeit eine befriedigende Seite. Sprechen zu können ist für die Betroffenen jeweils von grosser Bedeutung. Da können wir als Dolmetschende dazu beitragen, dass die Person ihre Geschichte erzählen kann. Denn sprechen können tut gut.»



«Die Konfrontation ist weder im Interesse des Rückkehrenden noch der Behörde.»

Alexander Ott im Gespräch

Asylsuchende sowie ausländische Staatsangehörige, deren Asyl- bzw. Aufenthaltsgesuch rechtskräftig abgewiesen wurde, müssen nach dem Abschluss des Verfahrens die Schweiz wieder verlassen. In den letzten zehn Jahren mussten rund 180'000 Personen sowohl aus dem Asyl- als auch aus dem Ausländerbereich die Schweiz verlassen, entweder in ihr Herkunftsland oder in einen Dublinstaat. Alexander Ott, Polizeiinspektor und Chef der Fremdenpolizei der Stadt Bern, zeigt auf, dass es viel Fingerspitzengefühl und eingehende Gespräche braucht, um eine Person zur selbstständigen bzw. freiwilligen Ausreise zu motivieren. Denn in letzter Konsequenz muss die Person unter Zwang ins Heimatland rückgeführt werden. Diese Konfrontation ist weder im Interesse des Rückkehrenden noch der Behörde.

Im Herzen der Stadt Bern, an der Predigergasse, befindet sich das Büro von Alexander Ott, Polizeiinspektor und Chef der städtischen Fremdenpolizei Bern. Erhält eine ausländische Person kein Bleiberecht in der Schweiz, obliegt es der Fremdenpolizei, die Person dazu zu bewegen, ihrer Rückkehrpflicht nachzukommen. Einfach ist eine solche Rückkehr nicht, bedeutet doch die Wegweisung für viele eine grosse Enttäuschung und löst oft Verzweiflung, Angst vor der Ungewissheit und dem Gesichtsverlust bei einer Rückkehr aus. Rund dreissig Prozent der Personen, die einen Wegweisungsentscheid erhalten haben, reisen in ihr Heimatland selbstständig aus.

Alexander Ott, welche Massnahmen stehen der Fremdenpolizei zur Verfügung, eine Person zur selbstständigen bzw. freiwilligen Ausreise zu bewegen?

Ist die Fremdenpolizei der Stadt Bern für die Durchführung der Wegweisung zuständig, werden die notwendigen Vorbereitungen an die Hand genommen. Die mit dem Fall betrauten Mitarbeitenden suchen mit den betroffenen Personen in jedem Fall das Gespräch und besprechen das weitere Vorgehen. Dabei erklären wir den Betroffenen, dass sie innerhalb der gesetzten Ausreisefrist die Schweiz freiwillig bzw. selbstständig verlassen können. Wir zeigen ihnen auch auf, mit wel-

chen Konsequenzen sie zu rechnen haben, wenn sie den behördlichen Anordnungen keine Folge leisten. Dabei wird auch auf den Einzelfall Rücksicht genommen und individuelle Handlungsmöglichkeiten in ihrem Heimatland besprochen. Je nach Situation informieren wir die Betroffenen auch darüber, dass es spezielle Rückkehrprogramme und Rückkehrhilfe gibt, welche sie in Anspruch nehmen können. Dank einer finanziellen Starthilfe und spezifischer Unterstützung vor Ort kann die Motivation auf eine selbstständige Rückkehr innerhalb der gesetzten Ausreisefrist erhöht werden.

Wie gross ist der Spielraum?

Der behördliche Spielraum ist sehr begrenzt. Insbesondere bei der Rückkehr von Familien geht es darum, mit den betroffenen Personen ein ausführliches Gespräch zu führen, damit sie die Schweiz auch im Sinne des Kindeswohls selbstständig verlassen. Es ist uns wichtig, dass es bei Familien mit Kindern zu keiner unnötigen Konfrontation kommt und die Menschen nicht unter Anwendung von Zwangsmassnahmen rückgeführt werden müssen. Bei diesen Vorgesprächen braucht es viel psychologisches Fingerspitzengefühl und Kenntnisse der jeweiligen kulturellen Hintergründe. Oft braucht es hierfür mehrere Gespräche, um die Situation darzulegen und den Betroffenen aufzuzeigen, wie unser

System in der Schweiz funktioniert. In Einzelfällen und nach Absprache mit unseren Partnerorganisationen können wir das Ausreisedatum situativ erstrecken. Dies gilt selbstverständlich nur, wenn jemand eine selbstständige Rückkehr ins Auge fasst. Die Person erhält damit mehr Zeit, die Enttäuschung zu verdauen, abzuklären, was sie im Herkunftsland erwartet, und sich für die Ausreise vorzubereiten. Diese Gespräche sind sehr ressourcenintensiv, lohnen sich aber in jedem Fall, wenn in der Folge eine Rückkehr selbstständig erfolgt.

Arbeiten Sie mit Personen aus der Diaspora zusammen?

Wir arbeiten mit verschiedenen Schlüsselpersonen aus unterschiedlichen Ausländerorganisationen zusammen. Hier wägen wir aber sorgfältig ab, wen wir beiziehen und achten darauf, dass es zu keinen negativen Verwicklungen mit der auszureisenden Person führt. Die Schlüsselpersonen können uns dabei helfen, die Sicht der betroffenen Person auf eine Rückkehr in Würde hinzuwenden.

Ab welchem Zeitpunkt ist eine selbstständige Ausreise nicht mehr möglich?

Wenn jemand bei den Vorbereitungen nicht mitwirkt und die gesetzte Ausreisefrist nicht einhält oder verstreichen lässt. Eine selbstständige Rückkehr ist ab diesem Zeitpunkt nicht mehr möglich. Bei den Rückkehrgesprächen teilen wir der Person mit, mit welchen Folgen sie rechnen muss, wenn sie die Ausreisefrist nicht einhält.

Wie weit ist die psychische Verfassung ausschlaggebend für den Entscheid, selbstständig auszureisen?

Die psychische Verfassung eines Menschen ist in grossen Teilen ausschlaggebend, ob er fähig ist, einen eigenen Entschluss einer selbstständigen Ausreise zu fassen. Bei Personen, die psychische Probleme haben, kommen wir ohne Beizug von speziell geschulten Fachleuten nicht weiter.

Welche Rolle spielt die Angst vor Gesichtsverlust bei Menschen, die ausreisen müssen?

Ausschlaggebend ist oftmals, unter welchen Umständen und Voraussetzungen jemand sein Heimatland verlassen hat. Verlässt eine Person ihr Heimatland mit dem Ziel, im Ausland ein «neues Leben» zu beginnen und Geld zu verdienen und es dabei nicht schafft, den Zurückgebliebenen Geld zu überweisen, bedeutet das für den Betroffenen im Fall einer zwangsweisen Rückführung ein grosser Gesichtsverlust. Daher können eine

finanzielle Starthilfe und spezifische Unterstützungsmassnahmen vor Ort die selbstständige Rückkehr und eine Reintegration im Herkunftsland erleichtern: Ein möglicher Gesichtsverlust kann verhindert und vor Ort eine neue Perspektive geschaffen werden.

Wie wichtig ist eine Vertrauensbasis zwischen Mitarbeitenden der Fremdenpolizei und der Person, die ausreisen muss?

Das Vertrauen ist ein zentraler Punkt. Es geht darum, dass die am Gespräch Beteiligten sich auf die getroffenen Vereinbarungen verlassen können. Dies ist nicht selbstverständlich, denn oft kommen diese Menschen aus Ländern, in denen keine Vertrauensbasis zu den Behörden besteht. Schon im ersten Gespräch wird klar und verständlich erklärt, welche Optionen in Frage kommen. Die Gespräche werden lösungsorientiert und zielführend durchgeführt. Die Menschen, die zu uns kommen, haben schon oftmals Enttäuschungen erlebt. Es braucht daher ein hohes Mass an Verständnis sowie an Kenntnissen für die besondere Lebenssituation, in der sich diese Menschen befinden. Bei solchen Gesprächen ist es von zentraler Bedeutung, dass die Betroffenen ernst genommen werden. Dazu gehört Achtung und Wertschätzung sowie die notwendige Empathie, dass wir uns der Schwierigkeit ihrer persönlichen Situation bewusst sind und eine Rückkehr eine grosse Herausforderung bedeutet. Wir müssen uns aber auch darauf einstellen, Grenzen zu setzen, wenn eine Person die Konfrontation sucht und die Gespräche aussichtslos sind.

Diese Aufgaben können für die Mitarbeitenden der Fremdenpolizei sehr belastend sein. Was unternehmen Sie, dass sie nicht ausbrennen?

Die Mitarbeitenden der Fremdenpolizei der Stadt Bern befinden sich in einem sehr dynamischen und spannungsgeladenen Umfeld. Sie sind tagtäglich sowohl gesellschaftlichen Entwicklungen und Veränderungen sowie belastenden Situationen ausgesetzt. Um diesen hohen Ansprüchen des Berufsalltags gerecht zu werden, setzen wir einerseits auf eine stetige Aus- und Weiterbildung. Dazu gehört die Stärkung sowohl der fachlichen als auch der psychologischen und organisatorischen Kompetenzen. Andererseits gilt es Fragen, welche die Migration betreffen, in einen grösseren historischen und geographischen Kontext zu setzen, und darüber zu diskutieren. Dies, um das uralte Menschheitsphänomen der Migration in seinen Zusammenhängen und Ausprägungen zu begreifen und einen Perspektivenwechsel auf das Thema vorzunehmen. Dieser Perspektivenwechsel gelingt mit der Etablierung einer entsprechenden Organisationskultur. Dabei

kommt der persönlichen Haltung auf das Thema und der Schulung der eigenen Persönlichkeit eine zentrale Rolle zu.

Einen vertrauenswürdigen und respektvollen Umgang untereinander bietet einen weiteren Schutz gegen Abnützungs- und Verschleisserscheinungen. Sollte es trotzdem bei Mitarbeitenden Anzeichen von gesundheitlichen Problemen geben, sind die Führungspersonen angehalten, genau hinzuschauen und sofort das Gespräch zu suchen. Als Grundlage gelten hierbei die Massnahmen, welche im betrieblichen Gesundheitsmanagement vorgesehen sind.

Gibt es ein prägendes Erlebnis?

