

terra cognita

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

Asylpolitische Perspektiven
Perspectives de la politique d'asile
Previsioni sulla politica d'asilo



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

Herbst | automne | autunno 35 | 2019

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
Sibylle Siegwart, Simone Prodolliet, Sylvie Lupi, Kaja Gebremariam

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

Gestaltung / Graphisme / Grafica
bertschidesign, Zürich

Druck / Impression / Stampa
Cavelti AG, Gossau

Titelbild / Page de couverture / Pagina di copertina
Mahbub aus Afghanistan posiert für sein Porträt beim Vierwaldstättersee. Buochs, Schweiz, 2017
Mahbub, d'Afghanistan, pose pour son portrait au bord du lac des Quatre-Cantons. Buochs, Suisse, 2017.
Mahbub di origini afghane in posa per il suo ritratto presso il Lago dei Quattro Cantoni. Buochs, Svizzera, 2017.

Copyright Fotos
Giovanna del Sarto

Erscheint zweimal jährlich / Paraît deux fois par année / Esce due volte all'anno
Auflage / Tirage / Tiratura
10000 Ex. 10.2019 862671885

© 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
SAP-M at.-Nr. 420.900.35

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.

Asylpolitische Perspektiven

Perspectives de la politique d'asile

Previsioni sulla politica d'asilo

Editorial
Welche asylpolitischen Perspektiven?
Sibylle Siegwart
Seite 6
Quelles perspectives pour la politique d'asile ?
Sibylle Siegwart
Page 8
Politica in materia d'asilo: quali prospettive?
Sibylle Siegwart
Pagina 10

Illustrationen / Illustrations / Illustrazioni
Ein Polaroid für einen Flüchtling
Un Polaroid pour un réfugié
Una Polaroid per un Rifugiato
Seite 12

Politique d'asile
Quelle protection future pour quels motifs de fuite ?
Etienne Piguet
Page 14

Externalisierung der Schutzverantwortung
Ausdehnung oder Aushöhlung des internationalen Flüchtlingsregimes?
Sandra Lavenex
Seite 18

Frauen und Kinder auf der Flucht
Drei Viertel der Vertriebenen weltweit sind Frauen und Kinder.
Neomi Fivat
Seite 22

Was erwartet uns mit dem Klimawandel?
Flucht – welche Rolle spielen Klimawandel und Extremereignisse?
Daniel Maselli
Seite 26

Herausforderungen im Asylwesen
«Das Asylgesetz kann nicht alle Probleme beheben.»
Esther Maurer
Seite 30

Une journée ordinaire au Centre fédéral de Boudry
24 heures dans la vie d'un requérant.
Virginie Poyetton
Page 34

Glaubhaftigkeitsprüfung im schweizerischen Asylverfahren
«Echte» oder «unechte» Flüchtlinge?
Chatrina Hain
Seite 38

Der Rechtsschutz im beschleunigten Asylverfahren
Einblick in die unentgeltliche Rechtsvertretung für Asylsuchende.
Vijitha Schniepper im Gespräch
Seite 40

Il visto umanitario, la cruna di un ago
Uno strumento per proteggere le persone vulnerabili.
Carolín Krauss
Pagina 42

Evaluation Integrations-Pilotprojekt
Resettlement
Perspektiven für Resettlement-Flüchtlinge.
Mirjam Suri, Joëlle Fehlmann, Martina Peter
Seite 44

Réfugiés LGBTI
Combattre l'invisibilité et les mécanismes d'exclusion.
Anne Arvy
Page 48

Integration durch gemeinsames Wohnen
FOGO – Zusammenleben 2.0.
Sabine Binelli
Seite 50

Accademia Teatro Dimitri racconta storie di migrazione»
«Avanti, avanti, migranti» o il teatro al servizio della realtà.
Susanna Lotz
Pagina 54

Le régime de l'aide d'urgence
Gabriel à l'aide d'urgence. Ou comment se construit auquotidien l'illégalité régulière.
Giada de Coulon
Page 56

Rückkehrhilfe
«Wie weiter, wenn all die Mühe, all das Leid für nichts war?»
Pascal Y. Tamm
Seite 60

Härtefallregelung bei Langzeitbeziehenden von Nothilfe
Nothilfe war ursprünglich als kurzfristige Massnahme geplant.
Urs Betschart im Gespräch
Seite 64

Krise des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems
Gefangen in politischen Debatten.
Constantin Hruschka
Seite 66

Gibt es ein Zuviel der Migration?
Eine offene Gesellschaft braucht Grenzen.
Paul Scheffer
Seite 70

Perspektivwechsel in der Migrationspolitik
Schaut auf die zweite Generation.
Ulrike Scheffer
Seite 74

Gefangen im Dublin-Dilemma
Wie kann die europäische Asylpolitik reformiert werden?
Anna Stünzi, David Kaufmann, Philipp Lutz, Stefan Manser-Egli
Seite 78

Littérature
I clandestini.
Léonard Vincent
Page 82

Das EU-Türkei-Abkommen
«Unser zentraler Antrieb war, das Sterben zu beenden.»
Gerald Knaus
Seite 84

Literatur
«Gehen, ging, gegangen.»
Jenny Erpenbeck
Seite 88

Feindbild «Schlepper»
Humanitäres Handeln oder knallhartes Geschäft?
Christoph Keller
Seite 90

Freiwilligenarbeit auf dem Prüfstand
«Khora» – ein humanitäres Kollektiv im Wandel.
Olivia Fierz
Seite 94

Letteratura
Dismatria
Igiaba Scego
Pagina 98

Initiatives de la société civile
Criminalisation du sauvetage en mer.
Ana-Marie Curbet
Page 100

Grenzen der Flüchtlingskonvention
«Klimaflüchtlinge» und Katastrophenvertriebene.
Walter Kälin
Seite 102

Le Pacte mondial sur les réfugiés
Solidarité internationale en matière de protection des réfugiés.
Anja Klug
Page 106

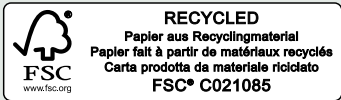
Auffangnetze in afrikanischen Staaten
Gestrandet in Libyen: Zurück auf Feld eins.
Simon Jäggi
Seite 108

Entwicklungszusammenarbeit und Migration
Plädoyer für eine solidarische und kohärente Aussenpolitik.
Geert van Dok
Seite 110

Migrationspartnerschaft
Projekte, die Perspektiven eröffnen.
Pascale Steiner
Seite 114

Infothek | Infothèque | Infoteca
Asylpolitische Perspektiven
Perspectives de la politique d'asile
Previsioni sulla politica in materia d'asilo
Seite 118

Ausblick / Aperçu / Scorcio
terra cognita 36
Seite 122





Ein Blick auf die Situation im Hafen von Piräus. Griechenland, April 2016.
Un aperçu de la situation au Port du Pirée. Grèce, avril 2016.
Una panoramica della situazione al Porto del Pireo. Grecia, aprile 2016.

Welche asylpolitischen Perspektiven?

Sibylle Siegwart

Sowohl auf europäischer als auch globaler Ebene sind angesichts der steigenden Zahl von Flüchtlingen weltweit asylpolitische Perspektiven dringend gefragt. In der Schweiz bleiben trotz guter erster Bilanz der Neustrukturierung des Asylbereichs noch viele Fragen offen. Auf europäischer Ebene gestaltet es sich sehr schwierig, ein akzeptables, faires System zu entwerfen. Könnte die Einführung von legalen Migrationswegen den Schutzsuchenden vor Krieg, Gewalt und Klimaveränderung Alternativen bieten? Und wie steht es mit dem Flüchtlingspakt, Migrationspartnerschaften und Entwicklungshilfe? terra cognita zeigt einige Pisten auf.

Weltweit finden Flüchtlinge, die vor Gewalt, Krisen oder kriegesischen Auseinandersetzungen fliehen, in einem Grossteil der Staaten Schutz. Dennoch liegt vieles im Argen. *Etienne Piguet* entwirft vor diesem Hintergrund einige Pisten zur Verbesserung der Lage. Aber: Trotz Zunahme von Flüchtenden nimmt die Aufnahmebereitschaft der westlichen Staaten ab. *Sandra Lavenex* zeigt auf, dass steigende Flüchtlingszahlen und politischer Druck Zielstaaten von Asylsuchenden dazu verleitet, Lösungen ausserhalb ihres Territoriums zu suchen.

Die Mehrheit der Geflüchteten, die nach Europa gelangen, sind junge Männer. Im internationalen Kontext hingegen sind etwa drei Viertel der Vertriebenen Frauen und Kinder. *Noëmi Fivat* betont, dass der politische Wille, die Situation von Frauen und Kindern grundlegend zu verbessern, dringend notwendig sei. Aufgrund des Klimawandels ist ausserdem damit zu rechnen, dass noch mehr Menschen ihre Heimat verlassen müssen. *Daniel Maselli* erläutert, wie Klimawandel, Extremereignisse und Migration bzw. Flucht miteinander verknüpft sind.

Beschleunigte Asylverfahren und Integrationsperspektiven

Seit dem 1. März 2019 werden die beschleunigten Asylverfahren schweizweit angewandt. Im Gespräch mit *Esther Maurer* wird ersichtlich, dass trotz guter erster Bilanz noch viele Fragen offen bleiben. Auch im neuen Bundesasylzentrum in Boudry werden die Asylverfah-

ren getaktet durchgeführt: *Virginie Poyetton* begleitete während 24 Stunden eine asylsuchende Familie. *Chatrina Hain* geht der zentralen Frage nach, anhand welcher Faktoren entschieden wird, wer als «echter» Flüchtling anerkannt wird. *Vijitha Schniepper* erzählt, was das neue Asylsystem für den Rechtsschutz und die tägliche Arbeit der Rechtsvertretenden bedeutet.

Seit 2015 werden die Fluchtrouten nach Europa und in die Schweiz immer stärker eingeschränkt. Verletzliche Personen sind davon am stärksten betroffen. *Caroline Krauss* setzt sich daher dafür ein, dass das humanitäre Visum besonders für verletzte Personen, für die es keine andere längerfristige Lösung gibt, vermehrt angewendet wird. Auch über Resettlement können besonders schutzbedürftige Flüchtlinge einen Neuanfang wagen. Im Rahmen des «Pilotprojekts Resettlement» wurden die Flüchtlinge mit einem speziellen Integrationsprogramm begleitet. *Joëlle Fehlmann*, *Mirjam Suri* und *Martina Peter* haben die Massnahmen evaluiert. Mit besonderen Hindernissen sind LGBTI-Personen konfrontiert. *Anne Arvy* beschreibt die Bemühungen des Vereins «Asile LGBT», wie sie die Mechanismen von Marginalisierung zu bekämpfen versuchen. Neue Perspektiven verschafft auch das Projekt FOGO, das *Sabine Binelli* vorstellt. FOGO verbindet die temporäre Unterbringung von Geflüchteten mit Wohnraum für Studierende und Arbeitsraum für Kultur und Gewerbe. Die aktuelle Theaterproduktion der Accademia Teatro Dimitri erzählt Migrationsgeschichten. *Susanna Lotz* erläutert, wie das Theaterstück die Erfahrungen von geflüchteten Menschen erlebbar macht.

(Aus-)Wege und Perspektiven für Personen, die keinen Schutz erhalten

Was aber passiert mit Menschen, die aus dem Asylsystem ausscheiden und kein Bleiberecht erhalten? Welche Perspektiven können sie entwickeln? *Sabine Binelli* beschreibt, wie sich der Alltag von Personen in den Nothilfestrukturen abspielt und wie sich dieses sowohl unterstützende als auch repressive System auf die Menschen auswirkt. Auf die Frage, «wie weiter, wenn all die Mühe für nichts war?», erweist sich nach *Pascal Tamm* die Rückkehrhilfe als ein möglicher Ausweg. Obwohl die Nothilfe ursprünglich als Überbrückungshilfe gedacht war, lebt schweizweit rund die Hälfte der Nothilfebeziehenden schon mehr als ein Jahr in den Nothilfestrukturen. Im Gespräch beschreibt *Urs Betschart*, wie das Migrationsamt Zürich für einen Teil der Langzeitbeziehenden von Nothilfe neue Perspektiven geschaffen hat.

Perspektiven innerhalb der europäischen Flüchtlingspolitik

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) ist seit einigen Jahren grossen Herausforderungen ausgesetzt. *Constantin Hruschka* wünscht sich, dass die Kooperation und die gemeinsame internationale Verantwortung für schutzbedürftige Personen wieder stärker in den Fokus rücken würde. Die politischen Debatten in Europa zeigen auf, dass die Vorstellung, Europa sei einer unkontrollierten Einwanderung ausgesetzt, bei vielen Ablehnung gegen Migrantinnen und Migranten erzeugt. *Paul Scheffer* vertritt daher die Meinung, dass eine offene Gesellschaft Grenzen braucht. *Ulrike Scheffer* schlägt dagegen einen Perspektivenwechsel in der Migrationspolitik vor. Sie präsentiert einen Vorschlag, der sowohl dem Fachkräftemangel in einigen europäischen Staaten entgegenwirken würde als auch die Möglichkeit eröffnet, verletzte Menschen, die Schutz brauchen, aufzunehmen. *Anna Stünzi*, *David Kaufmann*, *Philipp Lutz* und *Stefan Manser-Egli* entwerfen konkrete Schritte zur Reform des Dubliner Übereinkommens, das sich in Zeiten zunehmender Asylgesuche als wenig krisenfest erwiesen hat. *Gerald Knaus* zieht Bilanz vom Abkommen der EU mit der Türkei und schlägt die Bildung einer Koalition der stark betroffenen EU-Staaten vor.

«Schlepper» gelten als die Bösewichte schlechthin. *Christoph Keller* zeigt auf, dass sich hinter diesem Feindbild unterschiedliche Motive, Geschichten und Strukturen verbergen. *Ana-Marie Curbet* sieht eine Lösung des

Konflikts zwischen bestimmten europäischen Ländern und der Zivilgesellschaft, die sich für die Rechte von Migrantinnen und Migranten auf dem Meer einsetzt, in weite Ferne gerückt. Auch auf dem Festland unterstützen verschiedene zivilgesellschaftliche Organisationen Geflüchtete. Hilfe kann aber auch zu Abhängigkeit führen und Ungleichheit reproduzieren. *Olivia Fierz* erzählt, wie bei Khora, einem Zentrum in Athen, die Vision von humanitärer Hilfe auf Augenhöhe praktisch umzusetzen versucht wird.

Globale Perspektiven

«Klimaflüchtlinge» finden im Rahmen der Genfer Flüchtlingskonvention keinen Schutz. Daher stellt sich die Frage, ob eine Ergänzung für «Klimaflüchtlinge» nötig ist. *Walter Kälin* präsentiert seine sachlichen Einwände und skizziert drei alternative Ansätze. Auch wenn die Zielvorgaben des Flüchtlingspaktes – ein Versuch einer verbesserten internationalen Lastenteilung – nicht einklagbar sind, sieht *Anja Klug* eine grosse Chance, dass in den Folgeprozessen zu diesem Pakt einige der vereinbarten Massnahmen umgesetzt werden. Und wie sieht es mit der Entwicklungszusammenarbeit aus? Kann nicht die Flucht verhindert werden? *Geert van Dok* hält fest, dass die Entwicklungszusammenarbeit durchaus Perspektiven eröffnen könne, jedoch das falsche Mittel zur Erreichung der asylpolitischen Ziele der Migrationseindämmung sei.

Geflüchtete nehmen grosse Risiken in Kauf, um sich und ihre Familien in Sicherheit zu bringen. Viele stranden auf dem Weg oder müssen in ihr Herkunftsland zurück. *Simon Jäggi* zeigt in seiner Reportage, was es heisst, nach einer leidvollen Reise, traumatisiert und verschuldet, zurück im Heimatland erneut vor dem Nichts zu stehen. Nicht nur die Schweiz, sondern auch die EU setzen in den letzten Jahren deshalb vermehrt auf Migrationspartnerschaften. *Pascale Steiner* präsentiert anhand des Fallbeispiels Nigeria die Chancen und Risiken dieser Form der internationalen Zusammenarbeit.

Die literarischen Texte von *Leonard Vincent*, *Jenny Erpenbeck* und *Igiaba Scego* zeigen auf, wie traumatisierend eine Reise der Hoffnung und wie schwer der Neuanfang und das Ankommen sein können. Die Fotos aus der Reihe *A Polaroid for a Refugee* von *Giovanna del Sarto* zeigen «Momente des Übergangs» im Leben einzelner Flüchtlinge. Die Fotografin gibt damit den Menschen hinter den Zahlen, mit denen sich die Staaten so schwer tun, ein Gesicht.

SIBYLLE SIEGWART

ist stellvertretende Geschäftsführerin der Eidgenössischen Migrationskommission EKM.

Quelles perspectives pour la politique d’asile ?

Sibylle Siegwart

Au vu du nombre croissant de réfugiés tant sur le plan européen que global, il est urgent de fournir des perspectives en matière de politique d’asile à l’échelle mondiale. En Suisse, malgré un premier bilan satisfaisant des procédures d’asile accélérées, de nombreuses questions restent sans réponse. Il est très difficile d’élaborer un système acceptable et équitable au niveau européen. Actuellement, les perspectives de réforme tendent uniquement à externaliser la responsabilité de protéger. La mise en place de voies de migration légales pourrait-elle offrir des alternatives aux personnes en quête de protection contre la guerre, la violence et les changements climatiques ? Et qu’en est-il du Pacte sur les réfugiés, des partenariats de migration et de l’aide au développement ? terra cognita évoque quelques pistes.

Les réfugiés qui fuient la violence, les crises ou les conflits armés dans le monde entier trouvent une protection dans un grand nombre d’États. Cependant, il reste encore beaucoup à faire. Dans ce contexte, *Etienne Piguet* lance une série de pistes pour améliorer la situation. Néanmoins, malgré l’augmentation du nombre de réfugiés, les États occidentaux sont de moins en moins disposés à les accueillir. *Sandra Lavenex* montre que le nombre croissant de réfugiés et la pression politique poussent les pays d’accueil des migrants à chercher des solutions hors de leur territoire. La majorité des réfugiés qui arrivent en Europe sont des hommes jeunes. En revanche, dans le contexte mondial, les trois quarts environ des personnes déplacées sont des femmes et des enfants. *Noëmi Fivat* souligne que la volonté politique d’améliorer fondamentalement la situation des femmes et des enfants est une nécessité urgente. *Daniel Maselli* explique comment le changement climatique, les événements extrêmes et la migration, ou l’exode, sont liés entre eux.

Procédures d’asile accélérées et perspectives d’intégration

Depuis le 1^{er} mars 2019, les procédures d’asile accélérées sont appliquées dans toute la Suisse. L’entretien mené avec *Esther Maurer* montre que, malgré un premier bilan positif, de nombreuses questions restent en

suspens. Au nouveau centre fédéral pour requérants d’asile de Boudry, les procédures d’asile sont également menées de manière cadencée. À ce propos *Virginie Poyetton* a accompagné une famille en quête d’asile pendant 24 heures. *Chatrina Hain* se penche sur la question centrale de savoir quels critères sont retenus pour décider qui doit être reconnu comme « vrai » réfugié. *Vijitha Schniepper* expose ce que le nouveau système de l’asile signifie au regard de la protection juridique et du travail quotidien des représentants juridiques.

Depuis 2015, les routes de l’exil vers l’Europe et la Suisse sont de plus en plus restreintes. Ce sont les personnes vulnérables qui en souffrent le plus. *Caroline Krauss* est favorable à un recours accru au visa humanitaire, en particulier pour les personnes qui n’ont pas d’autre solution à long terme. La réinstallation permet aux réfugiés qui ont particulièrement besoin de protection de se risquer à construire une nouvelle vie. Dans le cadre du « projet pilote de réinstallation », les réfugiés ont été accompagnés par un programme spécial d’intégration. *Joëlle Fehlmann*, *Mirjam Suri* et *Martina Peter* ont évalué les mesures. Les personnes LGBTI sont particulièrement confrontées à des obstacles. *Anne Arvy* dépeint les efforts de l’association « Asile LGBT » pour combattre les mécanismes de marginalisation. Le projet FOGO, présenté par *Sabine Binelli*, ouvre aussi de nouvelles perspectives. FOGO associe l’hébergement temporaire de réfugiés à des logements pour étudiants et

à un espace de travail dédié à la culture et à l’artisanat. La production théâtrale actuelle de l’Accademia Teatro Dimitri raconte des histoires de la migration. *Susanna Lotz* explique comment la pièce de théâtre rend vivant le vécu des réfugiés.

Voies et perspectives pour les personnes qui ne bénéficient pas d’une protection

Que font les personnes qui sont exclues du système de l’asile et n’ont pas le droit de demeurer ? Quelles sont leurs perspectives ? *Sabine Binelli* décrit le quotidien de personnes se trouvant dans les structures d’urgence et comment ce système que l’on peut qualifier à la fois de soutien et de répression agit sur les êtres humains. Selon *Pascal Tamm*, l’aide au retour peut être une échappatoire quand se pose la question de savoir « comment continuer si toute cette peine n’a servi à rien ? » Bien que l’aide d’urgence ait initialement été conçue comme une mesure transitoire, environ la moitié des bénéficiaires de l’aide d’urgence en Suisse vit depuis plus d’un an dans des structures d’urgence. Lors d’un entretien, *Urs Betschart* explique comment une partie des bénéficiaires de l’aide d’urgence à long terme a vu s’ouvrir de nouvelles perspectives grâce à l’Office de l’immigration de Zurich.

Perspectives au sein de la politique européenne en matière de réfugiés

Le régime d’asile européen commun (RAEC) est confronté à de grands défis. *Constantin Hruschka* souhaiterait que la coopération et la responsabilité internationale envers les personnes à protéger reviennent au cœur de l’attention. Les débats politiques menés en Europe montrent que l’idée selon laquelle l’Europe est exposée à une immigration incontrôlée engendre chez de nombreux citoyens le rejet des migrants. C’est pourquoi *Paul Scheffer* est d’avis qu’une société ouverte a besoin de frontières. En revanche, *Ulrike Scheffer* suggère un changement de perspectives en matière de politique de migration. Elle présente une proposition qui permettrait de lutter contre le manque de main d’œuvre qualifiée dans certains pays européens, mais ouvrirait aussi la possibilité d’accueillir des personnes vulnérables ayant besoin de protection. *Anna Stünzi*, *David Kaufmann*, *Philipp Lutz* et *Stefan Manser-Egli* développent des mesures concrètes pour réformer la Convention de Dublin, qui, en période d’augmentation du nombre de demandes d’asile, s’est avérée peu résistante aux crises.

Gerald Knaus tire le bilan du traité passé entre l’UE et la Turquie et propose de former une coalition des États de l’UE fortement impactés. Les « passeurs » sont considérés comme néfastes en soi.

Christoph Keller souligne que cette image négative cache des motifs, des structures et des parcours bien différents. Pour *Ana-Marie Curbet*, la solution du conflit entre certains pays européens et la société civile, qui s’engage pour les droits des migrants en mer, est bien lointaine. Différentes organisations de la société civile soutiennent les réfugiés aussi sur la terre ferme. Cependant, l’aide peut également conduire à la dépendance et créer des inégalités. *Olivia Fierz* raconte comment l’on tente de mettre en œuvre la vision de l’aide humanitaire en traitant les réfugiés d’égal à égal chez Khorá, un centre à Athènes.

Perspectives globales

Les « réfugiés du climat » ne bénéficient pas d’une protection dans le cadre de la Convention de Genève. *Walter Kälin* esquisse trois approches alternatives. *Anja Klug* se demande ce qu’il en est de la coopération au développement. Ne peut-elle empêcher l’exode ? *Geert van Dok* observe qu’une telle coopération peut certes ouvrir des perspectives. Cependant, intégrer la coopération au développement aux objectifs d’une politique d’asile visant à endiguer la migration susciterait de faux espoirs.

Les réfugiés prennent de grands risques pour se mettre à l’abri avec leurs familles. Ils sont nombreux à échouer en cours de route ou à devoir retourner dans leur pays d’origine. Dans son reportage, *Simon Jäggi* décrit ce que cela signifie de revenir dans son pays natal après un voyage éprouvant, traumatisé, endetté, pour finalement se retrouver face au néant. C’est pourquoi depuis quelques années la Suisse, mais aussi l’UE, misent davantage sur les partenariats de migration. Prenant l’exemple du Nigéria, *Pascale Steiner* présente les opportunités et les risques de cette forme de coopération internationale.

Les textes littéraires de *Leonard Vincent*, *Jenny Erpenbeck* et *Igiaba Scego* montrent combien le voyage peut être traumatisant et à quel point il peut être difficile d’arriver et d’entamer une nouvelle vie. Les photos issues de la série *A Polaroid for a Refugee* de *Giovanna del Sarto* montrent des « moments de passage » dans la vie des réfugiés. Elle met des visages derrière les chiffres.

SIBYLLE SIEGWART

Sibylle Siegwart est Directrice suppléante de la commission fédérale des migrations CFM.

Politica in materia d'asilo: quali prospettive?

Sibylle Siegwart

Con l'incremento del numero di rifugiati si fa più pressante, sia in Europa che nel mondo, l'esigenza di sapere quali sono le prospettive della politica in materia d'asilo a livello globale. In Svizzera nonostante il bilancio iniziale sulle procedure d'asilo accelerate sia positivo, restano in sospeso diverse domande. Sul piano europeo sembra essere molto difficile delineare un sistema accettabile ed equo. Le prospettive di riforma si traducono per il momento soltanto in una delega della responsabilità di protezione. L'introduzione di canali di migrazione legali potrebbe offrire un'alternativa a chi cerca riparo dalla guerra, dalla violenza e dai cambiamenti climatici? E cosa dire del Patto globale sui rifugiati, dei partenariati in materia di migrazione e dell'aiuto allo sviluppo? terra cognita indica alcune strade percorribili.

Gran parte degli Stati offre protezione a chi fugge da situazioni di violenza, crisi o da conflitti armati. Ma i problemi certo non mancano. *Etienne Piguet* delinea una serie di strade percorribili per migliorare le cose. Sebbene stia aumentando il numero di rifugiati, i Paesi occidentali sono sempre meno propensi ad accoglierli. *Sandra Lavenex* illustra come il maggior afflusso di rifugiati e la pressione politica spingano i Paesi in cui arrivano i richiedenti l'asilo a cercare soluzioni oltre i propri confini.

La maggior parte delle persone che arrivano in Europa è costituita da giovani uomini. A livello internazionale, invece, circa tre quarti degli sfollati sono donne e bambini. *Noëmi Fivat* evidenzia l'urgenza di una volontà politica di correggere alla base la situazione di queste persone vulnerabili. C'è inoltre da aspettarsi che i cambiamenti climatici spingeranno sempre più persone ad abbandonare il proprio Paese. *Daniel Maselli* spiega il collegamento tra gli eventi climatici estremi e la migrazione, volontaria o forzata.

Procedura d'asilo accelerata e possibilità d'integrazione

Dal 1° marzo 2019 vengono impiegate in tutta la Svizzera le procedure d'asilo accelerate. Dall'intervista con *Esther Maurer* emerge come, nonostante il bilancio ini-

ziale sia positivo, restino ancora in sospeso molte domande. Anche nel centro federale d'asilo di Boudry si susseguono a ritmo serrato le procedure d'asilo. *Virginie Poyetton* ha seguito per 24 ore le vicende di una delle famiglie che ha presentato domanda d'asilo. *Chatrina Hain* affronta la domanda fondamentale riguardante i fattori in base ai quali una persona viene riconosciuta come «vero» rifugiato. *Vijitha Schniepper* spiega quale significato abbia il nuovo sistema dell'asilo per la protezione giuridica e il lavoro quotidiano dei rappresentanti legali.

Dal 2015 le vie di fuga verso l'Europa si sono progressivamente ristrette e le persone vulnerabili sono quelle a soffrirne le maggiori conseguenze. Per questo, *Caroline Krauss* si adopera affinché vengano rilasciati più visti umanitari e che a beneficiarne siano in primis le persone vulnerabili per le quali non esistono alternative a lungo termine. Il reinsediamento può offrire una nuova vita ai rifugiati particolarmente bisognosi di protezione. Nell'ambito del «Progetto pilota reinsediamento» i rifugiati hanno potuto usufruire di un programma d'integrazione speciale. Le misure intraprese sono state valutate da *Joëlle Fehlmann*, *Mirjam Suri* e *Martina Peter*. Le persone LGBTI si trovano ancora a fare i conti con grandi ostacoli. *Anne Arvy* descrive l'impegno dell'associazione «Asile LGBT» nella lotta contro i meccanismi della marginalizzazione. Anche il progetto FOGO, illustrato

da *Sabine Binelli*, apre nuove prospettive: riunendo in un unico luogo gli alloggi temporanei per i rifugiati, le abitazioni per gli studenti e gli spazi di lavoro dedicati alla cultura e all'artigianato. L'attuale produzione teatrale dell'Accademia Teatro Dimitri racconta storie della migrazione. *Susanna Lotz* spiega come l'opera teatrale rende tangibili le esperienze dei rifugiati.

Vie d'uscita e prospettive delle persone prive di protezione

Cosa succede a chi è tagliato fuori dal sistema dell'asilo e deve lasciare il Paese? Quali prospettive hanno? *Sabine Binelli* descrive il quotidiano delle persone che vivono nelle strutture d'emergenza e le implicazioni che questo sistema, di supporto e repressivo al tempo stesso, ha sulle loro vite. Secondo *Pascal Tamm*, l'aiuto al ritorno può rappresentare una risposta a chi pensa che tutta la fatica fatta non sia valsa a nulla. Sebbene il soccorso d'emergenza sia nato come soluzione transitoria, circa la metà di chi ne usufruisce in Svizzera vive da più di un anno nelle strutture d'emergenza. *Urs Betschart* descrive come l'ufficio della migrazione di Zurigo abbia messo a punto alcune vie d'uscita per chi beneficia del soccorso d'emergenza da lungo tempo.

Prospettive nell'ambito della politica europea in materia di rifugiati

Il sistema europeo comune d'asilo (CEAS) si trova ad affrontare sfide di rilievo. *Constantin Hruschka* si augura che la cooperazione e la responsabilità congiunta di tutti gli Stati per le persone bisognose di aiuto tornino in primo piano. I dibattiti politici in corso in Europa dimostrano che la percezione del continente europeo come luogo di immigrazione incontrollata suscita in molti una reazione di rifiuto contro i migranti. *Paul Scheffer* è quindi dell'opinione che una società aperta abbia bisogno di confini. *Ulrike Scheffer* propone invece che la politica in materia di migrazione cambi punto di vista e presenti una soluzione che permetterebbe di contrastare il problema della carenza di personale qualificato in alcuni Stati europei e, nel contempo, di accogliere persone vulnerabili e bisognose di protezione. *Anna Stünzi*, *David Kaufmann*, *Philipp Lutz* e *Stefan Manser-Egli* delineano alcune misure concrete per riformare la Convenzione di Dublino, che si è dimostrata non essere a prova di crisi in periodi in cui aumentano le domande d'asilo.

Gerald Knaus traccia un bilancio dell'Accordo tra UE e Turchia e propone la creazione di una coalizione tra gli Stati europei coinvolti in prima linea.

I «passatori» sono considerati i malvagi per antonomasia. *Christoph Keller* mostra che, dietro questa immagine del nemico si celano motivi, storie e strutture di varia natura. Secondo *Ana-Marie Curbet*, la soluzione al conflitto tra determinati Paesi europei e la società civile che si batte per i diritti dei migranti in mare è molto remota. Diverse associazioni della società civile assistono i rifugiati non solo attraverso il servizio di salvataggio in alto mare, ma anche sulla terra ferma. *Olivia Fierz* racconta come la cooperativa umanitaria Khora, ad Atene, si adoperi per concretizzare la visione dell'aiuto umanitario.

Prospettive globali

I cambiamenti climatici potrebbero costringere milioni di persone a lasciare i propri Paesi, ma i «rifugiati climatici» non sono contemplati dalla Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati. *Walter Kälin* presenta alternative. *Anja Klug* si chiede cosa dire della collaborazione allo sviluppo? Non può essere uno strumento per impedire che le persone fuggano dal proprio Paese? A detta di *Geert van Dok*, la collaborazione allo sviluppo può sicuramente offrire delle soluzioni, ma chiamarla in causa per contenere i flussi migratori, in linea con la politica in materia d'asilo, significherebbe alimentare false speranze.

I rifugiati corrono grandi rischi per portare in salvo se stessi e le proprie famiglie. Molti rimangono bloccati da qualche parte durante il viaggio o sono rinviati nel loro Paese d'origine. *Simon Jäggi* mostra nel suo reportage cosa significhi tornare in patria, traumatizzati e indebitati, dopo un viaggio penoso, per poi trovarsi di fronte al nulla. Per questo, sia la Svizzera che l'UE puntano negli ultimi anni sempre di più sui partenariati in materia di migrazione. Partendo dall'esempio della Nigeria, *Pascale Steiner* presenta le opportunità e i rischi di questa forma di collaborazione internazionale.

I testi letterari di *Leonard Vincent*, *Jenny Erpenbeck* e *Igiaba Scego* dimostrano quanto traumatizzante possa essere un viaggio della speranza e le difficoltà legate al rientro in patria e al dover ripartire da zero. Le foto tratte dalla mostra *Una Polaroid per un Rifugiato* di *Giovanna del Sarto* mettono un volto dietro le cifre.

SIBYLLE SIEGWART

è Direttrice supplente della Commissione federale della migrazione CFM.

Ein Polaroid für einen Flüchtling

Ein Polaroid für einen Flüchtling zeigt «Momente des Übergangs» im Leben einzelner Flüchtlinge. Die Polaroids spiegeln die innere Stärke und Würde der Flüchtlinge während ihrer langen und oft traumatisierenden Reise wider. Für jedes Foto, das Giovanna del Sarto macht, gibt sie dem Flüchtling eines als Erinnerung an den Moment mit. Auf der Rückseite des Fotos befindet sich eine einfache Aussage: «Wo immer Ihr Ziel sein mag, teilen Sie mir mit, wenn Sie das Gefühl haben, einen sicheren Ort erreicht zu haben.» Dies ist eine Botschaft der Hoffnung, die sich für manche leider nie erfüllen wird.

Seit August 2017 besucht die Fotografin Familien, die an ihrem Bestimmungsort angekommen sind: in Österreich,

Das Buch von «Ein Polaroid für einen Flüchtling» erscheint 2020 beim schweizerisch-italienischen Verlag Ceiba Editions.
Website: www.apfar.org. Facebook: APolaroidforarefugee.

Un Polaroid pour un réfugié

Un Polaroid pour un réfugié montre des «moments de passage» dans la vie de réfugiés. Les photos reflètent la force intérieure et la dignité des réfugiés pendant leur long voyage, bien souvent traumatisant. Pour chaque prise de vue, Giovanna del Sarto offre une photo au réfugié en souvenir du moment. Au dos de la photo on peut lire cette simple missive: «Quel que soit votre but, dites-moi quand vous aurez le sentiment d'avoir atteint un lieu sûr.» Voilà un message d'espoir, qui pour certains, ne se réalisera malheureusement jamais.

Depuis août 2017, la photographe visite des familles arrivées sur leur lieu de destination: en Autriche, en Allemagne, en Suisse et en France. «Cette deuxième phase

L'ouvrage «Un Polaroid pour un réfugié» paraîtra en 2020 chez l'éditeur italo-suisse Ceiba Editions.
Site Web: www.apfar.org. Facebook: APolaroidforarefugee.

Una Polaroid per un Rifugiato

Una Polaroid per un Rifugiato ritrae «momenti di transizione» nella vita dei rifugiati, rispecchiando la forza interiore e la dignità di queste persone nel corso del loro lungo e spesso traumatizzante viaggio. Di ogni Polaroid che scatta, Giovanna del Sarto ne lascia una al soggetto della fotografia, come ricordo di quel momento, con una frase molto semplice scritta sul retro: «Qualunque sia la tua destinazione, fammi sapere se sei al sicuro». Si tratta di un messaggio di speranza che, purtroppo, non varrà per tutti.

Dall'agosto del 2017 la fotografa rende visita a famiglie giunte al loro luogo di destinazione: in Austria, Germa-

Deutschland, der Schweiz und Frankreich. «Diese zweite Phase meines Projekts ist faszinierend und herausfordernd, und ich komme in Situationen, die ich vielleicht nicht erlebt hätte, wenn ich mich auf die Balkanroute oder auf europäische Länder konzentriert hätte, die nur als «Ziel» gelten. Manchmal scheint es, dass alles auf magische Weise geheilt wird, wenn die Menschen ihr «Ziel» erreicht haben. Ich habe unterwegs Leute getroffen, die kein Geld, Essen oder Mittel hatten, um ihre Reisen fortzusetzen, aber irgendwie haben sie es geschafft. Aber zu welchem Preis? Einige der Menschen, die ich noch einmal besucht habe, kämpfen mit den Erinnerungen und dem Erbe ihrer Reise sowie mit ihrem neuen Leben in neuen Umständen.

de mon projet est fascinante et représente un défi; je me trouve dans des situations que je n'aurais peut-être jamais vécues si je m'étais concentrée sur la route des Balkans ou sur des pays européens qui ne sont considérés que comme un «but». On a parfois l'impression que tout est guéri comme par magie lorsque les gens ont atteint leur «but». Au cours de mes voyages, j'ai rencontré des gens qui n'avaient pas d'argent, pas de nourriture ni de moyens pour continuer leur voyage, mais qui s'en sont tout de même sortis. Mais à quel prix? Certaines personnes à qui j'ai rendu visite par la suite luttent avec les souvenirs et le legs de leur voyage, mais aussi avec leur nouvelle vie dans une situation nouvelle.

nia, Svizzera o Francia. «Questa seconda fase del mio progetto è affascinante ma anche impegnativa; mi ritrovo in situazioni che forse non avrei mai vissuto se avessi deciso di limitarmi alla rotta dei Balcani o ai Paesi europei di «destinazione». A volte si ha la sensazione che tutto si metterà a posto come per magia una volta raggiunta la propria «destinazione». Durante i miei viaggi ho incontrato gente che non aveva denaro, cibo o i mezzi per poter proseguire il cammino, eppure in qualche modo ce l'ha fatta. Ma a quale prezzo? Alcune delle persone a cui ho reso poi visita lottano con i ricordi e l'eredità del loro viaggio, nonché con la vita che si sono ricreati nella nuova realtà».

Il libro «Una Polaroid per un Rifugiato» sarà pubblicato nel 2020 dalla casa editrice svizzero-italiana Ceiba Editions.
Sito: www.apfar.org. Facebook: APolaroidforarefugee



Grossvater und Enkel sitzen vor der Wand des Schulhofes. Altes Schulhaus, Flüchtlingslager, Athen, Griechenland, April 2016.
Grand-père et petit-fils assis sur le mur de la cour d'école. Camp de réfugiés dans une ancienne école, Athènes, Grèce, avril 2016.
Nonno e nipote seduti sul muretto del cortile della scuola. Campo profughi in una vecchia scuola, Atene, Grecia, aprile 2016.

GIOVANNA DEL SARTO

ist eine italienische Fotografin, die sich auf Dokumentarfotografie spezialisiert hat. Sie lebt in London.
est une photographe italienne qui s'est spécialisée en photographie documentaire. Elle vit à Londres.
è una fotografa italiana specializzata in fotografia documentaria. Vive a Londra.

Quelle protection future pour quels motifs de fuite ?

Etienne Piguet

Le bilan récent de la protection des réfugiés à l’échelle mondiale est à la fois remarquable et rassurant, mais aussi profondément insatisfaisant. Remarquable car – malgré l’acharnement de certains milieux nationalistes à briser la solidarité internationale mise en place en 1951 – le droit des réfugiés est toujours debout et protège des centaines de milliers de personnes. Jamais l’Europe n’a octroyé autant de statuts de protection qu’au cours des dernières années. Pourtant, on parle à juste titre d’une profonde « crise de l’asile ». Cet article propose des voies pour surmonter cette situation.

Le bilan de la protection des réfugiés est aussi rassurant, car les besoins de protection ne croissent pas inéluctablement. Ils s’avèrent historiquement liés à des crises spécifiques suivies d’accalmies. Si années après années le HCR annonce des chiffres records de déplacés de la violence, l’augmentation reste proportionnelle à celle de la population mondiale si l’on tient compte de l’exhaustivité croissante du dénombrement. De nouveaux facteurs de déplacements se développent certes, entre autres avec les changements climatiques, mais il n’y a pas matière à céder à la panique et à ériger des murs. Dans un futur proche les effectifs de réfugiés pourraient décroître avant, sans doute, que de nouvelles crises ne les fassent à nouveau augmenter.

Asymétries de droits et de possibilités

Le système d’asile est, dans le même temps, insatisfaisant car il rejette année après année des êtres humains vers des destins tragiques. Leurs besoins de protection ne sont pas jugés pertinents en regard de la Convention de 1951, mais ils existent bel et bien : fuites devant des violences indifférenciées, fuites face à des conditions de vie inhumaines, fuites face à des dénis de justice généralisés, etc. Ce qu’Alexander Betts appelle une « migration de survie », non liée à la persécution d’un groupe social spécifique (Betts 2013).

Dans un contexte de raccourcissement des distances, ces motifs de fuite font augmenter considérablement l’ampleur des demandes de protection auxquelles

les pays européens doivent répondre (Piguet 2018). Si quelques centaines de milliers de victimes arrivent jusqu’aux rivages de l’Europe, des millions d’autres mériteraient tout autant qu’on les protège ailleurs. Les plus durement frappés ne sont souvent pas ceux qui parviennent à fuir et à déposer une demande de protection mais ceux qui ne peuvent se déplacer ou restent bloqués dans des conditions inhumaines sur le chemin de l’exil. Une asymétrie des droits criante sépare à cet égard les victimes qui parviennent à l’intérieur, voire à la frontière des pays où elles peuvent espérer une protection et celles qui ne parviennent pas jusque-là. Cette asymétrie génère des effets pervers en poussant les fuyitifs à prendre le risque de voyages mortels.

Les voies proposées pour surmonter cette situation se réfèrent principalement à la Suisse, mais les propositions sont de portée générale.

Éviter les fausses pistes

Avant d’entrer en matière sur des propositions concrètes, il est opportun de souligner que certaines pistes souvent évoquées dans le monde politique s’avèrent des chimères. L’option de la restrictivité extrême consistant à boucler les frontières est indéfendable d’un point de vue éthique et irréalisable en pratique. Si certains pays ont cru pouvoir se barricader, c’est qu’ils ont, de fait, délégué à d’autres la protection par une externalisation des frontières. À moins d’accepter le bafouement de droits fondamentaux, cette voie n’est pas défendable.

Symétriquement cependant, la voie inverse voulant instaurer des frontières ouvertes, repose sur une illusion relative à l’ampleur des besoins de protection, mais aussi des souhaits d’émigration. Certes, contrairement à ce que croient certains, seule une minorité d’habitants des pays défavorisés souhaite migrer vers l’Europe ou l’Amérique du Nord. Mais cette minorité reste quantitativement trop importante pour abandonner brutalement tout effort de gestion des migrations au risque d’un effondrement du modèle de l’État social, de la démocratie et du droit d’asile.

Le même diagnostic vaut pour le remède miracle que constituerait, pour certains – y compris dans les organisations internationales en charge des réfugiés – l’ouverture de voies alternatives de migration. L’idée qu’en permettant à des personnes de gagner l’Europe avec des permis de travail, des visas d’étudiants ou des stages on leur éviterait d’avoir à demander l’asile est en effet un truisme qui ne résout pas la question du choix ou du tri de ces personnes. Quels critères autres que ceux des besoins de protection – déjà en vigueur dans les politiques d’asile – pourraient en effet déterminer qui serait prioritaire pour bénéficier de ces canaux d’immigration alternatifs ?

Repolitiser le statut de réfugié

Une première mesure nécessaire à une réflexion sereine sur la protection consiste à abandonner l’idée qu’une proportion considérable des demandeurs d’asile sont des « réfugiés économiques » et donc des « faux réfugiés ». La réalité des pays de provenance montre en effet que la majorité des personnes qui partent demander l’asile fuient bel et bien des situations de violence. La question qui se pose est dès lors de savoir *qui*, parmi ces personnes, doit bénéficier de *quelle* protection. Actuellement en Suisse, une personne qui risque de subir des violences indifférenciées dans son pays se voit d’abord refuser l’asile. Elle est donc désignée comme un « faux réfugié », mais elle bénéficie ensuite d’une admission *provisoire* qui peut se prolonger indéfiniment et exacerbe les difficultés d’intégration.

La politique d’asile devrait donc avoir la tâche principale de distinguer non pas entre « vrais » et « faux » réfugiés mais entre 1) un groupe de réfugiés désignés comme politiques car persécutés individuellement en raison de leurs actes, opinions ou appartenances religieuses ou ethniques au sens étroit de la Convention de 1951, et 2) un groupe – potentiellement plus important – de réfugiés de la violence au sens large, fuyant guerres et conflits, à protéger selon des modalités et dans des lieux à déterminer et enfin 3) un groupe minoritaire de personnes sans motifs d’asile.

Les réfugiés politiques ont un droit fondamental à l’asile. Ils doivent bénéficier, après un court délai de procédure, d’un statut définitif leur permettant de planifier leur vie dans le pays d’accueil. Cette repolitisation du statut de réfugié, pour reprendre les termes de Matthew Price, permettra de mieux défendre et de réaffirmer le cœur du système de protection. L’octroi de l’asile – au nom d’un idéal politique de liberté – reprendra à ce titre un sens plus compréhensible et défendable pour les populations d’accueil (Price 2009).

Mettre en œuvre des statuts temporaires de réfugiés de la violence

Pour les personnes qui, sans être persécutées individuellement, cherchent une protection face à la violence, d’autres modalités de protection devront être clairement définies. Les statuts temporaires – existant dans les législations mais jamais utilisés (« protection provisoire »/permis S en droit suisse, « protection temporaire » dans l’UE selon la Directive 2001/55/CE) – pourraient couvrir une partie des besoins.

Une version adaptée de l’admission provisoire suisse (permis F) pourrait aussi s’appliquer, mais sans passer au préalable par un refus formel de l’asile comme c’est le cas actuellement. Conformément aux propositions de la Commission fédérale des migrations, ce nouveau statut devrait être limité dans le temps et une stabilisation devrait être prévue après un certain nombre d’années – six ans ont été évoqués – via un permis B humanitaire, afin de favoriser l’intégration (Commission fédérale des migrations 2014). Symétriquement cependant, en cas d’extinction des motifs de fuite durant les premières années, une levée de l’admission serait prononcée et un départ exigé.

Garantir l’accès universel à une procédure d’asile

L’une des plus graves faiblesses du système d’asile actuel est qu’il impose aux réfugiés de se déplacer au péril de leur vie. Cette absurdité géographique du système – on parle de « crise de l’accès à la protection » – s’est trouvée il y a quelques années mise en évidence en Irak pour les interprètes locaux de l’armée britannique lorsque cette dernière évacua la zone de Basra : malgré des lettres d’officiers supérieurs attestant des dangers encourus par ces « collaborateurs » et de la nécessité de leur accorder l’asile en Grande-Bretagne, la réponse des autorités d’immigration fut qu’ils devaient d’abord se rendre par eux-mêmes sur le territoire britannique afin d’y déposer une demande en bonne et due forme... Une fois en Europe, les droits au « non-refoulement » et

à une procédure correcte sont dans l'ensemble garantis et des voies de recours et de régularisation existent. Les fugitifs qui ne parviennent pas à mettre le pied sur le territoire sont par contre laissés pour compte, quels que soient leurs motifs.

Afin de permettre un accès équitable à la protection, une généralisation des possibilités de visas humanitaires à l'échelle européenne devrait être envisagée. Il devrait être possible pour une personne de se prévaloir d'un besoin de protection dans n'importe quelle ambassade. La Suisse pourrait jouer un rôle pionnier dans les réflexions à ce sujet – lancées en 2019 par l'UE – puisqu'elle a déjà mis en place un visa humanitaire dont l'utilisation est en augmentation. À cet accès individuel à la procédure d'asile devrait s'ajouter, au plus près des zones de crise, un renforcement massif des infrastructures de protection temporaire. Les personnes particulièrement vulnérables pourraient y postuler en vue d'une réinstallation ultérieure. De telles modalités permettraient, en suivant une proposition de James Hathaway, de dissocier la protection immédiate dans un lieu d'arrivée de la protection à long terme, et ainsi diminuer l'incitation à des voyages dangereux (Hathaway 2017).

Développer et coordonner la réinstallation

La politique de réinstallation (en anglais *resettlement*) aussi appelée « accueil de contingents » ou « de groupes » consiste à identifier les personnes ayant besoin de protection dans les zones de premier asile puis à leur fournir – généralement via le HCR – la logistique et les titres de voyages nécessaires à une installation dans un pays d'accueil qui leur accorde un statut de séjour durable.

En Suisse, la reprise d'un accueil régulier de réfugiés de contingent directement depuis les zones de crise – demandée de longue date par la Commission fédérale des migrations (CFM 2009) – a été décidée par le Conseil fédéral en 2019 avec un ordre de grandeur de 800 personnes par an. Ce geste politique fort est à saluer, précisément parce qu'il offre une alternative à la migration clandestine et cible des personnes particulièrement vulnérables et peu mobiles (femmes, personnes âgées, malades ou sans ressources). La Grande-Bretagne a annoncé simultanément poursuivre un programme similaire pour 5000 réfugiés par an.

Les réinstallations représentent à l'heure actuelle une fraction minime de l'accueil en Europe, contrairement à l'Australie et au Canada. Même si elles ne sauraient se substituer à l'examen individuel des demandes spon-

tanées, des réinstallations de grande ampleur permettraient d'augmenter significativement l'efficacité de la protection en permettant par exemple l'évacuation complète de camps de transits sordides en Grèce et en Libye. Elles seraient certainement mieux comprises des populations d'accueil que les arrivées désordonnées de demandeurs d'asile.

Renforcer la collaboration avec la communauté internationale

La Suisse a largement profité dans le passé récent de la bonne collaboration avec l'UE. Sans les accords de Dublin, elle aurait pu être confrontée à des arrivées beaucoup plus nombreuses de demandeurs d'asile. Une politique d'asile européenne unifiée est cependant aussi dans l'intérêt des personnes ayant besoin de protection car une coordination accrue évite la sous-enchère des conditions d'accueil, favorise une répartition de l'effort d'assistance et permet en fin de compte d'accroître le nombre de personnes protégées.

Pour le futur, trois mécanismes concrets de coordination peuvent être distingués : la répartition géographique des réfugiés, la compensation de leur prise en charge par des flux financiers et la mise en place de standards de procédure d'asile communs. C'est assurément en combinant les trois qu'émergera progressivement un modèle européen à même de garantir à la fois un standard de protection égal à tous les demandeurs d'asile et une charge équitable aux États d'accueil. Les obstacles sont considérables – il s'agira aussi de convaincre les réfugiés qu'ils ne peuvent pas forcément choisir le pays qui les protégera – et la volonté politique est encore déficiente en Europe, mais le déclin récent des demandes d'asile pourrait permettre une avancée des discussions.

Un autre volet crucial pour la Suisse est celui de la coopération internationale élargie, tout particulièrement avec les pays de transit sur les routes de l'exil, ceci autant dans une perspective de contrôle des migrations que pour minimiser les risques encourus par les migrants. Les deux pactes mondiaux sur les migrations et sur les réfugiés adoptés par les pays membres de l'ONU à la fin 2018 vont clairement dans cette direction. La Suisse a déjà adopté le deuxième et à tout avantage à faire de même pour le premier.

Un rôle pour la tradition d'accueil suisse

Les propositions ci-dessus ne sont qu'esquissées. Le chemin vers un système de protection international of-

frant une réponse cohérente aux multiples motifs de fuite sera encore long et les risques d'un retour en arrière vers l'indifférence et la mise à distance des victimes sont élevés.

La Suisse a poursuivi au cours des dernières décennies l'une des politiques d'asile les plus cohérentes d'Europe. Sans faire preuve d'une grande générosité, elle a su rester ouverte tandis que certains pays érigeaient des barrières infranchissables. Dans bien des domaines elle a innové et servi de modèle, le dernier en date étant potentiellement la restructuration du système d'asile. Cette politique a cependant le plus souvent été réactive – et souvent restrictive – face à la croissance des demandes d'asile. Forte de sa tradition d'accueil, de sa réputation et de son expérience, la Suisse pourrait se risquer désormais à un peu plus d'initiatives en suscitant, en partenariat avec les organisations internationales dont elle abrite le siège, le grand chantier d'une rénovation de l'asile à la fois ouverte, équitable et humaine.

Betts, Alexander, 2013, *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement*. Cornell: Cornell University Press.
Commission fédérale des migrations, 2014, *Octroi de protection: Recommandations*. Berne: CFM.
Commission fédérale des migrations, 2009, *Admission de groupes de réfugiés et aide sur place* Berne: CFM.
Gibney, Matthew J., 2015, *Asylum: Principled Hypocrisy*. In *Migration: A COMPAS Anthology* en ligne, eds. B. Anderson and M. Keith. Oxford: COMPAS.
Hathaway, James, 2017, *On the refugee convention*. The ethics center interview video – ethics.org.au.
Piguet, Etienne, 2018, La « crise migratoire » de 2015/16 en Europe: interprétation géohistorique. *Refuge – Canada's Journal on Refugees – Revue Canadienne sur les Réfugiés* 34, 2:3-15.
Piguet, Etienne, 2019, *Asile et réfugiés – les enjeux de la protection*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes (coll. Le Savoir Suisse).
Price, Matthew E., 2009, *Rethinking Asylum*. Cambridge: Cambridge University Press.

ETIENNE PIGUET

est professeur à l'Université de Neuchâtel et a publié de nombreux ouvrages sur la politique d'asile. Il est vice-président de la Commission fédérale des migrations CFM.

Für einen besseren internationalen Flüchtlingsschutz

Weltweit erhalten Flüchtlinge, wenn sie Gewalt, Krisen oder kriegesischen Auseinandersetzungen zu entfliehen versuchen, in einem Grossteil der Staaten Schutz. Betrachtet man die Zahlen von Schutzgewährung, so ist dies mit Blick auf die Situation der Betroffenen eine gute Nachricht. Gleichzeitig zeigt die Analyse des internationalen Flüchtlingsschutzes im Kontext der Globalisierung und der Verkürzung von Distanzen, dass vieles noch im Argen liegt. Der internationale Schutz von Flüchtlingen ist daher in vielerlei Hinsicht verbesserungswürdig.

Der Autor zeigt eine Reihe von Pisten auf, die für den Schutz von Gewaltflüchtlingen ins Auge zu fassen wären: den Flüchtlingsstatus «repolitisieren», einen temporären Schutzstatus einrichten, der nach einer gewissen Zeit in einen regulären Aufenthaltsstatus umgewandelt werden könnte, weltweit den Zugang zu einem Asylverfahren sicherstellen, das Resettlement entwickeln und koordinieren sowie die Zusammenarbeit innerhalb der internationalen Gemeinschaft stärken.

Ausdehnung oder Aushöhlung des internationalen Flüchtlingsregimes?

Sandra Lavenex

Steigende Flüchtlingszahlen und politischer Druck verleiten Zielstaaten von Asylsuchenden und Flüchtlingen dazu, Lösungen ausserhalb ihres Territoriums zu suchen. In Abwesenheit internationaler Regeln haben europäische Staaten eine besonders vielschichtige Asylaussenpolitik entwickelt. Dabei lässt sich eine fortschreitende Auslagerung oder Externalisierung der Schutzverantwortung in Drittstaaten feststellen, die sich zunehmend der Kontrolle europäischer Gerichte entzieht.

Fehlende Kooperationsregeln als Kernproblem

Eine Kernschwäche der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 ist die Abwesenheit von Vorschriften zur internationalen Kooperation und Lastenteilung bei der Aufnahme von Flüchtlingen. Lediglich in der Präambel findet sich ein allgemeiner Aufruf zur Solidarität. Das internationale Flüchtlingsregime beruht auf der individuellen Verantwortung jedes Vertragsstaates, schutzbedürftigen Menschen Asyl zu gewähren. Die häufigste Form sind sogenannte spontane Asylanträge, welche nach erfolgter Flucht direkt auf dem Territorium des Zielstaates beziehungsweise an seiner Grenze eingereicht werden. Gemeinhin geht mit der Asylbeantragung ein Aufenthaltsrecht für die Dauer des Verfahrens einher. Im Falle eines positiven Bescheids mündet dies in den Flüchtlingsstatus oder einen anderen humanitären Aufenthaltstitel.

Steigende Flüchtlingszahlen, sinkende Unterstützung in den Aufnahmegesellschaften sowie die ungleiche Betroffenheit von Fluchtbewegungen setzen dieses auf der individuellen Schutzverantwortung des Zielstaates basierende System zunehmend unter Druck. So erweist sich die Abwesenheit einer Regelung zur internationalen Kooperation und Lastenteilung mehr und mehr als Kernschwäche des internationalen Flüchtlingsregimes. In Ermangelung internationaler Regeln proliferieren derweil unilaterale und bilaterale Praktiken, die häufiger eine umstrittene Lastenverschiebung als eine konsensu-

elle Lastenteilung zur Folge haben. Es sind solche Praktiken, die unter dem Stichwort der Externalisierung diskutiert werden.

Innerhalb der Europäischen Union (EU) und assoziierter Staaten wie der Schweiz hat man versucht, mit der Dublin-Verordnung die Schutzverantwortung kooperativ zu regeln. Die Dublin-Regel, dass primär das Ersteinreiseland für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, entlastet einerseits traditionelle Asylländer wie Deutschland, Frankreich und auch die Schweiz. Andererseits führt diese Regel wie hinlänglich bewiesen zu einer Überlastung von Staaten an den EU-Aussengrenzen wie Griechenland, Italien, Malta und zeitweise Spanien. Welches Konfliktpotenzial umstrittene Verantwortungsregeln bergen, verdeutlichen nicht zuletzt die jüngste Krise des europäischen Flüchtlingswesens 2015–2016 sowie die andauernden Auseinandersetzungen um die Seenotrettung und die Anlegeerlaubnis für sogenannte Flüchtlingsschiffe. Ansätze, das marode Dublin-System zu reformieren, sind bisher an Interessensgegensätzen gescheitert. Vor diesem Hintergrund erstaunt es wenig, dass europäische Staaten vermehrt Lösungen ausserhalb des gemeinsamen Territoriums suchen (Lavenex 2018).

Die Wende nach aussen

Dank ihres ausgefächerten Netzes an Aussenbeziehungen ist die EU eine Vorreiterin der Asylaussenpolitik.

Doch auch andere klassische Asylländer wie Australien und die USA praktizieren schon lange extraterritoriale Praktiken. Insgesamt fasst man unter dem Begriff der Externalisierung heute all jene Massnahmen zusammen, die darauf zielen, den Zugang zum Asylsystem auf dem eigenen Territorium zu erschweren beziehungsweise die Anreize zur Weiterreise vom ersten «sicheren» Aufenthaltsort zu reduzieren (Lavenex und Uçarer 2002; Pijnenburg, Gammeltoft-Hansen und Rijken 2018). Dabei kann es sich um eine Region innerhalb des Herkunftslandes handeln, welche vom Zielstaat als frei von Verfolgung betrachtet wird (sogenannte «sichere Fluchtalternative») oder um ein anderes Land. Im Fokus steht der Aufbau von Schutzkapazitäten in unmittelbar umliegenden ersten Zufluchtsländern oder Transitstaaten, welche dann auch als «sicherer Drittstaat» eingestuft werden können. Die sichere Drittstaatenregelung ermöglicht es, einen Asylantrag als «offensichtlich unbegründet» an einen Drittstaat abzutreten, in welchem ein angemessener Schutz vor Verfolgung angenommen wird. Gemeinsam ist diesem relativ breiten Spektrum von Massnahmen das übergeordnete Ziel, das eigene Asylsystem zu entlasten und Staaten bzw. Regionen im unmittelbaren Radius der Fluchtursachen stärker in die Schutzverantwortung einzubeziehen. Handlungsleitend ist dabei vielmehr die Wahrnehmung der (politischen und finanziellen) Kosten des Flüchtlingsschutzes als die zahlenmässige Verteilung, denn global gesehen verbleiben gemäss UNHCR bereits heute mehr als 80 Prozent aller schutzbedürftiger Personen in den Ländern des «globalen Südens» (UNHCR 2018).

Der erste Schritt: die Politik der «non-entrée»

Rückblickend lässt sich die Entwicklung und Ausdifferenzierung der Externalisierungspraktiken in vier Etappen unterteilen – mit jeder Etappe rücken sie tiefer in das Territorium des Drittstaats hinein und weiter aus den juristischen Geltungsbereich des externalisierenden Zielstaats heraus. Der früheste Typ von Massnahmen er-

folgt unilateral in der Rechtsordnung und auf dem Territorium des Zielstaats und unterliegt der Aufsicht nationaler und regionaler Gerichte wie dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte oder dem EU-Gerichtshof. Zu diesen Massnahmen gehören die Einführung der Visapflicht für die wichtigsten Herkunftsländer und die sichere Drittstaatsregel. Der kanadische Rechtsprofessor James Hathaway hat diese Art von Massnahmen als Politiken der «non-entrée» bezeichnet, da sie darauf abzielen, den Zugang zum eigenen Asylsystem zu erschweren (Hathaway 1992).

Der zweite Schritt: Kooperation mit Drittstaaten

Praktische und juristische Schwierigkeiten bei der Umsetzung haben die zweite Generation von Externalisierungspraktiken motiviert. Insbesondere bei der sicheren Drittstaatenregelung zeigte sich, dass die betroffenen Drittstaaten keineswegs immer willig waren, die Asylsuchenden zu übernehmen. Hinzu kamen juristische Auflagen wie seitens des Deutschen Verfassungsgerichts, die rechtliche Garantien für die tatsächliche ordnungsgemässe Prüfung des überwiesenen Asylantrags durch den Drittstaat einforderten. Doch auch bei der Visapflicht zeigte sich die Notwendigkeit einer stärkeren Zusammenarbeit, um bereits bei der Ausreise sicherzustellen, dass Personen ohne gültiges Visum nicht das Territorium des Ziellandes erreichen (denn die Abwesenheit eines gültigen Visums allein entledigt einen Staat nicht von seiner Verantwortung, einen Asylantrag zu prüfen). So wurde die zweite Phase von Externalisierungsmassnahmen eingeläutet, die seit den 1990er Jahren stärker bilateral ausgerichtet sind und die Kooperation mit den betroffenen Drittstaaten einfordern. Von hier an kann man sagen, dass die Asylpolitik offiziell Eingang in die Aussenpolitik gefunden hat. Für die Umsetzung der Visapolitik etwa wurden Verbindungsbeamte der Grenzpolizei an (Flug-)Häfen in Drittstaaten entsandt, um die Dokumente schon bei der Ausreise zu überprüfen. Daneben ging man auch

dazu über, striktere Grenzkontrollen in Drittstaaten zu fördern. Als Begleitinstrument zur sicheren Drittstaatenregelung wurden bilaterale Rücknahmeübereinkommen ausgehandelt, in denen sich der Drittstaat dazu verpflichtet, Asylbewerberinnen unbürokratisch zu übernehmen und auch allgemeiner in der Migrationskontrolle zu kooperieren.

Der Dritte Schritt: die Verschiebung der Verantwortlichkeit

Während die Instrumente der ersten und der zweiten Phase weiterhin Anwendung finden, kann man ab der Jahrtausendwende eine dritte Generation von Externalisierungspolitiken erkennen, die sich direkt an die Behörden der Drittstaaten richten. So ist die Migrationsaussenpolitik einer der wichtigsten Bereiche der EU-Nachbarschaftspolitik, welche die Beziehungen zwischen der EU und ihren Nachbarstaaten in Osteuropa, dem Nahen Osten und Nordafrika regelt. Das Kerninstrument der sogenannten «Global Approach to Migration» sind die «Mobilitätspartnerschaften», die ursprünglich drei Kooperationsbereiche vorsahen: legale Migration und Entwicklung sowie Bekämpfung der irregulären Migration, wobei gemäss empirischen Studien der letzte Bereich stets dominiert hat (Reslow 2018). Im Zuge der arabischen Aufstände von 2011 wurde als vierter Kooperationsbereich der Aufbau von Asylkapazitäten hinzugefügt. Insgesamt verschob sich damit die Externalisierungspolitik von Instrumenten, deren Umsetzung ein gemeinsames Vorgehen von Ziel- und Drittstaatsbehörden verlangt, hin zu solchen Instrumenten, die etwa für Grenzkontrollen oder Schutzgewährung direkt und eigenverantwortlich die Behörden der Drittstaaten in die Pflicht nehmen. Diese weitere Kompetenzverlagerung wurde wiederum von gerichtlichen Urteilen begünstigt. Zentral ist das Urteil «Hirsi» des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs von 2012 betreffend der Rückschiebung von Flüchtlingen im Mittelmeer durch Italien und Libyen nach Libyen. Das Urteil ist

in zweierlei Hinsicht einschneidend: Einerseits bestätigte es, dass das Verbot der Rückführung von Menschen in ein Land, in dem ihnen Folter oder unmenschliche Behandlung droht, auch extraterritorial auf internationalen Gewässern Anwendung findet. Andererseits wurde von den beteiligten Staaten nur Italien verurteilt, welches die europäische Menschenrechtskonvention ratifiziert hat. Libyen hingegen blieb ausserhalb der Reichweite europäischer Richter. Seit diesem Urteil vermeiden europäische Grenzbeamte den direkten Kontakt mit potentiellen Asylbewerbern und Flüchtlingen in extraterritorialen Gewässern, und fördern vielmehr das direkte Eingreifen durch die Behörden der Drittstaaten.

Der vierte Schritt: die Politik des «non-départ»

Mit der Krise des europäischen Asylsystems hat sich die Tendenz zur territorialen und juristischen Auslagerung ausgeweitet. Neueste Massnahmen zielen nicht nur auf «non-entrée», sondern bereits auf «non-départ», vornehmlich durch die Verbesserung der Aufenthaltsbedingungen in den Erstaufnahmeländern oder, wo möglich, sicheren Regionen innerhalb des Herkunftslandes. Kennzeichnend für diese vierte und bisher letzte Phase der Externalisierungspolitik sind die sogenannten Pakete, welche die EU 2016 mit Jordanien und Libanon abgeschlossen hat und die sie im Rahmen ihres «New Partnership Frameworks» mit weiteren afrikanischen Ländern entwickelt. Neue Prioritäten wie die umfassende wirtschaftliche Unterstützung der Aufnahmegesellschaften und die Resilienzsteigerung der Flüchtlinge greifen dabei tief in den Kompetenzbereich der Entwicklungszusammenarbeit und setzen diese unter das Primat der Migrationskontrolle. Ein Blick in die Ende 2018 beschlossenen Migrations- und Flüchtlingspakete der Vereinten Nationen zeigt, dass diese Konzepte es auch auf die internationale Agenda geschafft haben. Die Kernfrage jedoch, wie die Schutzverantwortung global und solidarisch geteilt werden kann, ist – von einigen Appellen und Ermunterungsversuchen abgese-

hen – im globalen Flüchtlingspakt ausgeklammert geblieben.

Ausblick

Zusammenfassend lässt sich die Externalisierung im positiven Sinne als Versuch interpretieren, den Mangel an internationalen Kooperationsregeln durch unilaterale und bilaterale Massnahmen zu tilgen. Positiv ist daran, dass das Prinzip der Schutzverantwortung an sich nicht aufgegeben wird, sondern an andere Staaten – auch unter wachsender Bedeutung zivilgesellschaftlicher Akteure (NGOs) und internationaler Organisationen – weitergegeben wird. In Abwesenheit internationaler Regeln geschieht dies jedoch häufig nach den Prinzipien der Machtverteilung und des Eigeninteresses. Dass die Externalisierung letztlich Staaten mit ohnehin prekären wirtschaftlichen, politischen und (mensen-)rechtlichen Verhältnissen betrifft, ist dabei zweitrangig.

Hathaway, James C., 1992, The Emerging Politics of Non-Entrée. Refugees 91:40–41.
Lavenex, Sandra und Emek M. Ucarer (Hg.), 2002, Migration and the Externalities of European Integration, Lanham: Lexington.
Lavenex, Sandra, 2018, Failing forward' towards which Europe? Organized Hypocrisy in the Common European Asylum System. In: Journal of Common Market Studies, 56:5, 1195–1212.
Pijnenburg, Annick, Thomas Gammeltoft-Hansen, und Conny Rijken, 2018, Controlling migration through international cooperation. In: European Journal of Migration and Law, 20(4): 365–371.
Reslow, Nastasja, 2017, Old wine in new wineskins? The EU's Migration Partnership Framework. Hamburg: Junge Wissenschaft im Öffentlichen Recht e.V., juwiss.de
UNHCR 2018. Global Trends Report, unhcr.org

SANDRA LAVENEX

lehrt als ordentliche Professorin Europäische und Internationale Politik an der Universität Genf und ist Gastprofessorin am Collège d'Europe.

Externalisation de la responsabilité de protéger : extension ou érosion du régime international des réfugiés ?

Le mot clé « externalisation » englobe un large spectre de mesures dont l'objectif principal est de délester le système de l'asile dans son propre pays et d'impliquer davantage les États ou les régions se trouvant à proximité immédiate des pays d'émigration dans la « responsabilité de protéger ». En l'absence de règles internationales sur la coopération et la répartition des charges, ces mesures répondent à un dilemme : tandis que la volonté d'accueil décline, le besoin de protection reste le même ou augmente. Cet article met en lumière le contexte politique de l'externalisation et distingue quatre phases de son extension géographique et juridique. D'une part, l'encouragement de la protection dans les régions d'origine des requérants d'asile est favorable au régime international des réfugiés. Mais d'autre part le fait de se focaliser de manière unilatérale sur la réduction du flux de réfugiés, ainsi que la charge excessive exercée sur des États économiquement et politiquement fragiles, menacent finalement d'affaiblir le principe de la protection des réfugiés.

Drei Viertel der Vertriebenen weltweit sind Frauen und Kinder.

Noëmi Fivat

Heute sind mehr Menschen auf der Flucht als je zuvor – laut dem UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge sind es 70.8 Millionen. Flucht hat immer mit äusseren Zwängen zu tun. Die Gründe können Umweltkatastrophen, Krieg, Diskriminierung oder Verfolgung sein. Die Mehrheit der vertriebenen Menschen sind Binnenvertriebene, das heisst, sie werden innerhalb ihres Landes vertrieben. Frauen und Kinder zusammen machen etwa drei Viertel der Menschen aus, die sich weltweit auf der Flucht oder in flüchtlingsähnlichen Situationen befinden.

Frauen und Kinder machen den Grossteil der Menschen auf der Flucht aus. Etwa ein Drittel der Weltbevölkerung sind Kinder, jedoch sind über die Hälfte der Vertriebenen auf dieser Welt unter 18 Jahre alt (UNHCR 2019). Von der übrigen Hälfte sind laut den verfügbaren Daten des UNHCR wiederum etwa die Hälfte Frauen. Somit machen Frauen und Kinder zusammen etwa drei Viertel der Menschen aus, die sich weltweit auf der Flucht oder in flüchtlingsähnlichen Situationen befinden.

Frauen und Kinder fliehen, weil sie unterschiedlichste Formen von Gewalt erlebt haben oder davon bedroht sind. In vielen Kriegen gehören systematische Vergewaltigungen von Frauen und Mädchen zur erklärten Kriegsstrategie. Damit wird beabsichtigt, die soziale Struktur von Familien und ganzen Gesellschaften zu zerstören und Menschen von einem Territorium zu vertreiben. Frauen und Mädchen können aber auch vor Bedrohungen wie Ehrenmord, Zwangsehen oder den Gefahren von frühen Schwangerschaften fliehen. In einigen Ländern Zentralamerikas flüchten Kinder vor der Gewalt organisierter bewaffneter krimineller Akteure (UNHCR 2014). In Ländern wie Syrien oder dem Südsudan fliehen Kinder vor den unmittelbaren Auswirkungen von Kriegen, oft auch um Zwangsrekrutierungen zu entgehen (UNICEF 2018). Schulen werden in heutigen Konflikten vermehrt Ziele von Angriffen. Somit wird der Besuch einer Schule für viele Kinder zur Lebensbedrohung. Auch nicht explodierte Sprengsätze stellen für

Kinder eine grosse Gefahr dar, denn diese befinden sich in Kriegsgebieten überall – auf dem Weg zur Schule, auf dem Spielplatz oder auf den Feldern, die zum Überleben bestellt werden müssen.

Gefahren auf den Fluchtrouten

Auch die Fluchtrouten sind für Frauen und Kinder gefährlich. Häufig werden sie mehrfach Opfer von unterschiedlichen Formen von Gewalt. Viele sind der Willkür und Gewalttätigkeit von Schleppern ausgesetzt. Laut UNICEF haben beispielsweise fast alle Mädchen und Frauen, die in den ersten paar Monaten dieses Jahres in Italien angekommen sind, sexuelle Gewalt auf der Flucht überlebt. Die Internationale Organisation für Migration (IOM) berichtet auch von Schlepperbanden, die mit Menschenhändlerringen kooperieren, um junge Frauen und Mädchen auf der Flucht in die Zwangsprostitution zu verkaufen. Oftmals werden Kinder von ihren Eltern und Angehörigen getrennt oder sie müssen selbst flüchten und sind auf sich allein gestellt. Es wird geschätzt, dass täglich mindestens ein Kind auf der gefährlichen Mittelmeerroute von Nordafrika nach Italien stirbt (UNICEF 2019).

Auch «im Transit», einer Situation, die mehrere Jahre dauern kann, werden junge und weibliche Flüchtlinge häufig Opfer von Übergriffen, körperlicher oder sexu-

eller Gewalt. Es ist zahlreich und wiederholt dokumentiert, dass fehlende Sicherheit eine der grössten Schwierigkeiten für Mädchen und Frauen in Flüchtlingslagern und Notunterkünften ist. Die Erfahrungen und Erlebnisse, die Frauen und Kinder während der Flucht machen, hinterlassen tiefe, auch psychische Verletzungen. Die Angst um die eigene Zukunft, sowie die Ungewissheit, was mit ihren Familienangehörigen passiert ist, machen ihnen das Leben schwer. Im Al-Hol Lager im Nordosten Syriens beispielsweise sind über 90 Prozent der Geflohenen Frauen und Kinder (OCHA 2019). Viele von ihnen wurden von ihren Familien getrennt und wissen nicht, was mit ihren Angehörigen geschehen ist.

Während Kinder unterwegs sind, können sie keine Schulen besuchen und auch danach bleibt ihnen der Schulbesuch oft verwehrt. Manchmal müssen sie hart arbeiten, um ihre Familien zu unterstützen, oft werden Mädchen früh verheiratet, weil ihre Familien sich nicht mehr um sie kümmern können, oder die Mädchen und Jungen können nicht in die lokalen Schulsysteme integriert werden, weil dort die Kapazitäten und gesetzlichen Grundlagen fehlen. Ernsthafte Lücken in der Schulbildung sind die Folgen und die Kinder laufen Gefahr, den Anschluss zu verlieren.

Vertriebene Frauen und Kinder bedürfen des besonderen Schutzes

Das Leben von geflüchteten Frauen und Kindern ist vielfältig und komplex. Dementsprechend müssen auch die Lösungen vielfältig und nicht standardmässig ausfallen. Die Antwort kann nicht sein, Frauen und Kinder, die fliehen, mit mehr Grenzpersonal in Transitländern, Mauern, Grenzzäunen oder Internierung fernzuhalten.

Vertriebene Frauen und Kinder bedürfen des besonderen Schutzes. Sie haben aber auch spezifische Bedürfnisse, die richtig verstanden und berücksichtigt werden müssen. Laut dem UNHCR befinden sich Menschen heutzutage im Schnitt insgesamt siebzehn Jahre lang auf der Flucht oder in flüchtlingsähnlichen Situationen – für ein Kind kann dies eine gesamte Kindheit bedeuten. Dabei sollten Frauen und Kinder unterwegs und in Flüchtlingslagern ein sicheres Umfeld vorfinden. Ihre Menschenrechte müssen respektiert und sie sollten als Trägerinnen und Träger des Wandels gestärkt werden. Effiziente Justizsysteme müssen gewährleistet sein, um Verbrechen vorzubeugen und Täter zu verurteilen. Das Wohl des Kindes muss im Kontext der Vertreibung, insbesondere, wenn Kinder von ihren Familien getrennt sind, immer vorrangig berücksichtigt werden. Darüber hinaus ist es essentiell, dass Frauen und Kinder gestärkt und ihre eigenen Ressourcen aktiviert werden. Es

braucht Anlaufstellen, die ihnen helfen, sich gegen Gewalt zu wehren, rechtliche und psychosoziale Hilfe zu erhalten, sich lokal zu organisieren, gegenseitig zu unterstützen und zu entwickeln. Nur so können sie ihre eigenen Ressourcen und Potenziale für ihre individuelle Lebensplanung nutzen, sich aber auch ökonomisch, sozial und ideell in ihrem jeweiligen Umfeld und in ihren Gesellschaften aktiv einbringen, unabhängig und handlungsfähig werden (Çalışkan 2018).

Hilfsmassnahmen für Länder, die eine grosse Anzahl von Flüchtlingen aufnehmen, müssen erhöht werden: Beispielsweise für die Türkei, Pakistan oder Uganda, die aktuell die grössten Aufnahmestaaten von Flüchtlingen sind, oder für Länder wie Jordanien und den Libanon, die im Verhältnis zu ihrer Bevölkerung die meisten Flüchtlinge aufgenommen haben. Auch müssen, entlang der Vorschläge des Globalen Flüchtlingspakts der Vereinten Nationen, Regionen unterstützt werden, die sich für die soziale und wirtschaftliche Integration von Flüchtlingen einsetzen (UNGA 2018). Klima-Massnahmen und Massnahmen zur Bekämpfung von Armut entlang der UNO-Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung müssen von allen Staaten umgesetzt sowie verstärkt von Staaten finanziert werden, die die grössten Mittel dazu haben.

Letztendlich ist aber vor allem die Politik gefordert, denn unter den massiven Folgen von Krieg und Gewalt sind vor allem Kinder und Frauen die Leidtragenden. Dabei gibt es Lösungen, die mit mehr politischem Willen durchzusetzen wären. Die internationale und nationale Strafjustiz ist gefordert, Täter, die Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit begehen, systematisch zu verfolgen. Somit könnten Staaten aktive Gewalt- und Konfliktprävention betreiben. Auch der Kampf gegen die organisierte Kriminalität, entlang der Vorschläge des Globalen Migrationspakts, muss intensiviert werden. Ferner verbietet der 2013 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete Waffenhandelsvertrag alle Rüstungsexporte in Situationen, in welchen Völkerrechtsverbrechen drohen. Dieser müsste von allen Staaten eingehalten werden. Es sollten schliesslich legale und sichere Zugangswege für Menschen auf der Flucht geschaffen werden, wie beispielsweise durch die Verstärkung humanitärer Aufnahmeprogramme, die besonders schutzbedürftigen Frauen und Kindern zugutekämen.

Mehr als zwei Drittel der Flüchtlinge kommen aus nur fünf Ländern: Syrien, Afghanistan, Südsudan, Myanmar und Somalia (UNHCR 2019). Die meisten Flüchtlinge träumen nur davon, in ihre Heimat zurückzukehren, sobald dort wieder Frieden herrscht. Wir haben gegenwärtig keine Flüchtlingskrise, sondern eine Krise

der internationalen Politik. Kein Land kann die heutigen Herausforderungen alleine meistern. Lösungen auf internationaler Ebene sind gefragt. Grösstenteils existieren diese bereits. Sie müssen endlich von allen Staaten implementiert werden. Dafür braucht es dringend eine bessere Zusammenarbeit auf internationaler Ebene. Und es braucht den politischen Willen, den Status Quo für Frauen und Kinder zu verbessern.

Çalışkan, Selmin, 2018, Warum Frauen fliehen: Fluchtursachen, Fluchtbedingungen und politische Perspektiven. In: Heinrich Böll Stiftung, Frauen und Flucht – Vulnerabilität, Empowerment, Teilhabe – Ein Dossier. 10-19.

Hauser, Monika und Mosbahi, Jessica, 2018. Frauen, Flucht und sexualisierte Kriegsgewalt – Ein politisches Forderungspapier. In: Heinrich Böll Stiftung, Frauen und Flucht – Vulnerabilität, Empowerment, Teilhabe – Ein Dossier. E-Paper. 86-96.

IOM – International Organization for Migration, 2017. UN Migration Agency Issues Report on Arrivals of Sexually Exploited Migrants, Chiefly from Nigeria.

Save the Children, 2018. Stop the War on Children – Protecting Children in 21st Century Conflict.

UNGA – United Nations General Assembly, 2013. Arms Trade Treaty.

UNGA, 2018. Global Compact on Migration.

UNGA, 2018. Global Compact on Refugees.

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees, 2014. Children on the Run – Unaccompanied Children Leaving Central America and Mexico and the Need for International Protection.

UNHCR, 2019. Global Trends – Forced Displacement in 2018.

UNICEF – United Nations Children's Fund, 2018. UNICEF's Response to the Syria Crisis.

UNICEF, 2019. Refugee and Migrant Crisis in Europe, Humanitarian Situation Report #31.

UN OCHA – United Nations Organization for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2019. Syria: Humanitarian Response in Al Hol Camp, Situation Report #4.

Tre quarti degli sfollati nel mondo sono donne e bambini

Le persone rifugiate o in situazioni simili sono oggi, per tre quarti, donne o bambini. Molti di questi bambini trascorreranno l'intera infanzia lontano dal Paese d'origine. Alcuni di loro dovranno cavarsela da soli. I bambini e le donne che fuggono da soli sono più vulnerabili e a maggior rischio di sfruttamento o violenza. Spesso i bambini non possono neanche più andare a scuola. E pur non avendo niente a che fare con i conflitti che li hanno spinti alla fuga, saranno loro a dover ricostruire i loro Paesi dilaniati dalla guerra. Le donne e i bambini hanno bisogno di una protezione particolare. Le loro esigenze devono essere comprese appieno e prese in considerazione. Ma la solidarietà non basta; occorre anche prevenire e lottare contro le cause dei conflitti, i disastri ambientali, la violenza e le persecuzioni. In questo senso, la politica ha un ruolo cruciale da svolgere. Urge una migliore cooperazione a livello internazionale e la volontà politica di migliorare sostanzialmente la situazione di queste persone vulnerabili.



Zwei Flüchtlingsmädchen wenden der Kamera den Rücken zu, damit sie nicht identifiziert werden können. Idomeni-Lager, Griechenland, April 2016.
Deux filles réfugiées tournant le dos à l'objectif pour ne pas être identifiées. Camp d'Idomeni, Grèce, avril 2016.
Due giovani profughe danno le spalle alla fotocamera in modo da non essere identificate. Campo di Idomeni, Grecia, aprile 2016.

NOEMI FIVAT

ist Mitglied des Schweizerischen Korps für Humanitäre Hilfe mit Einsätzen im Bereich (Kinder-)Schutz für UNICEF, UNHCR und OCHA.

Flucht – welche Rolle spielen Klimawandel und Extremereignisse?

Daniel Maselli

Es gibt Themen, die sind in aller Munde. Es sind dies oft Themen, die als gesamtgesellschaftliche Probleme wahrgenommen werden. Während Migration ein altbekanntes Phänomen ist, ist der Klimawandel eine vergleichsweise junge Erscheinung. Beide beschäftigen zunehmend viele Menschen und führen zu kontroversen Diskussionen. Obschon sie nicht zwingend zusammenhängen, könnten sie in Zukunft vermehrt gemeinsam in Erscheinung treten. Das hat Folgen und ruft nach vorausschauendem koordiniertem Handeln, damit beide Phänomene nicht ausser Kontrolle geraten.

Flucht als Taktik und Strategie

Flucht ist wohl eine der ältesten überlieferten Verhaltensweisen in der Menschheitsgeschichte. Sie dient in ihrer Ursprungsform in erster Linie dem unmittelbaren Überleben, indem einer plötzlichen Gefahr ausgewichen wird. Dabei hat sich immer wieder gezeigt, dass es zielführender ist zu fliehen, als sich der Gefahr auszusetzen. Wenn von Flucht im Zusammenhang mit Klimawandel gesprochen wird, so bedarf dies einer genauen Analyse.

Flucht und Klima

Wenn jemand vor einem angekündigten Sturm flieht – wie etwa vor einem Wirbelsturm in der Karibik oder vor einem Herbststurm in Mitteleuropa – dann flieht er oder sie vor einem kurzfristigen Wetterereignis – vor der Witterung also – jedoch nicht zwingend vor dem Klimawandel. Wenn die Alpirten im Herbst mit Ihren Kühen von der Alp in die tiefer gelegenen Täler hinunterziehen, dann fliehen sie gewissermassen vor dem Klima, denn im Winter ist es auf der Alp zu kalt und es hat nicht genügend Futter. Sie fliehen aber nicht vor dem Klimawandel.

Wenn nun aber jemand aus seiner gewohnten Umgebung flieht – weil über mehrere Jahre wiederholt die

üblichen Niederschläge ausgefallen sind oder weil sich die gewohnten Regenzeiten derart verschoben haben, dass keine ausreichenden Ernteerträge die Nahrungssicherheit ermöglichen, so kann dies als eine Flucht vor dem Klimawandel bezeichnet werden. Die schleichenden klimatischen Verschlechterungen (slow onset events) überschreiten irgendwann die Grenze des Erträglichen und führen letztendlich zum Entscheid, die Region, das Land oder gar den Kontinent dauerhaft zu verlassen. Damit mutiert Flucht zur Migration – eine erzwungene, aber an sich wohlüberlegte und dauerhafte Auswanderung in zumeist unbekannte, neue Zielgebiete.

Klimawandel als Fluchtfaktor

Schon seit einiger Zeit wird Klimawandel als mitbeteiligter Faktor für Migration gehandelt, doch ein direkter kausaler Zusammenhang ist nur schwer nachweisbar. Es liegt zwar auf der Hand, dass Extremereignisse Leute dazu bringen oder gar zwingen, ihr angestammtes Wohngebiet dauerhaft zu verlassen, doch beweisen lässt sich das nur selten. Neuere Forschungsergebnisse haben jedoch gezeigt, dass es unter bestimmten Umständen durchaus statistisch nachweisbare Kausalzusammenhänge zwischen Klimawandel, Konflikten und Migration gibt (IIASA 2019). Demnach steigt nach Dür-

ren die Wahrscheinlichkeit für Konflikte, was in der Folge mehr Menschen aus den betroffenen Gebieten und Ländern in die Flucht treibt. Dies lässt sich insbesondere seit 2010 empirisch belegen. So scheinen in gewissen Konstellationen Dürren – und damit indirekt der Klimawandel – Konflikte zu fördern, die ihrerseits Fluchtbewegungen auslösen. Gemäss den Autoren der Studie braucht es jedoch offenbar so etwas wie ein «perfektes Extremereignis», um aus einer Klimakrise einen schweren Konflikt entstehen zu lassen, der letztendlich zu einer massiven Fluchtbewegung führt oder beiträgt. Dabei scheinen offenbar jene Länder anfälliger, die weder strikt autokratisch noch perfekt demokratisch regiert werden, da sich dort vermutlich gewaltsame Konflikte am ehesten ausbreiten können, wogegen sie anderswo entweder sofort unterdrückt werden oder gar nicht erst entstehen.

Die Auswirkungen des Klimawandels sind bereits heute sicht- und spürbar. Damit ist das Potenzial für künftige massivere Bewegungen von Populationen gegeben und tendenziell steigend für den Fall, dass die globale Klimaerwärmung nicht eingeschränkt werden kann.

Unverstandene Komplexität – ungeahnte Wechselwirkungen

Die Bedeutung von geophysischen Wechselwirkungen, welche die globale Erderwärmung stärker als bisher angenommen beschleunigen und verstärken können, sind dabei noch gar nicht richtig verstanden. So hat das Potsdam Institut für Klimaforschung PIK darauf hingewiesen, dass gewisse Kippelemente des globalen Klimasystems beim Erreichen eines «Kippunkts» in einen neuen – oft nicht umkehrbaren – Zustand versetzt werden können (PIK 2018). Aufgrund von Rückkopplungseffekten zwischen Kippelementen könnten dann bisher unbekannte Kaskadeneffekte ausgelöst werden.

Zu solchen Kippelementen gehört beispielsweise die Freisetzung von Methan beim vom Klimawandel bereits angestossenen Auftauen des Permafrosts in der borealen Tundra. Methan hat wiederum eine gegenüber dem Kohlendioxid mehr als zwanzig Mal stärkere Treibhauswirkung. Dadurch wird das Abschmelzen der Polkappen zusätzlich beschleunigt. Noch ist nicht ganz klar, wie sich dieses Abschmelzen auswirken wird – etwa auf den Salzgehalt der Meere, den Anstieg des Meeresspiegels, die Richtungsänderung der bisherigen Meeresströmungen oder auf das räumliche, zeitliche und mengenmässige Vorkommen von Plankton. Es muss jedoch grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass etliche dieser noch wenig bekannten Prozesse und Wechselwirkungen eine weitere Destabilisierung des Gesamt-

ökosystems Erde zur Folge haben können. Dabei werden aktuelle Gunst- möglicherweise zu Ungunstzonen und umgekehrt.

Was uns unter Umständen erwartet

Wie eingangs erwähnt, gibt es irgendwo Schmerzgrenzen beim Ertragen von sich verschlechternden Lebensumständen. Diese dürften für verschiedene Altersgruppen unterschiedlich ausfallen, wobei Jüngere wohl eher bereit sind, den angestammten Lebensraum zu verlassen, um bessere Bedingungen für ihre Zukunft zu suchen. Sobald die Umstände jedoch das nackte Überleben beispielsweise durch Hungersnot wiederholt bedrohen, dürfte die Schwelle für das Verlassen der Heimat für alle Bevölkerungsgruppen sinken und zu einer massiven Abwanderung führen. Während dies anfänglich womöglich Bewegungen von ländlichen Gegenden zu städtischen Räumen auslösen dürfte, könnte dies früher oder später zu viel weiteren Bewegungen hin in andere Länder führen. Es ist auch nicht auszuschliessen, dass die oben skizzierte Wirkungskette «Extremereignis – Konflikt – Flucht» in eine negative Spirale mündet, wo die massiven Verschiebungen von Personen selbst wieder Spannungen und Konflikte auslösen, die wiederum zu Migration beitragen.

Wasser unser ...

Eine Schlüsselrolle dürfte dabei dem Wasser als lebenswichtige Ressource zukommen. Hier zeichnet sich gemäss der kürzlich vom World Resources Institute publizierten Studie bei rund 17 Ländern ein gewaltiger Engpass ab (WIR 2019). Dazu gehört auch Indien, das beinahe einen Sechstel der Weltbevölkerung beheimatet, sowie die Länder des mittleren Ostens und Nordafrikas, wo sich 12 der 17 Länder mit extremem Wassere stress befinden. Der Wassermangel könnte in solchen Ländern schon bald zu einer weiteren Verschärfung von Spannungen und möglicherweise zu Konflikten führen, was wiederum mit hoher Wahrscheinlichkeit zu verstärktem Fluchtverhalten beitragen dürfte.

Was es zu tun gibt

Solche Dominoeffekte müssen durch geschickte und vorausschauende politische Lenkungsmassnahmen angegangen und vermieden werden. Dazu gehört primär die Reduktion der für den Klimawandel hauptsächlich verantwortlichen Treibhausgase. Die andere Komponente sind Unterstützungsmassnahmen für die Anpassung an die unvermeidlichen Klimaveränderungen. Da-

bei geht es in erster Linie darum, die Klimaverletzlichkeit der ärmsten und verletzlichsten Bevölkerungsschichten weltweit zu verringern, damit sie eine Zukunft in ihrem angestammten Lebensraum haben. Dazu leistet die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit durch Projekte vor Ort – etwa in Bangladesch oder im Nahen Osten – sowie durch ihre Globalprogramme – etwa bei der Mitwirkung und Mitfinanzierung der globalen Klimafonds – einen wesentlichen Beitrag.

Städte, Hitze, Wasser – ein Gedankenspiel zum Schluss

Die Landflucht ist seit längerem ein weitverbreitetes Phänomen, das inzwischen in vielen Gegenden zur Bildung von riesigen urbanen Räumen geführt hat. Gemäss einer Studie dürfte bis 2050 die gesamte bisher bereits überbaute Fläche weltweit nochmals verdoppelt werden (GABC 2018). In gewissen Ländern – so etwa in China – wird die Hälfte der benötigten Verdoppelung bereits bis 2030 realisiert werden. Doch die Flucht in die Städte könnte sich auch zur Klimafalle entwickeln, denn offenbar steigt im urbanen Bereich die Temperatur signifikant mehr als im ländlichen Raum aufgrund der Absorption der Sonneneinstrahlung durch Gebäude und Strassen. Die Kombination aus Bevölkerungszunahme, steigendem Verbrauch und schwindenden Ressourcen kann letztendlich dazu führen, dass die Lebensqualität in Städten derart sinkt, dass Menschen plötzlich wieder auf das Land hinaus fliehen – womit der bisherige Trend «Weg vom Land – hin zu Stadt» umgedreht werden könnte.

All diese Überlegungen münden an sich in eine simple Schlussfolgerung: Es gilt, alles zu unternehmen, um die Klimaerwärmung auf ein erträgliches und handhabbares Ausmass zu beschränken – auch wenn kurzfristig einschneidende und teils schmerzhaft Kurskorrekturen notwendig sind. Diese sollten wenn irgend möglich als «no regret measures» ausgestaltet werden – das heisst als Massnahmen, die – ungeachtet des künftigen Ausmasses des Klimawandels – einen sinnvollen Beitrag zur Verringerung der Treibhausgase leisten. Dies ist letztendlich im Interesse und zum Vorteil aller.

Exode – quel est le rôle du changement climatique et des événements extrêmes ?

La fuite est une réaction naturelle face à un danger immédiat. Les événements climatiques extrêmes comme les ouragans destructeurs ou les fortes précipitations accompagnées d'inondations peuvent être des éléments qui déterminent les gens à quitter leur terre ancestrale. Comme cela a été démontré récemment, les phénomènes insidieux comme les sécheresses (répétées) peuvent engendrer une relation de cause à effet. Dans certains cas de figure, les sécheresses entraînent des conflits, et ces derniers poussent les personnes qui vivent dans les zones de conflit à s'exiler. Si l'on veut éviter de telles réactions en chaîne dans la mesure du possible, il convient de prendre des mesures globales, afin d'enrayer à la fois la progression des gaz à effet de serre et d'encourager l'adaptation aux inévitables changements climatiques. Il est possible que l'étendue du changement climatique et la vitesse à laquelle il croît soient plus intenses que ce qu'on supposait, car de nombreuses interactions nous échappent encore. C'est donc la société tout entière qui est sollicitée pour prendre des mesures efficaces, afin de limiter à un niveau supportable le réchauffement planétaire, mais aussi la fuite et l'émigration des populations

IIASA 2019: [sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378018301596](https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378018301596).

PIK 2018: [pik-potsdam.de/aktuelles/pressemitteilungen/auf-dem-weg-in-die-heisszeit-planet-koennte-kritische-schwelle-ueberschreiten](https://www.pik-potsdam.de/aktuelles/pressemitteilungen/auf-dem-weg-in-die-heisszeit-planet-koennte-kritische-schwelle-ueberschreiten).

WRI 2019: [wri.org/resources/maps/aqueduct-water-risk-atlas](https://www.wri.org/resources/maps/aqueduct-water-risk-atlas)

GABC 2018: globalabc.org/uploads/media/default/0001/01/f64f6de67d55037cd9984cc29308f3609829797a.pdf.



Ein junges Mädchen macht mit den Händen eine Herzform. Altes Schulhaus, Flüchtlingslager, Athen, Griechenland, April 2016.
Jeune fille dans le bâtiment d'une ancienne école servant de logement pour les réfugiés. Camp de réfugiés, Athènes, Grèce, avril 2016.
Una ragazzina in un vecchio edificio scolastico usato per l'accoglienza dei profughi. Campo profughi, Atene, Grecia, aprile 2016.

DANIEL MASELLI

ist Biologe und Geograph. Er arbeitet bei der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und beschäftigt sich mit Klimawandel, Umwelt und Wasser.

«Das Asylgesetz kann nicht alle Probleme beheben.»

Esther Maurer im Gespräch

Esther Maurer, Vizedirektorin und Chefin des Direktionsbereichs Asyl des Staatssekretariats für Migration SEM, sieht die grossen globalen Herausforderungen in der Klimaveränderung und der sozialen Ungerechtigkeit, beides Ursachen für Krisen und grosse Migrationsbewegungen. Die Schweiz müsse sich überlegen, wie sie mit Migration generell umgehen möchte, in welchen Bereichen das Asylgesetz eine Antwort sei und wo andere Lösungen gefunden werden müssten. terra cognita traf Esther Maurer zu einem Gespräch.

Seit Anfang März 2019 ist die Neustrukturierung in Kraft. Können Sie schon eine erste Bilanz ziehen?

Noch ist es für eine Bilanz etwas zu früh, doch wir haben erfolgreich begonnen. Es läuft aber noch nicht in allen Belangen rund. Natürlich müssen sich die Abläufe noch besser einspielen, und es braucht Nachjustierungen. Während der Projektphase wurde der Koordinationsaufwand aufgrund der dezentralen Strukturen über die sechs Regionen hinweg klar unterschätzt. Es braucht ein sehr intensives Abstimmen und nicht alles lässt sich per Prozessbeschrieb regeln.

Zurzeit gibt es wenig Asylgesuche. Denken Sie, das System ist für einen grossen Anstieg von Asylsuchenden vorbereitet? Oder umgekehrt, was macht das SEM mit den Plätzen in den verschiedensten Bundesasylzentren, wenn sie langfristig nur zur Hälfte ausgelastet sind?

Die Unterkünfte sind auf 29 000 Gesuche pro Jahr ausgelegt und dadurch ist eine gewisse Schwankungstauglichkeit gewährleistet. Nun sind im Asylwesen aber nicht nur Betten, sondern auch personelle Ressourcen die bestimmenden Faktoren für die Schwankungstauglichkeit. Momentan haben wir die personellen Ressourcen für 18 000 Gesuche pro Jahr und wir müssen mit diesen Ressourcen auch noch den Pendenzenberg der altrechtlichen Fälle bewältigen können. Genügend personelle Ressourcen und genügend Betten in den BAZ sind die beiden Schlüssel, um in diesem neuen System bestehen zu können. Konkret heisst das Folgendes: Die BAZ sind zurzeit nicht voll ausgelastet. Darüber bin ich

froh, denn bei einer Vollausslastung ist das Zusammenleben in den grossen Zentren mit den grossen Schlafräumen nicht einfach. Dank der wenigen Asylgesuche hätten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Zeit, sich in die neuen Abläufe und das getaktete Verfahren einzuarbeiten. Allerdings hat die Departementsvorsteherin des EJPD nun entschieden, dass der Pendenzenabbau der altrechtlichen Gesuche um mehrere Monate beschleunigt werden muss, was zu einer hohen Belastung für die Mitarbeitenden führt. Das gibt uns die Chance, uns auf eine kommende Belastungsprobe vorzubereiten. Auch dies ist letztlich eine Belastungsprobe und eine Vorbereitung auf einen kommenden Anstieg der Asylzahlen – und dieser Anstieg kommt ganz bestimmt: Die Weltlage ist ja alles andere als ruhig. Die Situation im Fluchtbereich kann sich in Europa und der Schweiz sehr schnell wieder verändern: Italiens Politik, das Abkommen mit der Türkei, die Situation in Libyen und auch die höchst schwierige Situation auf der anderen Seite des Atlantik. Bei einem grösseren Anstieg von Asylgesuchen braucht es immer eine Reaktionszeit, um beispielsweise neues Personal zu rekrutieren oder neue Betten bereitzustellen.

Das SEM hat mit den Kantonen ein Konzept zur Schwankungstauglichkeit entwickelt. Um auch bei den personellen Ressourcen die Auslastungssteuerung zu optimieren, braucht es eine Reihe von Massnahmen, um kurzfristig mehr Personal im Asylbereich einsetzen zu können: Personen müssen hinzugezogen werden können, die in anderen weniger dringlichen Bereichen der Migration tätig sind, zum Beispiel im SEM bei

der Prüfung von Einbürgerungsgesuchen oder im Aufenthalt. Bei niedrigen Gesuchszahlen müssen hingegen die Mitarbeitenden aus dem Asylbereich in genau jenen Bereichen mit geringerer Dringlichkeit eingesetzt werden, um möglicherweise entstandene Pendenzen aufarbeiten zu können. Ziel ist es, ein multifunktionales Einsatzprofil bei den Mitarbeitenden des SEM zu entwickeln, um bei Über- und Unterlast optimal reagieren zu können.

Viele Vertriebene werden nicht persönlich und zielgerichtet verfolgt. Ihre Fluchtgründe sind vielschichtig. Es ist für sie in der Praxis schwierig, eine solche Verfolgung nachzuweisen. Sie flüchten vor Unruhen, Krieg, Willkür, Hunger oder als Folge von Umweltkatastrophen. Ihre Zahl wird in Zukunft zunehmen. Ist die Schweiz darauf vorbereitet?

Es gibt viele Menschen, die zwar keine Asylgründe gemäss Asylgesetz geltend machen können, die jedoch aus persönlicher Sicht mit guten Gründen ein besseres Leben und Perspektiven suchen. Ich hege viel Verständnis dafür, doch das Asylgesetz ist nicht die Antwort darauf. Für diese Personen müssen andere Wege und Lösungen gefunden werden, sowohl in unserer Gesellschaft wie auch global.

Die schweizerische Asylpolitik ist in einem demokratischen Prozess entstanden und beruht grob gesagt auf drei Pfeilern: dem Resettlement – also sichere Fluchtrouten mit Neuansiedlung von besonders vulnerablen Flüchtlingen in der Schweiz –, dem eigentlichen Asylverfahren und der Integrationsförderung. Eine konsequente Anwendung des Asylgesetzes geht Hand in Hand mit einer konsequenten Integrationsförderung all jener Menschen, die ein vorläufiges oder dauerndes Bleiberecht in der Schweiz erhalten.

Sorge bereitet mir aber, dass der Kernfokus, der Schutzgedanke im Asylgesetz, immer mehr auch zu einem Schutzgedanken für medizinische Bedürfnisse von Asylsuchenden ausgeweitet wird. Hier ist die Schweiz im Vergleich mit anderen Ländern recht grosszügig – und natürlich aufgrund ihres gut ausgebauten Gesundheitssystems auch sehr attraktiv. Es kann aber auch stossend sein, weil es eben dazu führt, dass Menschen beispielsweise aus visumsbefreiten Ländern in die Schweiz kommen, oftmals mit sehr gravierenden medizinischen Problemen, und ein Asylgesuch einreichen, um sich hier gratis behandeln zu lassen: Wenn das Bus- oder das Flugticket in die Schweiz günstiger ist als die Behandlung einer schweren Krankheit im eigenen Land, kann das schon zu Auswüchsen führen, die im globalen Kontext in keiner Weise gerecht sind, weil natürlich vergleichsweise nur wenige Menschen sich diesen Weg in

die Schweiz leisten können. Unser Asylwesen braucht jedoch eine breite Akzeptanz in der Gesellschaft und solche Entwicklungen gefährden diese Akzeptanz, auch wenn das Einzelschicksal immer bewegt und durchaus Verständnis hervorzurufen vermag. Dies einfach hinzunehmen mit dem Argument, wir hätten momentan tiefe Gesuchseingänge oder die Schweiz könne sich das leisten, wäre nicht richtig. Angesichts der tiefen Asylgesuchszahlen würde ich es hingegen sehr begrüssen, wenn die Schweiz noch deutlich mehr Flüchtlinge über Resettlement aufnehmen würde. Denn im Gegensatz zum vorher Geschilderten kommt die Hilfe über Resettlement genau den verletzlichsten Personen zugute. Aber dies ist letztlich ein politischer Entscheid, der auf der politischen Ebene gefällt werden muss. Es freut mich, dass die Städte hier vorangehen und diese gleiche Forderung erhoben haben.

Generell verfechte ich dezidiert die Meinung, dass die Schweiz eine kohärente Aussen- und Wirtschaftspolitik braucht. Ich postulierte diese Forderung bereits früher, als Direktorin einer Organisation, die in 14 Ländern Entwicklungsprojekte unterstützte: Die finanzielle Unterstützung des Bundes für die Internationale Entwicklungszusammenarbeit könnte problemlos gestrichen werden, wenn die Schweiz sich in der Aussen- und Wirtschaftspolitik konsequent nach dem Gebot der Fairness und der Einhaltung der Agenda 2030 ausrichten würde. Dies würde sich auch auf die Migrations- und Fluchtbewegungen auswirken. Leider sind wir davon noch meilenweit entfernt.

Auf der anderen Seite braucht es eine klare Werteorientierung und Wertevermittlung. Wenn Menschen hierherkommen, suchen sie in den meisten Fällen Sicherheit und Wohlstand. Diese Werte bauen auf den Erkenntnissen der Aufklärung auf; dazu gehören in erster Linie aber auch umfassende Menschenrechte, die Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau und ein demokratisches, partizipatives Weltbild. Wir müssen den Zugewanderten noch viel selbstbewusster kommunizieren, dass es keine selektive Übernahme von Vorteilen in unserer Gesellschaft gibt: Es gilt das Gesamtpaket an Werten zu respektieren. Man darf nicht nur Sicherheit und Wohlstand erwarten, aber die Gleichstellung zwischen Mann und Frau nicht respektieren.

Welches sind die grössten zukünftigen Herausforderungen im Asylbereich?

Die grossen globalen Herausforderungen sind meiner Meinung nach die Klimaveränderungen und soziale Ungerechtigkeit. Beides hat grosse Migrationsbewegungen zur Folge. Die Schweiz muss sich überlegen, wie sie mit Migration generell umgehen möchte: In wel-

chen Bereichen ist das Asylgesetz eine Antwort und wo brauchen wir andere Lösungen? Im Arbeitsmarkt werden wir in naher Zukunft zu wenig Arbeitskräfte haben. Vielleicht brauchen wir zusätzliche branchendefinierte Kontingentslösungen für Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus Staaten ausserhalb der EU/EFTA. In jedem Fall müssen wir auf internationaler Ebene adäquate Lösungen finden. In diesen Fragen muss die Schweiz noch flexibler werden.