Ich erinnere mich an eine zwangsweise Rückführung einer Familie vor einigen Jahren. Der Vater hat alle Vorbereitungen einer selbstständigen Rückkehr in den Wind geschlagen und die Konfrontation mit den Behörden bewusst gesucht. Als wir am Wohnort der Familie eintrafen, stellte sich der Vater uns gegenüber und kündigte an, dass er den Entscheid der Wegweisung an den Europäischen Gerichtshof in Strassburg weiterziehen und die Schweiz nicht freiwillig verlassen werde. Seine kleine Tochter hörte das Gespräch mit und war in der Folge ganz überrascht. Kleinlaut fragte sie ihren Vater, warum sie jetzt nach Strassburg gehen, wo sie doch geplant hatten, in die Türkei zurückzukehren. Diese Episode zeigt auf, in welchem Spannungsfeld und ethischen Dilemma wir uns bei unserer Arbeit befinden.

Herzlichen Dank für das Gespräch!

Rientro volontario anziché forzato

I richiedenti l'asilo e i cittadini stranieri la cui domanda d'asilo o di soggiorno è stata respinta definitivamente devono lasciare la Svizzera al termine della procedura. Negli ultimi dieci anni sono circa 180 000 le persone che, tra richiedenti l'asilo e cittadini stranieri, hanno dovuto rientrare nel loro Paese d'origine o in uno Stato Dublino. Alexander Ott, ispettore di polizia e capo della polizia degli stranieri della città di Berna, fa notare che sono necessari molta sensibilità e lunghi colloqui per motivare una persona ad andarsene volontariamente dalla Svizzera. In ultima analisi, infatti, la persona dovrà essere ricondotta nel proprio Paese sotto costrizione, ma arrivare a questo punto non è nell'interesse né della persona né dell'autorità. Per questa ragione la polizia degli stranieri della città di Berna fa tutto il possibile affinché il ritorno avvenga su base volontaria.

ALEXANDER OTT

ist Amtsleiter der Fremdenpolizei der Stadt Bern und Co-Leiter des Polizeiinspektorates der Stadt Bern. Seit Jahren setzt er sich gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel ein. Die Fragen stellte SIBYLLE SIEGWART.



BfV ODR UFR UFF

PRIORITÄTSFALL

BEFRAGUNGSPROTOKOLL
ANWANDSTELLE KREUZLINGE

Datum der Befragung

«Wenn sich eine abstumpfende Routine einstellen würde, würde ich mit der Beobachter-tätigkeit aufhören.»

Interview mit Fred Hodel

*Gestützt auf ihren gesetzlichen Auftrag begleitet die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter NKVF alle zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg der Vollzugsstufe IV. Diese höchste Stufe der Zwangsausweisung wird eingesetzt, wenn zu erwarten ist, dass die rückzuführende Person Widerstand leistet und für den Transport ein Sonderflug notwendig ist. Ziel der Begleitung ist, eine menschenwürdige Durchführung der Wegweisung zu gewährleisten. Die Kommission setzt hierfür Expertinnen und Experten in den Bereichen Medizin, Recht und Migration ein. Jeder Sonderflug wird mindestens von einer Beobachterin oder einem Beobachter begleitet. **terra cognita** hat mit Fred Hodel, der seit 2012 als Beobachter für die NKVF tätig ist, gesprochen.*

Fred Hodel, Sie sind seit Beginn der Tätigkeit der Kommission zur Verhütung von Folter im Juli 2012 regelmässig als Beobachter bei Sonderflügen dabei. Was hat Sie motiviert, diese nicht ganz einfache Aufgabe zu übernehmen?

Es ist klar, dass der Staat seine Regeln und Gesetze durchsetzen muss. Wenn er das in einem so sensiblen Bereich wie der zwangsweisen Vollstreckung von Rückführungen tun muss, ist es besonders wichtig, dass der Vollzug menschenwürdig abläuft. Die Tätigkeit als Beobachter erschien mir darum als sinnvolle und wichtige Aufgabe.

Über welche Fähigkeiten und Kompetenzen müssen Beobachterinnen und Beobachter von Sonderflügen verfügen?

Die geforderten Kompetenzen decken sich weitgehend mit denjenigen meiner Haupttätigkeit als Leiter einer Fachstelle Integration: Kenntnisse des Ausländer- und Asylbereichs, Aufmerksamkeit, die Fähigkeit zur professionellen Distanz, Belastbarkeit, Sprachkenntnisse und Flexibilität. Zudem helfen sicher auch eine

gewisse Lebenserfahrung und ein bestimmtes und klares Auftreten.

Haben Sie eine spezielle Schulung für diese Aufgabe erhalten?

Ja, die Beobachtenden wurden theoretisch und in einer praxisnahen Ausbildung auf ihre Aufgaben vorbereitet. Es finden zudem immer wieder Austauschsitungen und Weiterbildungen statt.

Ihre Aufgabe ist das Beobachten der Abläufe, um einen menschenwürdigen Vollzug der zwangsweisen Wegweisung sicherzustellen. Was genau tun Sie? Beobachten Sie nur oder sprechen Sie auch mit dem involvierten Personal, der auszuschaffenden Person? Verfassen Sie einen Bericht? Falls ja: Was geschieht mit diesem Bericht?

Die Beobachterinnen und Beobachter intervenieren in keiner Phase der Rückführung. Sie beobachten. Selbstverständlich gibt es aber einen Austausch mit den eingesetzten Fachpersonen. Die Gespräche mit dem Einsatzleiter und den begleitenden Polizeibeam-

ten beschränken sich jedoch rein auf Organisatorisches und haben nie den Charakter einer Einflussnahme. Als Beobachter führe ich jeweils ein kurzes Gespräch mit dem begleitenden Arzt, um Näheres zum Gesundheitszustand der einzelnen rückzuführenden Personen zu erfahren. Alle Beobachtungen fliessen in einen Bericht, der nach jedem Einsatz zuhanden der NKVF verfasst wird. Die Erkenntnisse aus den Berichten und die daraus resultierenden Empfehlungen werden mit den Vollzugsbehörden diskutiert. Sie werden in einem jährlichen Bericht zusammengefasst und dem Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug zur Stellungnahme unterbreitet. Seit 2012 sind einige positive Entwicklungen zu verzeichnen, namentlich bei der Anwendung von Vollfesselungen. Diese werden heute zurückhaltender eingesetzt.

Können Sie schildern, wie sich die Abläufe einer zwangsweisen Wegweisung konkret gestalten?

Wir beobachten alle Phasen der Rückführung. Das beginnt mit der Anhaltung der rückzuführenden Personen in den Kantonen und der Zuführung an den Flughafen durch die zuständigen kantonalen Polizeibehörden und geht weiter mit der darauffolgenden Flugvorbereitungsphase im Zuständigkeitsbereich der entsprechenden Flughafenpolizei. Der letzte Teil ist dann der Flug. Hier beobachten wir die Abläufe vom Transport zum Flugzeug, dem Einsteigen, dem eigentlichen Flug bis zur Übergabe an die Behörden des Ziellandes. In allen Phasen geht es um die Verhältnismässigkeit der Zwangsmassnahmen, also konkret um die Fesselung. Zudem beobachte ich den Umgang der Polizeibeamten und aller anderen involvierten Personen mit den rückzuführenden Personen und allfällige Interventionen des medizinischen Personals.

Wie nehmen Sie die Arbeit der mit dem Ausschaffungsflug betrauten Personen wahr?

Ich erlebe fast ausnahmslos professionell handelnde Menschen, die ihre Arbeit mit dem nötigen Respekt und Einfühlungsvermögen ausführen und die sich der Sensibilität der Aufgabe bewusst sind. Sie kennen zudem die Rolle und die Aufgabe der NKVF-Beobachtenden. Man respektiert sich gegenseitig.

Falls Sie problematische Situationen feststellen: Wie reagieren Sie darauf? Intervenieren Sie direkt?

Es ist nicht die Aufgabe des Beobachtenden, in solchen Situationen zu reagieren. Unsere Beobachtungen werden in den Bericht aufgenommen und umgehend an die NKVF weitergeleitet. Sollte es zu einer Situation kommen, die gemäss der Einschätzung des

Beobachtenden sinnvollerweise im Bild dokumentiert werden sollte, kann er den zuständigen Einsatzleiter dazu auffordern, Fotos zu machen. Diese kleine Interventionsmöglichkeit dient aber wiederum der Dokumentation und ist keine Einflussnahme auf das Geschehen.

Wie gestaltet sich Ihr Kontakt zu den Personen, die ausgeschafft werden?

Das ist unterschiedlich. Durch die Aufschrift auf meiner Leuchtweste bin ich als Beobachter erkennbar, darum werde ich manchmal von rückzuführenden Personen angesprochen. Es ist sehr wichtig, dass ich ihnen dann von Anfang an meine Rolle, meine Aufgaben und auch meine Kompetenzen erkläre. Dies, um bei den Rückzuführenden nicht falsche Hoffnung zu wecken. Manchmal erzählen mir die Menschen ihre ganze Geschichte. Viele denken, dass ihnen Unrecht geschehen sei, und sie beklagen sich bei mir darüber. Eine zwangsweise Rückführung ist für alle betroffenen Menschen eine absolute Ausnahmesituation, und es ist klar, dass sie in irgendeiner Form darauf reagieren.

Es ist davon auszugehen, dass Sonderflüge immer auch emotionsgeladen sind. Wie gehen Sie mit Ihren eigenen Emotionen um?

In der Tat ist es oft schwierig, das Erlebte zu verarbeiten. Besonders schwierig ist es, wenn unter den rückzuführenden Personen Familien mit Kindern sind. Ich habe während der Zeit der Zerfallskriege im ehemaligen Jugoslawien und dem Bürgerkrieg in Sri Lanka Jugendliche an einer Integrationsklasse unterrichtet. Dort habe ich gelernt, die belastenden Bilder am Abend in der Schule zurückzulassen. Eine besondere Schwierigkeit bei der Verarbeitung der Eindrücke aus den Einsätzen ist es, dass die Beobachtenden der Schweigepflicht unterstehen und darum ihre Erlebnisse nicht einfach mit jemandem teilen können.

Gibt es einen Austausch zwischen den Beobachterinnen und Beobachtern von Sonderflügen? Machen Ihre Kolleginnen und Kollegen dieselben Erfahrungen wie Sie? Können Sie sich auch gegenseitig stützen? Oder erhalten Sie eine Supervision?

Die NKVF lädt die Beobachtenden regelmässig zu Austauschrunden ein. Diese sind für mich sehr wichtig. Hier geschieht der Abgleich, hier stelle ich fest, dass die Kolleginnen und Kollegen ähnliche Erfahrungen machen und die gleichen Herausforderungen zu bewältigen haben. Eine Supervision gibt es im Moment nicht. Mögliche Formen der gegenseitigen Unterstützung werden diskutiert.

Können Sie sich an «Ihren» ersten Sonderflug erinnern? Wohin führte er Sie und wie war Ihnen zumute?

Mein erster Einsatz war eine Zuführung ab Bern zum Flughafen Genf. Der anschliessende Flug ging in den Nahen Osten. Ich war so voller Eindrücke, dass ich froh war, dass mein Einsatz in Genf zu Ende ging und meine Kollegin den Flug begleitete. Mein erster Flug ging dann nach Tunesien, in ein Land, in dem ich als junger Mann gearbeitet habe und in das ich nun nach über dreissig Jahren in einer ganz anderen Funktion zurückkehrte.

Sie verfügen mittlerweile über mehrere Jahre Erfahrung. Hat sich in diesen Jahren bei Ihnen eine gewisse Routine eingestellt? Oder gibt es immer wieder Situationen, die Ihnen «Bauchschmerzen» bereiten?

Es hat sich eine positive Routine eingestellt. Bei diesen Einsätzen taucht man anfangs in neue, unbekannte Welten, die Welt der Gefängnisse, der Polizei, des Flughafens, der Behörden der Zieldestinationen usw. Am Anfang lenkt das von der eigentlichen Beobachtungsaufgabe ab. Mit der Zeit ist man dann nicht mehr so schnell aus der Ruhe zu bringen, und der Blick für das Wesentliche schärft sich. Sobald ich aber feststellen würde, dass sich eine abstumpfende Routine einstellt, würde ich mit der Beobachtertätigkeit aufhören.

Gibt es aus Ihrer Sicht ein konkretes Anliegen, das in die Gestaltung der Sonderflüge einfliessen müsste, um den menschenwürdigen Vollzug der Wegweisung gewährleisten zu können?

Wie erwähnt finden regelmässige Austauschsitzungen und Foren statt. Alle Anliegen betreffend Vollzug konnten und können dort eingebracht werden.

Nur ganz wenige Menschen, die unser Land verlassen müssen, werden mittels eines Sonderflugs ausgeschafft. Die meisten entscheiden sich vorher für die Ausreise. Wenn ich mir etwas wünschen könnte, wäre es, dass wir es mit Gesprächen und Überzeugungskraft schaffen würden, diese letzte Vollzugstufe überflüssig zu machen.

Vielen Dank für das Gespräch!

Informationen zu den Tätigkeitsfeldern der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter NKVF: www.nkvf.admin.ch.

FRED HODEL

ist Leiter der Fachstelle Integration der Stadt Thun. Für die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter NKVF ist er seit vielen Jahren als Beobachter auf Sonderflügen tätig. Das Interview führte SIMONE PRODOLLIET.

Observateur des rapatriements par voie aérienne

En s'appuyant sur son mandat légal, la Commission nationale de prévention de la torture CNPT accompagne tous les renvois sous contrainte par voie aérienne de la phase d'exécution IV. L'objectif étant de garantir une exécution du renvoi respectant la dignité humaine. A cette fin, la Commission fait appel à des experts dans les domaines de la médecine, du droit et de la migration. Fred Hodel, qui travaille pour la CNPT depuis 2012, explique son rôle:

« Nous observons. Mais des échanges ont évidemment lieu avec les professionnels qui interviennent. Les entretiens avec le chef d'intervention et les fonctionnaires de police accompagnateurs se limitent cependant à des sujets purement organisationnels et ne revêtent jamais le caractère d'une prise d'influence. En tant qu'observateur, je mène une courte conversation avec le médecin accompagnateur, afin d'obtenir des renseignements relatifs à l'état de santé des personnes à reconduire. Après chaque mission, toutes les observations sont consignées dans un rapport rédigé à l'attention de la CNPT. Les constatations et les recommandations qui en résultent font l'objet d'une discussion avec les autorités d'exécution. De nombreuses évolutions positives sont intervenues depuis 2012, en particulier en matière de recours à l'entravement complet. Celui-ci est désormais employé avec plus de mesure. »



Les agents de détention entre contrôle et assistance.

Laura Rezzonico

La détention administrative d'étrangers est une mesure de contrainte prévue par la loi depuis 1986 et que les cantons peuvent ordonner afin d'assurer l'exécution d'un renvoi. En Suisse, elle a le plus souvent lieu en prison. Le personnel pénitentiaire se retrouve alors en position de gérer des détenus incarcérés pour des raisons non-pénales. Comment fait-il face à cette situation ? Comment les agents comprennent-ils leur rôle et interagissent-ils avec les détenus ?

Bien que l'usage d'établissements spécialisés pour la détention en vue du renvoi soit prévu au niveau européen et considéré par le Tribunal fédéral comme étant plus adéquat, beaucoup de cantons préfèrent créer des sections séparées de détention administrative au sein de prisons. Ces institutions sont ainsi investies d'un nouveau rôle lié au contrôle migratoire, ayant à gérer, en même temps et sous le même toit, des détenus prévenus ou en exécution de peines et des migrants en attente de leur renvoi de Suisse. C'est le cas dans les deux prisons de Suisse alémanique où j'ai effectué ma recherche ethnographique entre 2015 et 2017 et où j'ai rencontré des personnes détenues ainsi que des agents qui les côtoient au quotidien. Cet article se base sur mes observations ainsi que sur une vingtaine d'entretiens avec le personnel pénitentiaire.

La « découverte » de la détention administrative

Les profils professionnels des agents de détention sont relativement diversifiés. Avant d'être engagés, ils ont travaillé dans différents secteurs d'activité, tels que l'industrie, la restauration, la vente ou la sécurité. La plupart d'entre eux ont été attirés par l'opportunité de changer de domaine et d'avoir une occupation sûre dans le secteur public. Mises à part les conditions de travail, le contact avec les détenus a souvent été mentionné comme un facteur de motivation : « *Le travail quotidien en usine était trop monotone pour moi. C'était toujours pareil. Je voulais trouver un travail avec des gens !* »

Ils se sont souvent approchés du métier avec un imaginaire lié au pénal et parfois sans savoir qu'ils au-

raient également eu à faire à des migrants détenus en vue de leur renvoi. Une agente de détention raconte par exemple : « *Je n'avais jamais pensé que la détention administrative était aussi ici et que ces gens ne sont pas criminels, et au début je n'ai même pas vraiment compris cela !* ». L'agente continue de raconter sa « découverte » de la détention administrative, en expliquant que ce n'est qu'en parlant avec les détenus qu'elle s'est rendue compte de leur condition particulière et de leurs situations individuelles parfois très rudes.

Le travail quotidien entre pénal et administratif

Les agents travaillent en rotation à différents étages et avec différentes populations incarcérées. Les tâches qui leur sont attribuées, indépendamment du type de détention, relèvent de deux domaines principaux : la surveillance et l'assistance. D'un côté, les agents doivent s'assurer que les détenus ne s'enfuient pas, qu'ils respectent les règles de l'institution et qu'ils ne fassent de mal à personne, y compris à eux-mêmes. Ceci implique aussi, parfois, l'usage mesuré de la contrainte physique. D'un autre côté, ils remplissent des tâches diverses d'encadrement et d'assistance : distribution des repas, lessive, accompagnement des détenus dans l'espace carcéral, aide dans la compréhension de courriers officiels. Ce deuxième volet donne un sens plus humain au rôle du gardien : « *Parfois tu es une infirmière, parfois tu es une psychologue, parfois tu es sûrement aussi quelqu'un de la sécurité, mais la plupart du temps il s'agit de prendre soin de ces personnes* », explique une agente.

Au quotidien, la détention administrative ne constitue qu'une partie du travail des agents. Les procédures étant généralement les mêmes pour tous les détenus, ils ne font que peu de distinction entre ces différents régimes. Au niveau pratique, la distinction entre détention administrative et pénale devient pertinente surtout en raison de l'obligation légale de séparer ces deux types de détenus et d'éviter les contacts entre eux. Toutefois, pour le personnel, cette distinction est également palpable dans l'atmosphère différente qui règne en détention administrative. Une atmosphère souvent plus lourde, façonnée par l'incertitude et l'imprévisibilité des événements (Bosworth 2014, Griffiths 2014). A cela s'ajoute une barrière linguistique souvent plus importante qu'en détention pénale, ainsi qu'une hostilité de la part de certains détenus en désaccord avec leur détention. Comme l'explique un agent : « *Un [autre] problème, c'est la question qui revient toujours [parmi les détenus] : pourquoi sont-ils détenus alors qu'ils n'ont rien fait ? Ceux qui ont commis un délit savent pourquoi ils sont ici, et savent aussi pour combien de temps ! C'est une très grande différence. Une personne en détention administrative ne sait pas combien de temps elle doit rester. Peut-être qu'elle part après un jour ou passe 18 mois ici !* ».

Cette situation amène beaucoup de membres du personnel à préférer le travail en détention pénale. En effet, les détenus du pénal ont un intérêt à bien se comporter pour réduire le temps de leur incarcération, explique un employé, en les comparant aux détenus administratifs : « *En règle générale, ils n'ont plus rien à perdre. Donc, je comprends leur souffrance, (...) leur traumatisme, non ? Je comprends cela ! C'est probablement aussi la raison pour laquelle ils sont beaucoup plus épuisants. Ils sont extrêmement exigeants !* ».

Si cet agent explique le comportement agressif ou prétentieux de certains détenus comme une conséquence de leur situation particulière, d'autres invoquent des raisons culturelles – recourant à des images stéréotypées de certaines nationalités –, et jugent ces comportements irrationnels ou vindicatifs.

Proximité et distance avec les détenus

Dans leur travail quotidien, les agents interagissent avec les détenus et doivent maintenir un équilibre entre « proximité et distance ». Cette formule devenue presque une devise, se prête pourtant à des interprétations différentes. Certains misent alors sur la communication en préconisant l'échange, l'interaction et l'écoute. Ainsi, être proche des détenus devient presque une stratégie, comme l'explique cet agent :

« *[Parler avec les détenus de sujets personnels] est positif, parce que ça m'aide à réagir s'il y a un problème dans la cellule ou autre, à comprendre la situation. (...) Et puis les gens voient que je les respecte aussi ! (...) Pour moi, un bon gardien (...) ne se voit pas, parce qu'il réagit avant que [les problèmes] n'arrivent !* ».