Das SEM ist dafür zuständig, das Asylgesetz umzusetzen. Dabei muss das SEM mit einer Vielzahl von Partnern und Akteuren zusammenarbeiten und bewegt sich in einem komplexen Kräftefeld. Welches sind für Sie in diesem Kontext die grössten Herausforderungen?

Das Asylwesen ist eine Verbundaufgabe: Die verschiedenen Akteure sollten sich gegenseitig stützen und auf Augenhöhe begegnen. Daher ist es wichtig, mit den Partnern, insbesondere mit Kantonen und Gemeinden, immer wieder den Dialog zu suchen und ihre Anliegen ebenso ernst zu nehmen wie die eigenen, mit Respekt für die jeweils unterschiedlichen Rollen. Bei den Leistungserbringern muss der Bund eine qualitativ gute Arbeit einfordern, mit dem Fokus, gemeinsam besser zu werden. Dabei muss man sich immer an klar definierten Zielen orientieren.

Wenn man von «Verbundaufgabe» spricht, ist es sehr wichtig, dass man mit differenziertem Rollenbewusstsein und ohne Silodenken aufeinander zugeht. Daran zu arbeiten fordert alle Beteiligten, ist aber im Resultat dann auch sehr befriedigend.

Vielen Dank für das Gespräch.

« La loi sur l'asile ne peut pas remédier à tous les problèmes »

terra cognita a rencontré Esther Maurer, vice-directrice du domaine de direction asile du secrétariat d'État aux migrations SEM pour un entretien portant sur les défis du domaine de l'asile. Le nouveau système des procédures accélérées a bien démarré, cependant le travail de coordination généré du fait des structures décentralisées a été sous-estimé. Dans le domaine de l'asile, où des tâches classiques sont effectuées conjointement, le dialogue et la rencontre d'égal à égal entre les différents acteurs sont déterminants. D'une manière générale, la Suisse doit réfléchir à la manière de gérer la migration. Elle doit déterminer les domaines où la loi sur l'asile apporte des réponses et où elle a besoin de nouvelles solutions – des solutions qui devraient être trouvées à l'échelle internationale. Esther Maurer souhaiterait une politique étrangère et une politique économique cohérentes et équitables.



«Prinzessin Tabija», wie sie genannt werden will, posiert für ein Polaroid. Presevo-Haftlager, Serbien, 2017.

«Princesse Tabija», comme elle souhaite qu'on l'appelle, pose pour un Polaroid. Camp de détention de Presevo, Serbie, 2017.

«Principessa Tabija», come vuole essere chiamata, posa per uno scatto con la Polaroid. Centro di detenzione di Presevo, Serbia, 2017.

ESTHER MAURER

ist seit Ende 2017 Vizedirektorin und Chefin des Direktionsbereichs Asyl des Staatssekretariats für Migration SEM. Das Gespräch führte SIBYLLE SIEGWART.

24 heures dans la vie d’un requérant.

Virginie Poyetton

Depuis le 1^{er} mars 2019 et l’entrée en vigueur des nouvelles procédures d’asile accélérées, le Centre fédéral de Boudry, géré par le Secrétariat d’État aux migrations (SEM), accueille tous les requérants arrivés en Suisse romande. Quelque 200 personnes y sont hébergées aujourd’hui dans deux bâtiments. Reportage dans le quotidien d’un requérant d’asile en Suisse.

Mercredi 10 juillet 2019

6h00

Ce n’est pas le cas tous les jours, mais aujourd’hui il se lève tôt. À la cuisine, ils ont toujours besoin de monde pour couper le pain. Pour Nassim*, il est important de rester actif, d’aider quand c’est possible. Le requérant est arrivé en Suisse avec sa famille il y a un mois et demi. Après avoir passé 3 semaines à l’aéroport de Genève où il a déposé sa demande d’asile, il a été transféré à Boudry le 12 juin avec sa femme Fatima et ses deux enfants. Dans son pays, il craignait pour sa vie et celle de sa famille. En tant que policier, il avait côtoyé les milieux de la drogue. Lorsque sa fille a été menacée de mort, il a pris sa décision : partir en Suisse. Le pays des droits humains.

6h50

Nassim retourne dans sa nouvelle chambre où il a été transféré la semaine passée, quand l’espace pour les familles et les personnes vulnérables a été ouvert. Sa femme Fatima et ses deux enfants Simon*, 4 ans, et Sarah*, 12 ans, dorment encore. Au centre, le petit déjeuner se prend entre 7 et 7h30, mais la famille préfère dormir un peu plus. Ils prépareront un thé ou un chocolat pour les enfants dans la chambre.

9h20

Aujourd’hui Nassim va participer aux Travaux d’utilité publique (TUP). Dans tous les centres fédéraux, des programmes d’occupation ont été mis sur pied pour les requérants. À Boudry, trois groupes exécutent chaque jour des travaux soit à l’intérieur, soit à l’extérieur du site. Cela va du nettoyage des bâtiments à l’entretien de sentiers pour les communes des alentours. Chaque

heure de travail est rémunérée cinq francs, soit 30 francs par jour maximum. Pour pouvoir participer aux très demandés TUP, chaque requérant doit accumuler un total de sept timbres obtenus après avoir aidé aux travaux ménagers du centre (mettre la table, débarrasser, servir les repas, nettoyer les espaces communs, etc.). « Pour moi c’est important de travailler. Pour avoir un peu d’argent en cas de nécessité. Parfois, les enfants ne mangent pas lors des repas. Avec l’argent, je peux leur acheter des petits pains et du chocolat en poudre. »

Aujourd’hui, le travail consiste à mettre des duvets dans des housses. Il y a beaucoup de va-et-vient au centre. Rien que durant la journée d’hier, 50 nouvelles personnes sont arrivées. Il faut à chaque fois changer les draps et les laver. Nassim est aidé par trois autres requérants, toutes origines confondues. Un responsable encadre l’activité. Le personnel de Securitas surveille aussi les lieux, adresse un mot gentil aux uns et aux autres. L’ambiance est bonne, mais, la cohabitation n’est pas toujours facile. La promiscuité et la relative absence d’intimité est difficile à supporter. « Les chambres n’ont pas de clé. Un agent de sécurité est une fois entré sans frapper dans ma chambre, alors que je me changeais. »

9h40

Dans 10 minutes, la femme de Nassim a rendez-vous chez Caritas. La procédure a été rapide. Hier, après moins d’un mois à Boudry, la famille a reçu une réponse négative à sa demande d’asile. Aujourd’hui, une juriste leur a donné rendez-vous pour leur expliquer la décision du SEM et envisager avec eux la suite de la procédure. Nassim est anxieux, même si son tempérament positif masque son stress. Il a investi toutes ses économies dans ce voyage. « Je n’avais jamais pensé quitter

mon pays. Au sein de la police, mon travail consistait à protéger les personnes vulnérables. Chez moi, il y a beaucoup d’inégalités. Les gens ont faim. Moi, j’ai dénoncé la corruption et on a commencé à me menacer. »

10h05

Le travail de blanchisserie est terminé, il faut maintenant nettoyer la salle de classe. Les vacances scolaires ont commencé lundi. La semaine passée encore, Sarah est venue tous les jours de 10 à 11h30 et de 13 à 17h dans cette salle que rien ne distingue d’une autre classe d’école suisse. Sauf qu’ici, les origines, les langues, les âges et les niveaux de la vingtaine d’élèves présents sont multiples. Les changements sont extrêmement fréquents, le séjour moyen des requérants à Boudry étant de 60 jours. En classe, Sarah a appris quelques mots de français. Son petit frère Simon, qui n’avait pas 4 ans révolus au 31 juillet 2018 n’a pas été scolarisé. Il reste avec sa mère.

10h30

Nassim n’y tient plus, il téléphone à sa femme. Avec l’autre main, il continue à balayer. La juriste a du retard, le rendez-vous n’a pas encore eu lieu. Il décide de se rendre chez Caritas. Les bureaux sont à quelques centaines de mètres. Un des objectifs de la nouvelle loi entrée en vigueur en mars 2019, est de raccourcir les délais de procédure et de renvoi à un maximum de 140 jours en réunissant tous les acteurs sur un même site : chargés d’audition et de décision du SEM, représentants juridiques de Caritas, interprètes et requérants d’asile.

10h40

La juriste accueille finalement le couple dans son bureau. Le petit Simon patiente dans la salle d’attente. Des jeux ont été mis à disposition des enfants. Plusieurs personnes attendent leur rendez-vous avec les juristes ou conseillers/ères sociaux de Caritas : une personne âgée avec un cathéter, une mère avec son bébé et son fils de 9 ans, un couple. Les discussions sont rares, l’atmosphère pesante. Tous sont en attente.

11h55

Les nouvelles ne sont pas bonnes. Le SEM estime que la situation vécue par la famille dans son pays ne justifie pas l’octroi de l’asile. Selon lui, l’État d’origine aurait répondu à la demande de protection de l’ancien policier. « On va faire recours. La juriste est optimiste, elle pense qu’on pourra obtenir un permis humanitaire. » Dans sa main, Nassim tient tout son dossier : la décision du SEM et les coupures de journaux témoignant du danger qu’il encourt dans son pays. Sa femme est visiblement affectée. « C’est dur. Mon pays me semble tellement loin. Quand on est parti, on a laissé un monde derrière nous. »

12h30

Après avoir pris son repas de midi au réfectoire, la famille descend au sous-sol s’asseoir sur un canapé dans un petit espace commun devant leur chambre. La télévision et le wifi n’ont pas encore été installés. Alors, les requérants se reposent dans leur chambre ou discutent dans le patio ou sur les sofas dans les couloirs. Les journées passent lentement pour les femmes et les enfants. Nassim, lui, retournera travailler à 13h30.

Sarah demande si elle peut aller en ville. Hier elle a raté la sortie au zoo. Aujourd’hui, une mère du centre lui a proposée d’aller manger une glace à Boudry. Pour se changer les idées. Depuis 8 mois, elle ne suit plus une scolarité normale. Ses parents l’ont retirée de l’école suite aux menaces dont elle a été victime. « Un jour, je suis sortie faire une course. Un homme s’est approché de moi il voulait savoir où était Nassim, il m’a menacée de mort. Après, je n’ai plus quitté la maison. » La jeune fille rêve de liberté. Lors de son séjour à Genève, elle a dû être emmenée d’urgence à l’hôpital pour une crise d’asthme. « Elle est anxieuse. Elle a peur de retourner au pays », confie sa mère.

14h30

L’aumônière Manuela Hugonnet arrive entre deux nettoyages de chambre. Elle cherche Nassim, une collègue lui a signalé qu’il souhaitait lui parler. « On a reçu une réponse négative. On fera appel », lui glisse Nassim entre deux portes, un seau dans un main, une serpillère dans l’autre. Une convention entre le SEM et les Églises nationales permet à quatre aumôniers et aumônières accrédités, catholiques et protestants, de visiter régulièrement le centre de Boudry. Ces derniers accompagnent tous les requérants indépendamment de leur religion. « On fait beaucoup de soutien psychologique. »

15h05

Le « bar », un espace de rencontre offrant des boissons chaudes gratuites, vient d’ouvrir. Manuela s’assied en face de Nassim. « La situation est devenue compliquée. Ma famille est très affectée. On espère une fin heureuse, pas pour nous, mais pour les enfants. Tout peut se résumer à un mot : attendre. » Manuela l’écoute attentivement, lui conseille d’aller prendre un café ou emmener les enfants jouer à « Mama Arica », une structure proche du centre tenue par des bénévoles. Ou encore, puisque Nassim est croyant, d’aller au culte le dimanche. Elle peut s’assurer que le pasteur viendra chercher la famille.

15h30

C’est l’heure d’aller chercher les 30 francs d’indemnisation de la journée. Au Souk – un espace où les requérants peuvent obtenir gratuitement des habits de se-

conde main, des produits de première nécessité ou se faire couper les cheveux – un employé informe Nassim que la somme ne lui sera remise que le lendemain. « Reviens vers 9h. ». Nassim est emprunté, il avait promis à sa femme qu’il achèterait aujourd’hui du sucre pour les enfants. Il est au bord des larmes. « Je ne peux pas craquer, c’est moi qui ai embarqué ma famille dans cette histoire. Ils comptent sur moi. » Dans les couloirs, il y a beaucoup d’agitation. De nouvelles familles viennent d’arriver. À l’extérieur, une dizaine d’enfants jouent sur un petit terrain de foot derrière le bâtiment.

16h30

Assise à l’extérieur dans le patio entouré de grilles, Fatima essuie ses larmes. Elle est très affectée et repense à la discussion du matin. « Ils ne nous ont pas compris. On nous accuse de ne pas être assez clairs, de ne pas donner des noms. Chez nous, la police est corrompue, c’est difficile de savoir qui agit pour qui. La seule protection dont a bénéficié Nassim c’est un gilet pare-balles à porter jour et nuit. » Le camion qui amène les repas préparés à l’extérieur passe devant le bâtiment. « Je me sens souvent humiliée ici. Pour de petites choses : on refuse de me prêter un fer à repasser, de nous donner un rouleau de papier de toilette, on confisque le ballon du petit pendant 8 longues journées. C’est leur parole contre la nôtre. »

18h15

Le repas est servi au réfectoire. Le soir, Nassim en profite pour recharger son téléphone dans la cuisine. Dans les chambres, pour éviter tout accident avec les enfants, les prises ont été scellées. Il existe seulement quatre raccords pour tout le centre. Après le repas, il n’y a pas grand-chose à faire. On attend la nuit.

22h00

C’est l’heure du couvre-feu. Le centre ferme ses portes et on demande aux requérants de ne pas faire de bruit pour respecter le sommeil des autres. Cette nuit, Nassim sera emmené aux urgences psychiatriques pour une décompensation nerveuse.

*Par souci de protection des personnes en demande d’asile, les prénoms des requérants ont été modifiés. Leur pays d’origine n’est pas révélé.

24 Stunden im Leben eines Asylsuchenden

Nassim (der Name ist aus Gründen des Personenschutzes geändert) kommt am 23. Mai 2019 mit seiner Frau und zwei Kindern im Alter von vier und zwölf Jahren in die Schweiz. Er beantragt Asyl am Flughafen Genf. Als ehemaliger Drogenpolizist fürchtete er um sein Leben und das seiner Familie. Sie beschlossen daher, all ihre Ersparnisse in die Flucht in das «Land der Menschenrechte» zu investieren. Nach drei Wochen in Genf wird die Familie in das Bundesasylzentrum von Boudry verlegt. Seit dem 1. März 2019 ist das Bundesasylzentrum in Boudry die erste Anlaufstelle für alle Asylsuchenden in der Romandie. Es ist das einzige Verfahrenszentrum der französischsprachigen Schweiz. Nach weniger als einem Monat erhält die Familie die Ablehnung des Asylgesuchs vom SEM und sie beschliessen, Rekurs einzulegen. Seit seiner Ankunft in Boudry nahm Nassim an Beschäftigungsprogrammen teil, half bei der Hausarbeit und blieb so aktiv wie möglich. Im Bundesasylzentrum werden die meisten Grundbedürfnisse der Familie gedeckt: Mahlzeiten, unabhängiges Zimmer, Schulbildung für ihr älteres Kind. Aber das enge Aufeinanderleben, der Mangel an Aktivitäten, an Freiheit und Kontakt mit der Außenwelt, die kleinen täglichen Demütigungen, aber vor allem die Angst, vor der Gesuchsablehnung geben dem Alltag der Asylsuchenden eine traurige Färbung.



Ein Junge setzt sich bei Sonnenuntergang im Idomeni-Lager in Pose. Idomeni, Griechenland, 2016.
Un jeune garçon prenant la pose au coucher du soleil dans le camp d’Idomeni. Camp d’Idomeni, Grèce, 2016.
Un ragazzino si mette in posa al tramonto al campo di Idomeni. Campo di Idomeni, Grecia, 2016.

«Echte» oder «unechte» Flüchtlinge?

Chatrina Hain

Wenn in den Medien von «echten» und «unechten» Flüchtlingen berichtet wird, hat es den Anschein, als wäre es klar voneinander abgrenzbar, wer legitimen Schutz verdient und wer nicht. Nicht weit davon entfernt liegen Anschuldigungen von Missbrauch und Lüge gegenüber sogenannten «unechten» Flüchtlingen, die versuchen würden, das Asylverfahren auszunutzen, um einen illegitimen Aufenthaltsstatus zu erlangen. Doch anhand welcher Faktoren wird entschieden, wer als «echter» Flüchtling anerkannt wird und wer nicht?

Wenn eine Person in der Schweiz um Asyl ersucht, überprüft das Staatssekretariat für Migration SEM als erste Instanz, ob ein Anspruch auf Asyl in der Schweiz besteht. Laut dem schweizerischen Asylgesetz gilt eine Person dann als Flüchtling, wenn sie «[...] in ihrem Heimatstaat oder im Land, in dem sie zuletzt wohnt[e], wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Anschauungen ernsthaften Nachteilen ausgesetzt [ist] oder begründete Furcht [hat], solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden (Artikel 3 Absatz 1 Asylgesetz).» Demnach sind nicht alle Menschen, die flüchten, auch per schweizerischem Gesetz Flüchtlinge, wie beispielsweise Personen, die aus einer Situation allgemeiner Gewalt (z.B. Bürgerkrieg) fliehen (Scherr/Inan: 131).

Was erstmals den Anschein macht, dass anhand einer soliden Definition auch eine klare Zuordnung der gesuchstellenden Personen getroffen werden kann, trügt, denn faktische Beweise für eine sogenannte «asylrelevante Verfolgung» liegen nur höchst selten vor. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von einem Beweisnotstand im Asylverfahren (vgl. Pöllabauer 2004: 144; Scheffer 2001: 19). Um trotz fehlender faktischer Beweise eine Entscheidung treffen zu können, muss die zuständige Behörde darüber urteilen, ob die Vorbringen der gesuchstellenden Person glaubhaft sind oder nicht. Nur wenn eine gesuchstellende Person als glaubwürdig eingestuft wird, werden die Kriterien der Flüchtlingseigenschaft im spezifischen Fall geprüft (SEM Flüchtlingseigenschaft: 6). Um dies prü-

fen zu können, wird eine Anhörung zu den Asylgründen durchgeführt.

Bei der Anhörung nehmen der oder die Gesuchstellende, eine befragende Person des SEM und in den meisten aller Fälle ein Dolmetscher oder eine Dolmetscherin teil. Zudem sind ein Protokollführer oder eine Protokollführerin und die Rechtsvertretung der gesuchstellenden Person anwesend (SEM Anhörung: 5). Es handelt sich bei der Anhörung nicht um eine bürokratische Formalität, sondern vielmehr um das Kernstück des Asylverfahrens: Der zu überprüfende Fall entsteht gewissermassen erst durch die Anhörung (vgl. Pöllabauer 2004: 144; Scheffer 2001: 19). Das Anhörungsprotokoll stellt sodann die Grundlage für den Entscheid der Behörden dar.

Im Handbuch des SEM, das öffentlich zugänglich ist, sind die Kriterien aufgelistet, anhand welcher eine vermeintliche Unglaubwürdigkeit der Aussagen der gesuchstellenden Person festgestellt werden kann. Dies sind etwa Widersprüche, nachgeschobene Vorbringen, Tatsachenwidrigkeit oder unglaubwürdiges Verhalten. Interessanterweise wird nur auf Kriterien eingegangen, die auf eine Unglaubwürdigkeit des Gesuchstellers oder der Gesuchstellerin hinweisen. Kriterien, die für eine Glaubwürdigkeit sprechen würden, finden keine explizite Erwähnung (vgl. SEM Flüchtlingseigenschaft). Um nun allfällige Widersprüche oder andere Kriterien aufzudecken, wird die gesuchstellende Person nach Details des Erlebten ausgefragt, was eine verhörähnliche Situation erzeugen kann, wie der fol-

gende kurze Ausschnitt aus einem Anhörungsprotokoll gut veranschaulicht:

Befrager: Wie viele Personen kamen, um Sie mitzunehmen?

Gesuchsteller: Ich glaube, ca. fünf Personen.

Befrager: Mit was für einem Fahrzeug kamen diese Leute?

Gesuchsteller: Ich glaube dunkelgrau oder weiss. [...] Das passierte am Abend. Das Fahrzeug hatte getönte Scheiben.

Befrager: Dunkelgrau oder weiss?

Gesuchsteller: Ich kann es nicht genau sagen.

Das Setting und der Zweck der Anhörung fördert sicherlich kein Vertrauensverhältnis, in dem man sich hinsichtlich persönlichen, intimen und oftmals traumatisierenden Erlebnissen öffnen will. Jedoch werden gerade Personen, die gewalthafte Erfahrungen erlebt haben, einer detaillierten Befragung unterzogen, um das Ausmass der asylrelevanten Verfolgung ersichtlich machen zu können. Fragen wie «Schildern Sie das Ereignis, als Sie zum ersten Mal vergewaltigt wurden, detailliert, damit wir uns das vorstellen können» oder «was verstehen Sie darunter "sie versuchten immer wieder Ihre Bedürfnisse zu stillen"?», stellen für die Betroffenen jedoch eine enorme Herausforderung dar, sofern sie überhaupt in der Lage sein sollten, von den Geschehnissen zu erzählen.

Bei der Einschätzung der Glaubwürdigkeit kommt erschwerend dazu, dass gerade betroffene Gewaltopfer von ihren traumatischen Erlebnissen reden und erzählen, als hätten sie es nicht selbst erlebt (vgl. Schnittenhelm 2015: 144).

«Sie sagen schon, es mache Ihnen Mühe, darüber nachzudenken. Aber mir fällt auf, dass Sie diese Sache locker erzählen, Sie lachen sogar. Sie erzählen darüber wie beim ersten Teil, als Sie über Ihre Reise erzählten. Deshalb denke ich, es belastet Sie nicht besonders.» (Befrager während einer Asylananhörung)

Die Glaubhaftigkeitsprüfung ermöglicht einen relativ grossen Spielraum sowohl für die gesuchstellende Person wie auch für die Mitarbeitenden des SEM, mit dem grossen Unterschied, dass die eine Partei die Entscheidungshoheit über den Ausgang des Verfahrens besitzt. In Bereichen mit rechtlichem Spielraum fliesst jedoch auch die politische Haltung der Entscheidungs-

«Veri» o «falsi» rifugiati?

La procedura di verifica della credibilità conferisce alla Segreteria di Stato della migrazione (SEM) maggiore potere decisionale, nell'ambito del quale può svolgere un ruolo significativo anche la percezione individuale di chi decide. Se l'esame dello statuto di rifugiato può fondarsi su una definizione di rifugiato relativamente chiara, quando bisogna decidere se quanto asserito da un richiedente è verosimile, non vi sono criteri altrettanto chiari stabiliti dalla legge. Soprattutto nel contesto della suddetta verifica, vi è quindi un certo rischio di decisioni errate, il che si traduce paradossalmente nel pericolo di capovolgere o indebolire le finalità della verifica stessa. Quest'ultima è infatti stata concepita per rispondere alle difficoltà, spesso reali, dei richiedenti l'asilo di fornire le prove richieste o per fare in modo che possano dimostrare più facilmente le ragioni per le quali cercano protezione. Non va inoltre dimenticato che nelle procedure d'asilo si ha a che fare con diritti essenziali, per cui l'incentivo a evitare l'arbitrarietà dovrebbe essere ancora più forte.

tragenden sowie der politische Druck auf die Entscheidungsinstanz mit ein. Mit dem alleinigen Fokus auf Kriterien, die auf eine Unglaubwürdigkeit der Gesuchstellenden hinweisen können, besteht die Gefahr, dass der Verhinderung von Missbrauch im Asylverfahren ein grösserer Stellenwert zugesprochen wird als dem Bestreben, den individuellen Interessen der Asylsuchenden gerecht zu werden (vgl. Matthey 2011: 458). Immerhin ist dabei der Grundsatz «im Zweifel für den Gesuchsteller bzw. die Gesuchstellerin» zu beachten (SEM Flüchtlingseigenschaft: 6).

Anmerkung: Es handelt sich bei den Zitaten um Ausschnitte von Anhörungsprotokollen der Freiplatzaktion Basel, die von der Autorin im Rahmen ihrer Masterarbeit analysiert wurden.

CHATRINA HAIN

hat Sozialwissenschaften und European Global Studies an den Universitäten Zürich und Basel studiert. Der vorliegende Artikel basiert auf ihrer Masterarbeit. Heute arbeitet sie im Asyl- und Migrationswesen beim Sozialdienst Bezirk Affoltern.

Einblick in die unentgeltliche Rechtsvertretung für Asylsuchende.

Vijitha Schniepper im Gespräch

Das neue Asylgesetz bringt einige Veränderungen mit sich – auch für den Rechtsschutz. Dieser wird nun direkt in den Bundesasylzentren angeboten und ist staatlich finanziert. Zuvor auf einer Asylberatungsstelle eines Schweizer Hilfswerks tätig, ist Vijitha Schniepper seit der Einführung des beschleunigten Asylverfahrens fachverantwortliche Leiterin des Rechtsschutzes in den Bundesasylzentren Nordwestschweiz. Im Gespräch erzählt sie, wie sich die Neuerungen auf den Rechtsschutz und die tägliche Arbeit der Rechtsvertretenden auswirken.

Warum braucht es eine unentgeltliche Rechtsvertretung im beschleunigten Asylverfahren?

Die 2016 angenommene Asylgesetzrevision hat zum Ziel, die Asylverfahren zu beschleunigen. Es braucht daher ein Instrument, das sicherstellt, dass die Verfahren trotz der Beschleunigung fair und korrekt ablaufen. Der Kompromiss war, den Asylsuchenden einen umfassenden Rechtsschutz zu gewähren. Asylsuchende erhalten deshalb von Anfang an während des gesamten Verfahrens eine unentgeltliche Rechtsvertretung und Asylberatung.

Was sind die Aufgaben der Asylrechtsvertretung und -beratung?

Während die Beratenden die Asylsuchenden über ihre Rechte und Pflichten im Asylverfahren, den Ablauf des Verfahrens und den Rechtsschutz informieren, nehmen die Rechtsvertretenden die Interessen der Asylsuchenden gegenüber dem Staatssekretariat für Migration SEM wahr, welches die Asylentscheide fällt. Wir vertreten die Asylsuchenden während des gesamten Verfahrens. Auch erheben wir Beschwerde gegen einen Asylentscheid, sollte eine solche angezeigt sein.

Im alten Verfahrenssystem leiteten Sie eine nichtstaatliche Beratungsstelle für Asylsuchende. Hat sich Ihrer Erfahrung nach durch die Einführung des beschleunigten Verfahrens die tägliche Arbeit der Rechtsvertretenden sehr verändert?

Es ist eine krasse Veränderung. Abgesehen davon, dass wir damals ohne Auftragsbasis arbeiteten und

den gesamten Rechtsschutz mit nur wenigen Ressourcen aus Spendengeldern stemmen mussten, ist die Arbeit umfassender und vielfältiger geworden. Meistens kamen die Asylsuchenden erst zu uns in die Rechtsberatungsstelle, als der Asylentscheid schon gefällt war. Oft konnten wir lediglich noch eine Chancenbeurteilung vornehmen und allenfalls eine Beschwerde einreichen. Jetzt haben wir von Anfang an Einblick in den Fall und sind bei jedem Verfahrensschritt des SEM mit dabei. Entsprechend können wir die Asylsuchenden auf ihre Anhörungen vorbereiten, Beweismittel einreichen, weitere Abklärungen treffen und direkt im Asylverfahren mitwirken.

Eine effektive Mitwirkung setzt sicherlich eine enge Zusammenarbeit mit dem SEM voraus. Das ist eine völlig neue Situation für beide Seiten. Wie gestaltet sich diese?

Wir sind alle noch in der Anfangsphase und müssen uns noch finden. Es braucht Zeit, bis sich die Prozesse eingespielt haben und eine Grundlage für eine Zusammenarbeit erarbeitet ist, die für beide Parteien stimmig ist. Man merkt aber schon, dass da zwei Kulturen aufeinanderprallen. Es ist eine ungewohnte und bestimmt auch fordernde Situation für die Mitarbeitenden des SEM. Plötzlich ist da eine Person, die inhaltlich und formal überprüft, ob auch wirklich alles korrekt abläuft und die auch mal Gegensteuer gibt.

Neu ist der Rechtsschutz staatlich finanziert und in den Zentren des Bundes angesiedelt. Gleichzeitig gebietet ein rechtstaatlich korrekter und fairer Rechtsschutz

dessen Unabhängigkeit. Wie begegnen Sie dieser Herausforderung?

Das war sicherlich eine Frage, die wir uns zu Beginn gestellt haben, als wir hier eingezogen sind. Wir haben bald festgestellt, dass zwischen den Angestellten des SEM und jenen seiner Partnerorganisationen – beispielsweise den Dolmetschenden – ein eingespielter und kollegialerer Umgang herrscht, bei dem man sich auch gerne mal vor den Asylsuchenden duzt. Wir begegnen dieser Herausforderung, indem wir in unserer Funktion als Rechtsvertretende sehr viel Wert auf einen sachbezogenen und professionellen Umgang mit den Mitarbeitenden des SEM legen. Nur so können wir auch die Unabhängigkeit gegenüber unseren Klientinnen und Klienten gewährleisten. Bis anhin ist uns das sehr gut gelungen. Es findet keine Vermischung im Sinne einer Kollegialität oder eines informellen Austausches statt, auch wenn man sich privat kennen sollte. In der Fallbearbeitung bleiben wir formell.

Kürzere Verfahren bedeuten auch kürzere Beschwerdefristen. Wie wirkt sich dies auf Ihre Arbeit aus?

Ich sehe die kürzeren Beschwerdefristen insgesamt nicht als Erschweris an. Da wir nun von Anfang an mit dabei sind und vor dem Asylentscheid auch einen Entscheidentwurf erhalten, können wir relativ rasch eine Einschätzung der Chancen einer Beschwerde vornehmen. Dazu kommt die örtliche Nähe zu den Asylsuchenden. Im alten System verstrich oft beträchtliche Zeit, bis die Asylsuchenden überhaupt erfuhren, dass es eine Rechtsberatungsstelle gibt und bis sie den Weg zu uns gefunden haben. Daher hatten wir in vielen Fällen letztlich auch keine längeren Fristen. Falls weitere Abklärungen erforderlich sind, weil beispielsweise noch Beweismittel organisiert oder medizinische Abklärungen durchgeführt werden müssen, können wir einzig einen Antrag auf ein erweitertes Verfahren stellen. Wenn das SEM den Fall aber im beschleunigten Verfahren behalten möchte, bleiben wir diesem schnellen Takt unterworfen. Dadurch sind wir fremdgesteuert und müssen innert kurzer Zeit auch komplexe Fälle bearbeiten.

Alles in allem, wie wirkt sich das beschleunigte Verfahren Ihrer Meinung nach auf die Qualität des Rechtsschutzes aus?

Ich denke, es hat viele Vorteile gebracht: Alleine schon, dass wir die Klientinnen und Klienten von Anfang an sehen, informieren, instruieren, begleiten und insbe-

VIJITHA SCHNIEPPER

ist Anwältin und Fachverantwortliche für den Rechtsschutz in den Bundesasylzentren Nordwestschweiz. Zuvor leitete sie zwei HEKS-Rechtsberatungsstellen für Asylsuchende und sozial Benachteiligte. Das Interview führte KAJA GEBREMARIAM.

La protection juridique

La nouvelle loi s'accompagne de changements en matière de protection juridique. Afin de garantir un déroulement équitable et correct des procédures d'asile accélérées, la protection juridique est maintenant directement intégrée aux centres fédéraux et financée par l'État. Depuis l'entrée en vigueur de cette procédure, Vijitha Schniepper dirige la protection juridique dans les centres fédéraux du Nord-Ouest de la Suisse. Dans un entretien, elle a expliqué en quoi la nouvelle situation apportait des changements. Globalement, la protection juridique est devenue plus complète et le travail des représentants juridiques plus diversifié. Ils reçoivent d'emblée tous les éléments du cas et participent à toutes les étapes de la procédure du SEM. Ils peuvent avoir part à la procédure d'asile et veiller à ce que les décisions, dans les cas les plus complexes et les plus chronophages, bénéficient d'un prolongement de procédure et des étapes adaptées, notamment dans le domaine administratif, afin qu'elles soient acceptables pour les représentants juridiques. Vijitha Schniepper ne voit pas d'inconvénients réels pour la protection juridique avec le nouveau système.

sondere im Verfahren mitwirken können, trägt dazu bei, dass es zu einem korrekten Asylentscheid kommt. Falls nicht, reichen wir eine Beschwerde ein. Zudem ist der Rechtsschutz professioneller geworden, da die Anforderungen an die fachlichen Qualifikationen der Rechtsvertretenden gestiegen sind. Wirkliche Nachteile sehe ich hingegen keine – vorausgesetzt, dass die komplexeren und zeitintensiveren Fälle ein verlängertes Verfahren durchlaufen und die Abläufe insbesondere im administrativen Bereich so angepasst werden, dass es auch für uns stimmt. Es handelt sich dabei zwar lediglich um Rahmenbedingungen, diese sind im neuen System jedoch sehr wichtig. Es wird sich also weisen, wie sich das beschleunigte Verfahren auf die Qualität des Rechtsschutzes auswirken wird.

Uno strumento per proteggere le persone vulnerabili.

Carolin Krauss

Nella situazione di progressivo isolamento in cui si trova l'Europa cresce l'importanza degli strumenti grazie ai quali possono trovare protezione le persone la cui vita o integrità fisica è in pericolo. Tra questi si annovera il visto umanitario, introdotto in Svizzera nel 2012. Dal 2014 la Croce Rossa Svizzera (CRS) offre il Servizio di consulenza per i visti umanitari e si impegna affinché aumenti il numero di visti concessi.

Dal 2012, ossia da quando non è più possibile presentare domanda d'asilo presso le ambasciate, in Svizzera si può chiedere un visto umanitario. Quest'ultimo può essere rilasciato «se in un caso concreto si può ritenere che la vita o l'integrità fisica di una persona è direttamente, seriamente e concretamente minacciata nel Paese d'origine o di provenienza. L'interessato deve trovarsi in una situazione di particolare emergenza che renda indispensabile l'intervento delle autorità; di qui la necessità di concederle un visto d'entrata in Svizzera. Ciò può essere il caso per esempio in situazioni di conflitto armato particolarmente grave o per sfuggire a una minaccia personale reale e imminente. È imperativo esaminare attentamente le specificità della domanda di visto. Se l'interessato si trova già in uno Stato terzo, di norma si può considerare che non è più minacciato» (SEM 2018: 2).

Il ruolo centrale del visto umanitario come strumento di protezione

Per ottenere legalmente una protezione a livello internazionale in Svizzera, le persone la cui vita o integrità fisica è minacciata nel proprio Paese d'origine o di residenza e che non hanno diritto al ricongiungimento familiare possono ricorrere, oltre al visto umanitario, soltanto al reinsediamento («resettlement»). Oltre a ciò, secondo l'ACNUR nel 2018 è stato realizzato tuttavia solo il 4,6 per cento dei reinsediamenti necessari. In moltissime situazioni in cui è a rischio la vita o l'integrità fisica di una persona, il visto umanitario è quindi l'unica maniera per ottenere una protezione legale in Svizzera e questo lo rende uno strumento indispensa-

bile, tanto più che, negli ultimi anni, le vie di fuga verso l'Europa si sono progressivamente ristrette. Entrare in Europa e in Svizzera per via terrestre, marittima o aerea per presentare domanda d'asilo diventa sempre più difficile. Ciò si riflette, tra l'altro, nel fatto che da undici anni non si registravano così pochi richiedenti l'asilo in Svizzera (SEM 2018a: 3). Anche in tutta Europa, dal 2015 il loro numero è fortemente calato, sebbene in Turchia, Libano e Libia siano approdati milioni di persone. Questa evoluzione interessa particolarmente persone vulnerabili, come le donne sole con bambini piccoli, gli anziani o i malati.

Cifre

Il numero di visti umanitari rilasciati o di reinsediamenti realizzati è esiguo. Nel 2018 sono stati concessi 222 visti umanitari ai sensi dell'istruzione (SEM 2019b: 27) e sono arrivate 1082 persone grazie al reinsediamento (SEM 2018a: 9). Si parla cioè rispettivamente dell'1,4 e del 7 per cento delle domande d'asilo presentate in Svizzera nel 2018, ovvero dello 0,002 e 0,01 per cento – vale a dire una quota minuscola – della popolazione svizzera nel 2018 (UST 2019). A confronto, nello stesso anno circa 1,5 milioni di rifugiati vivevano in Libano, provenienti soprattutto dalla Siria (ACNUR 2019), quota pari a circa il 25 per cento della popolazione libanese.

Il Servizio di consulenza della CRS

Dal 2014 la Croce Rossa Svizzera (CRS) dispone di un Servizio di consulenza per i visti umanitari che forn-

sce informazioni su questi visti e, in collaborazione con le rappresentanze svizzere e la Segreteria di Stato della migrazione (SEM), assiste le persone che desiderano presentarne domanda. Il Servizio, cui giungono numerose richieste d'informazione, nel 2018 ha offerto consulenza a ben 2000 persone provenienti da 48 Paesi. Dall'inizio della sua attività la maggior parte delle richieste è tuttavia giunta da persone originarie della Siria. La CRS è stata coinvolta nell'attribuzione di quasi la metà (ossia 94) di tutti i visti umanitari rilasciati dal SEM e ha spesso assistito da vicino le persone durante l'intera procedura.

La grande maggioranza delle persone che chiedono informazioni ha già un legame con la Svizzera: i parenti stretti (coniugi e figli minorenni) o meno stretti vivono cioè nel nostro Paese e si mettono quindi in contatto con il Servizio di consulenza. Per questo motivo, dal 2017 la CRS si occupa sempre più spesso di ricongiungimento familiare. Per la CRS il diritto alla vita familiare è non solo un diritto fondamentale, ma anche un presupposto imprescindibile per l'integrazione. Per contrastare le limitazioni che vi si stanno frapponendo, la CRS ha intensificato il proprio impegno, sia a livello politico che giuridico, per tutelare l'unità familiare.

Rilascio di più visti umanitari in linea con la tradizione umanitaria della Svizzera

Considerato il sovraccarico di immigrati nei Paesi limotrofi e per evitare che le persone in pericolo debbano ricorrere a vie di fuga irregolari e pericolose o ai trafficanti, la CRS si adopera per aumentare il numero dei visti umanitari concessi. La sua attenzione si rivolge soprattutto alle persone vulnerabili con riferimenti alla Svizzera che hanno bisogno di protezione internazionale, e per le quali non esistono altre soluzioni a lungo termine. Secondo la CRS, i visti umanitari sono uno strumento molto pratico perché possono essere rilasciati in modo flessibile e rapido.

Ufficio federale di statistica UST, 2019, Evoluzione della popolazione nel 2018: risultati provvisori.
Krauss, Carolin, Eliane Zeller, 2018, Humanitäre Visa in der Schweiz. Ein Instrument für nachhaltigen Zugang zu internationalem Schutz? Wabern: Croce Rossa Svizzera.
ACNUR 2019, scheda sul Libano.
Segreteria di Stato della migrazione SEM, 2018, Istruzione: Visto umanitario conformemente all'articolo 4 capoverso 2 OEV.
Segreteria di Stato della migrazione SEM, 2019a, Statistiche sull'asilo 2018. Berna.
Segreteria di Stato della migrazione SEM, 2019b, Monitoraggio dei visti 2018. Berna.

CAROLIN KRAUSS

responsabile del settore Migrazione presso la Croce Rossa Svizzera (CRS). Antropologa sociale, ha lavorato nell'ambito della procedura d'asilo presso la Segreteria di Stato della migrazione e collaborato all'attività di consulenza della CRS.

Humanitäre Visa: Schutz für vulnerable Personen

Die Schweiz arbeitet seit 2012 mit dem Instrument der humanitären Visa. Dieses ermöglicht es, an Leib und Leben gefährdeten Personen Zugang zu internationalem Schutz zu gewähren. Seit 2015 werden die Fluchttrouten nach Europa und in die Schweiz immer stärker eingeschränkt. Besonders vulnerable Personen sind davon am stärksten betroffen. Das SRK bietet seit 2014 einen Beratungsdienst für humanitäre Visa an. Dieser stellt Informationen zur Verfügung und unterstützt Personen während des Prozesses des Gesuchs im Kontakt mit den Behörden. Das SRK setzt sich dafür ein, dass das humanitäre Visum besonders für vulnerable Personen, für die es keine andere längerfristige Lösung gibt, vermehrt angewendet wird.

Perspektiven für Resettlement-Flüchtlinge.

Mirjam Suri, Joëlle Fehlmann, Martina Peter

Im Rahmen des «Pilotprojekts Resettlement» reisten besonders schutzbedürftige Flüchtlinge in die Schweiz ein und wurden mit einem speziellen Integrationsprogramm begleitet. Welche Perspektiven eröffneten sich den Flüchtlingen durch diese Unterstützung? Und wie erscheint der Integrationsprozess aus der Perspektive der Flüchtlinge? Eine Evaluation des Integrationsprogramms gibt Aufschluss über diese Fragen.

Viele Menschen, die in ihrer Heimat in die Flucht getrieben wurden, finden zunächst in Nachbarstaaten Zuflucht, wo sie angesichts der hohen Flüchtlingszahlen häufig unter prekären Bedingungen leben. Für Personen mit besonderem Schutzbedarf bemüht sich die UN-Flüchtlingsorganisation UNHCR um die Neuansiedlung in aufnahmebereiten Drittstaaten. Auch die Schweiz beteiligte sich mehrfach an diesem Programm, sistierte es aber in den 1990er Jahren aufgrund der steigenden Flüchtlingszahlen aus Ex-Jugoslawien. Angesichts der humanitären Krise in Syrien entschloss sich der Bundesrat im Jahr 2013, erneut Resettlement-Flüchtlinge aufzunehmen. Im Rahmen eines Pilotprojekts reisten von 2013 bis 2015 500 Betroffene der Konflikte im Nahen Osten in die Schweiz ein, welche auf acht Pilotkantone verteilt wurden. In den darauffolgenden Jahren wurden weitere Resettlement-Gruppen aufgenommen, und im November 2018 hat der Bundesrat sich zur Aufnahme von 1500 bis 2000 Resettlement-Flüchtlingen alle zwei Jahre entschieden.

Die Pilotierung und Evaluation des speziellen Integrationsprogramms

Als Teil des Pilotprojekts wurde von 2013 bis 2015 ein spezielles Integrationsprogramm umgesetzt, das vom Bund mit eigenen vorgelagerten Massnahmen sowie einer erhöhten Integrationspauschale für die Kantone unterstützt wurde. Hauptziel des Integrationsprogramms war die Verbesserung der beruflichen Integration der Flüchtlinge. Weitere Ziele stellten unter anderem die Entwicklung von Empfehlungen und Mo-

dellen dar, die auch für die Integration anderer Flüchtlingsgruppen angewendet werden können. Um die Wirkung dieses Integrationsprogramms sowie die Verbesserung der Perspektiven der Flüchtlinge zu untersuchen, haben B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung und das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) der Universität Neuchâtel dieses spezielle Integrationsprogramm im Auftrag des Staatssekretariats für Migration SEM evaluiert. Dazu wurden nebst der Auswertung kantonaler Daten Gespräche mit 32 syrischen, irakischen und palästinensischen Resettlement-Flüchtlingen geführt, und es wurden 27 Fachpersonen befragt, darunter Coaches und für das Resettlement verantwortliche Personen in den Kantonen. Die Evaluation befasste sich mit den verschiedenen Instrumenten des Integrationsprogramms: Information der Flüchtlinge vor der Einreise, erste Unterbringung in der Schweiz, individueller Integrationsplan, Coaching sowie verschiedene Integrationsmassnahmen. Letztere beinhalteten je nach Kanton zusätzlich geschaffene oder intensivierte Angebote in Bereichen wie Gesundheit, soziale Integration, Sprache, Bildung und Arbeit.

Bewertung des Integrationsprogramms

Die durch den Bund durchgeführte Information und Vorbereitung der Geflüchteten vor ihrer Einreise in die Schweiz wurde von den Befragten grundsätzlich als positiv empfunden.

Allerdings wünschten sich Flüchtlinge als auch Fachpersonen eine intensivere Aufklärung über das Leben und realistische Perspektiven in der Schweiz. So fühlten sich

die Flüchtlinge schlecht auf den Statusverlust sowie die schwer voraussehbare Unterbeschäftigung vorbereitet. Aus der Perspektive der Fachpersonen sollten die Informationen zu den Normen und Werten in der Schweiz weiter gestärkt werden – auch, um eine gewisse Unzufriedenheit einiger Flüchtlinge vorzubeugen.

Das Coaching stellte durch die Möglichkeit, intensiv auf die individuellen Bedürfnisse der Resettlement-Flüchtlinge einzugehen, die markanteste Neuerung des Integrationsprogramms dar. Die Coaches standen in den ersten zwei Jahren nach Einreise als konstante Bezugspersonen zur Verfügung. Die Kantone haben das Coaching unterschiedlich umgesetzt, sowohl was die Intensität der Begleitung als auch die Frage betrifft, ob die Coaches ergänzend oder anstelle der üblicherweise verantwortlichen Sozialdienstmitarbeitenden zuständig sein sollen. Das Coaching wurde sowohl von den Fachpersonen als auch von den Flüchtlingen sehr positiv beurteilt. Die Coaches stellten einen wichtigen Referenzpunkt für die von ihnen betreuten Personen dar. Dies führte teilweise zu einem gewissen Abhängigkeitsverhältnis, das insbesondere dann Schwierigkeiten bedeutete, wenn sich die Geflüchteten und ihre Coaches nicht gut verstanden. Für den weiteren Integrationsverlauf nach dem zweijährigen Coaching ist es aufgrund des zentralen Stellenwerts der Coaches für die Geflüchteten wichtig, dass ein Ablösungsprozess stattfindet, der auf einer Balance zwischen der nötigen Unterstützung und der Hilfe zur Selbständigkeit beruht.

Der Ausbau bzw. frühzeitige Einstieg in den Sprachunterricht wurde von allen Seiten als positiv bewertet. Einige Flüchtlinge betrachteten diesen jedoch aufgrund von persönlichen Schwierigkeiten oder des Angewöhnungsprozesses als verfrüht, während andere sich eher unterfordert fühlten. Hingegen hätten es schulungswohnte Flüchtlinge vorgezogen, wenn die Sprachkurse weniger schulisch und dafür mehr praxisorientiert ausgerichtet gewesen wären.

Auswirkungen auf die Integration

Vom speziellen Integrationsprogramm stark profitieren konnten sowohl aus Sicht der Fachpersonen als auch aus Sicht der Eltern die Kinder und Jugendlichen: Schwierigkeiten in den Schulen wurden kaum erwähnt, während vielfach von motivierten und erfolgreichen Schülerinnen und Schülern die Rede war, was insbesondere auf die rasche und intensive Sprachförderung zurückgeführt wurde.

Es ist festzustellen, dass das Hauptziel des Programms, die berufliche Integration, in einem eindeutigen Spannungsverhältnis zur Schutzbedürftigkeit und zur Vul-

nerabilität der Resettlement-Flüchtlinge steht: Die Flüchtlinge leiden zu einem grossen Teil unter einer physischen oder psychischen Beeinträchtigung oder sind mit der Pflege Angehöriger eingenommen. Angesichts dieser Umstände ist für viele eine berufliche Integration – zumindest innerhalb von zwei Jahren – unrealistisch.

Die Sprachkenntnisse der Flüchtlinge wurden von den Fachpersonen als vergleichsweise gut eingeschätzt. Dennoch empfanden die Geflüchteten ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt als gering. Sie berichteten von vielfachen Absagen seitens der Arbeitgebenden, selbst im Rahmen von unbezahlten Praktika, die sie als demotivierend empfanden. Als Gründe gaben die Geflüchteten mitunter die häufig fehlende Anerkennung ihrer in der Heimat absolvierten Ausbildung oder Arbeitserfahrung an sowie das Kopftuch bei den weiblichen Geflüchteten. Die Fachpersonen machten auf Begleitmassnahmen aufmerksam, mit denen die berufliche Integration weiter unterstützt werden könnte, wie zum Beispiel die Betreuung durch einen Job-Coach oder eine stärkere Zusammenarbeit mit dem ersten Arbeitsmarkt.

Im Rahmen eines Vergleichs mit einer ähnlichen Gruppe von Geflüchteten erreichten die Flüchtlinge des Pilotprojekts eine doppelt so hohe Stellenantrittsquote. Das Ergebnis ist aufgrund der geringen Fallzahl und der kurzen Beobachtungsdauer vorsichtig zu interpretieren.

Welche Lehren können aus dem Pilotprojekt gezogen werden?

Für Bund und Kantone bot die Umsetzung des Integrationsprogramms im Rahmen des Pilotprojekts die Möglichkeit, Unterstützungsmassnahmen zur Integration geflüchteter Personen zu entwickeln und zu prüfen, so dass zukünftig Schutzsuchende vermehrt von geeigneten Angeboten profitieren. Die Kantone können diese Erfahrungen auch aktuell in die Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz, die im Mai 2019 startete, einfließen lassen. Da es sich im Pilotprojekt um eine Gruppe mit sehr spezifischen Herausforderungen handelte, muss beachtet werden, dass sich nicht alle Erkenntnisse direkt auf andere Flüchtlingsgruppen übertragen lassen. Dennoch können gewisse Lehren wertvolle Hinweise für die Ausgestaltung von integrationsfördernden Angeboten insgesamt bieten:

Der Einsatz von Coaches – von allen Seiten positiv beurteilt – ist über das Pilotprojekt hinaus zu prüfen. In verschiedenen Kantonen wird es bereits umgesetzt. Dabei

sollten weiterhin verschiedene Ausgestaltungsformen untersucht werden, um die Vorteile zu verstärken und Nachteile wie eine Überbetreuung zu vermeiden. Für die Förderung der sozialen Integration wurde der verstärkte Miteinbezug von Freiwilligen als wertvoll erachtet – ein Fokus, der auch im aktuell laufenden Resettlement-Programm explizit gestärkt wird.

Den Flüchtlingen bot die Einreise und Niederlassungsmöglichkeit in der Schweiz im Rahmen des Resettlement-Pilotprojekts nicht nur Schutz und Sicherheit, sondern durch die spezifischen Integrationsmassnahmen auch eine gute Vorbereitung für einen Neuanfang in der Schweiz. Dieser Neuanfang kann für die Flüchtlinge auch mit einem Perspektivenwechsel auf das eigene Leben verbunden sein, wie die Aussage einer jungen Frau verdeutlicht: «Was ich schön gefunden habe, ist, dass man arbeiten muss. Am Anfang wusste ich das nicht und ich dachte, ich werde zu Hause bleiben. Danach habe ich aber bemerkt, dass es gut ist, zu arbeiten und zu lernen.»

Perspectives pour les réfugiés du projet pilote « resettlement »

L'UNHCR œuvre depuis longtemps à la réinstallation de réfugiés particulièrement vulnérables dans des pays tiers volontaires. La Suisse décide en 2013 de réinstaller jusqu'en 2015, 500 réfugiés provenant de zones de conflit au Moyen-Orient.

Ce projet permet aux réfugiés réinstallés de bénéficier d'un programme d'intégration spécifique, évalué par la B, S, S. et l'Institut SFM. Les cantons ont, entre autres, engagés des efforts notables pour favoriser l'apprentissage de la langue. Le coaching individuel a lui été salué tant par les professionnels que les réfugiés concernés, cet accompagnement étroit constituant un avantage considérable dans le processus d'intégration.

L'intégration professionnelle des réfugiés achoppe sur le caractère par définition vulnérable du public cible. Certains réfugiés ont également regretté la non-reconnaissance des qualifications acquises antérieurement, sur le marché de l'emploi suisse; malgré ces obstacles, l'évaluation montre que plusieurs réfugiés réinstallés sont en formation ou en activité professionnelle.

En conclusion, la réinstallation offre, outre la protection et la sécurité, une réelle perspective de recommencement aux réfugiés qui bénéficient d'une bonne préparation, grâce aux mesures d'intégration spécifiques.

JOËLLE FEHLMANN

MScS, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien, Universität Neuchâtel.

MIRJAM SURI

M.A., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin bei B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung.

MARTINA PETER

MScS, ist wissenschaftliche Assistentin bei B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung.



Junge Frau posiert beim selbst errichteten Behelfs-Zeltlager am Piräus-Hafen. Griechenland, April 2016.
Jeune femme posant dans le camp de fortune du Port de Pirée, Grèce, avril 2016.
Una giovane donna in posa al campo temporaneo al Porto del Pireo. Grecia, aprile 2016.

Combattre l'invisibilité et les mécanismes d'exclusion.

Anne Arvy

En Suisse, les motifs de persécution liés à l'orientation sexuelle, l'identité de genre et l'expression de genre ainsi qu'au sexe biologique sont reconnus. Pourtant, dans les faits, il existe, pour les personnes LGBTI, de nombreux obstacles à faire valoir leur besoin de protection au niveau légal mais aussi à accéder à une protection sociale au quotidien. L'association Asile LGBT à Genève travaille auprès de ces réfugiés afin de visibiliser et combattre les mécanismes d'exclusion et de précarisation.

En 2019, septante pays criminalisent les relations homosexuelles ou les identités de genre non conformes aux normes sociales dominantes. Même dans les pays dont la législation ne les condamne pas explicitement, les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées (LGBTI) sont victimes de violences et de discriminations dans leur quotidien : agressions, viols, meurtres, arrestations arbitraires, discriminations dans l'accès à l'emploi, etc. Ainsi, de plus en plus de personnes LGBTI fuient leur pays. On estime que les demandes d'asile pour motifs d'orientation sexuelle, d'identité et expression de genre et/ou de sexe biologique (OSIEGSB) représentent aujourd'hui environ le 5 pourcent des demandes d'asile totales. Et ce chiffre est en augmentation. Même si ces motifs de persécutions sont reconnus en Suisse, on constate que dans les faits, il existe de nombreux obstacles à faire valoir le besoin de protection au niveau légal mais aussi à accéder à une protection sociale au quotidien.

Comprendre l'invisibilité

L'invisibilité des réfugiés LGBTI est l'obstacle principal à leur accès aux droits et aux ressources. Elle s'explique d'abord par les conditions dans lesquelles nombre d'entre eux ont construit leur identité, comme l'explique Alex, originaire d'Ukraine : « J'ai 19 ans. Je suis gay, mais je ne l'ai jamais dit à personne. Je n'ai jamais été battu ou persécuté, uniquement parce que personne ne sait rien de mon orientation sexuelle. Mais ce n'est plus possible. Je n'ai fait que survivre pendant 19 ans... à chaque moment de ma vie, j'ai appris que des gens comme moi étaient des « bâtards » et qu'il fallait les détruire. »

Les mécanismes d'apprentissage de la vulnérabilité et les stratégies de protection mises en œuvre pour y répondre ne disparaissent pas simplement avec le départ du pays. D'autant plus que, dans le pays d'arrivée, ils restent exposés à des risques physiques, psychiques et sociaux très importants. « Les réfugiés LGBTI ont quitté leur pays pour se sentir en sécurité, pour sentir qu'ils sont protégés. Contrairement à une personne qui a fui une guerre et qui peut se sentir en sécurité en Suisse, les insultes, les menaces et les risques pour les LGBTI restent... », explique Betty, originaire du Liban.

Un rapport récent de l'Agence de l'Union Européenne pour les droits fondamentaux a mis en lumière cette récurrence d'épisodes de violences contre les réfugiés LGBTI dans les centres d'accueil en particulier. Non seulement de la part d'autres réfugiés souvent issus des mêmes communautés, mais aussi de celle du personnel d'accueil, du personnel de sécurité ou des services sociaux. En effet, même si les droits des personnes LGBTI sont relativement mieux reconnus en Suisse, les discriminations et les violences LGBTI-phobes restent fortes. Selon le classement des pays européens de l'Association internationale des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, trans et intersexes (ILGA), la Suisse ne se place qu'en 27^e position en terme d'égalité des droits (<https://rainbow-europe.org/country-ranking>). L'hétérosexualité et la cisidentité – le fait de se reconnaître dans le genre assigné à la naissance – restent la norme par défaut. Le système de classification et de hiérarchisation entre les sexes, les genres et les sexualités – l'hétéro-cissexisme – a pour conséquence d'invisibiliser les personnes LGBTI et leurs besoins spécifiques. Les professionnels en charge de les accueillir et de les accompagner contribuent souvent à produire et à reproduire leur invisibilité.

Accueillir et accompagner

Les mécanismes d'invisibilisation ont des conséquences importantes sur les vies des réfugiés concernés. Confrontés à une insécurité constante, ils s'éloignent de leur communauté nationale d'origine, mais aussi des organisations de soutien aux personnes réfugiées et donc des ressources juridiques, médicales, sociales, etc. qu'elles proposent. Ils vivent souvent dans un isolement social et émotionnel extrêmement fort qui augmente leur insécurité et obère leur état de santé. Ceci se répercute évidemment sur leur capacité à faire valoir leur droit à la protection et à participer à leur société d'accueil.

Afin de lutter contre ces mécanismes, Asile LGBT accueille et accompagne les personnes réfugiés LGBTI de manière globale. Un groupe de pairs propose un accueil communautaire unique en Suisse romande, par des personnes partageant une même expérience de migration et de diversité de sexe, de genre ou de sexualité. Les personnes y sont donc directement accueillies par et au sein d'une communauté. Lorraine, animatrice du groupe de pairs explique : « Le groupe se réunit toutes les semaines. Il vise à lutter contre l'isolement émotionnel et social des réfugiés LGBTI par l'organisation de moments et d'activités de sociabilité et convivialité entre pairs, ainsi que de moments d'échange et de rencontre avec la communauté LGBTI et la société en général. Il est aussi un lieu de soutien et travaille à renforcer les capacités et les compétences de chacun ainsi que du groupe. »

Visibiliser et sensibiliser

Le groupe est aussi un lieu d'expression politique par et pour les personnes concernées. En effet, l'existence d'espaces de définition, d'articulation et d'expression sur les conditions que vivent les réfugiés LGBTI et sur les changements qu'ils souhaitent, est un moyen essentiel de reconnaissance de leur appartenance à la société et de leur légitimité à en co-définir les critères du vivre-ensemble. « Nous travaillons maintenant avec les jeunes de différentes écoles à Genève pour les sensibiliser et pour éviter de possibles attaques homophobes et transphobes. Nous faisons un travail fréquent lors de différents événements publics où nous avons l'opportunité de parler de la situation des réfugiés LGBTI », dit Natalia, membre du groupe de pairs. Enfin, l'association sensibilise régulièrement des professionnels de l'asile aux vulnérabilités spécifiques des réfugiés LGBTI afin que celles-ci soient mieux prises en compte et

ANNE ARVY

est coordinatrice de l'association Asile LGBT : <https://lgbt.asile.ch>

Die Unsichtbarkeit von LGBTI-Flüchtlingen

In der Schweiz wird die Verfolgung aufgrund sexueller Orientierung als Asylgrund anerkannt. Trotzdem sehen sich LGBTI-Personen mit Hindernissen konfrontiert. Das beginnt mit der Tatsache, dass viele der Betroffenen Schwierigkeiten haben, ihre Verfolgung glaubhaft zu machen. Aber nicht nur der rechtliche Schutz, sondern auch die Sicherheit im Alltag ist ein Problem. Der Verein «Asile LGBT» in Genf hat es sich zum Ziel gesetzt, die Mechanismen von Marginalisierung und Prekarität zu bekämpfen.

Die Unsichtbarkeit von LGBTI-Flüchtlingen ist das grösste Hindernis beim Zugang zu Rechten. Da viele in ihrer Heimat Strategien entwickelt haben, unauffällig zu leben und die eigene sexuelle Identität zu verbergen, fällt es ihnen schwer, auch hierzulande, wo Heterosexualität nach wie vor als Norm gilt, ihre Rechte in Anspruch zu nehmen. Oftmals erleben sie in den Asyleinrichtungen ebenfalls Ausgrenzung, sei es durch eigene Landsleute oder durch das Betreuungspersonal. Um dieser Problematik entgegenzutreten, organisiert «Asyl LGBT» wöchentlich Zusammenkünfte zwischen den LGBTI-Flüchtlingen. Diese Treffen sind einerseits ein Ort der Zuflucht und des Austausches und andererseits ein politischer Ausdruck von und für die betroffenen Personen.

adaptées aux besoins de ces personnes. Cela est une condition indispensable à une procédure juste et équitable ainsi qu'à une protection au quotidien leur permettant de pouvoir vivre ouvertement et en sécurité l'identité qui est la leur, sans avoir à la cacher.

Agence de l'Union Européenne pour les droits fondamentaux, 2017, Current migration situation in the EU: Lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex asylum seekers.

FOGO – Zusammenleben 2.0.

Sabine Binelli

Es tut sich viel im Westen Zürichs. Rund um den Vulkanplatz am Bahnhof Altstetten ist ein neuer, urbaner Lebensraum am Entstehen. Die treibende Kraft der Quartierentwicklung geht dabei von einem innovativen Zwischennutzungsprojekt namens FOGO aus. FOGO verbindet die temporäre Unterbringung von Geflüchteten mit Wohnraum für Studierende und Arbeitsraum für Kultur und Gewerbe. Es ermöglicht dadurch neue Formen der Zusammenarbeit und des Zusammenlebens.

Den Anfang nahm alles mit einer Trias an Zufälligkeiten. Die städtische Stiftung Einfach Wohnen, die 2013 mit dem Ziel gegründet wurde, bezahlbare und ökologische Wohn- und Gewerberäume zu schaffen, suchte für die Verwirklichung ihrer Idee ein Grundstück. Die Zürcher Asylorganisation AOZ sah sich zur gleichen Zeit gezwungen, ihre erste temporäre Wohnsiedlung in Zürich Leutschenbach an einen anderen Ort zu transferieren, da die dortige Arealnutzung 2018 endete. Sie suchte dafür ebenfalls ein Grundstück. Dritter im Bunde war das Jugendwohnnetz Juwo, das sich um zusätzliche, preisgünstige Mietwohnungen für Studierende bemühte. Entstanden ist aus dieser zufälligen Interessengemeinschaft das innovative Projekt FOGO, das nicht nur Wohnungen für wirtschaftlich schwächere Haushalte zur Verfügung stellt, sondern darüber hinaus einen wesentlichen Beitrag zu einem Miteinander von verschiedenen Bevölkerungskreisen – Geflüchtete und junge Erwachsene in Ausbildung, Fahrende, deren Standplatz an das Areal angrenzt, aber auch von Personen aus dem Quartier – leistet.

Studierende und Asylsuchende leben fortan unter einem Dach und formieren eine Wohngemeinschaft. Das Zusammenführen dieser zwei Wohnparteien bietet sich an: Für beide ist es schwierig, in Zürich bezahlbaren Wohnraum zu finden. Auch ist die Wohnsituation beider Gruppen kurzlebig. Studierende ziehen häufig nach einigen Semestern, spätestens nach dem Abschluss, um. Je nach Aufenthaltsstatus beziehen Geflüchtete früher oder später eine eigene Wohnung. Auch unterliegt der Asylbereich stets Schwankungen bei der Nachfrage nach Wohnraum. Falls der Bedarf bei der AOZ temporär zurückgeht, kann das Juwo die leerstehenden Wohnungen über-

nehmen. Die gemeinsame Nutzung bringt eine wertvolle Flexibilität.

FOGO ist aber nicht nur ein Wohnort, sondern auch ein Arbeits- und Inspirationsort für innovative Gastronomie, Kleingewerbe, Kultur und Bildung. Es bietet Raum für Menschen unterschiedlicher Herkunft, in unterschiedlicher Lebenssituation, mit unterschiedlicher Zukunftsperspektive. Sie alle bilden FOGO, eine Stück Stadt in der Stadt, und kreieren gemeinsam diesen dynamischen Ort der Begegnung und Innovation. Bei der Namensgebung liess man sich vom Vulkanplatz inspirieren: Fogo ist eine kapverdische Vulkaninsel im Atlantik.

Teil der Quartierentwicklung

Die Stadt Zürich verbindet auf FOGO erstmals in der Schweiz den Lebensraum von Asylsuchenden mit weiteren Nutzungsmöglichkeiten und macht ihn dadurch der Öffentlichkeit zugänglich. Ein Spielplatz soll Familien, Kurse Lernende und das Gewerbe Kundschaft anziehen. Kulinarik und Kultur sorgen für weitere Attraktionen. Das Sammelsurium an Angeboten öffnet das Areal für Menschen aus dem Quartier, bietet dadurch Möglichkeiten für ein Zusammentreffen von sich bisher unbekannten Bevölkerungsgruppen und ermöglicht ein Quartierleben. Diese neue Gemeinschaftsbildung im Kreis 9 arrangiert sich rund um den Wohnraum von asylsuchenden und vorläufig aufgenommenen Personen. Die Asylunterbringung ist für einmal kein gesellschaftliches Problemfeld, sondern Ausgangspunkt einer räumlichen und sozialen Entwicklung. FOGO soll zum lebendigen Treffpunkt fürs Quartier, ja für ganz Zürich werden.

Der Gewinn, der für die Geflüchteten mit der Partizipation an einem urbanen Veränderungsprozess einhergeht, ist offenkundig. FOGO ist ein Begegnungsraum, wo nachbarschaftlich neben- und miteinander gelebt und gearbeitet wird. Die durchmischte Bewohnerschaft ermöglicht eine neue Form der gesellschaftlichen Teilnahme und Teilhabe.

Wohnen im Sinne der Integration neu gestalten

Zusammenleben 2.0 – in der Stadt Zürich wird eine neue asylpolitische Ära eingeläutet. FOGO steht für eine neue Version der Flüchtlingsunterbringung in der Schweiz und verweist auf eine Asylpolitik, die Geflüchtete sowohl in den öffentlichen Raum wie auch in die Zivilgesellschaft miteinbezieht. Die Integration von anerkannten Flüchtlingen, vorläufig aufgenommenen aber auch asylsuchenden Personen soll gemäss Integrationsagenda 2019 intensiviert werden. Ein Aspekt gilt der Förderung des Kontaktes zur lokalen Bevölkerung. Denn für eine gelungene Integration braucht es Nähe zur Aufnahmegesellschaft. Integration könne an einem abgesonderten Ort nicht stattfinden, konstatiert Thomas Kunz, Geschäftsleiter der AOZ. Die Lage der Unterkunft bestimme zu einem wesentlichen Teil den Integrationsverlauf. Geflüchtete Menschen müssen sichtbar sein, um von der Gesellschaft wahr- und aufgenommen werden zu können. Kontakt und Interaktion sind die Grundpfeiler einer jeden Gemeinschaftsbildung und somit Voraussetzung, dass ein Ankommen in und Vertrautwerden mit der fremden Gesellschaft überhaupt stattfinden kann.

Auch weist Thomas Kunz auf die Mehrdimensionalität des Lebens hin – Arbeit, Wohnen, Freizeit –, die im Integrationsprozess zum Tragen kommt. Zusammenleben 2.0 bedeutet für ihn ebendiese Vielfalt an Kontaktmöglichkeiten in unterschiedlichen Lebensbereichen, die sich nun auf einem Areal ergeben und FOGO hierdurch zu einem einzigartigen inkludierenden Raum machen.

Eigendynamik der Vergemeinschaftung

Entspricht nun aber das neue Wir, das auf FOGO am Entstehen ist, dem Wir, welches sich Geflüchtete auf der Suche nach einem neuen Zuhause wünschen? Der Ethnologe Georg Elwert weist darauf hin, dass Zuwandernde während des Integrationsprozesses oftmals ethnische Kommunen als Referenz- und Identifikationsrahmen bevorzugen. So beschränken sich Beziehungen in der ersten Phase des Einlebens auf Personen derselben ethnischen Herkunft. Diese Verbindungen vermögen ein Stück Heimat in der fremden Welt zu schaffen,

was für die Bewältigung von Unsicherheit und Stress im Zuge der Migration äusserst hilfreich sein kann. Der totale Rückzug in die ethnische Kommune birgt jedoch die Gefahr, die Mehrheitsgesellschaft als Interaktionsgruppe zu verlieren.

FOGO schafft Raum für verschiedene Formen eines Wirs. Die lokale Bevölkerung aus dem Quartier ist ebenso präsent wie die internationale Mitarbeiterschaft der benachbarten Grosskonzerne, Asylsuchende derselben Herkunft gleichermassen wie Studierende aus dem In- und Ausland. FOGO beherbergt keine spezifischen Kollektive, sondern Individuen mit teils vergleichbaren, ganz unterschiedlichen Lebensgeschichten, Vorstellungen und Bedürfnissen. Menschen begegnen sich hier und gehen aufeinander zu. Oder auch nicht. Diese Freiheit und Ungezwungenheit in der Wahl der Sozialbezüge erachtet Thomas Kunz als ein wesentliches Merkmal von FOGO. Hier soll keine Gemeinschaft konstruiert und endgültig definiert werden. «Wir wollen nicht soziokulturell animieren», lautet sein Vorhaben dazu. Es sind Merkmale wie Vielfalt, Offenheit, Wandel und Eigendynamik, die das Areal kennzeichnen und ihm eine besondere Atmosphäre verleihen – die der Normalität. FOGO soll ein normales Alltagsleben ermöglichen und keine künstliche Insel bilden. «Es ist wie eine normale WG hier», beschreibt ein junger Student kurz nach dem Einzug in seine Wohnung und bestätigt hiermit, dass die Vision der AOZ lebt.

Raum als Spiegel der Gesellschaft

In der soziologischen Literatur findet sich die These, dass räumliche und soziale Ordnungen zusammenhängen und sich gegenseitig bedingen (Elias 1969). Wohnstrukturen sind Anzeiger gesellschaftlicher Strukturen. Demzufolge bilden sich in Architekturen soziale Verhältnisse ab. Auch geben sich gesellschaftliche Vorstellungen und Ideale in der An- und Zuordnung des Wohnraums zu erkennen. Folgen wir nun dieser Annahme und versuchen, aus dem FOGO-Areal gesellschaftliche Strukturen und asylpolitische Leitbilder herauszulesen, lässt sich ein duales Bild skizzieren. Auf der einen Seite verkörpert die temporäre Containersiedlung neben dem Standplatz für Fahrende Momente der Migration: Menschen wandern um die Welt und mit ihnen Güter und Ideen. Sie bewegen sich zwischen geographischen Gebieten und sozialen Wirkungsfeldern, wechseln Regionen und Gesellschaften. Flüchtlinge begeben sich auf der Suche nach Obhut und Schutz auf eine Reise in eine ungewisse Zukunft. In der Fremde werden sie an einen ihnen zugewiesenen Ort «verfrachtet». Der Container symbolisiert die Dynamik einer globalisierten Welt geradezu einmalig. Kulturen treffen

aufeinander, Gemeinschaften lösen sich auf, neue formieren sich. Eine davon auf FOGO. Alles ist in Bewegung, im Wandel, neu am Entstehen.

Gleichzeitig indiziert die mobile Behausung die befristete Duldung von Asylsuchenden. An einem lärmexponierten Ort zwischen Autobahnausfahrt, Europabrücke und Bahngleisen befindet sich ihr temporärer Platz, der auf eine vage Verortung am Rande der Gesellschaft zu verweisen vermag und aus FOGO hierdurch einen Exklusionsraum für sozial Unerwünschte macht. Gegen diese Deutungsweise spricht zweierlei: Die Lärmbelastung wurde mit einem Lärmschutzmantel aus Ateliers, Gastronomie und Seminarräumen verringert, was einerseits eine Erweiterung des sozialen Radius der Asylsuchenden zur Folge hat, letztendlich aber auch das Areal visuell und akustisch aufwertet. Abdullahi, ein 24-jähriger Asylsuchender aus Somalia, beschreibt seinen neuen Wohnort mit den Worten: «Es gefällt mir alles hier, am meisten aber die Ruhe in meinem Zimmer.» Auch rückt die gut erschlossene Lage im aufstrebenden Zürich Altstetten die Bewohnerinnen und Bewohner ins Zentrum des urbanen Geschehens. Auf FOGO ist Zürich global, innovativ und integrativ.

«Neue Wege des Zusammenlebens gehen» lautet das Motto des diesjährigen Zürcher Flüchtlingstags. Einer davon führt zweifelsohne nach FOGO. Zusammenleben 2.0 ist ein Experiment. In einem partizipativen Prozess entsteht ein neues Wir, das von dauerhaften Verbindungen wie auch von flüchtigen Begegnungen, von kurzlebigen Interessen und auch von langfristigen Visionen lebt. FOGO ist nicht, FOGO wird. Was genau, erwarten wir mit Spannung.

Elias, Norbert [1969] 2002. Die höfische Gesellschaft. In: Gesammelte Schriften, Bd. 2. Berlin: Suhrkamp.
Elwert, Georg 1982. Probleme der Ausländerintegration: Gesellschaftliche Integration durch Binnenintegration? In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 34 (717-731). Wiesbaden: Springer VS.

FOGO – Vivre ensemble 2.0

Pour la première fois en Suisse, la ville de Zurich associe hébergement de réfugiés et logement pour jeunes en formation, inaugurant ainsi de nouvelles voies en matière de politique d'asile. Le logement commun se trouve à la Vulkanplatz, à Zurich Altstetten et se nomme FOGO, d'après une île volcanique capverdienne. Cependant, FOGO n'est pas seulement un lieu de résidence pour demandeurs d'asile et étudiants, mais également un lieu de travail et d'inspiration dédié à la restauration innovante, au petit artisanat, à la culture et à la formation. Derrière ce projet, il y a la Fondation Einfach Wohnen, l'organisation spécialisée zurichoise AÖZ et le réseau d'hébergement pour jeunes, Juwo. Conjointement avec FOGO, ces organisations ont créé un nouvel espace de rencontre, un quartier dans le quartier, où les voisins vivent et travaillent côte à côte. Vivre ensemble 2.0 – FOGO se réfère à la politique d'asile, qui inclut les réfugiés à la fois dans l'espace public, mais aussi dans la société civile. Cette nouvelle conception de communauté s'organise autour de l'espace de vie des demandeurs d'asile et des personnes admises à titre provisoire, leur permettant ainsi d'avoir part à la vie de la société sous une nouvelle forme.



Zwei Mädchen posieren mit Karnevalsmasken an einem gelben Holzzaun im Haftlager Preševo. Serbien, 2017.
Deux filles posant avec des masques de carnaval devant une clôture en bois jaune au camp de détention de Presevo. Serbie, 2017.
Due ragazzine posano indossando delle maschere di carnevale accanto a un recinto di legno giallo nel campo di detenzione di Preševo. Serbia, 2017.

SABINE BINELLI

studiert derzeit Weltgesellschaft & Weltpolitik mit Schwerpunkt Ethnologie an der Universität Luzern. Davor war sie langjährig in der Begleitung und Beratung von Zuwandernden tätig.

«Avanti, avanti, migranti» o il teatro al servizio della realtà.

Susanna Lotz

Lo spettacolo di fine formazione Bachelor 2019 racconta storie di migrazione. Da diversi anni oramai, gli studenti dell'Accademia Teatro Dimitri – una delle quattro scuole teatrali svizzere e l'unica ad essere specializzata in «teatro fisico» – organizzano, durante il loro tempo libero, laboratori teatrali per i richiedenti l'asilo e collaborano con centri di accoglienza per i richiedenti l'asilo come anche con SOS Ticino, l'organizzazione umanitaria responsabile dei rifugiati in Ticino. Da lì nasce il desiderio di continuare ad approfondire questo dialogo.

«Buon appetito pesci» è stato riportato sui social network dopo l'affondamento di 150 persone nel Mediterraneo la scorsa estate. Come rispondere a questo odio, che non è solo espressione di un razzismo «immorale», ma anche riflesso di un tentativo di disumanizzare i migranti? Da parte sua, il regista Volker Hesse sceglie di rispondere utilizzando gli strumenti e il linguaggio del teatro fisico.

Invitare i migranti sul palco

Alla fine del 2018 l'Accademia Dimitri contatta SOS Ticino. L'obiettivo è quello di associare nella creazione teatrale studenti del terzo anno e richiedenti l'asilo; creazione che assume il ruolo di mediatore, provando a raccontare le storie di fuga di coloro che hanno dovuto lasciare la loro patria e cercare protezione in Svizzera. Per diverse settimane Volker Hesse e la coreografa Andrea Herdeg hanno guidato un gruppo di 12 studenti del diploma di laurea dell'Accademia e 15 rifugiati che hanno accettato di partecipare al progetto. Da lì nasce un'opera intensa segnata dall'incontro di due mondi. «I migranti si sono investiti molto, erano molto assidui nelle prove. Lo spettacolo ha fornito loro l'occasione di dare un senso al loro vissuto, avevano uno scopo» dice uno studente, che ha detto di essere «sopraffatto» e persino «trasformato» dall'esperienza.

Testimonianze

Costruito sulle testimonianze dirette dei suoi attori amatoriali, gli spazi della rappresentazione teatrale

diventano luoghi dove si avvicinano scene di storie di fuga e di arrivi. «Viaggiare ammassati su barche e camion, minacciati dai trafficanti; vivere l'attesa e la disperazione nei campi profughi; camminare, correre, vagare senza meta; subire violenze e torture; vivere addii, separazioni e controlli umilianti da parte delle forze dell'ordine; cercare senso e conforto attraverso preghiere e riti; incontrare sguardi ostili; trovare accoglienza e umanità; festeggiare l'arrivo, suonare e mangiare insieme ...». Tutti questi processi si intrecciano, creando contemporaneamente scene, rituali, immagini, finché l'attenzione si focalizza nuovamente sui dettagli di un avvenimento singolo. La rappresentazione si avvale dei mezzi formali del Physical Theatre, di voci, strumenti e delle poesie del poeta curdo-siriano Aref Hamza, che animano le storie e le esperienze dei profughi e l'arrivo in un luogo sconosciuto.

Regia e scenografia

Organizzata essenzialmente attorno a barriere metalliche, che strutturano lo spazio fisico e simbolico della narrazione, la scenografia si presenta decisamente minimalista. A volte la palizzata separa, migranti – che interpretano il proprio ruolo – dagli altri personaggi. A volte la barriera unisce e forma uno spazio chiuso e condiviso. Messo in una posizione di relativo disagio che riecheggia il contenuto dello spettacolo, il pubblico sta in piedi. Gli spettatori sono invitati a seguire la narrazione quando la recinzione rimovibile cambia posizione. Questa apparente semplicità offre molte opportunità per affrontare le inevitabili questioni sol-

levate dal soggetto della creazione, i confini, la separazione, l'incapacità di comunicare o di capirsi.

Violenza

Come indica il sottotitolo «storie di fughe e di arrivi», lo spettacolo non evoca solo il viaggio, ma anche il suo punto di arrivo, cioè l'accoglienza e l'integrazione dei migranti. Un attacco razzista apre lo spettacolo, un migrante viene picchiato da uomini e donne che sembrano essere soddisfatti del loro atto. Due di loro si rivolgono al pubblico con slogan conosciuti da tutti. «La classe politica è totalmente sconnessa della realtà», «Non possiamo accogliere tutta la miseria del mondo», «Il nostro paese è la nostra casa, e una casa ha delle mura e una porta, e se la porta non la puoi chiudere allora non è una porta, e se la tua casa non ha una porta, allora non è una casa». I due protagonisti declamano la loro volontà di attaccare i veri colpevoli, contrabbandieri, mafie, politiche pro-immigrazione («La politica della porta aperta non evita un disastro umanitario»).

Rispondere all'astrazione attraverso il teatro

Questo violento prologo rivela immediatamente il significato dell'intera costruzione proposta dal regista Volker Hesse. Più che contrapporsi a fatti, statistiche e valori, la storia del viaggio fa emergere nel dibattito un ospite a sorpresa: il migrante stesso, con la sua esperienza e la sua percezione. Una realtà concreta in contrapposizione al discorso astratto pronunciato in apertura. Volker Hesse ci presenta una risposta concreta e indiretta.

Sfruttando al meglio le risorse del teatro fisico insegnato all'Accademia Teatro Dimitri e grazie alla collaborazione con la coreografa Andrea Herdeg, Volker Hesse evita la trappola di un confronto sterile che a slogan oppone slogan. Segue una lunga canzone durante la quale i migranti si tengono alle griglie metalliche, mentre una bambina molto piccola porta una valigia e cammina lungo la recinzione, sotto i riflettori. Durante tutto il viaggio, la paura, la noia, l'esaurimento, ma anche la solidarietà e i momenti di gioia si esprimono senza parole. Il gioco dei corpi, e non quello delle parole, permette di trasmettere e testimoniare. L'espressività silenziosa degli attori oppone

SUSANNA LOTZ

è responsabile della comunicazione per l'Accademia Teatro Dimitri.

«Vorwärts, vorwärts, Migranten» oder Theater im Dienst der Realität

Passionsgeschichten der Flucht und der Erlebnisse der Ankunft – um diese Themen kreist die Theaterproduktion der Accademia Teatro Dimitri, in der mit szenischen Bildern mittels Körpersprache, Gedichten und Musik die Erfahrungen von geflüchteten Menschen, die in der Schweiz eine Zukunft suchen, erlebbar gemacht werden. Die Artistinnen und Artisten der Abschlussklasse arbeiteten unter der Leitung des Regisseurs Volker Hesse mit im Tessin lebenden Flüchtlingen und Asyl-suchenden zusammen, die ihre Erfahrungen in die Kreation eingebracht haben und sie zusammen mit den Theaterleuten dem Publikum nahe bringen.

all'astrazione politica l'esistenza incarnata, vissuta e sensibile di persone costrette alla fuga, l'esperienza memorabile dell'esilio. Lo spettacolo teatrale restituisce loro l'umanità semplice e universale.

Il banchetto finale

«Senza vicinanza» dice Volker Hesse «non c'è comprensione». Da qui l'idea di creare un contatto efficace tra i migranti e il pubblico, chiudendo lo spettacolo con un grande banchetto che sembra celebrare la condivisione e l'ospitalità. Senza mai però cadere nell'ingenuità, questo pezzo è una celebrazione della forza dell'arte capace di farci vivere momenti intensi.

Gabriel à l'aide d'urgence. Ou comment se construit au quotidien l'illégalité régulière.

Giada de Coulon

À partir de la description du vécu de Gabriel, jeune homme requérant d'asile débouté, l'article nous plonge à l'intérieur d'un centre d'aide d'urgence en Suisse romande pour comprendre le fonctionnement paradoxal de ce système. L'illégalité régulière est une tentative de nommer l'essence d'un paradoxe : la vie des personnes logées dans les foyers d'aide d'urgence se façonne au cœur d'un appareil administratif qui a comme raison d'être leur disparition du territoire suisse.*

Clostère est un centre d'aide d'urgence d'une ville suisse comme tant d'autres. L'entrée se devine au bout d'un long couloir. Porte close qui ne s'ouvre que de l'intérieur lorsqu'un agent de sécurité vient l'ouvrir. À l'intérieur, il règne un calme inattendu. Les personnes sont dans leurs chambres, certaines en sortent pour rejoindre rapidement la sortie. Elles échangent alors leur clé de chambre contre leur « papier blanc », feuille A4 attestant du délai de départ de Suisse, feuille attestant leur identité aux yeux de policiers qui viendraient les contrôler.

À l'intérieur du local de l'assistante sociale, se déclinent sur les murs des photographies passeport de femmes et d'hommes, à la peau majoritairement noire. Cette fresque schématise la répartition des chambres du centre.

Aujourd'hui, un lit restera vide. En effet, le règlement de maison ne tolère pas les infractions et Gabriel est à nouveau rentré en état d'ébriété hier soir. Il est alors banni du foyer pendant trois nuits consécutives. Qu'est-ce qui lui servira de refuge pour se reposer ? Difficile à dire. Il ne côtoie pas grand monde en dehors des murs du foyer. Pas d'argent pour inviter un compatriote à boire un café et pas envie de lui dire que lui, il n'a pas obtenu les papiers et que bientôt il pourrait être renvoyé de Suisse.

Les deux hommes Nigériens de la chambre voisine sont partis il y a deux jours à l'aube, escortés par la police.

Gabriel a entendu les coups à la porte qui se faisaient de plus en plus forts. Réveillé en sursaut, il lui a fallu du temps pour comprendre que ça n'était pas sa porte à lui que la police allait ouvrir, mais bien celle d'à côté. Il a entendu des voix fortes, des meubles déplacés. Le couloir faisait résonner les brouhahas d'une intervention de police. Et puis, la porte d'entrée s'est refermée sur eux, et un calme angoissant a envahi l'espace. Ce matin-là, les premiers bruits ont mis du temps à revenir. Cela aurait pu être nous tous. Gabriel le sait. Il se rend tous les deux jours au Service de la Population pour demander le renouvellement de l'aide d'urgence. Demander de pouvoir rester dans ce foyer pour dormir, manger, dormir, manger...

Mais le personnel administratif a reçu d'autres consignes. Ces guichets sont lieu de dissuasion, tout comme le foyer où il habite. Il n'a pas sa place en Suisse, et tout est fait pour qu'il le ressente dans son corps, comme dans sa tête. Pas d'installation véritable entre ces murs rendus volontairement inhospitaliers. Pas d'autonomie pour ce jeune homme qui a déjà enduré des épreuves comme beaucoup n'en connaîtront pas le dixième en toute une vie. Les horaires sont dictés, les plats préparés et les interdictions nombreuses. Pas le droit de travailler. Pas le droit d'avoir un téléphone portable à son nom. Pas le droit de dormir à l'extérieur. L'assignation à résidence vient d'être prononcée. Pas le droit à une vie normale.

L'illégalité régulière

Et pourtant à Clostère, les jours et les jours défilent dans un relent de normalité. Une régularité s'impose à travers les repas, les horaires, les convocations auprès des autorités, la visite hebdomadaire d'une infirmière. Avoir un toit sur sa tête et cesser de craindre la menace imminente sur sa vie. Tout cela permet paradoxalement à Gabriel de ressentir quelque part qu'il est protégé. Il en parle parfois comme d'un « chez moi ».

En même temps, il est menacé. Menacé de renvoi vers un pays qui brûle et qu'il a choisi de quitter il y a quinze années. Il a pourtant tenté un sans-faute : il a tout dit aux entretiens, il a suivi les classes de français quand il y avait accès, il a cherché un travail quand il y avait droit et il s'est impliqué dans la paroisse. Il commençait à rencontrer des Suisses aussi. Mais, après une longue attente, d'un jour à l'autre, on lui a dit qu'il devait quitter la Suisse. Qu'il devait faire le deuil d'un avenir en Suisse et préparer son retour. L'aide sociale a cessé et il est entré en illégalité de séjour.

On lui a communiqué son droit d'aller demander une aide d'urgence en cas de nécessité. Ce qu'il a fait, habitué à suivre les consignes. Il a été attribué à Clostère, depuis bientôt cinq ans. Il suit les injonctions fréquentes des intendantes, des gardes de sécurité, du directeur, des employés des guichets. Il ne fait pas de bruit dans le bus. Il tient les portes. Il fait un sans-faute.

Ce qu'il ne peut pas faire, c'est le deuil de sa vie en Suisse. Son parcours d'exilé et de requérant d'asile en Suisse ne lui permet pas de le faire. Il a quitté une vie d'enfant soldat. Il n'a plus de famille là-bas. Il ne peut pas préparer son retour là-bas. Il est arrivé jeune dans un pays riche où il a été pris en charge. Il a ensuite cherché à correspondre aux attentes suisses comme il les comprenait, à la lettre, faisant fi des traumatismes non prononcés. Il ne peut pas faire le deuil de sa vie en Suisse, car il sait que son espoir de pouvoir obtenir des papiers ne relève pas de la folie. Il en a vu beaucoup autour de lui. Ils et elles étaient déboutés tout comme lui. Et avaient reçus de nombreuses réponses négatives aux recours tentés par les juristes de l'asile ou eux-mêmes. Ils les avaient vu craindre, comme lui l'arrivée de la police au petit matin. Et puis, un jour, l'enveloppe cachetée avait annoncé la délivrance d'un permis de séjour. Tout le monde au centre en avait parlé. Quelle avait été la clé de ce retournement de situation ? Ça, la missive ne le disait pas. Mais les personnes concernées avaient un beau matin quitté le centre la tête haute. La tête haute grâce à une vie normale, c'est aussi cet espoir qui permet à Gabriel de rester inscrit au quotidien dans un centre d'aide d'urgence. Cette aide métamorphosée

en outil de dissuasion. Cette urgence que la longue durée rend caduque.

Du droit constitutionnel au minimum vital à un instrument de dissuasion

Gabriel est une personne caractéristique des parcours de vie que j'ai rencontrés sur le terrain lors de mes recherches de quatre ans au sein d'un centre d'aide d'urgence en Suisse romande. Résultant d'un programme d'allègement budgétaire de la Confédération, la suppression complète de l'aide sociale à une catégorie d'exilés qui n'obtenaient pas de permis de séjour en Suisse a été rejetée au nom de l'article 12 de la Constitution suisse. Celui-ci délivre le droit à quiconque sur le territoire suisse d'obtenir de l'aide en situation de détresse. C'est cet article qui a permis d'éviter la mise à la rue aux personnes déboutées du droit d'asile. L'article 12 a forgé la possibilité d'obtention de l'aide d'urgence dans le domaine de l'asile, une fois la nécessité avérée et la demande effectuée par la personne déjà déclarée illégale.

En 2004, elle avait d'abord été instaurée pour les personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière, soit les personnes pour lesquelles la Confédération suisse n'examinait pas de demande d'asile. Donc, à priori une catégorie de personnes qui ne devait rester que de manière temporaire en Suisse. En 2006, une majorité du peuple suisse approuvait l'extension d'une aide minimale à l'ensemble des requérants d'asile déboutés. Lors de sa mise en œuvre, un glissement s'opère : d'un droit constitutionnel au minimum vital à un instrument de dissuasion qui repose principalement sur la péjoration des conditions de vie des requérants d'asile déboutés.

L'aide d'urgence crée ses contradictions

L'aide d'urgence se matérialise par des prestations de survie, soit dix francs par jour, un logement en centre collectif et l'accès à des soins d'urgence. Aujourd'hui, plus de dix ans après son extension aux déboutés de l'asile, ce régime est toujours en cours. Bien que, selon les autorités, les effets escomptés ne se soient pas réalisés. Bien que des voix s'élèvent régulièrement pour dénoncer des conditions de vie indignes, notamment pour des personnes et familles qui en vivent de longues années durant. En 2018, beaucoup de personnes en restent dépendantes en Suisse, ce qui s'explique par plusieurs raisons structurelles. Or, comme le montre l'histoire de Gabriel, c'est dans l'essence même de l'aide d'urgence que se créent ses contradictions les plus profondes.

Aux confins des marges de manœuvre étatiques et individuelles, l'illégalité vécue lorsque l'on est à l'aide d'urgence a cela de particulier qu'elle est enregistrée et finement régulée. La nommer *illégalité régulière* est un moyen d'en saisir les spécificités. Car, paradoxalement, c'est cette régularité qui semble expliquer l'affiliation de longue durée de certaines personnes à l'aide d'urgence. La régularité se construit suivant trois paradigmes. Le premier révèle l'aspect répétitif et normalisateur de cette illégalité. La vie décrite à travers le vécu de Gabriel ci-dessus parle de journées rythmées par les heures des repas, les convocations auprès des autorités. La normalisation autorisée par cet aspect répétitif, mais également par la possibilité de répondre aux besoins physiologiques vitaux, semble en réduire l'aspect disciplinaire et contraignant. Le deuxième paradigme vient de cette dimension d'inscription auprès des autorités. Le contact constant des personnes migrantes avec les autorités, tel qu'il a été mis en place dès la première demande d'asile, engendre chez certaines personnes des espoirs et des attentes envers les autorités suisses et forge parfois un fort espoir de régularisation. Attachées à ne rien se voir reprocher pour ne pas bloquer une éventuelle régularisation, une vaste majorité de personnes à l'aide d'urgence mène ainsi une vie irrépréhensible aux yeux des autorités.

Troisième paradigme, l'aide d'urgence représente au final également un moyen de régulation de toute une population. Bien que toujours en Suisse, bien que considérée en illégalité de séjour, celle-ci redouble d'efforts avec l'espoir que le mérite sera un jour récompensé et qu'une vie normale pourra enfin commencer.

*Gabriel et Clostère sont des noms fictifs utilisés pour protéger l'anonymat des personnes et des lieux.

Gabriel in der Nothilfe. Oder wie sich der Alltag in der «regulären Illegalität» abspielt.

Seit dem 1. Januar 2008 sind Personen, die einen negativen Asylentscheid erhalten haben und die Schweiz verlassen müssen, von der Sozialhilfe ausgeschlossen. Die einzige Unterstützung aus öffentlicher Hand, die sie bekommen können, ist die Nothilfe. Diese bietet materielle Unterstützung in Form von Schlafgelegenheit, Mahlzeiten, Gutscheinen für Grundbedürfnisse sowie medizinischer Nothilfe.

Die Autorin bezeichnet diese paradoxe Situation als «reguläre Illegalität». Erstens erleben Personen das Leben in der Nothilfeeinrichtung als sowohl unterstützend als auch als repressiv – die Tagesabläufe sind streng nach Zeitplänen und Hausordnungen reguliert. Zweitens wird die Illegalität als regulär aufgefasst, indem illegal sich aufhaltende Personen regelmässig mit den Behörden in Kontakt stehen. Die Illegalität findet somit nicht im Verborgenen statt, sondern wird vom Personal, das in den Nothilfestrukturen arbeitet, quasi akzeptiert. Schliesslich ist diese spezifische Form der Illegalität eine Art der Anerkennung der Situation der Nothilfebeziehenden. Der ständige Bezug zu den Behörden und die Kontrolle wirken sich auf die Betroffenen so aus, dass sie ein tadelloses Verhalten an den Tag legen, das ihnen in Zukunft – vielleicht – dazu verhilft, einen Aufenthaltstitel zu erlangen.



Abeer posiert für ihr Porträt im Vorhof des Bujanovac-Lagers. Serbien, 2017.
Abeer, posant pour son portrait dans la cour du camp de Bujanovac. Serbie, 2017.
Abeer in posa per il suo ritratto nel cortile del campo di Bujanovac. Serbia, 2017.

GIADA DE COULON

est docteur en anthropologie de l'Université de Neuchâtel. Elle vient de publier sa thèse aux éditions Antipodes « L'illégalité régulière. Ethnographie du régime de l'aide d'urgence en Suisse ».

«Wie weiter, wenn all die Mühe, all das Leid für nichts war?»

Pascal Y. Tamm

Tagtäglich gelangen unzählige Menschen auf der Suche nach einem besseren Leben nach Europa. So unterschiedlich die Geschichten der Betroffenen auch sind: Viele teilen ein ähnlich dramatisches Schicksal und haben eine oft lebensgefährliche Reise hinter sich. Von den Erlebnissen einer jungen afrikanischen Frau und wie sie dank Rückkehrhilfe in ihrem Herkunftsland wieder Fuss fassen konnte, erzählt dieser Beitrag.

Nur wenige Jahre nach Adwoas Geburt in Jaunde, Kamerun, flohen die Eltern mit ihr in die heute grösste Stadt Ghanas – Kumasi. Eine typische westafrikanische Stadt, vielfältig, gegensätzlich und in vielem unbeschreiblich schön; der Himmel über ihr ist weit, die Hoffnung darunter gross und das Leben in ihr für viele eine Herausforderung.

Aufbruch in die Fremde

Verwirrt durch die für sie nicht entzifferbare Digitaluhr an ihrem Handgelenk, gedemütigt durch die Besucher aus fernen Ländern, überfordert durch den zunehmenden Reichtum und der dennoch steigenden Verarmung, irrte Adwoa hilflos durch diese neue Welt der aufgepflanzten Modernisierung. Herausgerissen aus ihrer Kultur und verloren irgendwo zwischen Moderne und Tradition, Fremdem und Eigenem, resignierte sie und entschied sich zum Aufbruch. Noch vor Beginn der Regenzeit wandte sie ihre gesamten Ersparnisse für zwei Rucksäcke auf, verstaute darin ihr wenig Hab und Gut und verabschiedete sich in grosser Wehmut, aber ebensolcher Hoffnung von ihrer Familie.

Was folgte, war ein leidvoller Weg quer durch den afrikanischen Kontinent. Mit einer Gruppe Migrantinnen und Migranten durchquerte sie die Sahara bis in den kriegerschütterten Norden, von wo aus sie per Boot das Mittelmehr überquerten. Abgekämpft erreichte Adwoa im Herbst 2015 ihre vermeintlich neue Heimat oder genauer, das Eidgenössische Empfangs- und Verfahrenszentrum in Chiasso. Doch der abgelehnte Asylantrag zerstörte bereits kurz nach der Ankunft sämt-

liche Hoffnung auf ein besseres Leben in Wohlstand und Frieden.

Rückkehrhilfe als Ausweg

Auf die Frage, «wie weiter, wenn all die Mühe, all das Leid für nichts war?», erwies sich die Rückkehrhilfe als eine annehmbare Antwort. Nach ausführlichen Gesprächen freundete sich Adwoa schliesslich mit dem Gedanken einer Rückkehr nach Ghana an. Aufgrund der zusätzlich beantragten Reintegrationshilfe, welche vom Staatssekretariat für Migration SEM finanziert und von der *International Organisation for Migration* (IOM) organisiert wird, erhielt sie zudem Unterstützung bei der Umsetzung eines eigenen Projekts. Wie die Mehrheit der Begünstigten entschied auch sie sich zur Gründung eines Kleinunternehmens.

Trotz fehlender Erfahrung konnte sie ihr Projekt rasch umsetzen, hatte jedoch aufgrund der wirtschaftlichen Lage Ghanas über längere Zeit keine gewinnbringenden Verkaufszahlen; zudem musste sie sich gegenüber der dominierenden männlichen Konkurrenz behaupten. Grösstes Problem nebst den sozialen Faktoren war die dortige Bürokratie – ein Sumpf, in dem über die Jahrzehnte bereits zahlreiche ökonomische Initiativen und Ideen erstickten. Selbst im engsten Familienkreis spricht Adwoa zurückhaltend über ihre Rückkehr – zu gross ist die Scham, zu tief sitzt das Gefühl, versagt und ihre Familie im Stich gelassen zu haben. Für die erhaltene Unterstützung ist sie dankbar und erachtet das Projekt als «eine grosse Chance, etwas Nachhaltiges aufzubauen». Den Traum nach Europa auszuwandern hegt sie noch

immer mit der Begründung, «dass in Ghana ihre alte Welt gestorben, die neue aber noch nicht geboren» sei.

Unberechenbare Migrationsdynamiken

Verschiedensten Berichten zufolge hat sich seit 2018 die Migrationslage in und um Europa wieder entspannt; auch die Zahlen der Asylgesuche in der Schweiz sind so tief wie seit 2007 nicht mehr. Der in den Jahren zuvor entstandene «Migrationsnotstand» in und um Europa zeigte jedoch, wie komplex und unberechenbar Migrationsdynamiken sind. Trotz der sich stabilisierenden Lage gilt es nicht zu verkennen, dass von Südamerika über Westafrika bis Südostasien noch immer zahlreiche Krisenherde bestehen, dass sich gemäss Zahlen des UNHCR auch 2019 über siebzig Millionen Menschen auf der Flucht befinden und im vergangenen Jahr allein in der Schweiz über 15 000 Asylgesuche gestellt und mehr als 6000 davon positiv entschieden wurden – allesamt Zahlen, aus welchen einerseits die Notwendigkeit spricht, Schutz und Solidarität zu garantieren, die andererseits aber auch die Dringlichkeit aufzeigen, nachhaltige Lösungen zu finden.

Während viele Menschen unmittelbaren Schutz vor Verfolgung, Gewalt und Krieg suchen, streben andere vor allem nach besseren wirtschaftlichen Bedingungen. Werden sich insbesondere letztere bewusst, dass ihre Erwartungen nicht erfüllt werden und sie schon kurz nach ihrer Ankunft wieder ausreisen müssen, sind sie mit einer äusserst schwierigen Situation konfrontiert. Zum einen steht die Frage einer Rückkehr alles andere als an erster Stelle, zum anderen verfügen sie meist nicht über die finanziellen Eigenmittel dazu. Es gilt deshalb aus der Sicht der Behörden, Personen, die keine Aussicht auf Asyl haben bzw. einen negativen Asylentscheid erhalten haben, rasch und umfassend über die Perspektive «Rückkehr» zu beraten. Denn letztlich gibt es gegenwärtig nur zwei Möglichkeiten: entweder mit Rückkehrhilfe – sozusagen als Hilfe zur Selbsthilfe – ins Heimatland zurückzukehren, was dort neue Perspektiven eröffnen kann, oder sich der drohenden Perspektivlosigkeit hierzulande zu stellen.

Rückkehrhilfe als Teil der Asylpolitik

Die Rückkehrhilfe stellte auch in Adwoas Situation eine humane und gleichzeitig effiziente Lösung dar: Sie war Garant für eine menschenwürdige Rückkehr und Reintegration in Ghana. Sowohl die Rückkehr- und Reintegrationshilfe als auch die (derzeit eingestellten) Länderprogramme der IOM wurden über die Jahre zu einem zentralen Bestandteil der schweizerischen Asylpolitik

und entwickelten sich von der blossen Geldauszahlung zu einer auf die individuellen Bedürfnisse der Rückkehrenden abgestimmte Wiedereingliederungsmassnahme. Durch die Zusammenarbeit des SEM, des EDA, der DEZA sowie zahlreicher NGOs und internationalen Organisationen, wird seit über zwanzig Jahren eine Rückkehr in Sicherheit und Würde gewährleistet. In dieser Zeitspanne sind über 100 000 Personen aus dem Asylbereich zurückgekehrt, wurden über zwanzig mehrjährige Länderprogramme durchgeführt und konnten Hunderte kleinerer Projekte erfolgreich abgeschlossen werden.

Nebst den humanitären Absichten – die gerne als primärer Antriebsgrund genannt werden – ist nicht zu verkennen, dass durch den Anreiz der freiwilligen Rückkehr der Asylbereich entlastet und die mit den oft langwierigen und teilweise chancenlosen Asylgesuchen verbundenen Verfahrens- und Fürsorgekosten vermieden werden können. Für beide Seiten stellt die freiwillige Rückkehr somit eine vorteilhafte Alternative zur erzwungenen Rückkehr – und im Extremfall einer Zwangsausstaffung – dar.

Niedrige Ausreisequote

Aus den Statistiken des SEM wird ersichtlich, dass die jährlichen Ausreisequoten stark variieren und keine klare Kontinuität aufweisen, was primär auf die geopolitischen Ereignisse in den Herkunftsländern zurückzuführen ist. Dass sich von den 2018 in der Schweiz befindlichen 123 379 Personen des Asylbereichs sowie den nicht in dieser Zahl enthaltenen Personen des Ausländerbereichs bis Jahresende aber lediglich 1006 Personen zur freiwilligen Rückkehr entschlossen haben, ist in Anbetracht der Gesamtzahlen unbefriedigend.

Trotz der äusseren, meist politischen Faktoren – die in der Regel kaum beeinflussbar sind – gilt es daher, das Angebot der Rückkehrhilfe attraktiver zu gestalten. Es ist diesbezüglich erfreulich, dass die Schweizer Regierung gemäss ihrem aktuellsten Bericht zur Migrationsaussenpolitik die bilaterale Zusammenarbeit im Bereich der Rückkehr von Personen und Familien intensivieren und neue Migrationspartnerschaften abschliessen möchte.

Rückkehrhilfe als Starthilfe

Das Konzept der Rückkehrhilfe verfolgt den begrüssenswerten Ansatz, Personen in Würde und Sicherheit zurückkehren zu lassen und den Herkunftsländern beim Wiederaufbau oder der Restabilisierung zur Seite zu ste-

hen. Zentral dabei ist, dass Rückkehrende gewillt sind, die Angebote zu nutzen und ihren eigenen Beitrag zum Gelingen dieses Vorhabens zu leisten.

Rückkehrhilfe kann lediglich ein Beitrag zur Erleichterung der Heimkehr sein und bietet Starthilfe für die Reintegration vor Ort. In diesem Sinne soll sie nicht als Garant für ein besseres Leben *per se* missverstanden werden. Rückkehrhilfe kann aber auch als Beitrag zur regionalen Entwicklung im sozialen und ökonomischen Bereich gesehen werden. Jedes von einem Rückkehrenden erfolgreich geführte Kleinunternehmen trägt letztlich zu einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung im Herkunftsland bei. Ausserdem kommen langfristige und auf Eigeninitiative basierende Projekte auch den im Heimatland Verbliebenen zugute: Die Ungleichbehandlung von Rückkehrern und Zurückgebliebenen kann somit verringert werden. Auch fördert und fordert die Rückkehrhilfe die Eigeninitiative und die Eigenverantwortung der Rückkehrenden.

Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass eine Rückkehr, insbesondere nach einem langen Auslandsaufenthalt, durchaus mit Schwierigkeiten verbunden ist. So fällt den Betroffenen unter anderem die berufliche Integration meist schwerer als erwartet. Die generierten Einkommen liegen oft unter den Erwartungen, Grundbedürfnisse werden teilweise eingeschränkt befriedigt oder die gesundheitliche Versorgung lässt zu wünschen übrig. Ebenfalls gelingt die soziale Wiedereingliederung teilweise nur bedingt. Schliesslich fällt es vielen auch schwer, die Tatsache zu akzeptieren, dass mit einer Rückkehr ein vorübergehender Rückgang des gewohnten Lebensstandards einhergeht.

Dennoch kann das Instrument der Rückkehrhilfe im Grundsatz positiv bewertet werden. Trotz mancher Schwierigkeiten erweist sich das Konzept nicht nur im Einzelfall wie etwa bei Adwoa, sondern vielerorts auch für die regionale Entwicklung in den Herkunftsländern als gewinnbringend.

Tamm, Pascal Y., 2018, 20 Jahre Schweizerische Rückkehrhilfe. Schaffung neuer Perspektiven oder erkaufter Abschied? In: Jusletter, 9. Juli 2018.