Pour d'autres membres du personnel c'est uniquement en gardant ses distances qu'il est possible d'exercer son rôle. Un gardien auquel je demande s'il a déjà parlé avec les détenus de leur expérience migratoire me répond : « *Non, pas vraiment ! Parce que ce serait trop proche pour moi. Parce que cette personne va établir une connexion avec moi et toujours revenir vers moi. Parce que (...) je dois aussi pouvoir lui dire de manière claire, qu'est-ce qui est ok et qu'est-ce qui ne l'est pas ! Et là, je dois maintenir une certaine distance !* ».

Mais garder une certaine distance semble être aussi un mécanisme de défense nécessaire afin de se préserver. Les situations personnelles des détenus sont lourdes et marquées par un manque de perspectives. Elles amènent certains à commettre des actes de désespoir tels que des automutilations ou des tentatives de suicide. Ces dernières sont très difficiles à gérer et à supporter pour les gardiens. Pourtant, au fil du temps, comme me l'a expliqué un membre du personnel, la souffrance des détenus devient presque « normale » et l'on s'y habitue (voir aussi Gill 2016).

Acteurs du système de renvoi et d'exclusion

Bien qu'ils surveillent des migrants que la Suisse veut renvoyer de chez elle, les agents de détention n'ont aucun pouvoir décisionnel dans la procédure de renvoi (Bosworth 2014). Souvent, ils ne connaissent ni (ou très peu) le dossier de la personne ni son parcours. Lors des renvois forcés, c'est la police qui vient chercher les détenus. Les agents de prison se tiennent à l'écart de l'intervention. Cette séparation par rapport à la procédure administrative de renvoi est jugée fondamentale par l'institution carcérale, comme l'explique un membre de direction : « *Nous, on essaie de s'impliquer le moins possible [dans la procédure], pour que justement il y ait cette séparation des pouvoirs. Ça nous simplifie beaucoup le travail quotidien (...). On le répète souvent [aux détenus], on leur dit « écoutez nous sommes là pour [les besoins quotidiens], la sécurité, si vous avez un problème de santé, etc. Tout ce qui concerne votre détention, c'est l'administration. Ce n'est pas nous. C'est la police des étrangers »* ».

Le personnel pénitentiaire utilise donc cette position en marge du système de renvoi de manière straté-

gique. D'un côté, souligner qu'ils ne jouent aucun rôle dans la prise de décision concernant la détention ou le renvoi permet aux agents d'établir une relation de confiance avec les personnes détenues. D'un autre côté, cette séparation des rôles permet aux membres du personnel de se distancier des cas individuels et de se déresponsabiliser par rapport au destin des détenus (Gill 2016), comme illustré par cette citation : « *Si quelqu'un doit partir ou pas, ce n'est pas ma décision ! Je dois m'occuper(...) de la sécurité et que tout le monde aille bien, de corps et d'esprit, et comme ça mon travail est accompli, et je peux rentrer à la maison content* ».

Si la plupart des agents que j'ai rencontrés ne mettaient pas en doute la légitimité de la détention administrative – faisant preuve d'une loyauté presque aveugle envers le système d'asile et celui de l'immigration – une minorité était pourtant très critique vis-à-vis de ces systèmes. Enfin, pour beaucoup d'agents il est certain que ce travail doit être fait par quelqu'un. La mission des agents revient donc à l'accomplir dans le respect des personnes détenues, afin qu'elles puissent passer cette période d'incarcération de la manière la moins désagréable possible.

Bosworth, Mary, 2014, *Inside immigration detention*. Oxford: Oxford University Press.

Gill, Nick, 2016, *Nothing personal? Geographies of Governing and Activism in the British Asylum System*. Chichester: John Wiley & Sons.

Griffiths, Melanie, 2014, *Out of Time: The Temporal Uncertainties of Refused Asylum Seekers and Immigration Detainees*. Dans: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 12, 40: 1991-2009.

Administrativhaft: Zwischen Überwachung und Betreuung

Die ausländerrechtliche Administrativhaft in der Schweiz, die meist in Gefängnissen stattfindet, stellt das Gefängnispersonal vor eine besondere Aufgabe: gleichzeitig Häftlinge im Strafvollzug sowie abgewiesene Asylsuchende und Migranten, die auf ihre Ausschaffung warten, zu betreuen. Wie die Aufseher mit dieser Situation umgehen, wurde in einer ethnographischen Studie in zwei Gefängnissen in der Deutschschweiz untersucht. Die Aufgabe, sowohl Kontrolle auszuüben als auch Betreuungsaufgaben wahrzunehmen, wird vom Personal bei Administrativhäftlingen als besonders schwierig betrachtet. Dies insbesondere, als diese keine Straftaten begangen haben. Ausserdem ist die Administrativhaft mit Unsicherheiten verbunden, insbesondere, was die Haftdauer anbelangt und ob die Haft mit einer Freilassung oder mit einer Ausschaffung beendet wird. Eine gewisse Entlastung der Situation ergibt sich durch die Tatsache, dass Gefängnisangestellte über keinerlei Entscheidungsbefugnisse betreffend des Wegweisungsvollzugs verfügen. Dies erleichtert den täglichen Umgang mit Ausschaffungshäftlingen und bietet die Möglichkeit, sich von deren persönlichen Schicksalen distanzieren zu können. Auch ohne sich dafür verantwortlich zu fühlen, sind und bleiben die Aufseher zentrale Akteure des Wegweisungssystems.

LAURA REZZONICO

est doctorante à l'Université de Neuchâtel et membre du pôle de recherche national «on the move». Sa thèse porte sur les pratiques et les expériences de la détention administrative de migrants en Suisse.

753361 84
753365 76

753367 75

5223

52219

15.

90.7

La «guerra» con la polizia francese per «colpa» degli africani.

Nicola Montano

Una bella mattina d'estate ero di servizio come capo turno al Settore. Il giorno prima la polizia francese aveva respinto un nord-africano che a noi risultava oltrefrontiera ormai da tre giorni. I francesi, stando alla convenzione, non lo potevano più respingere in Italia perché erano trascorse le 36 ore previste. Ci provavano sempre. Da qualche mese alla polizia francese di Modane era arrivato un ispettore, un tipo alto e robusto, antipatico; sembrava che per ogni cosa tenesse la verità in tasca. Aveva fatto polizia giudiziaria a Parigi e credeva di sapere tutto. Era antipatico anche al sergente Marian, della stessa polizia francese, per me un amico.

Si chiamava François Jolì. Era stato lui a decidere che quell'africano doveva tornare in Italia. Il giorno prima quel poveraccio aveva fatto tre volte andata e ritorno da Modane a Bardonecchia e viceversa. I francesi lo respingevano e noi altrettanto. Neanche fosse un'automobile su una navetta.

Evidentemente quella mattina Jolì aveva deciso di farla finita e quindi, assieme a un agente, prese l'africano e alle ore 10,50 salì sul rapido Parigi-Milano. Alle 11,05 scese a Bardonecchia e si presentò al Settore accompagnando il nord-africano.

Avevo la scrivania proprio davanti alla porta a vetri dell'ingresso, lato ferrovia. Lo vidi con la coda dell'occhio. Suonò il campanello ed entrò con il povero Abdul Mohamed Al Gharreb, un sudanese.

Per la verità l'agente che accompagnava Jolì era imbarazzato, mi sembrò indeciso se entrare o no. Però a quel punto non poteva che entrare.

Subito dopo si presentò la nostra pattuglia che aveva fatto il controllo: il carabiniere Orsini e l'agente Caporsela. Feci finta di essere sorpreso della «visita» di Jolì.

«Buon giorno. Come mai in Italia oggi?»

«Sono venuto a chiedervi di prendervi questo **refulè**

perché viene dall'Italia. Sono già quattro o cinque volte che ce lo respingete. Non ne capisco il motivo».

«Il motivo è molto semplice. Sappiamo che è transitato da Bardonecchia, c'è la segnalazione della nostra pattuglia».

«E allora perché ce lo rimandate indietro?»

«Perché è transitato da tre giorni. Quindi è scaduto il termine entro il quale potete respingerlo in Italia.»

«Non è vero», disse Jolì, «è transitato appena ieri». Presi la segnalazione e la misi sotto il naso all'ispettore francese.

«E transitato quattro giorni fa. Guardi qui.»

Jolì non gettò neppure uno sguardo sul foglio di carta. «Se è per questo, anche noi abbiamo una segnalazione di servizio di ieri».

In Ufficio in quel momento ero il responsabile; il dirigente non c'era e il maresciallo avrebbe dovuto fare il turno del pomeriggio. Ci pensai su un attimo prima di parlare. Non mi andava giù che Jolì considerasse falsa la mia segnalazione di servizio.

Presi il foglio di carta e dissi: «Allora questa è falsa?»

Lui, forse non capendo che cosa stava per succedergli, non prestò molta attenzione alle mie affermazioni e insistette nel dire che l'africano avremmo dovuto accettarlo.

«Senta, io non ho alcuna intenzione di litigare con lei. Però questo signore rimane in Francia. Le consiglio quindi di tornare a Modane e di rivolgersi al suo ministero degli Esteri, o a chi altri ritiene opportuno per avanzare le sue proteste».

Jolì, che era un duro, insistette ancora. Stavo per perdere la pazienza.

«Intanto le contesto il fatto che lei qui non doveva venire per motivi di servizio. Non ne ha diritto, perché come lei sa è stabilito nella convenzione italo-francese. Ma dica un po', per caso è armato?»

Sapevo che lo era, avevo visto la pistola che teneva sotto la giacca che peraltro gli causava un innaturale rigonfiamento.

«E che c'entra questo?»

«Eccome se c'entra», gli risposi. «Se lei è armato sta commettendo un grave reato in Italia: porto abusivo di armi da fuoco. Per questo qui si va galera».

Cominciò finalmente a capire che per lui l'aria era diventata amara, e incalzai.

«Non ho intenzione di perquisirla per verificare. Mi tengo i miei ragionevoli sospetti. Con la polizia francese sinora abbiamo avuto sempre ottimi rapporti e non intendo rovinarli. Però adesso lei sale su quel treno e se ne torna a Modane. Subito. E si porti con sé il signor Al Gharreb.»

La querelle con la polizia francese si chiuse così. Quel poveraccio nord-africano non l'ho più visto. Certo però che avevo rischiato di far scoppiare un caso. L'arresto di un poliziotto francese per porto abusivo d'arma da fuoco non avrebbe certamente contribuito alla stabilità dei buoni rapporti Italia-Francia, almeno sulla tratta Torino-Modane.

Quando raccontai il fatto a Bellizzi, scoppiò nella sua solita simpatica fragorosa risata. Il sergente Marian. Che incontrai la settimana successiva a Modane, mi confermò che lui stesso aveva sconsigliato Joli di venire in Italia. Per giunta non sapeva che quel fesso fosse venuto armato a Bardonecchia. Rimase sconcertato e insieme divertito. Non sopportava proprio Joli.

Per gli africani l'Italia degli anni Settanta non era una meta. Grandi flussi immigratori ancora non la coinvolgevano. Peraltro l'emigrazione degli italiani era ancora fiorante. L'Italia per quella povera gente costituiva solo una base di partenza verso la Francia, che in qualche modo «pagava» il suo imperialismo in Africa; così come l'Inghilterra, la Germania e altri Paesi del nord Europa. Erano quotidiani i respingimenti posti in essere dai francesi e conseguentemente erano quotidiani i nostri accompagnamenti a Torino. Mi spiego: se la polizia francese inibiva l'ingresso in Francia ai nord-africani, questi venivano da noi accompagnati in questura a Torino. Lì venivano forniti di fogli di via obbligatori, formali ordini di lasciare il territorio

nazionale, che pochi rispettavano, con l'obbligo appunto di presentarsi a una determinata polizia di frontiera e quindi lasciare l'Italia. Solitamente ad accompagnarli in questura erano agenti liberi dal servizio che venivano impiegati senza che venisse pagato loro lo straordinario. All'epoca i poliziotti italiani erano militari, e per il regolamento del Corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza dovevano considerarsi sempre in servizio. Il riposo settimanale, così come la «licenza ordinaria», cioè le ferie, erano una concessione e non un diritto. Insomma, tutto dipendeva dal buon cuore del comandante di reparto che, però, in caso di necessità, non andava troppo per il sottile. Per fortuna non c'erano i telefoni cellulari e quindi se gli agenti uscivano e andavano da qualche parte, era difficile rintracciarli.

Spesso capitava che gli agenti erano costretti ad accompagnare i **refulè** dopo aver fatto la notte, o dopo aver fatto servizio la mattina e poi dovevano fare la notte. Il turno di servizio allora era il famigerato 6-12 (6 ore di servizio e 12 di riposo). Era massacrante.

Gli accompagnamenti dei refulè a Torino continuavano per molto tempo ancora, sempre in situazioni precarie e facendo affidamento sulla buona volontà di giovani agenti malpagati, anzi non pagati. In ogni caso a Bardonecchia i poliziotti potevano stare tranquilli, lì non c'erano le Brigate Rosse che sparavano. A Torino invece i colleghi vivevano, diciamo così, qualche pressione in più.

Estratto del libro di Nicola Montano, *Ladri di stelle. Storie di clan-destini e altro*. Milano: Edizioni Medusa 2009. Reimpressione con l'autorizzazione della Casa editrice.

NICOLA MONTANO

ha lavorato al Settore Polizia di Frontiera di Bardonecchia (Torino) e all'Ufficio Polizia di Frontiera presso lo Scalo Marittimo e Aereo di Bari. E' in pensione dall'aprile 2008.

Auf Patrouille an der «Aussengrenze».

Pascale Steiner

An keinem Ort in Europa zeigte sich das Ringen im Umgang mit Flüchtlingen deutlicher als in Idomeni. Denn 2016 bedeutete Idomeni für Tausende von der Türkei her kommende Schutzsuchende Endstation. In ihrer Not bauten die gestrandeten Vertriebenen wilde Lager auf, die von der griechischen Grenzpolizei geräumt wurden. Ein Jahr später treffen Einsatzkräfte aus dem Pool von Frontex an der griechisch-mazedonischen Grenze ein, um die griechische Grenzpolizei zu unterstützen. Unter ihnen auch Grenzwächter aus der Schweiz. Ihr Einsatz soll dazu beitragen, die Migration an den Aussengrenzen Europas besser zu kontrollieren. Christoph ist einer von ihnen.

Zwischen Griechenland und der Republik Mazedonien erstreckt sich eine 320 Kilometer lange Landgrenze. Im Grenzgebiet von Idomeni lerne ich im September 2017 Christoph kennen, einen jungen Schweizer Grenzwächter. Während eines Monats unterstützt Christoph seine griechischen Kolleginnen und Kollegen. Die griechische Grenzpolizei sichert hier nicht nur die Grenze zur Republik Mazedonien, sie schützt auch die Aussengrenze des *Schengen-Raums*. Denn der Abbau der Grenzen innerhalb Europas erfordert verstärkte Kontrollen an den Aussengrenzen. An den offiziellen Grenzübergängen führt die griechische Grenzpolizei deshalb systematische Personenkontrollen durch, und an der grünen Grenze patrouilliert sie rund um die Uhr.

Die Gegend um Idomeni ist ein Verkehrsknotenpunkt. Hier überquert der wichtige paneuropäische Verkehrskorridor, der bis nach Skandinavien führt, die Grenze. Die griechische Grenzpolizei hat an dieser Landgrenze alle Hände voll zu tun. Vollbeladene Sattelschlepper und Güterzüge rollen Richtung Skopje und Belgrad. Aber auch Flüchtlinge, die aus den Kriegsgebieten via Türkei auf der *Westbalkanroute* unterwegs waren, überschritten hier die Grenze. Als 2016 immer mehr Menschen in Idomeni strandeten, musste der Schienenverkehr fünf Monate lang eingestellt werden.

Im Einsatz für Frontex

Christoph steht für die Europäische Agentur für Grenz- und Küstenwache Frontex im Einsatz. «Normalerweise arbeite ich an der stark frequentierten Genfer Grenze. Nun unterstütze ich für vier Wochen die Kolleginnen und Kollegen der Grenzkontrollereinheit Paionias. Hier sind wir auf dem Land». Über der kugelsicheren Weste trägt Christoph seine dunkelblaue Schweizer Uniform. Um den Arm hat er – wie seine Kollegen aus Deutschland und Tschechien – ein hellblaues Band gebunden: Es symbolisiert, dass sie alle derselben europäischen Agentur verpflichtet sind. Da Christoph und seine Kollegen auf griechischem Hoheitsgebiet im Einsatz stehen, entscheiden die griechischen Behörden, welche Waffen sie auf sich tragen dürfen. Eine Lasche an Christophs Gürtel ist leer: «Den Reizstoffspray musste ich zu Hause lassen».

Staaten, die sich an Frontex-Operationen beteiligen, stellen neben Einsatzkräften auch Fahrzeuge und Ausrüstung zur Verfügung. Christoph kam mit einem geländegängigen dunkelblauen Pajero mit Berner Kontrollschildern hierher. Auf der Kühlerhaube und an den Seiten des Einsatzwagens leuchtet gelb die Aufschrift «Borderguard». Die beiden Vordertüren sind diskret mit dem Logo der Schweizerischen Eidgenossenschaft versehen. Das Fahrzeug ist für Patrouillen an der grünen Grenze ausgerüstet: «Gerade hier, wo es fast kein Streulicht gibt, sind Migranten mit dem Nachtsichtgerät schon von Weitem sichtbar». Neben

weiteren Dienstfahrzeugen steht zudem ein Wagen mit integrierten Wärmebildkameras im Einsatz.

An der grünen Grenze

Heute darf ich Christoph in seinem Dienstfahrzeug zur Arbeit begleiten. Es ist kühl für die Jahreszeit. Wir fahren zum Stützpunkt der Polizeiwache, wo Christoph seine Dienstwaffe, eine P30 des deutschen Herstellers Heckler & Koch, aus dem Waffenschrank holt. Wie jeden Morgen beginnt die Schicht mit einem Briefing: «Die Nacht war ruhig. In einem Wäldchen am Fluss – dem «Dschungel» – wurden zwei Männer aufgegriffen. Sie haben versucht, die Grenze illegal zu überqueren. Sie wurden auf den Grenzwachposten in Idomeni gebracht». Christoph kennt sein Einsatzgebiet. Auf der Karte zeigt er mir, wo wir heute patrouillieren werden.

Unter dem Kommando von Christina, einer griechischen Polizeioffizierin, fahren wir den 81 Kilometer langen Grenzabschnitt entlang. Vor uns erstreckt sich karges Grasland. Ab und zu säumen Büsche, in denen sich zerrissene Kleidungsstücke und Stofffetzen verheddert haben, den holprigen Pfad. Aus dem Nichts rennen plötzlich bellende Hunde auf uns zu, dann treiben sie eine Schafherde zusammen. «Wir sehen hier selten jemanden, ab und zu einen Bauern oder Hirten. Treffen wir auf eine unbekannte Person, fordert Christina sie auf, ihre Ausweise vorzuweisen. Wir kontrollieren, ob die Papiere echt sind. Bestehen Zweifel, nehmen wir die Personen mit auf die Grenz-wache, wo unsere Kollegen weitere Abklärungen machen», erklärt Christoph.

Am Grenzzaun

Plötzlich tauchen Grenzsteine auf - sichtbare Embleme griechischer Gebietsansprüche. Mein Blick fällt auf einen baufälligen Wachturm mit eingeschlagenen Fensterscheiben. Ein in die Jahre gekommenes Symbol staatlicher Kontrolle. Nur einen Steinwurf davon entfernt erhebt sich ein mächtiger Zaun. Maschen-, Stachel- und Widerhakensperrdraht verbinden Eisenprofile, die in regelmässigen Abständen aus der Erde ragen. Christina spricht von einem technischen Hindernis und verweist damit auf seine Funktion. Der Zaun soll Menschen daran hindern, die Grenze ohne behördliche Erlaubnis zu passieren. Am Zaun ein Schild: «State Border: Checkpoint Registration». In lateinischer, kyrillischer und arabischer Schrift machen die mazedonischen Behörden klar, wo es lang geht. Vier Meter dahinter ein zweiter Zaun – dazwischen

die Spuren von Patrouillenfahrzeugen, die sich in der Ferne verlieren.