Un ritorno nel pieno della dignità

Da oltre vent'anni la Svizzera fornisce un aiuto al ritorno a persone la cui domanda d'asilo è stata respinta. In quest'arco di tempo più di 100 000 persone sono rientrate nel proprio Paese d'origine, sono stati attuati più di venti programmi nazionali pluriennali e sono stati conclusi con successo centinaia di progetti minori. Il concetto di aiuto al ritorno si basa sull'approccio lodevole di fare in modo che le persone possano rimpatriare in dignità e sicurezza e di assistere i Paesi d'origine nel processo di ricostruzione e ristabilizzazione di queste persone.

Dalle statistiche della Segreteria di Stato della migrazione (SEM) emerge che i tassi di partenza annuali variano notevolmente e mancano di una chiara continuità, soprattutto a causa di eventi geopolitici nei Paesi d'origine. Alla luce dei dati complessivi, non è un risultato soddisfacente che, delle 123 379 persone del settore dell'asilo nel 2018 e delle persone del settore degli stranieri non incluse in tale gruppo, solo 1006 abbiano deciso di rientrare volontariamente entro la fine dell'anno. È quindi necessario aumentare l'attrattiva dell'aiuto al ritorno e fornire migliori informazioni a coloro che potrebbero usufruirne.



Ein Junge posiert stolz mit seinem Rettungsring. Temporäres Flüchtlingslager, Chios Island, Griechenland, 2016.
Un jeune garçon posant fièrement avec sa bouée de sauvetage. Camp de réfugiés temporaire, île de Chios, Grèce, 2016.
Un ragazzino orgogliosamente in posa con il suo salvagente. Campo profughi temporaneo, Isola di Chios, Grecia, 2016.

PASCAL Y. TAMM

ist Student der Rechtswissenschaften an der Universität Basel. Er schrieb seine Bachelorarbeit im Bereich Migrationsrecht zum Thema «20 Jahre Schweizerische Rückkehrhilfe».

Nothilfe war ursprünglich als kurzfristige Massnahme geplant.

Urs Betschart im Gespräch

Schweizweit leben rund die Hälfte der Nothilfebeziehenden schon mehr als ein Jahr in den Nothilfestrukturen. Ab 2017 überprüfte das Migrationsamt des Kantons Zürich systematisch, ob die Langzeitbeziehenden die Integrationskriterien für eine Aufenthaltsbewilligung über die Härtefallregelung erfüllen. Dies aus der Erkenntnis, dass es zahlreiche Nothilfebezügler gibt, die trotz Erfüllung der Kriterien oftmals kein Härtefallgesuch einreichen. terra cognita traf Urs Betschart, Chef des Migrationsamts des Kantons Zürich, zu einem Gespräch.

Kleine zahlenmässige Einordnung: Wie viele Personen sind aktuell in der Nothilfe im Kanton Zürich?

Im Kanton Zürich leben und arbeiten gut 400'000 Ausländerinnen und Ausländer. Dazu kommen rund 10'000 Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen. 670 weggewiesene Personen beziehen Nothilfe. Das sind 0,16 Prozent der Gesamtzahl und damit ein sehr kleiner Anteil an der gesamten ausländischen Bevölkerung.

Wie viele davon sind Langzeitbeziehende? Aus welchen Ländern kommen sie? Um viele Frauen, Männer und Minderjährige handelt es sich?

Als Langzeitbeziehende bezeichnet das Staatssekretariat für Migration SEM Personen, die länger als ein Jahr Nothilfe beziehen. Dies sind Ende 2018 55 Prozent aller Nothilfebeziehenden. Bei rund einem Drittel der Langzeitbeziehenden ist die Nationalität nicht geklärt. Die andern stammen hauptsächlich aus Äthiopien, Algerien, der Volksrepublik China, dem Iran und dem Irak. Da der Ausreisevollzug bei diesen Herkunftsländern oftmals schwierig ist, wirkt sich das auch auf die Dauer des Nothilfebezugs aus. Neu werden vermehrt Personen aus Eritrea hinzukommen, da das SEM begonnen hat, negative Asylentscheide mit Ausreisepflicht zu fällen. Der Frauenanteil unter den Langzeitbeziehenden beträgt einen Drittel; ungefähr 15 Prozent sind Minderjährige, die aber zum Grossteil gemeinsam mit der Familie hier sind.

Wo sehen Sie aktuell die grössten Probleme bei der Nothilfe?

Die Nothilfe sollte eine kurzfristige staatliche Überbrückungshilfe sein, um Notleidenden in einer akuten Situation eine Minimalunterstützung zu geben. Im Asylbereich wurde davon ausgegangen, dass mit Druck rückkehrpflichtige Personen zur Ausreise bewegt werden könnten. In vielen Fällen funktioniert das theoretische Konzept nicht, das heisst die Nothilfe ist keine Überbrückungshilfe sondern wird zur länger dauernden Unterstützung. Insbesondere bei den Langzeitbeziehenden zeigt sich, dass die Angebote der Rückkehrhilfe nicht in Anspruch genommen wurden und bei einem Teil der Personen die Pflicht zur Mitwirkung, beispielsweise bei der Offenlegung der Identität oder der Papierbeschaffung, andauernd verweigert wird. In diesen Fällen gestaltet es sich sehr schwierig, die Rückkehr durchzusetzen. Wenn auch die Herkunftstaaten nicht kooperieren, beispielsweise nicht bereit sind, Papiere auszustellen, führt dies zu einer Blockade, die niemandem nützt.

Seit Mitte 2017 überprüft das Migrationsamt des Kantons Zürich systematisch, ob eine Härtefallregelung bei den Langzeitbeziehenden möglich ist. Welche Erfahrungen haben Sie damit gemacht?

Wir haben festgestellt, dass es zahlreiche Nothilfebezügler gab, die aufgrund unserer Akten die Kriterien für eine Härtefallregelung gemäss Artikel 14 Absatz 2 des Asylgesetzes vermutlich erfüllen würden. Weil jedoch oftmals kein Härtefallgesuch eingereicht wurde, lancierten wir von uns aus eine Prüfung. Im Rahmen dieser Überprüfung wurden die Personen angeschrieben und aufgefordert, ein entsprechendes Gesuch zu stellen. Viele von ihnen sind daraufhin mit Beratungsstellen in Kontakt

getreten und haben die notwendigen Unterlagen eingereicht. Bei einigen fehlten die sprachlichen Kompetenzen. Unsere aktive Aufforderung bewirkte jedoch bei vielen, dass sie sich aktiv um eine bessere sprachliche Integration bemühten und nach und nach die erforderlichen Nachweise erbringen konnten. Unsere Initiative war also auch ein Anreiz, um die geforderten Integrationskriterien zu erfüllen. Bis Ende 2018 erhielten rund 100 Personen die vom Gesetz vorgesehene Härtefallregelung, das heisst eine Aufenthaltsbewilligung mit der Möglichkeit zur Erwerbstätigkeit. Die Härtefallprüfung von Amtes wegen ist mittlerweile abgeschlossen, kann jedoch in besonderen Fällen weiterhin vorgenommen werden.

Nothilfebeziehenden werden keine Sprachkurse angeboten, noch dürfen Sie legal arbeiten. Wie können sie die Integrationskriterien zur Härtefallregelung erfüllen?

Viele Langzeitbeziehende leben schon mindestens fünf Jahre in der Schweiz und verfügen daher oft über ein grösseres Beziehungsnetz. Seitens der Zivilbevölkerung existiert auch ein Gratisangebot an Sprachkursen. Einen Widerspruch gibt es sicher, was die finanzielle Selbstständigkeit anbelangt. Bei der Prüfung von Amtes wegen haben wir diesem Umstand Rechnung getragen. Wir legten bei den Betroffenen den Fokus auf den Integrationswillen und die Bemühungen, die Kriterien für eine Härtefallregelung zu erfüllen. Und das Resultat spricht für die Initiative, denn bei rund 100 Personen konnte eine ausreichende Integration für die Härtefallregelung nachgewiesen werden.

Viele Personen, die als Langzeitbeziehende gelten, erfüllen aber nie die Kriterien einer Härtefallregelung. Gemäss einer laufenden Studie der EKM macht der Bezug von Nothilfe über eine längere Zeit die Menschen psychisch und physisch krank. Das Ziel, die Personen zur Ausreise zu bewegen, wird bei diesen Menschen nicht erreicht. Mehr noch, sie verlieren aufgrund von Krankheit und Depression die Möglichkeit, sich sowohl in ihrem Herkunftsland als auch hier zu integrieren. Wie sehen Sie das? Müsste man das Nothilfesystem oder die Kriterien der Härtefallregelung überdenken?

Im Einzelfall gibt es immer wieder sehr schwierige Situationen, weil als einzige Option die Rückkehr ins Heimatland bleibt. Insbesondere die minimale Anwesenheitsdauer von fünf Jahren (Familien) bzw. von acht bis zehn Jahren (Einzelpersonen) führt dazu, dass viele Nothilfebezügler die Härtefallkriterien nicht erfüllen. Ein zweites grosses Hindernis ist die Straffälligkeit, wobei der illegale Aufenthalt alleine kein Ausschlussgrund für eine Re-

URS BETSCHAT

ist seit 2011 Chef des Migrationsamts des Kantons Zürich. Das Gespräch führte SIBYLLE SIEGWART.

L'aide d'urgence une mesure de courte durée ?

Bien que l'aide d'urgence ait initialement été conçue comme une aide transitoire, la moitié environ des bénéficiaires de l'aide d'urgence en Suisse vit dans des structures d'urgence depuis plus d'un an. Depuis 2017, l'Office de l'immigration du canton de Zurich vérifie systématiquement si les bénéficiaires de longue durée remplissent les critères d'évaluation d'une demande pour cas de rigueur. Un courrier a été adressé aux personnes concernées leur demandant de considérer la soumission d'une demande. Nombre d'entre elles sont entrées en contact avec les centres de conseil et ont présenté une demande. Lorsque les compétences linguistiques manquaient, les bénéficiaires de l'aide ont fait des efforts d'intégration linguistique afin de pouvoir soumettre les documents nécessaires. À fin 2018, environ 100 personnes avaient reçu une autorisation de séjour via la réglementation des cas de rigueur. terra cognita a rencontré Urs Betschart, chef de l'Office de l'immigration du canton de Zurich pour un entretien.

gelung ist. Es ist wichtig, dass in diesen Fällen die Ausreise in den Heimatstaat durch den Bund ermöglicht wird sowie die Kantone das Gespräch mit den Ausreisepflichtigen intensivieren und nötigenfalls die gesetzlich vorgesehenen Zwangsmittel anwenden.

In Zürich setzen sich verschiedenste zivilgesellschaftliche Organisationen für Personen ein, die sich in der Nothilfe befinden oder allgemein, die sich irregulär in der Schweiz aufhalten. Arbeitet das Migrationsamt Zürich mit diesen Organisationen zusammen?

Wir haben viele institutionalisierte Kontakte mit Hilfswerken und NGOs, es gibt auch runde Tische für spezifische Problemstellungen und den Austausch mit Beratungsstellen. Wir sind immer dialogbereit.

Vielen Dank für das Gespräch.

Gefangen in politischen Debatten.

Constantin Hruschka

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) ist insbesondere seit der sogenannten Flüchtlingskrise grossen Herausforderungen ausgesetzt. Ein akzeptables, faires System zu entwerfen, gestaltet sich auf der europäischen Ebene sehr schwierig. Reformperspektiven scheinen daher aktuell nur in Richtung einer Verlagerung der Verpflichtungen nach aussen politisch denkbar. Wünschenswert wäre, wenn die Notwendigkeit der Kooperation und die gemeinsame internationale Verantwortung für schutzbedürftige Personen wieder stärker in den Vordergrund rücken würden.

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) wurde 1999, also vor genau zwanzig Jahren im finnischen Tampere aus der Taufe gehoben. Dies einige Jahre nach der Gründung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, dem «Schengen-Raum». Die Eckpunkte des GEAS beruhen auf der Erkenntnis, dass eine rein nationale Sicht auf internationalen Schutz zu einer Vervielfachung der Asylgesuchszahlen in Europa führen kann, so dass ein Zuständigkeitssystem zwischen den Staaten vereinbart worden war: das «Dubliner Übereinkommen» von 1990, das 1997 in Kraft trat.

Die Regeln des GEAS umfassen alle Aspekte des Asylbereichs. Neben der Zuständigkeitsverordnung («Dublin-Verordnung»), die direkt gilt, sind die Aufnahmebedingungen und Rechte während des Asylverfahrens geregelt («Aufnahmerichtlinie»), die Schutzzuerkennung und der Status bei Schutzgewährung («Qualifikationsrichtlinie») und das Verfahren («Asylverfahrensrichtlinie»). Diese Richtlinien enthalten Mindeststandards, die die Mitgliedstaaten einhalten und in ihr nationales Recht überführen müssen. Die Standards beruhen im Wesentlichen auf der Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention. Werden die Vorgaben nicht eingehalten oder nicht umgesetzt, gelten die Regeln unter Umständen direkt, und es kann zudem zu einem Vertragsverletzungsverfahren kommen.

Nicht von den GEAS-Regeln im engeren Sinne betroffen ist die Rückkehrpolitik. Für sie besteht mit der Rückführungsrichtlinie aus dem Jahr 2008 ein eigener Rechtsakt, der für alle ausreisepflichtigen Personen aus

Drittstaaten gilt, nicht nur für den Asylbereich. Damit sind die Vorgaben für den Asyl- und Wegweisungsbereich im europäischen Raum durch die Rechtsetzung der EU weitgehend vorgeprägt. Sie gelten für alle 25 EU-Staaten, die sich an der Vergemeinschaftung des Bereichs Innen- und Justizpolitik beteiligen. Die Staaten, die sich nicht direkt beteiligen, sind Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich. An den Abkommen von Dublin und Schengen beteiligen sich aufgrund von Assoziierungsabkommen zusätzlich Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz.

Ringens um Verbindlichkeit

In einer ersten Rechtsetzungsphase zwischen 2003 und 2005 wurden die genannten Rechtsakte erstmals verabschiedet. Die zweite Phase der Rechtssetzung fand zwischen 2011 und 2013 statt. Sie brachte Änderungen an allen Rechtsakten, die spätestens seit 2015 für die Mitgliedstaaten verbindlich gelten. Allerdings ist diese Verbindlichkeit durch die sogenannte Flüchtlingskrise grossen Herausforderungen ausgesetzt. Angesichts der in einigen Ländern stark gestiegenen Zugangszahlen setzten nicht alle Mitgliedstaaten die Vorgaben um. Die EU-Kommission begann, an einem neuen Gesetzgebungspaket zu arbeiten, das sie im Mai und Juli 2016 vorlegte. Dieses Paket sollte eine stärkere Verbindlichkeit der Regeln für die Mitgliedstaaten bringen und gleichzeitig mit vielen Ausnahmevorschriften die Rechte asylsuchender Personen – zum Teil stark – einschränken, um die Funktionsfähigkeit des GEAS zu verbessern.

Allerdings ist dieses Paket aktuell noch nicht verabschiedet. Die Annahme des hastig und fast panikhaft im Frühjahr 2016 ausgearbeiteten Pakets verzögert sich, weil sich die Mitgliedstaaten untereinander nicht über die Ausrichtung einig sind. Übereinstimmung herrscht nur darin, dass restriktivere Massnahmen notwendig sind, nicht aber welche Massnahmen verabschiedet werden sollen. Es lassen sich grob drei Staatengruppen ausmachen, die hier zu einer gemeinsamen Linie finden müssten. Diese Gruppen sind – ohne dass sie völlig homogen wären – die östlichen Mitgliedstaaten, die Mittelmeerränderstaaten und die westeuropäischen Hauptzielländer. Daneben gibt es einige Länder, die sich für das Thema kaum interessieren. Zwischen den drei genannten Gruppen bestehen erhebliche Konflikte, die eine Gesamteinigung schon zwischen den Staaten schwer vorstellbar erscheinen lassen. Zudem hat sich das EU-Parlament, das der Reform auch zustimmen muss, ebenfalls schon zu einigen Vorschlägen geäussert und sich dabei teilweise deutlich gegen einige der Vorschläge positioniert.

Konsens nur im Bereich der Grenzkontrollen

Es lässt sich sagen, dass lediglich eine Strategie, die generell eine Abwehr von Asylsuchenden zum Ziel hat und sich im Wesentlichen auf Grenzkontrollen konzentriert, aktuell konsensfähig ist. Das zeigt sich auch daran, dass sowohl Änderungen des Schengener Grenzkodex als auch die Verordnung zur Europäischen Grenz- und Küstenwache («Frontex 2.0») bereits im Jahr 2016 verabschiedet werden konnten.

Aktuell scheitern die Reformbemühungen im Wesentlichen daran, dass die Mitgliedstaaten sich über Verteilungsfragen und verbindliche Verfahrensstandards nicht einig werden. Diese Uneinigkeit setzt die Kontroverse fort, die sich bei der Umsetzung der Umsiedlungsbeschlüsse («Relocation») aus dem Jahr 2015 gezeigt hat. Eine an Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft orientierte Verteilungslösung ist ebenso wenig konsensfähig wie eine strengere Durchsetzung der Dublin-Regeln oder ein Verteilungsmechanismus im Krisenfall. Gleichzeitig hat das aktuelle Regelwerk für die Zuständigkeitsbestimmung («Dublin-III-Verordnung») weder politisch den notwendigen Rückhalt, noch praktisch die beabsichtigte Wirkung. Letztlich wird durch das System in aller Regel der Mitgliedstaat zuständig, in dem der letzte Asylantrag gestellt wurde, obwohl nach den Zuständigkeitskriterien oft dieser Staat nicht zuständig wäre. Die Nicht-Kooperation aller Seiten ist ein endemisches Problem, dessen Lösung wohl eher nicht in der strengeren Durchsetzung der Regeln, sondern in einem für alle Seiten akzeptablen, faireren System liegen würde. Ein sol-

ches System zu entwerfen, gestaltet sich aber – unter anderem aufgrund der migrationspolitischen Debatten in den Mitgliedstaaten, die oft eine nationale Anti-Asyl-Schlagseite haben – auf der europäischen Ebene sehr schwierig.

Die Mitgliedstaaten scheinen sich weitgehend mit einem «System der Systeme» (Francesco Maiani) abgefunden zu haben und nicht mehr auf ein wirkliches gemeinsames System zu setzen. Dadurch verschiebt sich der migrationspolitische Fokus ins Inland. Mit diesem Fokus geht es in vielen Mitgliedstaaten darum, weniger Verpflichtungen gegenüber asylsuchenden Personen zu haben, was nur zu Lasten der anderen Mitgliedstaaten oder von Drittstaaten möglich ist. Hinsichtlich der Verfahrens- und Verteilungsfragen ist Bewegung frühestens nach der Konstituierung und inhaltlichen Findungsphase der neuen EU-Kommission und einer Konsolidierungsphase des in seiner Zusammensetzung nach den Europawahlen 2019 stark diversifizierten EU-Parlaments denkbar. Auch dann werden Sanktionen und vermehrter Datenaustausch leichter konsensfähig bleiben als eine mögliche operative Rolle einer EU-Asylagentur oder andere Verfahrens- und Verteilungsfragen. Es ist auch fraglich, ob sich die EU für eine gemeinsame Neuansiedlungspolitik (deren rechtlicher Rahmen vorgeschlagen ist) entscheiden kann, die nicht allein auf freiwilliger Beteiligung beruht.

Fokus auf Vorverlagerung der Grenzen oder auf Schutz der Menschen?

Eine gesamteuropäische Reformperspektive scheint daher aktuell nur in Richtung einer Verlagerung der Verpflichtungen nach aussen politisch denkbar («Externalisierung»). Die Vermeidung der Übernahme von Verantwortung beginnt mit der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die versucht, durch Kooperation mit Drittstaaten eine Pufferzone zwischen den Aussengrenzen der EU und den migrierenden Personen zu etablieren. Asylpolitisch zeigt sich diese Tendenz insbesondere in der Zusammenarbeit mit Staaten wie der Türkei, Libyen oder Marokko, aber auch in der Zusammenarbeit mit Herkunftsstaaten, was dazu führt, dass sich aussen- und innenpolitische Fragen immer mehr vermischen und die Glaubwürdigkeit der europäischen Politik (nicht nur in diesem Bereich) stark abnimmt.

Es geht bei diesen Ansätzen im Wesentlichen um die Vermeidung von Gebietskontakt, was sich im politischen Geschacher um die Verantwortungsübernahme von aus Seenot geretteten Personen in besonders augenfälliger Weise spiegelt. In diesem Bereich werden

zudem Sicherheitsfragen und die Kriminalitätsbekämpfung («gegen Schlepper und illegale Einreise») gegenüber menschenrechtlichen Verpflichtungen («Recht auf Leben») abgewogen und die Notwendigkeit einer Intervention zur Rettung von Menschenleben nicht mehr als absolut angesehen. Die Verantwortung für das Individuum kann in diesem Denkmodell durch Nicht-Kontakt vermieden werden. Die entscheidende rechtliche Frage ist die Frage der Hoheitsgewalt und damit verbunden die Frage nach dem Rechtsschutz gegen Fernhaltemassnahmen. In diesem Bereich stellen sich aktuell zumindest vier wichtige Fragen.

1. Welcher Schutz muss bei Verweisung auf einen Drittstaat in diesem gewährleistet sein?
2. Welche Verantwortung entsteht aus der Finanzierung von Abwehrmassnahmen in Drittstaaten?
3. Wann beginnt die räumliche Verantwortung eines Staates, wann besteht also in einer Grenzsituation Hoheitsgewalt?
4. Ist Hoheitsgewalt bereits in einer Botschaft eines Mitgliedstaates gegeben, so dass hier in Ausnahmefällen ein Einreiserecht bestehen kann?

Zu all diesen Fragen sind Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union und/oder vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte hängig. Es wird von entscheidender Bedeutung sein, die Frage nach der Schutzverantwortung klar zu beantworten. Asylpolitisch hat sich der Fokus von Fragen der Schutzdefinition, die Ende der 1990er und Anfang der 2000er Jahre besonders viel Aufmerksamkeit fanden, hin zu Verfahrens- und Zugangsfragen (zurück)verlagert, die unter anderem Anfang der 1990er Jahre Hochkonjunktur hatten. Aus flüchtlingsrechtlicher Sicht wäre es wünschenswert, wenn die gemeinsame internationale Verantwortung für schutzbedürftige Personen wieder stärker in den Vordergrund rücken würde, wie dies mit dem globalen Pakt für Flüchtlinge von 2018 und der New Yorker Erklärung von 2016 vorgesehen ist. Diese Ansätze für deutlich mehr internationale Kooperation zu stärken wäre eine lohnende politische Investition.

Prisonniers du débat politique – la crise du régime d’asile européen commun

Les règles du régime d’asile européen commun (RAEC) englobent tous les aspects du domaine de l’asile. Cependant, depuis ce qu’il est convenu d’appeler la crise des réfugiés, le RAEC fait face à de grands défis. Le désaccord règne surtout sur les questions de répartition et les procédures standards contraignantes. Il s’avère très difficile de mettre en place un système acceptable et équitable au niveau européen, entre autres du fait des débats sur la politique de migration dans les États membres qui ont souvent un penchant anti-asile. Pour le moment, il semble qu’une perspective de réforme pour l’ensemble de l’Europe ne soit politiquement envisageable que par un transfert des obligations vers l’extérieur (« externalisation »). Cette façon d’éviter les responsabilités se manifeste à travers la tentative d’établir une zone tampon entre les frontières extérieures de l’UE et les migrants par le biais d’une coopération avec des États tiers. Du point de vue du droit des réfugiés, il serait très souhaitable que la nécessité d’une coopération et la responsabilité internationale commune à l’égard des personnes à protéger reviennent au premier plan, comme le prévoient le Pacte mondial relatif aux réfugiés de 2018 et la Déclaration de New York de 2016.

Hruschka, Constantin, 2016, Flüchtlinge als Spielball in der politischen Krise der Europäischen Union. In: ASYL 3/2016: 3-10. Ausserdem jährliche Überblicke des Autors gemeinsam mit Sarah Progin-Theuerkauf zu «Entwicklungen im Europäischen Asylrecht» im Schweizerischen Jahrbuch für Europarecht. Maiani, Francesco, 2010, Fitting EU Asylum Standards in the Dublin Equation: Recent case law, legislative reforms and the position of «Dublin associates». In: Asyl 2/2010: 9.



Nariman (links) und ihre Schwester in Köln. Deutschland, 2018.
Nariman (à gauche) avec sa sœur à Cologne. Allemagne, 2018.
Nariman (a sinistra) e sua sorella a Colonia. Germania, 2018.

CONSTANTIN HRUSCHKA

arbeitet als Senior Research Fellow am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik in München und lehrt an verschiedenen Hochschulen in Deutschland und der Schweiz.

Eine offene Gesellschaft braucht Grenzen.

Paul Scheffer

Die Vorstellung, dass wir am Beginn einer unkontrollierbaren Völkerwanderung stehen, erzeugt Ablehnung und Widerwillen gegen Migrantinnen und Migranten. Meine These ist, dass die Gesellschaft in dem Masse offener für Migration – und ganz allgemein für die Globalisierung – wird, je mehr sie als eine bewusste Entscheidung betrachtet werden kann anstatt als etwas, das einer Gesellschaft widerfährt. Die Aufnahme von Neuankömmlingen gelingt besser, wenn sie Teil einer selbstgewählten Zukunft ist.

In diesem Kontext ist es wichtig, den Unterschied zwischen Arbeitsmigranten und Flüchtlingen nicht aus den Augen zu verlieren. Im ersten Fall handelt es sich nicht um eine humanitäre Verpflichtung, während die Ankunft von Flüchtlingen sehr wohl an moralische Prinzipien appelliert. Deshalb ist es auch keine gute Idee, von «Wirtschaftsflüchtlingen» zu sprechen. Dies führt nämlich zu einer «Moralisierung» der Arbeitsmigration und zu einer «Ökonomisierung» der Flüchtlingsproblematik.

Es gibt nicht wenige Menschen, die auch in der Arbeitsmigration einen moralischen Auftrag erkennen wollen. So plädiert zum Beispiel der Harvard-Ökonom Dani Rodrik dafür, die Migration von Süden nach Norden zu stimulieren, um so die Ungleichheit in der Welt zu verringern. Er wünscht sich ein Programm, das Migrierenden eine Arbeitsgenehmigung erteilt, wobei ihr Anteil 3 Prozent des gesamten Arbeitsmarkts nicht übersteigen soll.

Ein solches Genehmigungssystem – das auch als «zirkuläre Migration» bezeichnet wird – würde die Rückkehr nach einer Zeit der Gastarbeit bedeuten, wobei hier der Gedanke dahintersteht, dass Menschen zeitlich begrenzt woanders arbeiten, um anschliessend Geld und Fertigkeiten mit nach Hause zu nehmen. Aber die Geschichte der Gastarbeit ist bekannt: Die Gäste blieben und holten ihre Familien nach. Der Schweizer Autor Max Frisch hat einmal erklärt, warum: «Man hat Arbeitskräfte gerufen, und es kommen Menschen.» Anders ausgedrückt: Der Mensch ist mehr als ein homo economicus.

Solche Vorschläge blenden aus, dass Menschen Wurzeln schlagen und dass die unsicheren Lebensbedingungen in Bamako oder Lagos wenig anziehend sind. Warum also sollten sich die neuen «Gastarbeiter» an diese Pläne halten, die auf dem Zeichentisch sehr schön aussehen, die aber in der Wirklichkeit nicht funktionieren? Wenn das Konzept der zirkulären Migration aufgehen würde, dann wäre die Pendelbewegung zwischen dem Osten und dem Westen das beste Beispiel. Tatsache aber ist, dass in den Niederlanden die Hälfte der Polen oder sogar mehr wahrscheinlich nicht mehr zurückgeht. Der reiche und freie Teil der Welt ist einfach zu attraktiv.

Allein schon die Tatsache, im reicheren Teil der Welt zu leben, bringt einen gewaltigen Vorteil mit sich. Branko Milanović nimmt eines der ärmsten Länder der Welt – den Kongo – als Bezugspunkt und stellt fest, dass das, was er als «Ortsbonus» bezeichnet, für jemanden, der in den USA lebt, 9200 Prozent beträgt, für jemanden in Schweden beläuft er sich auf 7100 Prozent, für einen Brasilianer beträgt er immer noch 1300 Prozent und für einen Jemeniten 300 Prozent. Anders ausgedrückt: Ein Bürger der Vereinigten Staaten verdient durchschnittlich 92 Mal so viel wie jemand, der im Kongo geboren wurde.

Migration ist aus dieser Perspektive eine logische Methode, um die globale Ungleichheit zu verringern. Der dahinterstehende Gedanke ist offensichtlich: Wie kann der Zufall der Geburt solch gewaltige Ungleichheiten zwischen Gesellschaften und innerhalb von Gesellschaften rechtfertigen? Die Diskussion über die Ungleichheit

zwischen Familien hat Parallelen zu der über die Ungleichheit zwischen Gesellschaften. Befürworter offener Grenzen sind die Erben jener, die in den Sechziger Jahren vorhatten, Erbschaften über 100 000 Gulden zu 100 Prozent zu besteuern. Warum sollten reichere Familien Vermögen an ihre ohnehin schon bevorteilten Kinder weitergeben können? Die Folgen lassen sich erahnen: Das Bestreben, etwas zu hinterlassen, wird rasch abnehmen.

Das Konzept offener Grenzen ist die radikale Fortsetzung dieses Gedankengangs. Wenn das kollektive Erbe, das wir unsere Gesellschaft nennen, im Prinzip jedem gehört, der darauf Anspruch erheben will, bleibt vom Generationenübertrag nichts mehr übrig. So werden die Errungenschaften von einem Jahrhundert sozialen Fortschritts beschädigt, ohne den Stillstand im ärmsten Teil der Welt nennenswert zu verbessern. Diesem Dilemma kann man nicht entgehen: Um eine Kultur der Gleichbehandlung innerhalb der Grenzen aufrechtzuerhalten und zu perfektionieren, brauchen wir eine ungleiche Behandlung an den Grenzen.

Gesellschaft als Generationenvertrag

Wenn man Gesellschaften als vertragliches Konstrukt von Generationen betrachtet, dann bedeutet dies, dass jede neue Generation in eine Welt hineingebohren wird, die sie erbt und die sie für künftige Generationen möglichst besser hinterlassen muss. Der Erhalt und die Erneuerung dieses Erbes erfordert engagierte Bürger und ein gedankliches Konzept über geteilte Verantwortung. Eine solche Gemeinschaft kann sicher Neuankömmlinge aufnehmen, jedoch nicht unbegrenzt. Eine Gemeinschaft ohne Begrenzung ist ein Widerspruch in sich.

Das Merkwürdige ist, dass Befürworter einer offenen Einwanderungspolitik – eine Politik, welche die Bedeutung des Generationenvertrags in einer Gesellschaft unterschätzt – nicht zu sehen scheinen, dass gerade Migrantinnen und Migranten in Generationen denken. Wenn Migration irgendetwas ist, dann doch wohl das Aufopfern der Sicherheit eines Zuhauses mit Blick auf zukünftige Generationen. Der ausschlaggebende Gedanke ist oft: Es macht nichts, wenn ich es schwer habe, wenn es nur meinen Kindern später besser geht.

Die moralische Forderung, durch offene Grenzen die Ungleichheit in der Welt zu bekämpfen, kann leicht in ein liberales Plädoyer, die Gleichheit innerhalb einer Gesellschaft abzubauen, ausarten. Der französische Geograf Michel Foucher stellt fest, dass ein prinzipieller Humanismus zum Sieg der Wirtschaft über die Politik

beiträgt: Ein grenzenloser Markt für Kapital und Güter ergänzt sich sehr gut mit freiem Personenverkehr.

Transparente Migrationspolitik in Kanada

Nicht wenige loben das multikulturelle Kanada, ohne sich klar zu machen, dass die entspanntere Haltung in diesem Land auf einer transparenten Migrationspolitik beruht. Die Zielvorgabe der Politik für 2017 lautete 300 000 Neuankömmlinge, von denen 58 Prozent Arbeitsmigranten sein sollten, 28 Prozent sollten der Kategorie «Familienzusammenführung» angehören, und die restlichen 14 Prozent waren für Flüchtlinge reserviert. Für das Jahr 2018 strebte man eine Gesamtzahl von 340 000 Immigranten an. Der Arbeitsmigration liegen klar formulierte Anforderungen zugrunde, der humanitäre Auftrag ist begrenzt.

Kanada zeigt, dass Integration und Akzeptanz von Neuankömmlingen unkomplizierter zu haben sind, wenn eine Gesellschaft sich bewusst für Migration entscheidet. Die relativ ruhige Situation hat ganz bestimmt etwas mit der Lage des Landes zu tun, weit weg von all der Weltunordnung. Aber es hat auch etwas mit der zukunftsgerichteten Politik zu tun, die den Menschen Halt gibt. Die Ansichten der kanadischen Bevölkerung über erwünschte Migration weichen nämlich gar nicht so sehr ab von denen der Menschen in der übrigen westlichen Welt.

Einige Beispiele: Es gibt in Kanada wenig Unterstützung für die Aufnahme vieler Migranten aus ärmeren Teilen der Welt, und auf der Rangliste, die die Bereitschaft zur Aufnahme von Flüchtlingen wertet, steht Kanada irgendwo im Mittelfeld. Die Schlussfolgerung der Forschenden lautet daher auch, «dass das Niveau der Unterstützung von Immigration und die Vorstellungen hinsichtlich der Auswirkungen von Immigration auf die Gesellschaft sich nicht sonderlich unterscheiden, wenn man sie mit einer umfassenden Stichprobe in anderen Ländern vergleicht».

Globalisierung verlangt nach neuen Formen der Regulierung

Auch wenn Kanada Probleme bei der Verwendung des angeworbenen Talents hat – in Toronto gibt es ziemlich viele Taxifahrer, die eine Universität besucht haben –, so ist doch klar, dass die Migration unter solchen Bedingungen zum Fortschritt eines Landes beitragen kann. Globalisierung verlangt nach neuen Formen der Regulierung, um zu verhindern, dass Grenzüberschreitung zu mehr Ungleichheit und Entfremdung führt.

Wer nicht mehr dazu kommt, eine Migration zu entwickeln, die von grossen Mehrheiten für wünschenswert gehalten wird, der darf sich nicht wundern, wenn sich eine wachsende Zahl von Menschen von der Demokratie abwendet. Die ohnmächtige Ansicht, Migration sei nicht steuerbar, hat das Aufkommen von Bewegungen zur Folge, die mit illiberalen Vorschlägen die Kontrolle zurückgewinnen wollen.

Eine offene Gesellschaft braucht Grenzen. Je besser es uns gelingt, der Gesellschaft Form zu geben, umso mehr werden die Menschen bereit sein, Veränderungen mitzutragen. Ist das Gegenteil der Fall und wird die Migration zum Symbol einer Globalisierung, die «out of control» ist, dann wird der Vertrauensverlust der Bürgerinnen in den Staat und der Bürger untereinander weiter zunehmen.

Dasselbe gilt auch für die humanitären Verpflichtungen, die wir Flüchtlingen gegenüber haben. Ohne Begrenzung dieser Verpflichtung – eine Begrenzung, die mehr oder weniger grosszügig sein kann – wird der Widerstand gegen die Aufnahme von Asylsuchenden rasch grösser werden. Auch hier gehen Anpassungsvermögen und Ordnungsstreben miteinander einher. Migration erfordert Orientierung: So bleiben wir eine offene Gesellschaft, die innerhalb von Grenzen den Mehrwert der Migration begrüsst und humanitären Verpflichtungen nachkommt.

Scheffer, Paul, 2019, Wozu Grenzen? Freiheit in Zeiten von Globalisierung und Migration. Berlin: Hanser.

Une société ouverte a besoin de frontières.

Lorsqu'on considère les sociétés comme une construction contractuelle entre générations, cela signifie que chaque nouvelle génération naît dans un monde dont elle hérite, et qu'elle doit transmettre aux générations suivantes en l'améliorant au mieux. La préservation et le renouvellement de cet héritage exige l'engagement des citoyens, ainsi qu'un concept intellectuel relatif au partage des responsabilités. Une telle communauté peut certes accueillir de nouveaux arrivants, mais pas de manière illimitée. Dans ce contexte, la mondialisation exige de nouvelles formes de régulation afin d'éviter que les mouvements transfrontaliers n'accroissent les inégalités et ne conduisent à une aliénation. En effet, l'idée selon laquelle nous sommes à l'aube de mouvements migratoires incontrôlables provoque le rejet et une certaine aversion pour les migrants. Paul Scheffer défend la thèse selon laquelle la société est d'autant plus ouverte à la migration – et plus généralement à la mondialisation – qu'elle la considère comme relevant d'un choix délibéré plutôt que d'une contrainte subie. L'accueil des arrivants se passe mieux lorsqu'il fait partie d'un avenir choisi.



Abdul posiert mit seiner Kamera vor einem verlassenen Gebäude, den «Baracken beim Belgrader Hauptbahnhof». Serbien, 2017.
Abdul, posant avec son appareil photo devant un baraquement, derrière la gare de Belgrade, Serbie 2017.
Abdul in posa con la sua fotocamera accanto a un edificio dietro la stazione centrale di Belgrado, Serbia 2017.

PAUL SCHEFFER

ist Soziologe und Professor für Europa-Studien an den Universitäten Tilburg und Amsterdam. Zudem ist er als Journalist bei verschiedenen Zeitungen tätig.

Schaut auf die zweite Generation

Ulrike Scheffer

Deutschland braucht dringend Fachkräfte. Der Bundestag hat daher die Zuwanderung von Arbeitskräften aus Nicht-EU-Staaten erleichtert. Angesichts der Sprachbarriere und der hohen deutschen Ausbildungsstandards sollte man sich von dem Einwanderungsgesetz für Fachkräfte aber nicht zu viel versprechen. Besser wäre es, die Zuwanderung von Familien zu begünstigen und sich intensiv um die Ausbildung und Integration der mitreisenden Kinder zu bemühen. Ein Denkanstoss.

Wer in Deutschland unterwegs ist, sieht sie überall: Schilder mit Aufschriften wie «Wir stellen ein» oder «Wir suchen Verstärkung». Ob in Schaufenstern von Geschäften, vor Werkstoren oder auf Lieferwagen, in Grossstädten ebenso wie in der Provinz, im Westen ebenso wie im Osten. Wirtschaftsverbände klagen insbesondere über den akuten Mangel an Fachkräften in vielen Branchen. Angesichts des Drucks aus der Wirtschaft hat die Bundesregierung im Dezember 2018 ein Fachkräftezuwanderungsgesetz beschlossen, das qualifizierten Arbeitskräften aus Nicht-EU-Staaten die Zuwanderung nach Deutschland ermöglichen soll. Aus Angst vor einem weiteren Zulauf für die rechtspopulistische Partei AfD und rechte Bewegungen zögerte die schwarz-rote Koalition in Berlin jedoch lange, ihren Gesetzesentwurf auch durch den Bundestag zu bringen. Erst im Juni 2019 wurde das Gesetz dort verabschiedet – vorsichtshalber im Paket mit verschärften Regeln für abgelehnte Asylbewerber und Abschiebeerleichterungen. In das Fachkräftegesetz selbst wurde zudem noch eine Ergänzung aufgenommen, nach der Zuwanderer über 45 Jahre ein Mindestgehalt vorweisen müssen.

Ein grosser Wurf sieht anders aus. Ein klares Bekenntnis zu einer progressiven Zuwanderungspolitik ebenfalls. Ob ein Modell, das vor allem auf den Zuzug von Fachkräften abzielt, die deutschen Probleme lösen kann, ist zudem mehr als fraglich. Erfahrungen in Kanada zeigen, dass auch gut qualifizierte Zuwanderer Jahre brauchen, um Fuss zu fassen. Zu viel sollte man sich von den neuen Zuwanderungsregeln also nicht versprechen. Zumal die Sprachbarriere in Deutschland deutlich höher ist als in englischsprachigen Staaten.

Anders als Kanada kann Deutschland die Zuwanderung zudem nur bedingt steuern. Das nordamerikanische Land ist für Menschen aus ärmeren Weltregionen

praktisch nicht zu erreichen. Europa dagegen liegt in unmittelbarer Nachbarschaft zu Armuts- und Krisenregionen. Von dort werden sich absehbar weiterhin viele Menschen auf den Weg machen, und darunter auch zahlreiche, die weder vor Krieg oder Verfolgung fliehen noch zu den willkommenen Fachkräften zählen. Und wenn sie es nach Deutschland schaffen, werden sie wie gehabt Asyl beantragen, auch wenn sie aus wirtschaftlichen Gründen gekommen sind. Verhindern lässt sich das nur, wenn Europa seine Grenzen abriegelt, was bisher allerdings nur unzureichend gelingt und auch künftig – wenn überhaupt – nur unter höchstem finanziellen und personellen Aufwand realisiert werden kann.

Denkanstoss für einen Perspektivwechsel

Die deutsche Asyl- und Zuwanderungspolitik steckt offenkundig in einem Dilemma: Deutschland wird kaum ausreichend geeignete Fachkräfte im Ausland finden, sieht sich aber gleichzeitig einem hohen Migrationsdruck von unqualifizierten Zuwanderern ausgesetzt, die versuchen, ein Bleiberecht über das Asylsystem zu erhalten. Ein Perspektivwechsel in der Zuwanderungspolitik könnte dieses Dilemma entschärfen. Statt vor allem auf den Zuzug von Fachkräften zu setzen, könnte die Bundesregierung die Zuwanderung von Familien begünstigen und sich intensiv um die Integration der mitreisenden Kinder und Jugendlichen bemühen. Deutschland hätte dann die Möglichkeit, Fachkräfte nach eigenen Standards auszubilden und neue Bürger selbst zu prägen. Ein Slogan der rechtspopulistischen AfD aus dem Bundestagswahlkampf 2017 bekäme da eine ganz neue Wendung: «Neue Deutsche? Machen wir selber.»

Ein Blick auf klassische Einwanderungsländer zeigt ohnehin: Erst die zweite Generation schafft es wirklich, in der

neuen Heimat anzukommen und sich zu integrieren. In der Vergangenheit gelang in Deutschland oft nicht einmal das, weil eine offensive Integrationspolitik fehlte.

Das kanadische Statistikamt veröffentlichte Ende Dezember 2018 Daten zur Beschäftigungssituation von Einwanderern. Die hat sich in den vergangenen Jahren zwar verbessert. Dennoch war 2017 die Arbeitslosenquote unter Zuwanderern, die nicht länger als fünf Jahre im Land lebten, noch immer knapp doppelt so hoch wie unter gebürtigen Kanadiern. Einer der wichtigsten Gründe dafür sind mangelnde Sprachkenntnisse. Dabei ist Englisch weltweit die dominierende Fremdsprache.

Die Zahl der Deutschlerner ging dagegen global bis vor wenigen Jahren dramatisch zurück, wie das «Netzwerk Deutsch» unter Federführung des Auswärtigen Amtes, des Deutschen Akademischen Austauschdienstes und des Goethe-Instituts in regelmässigen Studien öffentlich machte. Inzwischen scheint der Abwärtstrend immerhin gestoppt.

Für Kanada gilt ausserdem: Trotz eines ausgeklügelten Einwanderungsverfahrens erkennen viele Arbeitgeber die Bildungs- und Ausbildungsabschlüsse von Zuwanderern schliesslich doch nicht an, weil sie bezweifeln, dass die ausgewiesenen Qualifikationen heimischen Standards entsprechen. Diese Probleme dürften in Deutschland ebenfalls auftreten. Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) schreibt in seiner Stellungnahme zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz, es gebe «in kaum einem Land der Welt ein System, das mit dem der deutschen dualen Ausbildung vergleichbar ist».

Erst Einwanderer, die zehn Jahre und länger im Land leben, so die Erkenntnis in Kanada, sind fast so selten arbeitslos wie einheimische Arbeitnehmer. Bei der zweiten Zuwanderergeneration lassen sich keine Unterschiede zu gebürtigen Kanadiern mehr feststellen.

Integration besser fördern

Qualifikation und Sprachkenntnisse der Eltern wären bei einer Familienregelung keine notwendige Voraussetzung für eine Zuwanderungserlaubnis. Der Vorteil: Auch gering qualifizierten Auswanderwilligen aus Europas Nachbarschaft – jene also, die ohnehin weiterhin nach Deutschland kommen werden – würden legale Migrationsmöglichkeiten eröffnet. Die Botschaft an die Bevölkerung der Herkunftstaaten wäre klar: Statt Geld für junge Männer zusammenzulegen und diese auf die Reise nach Europa zu schicken, lohnt es sich eher, sich als Familie für die legale Einreise nach Deutschland zu bewerben.

Ein Familienmodell könnte also das Asylsystem entlasten und der Wirtschaft gleichzeitig potenziellen Fachkräftenachwuchs sichern. Familien werden von der deutschen Bevölkerung zudem eher akzeptiert als Alleinreisende, und sie erhalten auch mehr Unterstützung aus der Gesellschaft.

Funktionieren kann ein solches Zuwanderungssystem indes nur, wenn das deutsche Bildungssystem stärker auf die Integration von Zuwanderern ausgerichtet wird. In der Vergangenheit war das nicht der Fall. Entsprechend sind unter den Schulabbrechern besonders viele Jugendliche mit Migrationshintergrund. Volkswirtschaftlich ist das höchst bedenklich, und es ist auch sicherheitspolitisch relevant. Es droht nicht nur das Abdriften in kriminelle Milieus. Die Sozialwissenschaftlerin Naika Foroutan vom Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung weist seit langem darauf hin, dass sich in Deutschland besonders heranwachsende Muslime häufig abgelehnt fühlen – auch in der Schule – und nach einer Identität «jenseits der nationalen Verortung» suchten. Im Klartext: Sie können auch anfällig für radikale Ideologien sein.

Schulen sind die einzigen staatlichen Institutionen, die direkten Einfluss auf die Prägung der Staatsbürger von morgen nehmen. Ihre Bedeutung kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Das gilt besonders, wenn es um die Erziehung und Bildung von Kindern aus bildungsfernen und patriarchalisch geprägten Familien geht. Es braucht daher bessere Förderprogramme und Lehrer, die neben der Vermittlung von Fachwissen Staatsbürgerkunde im besten Sinn des Wortes als ihre Aufgabe ansehen. Die Thematisierung demokratischer und westlich-liberaler Werte sowie sozialer Tugenden – die man durchaus auch als christliche Werte bezeichnen kann – muss mehr Raum erhalten. In der kanadischen Provinz British Columbia hat dies neuerdings sogar Vorrang vor der Wissensvermittlung.

Keine Angst vor der Parallelgesellschaft

Auch ein «Familieneinwanderungsgesetz» wird nicht sämtliche mit der Zuwanderung verbundenen Probleme lösen können. Und es hat einen Preis: Bei der Integration der Elterngeneration wird man Kompromisse machen müssen. Das entspricht ohnehin der Realität im Alltag, ob in Deutschland, Frankreich, Schweden oder Kanada. Kritiker sprechen sogar von Parallelgesellschaften, weil einzelne Stadtviertel deutscher Grossstädte von Sprache und Kultur bestimmter Herkunftsregionen geprägt sind. Der britisch-kanadische Autor Doug Saunders sieht das anders: Er beschreibt klassische Einwandererviertel in seinem Buch «Arrival City» (Ankunftsstadt)

als eine Art Durchlauferhitzer und führt Beispiele aus zwanzig Städten weltweit an. Die «Ankunftsstadt» hilft demnach gerade geringqualifizierten Zuwanderern der ersten Generation, sich im neuen Heimatland zunächst einmal eine Existenz aufzubauen, beispielsweise durch ein eigenes Kleingewerbe oder durch Arbeitsmöglichkeiten bei Gewerbetreibenden unter früher Zugewanderten. Die zweite Generation schafft dann im Idealfall den Absprung aus der Ankunftsstadt und die Integration in der Mehrheitsgesellschaft – vorausgesetzt, sie findet in der Ankunftsstadt gute Schulen vor.

Der Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration verweist in einer im Dezember 2018 veröffentlichten Studie zu Migrationschancen für gering- und mittelqualifizierte Zuwanderer auf Engpässe bei Saisonarbeitskräften in der Gastronomie, in der Baubranche und in der Landwirtschaft. Ein Einwanderungsmodell, das den Zuzug von Familien begünstigt, ohne besondere berufliche Qualifikationen der Eltern zur Bedingung zu machen, wird also nicht automatisch einen massenhaften Andrang auf das deutsche Sozialsystem zur Folge haben.

Zuwanderung als Entwicklungshilfe

Gegen eine reine Fachkräftezuwanderung aus Staaten jenseits der EU sprechen im Übrigen auch die Konsequenzen für die Herkunftsstaaten. Gerade Entwicklungsländer leiden unter dem sogenannten Braindrain, der Abwanderung gut ausgebildeter Arbeitskräfte. Ärzte, Ingenieure oder Handwerker werden schliesslich auch dort dringend gebraucht. Gehen sie weg, behindert das die Entwicklung eines Landes, was langfristig weitere Wanderungsbewegungen zur Folge haben kann. Ein Teufelskreis.

Ein Zuwanderungsmodell, das auf Familien abzielt, würde den Herkunftsstaaten deutlich weniger Nachteile bringen. Die Ausbildung der Fachkräfte würde dann im Zuwanderungsland, also in Deutschland, erfolgen und auch von diesem bezahlt. Möglicherweise werden sich junge Zuwanderer später sogar entscheiden, zeitweise oder ganz in das Heimatland der Eltern zurückzugehen – wo sie als Fachkräfte vermutlich hoch willkommen wären. Deutschland würde dann zwar Fachkräfte verlieren, hätte durch die Ausbildung aber sinnvolle Entwicklungshilfe geleistet.

Concentrez-vous sur la deuxième génération

Cette année, le Bundestag allemand a facilité l'immigration de spécialistes issus d'États n'appartenant pas à la zone de l'UE. Au vu de la barrière de la langue et des standards de formation élevés en Allemagne, l'on ne devrait pas placer de trop grandes espérances dans cette loi d'immigration pour les professionnels. Les expériences recueillies au Canada ont montré que même les immigrants bien qualifiés mettaient des années pour prendre pied. La politique allemande d'asile et d'immigration est confrontée à un dilemme : il est peu probable que l'Allemagne trouve suffisamment de spécialistes à l'étranger, mais elle fait face par ailleurs à une pression migratoire élevée venant d'immigrants non qualifiés qui tentent d'acquérir un droit de demeurer par le biais du système de l'asile. Ce dilemme pourrait se résoudre par un changement de perspective. Au lieu de miser avant tout sur l'immigration de spécialistes, le gouvernement fédéral pourrait favoriser l'immigration de familles et concentrer ses efforts sur l'intégration des enfants et des adolescents qui accompagnent leurs parents. L'Allemagne aurait alors la possibilité de former des professionnels selon ses propres standards, et de former elle-même de nouveaux citoyens. Ainsi des possibilités de migration légales s'ouvriraient même pour les candidats à l'émigration peu qualifiés. Toutefois cela ne peut fonctionner que si le système de formation est plus fortement axé sur l'intégration des immigrants. Il faudra en outre concéder des compromis pour l'intégration de la génération des parents.



Mohammad ist begeistert vom Obrevovac-Lager am Stadtrand von Belgrad. Serbien, März 2017.
Mohammad, euphorique, au camp d'Obrenovac, en périphérie de Belgrade. Camp d'Obrenovac, Belgrade, Serbie, mars 2017.
Mohammad in preda all'euforia presso il campo di Obrevovac alla periferia di Belgrado. Campo di Obrevovac, Serbia, marzo 2017.

ULRIKE SCHEFFER

@UlrikeScheffer, ist Journalistin in Berlin. Zu ihren Arbeitsschwerpunkten gehören Einwanderung und Integration. 2018 forschte sie zu diesen Themen in Kanada und verarbeitete die Recherchen in einem Arbeitspapier für die Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Baks).

Wie kann die europäische Asylpolitik reformiert werden?

Anna Stünzi, David Kaufmann, Philipp Lutz, Stefan Manser-Egli

Das Dubliner Übereinkommen hat sich in Zeiten zunehmender Asylgesuche als wenig krisenfest erwiesen. Eine Reform ist unabdingbar. Elemente einer solchen wären die Trennung der Registrierung von der Asylzuständigkeit, die Mitbestimmung der Asylsuchenden für die Asylzuständigkeit, ein finanzieller Ausgleichmechanismus und eine temporäre Schutzklausel. Diese Erneuerungen könnten das europäische Asylwesen auf eine nachhaltige Grundlage stellen und helfen, die Krise der europäischen Asylpolitik zu überwinden.

Die UNO schätzt, dass weltweit über 70 Millionen Menschen auf der Flucht sind, davon die meisten innerhalb des eigenen Landes (UNHCR, 2019). In Europa haben im Jahr 2018 rund 580 000 Menschen Schutz gesucht, also nur ein sehr kleiner Teil der Geflüchteten weltweit. Die Ankunft von Geflüchteten hat aber zu politischen Spaltungen in Europa geführt. Die europäischen Institutionen stehen dabei vor einer immensen Belastungsprobe – nicht nur betreffend der logistischen Koordination und Aufnahme der Geflüchteten, sondern auch hinsichtlich der Abwehrreaktionen in Teilen der Gesellschaft (Nieman und Zaun, 2018). Um ein funktionierendes Europäisches Asylwesen sicherzustellen, sind Reformen der Europäischen Asylpolitik unabdingbar. In diesem Beitrag stellen wir einen konkreten Reformvorschlag vor, der eine effiziente und wirkungsvolle europäische Asylkoordination anstrebt. Der Vorschlag wurde 2017 als Diskussionspapier des Think Tanks foraus veröffentlicht (Lutz et al., 2016).

Dublin-Regelungen scheitern am Unwillen der Staaten und der Geflüchteten

Die europäische Politik arbeitet seit den 1990er Jahren an der Entwicklung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS). Mit dem Dubliner Übereinkommen, das Teil des GEAS ist, wurde der Grundstein für eine Koordination nationaler Asylpolitiken gelegt. Die Verordnung gilt für alle EU-Staaten. Die Schweiz ist über das sogenannte Dublin-Assoziierungsabkommen an sie gebunden. Die Verordnung legt die Zustän-

digkeiten zwischen den Staaten für die Behandlung der Asylgesuche fest: Geflüchtete können nur in jenem Dublin-Staat ein Asylgesuch stellen, über den sie in den Dublin-Raum eingereist sind. Damit soll verhindert werden, dass nacheinander in verschiedenen europäischen Staaten Asylanträge gestellt werden. Diese Regelung hat sich jedoch in Zeiten zunehmender Asylgesuche als wenig krisenfest erwiesen und die höheren Ankunftsahlen in den vergangenen Jahren haben die Dysfunktionalitäten verdeutlicht. Es offenbarte sich, dass die Staaten vielmehr bemüht sind, Geflüchtete abzuwehren oder aktiv deren Weiterreise zu fördern. Die geplante Umverteilung von Asylsuchenden aus den Hauptankunftsändern in die anderen Dublin-Staaten scheiterte am Unwillen der Staaten. Tragische Todesfälle von Geflüchteten bei irregulären Einreiseversuchen nach Europa, unregulierte Ein- und Weiterreisen von Geflüchteten nach und durch den Dublin-Raum, die fehlende Kooperation zwischen den Hauptankunftsändern, die teils chaotischen Zustände bei der Unterbringung sowie die unzureichende Erfüllung administrativer Pflichten zeigten: Reformen sind unabdingbar.

Die Realität Europas als Fluchtziel wird nicht verschwinden, da es strukturelle Kräfte wie Konflikte, Demografie, wirtschaftliche Ungleichgewichte und zunehmend auch der Klimawandel sind, die Wanderungsbewegungen nach Europa auslösen. Diese verlangen nach einer gesamteuropäischen Antwort. Das Dilemma besteht allerdings darin, einen gemeinsamen Nenner zu finden, weil sich unterschiedliche nationale Interessen gegen-

überstehen. Weil beide Hauptakteure der europäischen Asylpolitik – die europäischen Staaten und Geflüchtete – systematisch die Bestimmungen des Dublin-Systems umgehen, haben wir es folglich nicht mit einer «Flüchtlingskrise» zu tun, sondern mit einer Krise der europäischen Asylpolitik. Diese ist nämlich mit einem Koordinationsdilemma konfrontiert: Obwohl Staaten wie Geflüchtete ein grosses Interesse an einer Registrierung und einem regulären Asylverfahren haben, führen die Dublin-Regeln dazu, dass dieses Ziel von den beteiligten Akteuren selbst unterlaufen wird (Lutz et al., 2016). Staaten haben zurzeit wenig Anreiz, die Verantwortung für die Asylgesuche zu übernehmen und die Ankommenden zu registrieren. Die Ankommenden wiederum haben Anreize, sich der Registrierung zu entziehen. Staaten möchten vermeiden, die Kosten (und den politischen Preis) für den Flüchtlingsschutz zu übernehmen und versuchen stattdessen die Geflüchteten an ihre europäischen Nachbarn abzuschieben. Geflüchtete möchten in jenem europäischen Land einen Antrag stellen, in dem sie sich die besten Zukunftsperspektiven erhoffen und vermeiden deshalb in den meisten Fällen, bereits im Ersteintrittsland registriert zu werden. Eine Regelung, die von ihren Zielgruppen systematisch umgangen wird, kann in der Realität nicht funktionieren.

Die Krise von 2015 hat enormen politischen Handlungsdruck erzeugt, insbesondere auch für Staaten, deren Reformwillen bisher nur gering war. Dies bietet die Möglichkeit, die Instrumente europäischer Asylpolitik nachhaltig zu verbessern, die Institutionen der europäischen Asylpolitik zu reformieren und auf langfristige Herausforderungen vorzubereiten. Wir haben einen kohärenten Reformvorschlag für die Dublin-Regelungen entwickelt, der eine effiziente und wirkungsvolle europäische Asylkoordination anstrebt und die existierenden Fehlanreize korrigieren kann. Anhand einer spieltheoretischen Analyse lässt sich zeigen, wie die divergierenden nationalen Interessen zu einer gesamteuropäischen Lösung zusammengeführt werden und welche Massnahmen positive Anreize schaffen können, damit sich die Staaten und die Geflüchteten an die Spielregeln halten.

Vier zentrale Neuerungen

Unser Reformvorschlag regt vier zentrale Neuerungen an. Erstens wird die Registrierungspflicht von der Zuständigkeit für das Asylverfahren getrennt. Damit erhalten die Staaten wieder den Anreiz, alle ankommenden Personen korrekt zu registrieren. Zweitens ist nach wie vor nur ein Staat für das Asylgesuch zuständig. Geflüchtete sollen dieses jedoch in einem Dublin-Staat ihrer Wahl stellen können. Dadurch erhalten Asylsuchende nicht nur den Anreiz, sich im Ersteintrittsland zu registrieren, sondern auch mehr Autonomie und bessere Perspektiven. Drittens werden die finanziellen Aufwendungen für das Asylverfahren auf Basis eines europäischen Verteilschlüssels gemeinsam getragen. So wird den unterschiedlichen Voraussetzungen der einzelnen Länder sowie deren Fähigkeit, Geflüchtete aufzunehmen, Rechnung getragen und die Zielländer erhalten Unterstützung bei der Aufnahme von schutzsuchenden Menschen. Viertens wird eine temporäre Schutzklausel eingeführt. Auch ein funktionierender Koordinationsmechanismus kann nicht verhindern, dass sich Fluchtrouten rasch ändern und Mitgliedstaaten kurzfristig an die Grenzen ihrer Infrastruktur und Ressourcen stossen. In solchen Situationen sollte es den Mitgliedstaaten möglich sein, die Aufnahme neuer Schutzsuchender für eine gewisse Zeit auszusetzen und auf die Solidarität der restlichen Staaten zählen zu dürfen. Dadurch erhalten Staaten eine politische Absicherung für den Fall humanitärer Krisen.

Dieser Reformvorschlag unterscheidet sich von den Vorschlägen, die zwischenstaatlich und im bisherigen Reformprozess der Europäischen Kommission diskutiert wurden insofern, als dass er die rationalen Handlungsstrategien nicht nur von Staaten, sondern auch von Geflüchteten berücksichtigt. Darüber hinaus darf diese Reform auf politische Unterstützung hoffen, da sowohl periphere Ersteintrittsländer wie auch nordeuropäische Zielländer entlastet würden. Scheitert ein gemeinsamer politischer Ansatz, drohen eine Verschärfung der asylpolitischen Krise und eine zunehmende politische Handlungsunfähigkeit. Die Schweiz ist direkt betroffen und kann die Herausforderung ebenso wenig

alleine meistern wie die anderen europäischen Staaten. Nicht nur ist die Schweiz ein häufiges Zielland für Geflüchtete, sie profitierte bisher auch stark vom Dublin-Assoziierungsabkommen (Swissinfo, 2016). Ein Zusammenbruch des GEAS würde für die Schweiz folglich zu einer erheblichen Mehrbelastung des Asylwesens führen. Die Schweiz hat deshalb ein grosses Interesse, Teil einer funktionierenden europäischen Asylkoordination zu sein und sollte sich aus Eigeninteresse und aus Kohärenz mit ihren Werten und Verpflichtungen aktiv in die Reformbemühungen einbringen. Mit einer solchen Reform kann das europäische Asylwesen auf eine nachhaltige Grundlage gestellt und die Krise der europäischen Asylpolitik womöglich überwunden werden.

Lutz, Philipp., David Kaufmann, D., Stefan Manser-Egli, S., Anna Stünzi, 2016, Gefangen im Dublin-Dilemma: Wie kann die europäische Asylpolitik reformiert werden? Foraus Diskussionspapier Nr. 32, www.foraus.ch

Niemann, Anne, Natascha Zaun, 2018, EU refugee policies and politics in times of crisis: theoretical and empirical perspectives. *Journal of Common Market Studies*. 56(1): 3–22.

Swissinfo, 2016, Asyl: Schweiz verteidigt Dublin-Abkommen nicht zufällig. www.swissinfo.ch

UNHCR, 2019, Statistical Yearbooks, www.unhcr.org

Comment peut-on réformer la politique européenne de l'asile ?

En période de recrudescence de demandes d'asile, il s'est avéré que l'accord de Dublin, qui coordonne les compétences nationales pour l'examen d'une demande d'asile dans le cadre du système d'asile européen, était peu résistant aux crises. Bien plus, le nombre croissant des arrivées au cours des dernières années a mis en évidence les dysfonctionnements et les incitations négatives systématiques. Il est apparu que les États s'efforcent de repousser les réfugiés ou d'encourager la poursuite de leur voyage. Si l'on veut garantir un système d'asile européen capable de fonctionner, des réformes seront indispensables. Dans la présente contribution, nous présentons une proposition concrète de réforme visant à atteindre une coordination efficace de l'asile sur le plan européen. Cette proposition de réforme contient quatre innovations clés : l'obligation d'enregistrement devra être distincte de la compétence en matière d'asile ; les demandeurs d'asile exerceront une codécision pour la compétence en matière d'asile ; un mécanisme de compensation financière et une clause de solidarité temporaire seront mis en place. La Suisse, en tant que pays profitant largement de l'accord de Dublin, devrait s'investir activement dans ces efforts de réforme, cela dans son propre intérêt, mais aussi pour des raisons de cohérence avec ses valeurs et obligations.

ANNA STÜNZI

ist Doktorandin am Lehrstuhl für Ökonomie und Ressourcenökonomie der ETH Zürich, Vizepräsidentin foraus – Forum Aussenpolitik und Autorin des foraus-Diskussionspapiers «Gefangen im Dublin-Dilemma».

DAVID KAUFMANN

ist Postdoktorand am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern und Autor des foraus-Diskussionspapiers «Gefangen im Dublin-Dilemma».

PHILIPP LUTZ

ist Postdoktorand am Institut für Politikwissenschaft und Internationale Beziehungen der Universität Genf und Autor des foraus-Diskussionspapiers «Gefangen im Dublin-Dilemma».

STEFAN MANSER-EGLI

ist Doktorand am Maison d'analyse des processus sociaux (MAPS) der Universität Neuchâtel und Autor des foraus-Diskussionspapiers «Gefangen im Dublin-Dilemma».



Prinzessin Sarah posiert vor dem «Afghanischen Hügel», der das Moria Camp umgibt. Lesbos-Insel, Griechenland, 2015.
Princesse Sarah et les collines afghanes en arrière-plan de son portrait. Camp de Moria, île de Lesbos, Grèce, 2015.
Principessa Sarah con la collina afghana sullo sfondo del suo ritratto. Campo di Moria, Isola di Lesbos, Grecia, 2015.

I clandestini.

Léonard Vincent

Flottant dans un blouson aux manches retroussées, maigre comme un enfant, Michael ne lâche pas la main de sa femme. Les cheveux rêches de l'ancien garde-frontière se dressent sur sa tête noire. Fière de son homme, sa jeune épouse promène un visage ovale et des boucles tirées en arrière. Son corps est perdu dans une veste d'homme. Tous deux descendent l'allée goudronnée qui mène à leur foyer, à travers un champ d'herbes hautes. Côte à côte, ils reviennent de nulle part. Tout l'après-midi, ils ont déambulé sans but dans les rues de cette banlieue de Syracuse. C'est la seule distraction du coin quand on est sans argent, frappés par une interdiction formelle de quitter le pays. Le voudraient-ils, de toute façon, qu'ils ne pourraient même pas payer l'autobus jusqu'à Palerme ou Catane. Ils sont coincés en Sicile, en attendant mieux. La préfecture de Syracuse leur a octroyé une chambre sans chauffage dans une ancienne école primaire, loin du centre-ville. L'Istituto Educativo Umberto I est un ensemble bétonné croupissant sous des pins maritimes, derrière un banal quartier de pavillons. On domine la zone industrielle de la Stazione Targia. Des hangars, des préfabriqués et des cuves sont alignés en contrebas, sur le bord de mer. Au-dessus, des Somaliens, des Soudanais et des Érythréens errent autour du patio et dans les escaliers sans lumière. Des voix africaines résonnent dans les chambres. Du linge sèche sur les rambardes des coursives. Des chaises d'école sont éparpillées dans la cour. Cela fait cinq mois qu'ils vivent dans ce foyer. Le jour de leur arrivée, en novembre 2008, ils ne possédaient que les vêtements qu'ils portaient. L'hiver a été froid, pluvieux et sombre. Peu à peu, ils ont récupéré des habits dans les poubelles du quartier. Malgré le soleil pâle du mois de mars, leur chambre est restée glaciale. N'ayant rien de mieux à faire, ils acceptent de parler. Mon ami Medhanie les aborde avec délicatesse. Une phrase rapide en tigrinya. Un salut fraternel et un sourire de soulagement, comme des voisins qui se reconnaîtraient au bout du monde. Une jambe repliée, Michael s'appuie contre le grillage qui longe le centre d'hébergement pour réfugiés. Il préfère ses cigarettes Marlboro à celle que je lui tends. Sa femme se tient silencieusement à ses côtés, ses doigts crispés sur le col de sa veste. Sa figure juvénile, marquée par quelques boutons ça et

là, est creusée par le mauvais sommeil et la vie de misère. Michael a les dents blanches et les joues vides. Des manches de son blouson dépassent de maigres poignets de gamin. Il a trente ans. Sa désertion et son passage au Soudan sont similaires à tous les autres. Michael est l'un des trois mille Érythréens à avoir débarqué sur les côtes italiennes au cours de la seule année 2008. Son voyage a commencé quatre ans plus tôt, dans le poste militaire avancé des collines érythréo-soudanaises. L'odyssée qui l'a conduit à cette route venteuse de Sicile, une jeune compatriote à son bras, a duré trois ans. Comme des milliers d'autres, il est passé par Wad Sherifey, Kassala, Khartoum où il est tombé amoureux, puis les Land Cruiser des passeurs, les cimetières à ciel ouvert du Sahara, Koufra, Tripoli, la prison de Misratah et les plages de la côte libyenne. Michael n'est pas une exception. Comme pour tous, sa traversée de la Méditerranée a été terrifiante. Parce qu'ils s'étaient liés d'amitié avec un passeur, ils ont pu embarquer pour mille deux cents dollars seulement. Les autres payent cette somme individuellement. Ils ont eu un prix. Après plusieurs semaines d'attente à bivouaquer en petits groupes dans les dunes, avec des biscuits et une maigre ration d'eau tiède, ils ont pu monter à bord de l'un des trois bateaux amenés par les trafiquants, un soir de novembre. Ils ont pris la mer en pleine nuit. Cap au nord, direction l'île de Lampedusa, confetti italien à 180 milles nautiques. Au moins espèrent-ils atteindre les eaux territoriales européennes et accrocher les radars des garde-côtes. Agglutinés les uns aux autres, les passagers ont froid et peur. Les trois embarcations chargées de quatre-vingts Africains prennent le large. On vomit et on se tait, épaulé contre épaulé. Le lendemain, les deux autres bateaux ont disparu. La mer est grosse en cette saison et les vents irréguliers. Les vagues mouillent les parkas. Certains s'endorment et les autres scrutent l'horizon à la recherche d'un bâtiment militaire libyen, synonyme de retour en arrière et d'une pénible incarcération. L'argent économisé pour la traversée serait perdu. Au bout de deux jours et une nuit au large, il apparaît évident que le pilote se trompe de direction. Plusieurs fois, Michael s'en prend violemment à lui, sous le regard terrorisé de sa femme et des soixante-dix-huit autres clandes-

tins avec lesquels il est embarqué. Le Libyen le frappe, terrorisé lui aussi. Le téléphone satellitaire n'a plus de batteries. Des ombres fantomatiques de cargos croisent à l'horizon. De temps à autre, on entend le bourdonnement d'un avion qui passe quelque part à basse altitude. Le tangage écœurant, les pétarades du moteur et l'odeur de la fumée du gasoil occupent tout l'espace. Le temps passe lentement et, avec chaque soleil qui se couche et chaque aube qui se lève, la mort se rapproche davantage. On ne mange pas, les estomacs ne retiennent rien. Michael tient la main de sa femme. Les Africains se passent un jerrican d'eau au goût de plastique et de vomis. Une nouvelle nuit tombe sur la mer. La barque géante semble s'enfoncer dedans et quelques passagers se mettent à pleurer. Chacun sait que le voyage peut échouer. La troisième nuit, un bateau de la marine italienne braque enfin un projecteur sur eux. Une sirène barrit dans les ténèbres. Les migrants font de grands signes des bras et se remettent à vivre. Le diesel du rafiote se tait soudain et la mer froide agite l'embarcation avec une insupportable langueur. Les passagers se laissent balloter en silence. Le pilote libyen et son adjoint se confondent dans le groupe des migrants. Ils sont tout aussi loqueteux et frigorifiés que les autres, de toute façon. Le faisceau du projecteur perce la transparence de l'eau et la lividité des visages. On parle italien dans la nuit. Depuis la cabine du garde-côtes, on entend les bruits rugueux de la radio de bord. Une gaffe sortie du navire européen accroche l'embarcation de fortune et la tire vers lui. Des amarres sont nouées militairement. Des hommes en uniforme s'agitent sur le pont. Leurs têtes sont emmitouflées dans des bonnets. Une échelle de bordée se pose sur le bastingage de l'embarcation et un officier italien crie des ordres aux naufragés avec des gestes rassurants. On fait passer des couvertures de survie en polyester métallisé, qui ressemblent au papier aluminium dans lequel on emballe les embashas. Galette humaine, la femme de Michael regarde ses genoux, les yeux vitreux. Une fois que le rafiote a été solidement arrimé au navire militaire, le garde-côtes fait vrombir ses moteurs et entame un demi-tour, vers les lumières à l'horizon. Lorsque l'attelage accoste dans le port de l'île de Lampedusa, des médecins en blouson et gants de plastique blancs toisent les fugitifs de haut en bas. Dans leur dos est écrit « Médecins sans frontières ». L'un après l'autre, les pas-

sagers du bateau débarquent sur la digue de béton. Une rangée de carabinier en casquette cerne la zone. Leurs ceinturons irradient dans la nuit. Les naufragés défaillent au contact de la terre ferme. Le béton sous les pieds continue de tanguer comme le roulis de la mer. Une Soudanaise, dont la peau a viré du noir au pourpre pendant la traversée, est mise à l'écart et soignée sur un brancard. Un enfant érythréen, dix ou douze ans à peine, est assis sur un banc. Des petites bouteilles d'eau circulent. Michael se trouve encore près de la barre et ne quitte pas sa femme des yeux. Elle a déjà débarqué et est conduite à l'écart, en boitant, vers une rangée d'autobus. Elle lui envoie un regard soulagé. Sur le quai, talkie-walkie en main, un officier de police parle avec l'un des deux passeurs libyens. Parce qu'il a protesté contre ses erreurs de pilotage, Michael sait que l'homme le déteste et il le hait en retour. Voici le trafiquant qui se retourne et fait un rapide geste de la tête vers lui. L'autre Libyen s'est déjà installé près des autobus dont les moteurs tournent. D'un geste las, l'Italien indique au pilote d'aller se fondre dans la foule des migrants qui patientent sur le parking. Michael est debout dans le bateau, attendant son tour de débarquer derrière un groupe de jeunes Érythréens avec qui il a échangé quelques mots pendant la traversée. Ses jambes le portent en envoyant de vives douleurs dans ses hanches. Centimètre après centimètre, il avance vers les pare-battants et les pneus pendus contre la paroi de béton. Un autre Érythréen derrière lui s'est collé à son dos, impatient de poser le pied sur la terre italienne. Le tour de Michael est arrivé. Un Italien lui tend sa main gantée et il grimpe sur la digue. Encadré par deux carabinier, l'officier de police est derrière lui et fait un signe du doigt au déserteur. C'est la première fois que Michael voit un Italien et l'une des rares fois où il voit un Blanc ailleurs qu'à la télévision. Il lui lance un air interrogateur. Les deux policiers le prennent alors doucement par le bras. Après lui avoir donné une bouteille d'eau et une couverture, on le conduit dans un fourgon grillagé, de l'autre côté du parking. La portière est fermée derrière lui. Michael a compris. Les Libyens ont fait croire aux policiers que c'était lui le passeur, le trafiquant d'êtres humains.

Extrait du livre de Léonard Vincent, *Les Érythréens* ©Editions Payot & Rivages, 2012, 2016 pour l'édition de poche. Réimpression avec l'aimable autorisation de la maison d'édition.

LÉONARD VINCENT

né le 18 octobre 1969, est un journaliste et écrivain français. Son premier livre « Les Érythréens » est le récit de trois années d'enquête et de voyages.

«Unser zentraler Antrieb war, das Sterben zu beenden.»

Gerald Knaus

Im März 2016 wurde das Abkommen zwischen der EU und der Türkei vereinbart, um die Bewegung von Flüchtlingen über die Türkei in die Europäische Union zu reduzieren. Gerald Knaus war massgeblich an der Konzeption dieses Abkommens beteiligt. Sein primäres Ziel war es, die vielen Todesfälle durch Ertrinken bei der Überquerung zu verhindern und dabei die Sorgen vor einem Kontrollverlust auch in der deutschen Bevölkerung zu berücksichtigen. terra cognita hat Gerald Knaus zu einem Interview getroffen.

Gerald Knaus, Sie waren massgeblich an der Konzeption des EU-Türkei-Abkommens beteiligt. Welches Ziel verfolgt dieses Abkommen?

Den Tod durch Ertrinken verhindern, die irreguläre Migration durch reguläre ersetzen, die Türkei bei der Versorgung von 3,6 Millionen Flüchtlinge unterstützen und die Flüchtlinge aus der Türkei in die EU umsiedeln. Es geht darum, die Kontrolle der Grenzen mit der Aufrechterhaltung der Flüchtlingskonvention und dem bestehenden Asylrecht zu verbinden. Das ist schwierig, aber es ist möglich.

Welche Bilanz ziehen Sie nach rund drei Jahren Bestehen?

In den zwölf Monaten vor der Erklärung kam eine Million Menschen auf die griechischen Inseln. In diesem Zeitraum (April 2015 bis März 2016) ertranken 1152 Menschen bei dem Versuch, die Ägäis auf Booten zu überqueren. In den zwölf Monaten nach der Erklärung kamen 26 000 Menschen auf die griechischen Inseln, 81 Menschen ertranken bei der Überfahrt. Die Todesfälle konnten drastisch reduziert werden. Andererseits ist die Situation der Flüchtlinge auf den griechischen Inseln unverändert inakzeptabel. Das ist ein Armutszeugnis für die EU, wenn man bedenkt, dass es das Abkommen bereits seit dreieinhalb Jahren gibt und diese Herausforderungen von Anfang an offensichtlich und lösbar waren.

Welches war beziehungsweise ist Ihre persönliche Motivation?

Unser zentraler Antrieb war der Wunsch, das Sterben zu beenden. Im Sommer und Herbst 2015 war dreierlei klar. Erstens: Es gab Millionen syrische Flüchtlinge im Nahen Osten, die meisten davon in der Türkei. Zweitens: Praktisch jeder Syrer, der Deutschland erreichte, würde dort Flüchtlingsstatus erhalten. 2014 lag die Anerkennungsrate syrischer Asylanträge bei über 95 Prozent. Drittens: Um Asyl in Deutschland zu beantragen, mussten syrische Familien zunächst eine gefährliche Reise zu Land und zu Wasser unternehmen. Dabei kamen 2015 hunderte Menschen ums Leben. Das alles schien zusammengenommen absurd. Dazu lassen wir die Reden des ungarischen Premierministers Viktor Orbán, die klarmachten, wie er die Situation politisch ausnützen würde: Er versprach eine konservative illiberale Kulturrevolution mit dem Hauptziel, die «muslimische Eroberung» Europas zu verhindern. Und er sprach vom Ende des Zeitalters der universellen Menschenrechte, die angesichts einer «Masseninvasion» aus dem armen Süden nicht mehr zeitgemäss waren. In der Situation von 2015 sah er vor allem eine Gelegenheit für ein anderes Europa. Dabei gab es in Deutschland und in manchen anderen EU-Ländern im Herbst 2015 eine grosse Bereitschaft, syrischen Flüchtlingen zu helfen. Was fehlte, war ein Plan, dies auf eine Art und Weise zu tun, die Tragödien in der Ägäis verhinderte, und dabei die Sorgen vor einem Kontrollverlust auch in der deutschen Bevölkerung berücksichtigte. Eine Politik der offenen Grenzen würde nicht lange gut gehen. Daher schlugen wir eine Einigung zwischen den beiden hauptbetroffenen Ländern vor: der Türkei, dem Land mit den damals und heute meisten Flücht-

lingen in der Welt, und Deutschland, dem Hauptziel für Flüchtlinge in Europa.

Das Abkommen ist umstritten. Es ist zweifelhaft, ob die pauschale Inhaftierung der schutzsuchenden Menschen nach ihrer Ankunft auf den griechischen Inseln in den sogenannten «Hot Spots» mit dem Recht auf Freiheit vereinbar ist. Zudem ist fraglich, wie die griechischen Behörden Abschiebungen in die Türkei begründen und durchführen können, ohne dabei gegen die Genfer Flüchtlingskonvention zu verstossen. Auch die Aufnahmebedingungen in der Türkei für Schutzsuchende weisen menschenrechtliche Defizite auf, etwa beim Zugang für Kinder zur Schule, beim Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Sozialleistungen oder zur Gesundheitsversorgung. Wie sehen Sie das?

Obwohl Flüchtlinge die Inseln bis zu einer Entscheidung nicht verlassen dürfen, können sie sich aus den Lagern entfernen und sich auf den Inseln bewegen. Inhaftiert sind sie nicht. Im Widerspruch zu EU-Recht sind jedoch die menschenunwürdigen Bedingungen in den Lagern. Deshalb müssen sich die Bedingungen vor Ort deutlich verbessern und die Verfahren wesentlich kürzer werden. Daher plädieren wir seit Jahren für die konsequente Umsetzung des EU-Türkei-Abkommens. Für die Integration jener, denen am Ende Asyl gewährt wird, ist es besser, wenn sie früh wissen, woran sie sind. Umgekehrt ist es für die Abgelehnten ein Unterschied, ob sie nach einigen Wochen die EU verlassen müssen, oder ob sie, wie das oft vorkommt, schon Jahre dort leben. Das kann Griechenland mit seinen überlasteten Beamten vor Ort allerdings nicht alleine schaffen, dafür bedarf es der Hilfe anderer Mitgliedsstaaten.

Bezüglich der Abschiebungen in die Türkei muss natürlich für jeden einzelnen individuell geprüft werden, ob er oder sie dort sicher ist.

Was den Zugang zu Bildung, Sozialleistungen und zur Gesundheitsversorgung angeht, hilft ein Blick auf die Details des Abkommens, sowie auf die bereits erzielten Erfolge. Die EU versprach der Türkei insgesamt sechs Milliarden Euro, von denen bereits 5,6 Milliarden für konkrete Projekte bereitgestellt und 2,3 Milliarden vollständig ausgezahlt wurden. Dieses Geld wird vor allem für humanitäre Hilfe, Bildung, Gesundheit und kommunale Infrastruktur ausgegeben.

Nach wie vor besteht keine gesamtheitliche europäische Lösung für eine gerechte Verteilung der Schutzsuchenden. Sie haben eine Koalition der Betroffenen oder genauer: (Aufnahme-)Willigen vorgeschlagen, das

heisst. eine Koalition der Länder in der EU, in die eine grosse Zahl von Schutzsuchenden einreisen. Können Sie mehr dazu sagen?

Die gegenwärtige Krise wird nicht von allen 28 EU-Mitgliedsländern gelöst werden, das Beharren darauf hat bisher nur den Verbündeten Viktor Orbáns in die Karten gespielt. Als Alternative brauchen wir daher eine Koalition von Ländern, welche die Auswirkungen der irregulären Migration unmittelbar gespürt haben. Zu diesen Ländern zählen unter anderem Deutschland, Frankreich, Spanien und Griechenland. Diese Koalition muss gemeinsam Asylzentren in den Ankunftsstaaten am Mittelmeer aufbauen. Dort soll mittels schneller, aber rechtsstaatlich sauberer Verfahren über die Asylanträge im Einzelfall entschieden werden. Die anerkannten Asylbewerber sollen dann auf die willigen Länder verteilt, oder aber schnell zurückgeschickt werden.

Falls eine solche Koalition nicht zustande käme: Welche Möglichkeiten würden Sie vorschlagen, damit mehr Staaten Verantwortung bei der Aufnahme von Schutzsuchenden übernehmen?

Hier müssen wir einen Schritt zurücktreten und uns vergegenwärtigen, welche Länder heute Flüchtlingschutz vergeben. Deutschland, Schweden und Österreich gewährten in fünf Jahren (2013 bis 2017) 1 200 344 Flüchtlingen Schutz: Das sind 37 Prozent aller, die weltweit diese Form des Schutzes erhielten, dabei lebt in diesen drei Ländern nur knapp über 1 Prozent der Weltbevölkerung. Schweden allein gab in den letzten fünf Jahren mehr Menschen Asyl oder subsidiären Schutz als alle Länder mit mittleren Einkommen in der Welt zusammen; Mexiko, Thailand, Indonesien oder China. Aber auch reiche Länder wie Japan oder Südkorea fallen fast komplett aus.

Ein Blick auf die Finanzierung des UNHCR zeigt das gleiche Bild. Kein anderes Land ausser den USA ist so wichtig für die finanzielle Unterstützung des UNHCR wie Deutschland. Schweden allein bezahlt wiederum mehr als alle Schwellenländer – China, Indien, Indonesien, Brasilien, Mexiko, Malaysia – zusammen.

Daher müssen Länder wie Deutschland und Schweden andere Länder stärker in die Pflicht nehmen und dazu auffordern, mehr Flüchtlinge aufzunehmen oder sich finanziell stärker an der Versorgung von Flüchtlingen zu beteiligen. Gerade die Schwellenländer sind schon lange nicht mehr arm.

Auch der Globale Flüchtlingspakt, der am 17. Dezember 2018 mit den Stimmen von 181 Staaten der

UN-Generalversammlung offiziell angenommen wurde, fordert eine gerechtere internationale Verantwortungsteilung in Flüchtlingsfragen.

Die Zahl der Asylsuchenden, die in den letzten Jahren nach Europa gelangt ist, hat drastisch abgenommen. Braucht es noch weitere Massnahmen?

Ja, denn solange es irreguläre Migration so wie heute gibt, geraten Menschen in Gefahr, misshandelt, versklavt und ausgebeutet zu werden oder zu sterben. Und weder die Zustände in Libyen noch in der Ägäis sind akzeptabel.

Nebst der Beschleunigung der Asylverfahren plädieren Sie für konsequentere Rückführungen der Menschen, die keinen Schutz brauchen, in die Herkunftsländer. Was müsste die EU den Herkunftsländern anbieten, um sie dazu zu motivieren, ihre Bürgerinnen und Bürger zurückzunehmen?

Die EU muss hier stärker mit den Herkunftsländern zusammenarbeiten und auf die Interessen dieser Länder eingehen. Es bedarf Rücknahmeabkommen mit afrikanischen Herkunftsländern, bei denen beide Seiten gewinnen können. Für die Zusage eines Landes, jeden Migranten ohne Asylanspruch ab einem Stichtag direkt wieder zurückzunehmen, sollten den Herkunftstaaten Kontingente für reguläre Migration angeboten werden. Gleichzeitig würde in afrikanischen Ländern der Anreiz geschaffen, sich auf reguläre Migrationsprogramme zu bewerben, anstatt irreguläre Wege nach Europa einzuschlagen, die oftmals tödlich, in libyschen Folterlagern oder aber perspektivlos in europäischen Ländern enden.

Und was passiert mit jenen, die vor dem von Ihnen angesprochenen Stichtag nach Europa gekommen sind?

Sie sollen im Rahmen einer Einigung eine Aufenthalts-erlaubnis erhalten, sofern sie sich in Ausbildung befinden, erwerbstätig sind oder sich anderweitig um eine erfolgreiche Integration bemühen. Eine Abschiebung aller, die jetzt schon in Europa sind, ist unrealistisch.

«La nostra preoccupazione principale era quella di mettere fine ai morti»

Nel marzo del 2016 l'UE e la Turchia hanno stipulato un accordo per ridurre il flusso di profughi che attraversava la Turchia per dirigersi verso l'Unione Europea. Lo scopo primario di Gerald Knaus, uno dei principali ideatori dell'accordo, era quello di evitare che molta gente morisse annegata durante gli attraversamenti in mare e di tenere nel contempo conto del timore da parte tedesca di perdere il controllo della situazione. Pensando all'attuale crisi della politica in materia di rifugiati, Gerald Knaus caldeggia una coalizione tra i Paesi che hanno vissuto da vicino le conseguenze dell'immigrazione irregolare. A suo parere, ostinarsi a perseguire una soluzione che includa tutti e 28 gli Stati UE significa giocare il gioco di chi, in vista di un'«invasione di massa», intende minare i diritti umani e la Convenzione sui rifugiati. Sul piano internazionale, Knaus sostiene l'idea di una ripartizione più equa degli oneri nonché l'apertura di canali di migrazione legali verso l'Europa.

Werfen wir beispielsweise einen Blick auf die 10000 Gambier in Baden-Württemberg. Im gesamten Jahr 2018 wurden nur 144 Gambier abgeschoben. Wenn wir diese Geschwindigkeit beibehalten, ist in 70 Jahren der Letzte abgeschoben. Und seit Februar 2019 sind gar keine Gambier mehr abgeschoben worden, weil die vorigen Rückführungen die junge Demokratie in Gambia erheblich destabilisiert haben.



Eine Familie posiert vor dem Eingang des Vial-Haftlager. Chios Island, Griechenland, 2016.
Une famille posant devant l'entrée du camp de détention de Vial. Île de Chios, Grèce, 2016.
Una famiglia in posa di fronte all'ingresso del campo di detenzione di Vial. Isola di Chios, Grecia, 2016.

GERALD KNAUS

ist Gründungsdirektor und Vorsitzender der Denkfabrik European Stability Initiative (ESI). Er ist Experte für Flucht, Migration und Menschenrechtsfragen. Die Fragen stellte SIBYLLE SIEGWART.

«Gehen, ging, gegangen.»

Jenny Erpenbeck

An einem Donnerstag Ende August versammeln sich zehn Männer vor dem Roten Rathaus in Berlin. Sie haben beschlossen, heißt es, nichts mehr zu essen. Drei Tage später beschließen sie, nun auch nichts mehr zu trinken. Ihre Hautfarbe ist schwarz. Sie sprechen Englisch, Französisch, Italienisch. Und noch andere Sprachen, die hierzulande niemand versteht. Was wollen die Männer? Arbeit wollen sie. Und von der Arbeit leben. In Deutschland bleiben wollen sie. Wer seid ihr, werden sie von der Polizei und von Beamten des Senats, die hinzugeholt werden, gefragt. Wir sagen es nicht, sagen die Männer. Das müsst ihr aber sagen, sagen die andern, sonst wissen wir nicht, ob ihr unter das Gesetz fällt und hierbleiben und arbeiten dürft. Wir sagen nicht, wer wir sind, sagen die Männer. Würdet ihr denn, wenn ihr an unserer Stelle wärt, einen Gast aufnehmen, den ihr nicht kennt, sagen die andern. Die Männer schweigen. Wir müssen prüfen, ob ihr wirklich in Not seid, sagen die andern. Die Männer schweigen. Vielleicht, sagen die andern, seid ihr Verbrecher, das müssen wir prüfen. Die Männer schweigen. Oder einfach Schmarotzer. Die Männer schweigen. Wir haben selbst nicht genug, sagen die andern. Es gibt Regeln hier, sagen sie, an die müsst ihr euch halten, wenn ihr bleiben wollt. Und zuletzt sagen sie: Erpressen könnt ihr uns nicht. Die Männer mit schwarzer Hautfarbe aber sagen nicht, wer sie sind. Sie essen nicht, sie trinken nicht, sie sagen nicht, wer sie sind. Sie sind einfach da. Das Schweigen der Männer, die lieber sterben wollen als sagen, wer sie sind, vereint sich mit dem Warten der andern auf Beantwortung all der Fragen zu einer großen Stille mitten auf dem Alexanderplatz in Berlin. Diese Stille hat nichts damit zu tun, dass es am Alexanderplatz durch die Geräusche des Straßenverkehrs und durch die Grabungsarbeiten bei der neuen U-Bahnstation immer sehr laut ist.

Warum kann Richard, der am Nachmittag an den schwarzen und weißen, sitzenden und stehenden Menschen vorbeigeht, dann diese Stille nicht hören? Er denkt an Rzeszów.

Ein Freund von ihm, ein Archäologe, hat ihm von den Funden bei den Ausschachtungen am Alexanderplatz erzählt und ihn eingeladen, die Grabungen zu besuchen. Zeit hat er ja nun, und im See schwimmen kann er ohnehin nicht, wegen des Mannes. Weitläufige Keller habe es früher einmal rings um das Rote Rathaus gegeben, hat sein Freund ihm erzählt. Unterirdische Hallen, in denen im Mittelalter ein Markt war. Während die Leute auf eine Verhand-

lung, auf einen Termin, einen Bescheid warteten, kauften sie ein, im Prinzip nicht anders als heute. Fisch, Käse und Wein, alles, was sich gekühlt besser hält, wurde in diesen Katakomben gehandelt. So wie in Rzeszów.

Als Student hatte Richard in den sechziger Jahren zwischen zwei Vorlesungen manchmal am Rand des Neptunbrunnens gesessen, Hosenbeine hochgekrempelt, die Füße im Wasser, ein Buch auf dem Schoß. Auch damals waren diese Hohlräume schon in der Tiefe gewesen, nur durch ein paar Meter Erde von seinen Füßen getrennt, ohne dass er davon wusste.

Vor einigen Jahren, als seine Frau noch lebte, hatten sie im Urlaub einmal die polnische Kleinstadt Rzeszów besichtigt, die im Mittelalter ganz und gar untertunnelt worden war. Wie eine zweite, dem flüchtigen Blick verborgene Stadt war dieses Labyrinth unterirdisch gewachsen, spiegelbildlich zu den sichtbaren Häusern über der Erde. Jedes Bürgerhaus hatte durch den eigenen Keller hindurch einen Zugang zu diesem nur von Fackeln erhellten, öffentlichen Markt besessen. Und wenn oben Krieg war, verkrochen die Einwohner des Städtchens sich unten. Später im Faschismus die Juden. Erst die Nazis hatten die Idee gehabt, Rauch in die Gänge zu leiten. Rzeszów.

Die verschütteten Hallen am Roten Rathaus aber waren sogar den Nazis verborgen geblieben. Nur die Berliner U-Bahn-Tunnel fluteten sie in den letzten Tagen des Weltkriegs. Wahrscheinlich um ihr eigenes Volk zu ersäufen, das vor den Bombenangriffen der Alliierten dorthin geflüchtet war. Lieber den Hals verrenken, als dem Wirt was schenken.

Ist einer von den Männern vielleicht schon zusammengebrochen?, fragt eine junge Frau mit einem Mikrophon in der Hand, hinter ihr steht ein Hüne mit Kamera auf der Schulter. Nein, sagt einer der Polizisten. Werden sie künstlich ernährt? Bis jetzt noch nicht, sagt der Polizist, sehen Sie ja. Wurde schon einer ins Krankenhaus eingeliefert? Gestern einer, glaub ich, sagt ein anderer Uniformierter, aber vor meiner Schicht. Können Sie mir vielleicht sagen, in welches? Nein, das dürfen wir nicht. Aber dann krieg ich die Story nicht unter. Tja, sagt der erste, da können wir leider nichts machen. Sie verstehen, sagt die junge Frau, wenn nichts Besondres passiert, kann ich keine Geschichte draus machen. Jaja, das versteh ich. Und dann nimmt mir den Beitrag keiner ab. Der andre: Vielleicht tut sich heute noch was, vielleicht im Laufe des Abends. Die Frau: Ich hab

maximal noch eine Stunde. Der Schnitt. Es gibt eine Deadline. Verstehe, sagt der Uniformierte und grinst. [...] Zu den Männern, die lieber sterben wollen als sagen, wer sie sind, haben sich Sympathisanten gesellt. Ein junges Mädchen hat sich zu einem der Schwarzhäutigen im Schneidersitz auf die Erde gesetzt, es unterhält sich leise mit ihm, nickt hin und wieder, und dreht sich dabei eine Zigarette. Ein junger Mann diskutiert mit den Polizisten, die wohnen doch gar nicht hier, sagt der junge Mann gerade, und der Polizist sagt, das wäre auch nicht erlaubt, na eben, sagt der junge Mann. Die schwarzen Männer liegen oder hocken auf dem Boden, manche haben einen Schlafsack unter sich ausgebreitet, andere eine Decke, wieder andere gar nichts. Einen Campingtisch haben sie als Stütze für ein Schild aufgestellt. Das Schild, das daran lehnt, ist eine große weißgestrichene Pappe, auf der in schwarzen Buchstaben steht: We become visible. Darunter hat in kleineren grünen Buchstaben jemand mit Filzstift die Übersetzung geschrieben: Wir werden sichtbar. Vielleicht der junge Mann oder das Mädchen. Von Richard, der gerade vorbeigeht, sähen die schwarzhäutigen Menschen, würden sie hinschauen, jetzt noch eben den Rücken: Aufrecht strebt da ein Herr dem Bahnhofsgebäude zu, ein Jackett hat er an, trotz der Hitze, nun verschwindet er zwischen den anderen Menschen, von denen manche es eilig haben und genau wissen, wohin sie wollen, andere nur so schlendern, den Stadtplan in Händen, sie wollen den Alex besichtigen, das Zentrum des Teils von Berlin, der so lange die Russische Zone hieß, Ostzone sagen, im Scherz, auch heute noch viele. Im Hintergrund des Gewimmels und eine Etage darüber erhoben, sähen die schweigenden Männer, schauten sie auf, auch die Fenster des Fitnesscentrums, das sich direkt beim Sockel des Turms unter einem kühn gefalteten Vordach befindet. Hinter den Fenstern Menschen auf Fahrrädern, und Menschen, die rennen, sähen, wie diese Menschen Stunde um Stunde auf die riesigen Fenster zufahren und -rennen, als wollten sie, so schnell es nur geht, hierher, zum Rathaus hinüber, zu ihnen, den Schwarzhäutigen, entweder, oder zur Polizei, sich solidarisch erklären, mit den einen oder den andern, und, wenn es sein muss, auf dem Wege dorthin sogar die Fenster zerstoßen und das letzte Stück fliegen oder springen. Aber es versteht sich von selbst, dass die Fahrräder wie auch die Laufbänder fest montiert sind, und die sporttreibenden Menschen sich nur auf der Stelle bewegen, aber nicht vorwärts. Denkbare ist, dass die Trainierenden sehen, was auf dem Platz alles los ist, aber um zum Beispiel zu lesen, was auf dem Schild steht, sind sie sicher zu weit entfernt. [...] Das einzige, was der Senat für die Männer, die von jetzt an eigentlich überhaupt nicht mehr da sein

dürften, noch immer bezahlt, ist der Deutschunterricht. Vor knapp fünf Monaten, als sie im Altersheim untergebracht waren, haben die Männer begonnen: Gehen, ging, gegangen.

Vor vier Monaten sind sie nach Spandau umzogen, haben in der Zeit der Einzelfallgespräche etliche Unterrichtsstunden versäumt und dann wieder von vorn begonnen: Gehen, ging, gegangen.

Als ihre Freunde aufs Dach gestiegen sind, vor ungefähr einem Monat, standen sie mit Blick aufs Dach neben der Feuertonne, statt den Deutschunterricht zu besuchen, und haben danach, weil sie fast alles wieder vergessen hatten, noch einmal von vorn anfangen: Gehen, ging, gegangen.

Nun machen sich nur noch wenige von ihnen aus dem jeweiligen Matratzenquartier zweimal pro Woche auf den Weg zur Sprachschule und lernen erneut: Gehen, ging, gegangen.

Rufu sitzt an Richards Biedermeiersekretär vor seinem aufgeschlagenen Heft und sagt: Ich gehen. Richard schaut ihm über die Schulter und korrigiert: Das heißt: Ich gehe.

Rufu: Ich gehen.

Richard: Nein, ich gehe!

Rufu: Ich will die deutschen Verben zerbrechen.

Zerbrechen, sagt Richard, ist aber ein sehr schönes Verb.

In der Bibliothek hat Richard Rufu einquartiert und dazu den Sänger Abdusalam, der schon auf der ersten Liste gestanden hat und nun froh ist, aus dem nigerianischen Restaurant zu Richard umziehen zu dürfen. Außerdem Yaya, der hier nicht befürchten muss, dass ein Alarm losgeht, und dessen Freund Moussa mit der blauen Tätowierung im Gesicht.

Khalil, der noch immer nicht weiß, ob seine Eltern noch leben, sein Freund Mohamed, der seine Hose gern tief trägt, und der lange Ithemba, den Richard vom stinkenden Schiffsquartier herübergeholt und als Koch für alle verpflichtet hat, wohnen im Gästezimmer. Im Musikzimmer schlafen Apoll und Karon, auf dem Sofa im Wohnzimmer Zair, der damals mit Raschid auf einem Boot war und für den Einzug bei Richard wieder sein bestes Hemd angezogen hat, und Tristan – Richard hat in ungefähr 25 Telefonaten mit dem Sozialamt erreicht, dass sein Haus als Heimunterkunft anerkannt wird, und so konnte Tristan das Obdachlosenheim verlassen und zu ihm übersiedeln. Auf den zwei zusammengeschobenen Sesseln schließlich schläft Zani, der oft in der Mappe mit den Kopien über das Massaker in seiner Heimatstadt blättert.

Textauszug aus: Jenny Erpenbeck, Gehen, ging, gegangen.
© 2015 Albrecht Knaus Verlag, München, in der Verlagsgruppe Random House GmbH.

Humanitäres Handeln oder knallhartes Geschäft?

Christoph Keller

Sie gelten als die Bösewichte schlechthin, sie werden medial verurteilt und diffamiert: die «Schlepper». Doch hinter dem Feindbild «Schlepper» verbergen sich unterschiedliche Motive, Geschichten, Strukturen. Zeit für eine Differenzierung.

Als die deutsche Kapitänin Carola Rackete am 29. Juni dieses Jahres die *Sea Watch 3* mit 53 geretteten Migrantinnen und Migranten an Bord in den Hafen von Lampedusa steuerte, gingen die Emotionen hoch. Als Carola Rackete das Rettungsschiff in die Nähe des Piers brachte, dabei ein Patrouillenboot der *Guardia di Finanza* touchierte (es versuchte, das Anlegeverbot der italienischen Regierung durchzusetzen), zeigten die Menschen, die zuschauten, sehr unterschiedlichste Gefühle, einige jubelten, wieder andere piffen und verschmähen die Kapitänin.

Die Kommentare zum Entscheid von Carola Rackete, nach wochenlangem Ausharren auf See, «verzweifelte und erschöpfte Menschen in Sicherheit zu bringen», blieben auch Tage nach dem Anlanden der *Sea Watch 3* erbittert. Am krudesten äusserte sich Italiens ehemaliger Innenminister Matteo Salvini, der Carola Rackete als «deutsche Zecke» beschimpfte – was die übelsten Kommentare auf sozialen Medien übertraf. Auf der anderen Seite gab es eine Flut von Solidarisierungen von Menschenrechtsgruppen, und auch der deutsche Ausserminister Heiko Maas bekräftigte, Seenotrettung dürfe «nicht kriminalisiert werden».

Die Fragen, inwiefern Carola Rackete einzig ihrer im Seerecht festgeschriebenen Pflicht zur Seenotrettung nachgekommen sei, ob es auch ein Recht zum Anlaufen eines «geschlossenen» Hafens gibt, wenn Menschen in Gefahr sind – sie werden von den Gerichten entschieden werden. In der Öffentlichkeit aber bleibt bis heute virulent, ob sich die Kapitänin zu einer «impliziten Partnerin der libyschen Schlepper» gemacht habe, wie das der Auslandschef der NZZ, Peter Rásonyi, formulierte, nur ein klein wenig nuancierter als Beatrix von Storch von der AfD, die Carola Rackete kurzerhand zu einer

«Komplizin der Schlepper» erklärte. Mit dem Vorwurf der «Schlepperei» rückte die humanitäre Aktion rund um die *Sea Watch 3* ins Zentrum einer gehässigen und unsachlichen Diskussion, die seit Beginn der Migration in Richtung Europa immer wieder aufkeimt; immer dann, wenn diejenigen, die Menschen zur Flucht verhalfen, ins Scheinwerferlicht gerückt werden.

Undifferenzierter Begriff

Dabei fällt auf, dass in den Medien der Begriff «Schlepper» undifferenziert und durchwegs negativ verwendet wird, «er» gilt pauschal als einer, der Menschen «ausnützt», sie «ihrem Schicksal überlässt», von ihrer Not «profitiert». Mit dem Begriff «Schlepper» wird nicht unterschieden zwischen dem «Menschenhändler» (englisch: *trafficker*), der sein Opfer ausbeutet, manchmal auch regelrecht versklavt, und dem «Menschenschmuggler» (*smuggler*), der seine Aufgabe darin sieht, eine Person (gegen Entgelt oder ohne) über eine oder mehrere Grenzen zu bringen.

Mit dem Begriff «Schlepper» wird auch suggeriert, «er» sei der aktive Part, die «Angeschleppten» hingegen passive, willenlose Subjekte, die irgendwie «in die Fänge von Schlepperorganisationen» geraten und zu «Opfer von Ausbeutern» geworden sind. Damit wird vergessen gemacht, dass es die Flüchtenden selber sind, die den Entscheid zur Flucht gefällt haben (aus welchen Gründen auch immer), und dass sie in der Regel dabei sehr wohl selber entscheiden, welche Mittelsleute sie in Anspruch nehmen.

Begriffe wie «Schlepperei» oder «Schlepperwesen» verschleiern schliesslich, dass entlang der Routen un-

terschiedliche Menschen den Migranten unterschiedliche Hilfeleistungen zur Verfügung stellen, von der Unterbringung für eine Nacht, dem Verteilen von Essen, dem gewerbsmässigen Fälschen von Pässen bis hin zur kompletten Organisation einer Überfahrt. Nur selten wird zudem thematisiert, dass sowohl *human smuggling* (das Schmuggeln von Menschen über Grenzen, meistens gegen Entgelt) wie auch das *human trafficking* (das Ausbeuten von Menschen bis hin zur Versklavung im Kontext einer Flucht) nur vorkommt, wo legale Migration nicht möglich ist.

Grenzen schaffen Schlepper

Reiche kaufen sich für rund eine Million Euro europäische Pässe auf Malta, die weniger Betuchten müssen auf Schmuggler zurückgreifen. Das «miese, lukrative Geschäft mit den Flüchtlingen» (Der Spiegel) ist laut der Schweizerischen Flüchtlingshilfe nur denkbar, weil Grenzen geschlossen sind, weil Länder und Kontinente sich abschotten. So «schaffen Grenzen Schlepper», weil Menschen, die auf der Flucht sind und Grenzen überwinden möchten, das heute nicht ohne meist professionelle Unterstützung tun können. Sie greifen, wie die *Global Initiative Against Transnational Organized Crime* schreibt, bereits bei der Abreise in ihrem Herkunftsland auf Schmuggler zurück, auf Personen also, die als «Brücken [...] zwischen Gemeinschaften oder Ländern [dienen], die vielleicht zwei oder mehrere Sprachen sprechen und sich [...] in den lokalen Kulturen auskennen». Nach ihrer Analyse entsteht das notwendige Vertrauen, wenn die Schleuser aus den eigenen «ethnischen und sprachlichen Linien» stammen, wofür «spezialisiertes, oft spezifisch lokales Wissen» notwendig ist sowie die Fähigkeit, auch «legale und legitime» Fluchtmöglichkeiten – etwa die Routen traditioneller Nomaden – zu nutzen.