Im Juni 2015 liess die mazedonische Regierung Flüchtlinge aus Griechenland noch umstandslos ins Land einreisen. Als Ungarn, Serbien, Kroatien und Slowenien damit begannen, ihre Grenzen mit Zäunen abzugrenzen, nahm im November 2015 auch die mazedonische Armee den Bau eines dreissig Kilometer langen Zaunes in Angriff. Die Regierung betonte, dass dieser lediglich dazu diene, die Migration zu steuern. Mit dem Bau reagierte die Republik Mazedonien auf seine nördlichen Nachbarn, die zu einer selektiven Einreisepolitik übergegangen waren. Als die «Balkanroute» im März 2016 ganz geschlossen wurde, kündigte die mazedonische Regierung an, den Zaun auf die gesamte Länge der griechisch-mazedonischen Grenze zu verlängern. Der Grenzzaun belastete das sonst schon angespannte Verhältnis zum hellenischen Nachbarn. Schutzsuchende, die von der Türkei her über die griechische Halbinsel nach Westeuropa gelangen wollten, strandeten von nun an der griechisch-mazedonischen Grenze.

Am Bahnhof von Idomeni

Über uns ziehen schwere Wolken vorbei. Als wir am Grenzbahnhof Idomeni eintreffen, ist gerade ein Team dabei, die Güterzüge zu kontrollieren. Spürhunde schnüffeln, ob sich Menschen in den Waggons versteckt halten. Christina wechselt auf dem Polizeiposten ein paar Worte mit dem diensthabenden Polizeioffizier. Dann erklärt sie mir, dass der Bahnhof von einem italienischen Investor aufgekauft worden ist. Zwei Arbeiter sind damit beschäftigt, das Gebäude zu renovieren. Nur wenig deutet noch darauf hin, dass hier, mitten auf dem Bahnhofsareal, vor noch nicht allzu langer Zeit ein wildes Camp stand. Hie und da erinnert noch ein «Tag» an einer Hauswand an diese Zeit. Was nach der Räumung liegen blieb, wurde zusammengesammelt und in eine Grube geworfen. Jetzt ist alles aufgeräumt. In der Ferne steht auf einer rostigen Reklametafel in dicken weissen Lettern «HOPE».

Am Bahnhof trennt der Grenzzaun das griechische Dorf Idomeni von der mazedonischen Ortschaft Gevgelija. Auf der mazedonischen Seite des Zauns treffen wir auf Soldaten, die Karten spielend die Zeit totschlagen. Das Tor, das uns trennt, war einst das Nadelöhr auf dem Weg in den Westen. Viele versuchten, in Gevgelija einen Platz in einem der Züge nach Tabanovce an der mazedonisch-serbischen Grenze zu ergattern, um von da aus nach Serbien weiterzurei-

Als Reaktion auf das Ringen der europäischen Staaten hat die EU verschiedene Massnahmen in die Wege geleitet, die darauf hinzielen, die «Migrationsströme zu stabilisieren und die Zahl der Flüchtlinge, die via Türkei illegal in den Schengen-Raum gelangen, zu reduzieren».

Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache

Um «das Migrationsmanagement und die Sicherheit» an den Aussengrenzen zu stärken, nahm im Oktober 2016 die neue Europäische Agentur für Grenz- und Küstenwache die Arbeit auf. Die Agentur baut auf den bestehenden Frontex-Strukturen auf, hat aber mehr Befugnisse und Ressourcen.

Seit 2011 nimmt das Schweizer Grenzwachtkorps (GWK) regelmässig an Frontex-Einsätzen teil. Es beteiligt sich an Ausbildungsprogrammen, wirkt bei der Erstellung von Risikoanalysen mit und entsendet Schweizer Grenzwachter, welche den lokalen Behörden helfen, die Schengen-Aussengrenzen zu schützen und zu sichern.

EU-Türkei-Erklärung

Im März 2016 – just als die Republik Mazedonien, Serbien, Kroatien, Ungarn und Slowenien die Westbalkanroute für Flüchtlinge vollständig schlossen – einigten sich die EU und die Türkei auf striktere Grenzkontrollen. Die türkische Regierung verstärkte in der Folge den Grenzschutz in der Ägäis, was dazu führte, dass die Zahl neu ankommender Flüchtlinge stark zurückging. Flüchtlinge, die kein Asyl beantragen oder deren Antrag abgelehnt wird, sollen in die Türkei zurückgeführt werden. Für jeden abgeschobenen Migrant soll ein syrischer Flüchtling aus der Türkei in Europa auf legalem Weg Schutz erhalten. Europa hat sich bereit erklärt, der Türkei für die Deckung der Grundbedürfnisse der inzwischen 3,5 Millionen Flüchtlinge sechs Milliarden Euro zu überweisen.

Seit dem Abschluss des «Deals» hat die Türkei mehrmals angedroht, die Rückübernahme von Flüchtlingen zu stoppen und die Grenzkontrollen einzustellen. Zudem ist mit Griechenland ein Streit um die Auslieferung von türkischen Soldaten entbrannt, die nach dem Putschversuch geflohen waren und in Griechenland Asyl beantragt haben.

Migrationsagenda

Im Mai 2016 – zum Zeitpunkt als die griechischen Behörden die wilden Camps an der griechisch-mazedonischen Grenze räumten – verabschiedete die EU die Europäische Migrationsagenda.

Die Hotspots auf den griechischen Inseln Lesbos, Kos, Chios, Leros und Samos, die dem griechischen Festland vorgelagert sind, sollten rasch in Betrieb genommen werden. In Registrierungszentren, die mit einer modernen Infrastruktur ausgerüstet sind, sollen die griechischen Behörden sicherstellen, dass neu ankommende Flüchtlinge erkennungsdienstlich geprüft, registriert und ihre Fingerabdrücke erfasst werden. Asylanträge sollen direkt an den Hotspots gestellt werden. Dort entscheiden die griechischen Behörden, ob Asylsuchende in ein Asylverfahren überführt, ob sie in ein anderes europäisches Land übersiedelt oder ob sie in die Türkei zurückgeführt werden.

In den Hotspots unterstützt das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen EASO – dem die Schweiz seit 2016 angehört – die Behörden bei der Bearbeitung der Asylanträge und bei der Umsiedlung in andere europäische Länder. Im Rahmen der Umsiedlungsprogramme hat die Schweiz 600 schutzbedürftige Personen aus Griechenland aufgenommen. Die Europäische Agentur für Grenz- und Küstenwache bietet Hand bei der Identitätsprüfung, der Registrierung und der Rückführung.

sen. Als die Grenze geschlossen wurde, sassen bald sechzehntausend Flüchtlinge fest. Unter erbärmlichen Bedingungen trotzten sie dem Regen und der Kälte. Als die Grenze geschlossen blieb, machte sich Unmut breit. Es kam zu Protesten und Auseinandersetzungen mit der Polizei. Im Mai 2016 liessen die griechischen Behörden die Camps räumen. Hubschrauber kreisten am Himmel. Die Flüchtlinge wurden in Auffanglager gebracht. Ihre Habseligkeiten hatten sie in Müllsäcke gepackt. Vor den Reisebussen bildeten sich lange Warteschlangen.

Auf der Grenzwa- che in Idomeni

Wir steigen in den Einsatzwagen und fahren weiter zum Grenzpolizeiwachposten im Dorf Idomeni. Hier treffen wir die beiden jungen Männer, welche die Grenzwachter in der vorangegangenen Nacht aufgegriffen haben. In Woldecken gewickelt sitzen sie auf dem nackten Fussboden der grün getünchten Zelle. Vor der Gittertür haben Grenzpolizisten einen Stuhl platziert und einen Fernseher darauf gestellt. «Diese Menschen sind erschöpft, sie haben alles verloren. Aus ihren Gesichtern lässt sich die Enttäuschung ablesen. Das lässt niemanden kalt», sagt Christoph. «Der Fernseher hilft ihnen vielleicht, auf andere Gedanken zu kommen.» Ich frage Christoph, was mit den Gefangenen passiert. Er weiss es nicht: «Wir bringen die Leute auf den Posten, damit ist unser Auftrag erledigt.»

Der Polizeiposten in Idomeni ist ein gewöhnliches Haus mit einer Veranda, einigen Büroräumen und einer Zelle. Die Möbel in den Büroräumen sind in die Jahre gekommen, und auch die Computer und Monitore entsprechen nicht dem neusten Stand. Ich kann mir nicht vorstellen, wie die Grenzpolizei mit dieser Infrastruktur ihre Aufgaben hätte erfüllen können, als hier so viele Flüchtlinge festsassen. Ich frage Christina, was in ihr damals vorging. «Als Polizeioffizierin oder als Mensch?» «Als Polizeioffizierin», antworte ich. «Wenn eine Frau vor dir steht, mit einem Kind im Arm, dann möchtest du vor allem eins: ihr helfen.»

Am Grenzübergang bei Evzoni

Wir fahren weiter zum offiziellen Grenzübergang bei Evzoni, der ein Kontrollschwerpunkt an der Schengen-Aussengrenze ist. Hier treffen wir Lotta. Die Schwedin steht ebenfalls für Frontex im Einsatz. Im Dezember 2016 – mehr als ein Jahr nach den Terror-Anschlägen in Paris – hat die EU den Schengen-Kodex geändert: An den Aussengrenzen wur-

den die Grenzkontrollen verstärkt. Seit April 2017 werden die Daten der Ein- und Ausreisenden mit den Fahndungslisten sowie mit den Daten über verlorene oder gestohlene Dokumente abgeglichen. Lotta hilft ihren griechischen Kolleginnen und Kollegen bei der Personen- und Dokumentenkontrolle. Sie unterstützt sie dabei, irreguläre Migration zu unterbinden, grenzüberschreitende Kriminalität zu bekämpfen und Schmuggel von Menschen und Waren zu verhindern.

In der Nacht hat Christoph auch schon am Grenzübergang gearbeitet. Am Zoll werden die vielen Lkws abgefertigt. «Ab und zu steigen wir in einen Laderaum und schauen, ob sich jemand versteckt hat. Wir haben aber noch nie jemanden entdeckt.» Dann sagt Christoph nachdenklich: «Die Leute wissen wohl, dass wir hier die Grenze verstärkt überwachen und suchen sich andere Wege.» Den Herausforderungen, mit welchen sich Europa 2015/2016 konfrontiert sah, versuchte die EU mit Frontex-Einsätzen, der Migrationsagenda oder dem EU-Türkei-Deal zu begegnen. Doch selbst wenn es in und um Idomeni ruhig geworden ist: Die Probleme sind längst nicht gelöst. Bald ist Christophs Schicht zu Ende. Wir fahren zur Grenzpolizeiwache in Evzoni, dem Ausgangspunkt unserer Patrouille. Nach einem Arbeitstag ohne besondere Vorkommnisse legt Christoph seine Dienstwaffe in den Waffenschrank zurück.