Global Initiative betont aber, dass die Grenze zwischen Hilfe zur Flucht und Ausbeutung sehr schmal ist, weil die «besondere Verletzlichkeit» von Menschen auf der Flucht dazu führe, dass sie in die Hände von Menschenhändlern geraten, im schlimmsten Fall auch in die Hände von Betrügern, von Mördern (in Erinnerung bleiben jene somalischen Schmuggler, die ihre menschliche Fracht auf hoher See mit vorgehaltener Waffe über Bord trieben, und auch der Tod von 71 Migrantinnen und Migranten, die auf einer deutschen Autobahn in einem Lieferwagen erstickten). In einem Markt für Menschenschmuggel, der gemäss Interpol weltweit rund 157 Milliarden US-Dollar umfasst, der eng mit anderen Schmuggelgeschäften, namentlich Drogen und Waffen verknüpft ist, wird die Versuchung gross, aus «Klienten» und Schutzbefohlenen abhängige und ausbeutbare Personen zu machen. Die Versuchung ist umso grö-

ser, je instabiler und korrupter ein Land ist, je mehr in einem Land rassistische und ausbeuterische Strukturen bestehen; gerade in Libyen gibt es eine lange Tradition der sklavenartigen Ausbeutung von Menschen aus dem subsaharischen Raum, früher als billige Arbeitskräfte, nunmehr als erpressbare Migranten in Richtung Europa.

Geschäft vs. humanitäres Handeln

Der italienische Filmemacher Giampaolo Musumeci hat in einer ausgedehnten Recherche entlang der Mittelmeerroute mit Schleusern gesprochen und vornehmlich, wie er sagt, «Geschäftsleute» getroffen, denen es vor allem «um Profit und stabile Marktbedingungen» gehe und darum, die «Kunden sicher ans Ziel zu bringen». In einem Interview mit *Der Zeit* wies er darauf hin, dass Schmuggler, wie andere Geschäftsleute, auf eine tadellose Reputation aus sind und dass «Amateure in der Branche unbeliebt sind». In Libyen herrsche ein derartiges Chaos (und gleichzeitig ein dermassen grosser Bedarf an Schmugglern), dass der Markt «vollkommen ausser Kontrolle» geraten sei. Damit verweist Musumeci auf ein generelles Problem, wenn heute in Politik und Medien von «Schleppern» die Rede ist. Es wird stets auf die *worst cases* geschaut, auf unregierbare Staaten wie Libyen, auf die skrupellosesten Menschenhändler (wie jene, die ihre «Klienten» mit billigsten Schlauchbooten, ausgestattet mit einem kleinen Aussenborder, ohne GPS und Mobiltelefone auf die Reise übers Meer schicken). Vergessen geht aber, dass die – nach offiziellen Zahlen – 1 026 927 Migrantinnen und Migranten, die allein im Jahr 2015 die Küsten Italiens, Griechenlands und Spaniens erreichten, ohne mehr oder weniger professionelle Schmuggler nie dort angekommen wären. Sämtliche Studien der EU und von EUROPOL, alle wissenschaftlichen Untersuchungen zeigen, dass zwischen neunzig und hundert Prozent aller Flüchtenden, die nach Europa gelangen, Schmugglerdienste in Anspruch nahmen.

Sowohl das österreichische wie das deutsche und auch das schweizerische Recht stellen «Schlepperei», «Einschleusung» oder «Förderung des rechtswidrigen Aufenthalts» unter Strafe, auch die *Convention Against Transnational Organized Crime* der UNO (und das Zusatzprotokoll zum Menschenschmuggel) bezeichnen *human smuggling* als kriminelle Handlung. Die Staatsrechtlerin Fabiane Baxewanos von der Universität Wien wies allerdings darauf hin, dass für sehr viele Menschen «legale Migration in der heutigen Zeit nicht möglich ist. Und wenn es keine «legalen Migranten» gibt, dann kann auch nicht von «illegalen Migranten» gesprochen werden». Der Vorwurf des «illegalen Schmuggels» trifft somit auch anerkannte Fluchthelfer wie

den St. Galler Polizeikommandanten Paul Grüninger, der zwischen 1938 und 1939 hunderten Jüdinnen und Juden die Einreise in die Schweiz ermöglichte; illegal im Rechtssinne handelte auch die Menschenrechtsaktivistin Anni Lanz, die im Februar dieses Jahres einen kranken, suizidalen Flüchtling aus Gondo zurück in die Schweiz brachte. Und auch die Bewohnerinnen und Bewohner von Tarifa handeln nicht «legal», wenn sie den Anlandenden mit Geld, Kleidern und Schuhen die Weiterreise ins Landesinnere ermöglichen.

Die Publizistin Sibylle Hamann hat in einem viel beachteten Kommentar darauf hingewiesen, dass viele, die während der Nazizeit Menschen auf der Flucht halfen, durchaus auch «Erpresser, Geschäftemacher, Ausbeuter» waren; und sie betonte, dass «die Grenze zwischen Retter und Ausbeuter» oft schwer zu ziehen sei, «damals ebenso wie jetzt».

Forderung nach legalen Wegen

In der Öffentlichkeit, in der Politik und in den sozialen Medien entzündet sich die moralische Empörung rund um das Thema «Schlepperei» regelmässig an diesem Punkt – an der «Profitgier» der Schmuggler und Schleuser. Man müsse das «Geschäftsmodell der Schlepper zerschlagen», forderte der frühere österreichische Bundeskanzler Sebastian Kurz, die SVP bläst ins selbe Horn; auch andere Parteien stossen sich daran, dass Schmuggler mit Menschen Geld verdienen. Nur ist der Ruf nach einem «strikten Verbot» ebenso unsinnig wie widersprüchlich, denn, so die Ökonomen Bruno S. Frey und Margit Osterloh, «solange eine Nachfrage nach Schleppern besteht», werde durch eine Bekämpfung des «Schlepperwesens» einzig «dessen Preis erhöht». Sie machen damit deutlich, dass der Menschenschmuggel den selben ökonomischen Gesetzmässigkeiten folgt wie andere illegale Märkte: je grösser das Risiko, desto höher der Preis, und solange ein Bedarf besteht, gibt es einen Markt. Der einzige Ansatz bestehe darin, dafür zu sorgen, dass Flüchtende «auf geordnete und gefahrlose Weise nach Europa kommen können».

Auch die OECD regt an, für Menschen, die an Leib und Leben gefährdet sind, sichere «humanitäre Routen» zu öffnen. Für die vielen, die aus Not, Armut, Perspektivlosigkeit in den reichen Ländern Arbeit suchen, sollen mehr «legale Migrationswege» geschaffen werden. Dies «gemäss den Bedürfnissen im Arbeitsmarkt der

Les « passeurs », incarnation de l'ennemi

Lorsque Carola Rackete, la capitaine allemande du Sea Watch 3, mit le cap sur le port de Lampedusa le 29 juin dernier avec à son bord 53 personnes secourues, sa décision suscita beaucoup d'émotion. Certains la félicitèrent pour son courage civique, d'autres la condamnèrent comme « complice des passeurs ». Lorsqu'on met en lumière les « passeurs », c'est-à-dire ceux qui aident les hommes et les femmes, les familles à quitter leur pays, on voit toujours resurgir les discussions haineuses et partisans. Les passeurs sont diabolisés, condamnés, vilipendés par les médias. Mais derrière cette image négative, il y a des raisons, des destinées et des structures bien différentes.

L'exigence selon laquelle il faudrait « strictement » mettre fin au « trafic des êtres humains » est très répandue. Cependant selon les économistes, l'appel à une interdiction est aussi absurde que contradictoire, car endiguer la « traite des êtres humains » revient à renchérir les prestations des passeurs. En effet, ce type de commerce suit les mêmes règles que celles des autres marchés illicites : plus le risque est gros, plus le prix est élevé et tant qu'il y a des besoins, il y a un marché. La seule approche proposée, comme celle qui est préconisée par des organisations comme l'OCDE, est de faire en sorte que les réfugiés « viennent en Europe de manière ordonnée, sans courir de danger ».

Zielländer, vor allem in Sektoren, die strukturell von der Zuwanderung abhängig geworden sind», also im Gesundheitssektor, in der Altenpflege, in der Gastronomie, im Transportwesen, im Tourismus. Dies sind alle Sektoren, die auf Arbeitskräfte angewiesen sind.

CHRISTOPH KELLER

ist Journalist, Autor und Podcastproduzent, er leitete lange Jahre die Redaktion «Kunst&Gesellschaft» bei Schweizer Radio SRF2Kultur und hat immer wieder viele Länder Afrikas bereist. Sein dokumentarischer Roman «Übers Meer», erschienen 2014, handelt vom Flüchtlingsdrama im Mittelmeer.



Eine Mutter und ihre drei Kinder stehen für ein Porträt vor dem Zaun des Vial-Lager. Chios Island, Greece, 2016.
Une mère et ses trois enfants pour un portrait devant la clôture du camp de Vial, Île de Chios, Grèce, 2016.
Una mamma con i suoi tre figli per un ritratto vicino al recinto del Campo di Vial, Isola di Chios, Grecia, 2016.

«Khora» – ein humanitäres Kollektiv im Wandel.

Olivia Fierz

Verschiedene zivilgesellschaftliche Organisationen haben es sich angesichts der grossen Fluchtbewegungen zum Ziel gesetzt, Geflüchtete zu unterstützen und ihnen Essen, Unterkunft und ein Minimum an sozialer Lebensqualität zu bieten. Viele von ihnen übernehmen damit Aufgaben, die eigentlich vom Staat wahrgenommen werden müssten. Das humanitäre Kollektiv «Khora», in dem sich Freiwillige aus verschiedenen Teilen der Welt zusammengeschlossen haben, ist in Athen tätig. Das Kollektiv setzt nicht nur humanitäre Hilfe praktisch um, sondern versucht, aus einer systemkritischen Perspektive Ungleichheit zu bekämpfen.

Griechenland galt lange als Auswanderungsland. Wirtschaftliche und politische Krisen der Zwischenkriegszeit sowie in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg veranlassten viele Griechinnen und Griechen, anderswo ein Auskommen zu finden. Seit den 1970er Jahren und insbesondere seit der Auflösung der kommunistisch regierten Länder auf dem Balkan und in Osteuropa wurde Griechenland mehr und mehr auch zum Einwanderungsland. Ein Einwanderungsland, das im Jahr 2015 mit über einer Million Zugewanderten den Höhepunkt seiner Immigrationsgeschichte erlebte. Immer noch beeinträchtigt ausserdem die aktuelle Wirtschaftskrise das Leben im Land. Und die grosse Zahl an Schutzsuchenden überfordert die staatlichen Strukturen.

Lückenhafte Unterstützung

Die griechische Regierung nimmt die Verantwortung an der humanitären Versorgung von Geflüchteten nur in beschränktem Masse wahr und ist kaum in der Lage, den Betroffenen ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen. Die Insel Lesbos zum Beispiel, wo verschiedene Auffangcamps eingerichtet wurden – von denen Moria das grösste ist – bietet gerade einmal eine Kapazität für 2800 Personen. 2015 lebten auf Lesbos jedoch mehr als 10 000 Migrantinnen und Migranten.

Wegen der lückenhaften Organisation des Staates wurden internationale, aber auch lokale NGOs, klei-

nere sowie grössere Kollektive und weitere Hilfsorganisationen aktiv. Sie errichteten ihre Quartiere in den am stärksten betroffenen Regionen in Griechenland – vor allem in der Hauptstadt Athen, auf der Insel Lesbos und auf weiteren Inseln wie Samos und Chios. Die Hilfsorganisationen verstehen sich als Teil einer humanitären Bewegung, die dem Gedanken der Solidarität verpflichtet ist. Gleichzeitig jedoch verdienen diese Organisationen ihr Geld, indem sie Unterstützung für Geflüchtete anbieten. Sie profitieren damit gewissermassen von einem System und von Machtstrukturen, die der Asylpolitik in der EU geschuldet sind.

Khora als Teil einer Gegenbewegung

Khora ist eines der Kollektive, das Kritik an den Machtverhältnissen, die auch durch die Strukturen der Organisationen im humanitären Bereich aufrechterhalten werden, übt. Khora erklärt sich solidarisch mit den Menschen, die ihre Heimat verlassen mussten und setzt sich politisch gegen nationale Grenzen ein: Grenzen verstanden als Gewaltmonopol des Staates. Khora, im umgangssprachlichen Griechisch «Ort» oder «Platz», will ein radikales Anderssein vermitteln, indem Geflüchteten ein Ort zur Verfügung gestellt wird, wo Raum für den individuellen Ausdruck besteht.

Das Kollektiv hinterfragt in diesem Sinne auch die Art und Weise, wie «Helfen» durch die international täti-

gen Organisation verstanden wird. Emma, die gerade ihren PhD in Literatur abgeschlossen hat und seit Beginn von Khora ein Mitglied ist, erläutert im Gespräch, was sie meint, wenn sie die strukturelle Ungleichheit und Macht im «Geschäft» der Hilfsorganisationen kritisiert: «Die Lebensmittelverteilung im humanitären Kontext drückt sich in einer klaren Struktur aus: Ich bin die Person mit den Sachen. Du bist die Person, die diese Sachen braucht. Hier sind die Sachen.»

Das Anliegen, eine andere Form von Unterstützung zu bieten, basiert auf der Auseinandersetzung mit der Frage, wie man Räume schaffen kann, die ein zwischenmenschliches Verhältnis auf Augenhöhe ermöglichen und Machtverhältnisse bekämpfen bzw. zu verhindern versuchen. Emma erläutert die Vision von Khora: «Ich denke, unser Hauptziel ist ein ganzheitlich ausgerichtetes Projekt. Es ging uns darum, wie und auf welchem Weg wir Dienstleistungen anbieten. Die Dienstleistungen sollten auf eine Art bereitgestellt werden, die Ungleichheit nicht erneut reproduziert. Es ging uns darum, dass man die Arbeit im humanitären Bereich menschlich macht, und Faschismus, Sexismus und Homophobie bekämpft werden.»

Die Geschichte von Khora

In Gesprächen mit Gleichgesinnten entstand die Idee, einen Ort zu schaffen, an dem man sich in einer Gemeinschaft organisiert, Essen zubereitet, gemeinsam Workshops und Dienstleistungen anbietet. Emma erinnert sich an die Anfänge: «Es fehlte ein gemeinsamer Ort, wo Geflüchtete in Sicherheit sein konnten und sich nicht im öffentlichen Raum aufhalten mussten, wo sie jederzeit von der Polizei kontrolliert oder aufgegriffen werden konnten. Es gab nicht viele Projekte, die Lebensmittelverteilung betrieben, und es gab viele Menschen, die obdachlos waren.»

2016 eröffnete Khora ein Zentrum in Athen mit der Vision, humanitäre Hilfe auf Augenhöhe praktisch umzusetzen. In einem renovierten, achtstöckigen Gebäude wurde eine Vielzahl von Dienstleistungen angeboten. Es gab einen Infostand, bei dem Geflüchtete und Migrantinnen und Migranten wichtige Informationen erhielten. Ein *Asylum-Support-Team* bot juristische Unterstützung an. Ferner standen drei Klassenzimmer für Sprachkurse, ein Musikraum und eine Bibliothek zur Verfügung. In der Küche wurde täglich für rund 600 Besucherinnen und Besucher gekocht, ein Café bot die Möglichkeit für sozialen Austausch. Ein Zahnarzt offerierte kostenlose Behandlungen. Ausserdem gab es einen geschützten Familienraum sowie einen Frauenraum, wo Frauen vor sexuellen

Übergriffen und sexistischen Verhaltensweisen sicher waren. Zuletzt wurde auch ein *Free-Shop*, eine Art Kleidergeschäft für die Verteilung von Kleiderspenden realisiert. Alle Angebote sollten dazu beitragen, dass die Geflüchteten ihre Autonomie wiedergewinnen und die Gestaltung des eigenen Lebens in die Hand nehmen können. Entsprechend positiv war das Echo bei den Besuchern. A., ein junger Pianist und DJ aus dem Iran erzählt: «Ich bin zu Khora gegangen und habe direkt jemanden kennengelernt, mit dem ich Klavier spielen konnte. Der Ort hat mir sehr geholfen, Menschen zu finden, mit denen ich mich anfreunden konnte. Zu Volontären hatte ich freundschaftliche Beziehungen – wir haben uns auch bei ihnen zuhause getroffen, und sie haben mir geholfen, mein Englisch zu verbessern.» Eine Psychiaterin und Mutter von drei Kindern aus Syrien schätzt insbesondere den *Free-Shop*: «Man hat eine grosse Auswahl an verschiedenen Kleidern, und wenn meiner Tochter die Kleider nicht passen, kann ich sie umtauschen.»

Für die Ausgestaltung der Angebote war der Ansatz wichtig, Menschen nicht weiter in Abhängigkeitsverhältnisse zu bringen. Im *Free-Shop* soll man nicht einfach eine Hose bekommen, weil man eine Hose braucht, man soll sich die Hose aussuchen, die passt und gefällt. Beim Infostand soll man sich persönlich mit Bezug auf die eigene Situation informieren können und dadurch Sicherheit und eine gewisse Stabilität erlangen. Schliesslich soll durch Bildungsprojekte die Basis für die finanzielle und soziale Unabhängigkeit gelegt werden.

Fragen der Finanzierung und die Entwicklung neuer Wege

Die Suche nach Finanzierung des Gemeinschaftsprojekts war nicht einfach. Die britische NGO *Help Refugees* war die erste finanzielle Quelle, die Khora im Aufbauprozess unterstützte. Allerdings reichten die Mittel nicht aus, um damit eine konstante finanzielle Basis für das Projekt zu schaffen. Über eine britische Aktivistengruppe, die jedes Jahr eine Fahrradtour zwischen London und Athen organisiert, konnten aber regelmässige Einkünfte in Form von Spenden generiert werden. Dass Gelder von aussen in das Projekt fliessen, hat der Organisation aber auch Kritik eingebracht, selber Teil des «Hilfsgeschäfts» zu sein. Khora ist sich dieser Problematik bewusst: «Man kann in Athen als humanitäre Organisation nicht aktiv sein, ohne stark kritisiert zu werden. Wir werden unter anderem auch kritisiert, weil wir Geld haben. Und weil dies ein Privileg ist», sagt Emma.

Im Sommer 2018 war *Khora* gezwungen, das achtstöckige Gebäude zu schliessen.

Da es dem industriellen Gebäude an gewissen Ausstattungen fehlte, war *Khora* nicht in der Lage, die notwendigen Bewilligungen für das Betreiben des Projekts zu beschaffen. Wegen der Zwangsschliessung durch die Behörden konnte ein Grossteil der Angebote nicht mehr aufrechterhalten werden – die dazu notwendigen Räumlichkeiten fehlten. Der *Free-Shop* existiert zwar nach wie vor, und auch das *Asylum-Support-Team* ist noch aktiv. Dennoch haben sich neue Arbeitsgruppen an verschiedenen Standorten in Athen gebildet, die verschiedene Workshops anbieten.

Die Enttäuschung im Kollektiv über die Zwangsschliessung war gross. Dies war aber auch der Anlass für *Khora*, die Struktur, die Ziele und die Finanzierung der eigenen Arbeit zu reflektieren und einer grundsätzlichen Prüfung zu unterziehen. Im Fokus steht heute das Ziel, die geplanten Projekte finanziell und sozial primär lokal zu verankern, auch wenn immer noch Spenden der britischen Aktivistengruppe fliessen. Gründungsmitglied Emma: «Es gibt immer noch Menschen, die sehr bedauern, dass wir nicht mehr das sind, was wir einmal waren, aber langfristig ist eine lokale finanzielle Verankerung besser. Es sind jetzt auch mehr lokale Gruppen in *Khora* involviert. Und wir setzen uns nach wie vor dafür ein, dass geschützte Räume eingerichtet werden.»

Die Aufteilung des Projekts auf verschiedene Standorte in der Stadt hat zur Folge, dass rund um die diversen Aktivitäten neue soziale Kontakte, verwurzelt in verschiedenen Quartieren, entstehen. Damit ist auch eine grössere soziale Durchmischung unterschiedlicher Gruppen verbunden, die sich für das Kollektiv engagieren.

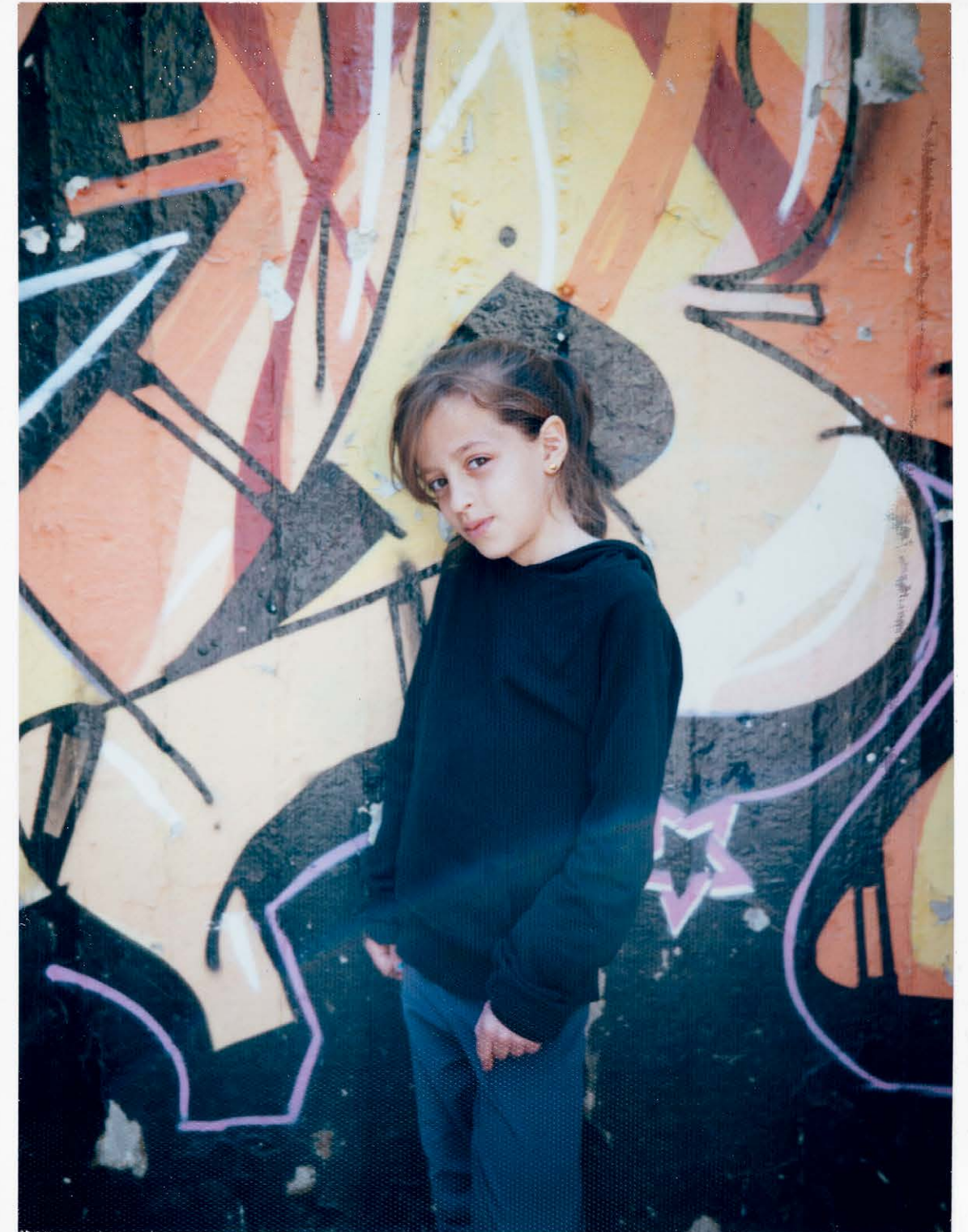
Unter anderem ist der Entscheid, sich von der «Fremdfinanzierung» vor allem durch Gelder von britischen Organisationen zu lösen und eine lokale Verankerung anzustreben, in den Augen des Kollektivs folgerichtig. Eine lokale Finanzierung soll in diesem Sinne postkolonialistischen Strukturen entgegenwirken.

Il volontariato sul banco di prova

In considerazione dei grandi movimenti migratori, diverse organizzazioni della società civile si sono poste l'obiettivo di sostenere i rifugiati offrendo loro cibo, riparo e un minimo di qualità sociale della vita. Molte di queste organizzazioni si stanno quindi assumendo compiti che competerebbero in realtà allo Stato.

Nel 2016 è nata ad Atene la cooperativa umanitaria Khora, composta da volontari provenienti da diverse parti del mondo che si adoperano per rispondere alle esigenze esistenziali dei rifugiati e offrire una varietà di servizi. La cooperativa, che si oppone politicamente ai confini nazionali, esprime la sua solidarietà a chi ha dovuto abbandonare la propria patria. Oltre a dare forma concreta all'aiuto umanitario, Khora si interroga su come il concetto di «aiuto» sia inteso dalle organizzazioni attive a livello internazionale e cerca di combattere le disuguaglianze da una prospettiva critica del sistema dominante.

Die kritische Reflexion über die eigenen Strukturen soll auch in Zukunft massgebend für die Arbeit im Kollektiv sein. Emma ist überzeugt: «Es besteht noch viel mehr Potenzial, dass *Khora* sich lokal weiter vernetzt und sich noch mehr auf die Bildung einer Gemeinschaft ausserhalb von Machtstrukturen fokussiert. Ich hoffe, dass wir unsere Projekte umsichtig und engagiert weiterführen können und damit eine breite Öffentlichkeit ansprechen.»



Ein junges Flüchtlingsmädchen posiert auf einem Schulhof, dessen Gebäude als Flüchtlingsheim genutzt wurde. Griechenland, April 2016.
Jeune fille réfugiée posant dans une cour d'école dont le bâtiment a été utilisé comme unité d'accueil des réfugiés. Grèce, avril 2016.
Una ragazzina profuga in posa in un cortile scolastico il cui edificio è stato usato come centro di accoglienza profughi. Grecia, aprile, 2016.

OLIVIA FIERZ

arbeitete mehrere Monate als Freiwillige in Netzwerken für Geflüchtete in Athen.

Dismatria.

Igiaba Scego

A Roma la gente corre sempre, a Mogadiscio la gente non corre mai. Io sono una via di mezzo tra Roma e Mogadiscio: cammino a passo sostenuto. Do l'impressione di correre, ma sempre camminando. Quando mia madre decise di lasciare la Somalia per cercare miglior fortuna qui a Roma, fu proprio questo a colpirla dei romani, il loro correre continuo. Con sgomento pensò ai polpacci delle donne: «Oh mio Dio, poverette! Avranno di certo caviglie grosse come melanzane. Non è per niente raffinato». Per mamma è basilare essere raffinati. I suoi miti non per niente sono Coco Chanel, Jacqueline Kennedy Onassis e una certa Howa Harago, una tipa che conosce solo lei, che a Mogadiscio e dintorni faceva furore per i suoi modi signorili. La immagino, la mia mamma, nauseata dalla grossolanità del mondo. La vedo... scuote la testa, arriccia il naso un po' disgustata, e poi quel silenzio di disapprovazione seguito da quel lento e inesorabile dondolio del capo. Ecco perché avevo tanta paura quel pomeriggio. Non volevo, per nessuna ragione al mondo, vedere quel lento e inesorabile dondolio del capo. Non avrei retto, e chi poteva del resto? La mia angoscia aveva un motivo serio. Molto serio. Spaventosamente serio. Quel pomeriggio avrei dovuto comunicare, a lei e a tutti, la mia intenzione di sistemarmi entro l'anno in una casa «comprata» con i miei sudati soldini. INCONCEPIBILE! DISDICEVOLE! INAMMISSIBILE! Inoltre mi facevo accompagnare da una personcina che non passava di certo inosservata. Era la prima volta in tanti anni che presentavo una persona a mamma e non solo a mamma. Del resto, mi era stato chiaramente detto «se non è necessario, PLEASE, non ammorbarci con gli estranei». Quindi a casa potevo portare poche categorie di persone papabili per una merenda pomeridiana a base di panna montata e crema. In realtà di persone ne conoscevo a iosa: grasse e alte, buffe e tinte, tappe e pazze. Alcune un po' fatte, altre decisamente tutte storte. Ma nessuno adatto per una merenda con mamma a base di panna montata e crema. Poi, finalmente, Angelique. Panna montata e crema al cento per cento. E poi – detto fra noi – avevo bisogno di sostegno morale, da sola non ce l'avrei mai potuta fare. A quel tè pomeridiano, che mi sembrava un vero processo sotto mentite spoglie, avrebbe presenziato l'intero parentame di via Gori 3 palazzina B interno 15. L'intero parentame era costituito da

zia Sofia, le cugine Zeinab e Mulki, figlie di zia Sofia, e il mio fratellino Omar. Nonché, naturalmente, la mia genitrice Nura Mohamud Jama, della tribù dei Sacad, rinomati dalle nostre parti per essere implacabili sanguinari, torturatori, massacratori, assassini e tante altre cose allegre da far morir dal ridere l'esorcista dell'omonimo film. Non so se mamma sia una sanguinaria. Non l'ho mai vista imbracciare un kalashnikov. Ma implacabile lo è eccome. Già vedevo mentalmente la scena di come avrebbe massacrato Angelique. L'avrebbe fatta a fettine e forse, chissà, se la sarebbe mangiata a colazione insieme a quella brodaglia acidula fatta di caffè, zenzero e sostanze non identificate, con cui era solita cominciare la giornata. Da quello che ho detto sembra quasi che odi mia madre. Io la amo invece. L'adoro. La venero. La riverisco. La ossequio. Ciò non toglie che a tratti la tema. E quel pomeriggio era uno di quei tratti. Il problema, lo sapevo bene, non era il colore della pelle di Angelique. A mamma e al resto del parentame non importava un fico secco se mi trascinavo dietro una bianca o una gialla. Non era nemmeno un problema religioso quello che mi affliggeva. Hare Krishna, protestante, ebreo, ateo... per noi quelli erano dettagliuoli da niente. Non era un problema che i film di Hollywood o di Cinecittà avessero mai trattato nella loro lunga storia. Nemmeno Woody Allen, nemmeno lui con la sua grande fama di psicodpresso era mai incappato in una roba simile alla mia. E Woody, in quanto a paranoie e cose strane, è uno dei migliori sulla piazza mondiale. Ero sola in questa cosa. Ne avevo l'esclusiva. Bell'affare! Non potevo avere l'esclusiva di qualcosa di meglio? Non so, l'esclusiva dei baci alla francese con il risucchio o delle prugne della California? Invece avevo l'esclusiva di quel problema di merda. Ne avevo parlato pure alle mie amiche, ma nessuna di loro mi aveva mai detto: «Oh, anch'io». Ero veramente sola in questa cosa. Sola, Sola, Solissima. Il mio problema, amici, era costituito dalle valigie. Sì, giuro, valigie. Quelle cose a forma di parallelepipedo in cui mettiamo la nostra roba quando dobbiamo andare da qualche parte, di solito lontano. Potremmo chiamarle anche borse, sacche o più semplicemente bagaglio a mano, ma la sostanza rimane la stessa: parallelepipedo o forma geometrica affine. In Giappone ne hanno inventate anche di esagonali, roba da viaggio intergalattico. L'ho visto in un do-

cumentario serale su Rai 3. Del resto le cose strane, curiose, interessanti, in Italia si vedono ormai solo ed esclusivamente a notte fonda. In prima serata invece è solo un gran rifiorire di tette, culi, sciocchezze, belle gnocche, presentatori attempati, giovani lampadati, transgender siliconati, tante pance, poca cellulite, audience... audience... audience e zero humor. Però poi c'è l'universo notturno, fatto di reportage d'attacco, film di Bergman sottotitolati, vera satira politica. Addirittura una notte ho beccato un documentario con gli gnu, quella specie di mucca con la barba che aveva allietato tanti miei pomeriggi d'infanzia e che ormai è una specie in via di estinzione nei palinsesti televisivi. È proprio vero, di notte puoi trovare di tutto, anche un'Italia che non c'è più, anche uno gnu che non c'è più. Ed io invece avevo trovato quella valigia stratosferica. Da non credere! Giuro, da non credere! Aperture a zip praticamente ovunque, tasche praticamente ovunque, cose strane praticamente ovunque. Poi quel design così moderno, così spaziale. Io l'ho sempre sostenuto, i giapponesi sono una spanna avanti a tutti, soprattutto per quanto riguarda il superfluo. Quella valigia giapponese mi sarebbe piaciuto averla... Solo quella però. Il resto della famiglia delle valigie per me era solo spazzatura. Le stramaledette valigie erano ormai per me solo tormento, strazio e sofferenza. È palese che le odio. Mi hanno sempre invaso la vita. A casa ne avevamo una quantità industriale, così tante da fare invidia al miglior mastro valigiaio della città, di tutte le forme e di tutti i colori. Mulki, proprio la settimana prima, ne aveva comprata una di velluto color fucsia psichedelico. È che Mulki è appassionata di rock-pop e voleva ad ogni costo una valigia un po' stravagante per ficcarci dentro la top of the best della sua immensa collezione di cd, collezione che va dalla A degli Abba alla Z degli ZZ Top. Prima o poi, lo sento nel cuore, gli ZZ Top prenderanno possesso anche dello spazio fisico di mia appartenenza nella casa. O forse lo hanno già fatto e non me ne sono accorta? Maledetti ZZ Top! Del resto non mi sono mai piaciuti, stridono troppo per i miei gusti. Io sono più soft, sono più tipo da Herbie Hancock, ecco. Ma con 'sti dischi Mulki stava proprio esagerando; mi mandava fuori di testa. Troppe valigie e troppi dischi. Ne avesse avuto almeno uno di Herbie Hancock... E invece niente. Negli ultimi tempi per di più stava virando verso l'heavy... ascoltava sempre certi tipacci, poveri noi! Ma non era l'unica ad esagerare. Ahimè, non era l'unica! Ogni membro della famiglia aveva in verità le sue valigie e naturalmente ci metteva dentro la sua esistenza. I vesti-

ti per prima cosa, ma poi ognuno ha le sue stravaganze ed ecco che la valigia rivela un universo. Zia Sofia, la mamma di Mulki, per esempio aveva una bella valigia in pelle comprata a Lisbona, di quando era immigrata là. Una impugnatura di metallo e il tenue color marrone distendevano lo spirito di chiunque posasse gli occhi su quella meraviglia della natura. A volte non mi capacitavo che quella meraviglia fosse solo una misera valigia. La pelle era di una qualità molto alta, a distanza di tanti anni sapeva ancora di buono e di genuino. Zia Sofia, che è molto devota ad Allah e al suo profeta (che Dio lo abbia in gloria), aveva deciso che quella meraviglia era destinata alle cose di Dio. Quindi l'aveva riempita di cose di Dio: rosari, svariate edizioni in svariate lingue del Corano, cassette di sconosciuti predicatori egiziani, canzoni di Yousuf Islam – meglio conosciuto con il nome occidentale di Cat Stevens – e un vestito di un bianco latteo che la zia conservava gelosamente per quando un giorno sarebbe andata in pellegrinaggio alla Mecca, come ogni buon musulmano deve fare almeno una volta nella vita, sempre che abbia possibilità economiche. Anche il mio piccolo mostriciattolo, Omar, con i suoi undici anni appena compiuti, aveva una valigia tutta per sé. Lì nascondeva i suoi pensieri, i suoi album da disegno di quando era piccolino, le figurine dei suoi calciatori preferiti (aveva ben cinquanta figurine tutte uguali del suo idolo Francesco Totti), i suoi giocattoli e la lettera d'amore che aveva scritto ad una sua compagnuccia dai capelli bluastri e che non aveva mai avuto il coraggio di spedire. Tutti avevano tante valigie. Anche la mia genitrice ce l'aveva. Lei ne aveva addirittura cinque e andava fiera di tutte e cinque. Quattro erano per i vestiti e cianfrusaglie varie, la quinta era un mistero. In tanti anni – a marzo saranno trenta, ahimè – non mi ha mai lasciata avvicinare a quella valigia misteriosa. Quanto sarei curiosa di vederne il contenuto! Darei non so cosa. Anch'io naturalmente avevo delle valigie. Ma le odiavo. Le trattavo male. Le cambiavo spesso. È che le valigie mi esasperano. Avrei voluto un solido e robusto armadio. Avrei voluto tenere le mie cose meno in disordine. Avrei voluto sicurezza. Invece a casa mia la parola armadio era tabù. Come del resto erano tabù la parola casa, la parola sicurezza, la parola radice, la parola stabilità. Concetti astratti per la mia famiglia. Illogici! La verità è che tutte quelle valigie nascondevano la nostra angoscia, la nostra paura.

L'opera «Dismatria» è pubblicata in accordo con Piergiorgio Nicolazzini Literary Agency (PNLA), Copyright © 2005 Igiaba Scego. È tratta dal libro «Pecore nere» (Laterza).

IGIABA SCEGO

è una scrittrice «Somala di origine, italiana per vocazione» come si definisce lei, nata nel 1974 a Roma dove i suoi genitori sono emigrati per sfuggire al colpo di stato di Siad Barre. Divide il suo tempo tra la scrittura e il lavoro di ricerca all'università.

Criminalisation du sauvetage en mer.

Ana-Marie Curbet

Environ 18 000 migrants sont morts en tentant de traverser la Méditerranée, entre 2014 et aujourd’hui (OIM). Alors que les gouvernements européens se montrent de plus en plus fermes à l’égard des initiatives des organisations non-gouvernementales présentes en mer Méditerranée, ces ONG dénoncent à leur tour une « criminalisation du sauvetage en mer ». Cet article dresse un portrait de la société civile active dans cette région pour la sécurité des migrants.

Les premières initiatives de la société civile dans le contexte de la crise migratoire en Méditerranée ont débuté en 2014. C’est ainsi que fut créée l’association *Migrant Offshore Aid Station (MOAS)*, à Malte, par un couple de millionnaires américains. La *MOAS* détient, à l’heure actuelle, le record de sauvetages en Méditerranée : depuis sa création et jusqu’à son retrait en 2017, l’association affirme avoir porté secours à plus de 30 000 migrants.

C’est également en 2014 qu’a vu le jour le projet *Watch the Med – Alarm Phone*, mis au point en Suisse. Il ne s’agit pas d’un service de sauvetage mais d’un numéro d’urgence, permettant la mise en relation entre les navires humanitaires/garde-côtes et les migrants à bord d’embarcations. De plus, *Watch the Med* récolte leurs témoignages et, grâce à des technologies telles que la cartographie géo-référencée, reconstitue d’éventuelles violations des droits des migrants sur la plateforme en ligne.

Une autre « pionnière » des associations intervenant en Méditerranée est *Sea Watch*, créée en Allemagne. Le *Sea Watch 3* fut, jusqu’à peu, le seul navire humanitaire à être encore actif dans le sauvetage des migrants. Après un refus de l’Italie d’accéder à ses ports, en juin 2019, la capitaine du *Sea Watch 3* a décidé de forcer le blocus et d’accoster à Lampedusa (Italie), après avoir erré plus de deux semaines en Méditerranée, avec plus de 50 migrants à bord. Elle a été arrêtée pour « aide à l’immigration clandestine ». L’organisation *Sea Watch* est à présent soumise à un avenir incertain, compte tenu d’une Union Européenne pas toujours tendre à l’égard des associations humanitaires : en 2017 déjà, la *Jugend Rettet* (fondée en Allemagne en 2015), se faisait confisquer son navire à Lampedusa. L’association s’est aujourd’hui

dirigée vers l’accueil des migrants sur le sol allemand.

Ce durcissement à l’égard des ONG a été lancé par le ministre de l’intérieur italien de l’époque, Matteo Salvini (extrême droite), durant l’été 2018. Suite à un décret, il a successivement interdit l’accès des navires humanitaires aux ports italiens, en accusant les ONG d’être complices des passeurs et en adressant des critiques aux États membres de l’UE, qui selon lui, restent passifs face à la crise migratoire. D’autres gouvernements européens ont, à leur tour, critiqué ces ONG et pris des mesures.

On se souvient tous de l’*Aquarius*, navire affrété par l’association *SOS Méditerranée* (en collaboration avec *Médecins Sans Frontières*), auquel l’Italie et Malte ont bloqué l’accès aux ports, alors que le bateau transportait à son bord 629 migrants. Il a finalement accosté à Valence (Espagne). Après s’être fait retirer son pavillon panaméen et suite à des problèmes administratifs, politiques et judiciaires, l’ONG a annoncé la fin des activités de secours du navire, en décembre 2018. *SOS Méditerranée* est une organisation européenne de sauvetage en haute mer, fondée en 2015. Il s’agit d’un réseau composé de quatre associations siégeant en Allemagne, en France, en Italie et en Suisse. Ces pays ont mené ensemble les opérations de sauvetage de l’*Aquarius*, qui intervenait sur l’axe migratoire Libye-Italie. Selon le rapport d’activités de l’ONG de 2017, l’*Aquarius* a secouru 15 078 personnes.

L’Italie a également interdit au navire *Lifeline*, appartenant à l’ONG allemande *Mission Lifeline*, d’accoster dans ses ports. Avec plus de 200 migrants à son bord, le navire a finalement obtenu l’autorisation de s’arrêter

à Malte, où il a été mis sous séquestre. Créée à Dresde en 2015 par un dénommé Axel Steier, *Mission Lifeline* est une petite organisation, ayant débuté son activité en Grèce. Aujourd’hui à la tête d’une mission nommée #YACHTFLEET, sorte d’action protestataire à l’égard de la politique migratoire européenne, *Mission Lifeline* continue d’exister, dans une moindre mesure.

Le navire *Seefuchs* eut le même parcours que ses prédécesseurs. Appartenant à l’ONG allemande *Sea-Eye*, il fut amarré dans le port maltais de La Valette et n’a plus entrepris d’activités de sauvetage. Quant à l’ONG *Sea-Eye*, fondée en 2015 à Ratisbonne, son but premier n’était pas d’affréter un navire pour y transporter des migrants. Sa mission consistait à fournir des gilets de sauvetage et de l’eau aux personnes se trouvant à bord d’un navire en difficulté. Selon le site de *Sea-Eye*, les équipages de l’ONG ont porté secours à presque 4000 personnes en mer.

L’*Open Arms*, quant à lui, n’a plus le droit de porter secours aux migrants en Méditerranée. Affrété par l’ONG catalane *Proactiva Open Arms*, fondée par Óscar Camps, le navire, transportant 307 migrants au cours de décembre 2018, s’est vu refuser d’accoster par l’Italie et Malte. C’est l’Espagne qui l’a finalement accueilli. L’*Open Arms* effectue désormais des missions de sauvetage en Mer Égée. L’association, active depuis 2015, a porté secours à plus de 27 000 personnes en Méditerranée (entre 2015 et 2018).

Ce panel d’initiatives humanitaires, majoritairement allemandes, a été lancé dans un contexte bien précis, celui de la crise migratoire impliquant la traversée de la Méditerranée. Malheureusement, pour une grande partie de ces ONG et suite à de nombreuses attaques en justice de pays comme l’Italie, Malte ou encore l’Espagne, l’avenir des interventions humanitaires semble compromis. Depuis la fermeture des ports italiens, plus de 1000 migrants ont péri en Méditerranée centrale et plus de 10 000 personnes ont été renvoyées de force en Libye, selon un constat de *SOS Méditerranée*. Malgré le fait que ces organisations portent un regard très critique sur la politique migratoire de l’Union Européenne et que cette dernière ne respecte pas le droit maritime international ainsi que le droit des personnes migrantes, l’espoir d’une vie meilleure pour les migrants sur le sol européen s’amenuise au fil des jours.

ANA-MARIE CURBET

a, après avoir occupé un poste de « political officer » à l’Ambassade de Suisse à Bucarest, travaillé au sein de l’association Passerelles (Fribourg), qui vient en aide aux migrants, en tant qu’assistante de coordination.

Kriminalisierung der Seenotrettung

Die Zahl der humanitären Organisationen, die Migrantinnen und Migranten im Mittelmeer aus Seenot retten, hat sich seit 2014 vervielfacht. SOS Méditerranée, Sea-Watch, Sea Eye, Watch the Med – Alarm Phone und viele andere tun mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln, was sie können. Der Handlungsspielraum der Zivilgesellschaft wird jedoch durch eine europäische Politik eingeschränkt, die dieser Entwicklung zunehmend feindlich gegenübersteht. Allen voran Italien, das den privaten Rettungsschiffen die Einfahrt in seine Häfen verwehrt. Die Sea-Watch 3 (der deutschen Organisation Sea-Watch) war bis vor kurzem das letzte humanitäre Rettungsschiff, das im zentralen Mittelmeer noch Rettungseinsätze durchgeführt hat. Mit der Festnahme der Kapitänin wegen «Beihilfe zur illegalen Einwanderung», ist eine Lösung des Konflikts zwischen bestimmten europäischen Ländern und der Zivilgesellschaft, die sich für die Rechte von MigrantInnen auf dem Meer einsetzt, in weite Ferne gerückt. In der Zwischenzeit ertrinken weiterhin Menschen allein gelassen im Mittelmeer.

Fondation pour une Europe des Nations et des Libertés, Les ONG dans la crise des migrants en Méditerranée centrale, 2014 – mai 2018.
www.moas.eu
www.watchthemed.net
www.sea-watch.org
En dépit du refus du gouvernement italien, le « Sea Watch 3 » accoste à Lampedusa. Dans : Le Monde, 29 juin 2019.
www.sosmediterranee.fr
KHIDER, Mailys, « La terrible épopée de l’Aquarius (...) ». Dans : L’OBS 11 juin 2018.
www.mission-lifeline.de
www.sea-eye.org
www.openarms.es

«Klimaflüchtlinge» und Katastrophenvertriebene.

Walter Kälin

Letztes Jahr ergriffen 17,8 Millionen Menschen im Kontext von Überschwemmungen, tropischen Stürmen, Erbeben und anderen plötzlichen Naturgewalten die Flucht. Dabei war 2018 vergleichsweise ein «gutes» Jahr, liegt doch der langjährige Durchschnitt bei jährlich rund 24 Millionen Katastrophenvertriebenen. Wie viele Menschen wegen Dürre, Erosion der Meeresküsten und anderen schleichenden Umweltveränderungen ihre Wohnorte verlassen müssen, ist nicht bekannt.

Die meisten Menschen, die wegen Umweltkatastrophen fliehen müssen, bleiben im eigenen Land als Binnenvertriebene. Viele können nach einigen Wochen oder Monaten zurückkehren und mit dem Wiederaufbau beginnen, andere aber harren jahrelang in Lagern, Kollektivunterkünften oder Slums aus. Flucht ins Ausland ist seltener, aber eine Realität. Während der Dürre und Hungersnot in Somalia in den Jahren 2011 und 2012 suchten fast 300 000 Menschen Zuflucht in Kenia und Äthiopien. Als der Hurrikan Maria 2017 den karibischen Inselstaat Dominica zerstörte, suchte in den Tagen nach dem Sturm rund ein Fünftel der Bevölkerung Zuflucht im Ausland. Antigua und Barbuda mit einer Bevölkerung von gut 94 000 Personen musste innert weniger Tage die Ankunft von 1600 Menschen aus Dominica bewältigen, eine Zahl, die prozentual der Ankunft von 143 000 Asylsuchenden in der Schweiz entsprechen würde.

Katastrophenflucht – eine Realität

Die Zukunft sieht nicht besser aus: Falls wir den globalen Temperaturanstieg nicht wirksam verlangsamen können, werden der Anstieg des Meeresspiegels, häufigere Dürren und andere negative Auswirkungen des Klimawandels in Zukunft Millionen von Menschen zwingen, ihre Wohnorte zu verlassen. Wie viele es konkret sein werden, hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab. Ein Bericht der Weltbank rechnet allein für afrikanische Staaten südlich der Sahara sowie für Südasien und Lateinamerika mit 143 Millionen Betroffenen, falls keine wirksamen Massnahmen gegen

die globale Erwärmung und ihre Folgen ergriffen werden (World Bank 2018). Auch diese Menschen werden zum grössten Teil im eigenen Land bleiben oder mit Arbeitsmigration im Ausland ihr Glück suchen. Für die Bevölkerung tiefliegender Inselstaaten, die wegen Versalzung der Böden und des Grundwassers oder der Erosion von Küsten lange vor ihrer Überflutung unbewohnbar werden, bleibt früher oder später allerdings bloss der Weg in ein anderes Land.

Die Grenzen der Flüchtlingskonvention

Sind diese Menschen Flüchtlinge im Sinne der Flüchtlingskonvention? Ioane Teitiota aus dem südpazifischen Inselstaat Kiribati, dessen Lebensbedingungen im Laufe der Zeit immer schwieriger wurden, behauptete dies, als er in Neuseeland einen Asylantrag stellte. Der zuständige Richter wies seine Beschwerde jedoch ab. Zur Begründung führte er an, als Flüchtling könne anerkannt werden, wer begründete Furcht vor Verfolgung im Heimatstaat habe. Die Regierung von Kiribati wende sich nicht gegen die eigene Bevölkerung, sondern unternehme im Gegenteil Anstrengungen, die Auswirkungen des Klimawandels zu mildern; zudem würden die Lebensbedingungen in Kiribati noch nicht jenen Grad von Schwere erreichen, dass man von Verfolgung sprechen könne (Immigration and Protection Tribunal 2013). Die Entscheidung ist durchdacht und entspricht dem Stand des heutigen Flüchtlingsrechts.

Die Flüchtlingskonvention kann in Katastrophensituationen nur ausnahmsweise Anwendung finden. Dür-

ren beispielsweise können ein Faktor für den Ausbruch bewaffneter Konflikte sein; umgekehrt kann Hunger als Waffe eingesetzt werden, beispielsweise wo der Zugang der Zivilbevölkerung zu lebenswichtiger Nahrungsmittelhilfe aus politischen und ähnlichen Gründen unterbunden wird. In solchen Fällen gilt es, im Einzelfall zu prüfen, ob Verfolgung im Sinne der Flüchtlingskonvention vorliegt.

Besseren Schutz bietet die Afrikanische Flüchtlingskonvention von 1969. Danach gilt auch als Flüchtling wer wegen «Ereignissen, welche die öffentliche Ordnung ernsthaft stören», ins Ausland fliehen muss. Angesichts der Bürgerkriegssituation in Somalia, dem damit verbundenen Kollaps der Regierungsinstitutionen und der Unmöglichkeit für humanitäre Organisationen, die Hungernden zu erreichen, nahmen 2011 und 2012 die Nachbarstaaten gestützt auf diese Klausel auch jene Somali als Flüchtlinge auf, die vom Krieg nicht direkt betroffen waren.

Eine Konvention für «Klimaflüchtlinge»?

Auch wenn sie nicht Flüchtlinge im Rechtssinn sind, brauchen Menschen, die Katastrophen entfliehen, mitunter Schutz ausserhalb ihres Heimatstaats. Sollte deshalb die Flüchtlingskonvention mit einem Protokoll über den Status von «Klimaflüchtlingen» ergänzt werden? Abgesehen von ihrer politischen Aussichtslosigkeit sehen sich solche Forderungen mit gewichtigen sachlichen Einwänden konfrontiert.

Erstens müssten Asylsuchende glaubhaft machen können, dass die Katastrophe, die sie konkret zur Flucht zwang, ohne globale Erwärmung nicht eingetreten wäre. Wenn schon die Wissenschaft Schwierigkeiten hat, für einzelne Wetterereignisse diesen Nachweis zu erbringen, dürfte dies für viele Asylsuchende so gut wie unmöglich sein. Zweitens ist Flucht im Kontext des Klimawandels in den allermeisten Fällen multikausal. Menschen müssen fliehen, falls sie einer Naturgewalt ausgesetzt und zu wenig widerstandsfähig sind, sich ihr zu widersetzen. Wer in einem von Überflutung bedrohten Gebiet in einem Haus lebt, das nicht den gesetzlichen Standards entspricht, und die Schutzdämme mangels Unterhalt zerfallen, ist nicht nur Opfer von Naturgewalten, sondern ebenso von menschlichen Faktoren. Abgesehen von der möglichen Endphase der klimabedingten Zerstörung tiefliegender Inselstaaten wird es oft nicht möglich sein, zu zeigen, dass die Naturgewalt der ausschlaggebende Grund für die Notwendigkeit internationalen Schutzes ist. Schliesslich wäre es aus einer menschenrechtlichen Perspektive höchst problematisch oder gar diskrimi-

nierend, Schutz nur für Opfer klima- und wetterbedingter Katastrophen zu gewähren, Überlebende von Erdbeben, Tsunamis und anderer geophysikalischer Naturgewalten aber schutzlos zu lassen.

Gibt es Alternativen?