En route avec les gardes-frontière au cours d'une mission Frontex

Nulle part ailleurs en Europe la question de la prise en charge des migrants n'est aussi évidente qu'à Idomeni. En 2016, des milliers de personnes en quête de protection en provenance de Turquie se sont trouvées bloquées dans cette région. La police aux frontières grecques a démantelé les camps sauvages. Peu après, les services d'intervention du pool Frontex ont été dépêchés à la frontière gréco-macédonienne. En septembre de 2017, un jeune garde-frontière suisse participe à une mission. Il assiste ses collègues grecs afin d'améliorer la gestion des flux migratoires aux frontières extérieures de l'Europe.

Une visite à la frontière donne un aperçu du travail des gardes-frontière, qui abordent leur mission de contrôle et de surveillance avec des sentiments mitigés. Ainsi, une des officières de police grecques explique : « Lorsque tu as devant toi une femme qui porte un enfant dans ses bras, tu as surtout envie de l'aider ».

PASCALE STEINER

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Sekretariat der Eidgenössischen Migrationskommission EKM.

Migrationsverwaltung im Fokus

La gestion des migrations en point de mire

La gestione della migrazione sotto i riflettori

Schweizer Migrationsgeschichte.
Von den Anfängen bis zur Gegenwart.
André Holenstein, Patrick Kury, Kristina Schulz

Die erste Überblicksdarstellung zur Schweizer Migrationsgeschichte geht von den Protagonisten aus: den Frauen und Männern, die sich auf den Weg machten, um Chancen durch Arbeit, Handel oder Bildung wahrzunehmen, um Perspektivlosigkeit und Verfolgung hinter sich zu lassen, um ein besseres Leben zu beginnen. Autorin und Autoren erzählen von der Suche der Eidgenossen nach Arbeit in der Ferne, vom Aufstieg der Schweiz zu einem Zentrum des europäischen Arbeitsmarktes Ende des 19. Jahrhunderts und vom Umgang mit Flüchtlingen und Arbeitsmigranten im 20. und 21. Jahrhundert. Im Fokus der Darstellung stehen also auch die Akteure seitens Behörden.

Baden: *hier und jetzt* 2018
ISBN 978-3-03919-414-8
CHF 39.–

The Migration Apparatus. Security, Labor, and Policymaking in the European Union.
Gregory Feldman

Every year, millions of people from around the world grapple with the European Union's emerging migration management apparatus. Through border controls, biometric information technology, and circular migration programs, this amorphous system combines a whirlwind of disparate policies. «The Migration Apparatus» examines the daily practices of migration policy officials as they attempt to harmonize legal channels for labor migrants while simultaneously cracking down on illegal migration.

Stanford: Stanford University Press 2011
ISBN 9780804761079
\$ 23.–

Inside Immigration Law: Migration Management and Policy Application in Germany.
Tobias Eule

This book analyses the practice of implementing immigration law, examining the different political and organisational forces that influence the process. Based on unparalleled academic access to the German migration management system, this book provides new insights into the «black box» of regulating immigration, revealing how the application of immigration law to individual cases can be chaotic, improvised and sometimes arbitrary, and either informed or distorted by the complex, politically laden and changeable nature of both German and EU immigration laws.

New York: Routledge 2016
ISBN 9781138245785
£ 38.–

Aussagepsychologie für die Rechtspraxis.
«Zwischen Wahrheit und Lüge».
Revital Ludewig, Sonja Baumer, Daphna Tavor (Hg.)

Die Unterscheidung zwischen Wahrheit, Lüge und Irrtum ist im Straf-, Zivil-, Asyl- und Sozialversicherungsrecht zentral. Ein Beitrag in diesem Band bietet einen Überblick über die Beurteilung der Glaubhaftigkeit von Aussagen im Rahmen des erstinstanzlichen Asylverfahrens. Er veranschaulicht anhand von Beispielen aus der Anhörungspraxis, dass es sich bei der Unterscheidung zwischen erlebnisbegründeten und erfundenen Aussagen um einen komplexen Prüfvorgang handelt, bei dem Methoden der Aussagepsychologie nutzbringend angewandt werden können.

Zürich: Dike Verlag 2017
ISBN 978-3-03751-640-9
CHF 98.–

States against Migrants:
Deportation in Germany and the United States.
Antje Ellermann

In this comparative study of the contemporary politics of deportation in Germany and the United States, Antje Ellermann analyzes the capacity of the liberal democratic state to control individuals within its borders. The book grapples with the question of why, in

the 1990s, Germany responded to public demands for stricter immigration control by passing and implementing far-reaching policy reforms, while the United States failed to effectively respond to a comparable public mandate. Drawing on extensive field interviews, Ellermann finds that these cross-national differences reflect institutionally determined variations in socially coercive state capacity.

Cambridge: Cambridge University Press 2009
ISBN 9780521515689
£ 54.–

**Straffällig, unerwünscht, ausgeschlossen.
Ausländische Strafgefangene in der Schweiz.**
Christin Achermann

Die Studie befasst sich damit, wie ausländerrechtliche Aufenthaltsregelungen mit dem Strafvollzug zusammenwirken. Konkret steht die Frage im Zentrum, unter welchen Umständen straffällige Ausländerinnen und Ausländer vom Aufenthalt in der Schweiz ausgeschlossen werden. Weiter interessiert, von welchen Faktoren die Entscheide abhängig sind, in welchen Anstaltstyp verurteilte Personen eingewiesen werden und unter welchen Bedingungen sie ihre Strafe verbüssen.

Bern: Universität Bern / Selbstverlag 2008
<https://publications.unine.ch>

**Staatsbürgerschaft und soziale Schliessung.
Eine rechtsethnologische Sicht auf die
Einbürgerungspraxis der Stadt Basel.**
Christin Achermann, Stefanie Gass

Die Studie untersucht die Einbürgerungspraxis in der Stadt Basel. Mittels einer Analyse der Einbürgerungsstatistik sowie von Personendossiers wird der Wandel der Einbürgerungsklientele und des -verfahrens aufgezeigt. Die Autorinnen kommen zum Schluss, dass die im Bürgerrechtsgesetz des Kantons Basel-Stadt festgehaltene Assimilationsforderung den Behörden einen beträchtlichen Ermessensspielraum gibt. Individuelle Ressourcen – Bildung, sozioökonomisches Profil – sowie die Herkunft von Kandidatinnen und Kandidaten spielen im Verfahren eine entscheidende Rolle.

Zürich: Seismo Verlag 2003
ISBN 978-3-908239-97-0
CHF 48.–

**Asyl verwalten. Zur bürokratischen Bearbeitung
eines gesellschaftlichen Problems.**
Christian Lahusen, Stephanie Schneider (Hg.)

Wie gehen Verwaltungsbehörden mit den oftmals komplexen und eigensinnigen Geschichten von Flucht und Asyl um? Wie wird daraus ein «Fall» und wie entsteht eine Entscheidung? Dieser Band trägt zu einem besseren Verständnis der Strukturen und Veränderungen lokaler Verwaltungspraxis in einem hoch brisanten, umkämpften und folgenreichen Handlungsbereich bei. Er versammelt Beiträge, die sich aus soziologischer, sozialanthropologischer und politikwissenschaftlicher Perspektive mit behördlichem Handeln an unterschiedlichen Orten Europas befassen.

Bielefeld: transcript Verlag 2017
ISBN 978-3-8376-3332-0
€ 30.–

**Les rouages de l'asile en Suisse.
Regards ethnographiques sur une procédure
administrative.**
Marion Fresia, David Bozzini, Alice Sala

Cet ouvrage collectif propose d'ouvrir la « boîte noire » de la procédure d'asile en Suisse qui, loin de relever d'une simple application mécanique de la loi, s'élabore et s'interprète au jour le jour par une diversité d'hommes et de femmes. A partir d'enquêtes ethnographiques menées par des étudiants de l'Université de Neuchâtel, il aborde trois types d'acteurs qui participent à la fabrique quotidienne de l'asile : les collaborateurs de l'Office fédéral des migrations, les œuvres d'entraide et les requérants d'asile.

Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population 2013
ISBN 978-2-940379-54-5

**Politique d'asile et sophistication du droit.
Pratiques administratives et défense juridique des
migrants en Suisse (1981-2015).**

Jonathan Miaz

Cette publication vise à comprendre comment les pratiques administratives des fonctionnaires du Secrétariat d'état aux migrations SEM produisent la politique d'asile, en interaction avec celles de la défense juridique des migrants et du Tribunal administratif fédéral. Son analyse vise donc à saisir les usages sociaux du droit et se base sur une enquête de type ethnographique (observation et entretiens) menée auprès du SEM et de plusieurs services d'aide juridique et avocats qui s'engagent pour la défense juridique des migrants.

Lausanne: Université de Lausanne 2017

**Street-level Bureaucracy.
Dilemmas of the Individual in Public Services.**

Michael Lipsky

Street-level bureaucrats – from teachers and police officers to social workers and legal-aid lawyers – interact directly with the public and so represent the frontlines of government policy. In this study Lipsky argues that the difference between government policy in theory and policy in practice can be substantial. The core dilemma of street-level bureaucrats is that they are supposed to make decisions on the basis of individual cases, yet the structure of their jobs makes this impossible. The cumulative effect of street-level decisions made on the basis of routines and simplifications about clients can reroute the intended direction of policy, undermining citizens' expectations of evenhanded treatment.

*New York: Russell Sage Foundation 2010
ISBN 978-0-87154-544-2
\$ 19.–*

**Von der Kontrolle zur Abwehr.
Die Eidgenössische Fremdenpolizei im
Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft
1915–1933.**

Uriel Gast

Die Eidgenössische Fremdenpolizei ist eine Institution, die in erster Linie durch die Asyl- und Flüchtlingspolitik des Bundes während des Zweiten Weltkrieges einem breiteren Publikum bekannt ist. Wer aber weiss, dass die Fremdenpolizei seit dem Ersten Weltkrieg auch einen zunehmenden Einfluss auf die allgemeine Ausländerpolitik der Schweiz ausübte? War sie zunächst noch an der Abwehr von Spionage, Wucher, Schmuggel usw. beteiligt, so erhielt sie schon kurz nach dem Krieg den Auftrag der «Überfremdungskämpfung».

*Zürich: Chronos Verlag 1996
ISBN 978-3-905311-50-1
CHF 58.–*

**Rules, Paper, Status. Migrants and Precarious
Bureaucracy in Contemporary Italy.**

Anna Tuckett

Whether motivated by humanitarianism or concern over «porous» borders, dominant commentary on migration in Europe has consistently focused on clandestine border crossings. Much less, however, is known about the everyday workings of immigration law inside borders. Drawing on in-depth ethnographic fieldwork in Italy, one of Europe's biggest receiving countries, «Rules, Paper, Status» moves away from polarized depictions to reveal how migration processes actually play out on the ground. Anna Tuckett highlights the complex processes of inclusion and exclusion produced through encounters with immigration law.

*Stanford: Stanford University Press 2018
ISBN 9781503606494
\$ 25.–*

00

UNTIL
AU
BIS

M

ES

C

CH



Staat, Etat, Partizipation, participation, politische Rechte, droits politiques, Citoyenneté citoyenneté

«Staat neu denken» – mit diesem anspruchsvollen Thema hat sich die Eidgenössische Migrationskommission EKM bereits im vergangenen Jahr befasst. Der Fokus lag dabei auf Fragen des Raumes, der Grenzen und der Territorialität in Zeiten transnationaler Bewegungen. Für dieses Jahr widmet sich die Kommission den Aspekten, die mit Staatsangehörigkeit, Partizipation, politischen Rechten und Citoyenneté verknüpft sind. Was bedeutet Staatsangehörigkeit in einer hochmobilen Gesellschaft, in der immer mehr Menschen über mehr als einen Pass verfügen? Sehen sich Doppel- und Mehrfachbürgerinnen und -bürger gegenüber ihren Staaten weniger zu Loyalität verpflichtet als Menschen, die nur über eine Staatsbürgerschaft verfügen? Macht dichotomes Denken (hier Schweizer – dort Ausländer) noch Sinn, wenn man bedenkt, dass nicht nur viele Eingebürgerte, sondern auch ein beachtlicher Teil von ursprünglich als Schweizerinnen und Schweizer Geborenen über eine doppelte Staatsbürgerschaft verfügen?

terra cognita 33 wird neben der Frage der Zugehörigkeit die Themen der politischen Rechte, der Möglichkeiten von Partizipation und von Citoyenneté aufgreifen. Denn nicht zuletzt geht es auch um die Frage, welchen Zugang zu Partizipation und Mitsprache jenen offensteht, die zwar in der Schweiz leben und arbeiten, in ihren (politischen) Rechten jedoch eingeschränkt sind. Auch Konzepte von *Electorial Rebellion* und *Urban Citizenship* werden vorgestellt und ihr Beitrag für eine verbesserte gesellschaftliche Teilhabe diskutiert.

«Repenser l'Etat» – la Commission fédérale des migrations CFM s'est déjà saisie de ce thème ambitieux l'an passé. A ce sujet, l'accent a été mis sur les questions relatives à l'espace, aux frontières et à la territorialité à l'époque des mouvements transnationaux. Cette année, la Commission se consacre aux aspects liés à la nationalité, à la participation, aux droits politiques et à la citoyenneté. Que signifie la nationalité dans une société extrêmement mobile, dans laquelle de plus en plus de personnes disposent de plus d'un passeport? Les personnes possédant une double nationalité, voire de multiples nationalités, font-elles preuve de moins de loyauté envers leurs Etats que les personnes avec une seule nationalité? La pensée dichotomique (Suisse ici – étranger ailleurs) fait-elle encore sens lorsqu'on considère que non seulement de nombreuses personnes naturalisées, mais également une part importante de personnes nées avec la nationalité suisse, disposent d'une double nationalité?

Outre la question de l'appartenance, *terra cognita* 33 soulève également les thèmes relatifs aux droits politiques, aux possibilités de participation et à la citoyenneté. Car enfin, la question de l'accès à la participation et à la concertation est un enjeu qui n'est pas de moindre importance pour les personnes qui vivent et travaillent en Suisse, mais qui sont limitées dans leurs droits (politiques). Entre autres, les concepts d'*electorial rebellion* et d'*urban citizenship* sont présentés et leur contribution à une meilleure participation sociale est débattue.

Stato, partecipazione, diritti politici, cittadinanza

«Ripensare lo Stato»: già l'anno scorso la Commissione federale della migrazione CFM si è occupata di questa tematica così impegnativa, concentrandosi soprattutto su aspetti quali lo spazio, i confini e la territorialità in tempi di movimenti transnazionali. Quest'anno il focus è invece diretto sui concetti di cittadinanza, partecipazione e diritti politici. Che cosa significa esattamente «cittadinanza» in una società altamente mobile e in cui un numero crescente di persone ha più di un passaporto? Chi possiede due o più cittadinanze ha forse un legame di lealtà meno forte nei confronti dei suoi Paesi di riferimento rispetto a chi di cittadinanza ne ha una sola? Il pensiero dicotomico (Svizzeri versus stranieri) sta ancora in piedi se si considera che non solo molte persone naturalizzate, ma anche una parte considerevole di chi è nato originariamente svizzero ha la doppia cittadinanza?

Sotto i riflettori di *terra cognita* 33 ci sono, oltre alla questione dell'appartenenza, i diritti politici, le possibilità di partecipazione e la cittadinanza. Perché un aspetto molto importante consiste nel capire come chi vive e lavora in Svizzera può partecipare attivamente alla vita sociale pur avendo diritti (politici) limitati. In questo numero vengono anche presentati i concetti di *electorial rebellion* (ribellione elettorale) e di *urban citizenship* (cittadinanza urbana) e viene discusso il loro contributo al miglioramento della partecipazione sociale.

- 01 Welche Kultur?/Quelle culture ?
- 02 Bildung/Formation
- 03 luvrar/arbeiten /travailler/lavorare
- 04 einbürgern/naturaliser
- 05 wohnen/habitat
- 06 Gewalt / Violence / Violenza
- 07 Ouvertüre
- 08 Créations suisses
- 09 Welche Integration?/Quelle intégration ?
- 10 Sprachen/Langues/Lingue
- 11 Die Medien/Les médias/I media
- 12 Sport
- 13 Identitäten/identité/identità
- 14 Neue Migrationslandschaft /
Le nouveau paysage migratoire
- 15 Transnationalität/Transnationalité/
Transnazionalità
- 16 Kinder und Jugendliche/Enfants et jeunes/
Bambini e giovani
- 17 Citoyenneté
- 18 Die Schweiz verlassen/Quitter la Suisse/
Lasciare la Svizzera
- 19 Föderalismus / Fédéralisme/ Federalismo
- 20 Essen und trinken /Manger et boire /
Mangiare e bere
- 21 Öffnung und Abwehr im Widerstreit /
Esprit d'ouverture et attitude défensive en
conflit /Apertura e difesa in conflitto
- 22 Übers Land/ De la campagne/
Dalla campagna
- 23 Demographie und Migration/Démographie
et migration/Demografia e migrazione
- 24 Liebe in Zeiten der Migration/L'amour au
temps de la migration/L'amore in tempi di
migrazione
- 25 Auf der Flucht/En fuite/In fuga
- 26 Emotionen/Emotions/Emozioni
- 27 Potenzial/Potentiel/Potenziale
- 28 Religion/Religione
- 29 Wirtschaft und Arbeit im Fokus/
Economie et travail en point de mire/
Economia e lavoro sotto l'obiettivo
- 30 Zugehörigkeiten/Appartenances/Appartenenze
- 31 Staat – Raum – Grenzen/
Etat – espace – frontières/
Stato – spazio – frontiere

vergriffen/épuisé/esaurito

Für weitere kostenlose Exemplare von
terra cognita wenden Sie sich an:
Pour obtenir gratuitement d'autres exemplaires
de terra cognita s'adresser à:
Per ottenere gratuitamente esemplari supplementari di
terra cognita indirizzarsi a:

www.bundespublikationen.admin.ch

Migrationsverwaltung im Fokus

«Migrationsverwalterinnen» und «-verwalter» haben gemeinhin einen schweren Stand. Für die einen sind sie Profiteure einer «aufgeblasenen Asyl- und Integrationsindustrie», für die anderen sind sie Vollstrecker eines «unmenschlichen Migrationsregimes». Wie aber sieht es hinter den Kulissen von Migrationsämtern, von Asylzentren, von Einbürgerungsbehörden und von Integrationsfachstellen aus? Wer sind die Menschen, die täglich dafür besorgt sind, dass die zahlreichen Bestimmungen von Ausländer-, Einbürgerungs- und Asylgesetz umgesetzt werden? Welches Verständnis haben sie von sich selber? Wie stehen sie zu den Menschen, mit denen sie als Klientinnen und Klienten zu tun haben? Welchen Spielraum bei der Auslegung haben sie? Was freut sie? Was ärgert sie? Wie gehen sie damit um, dass sie dauernd im Schaufenster der Öffentlichkeit stehen?

La gestion des migrations en point de mire

Les « administrateurs de la migration » n'ont en général pas la vie facile. Pour les uns, ils sont des profiteurs d'une « industrie d'asile et d'intégration gonflée à bloc », pour les autres, ils sont les exécuteurs d'un « régime de migration inhumain ». Mais quelle est la réalité dans les coulisses des offices de migration, des centres d'asile, des autorités de naturalisation et des bureaux d'intégration ? Quelles sont les personnes qui veillent quotidiennement à la mise en œuvre des nombreuses dispositions des lois sur les étrangers, sur la naturalisation et sur l'asile ? Comment jugent-elles leur propre rôle ? Quels sont leurs rapports avec les personnes avec lesquelles elles ont affaire en tant que client ? Quelle est leur marge de manœuvre en termes d'interprétation des normes ? Quels sont les éléments qui les réjouissent ? Et ceux qui les fâchent ? Comment gèrent-elles le fait d'être en permanence dans une vitrine face au public ?

La gestione della migrazione sotto i riflettori

Gli « amministratori della migrazione » occupano generalmente una posizione scomoda. Taluni li considerano degli approfittatori di quella che definiscono un'industria dell'asilo e dell'integrazione gonfiata artificialmente, altri vedono in loro gli esecutori di un regime disumano. Che cosa si cela dietro le quinte dei servizi di migrazione, dei centri per l'asilo, delle autorità delle naturalizzazione o dei servizi d'integrazione ? Chi sono le persone che giorno dopo giorno provvedono all'applicazione di numerose norme di legge in materia di stranieri, di asilo e di naturalizzazione. Come percepiscono il loro stesso ruolo ? Come percepiscono le persone che si presentano da loro in veste di clienti ? Qual è il loro margine di interpretazione delle norme ? Cosa apprezzano e cosa non apprezzano ? Come gestiscono il fatto di essere in permanenza sotto gli sguardi del pubblico ?