Heute existieren drei Ansätze, Katastrophenvertriebene wenigstens vorübergehend aufzunehmen:

- Vor allem in Nord- und Südamerika kennen viele Staaten ausländerrechtliche Bestimmungen über humanitäre Visa oder vorübergehenden Schutz. Diese finden Anwendung, wenn schutzsuchende Personen von den Auswirkungen der Katastrophe direkt und schwer betroffen sind und sie im Heimatstaat im Zeitpunkt der Rückkehr immer noch Gefahren für Leib und Leben ausgesetzt wären; oder sie oder enge Familienmitglieder verwundet wurden und im Herkunftsstaat nicht die nötige Behandlung und Pflege finden können; oder sie in der Zeit nach der Katastrophe schwerste Not erleiden würden, weil humanitäre Hilfe völlig ungenügend oder für sie nicht zugänglich ist. In Zentral- und Südamerika haben die Migrationsbehörden mit schweizerischer Unterstützung Richtlinien für die Anwendung solcher Instrumente verabschiedet (Plattform on Disaster Displacement), und einzelne Länder erproben sie in grenzüberschreitenden Katastrophenübungen. In der Schweiz hat der Bundesrat in seiner Antwort auf die Motion Zisyadis von 2007 bereits vor mehr als zehn Jahren deutlich gemacht, dass die vorläufige Aufnahme auch auf Katastrophenvertriebene Anwendung finden könnte.
- Wo zwischen Staaten freier Personenverkehr herrscht, können Katastrophenbetroffene in Nachbarstaaten Arbeit suchen und sich so selbst helfen. In den Staaten der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft, wo auch Herden zum Grenzübertritt berechtigt sind, finden so Nomaden aus Ländern wie Mali während Dürrezeiten in Nachbarstaaten Weidegründe und Bauern in den Grossstädten an der Küste Arbeit. Nach dem schweren Erdbeben im neuseeländischen Christchurch schnellten die Zahlen jener, welche vom freien Personenverkehr mit Australien Gebrauch machten, in die Höhe. Gleiches wurde 2015 nach dem Erdbeben im Kathmandu-Tal auch an der für Nepali offenen Grenze mit Indien beobachtet. Seit Ende Juni dieses Jahres verhandeln die Staaten am Horn von Afrika über ein regionales Freizügigkeitsübereinkommen, dessen Entwurf eine Bestimmung enthält, die es Katastrophenbetroffenen erleichtern soll, vom freien

Personenverkehr zu profitieren.

- Schliesslich setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass es sinnvoll ist, Menschen aus besonders bedrohten Gebieten *legale und reguläre Migrationsmöglichkeiten* zu bieten, bevor sie zur Flucht gezwungen werden. Neuseeland und Australien kennen bereits heute saisonale Arbeitsprogramme für Bürgerinnen und Bürger pazifischer Inselstaaten, die unterstützt werden, das verdiente Geld zuhause so zu investieren, dass ihre Familien besser gegen Stürme geschützt sind oder neue Verdienstmöglichkeiten finden, wo die Erträge aus Landwirtschaft und Fischerei zurückgehen. Solche temporäre Migration kann der erste Schritt zur permanenten Auswanderung zu einem Zeitpunkt sein, in dem die betroffenen Personen bereits im Arbeitsmarkt des Zielstaats integriert sind.

Viele dieser Ideen haben nun – unter anderem dank der von der Schweiz und Norwegen getragenen Nansen Initiative und ihrer Nachfolgerin, der Platform on Disaster Displacement – Eingang in den Globalen Migrationspakt (Ziele 2 und 5) gefunden. Das globale «Überprüfungsforum Internationale Migration», das alle vier Jahre stattfinden wird, wird Gelegenheit bieten, diese Ansätze zu vertiefen und auf bestehenden nationalen und regionalen Normen aufzubauen.

Ayuso, Tomás and Magnus Boding Hansen, 2017, Exodus from hurricane-hit Dominica as recovery remains elusive. In: The New Humanitarian: www.thenewhumanitarian.org.
Global Compact on Migration, 2018, refugeesmigrants.un.org
Immigration and Protection Tribunal, AF (Kiribati) [2013] NZIPT 800413, autlaw.wel.files.wordpress.com.
Motion Zisyadis, 2007, Internationaler Status für Umweltflüchtlinge, 19.12.2007, Antwort des Bundesrates vom 13.2.08 www.parlament.ch.
Platform on Disaster Displacement, disasterdisplacement.org
The Nansen Initiative, 2015, Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change, Vol. I (Geneva: Nansen Initiative, December 2015), 22-30, disasterdisplacement.org.
World Bank, 2018, Groundswell, Preparing for Internal Climate Migration. Washington D.C., www.worldbank.org.

WALTER KÄLIN

ist emeritierter Professor für Staats- und Völkerrecht der

« Réfugiés climatiques » et personnes déplacées en raison de catastrophes naturelles : les limites de la Convention de Genève

Les conséquences du changement climatique pourraient contraindre des millions de personnes à quitter leur résidence. La moyenne à long terme est d'environ 24 millions de déplacés par des catastrophes chaque année. La plupart de ces personnes reste au pays en tant que déplacés, mais certaines cherchent une protection en dehors de leur pays d'origine. Compléter la Convention sur les réfugiés par un protocole sur le statut des « réfugiés climatiques » n'est pas facile. Outre le manque de débouché politique, il y a des objections réalistes : les demandeurs d'asile devraient pouvoir démontrer que la catastrophe ne se serait pas produite sans le réchauffement climatique – ce qui serait très difficile. Dans la plupart des cas, l'émigration dans le contexte du changement climatique est multicausale. Il y a aujourd'hui trois approches pour admettre au moins temporairement les personnes déplacées : dans de nombreux États d'Amérique du Nord et Sud, des réglementations régissant les droits des étrangers sont ouvertes aux personnes cherchant à se protéger des conséquences d'une catastrophe. En outre, la libre circulation des personnes entre différents États peut permettre aux victimes de catastrophes de chercher du travail dans les États voisins et ainsi de s'aider elles-mêmes. Il est admis de plus en plus souvent qu'il est pertinent d'offrir des possibilités de migration légales et régulières aux personnes issues de régions particulièrement menacées, avant qu'elles ne soient contraintes de s'exiler.



Eine ältere Dame posiert für ihr Familienporträt beim Vial Camp. Chios, Griechenland, im Mai 2016.

Une dame âgée posant pour son portrait de famille au camp de Vial. Chios, Grèce, mai 2016.

Una signora anziana in posa per il suo ritratto di famiglia presso il Campo di Vial. Chios, Grecia, maggio 2016.

Solidarité internationale en matière de protection des réfugiés.

Anja Klug

Le Pacte mondial sur les réfugiés vise à aborder avec des instruments nouveaux l'un des principaux défis relatifs à la protection des personnes déplacées de force. Il doit permettre à la communauté internationale de parvenir à un meilleur partage des responsabilités, de renforcer la solidarité envers les pays qui accueillent un grand nombre de réfugiés et de permettre à ces derniers de mener une vie autonome et digne.

L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté l'année dernière deux documents importants, destinés à aider la communauté internationale à mieux gérer les grands mouvements migratoires et de déplacements forcés : le Pacte mondial sur les migrations (Pacte sur les migrations) et le Pacte mondial sur les réfugiés (Pacte sur les réfugiés).

Le Pacte sur les migrations, qui contient des recommandations détaillées sur les standards minimaux relatifs aux différents domaines de la migration, a fait l'objet de controverses dans les médias, mais aussi au sein de la communauté internationale. Le Pacte sur les réfugiés a en revanche été négocié et adopté sans grands remous dans le public, bénéficiant d'un large consensus international.

Le HCR a présenté en juin 2019 son dernier rapport annuel sur les déplacements forcés dans le monde. Comme les années précédentes, il met en évidence une augmentation du nombre de personnes en fuite, avec un triste record de plus de 70 millions de personnes déplacées à la fin 2018. Il montre également qu'une poignée d'États est à la source de la majorité de ces déplacements forcés – et qu'une poignée d'États prend elle aussi à sa charge l'accueil de l'essentiel des réfugiés dans le monde. La plupart de ces États n'ont pas les capacités économiques permettant de garantir une prise en charge appropriée d'un si grand nombre de réfugiés. Cela ne mène pas seulement à un déficit d'assistance à l'égard des réfugiés concernés – et à une diminution constante de la volonté des populations locales d'assurer leur accueil – mais aussi à l'essor de mouvements migratoires secondaires, qui conduisent trop souvent des personnes vulnérables à s'engager à grands risques sur des routes dangereuses.

Les objectifs du Pacte mondial

Le Pacte sur les réfugiés vise à aborder ces différents problèmes. Il doit avant tout permettre d'améliorer le partage international des responsabilités en la matière et de renforcer la solidarité avec les États qui accueillent un grand nombre de réfugiés. Avec, en ligne de mire, l'objectif de permettre à davantage de réfugiés de mener une vie autonome, indépendamment de l'aide internationale. Outre l'amélioration de l'aide sur place, son objectif consiste également à faciliter un engagement international renforcé, une allocation plus efficace de l'aide humanitaire comme de l'aide au développement et la mise à disposition d'un plus grand nombre de places de réinstallation ou d'autres voies d'accès légales à l'asile.

En complément à ce thème central, le Pacte sur les réfugiés contient également des recommandations sur les thèmes actuels les plus variés en matière de protection des réfugiés. En font partie la nécessité d'identifier et de tenir compte de manière appropriée des besoins particuliers des femmes, des enfants et d'autres groupes spécifiques ; l'importance de procédures d'asile équitables et efficaces ; la nécessité de soutenir l'accès à l'éducation et au marché du travail ou encore le thème de l'apatridie.

À la différence de la Convention de Genève sur les réfugiés, le Pacte sur les réfugiés n'est pas un traité international contraignant. Un tel projet n'aurait pas bénéficié d'un soutien suffisant. Les buts qu'établit le Pacte ne peuvent en outre faire l'objet d'une action en justice. Si cela semble peu pour certains, il s'agit tout de même d'un pas important, à ne pas sous-estimer. Car ces objectifs reposent sur un large consensus interna-

tional et constituent dès lors une référence importante, permettant aux États de mesurer leurs progrès à l'aide d'un étalon commun. Le Pacte établit en outre un mécanisme de suivi de la mise en œuvre des recommandations qu'il contient.

Le Forum mondial sur les réfugiés, une conférence internationale organisée tous les quatre ans au niveau ministériel, est l'un des éléments centraux de ce mécanisme de suivi en faveur de la protection des réfugiés. Dans ce cadre, les États et d'autres acteurs sont invités à présenter ce qu'ils ont accompli, ou envisagent de faire, pour concrétiser les objectifs du Pacte et contribuer ainsi à des améliorations visibles de la situation des réfugiés à travers le monde.

Le premier Forum mondial se tiendra à Genève les 17 et 18 décembre 2019. L'accent y sera mis sur les thèmes suivants : les mécanismes de partage des responsabilités ; l'accès à l'éducation, à l'emploi et à toute autre garantie permettant aux réfugiés de subvenir à leurs besoins ; l'énergie, les infrastructures et les capacités de protection.

Les États sont invités à participer au Forum et à y présenter leurs engagements, aux côtés d'autres acteurs impliqués dans la protection des réfugiés au sein de la société civile. Une série de réunions préparatoires est prévue pour garantir un résultat optimal de ce premier Forum.

Un rôle de premier plan pour la Suisse

La Suisse joue un rôle particulier dans le cadre de ce premier Forum mondial. Elle sera en effet l'hôte du Forum aux côtés du HCR. En assumant cette tâche, il serait bien entendu souhaitable qu'elle joue simultanément un rôle de pionnier en la matière, et prenne des engagements volontaires, novateurs et généreux en faveur des pays de premier accueil. Cela pourrait se faire à travers une aide financière renforcée, par la mise à disposition d'experts techniques, par un soutien politique ou encore par la création de voies d'accès légales à la Suisse par le biais de la réinstallation, de visas humanitaires, du regroupement familial ou d'autres solutions.

Lors de ce Forum, la Suisse pourrait en outre présenter les domaines où elle a su développer des approches novatrices et autres bonnes pratiques – et encourager, ce faisant, d'autres États à suivre son exemple. La nouvelle procédure d'asile ou l'Agenda Intégration Suisse pourraient par exemple remplir une telle fonction. Il serait

ANJA KLUG

est au service du HCR depuis plus de vingt ans. Elle a notamment travaillé pour le Bureau du HCR en Allemagne, la Division de la protection internationale (DIP) au siège du HCR à Genève et le Bureau du HCR pour l'Europe à Bruxelles. Elle dirige aujourd'hui le Bureau du HCR pour la Suisse et le Liechtenstein.

Solidarität im Flüchtlingsschutz

Im letzten Jahr wurde der Globale Flüchtlingspakt von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet. Dessen vorrangiges Ziel ist, die internationale Solidarität mit den Staaten, die eine grosse Anzahl von Flüchtlingen aufgenommen haben, zu verbessern und Flüchtlingen ein selbstbestimmtes Leben unabhängig von internationaler Hilfe zu ermöglichen. Die Zielvorgaben des Paktes hierzu sind zwar nicht einklagbar, aber Folgeprozesse sollen für deren Umsetzung sorgen. Hierzu gehört eine alle vier Jahre auf Ministerienebene stattfindende Konferenz, auf der über die getroffenen Massnahmen berichtet wird. Eingeladen sind nicht nur Staaten, sondern alle im Asylbereich engagierten Akteure. Das erste «Globale Forum» wird im Dezember in Genf stattfinden. Die Schweiz wird gemeinsam mit dem UNHCR Gastgeberin sein. Es wäre daher zu wünschen, dass sie in dieser Rolle gleichzeitig eine Vorreiterfunktion einnimmt und innovative und grosszügige Selbstverpflichtungen zur Unterstützung der Erstaufnahmeländer eingeht.

par ailleurs important que les engagements de la Suisse ne soient pas seulement axés sur le soutien aux États tiers, mais aussi sur des améliorations additionnelles du système d'asile suisse. Il serait également souhaitable, enfin, que des acteurs suisses non étatiques, tels que ceux issus des cercles économiques ou de la société civile, puissent participer au Forum.

Ce premier Forum montrera quels progrès le Pacte mondial sur les réfugiés permettra réellement d'atteindre et s'il est en mesure d'améliorer notablement la vie de milliers de réfugiés.

Plus d'informations sont disponibles sur la page Web consacré au Forum mondial : unhcr.org

Gestrandet in Libyen: Zurück auf Feld eins.

Simon Jäggi

In den vergangenen Jahren hat die Internationale Organisation für Migration (IOM) tausende in Libyen gestrandete Migrantinnen und Migranten in ihre Heimatländer ausgeflogen. Zurück in ihrer Heimat stehen viele vor dem Nichts.

Sein Ziel war Europa, als Ohiomero Lucky Segun vor drei Jahren die Heimat verliess. Für den Traum von einem besseren Leben hatte er in den Wochen davor alles verkauft. Seine kleine Schneiderei, den Fernseher, die Kleider, das Bett. Weil es dennoch nicht reichte, liess er bei einem Freund zusätzliches Geld. 820 000 Nira, rund 2200 Schweizer Franken. So viel bezahlte er schliesslich dem Schlepper für die Reise von Nigeria nach Italien.

Eines Abends stieg er mit einem Dutzend weiteren Frauen und Männern in einen Bus, der sie in den Norden des Landes an die Grenze zu Niger brachte. Dort stieg Ohiomero Segun auf einen Geländewagen um. Weiter über Agadez und durch die Wüste gelangte er nach Libyen. Eine Gruppe von bewaffneten Männern griff ihn kurz nach seiner Ankunft auf und brachte ihn in ein Gefängnis im Norden des Landes. Zusammen mit hunderten weiteren Migranten. «Es sind dort so viele Menschen gestorben, dass ich irgendwann aufhörte, zu zählen.» Libyen wurde für Ohiomero Segun zur Endstation seiner Reise.

Wie er sind in den vergangenen Jahren zehntausende Migrantinnen und Migranten auf Ihrer Reise nach Europa in Libyen gestrandet. Im April 2017 startete die IOM ein freiwilliges Rückkehr- und Reintegrationsprogramm. Dieses soll in Libyen gestrandeten Migrantinnen und Migranten eine Rückkehr in ihre Herkunftsländer ermöglichen. Im ganzen Land existieren 20 offizielle Auffanglager, zu denen die IOM Zugang hat. Dort besuchen Mitarbeitende der Organisation die Migrantinnen und Migranten und informieren sie über die Möglichkeit einer freiwilligen Rückkehr. Bevorzugt werden Frauen, Schwangere, Kranke und Kinder. Als Mitarbeiter der IOM das Gefängnis besuchten, in dem Ohiomero Segun ausharrte, bat er um Hilfe. Nach einem

Jahr in Gefangenschaft kehrte er schliesslich im Charterflugzeug mit Dutzenden weiteren Geflüchteten nach Nigeria zurück.

Ohiomero Segun ist einer von über 14 000 Nigerianerinnen und Nigerianern, die seit 2017 mit Hilfe der IOM aus Libyen nach Nigeria zurückgekehrt sind. In jenes Land, das sie für eine vermeintlich bessere Zukunft verlassen hatten. Für viele stellt die Ankunft und Reintegration in der Heimat eine grosse Herausforderung dar. «Die meisten haben für ihre Reise alles aufgegeben», sagt Abraham Tamrat, Programmmanager bei der IOM in Nigeria. «Sie kehren völlig mittellos und oftmals schwer traumatisiert aus Libyen zurück.»

Die Berichte von Rückkehrern zeichnen das Bild eines Landes, in dem Menschenhandel und der Missbrauch von Migrantinnen und Migranten aus dem südlicheren Afrika nicht die tragische Ausnahme sind, sondern die erschreckende Normalität. Die IOM geht davon aus, dass fast 90 Prozent aller nigerianischen Migrantinnen in Libyen Opfer von Menschenhandel werden. Männer werden oftmals als Arbeiter versklavt, Frauen zu Prostitution gezwungen. Die Ausbeutung der Migrantinnen und Migranten aus dem südlichen Afrika hat sich in Libyen während der vergangenen Jahre zu einem profitablen Geschäftsfeld entwickelt. Zurück in der Heimat werden die Rückkehrer oftmals von ihren Familien verstossen.

Seit vergangenen Jahr führt die IOM mit Rückkehrerinnen und Rückkehrern sogenannte Business Management Trainings durch. «Diese Trainings sollen den Rückkehrern helfen, in ihren Herkunftsgemeinden wieder auf die Beine zu kommen. Wir helfen den Menschen dabei, neue Perspektiven zu entwickeln», sagt

Abraham Tamrat. Mehrere hundert Zurückgekehrte haben bereits an einem solchen mehrtägigen Training teilgenommen. Sie sollen dabei eigene Geschäftsideen entwickeln und lernen, wie sie ein kleines Unternehmen aufbauen und führen können. Zudem können sie sich während den Trainings in einem geschützten Rahmen über ihre schwierigen Erfahrungen austauschen.

Auch Ohiomero Lucky Segun besuchte einige Wochen nach seiner Rückkehr ein solches Training in Benin-City. «Nachdem ich wieder zurück war in Nigeria, hatte ich alle Hoffnung verloren. Ich war wütend und frustriert.» Im Austausch mit anderen Zurückgekehrten realisierte er, dass er mit seinem Schicksal nicht alleine ist. Die Rückkehrer erzählten sich am ersten Tag von ihren Erlebnissen. Von Missbrauch, Gewalt und Familien, die den Kontakt abgebrochen haben. Am zweiten Tag begannen sie damit, über ihre Zukunft zu sprechen, ihre Träume und Ziele. In kleinen Gruppen entwickelten sie Geschäftsideen und entwarfen Businesspläne.

Als Teil des freiwilligen Rückkehr- und Integrationsprogramms hilft die IOM den Rückkehrerinnen und Rückkehrern beim Aufbau von neuen Einkommensquellen. Die Organisation unterstützt sie mit Sachleistungen wie Waren und Dienstleistungen, die für den Aufbau eines Unternehmens gebraucht werden. Das Rückkehrprogramm und die Trainings werden auch von der Schweiz finanziell unterstützt, im Rahmen der Migrationspartnerschaft mit Nigeria.

Ohiomero Segun setzte sich während des Business-Trainings in Benin-City mit vier jungen Männern an einen Tisch, die aus derselben Region stammten wie er. Zusammen entwarfen sie die Idee einer Geflügel- und Fischfarm, wo der Hühnermist als Fischfutter verwendet wird. «Von der IOM erhielten wir finanzielle Hilfe, damit wir das Projekt starten konnten». Seither sind knapp zwei Jahre vergangen.

Zahlen zur Anzahl an Unternehmen, die mit der Hilfe der IOM bereits erfolgreich aufgebaut worden sind,

Bloccati in Libia: si riparte da zero

Negli ultimi anni, decine di migliaia di migranti africani in rotta verso l'Europa sono rimasti bloccati in Libia. Molti di loro finiscono nelle mani dei trafficanti e diventano vittime di torture e prostituzione forzata. L'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) gestisce da due anni un programma di rimpatrio volontario e ha riportato più di 12 000 persone nella sola Nigeria. Traumatizzate e indebitate, molti dei rimpatriati non hanno più nulla. Un programma di aiuto è inteso ad assisterli nella costruzione di una nuova esistenza.

gibt es keine. Das Gesamtbudget für das Reintegrationsprogramm in Nigeria beträgt rund 15 Millionen Euro. Es gibt viele Berichte von Migrantinnen und Migranten, die nach ihrer Rückkehr während langer Zeit keinen Ausweg aus der Armut finden. Einige versuchen auf Grund der fehlenden Perspektiven erneut nach Europa zu gelangen. In Libyen befinden sich zudem über 60 000 Nigerianerinnen und Nigerianer, von denen ein Grossteil noch immer auf eine Rückkehr in ihre Heimat wartet. Durch den sich ausbreitenden Bürgerkrieg verschärfen sich die Bedingungen im Land für die Migranten weiter. Die IOM musste auf Grund der Kämpfe die Zahl der Rückkehr-Flüge reduzieren.

Für Ohiomero Segun zumindest hat sich die Hilfe der IOM ausbezahlt. Heute führt er mit den vier weiteren Rückkehrern im Osten des Landes eine profitable Farm mit 300 Hühnern und 150 Fischen. Die Geschäfte laufen gut, sagt er. Den Traum von einem besseren Leben in Europa, er hat ihn aufgegeben.

SIMON JÄGGI

ist freischaffender Journalist in Basel. Er berichtet für Radio und Zeitung regelmässig über Migration und Globalisierung. Im vergangenen Jahr besuchte er Nigeria. simonjaeggi.ch

Plädoyer für eine solidarische und kohärente Aussenpolitik.

Geert van Dok

Die globale Migration gehört heute zu den zentralen Themen der internationalen Zusammenarbeit. Dabei gilt: Fluchtursachen lassen sich in erster Linie mit einer solidarischen und kohärenten Aussenpolitik bearbeiten, insbesondere mit einer aktiven Friedens- und Menschenrechtspolitik. Die Entwicklungszusammenarbeit trägt dazu bei, Migrationstreiber zu mindern und Menschen in ihrer Heimat ein Auskommen zu sichern. Aber sie vermag nicht, Migration als solche zu verhindern.

Migration gibt es, seit Pioniergeist und die Hoffnung auf ein besseres Leben, aber auch Armut und Ausbeutung, Kriege und Verfolgung, Natur- und Umweltkatastrophen, Landknappheit und demografischer Druck Menschen dazu bewegen, ihre Heimat zu verlassen – also seit Menschengedenken. Migration steht für Hoffnung und Perspektiven, ist aber immer auch eine Herausforderung für Herkunfts- und Aufnahmeländer. Sie kann dank Rücküberweisungen, Knowhow-Transfer und Investitionen der Diaspora Entwicklungsimpulse auslösen und so zur Stabilität in Entwicklungsländern beitragen. Doch dies verlangt den Schutz vor Ausbeutung und Missbrauch in Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländern, faire Regelungen in der Arbeitsmigration («Decent Work», ILO 2017) und den Schutz der Menschenrechte. Dafür steht der Migrationspakt der UNO (UN 2018).

Fusste die Migration einst auf einer globalen Bewegungsfreiheit (Casseo 2016), wurde sie später schrittweise beschnitten. Heute gelten Migrantinnen und Migranten aus Afrika und Asien als Bedrohung von Prosperität und Sicherheit und sind von legaler Einreise weitgehend ausgeschlossen. Denn das Menschenrecht auf Einreise in ein anderes Land gilt nur für Flüchtlinge gemäss Flüchtlingskonvention (UN 1951). Jene, die vor Kriegen, Naturkatastrophen oder den Folgen des Klimawandels fliehen, fallen nicht darunter. Viele Vertriebene und Arbeitsuchende überschreiten Grenzen «irregulär» (Angenendt 2008). Viele beantragen dann (erfolglos) Asyl, um einen Aufenthalt zu erreichen. Um der Rückführung zu entgehen, reisen sie weiter oder tauchen ab und verbleiben irregulär im Land.

Auf den heutigen Migrationsrouten der Welt treffen also Verfolgte und Kriegsflüchtlinge, (junge) Arbeitsuchende, unbegleitete Minderjährige, Umwelt- und Klimaflüchtlinge und Opfer von Menschenhandel aufeinander. Sie folgen den gleichen gefährlichen Fluchtrouten, sind dabei auf die gleichen Netzwerke von Fluchthelfern und Schleppern angewiesen. Trotz dieser «gemischten Wanderungen» (Angenendt, Kipp, Meier 2017) stehen Migration und Flucht für unterschiedliche Realitäten. Angesichts der politischen Auseinandersetzung um Zuwanderung, Asyl und Prävention ist es unabdingbar, beides weitestmöglich auseinanderzuhalten. Während Flucht oder Zwangsmigration die Folge von Verfolgung, Konflikten, Gewalt oder Menschenrechtsverletzungen ist, meint Migration allgemein Menschen, die ihren Wohnsitz für eine bestimmte oder unbestimmte Zeit ins Ausland verlegt haben und nicht über die Nationalität ihres Domizillandes verfügen (van Dok 2018: 4-12).

Entwicklungszusammenarbeit und Migration

Die Treiber der Migration sind fast immer in wirtschaftlichen, sozialen, religiösen, demografischen und ökologischen Veränderungen zu suchen. Die globalisierte Welt- und Wirtschaftsordnung vergrössert die ökonomische und soziale Ungleichheit und die ökologischen Schäden, einschliesslich der Folgen des Klimawandels wie Stürme, Überschwemmungen, Dürren, Wasser- und Bodenversalzung und Meeresspiegelanstieg. Hinzu kommen vielerorts Landknappheit und demografische Entwicklungen, aber auch autokratische Regimes, die

ihr Land plündern und die Bevölkerung unterdrücken. Moderne Kommunikationsmittel wie Internet und Mobiltelefonie machen die Ungleichheit und gesellschaftlichen Widersprüche zunehmend sichtbar.

Die Komplexität von Migration, Flucht und Entwicklung verdeutlicht, dass der politische Diskurs über eine «Migrationskrise» ebenso verfehlt ist wie das Credo, unerwünschte Migration in die Schweiz mittels Entwicklungszusammenarbeit verhindern zu können: Bei dieser unerwünschten Migration geht es vor allem um den Asylbereich. Hier mit Entwicklungszusammenarbeit ansetzen zu wollen, verkennet, woher die meisten Asylsuchenden stammen: Eine eigene Auswertung der 1986 bis 2018 in der Schweiz eingereichten rund 740 000 Gesuche nach Nationalitäten ergab, dass Krieg, Gewalt, Verfolgung, Menschenrechtsverletzungen und fragile Staatlichkeit bei weitem die wichtigsten Treiber waren (und sind). Perspektivlosigkeit und Ausgrenzung kommen sicher teilweise hinzu, sind aber nur in wenigen Fällen allein ausschlaggebend.

Die Entwicklungszusammenarbeit in asylpolitische Ziele der Migrationsverhinderung einzubinden, schürt somit falsche Hoffnungen und setzt fahrlässig Druck auf. Indem sie ihrem Grundauftrag verpflichtet bleibt, Armut zu bekämpfen, trägt sie zur Schaffung sozioökonomischer Bedingungen bei, die Menschen zuhause ein Auskommen und nachhaltige Perspektiven ermöglichen. Ihre langfristig angelegten Programme zielen auf lokale Wertschöpfungsketten und Arbeitsplätze, auf Schul- und Berufsbildung, Gesundheitsförderung und Wasserversorgung oder auch auf die Anpassung an den Klimawandel. Sie setzen dabei auf die Stärkung der Menschenrechte und der Zivilgesellschaft sowie auf Förderung einer verantwortungsvollen und transparenten Regierungsführung. Damit vermag sie mindernd auf einzelne Migrationstreiber zu wirken, keinesfalls aber Migration als solche zu verhindern (Angenendt, Koch 2017).

Dieser Minderungseffekt kann durch finanzielle Rücküberweisungen von Migrantinnen und Migranten aus dem Ausland verstärkt werden, sofern der politische und wirtschaftliche Rahmen dies zulässt. Diese Remissen dienen vor allem der Existenzsicherung der Daheimgebliebenen, stellen aber auch eine wichtige Finanzierungsquelle für (lokale) Entwicklung dar: Haushalte können damit in Bildung und Kleinunternehmen investieren, Frauen ihre Selbständigkeit stärken. 2017 flossen 480 Millionen US-Dollar als Remissen in Entwicklungsländer mit tiefen oder mittleren Einkommen (KNOMAD 2019). Das ist mehr als das Dreifache der rund 145 Milliarden Dollar, welche die OECD-Länder für die öffentliche Entwicklungshilfe einsetzten.

Unumstritten bleibt die Rolle der humanitären Hilfe: Deren Akteure lindern die Not von Vertriebenen vor Ort und unterwegs. Sie schützen verletzte Menschen vor Gewalt und gewährleisten ein temporäres Unterkommen. Sind die Voraussetzungen gegeben, setzen sie mittels Wiederaufbauarbeit Entwicklungsimpulse, was wiederum einzelne Push-Faktoren mindern kann. Die Schweiz soll ihre Hilfe als Ausdruck ihrer Solidarität und humanitären Tradition ausbauen.

Kohärentes aussenpolitisches Engagement

Zur Bearbeitung von Fluchtursachen ist die Entwicklungszusammenarbeit also kaum geeignet. Dies muss vielmehr in erster Linie Aufgabe einer solidarischen und kohärenten Aussenpolitik sein, die den Verfassungsauftrag, «zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen» beizutragen (Art. 54.2 BV), ernsthaft umsetzt:

- Im Zentrum steht die Ausgestaltung einer entwicklungsfördernden Aussenwirtschaftspolitik, unter anderem mittels menschenrechtskonformer Freihandelsverträge und Sozial- und Umweltstandards in Investitionsschutzabkommen, aber auch durch Verhindern illegaler Finanzströme aus Entwicklungsländern und Einführen eines fairen Steuerregimes.
- Eine koordinierte internationale Friedenspolitik verbessert die Situation in von Krieg und Gewalt gezeichneten Ländern. Die Schweiz kann und soll mit «Guten Diensten» und Mediations-Knowhow Verhandlungen von Konfliktparteien initiieren und vorantreiben. Ihr friedenspolitisches Engagement trägt bereits heute an ausgewählten Orten zur Entschärfung der Gewaltsituationen bei.
- Der internationale «New Deal für ein Engagement in fragilen Staaten» dient mit seinen fünf Zielen der Friedens- und Staatsbildung der Transformation fragiler Systeme (IDPBB 2011). Die Schweiz soll zu seiner Umsetzung beitragen.
- Zur Durchsetzung einer guten Regierungsführung kann die Schweiz ihre diplomatischen und wirtschaftlichen Beziehungen mit Machthabern autokratischer Staaten als Hebel einsetzen, um Korruption zu bekämpfen und auf Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Schutz der Bevölkerung hinzuwirken.

Abschliessend ein Appell: Es muss im Eigeninteresse der Schweiz sein, eine ambitionierte Klimapolitik zur Umsetzung des Pariser Klima-Abkommens zu verfolgen. Sie muss bei der Minderung ihrer Treibhausgasemissionen ebenso wie bei der Finanzierung von Anpassungsmassnahmen in armen Ländern vorangehen. Gleichzeitig müssen DEZA und SECO im Rahmen internationaler Foren wie der Plattform on Disaster Displacement (Nansen Initiative 2015) wirkungsvolle Ansätze zugunsten der «Klima- und Umweltflüchtlinge» entwickeln.

Angenendt, Steffen, 2008, Irreguläre Migration. Begriffe, Konzepte und Entwicklungstrends. Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.

Angenendt, Steffen, Kipp, David; Meier Amrei, 2017, Gemischte Wanderungen. Herausforderungen und Optionen einer Dauerbaustelle der deutschen und europäischen Asyl- und Migrationspolitik. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Angenendt, Steffen; Koch, Anne, 2017, Die internationale Zusammenarbeit in der Flüchtlings- und Migrationspolitik. In: Maull, Hanns W. (Hg.): Auflösung oder Ablösung? Die internationale Ordnung im Umbruch. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 73–89.

Cassee, Andreas, 2016, Globale Bewegungsfreiheit. Ein philosophisches Plädoyer für offene Grenzen. Berlin: Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft.

van Dok, Geert, 2018, Über Grenzen hinweg. Wieso Migration zu gestalten ist. Positionspapier. Zürich: Helvetas.

KNOMAD, 2019, Migration and Remittances. Recent Developments and Outlook. Migration and Development Brief 31. Washington D.C.: Global Knowledge Partnership on Migration and Development, World Bank.

IDPBB, 2011: A New Deal for Engagement in Fragile States. Paris: International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding.

ILO, 2017, Decent Work and the 2030 Agenda 2030 for Sustainable Development. Geneva: International Labour Office.

Nansen Initiative, 2015, Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change. Volume 1+2. Geneva: Platform on Disaster Displacement, follow-up to the Nansen Initiative.

UN, 2018, Globaler Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration. New York: United Nations.

UN, 1951, Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, Genf: United Nations.

La coopération au développement lutte contre la pauvreté, pas contre la migration

La migration offre des perspectives d'avenir à des millions de personnes. Mais dans le même temps, elle constitue aussi un défi pour les pays d'origine et les pays d'accueil. Ceux qui émigrent fuient le manque de perspectives, ils exercent un travail régulier dans un pays étranger, aspirent à une vie décente ou sont contraints d'éviter les conséquences du changement climatique ; ils fuient dans la ville la plus proche, dans la région voisine ou plus loin. La migration peut enclencher une dynamique de développement par le biais d'envois de fonds, de transfert de savoir-faire et d'investissements de la diaspora, et contribuer ainsi à la stabilité des pays en développement.

La coopération au développement est engagée dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Dès lors, elle est apte à atténuer certains facteurs favorisant la migration, mais elle ne peut pas empêcher la migration en soi. L'intégrer dans des objectifs politiques visant à entraver la migration, c'est susciter de faux espoirs, mais aussi exercer une pression inconsciente.

Des millions de personnes fuient la guerre, la violence, les persécutions et la violation des droits humains. La coopération au développement n'est pas vraiment appropriée pour traiter ces causes d'émigration. Cette tâche incombe en premier lieu à la politique étrangère, à la promotion de la paix, à la politique des droits de l'homme et à la diplomatie.



Ein junger Mann und ein Kleinkind posieren vor ihrem Zelt. Idomeni-Lager, griechisch / mazedonische Grenze, April 2016.
Un jeune homme et un enfant posant devant leur tente. Camp d'Idomeni, frontière grecque / macédonienne, avril 2016.
Un ragazzo e un bambino in posa accanto alla loro tenda. Campo di Idomeni, confine tra la Grecia e la Macedonia, aprile 2016.

GEERT VAN DOK

ist Ethnologe und als entwicklungspolitischer Experte für die politische Kommunikation von Helvetas verantwortlich. Er ist unter anderem Autor des Positionspapiers «Über Grenzen hinweg».

Projekte, die Perspektiven eröffnen.

Pascale Steiner

Vor acht Jahren haben Nigeria und die Schweiz beschlossen, regelmässige Gespräche zu führen, um so die Zusammenarbeit im Migrationsbereich zu verbessern. Doch was ist daraus geworden? Was bedeutet «Migrationspartnerschaft» und wie konkretisiert sie sich in der Praxis? Auf der Suche nach Antworten reiste eine Delegation der Eidgenössischen Migrationskommission EKM nach Nigeria. Sie besuchte Projekte, sprach mit engagierten Menschen und erfuhr dabei viel Neues.

Der Pilot des Flugzeugs von *Air Peace* setzt sanft auf der Landebahn auf. Am Flughafen Murtala Muhammed herrscht morgendlicher Stossverkehr. Die Mitglieder der EKM-Delegation bahnen sich einen Weg durch das Getümmel. Nachdem alle ihre Koffer in Empfang nehmen konnten, lassen wir uns ins nahegelegene Sheraton chauffieren. Am Eingang des Hotels sind Sicherheitskräfte mit Maschinengewehren postiert. Unser Gepäck wird durchleuchtet, unsere Körper gesannt.

Das Hotel ist umringt von Mauern. Generatoren brummen leise, sie sorgen dafür, dass die Gäste mit Strom versorgt sind. Aus den Hähnen fliesst kaltes und warmes Wasser, die Spülung der Toiletten funktioniert tadellos: Annehmlichkeiten, die für die meisten Menschen dieser Stadt ausser Reichweite sind.

Lagos ist pulsierend, heruntergekommen, farbenfroh – alles in einem. Schätzungen zufolge leben zwanzig Millionen Menschen hier. Keine andere Stadt des Landes wächst schneller. Täglich kommen tausende von Menschen an, lassen sich nieder, ziehen weiter. Die meisten Bewohnerinnen und Bewohner sind jung, nur jede zehnte Person ist älter als dreissig Jahre.

Austausch pflegen

Um die Zusammenarbeit im Migrationsbereich zu verbessern, findet der regelmässige Austausch zwischen Nigeria und der Schweiz nicht nur zwischen den Behörden, sondern auch auf diplomatischer Ebene statt. Die

staatlichen Stellen, die uns empfangen, beteuern, dass die Beziehungen zur Schweiz heute ausgezeichnet sind. Im Rahmen der Migrationspartnerschaft haben die beiden Länder eine Reihe von Projekten entwickelt, die wir vor Ort besuchen wollen.

Reguläre Migration ermöglichen

Von unserem Hotel in Ikeja aus fahren wir über holprige, dicht befahrene Strassen. Am Strassenrand trotzen ausgebleichte Schirme der Sonne, dahinter stehen Holzbuden. Auf improvisierten Gestellen liegen bunte Auslagen: Bananen, Mangos, Cassava-Wurzeln, Plastikeimer, Töpfe, Trinkwasser. Zwischen den Fahrzeugschlangen bieten junge Männer Waren feil. In gelben Bussen sitzen Fahrgäste dicht gedrängt. Hin und wieder ertönen Sirenen: Eskortierte Fahrzeuge mit schwer bewaffneten Sicherheitskräften drängen durch den Verkehr.

Unser Weg führt uns in den Stadtteil Agbara, zur Firma *Nestlé*. Sie produziert hier verschiedene Nahrungsmittel, auch die beliebten *Maggi-Würfel*. Als wir die Kontrollschleuse passieren, tauchen wir vom geschäftigen Treiben in Lagos' Strassen in eine geordnete und funktionale Welt ein. Alle Mitarbeitenden tragen blaue Uniformen, Arbeitsschuhe und weisse Einweghauben. Um Produktionslücken zu vermeiden, unterhält die Firma eine eigene Stromversorgung, riesige Lagerhallen und Wasseraufbereitungsanlagen. Zum Zeitpunkt unseres Besuchs ist gerade eine Aktivitätswoche zum Thema «Sicherheit und Gesundheit» im Gang. Die Kultur des

Mutterhauses in Vevey ist in der nigerianischen Tochterfirma allgegenwärtig.

Walid Joseph Hbaika, Leiter der Produktionsstätte in Agbara, erklärt, dass er punkto Personal auf flexible Lösungen angewiesen ist. «Wenn wir jemanden einstellen, schauen wir auf das technische Know-how; dies alleine zählt. Es kann auch jemand aus Ghana sein». Polymechaniker bildet Hbaika firmenintern aus. Im *Nestlé-Technika Training Center* durchlaufen alle zwei Jahre zwanzig Hochschulabsolventen die 18-monatige Ausbildung. Die fünf Besten eines Lehrgangs erhalten die Möglichkeit, in einer schweizerischen Nestlé-Produktionsstätte ein dreimonatiges Praktikum zu absolvieren. So eröffnen sich einer Handvoll junger Nigerianer reguläre Migrationswege.

Irregulärer Migration vorbeugen

Zurück in Ikeja treffen wir den Drehbuchautor und Filmmacher Charles Okafor. Er hat sich in *Nollywood* – Nigerias Hollywood – einen Namen gemacht. Der Stadtteil Surelure ist das Zentrum der zweitgrössten Filmindustrie der Welt. Okafor hat im Rahmen der Migrationspartnerschaft eine Fernsehserie zur Prävention der irregulären Migration realisiert. «Die Eindämmung der irregulären Migration beginnt mit der Aufklärung», ist Okafor überzeugt. «Man muss die Vorstellungen, die in Nigeria herumgeboten werden, widerlegen. Auch in Europa sind die Strassen nicht mit Gold gepflastert». Stolz berichtet Okafor, dass die dreizehn Folgen von *The Missing Steps* bereits zum zweiten Mal ausgestrahlt werden. Nun möchte er die Serie in weitere lokale Sprachen synchronisieren, damit die Botschaft auch von den Communities verstanden wird.

Auf ein besseres Leben hoffen

In Lagos gibt es viele reiche Menschen, sehr reiche sogar. Weit mehr Menschen leben jedoch von der Hand in den Mund und halten sich mit Gelegenheitsjobs über Wasser. Bildungsperspektiven gibt es für sie keine. Selbst wer über eine Ausbildung verfügt, findet häufig keine Arbeit. Wo Perspektiven fehlen, nährt der Glaube die Hoffnung auf ein besseres Leben. In Lagos' Strassen stehen zahlreiche Moscheen und noch viel mehr Kirchen.

Oft tun Prediger, was der Staat versäumt: Sie kümmern sich um die Nöte der Bevölkerung. Auch Organisationen, die sich im Bildungsbereich engagieren, haben nicht selten einen religiösen Hintergrund. Beispielsweise das *Wavecrest College* in Surelure: Die Hotelfachschule ist eine

akkreditierte katholische Institution, die unter der geistlichen Leitung der Prälatur Opus Dei steht. Unter den Schülerinnen gibt es auch sogenannte «urban poor».

Im Rahmen der Migrationspartnerschaft erhalten sechzehn Schülerinnen des Wavecrest College of Hospitality die Möglichkeit, regulär nach Kenia zu reisen, um dort als Praktikantinnen in renommierten Hotels des *Swiss Alpine Center* Auslandsaufenthalte zu sammeln. Für sie ist dies der Schlüssel zu einem prosperierenden Arbeitsmarkt.

Zurückkehren und sich wiedereingliedern

Kirchliche Netzwerke sind die Kundschaft des Rückkehrers Samuel Ebison. Vor vielen Jahren machte er sich auf den Weg nach Europa. Ohne Visum wanderte er nach Spanien aus und lebte dort in der Illegalität. Als sich seine wirtschaftlichen Perspektiven mit der Krise rapide verschlechterten, zog Ebison weiter in die Schweiz, wo er ein Asylgesuch stellte. Auf sein Begehren traten die Behörden jedoch nicht ein. Statt ihn nach Spanien zu überstellen, boten sie ihm Unterstützung an, um nach Nigeria zurückzukehren.

Die IOM organisierte die Rückreise. Im *Migration Resource Center* in Ikeja holte sich Ebison das Know-how, das er brauchte, um ein eigenes Business zu starten. Mit einem Mikrokredit konnte er in einer kleinen Dreizimmerwohnung eine Konditorei eröffnen. Seither wird er von seiner Schwester und zwei Mitarbeiterinnen unterstützt: Seine Schwester holt bei lokalen Kirchengemeinden Bestellungen ein, die beiden Angestellten backen die Torten.

Kriminelle Netzwerke bekämpfen

Mit ganz anderen Netzwerken hat es die *National Drug Law Enforcement Agency* zu tun. NDLEA vereint alle staatlichen Akteure, die Produktion, Handel und Konsum illegaler Betäubungsmittel bekämpfen, unter einem Dach. In den Büros im Stadtteil Ikoyi werden wir von Barth Aigbirere und Kommandant Margaret Ogundipe empfangen. Deren Aufgabe ist es, international tätige Drogenkartelle aufzudecken und zu zerschlagen.

«Ein grosser Teil der nigerianischen Bevölkerung lebt in Armut. Dies machen sich kriminelle Banden zunutze», sagt Aigbirere. «Drogen aus Kolumbien, Bolivien, Peru und Brasilien gelangen per Frachtschiff oder Flugzeug nach Nigeria und werden von hier aus nach Europa und in die Vereinigten Staaten geschleust. Menschen in prekären Situationen sind für das Drogengeschäft leicht zu gewinnen.»

Ogundipe ergänzt, dass NDLEA vor 15 Jahren in Lagos das erste Labor zur Herstellung synthetischer Drogen aufgedeckt hat. Die Schweiz und die Niederlande haben sie und ihre Kollegen damals unterstützt. In praktischen Ausbildungen lernten sie, wie man Labors aufdeckt und, trotz akuter Explosionsgefahr, sicher abbaut. Im Rahmen der Migrationspartnerschaft haben NDLEA und die Bundespolizei die Zusammenarbeit sukzessive intensiviert. Vor drei Jahren konnten Nigeria und die Schweiz ein bilaterales Abkommen über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen abschliessen. «Kriminelle Banden arbeiten in Netzwerken. Nun spüren sie, dass auch die Drogenbekämpfungsbehörden als Netzwerk agieren», bilanziert Ogundipe.

Grösste Gegensätze in nächster Nähe

Es ist Sonntagmorgen, ein Klangteppich liegt über Ikeja. Gospel-Klänge dringen durch die dicht verschlossenen Hotelfenster. Nach dem Frühstück brechen wir auf. Unser Ziel ist Victoria Island, das Wirtschaftszentrum von Lagos. Die langgezogene *Third Mainland Bridge* führt durch die Lagune. Die staatliche *University of Lagos* zieht am Seitenfenster des Busses vorbei. Aus dem Dunst tauchen tausende mit Wellblech bedeckte Pfahlbauten auf. Hochspannungsdrähte hängen im Himmel, über das seichte Wasser gleiten Boote.

«Das ist Makoko» erklärt John Ebori, unser Fahrer. Diese Siedlung hat sich von einem Fischerdorf zu einem schwimmenden Stadtteil entwickelt. Der Slum wächst immer weiter in die Lagune hinaus. Staatliche Infrastrukturen sucht man hier vergebens. Die Regierung hat mehrere Anläufe genommen, um die Menschen aus Makoko zu vertreiben. Doch stiess sie auf erbitterten Widerstand und musste ihre Pläne auf Eis legen.

Auf der anderen Seite der Lagune, nur wenige Kilometer von Makoko entfernt, befinden sich Lagos Island und Victoria Island. Südlich von Victoria Island wurde dem atlantischen Ozean Land abgerungen. Auf der riesigen, mit Sand aufgeschütteten Parzelle stehen Kräne, die ersten verglasten Hochhäuser ragen in den Himmel empor. In *Eko Atlantic* soll in ein paar Jahren ein globales Wirtschafts- und Finanzzentrum entstehen. Obwohl nur einen Steinwurf entfernt, wird diese Welt für die meisten Menschen der Stadt unerreikbaar sein.

PASCALE STEINER

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Sekretariat der Eidgenössischen Migrationskommission EKM.

Des projets qui ouvrent des perspectives

Il y a huit ans, le Nigéria et la Suisse ont décidé de mener des discussions régulières afin d'améliorer la coopération dans le domaine des migrations. Mais qu'en est-il ressorti ? Que signifie « partenariat migratoire » et comment se concrétise-t-il dans la pratique ? En quête de réponses, une délégation de la Commission fédérale des migrations CFM s'est rendue au Nigéria et a fait escale à Lagos. La visite de projets et les échanges avec des personnes engagées lui ont permis de faire de nombreuses découvertes.

Migration in Bahnen lenken

Auf Victoria Island treffen wir Ike Odimegwu und Chodzie Edwin Nwafor. Die beiden Männer haben an der *Nnamdi Azikiwe University* in Awka das *Center for Migration Studies* gegründet. Ihren Forschungen liegt ein Paradigmenwechsel zugrunde. Sie nehmen Migration nicht länger als Problem wahr. In richtige Bahnen gelenkt, bietet sie Individuen, Staaten und Gesellschaften Chancen. Mit ihrer Forschungstätigkeit möchten Odimegwu und Nwafor die Grundlagen schaffen, um die Politik darin zu unterstützen, Migration zu gestalten.

Perspektiven schaffen

Ein wichtiger Grund, warum viele Nigerianerinnen und Nigerianer bereit sind, ihr Land zu verlassen und manche dafür die gefährliche Reise übers Mittelmeer in Kauf nehmen, sind fehlende wirtschaftliche Perspektiven. In Nigeria können sich viele junge Menschen keine Ausbildung leisten. Und doch herrscht gerade in handwerklichen Berufen ein Mangel an gut ausgebildeten Arbeitskräften.

Das Instrument der Migrationspartnerschaft eröffnet Gestaltungsspielräume. Die Schweiz und Nigeria könnten im Bereich der Bildung und der Ausbildung wichtige Akzente setzen, Projekte lancieren, die den Transfer von Know-how zwischen den beiden Ländern ermöglichen, die Ausbildungsstipendien vorsehen und reguläre Migrationswege eröffnen.



Ein Mann sitzt unter einem Olivenbaum, der als Kleiderständer benutzt wird. Moria-Lager, Lesbos-Insel, Griechenland, 2015.
Un monsieur assis devant un olivier qui sert de portemanteau, camp de Moria, île de Lesbos, Grèce, 2015.
Un signore seduto vicino a un ulivo usato come appendiabiti, Campo di Moria, Isola di Lesbos, Grecia, 2015.

Asylpolitische Perspektiven Perspectives de la politique d'asile Previsioni sulla politica d'asilo

Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières.

Generalversammlung der Vereinten Nationen (A/RES/73/195)

Der Global Compact ist das erste zwischenstaatlich ausgehandelte Abkommen, das unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen ausgearbeitet wurde und alle Dimensionen der internationalen Migration ganzheitlich und umfassend abdeckt. Es handelt sich um eine politische Absichtserklärung der Pakt schliessenden Staaten, sich gemeinsam für die internationale Zusammenarbeit im Migrationsbereich zu engagieren.

Le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières est le premier accord négocié entre gouvernements, sous les auspices des Nations Unies, et destiné à couvrir toutes les dimensions des migrations internationales à travers une approche globale et exhaustive. Par cette déclaration d'intention politique, les États membres se sont engagés à coopérer au niveau international.

*Marrakech : 2018
www.un.org*

Almanach Entwicklungspolitik 2019.
Migration und Entwicklung: Globale Wanderungen menschengerecht gestalten.
Manuela Specker (Hg.)

Die «Agenda 2030» fordert eine geordnete, sichere und reguläre Migration. Mit Fokus auf der Rolle der Entwicklungszusammenarbeit bei der Verhinderung von Migration nach Europa geht dieser Almanach der Caritas Schweiz der Frage nach, welches die Bedingungen für eine menschengerechte und entwicklungsfördernde Migration nötig sind. Der Sammelband zeigt auf, dass die Bekämpfung der Fluchtursachen einerseits und das Verständnis der Migration als «natürlichen» und steuerbaren Prozess andererseits sich gegenseitig nicht ausschliessen, sondern im Gegenteil die Voraussetzung dafür sind, um den immer komplexeren und umfangreicheren Wanderungsbewegungen gerecht zu werden.

*Luzern: Caritas-Verlag, 2018
ISBN 978-3-85592-156-0
CHF 39.–*

Wozu Grenzen? Freiheit in Zeiten von Globalisierung und Migration.

Paul Scheffer

Seit immer mehr Menschen nach Europa fliehen wollen, steht das Thema Grenze wieder auf der Agenda: Sollen sich alle Menschen frei bewegen können? Oder brauchen wir Grenzen? Paul Scheffer vertritt den dezidierten Standpunkt, dass gerade eine offene Gesellschaft Grenzen brauche – aber keine Mauern. In einer polarisierten Diskussion öffnet er Wege, die aus der Sackgasse führen können, in die die gesellschaftliche Debatte über Migration geraten ist.

*Berlin: Hanser, 2019
ISBN 978-3-446-26445-8
€ 22.–
E-Book ISBN 978-3-446-26502-8
€ 17.–*

Maghreb, Migration und Mittelmeer.
Die Flüchtlingsbewegung als Schicksalsfrage für Europa und Nordafrika.
Beat Stauffer

Zur Steuerung der irregulären Migration ist Europa auf eine enge Zusammenarbeit mit den Maghrebstaaten angewiesen. Diese ist aber politisch umstritten und birgt zahlreiche moralische Dilemmata. Der Maghreb-Kenner Beat Stauffer plädiert für eine Überwindung der ideologischen Gräben und für eine pragmatische Migrationspolitik, die sowohl die Interessen der Maghreb- und Sahelstaaten wie auch jene Europas berücksichtigt. Im vorliegenden Buch wird das überaus komplexe Phänomen der irregulären Migration aus dem und via den Maghreb umfassend analysiert. Gleichzeitig erhalten auch Menschen auf der Flucht eine Stimme, und in mehreren Reportagen werden Schauplätze der irregulären Migration vorgestellt.

*Basel: NZZ Libro, 2019
ISBN 978-3-03810-363-9
CHF 38.–
E-Book ISBN 978-3-03810-418-6
CHF 24.–*

Asile et Réfugiés. Les enjeux de la protection.

Etienne Piguet

Le thème de l'asile polarise l'opinion. Les conséquences des politiques d'accueil sont considérables. Elles mettent en jeu des vies humaines, mais aussi parfois la concorde des sociétés hôtes. Le présent ouvrage pose les bases d'une réflexion dépassionnée. Focalisé sur la Suisse, il situe l'ampleur et l'origine des demandes d'asile en perspective européenne et internationale. Après une première partie historique, la politique de la Suisse est analysée en profondeur et sa toute nouvelle restructuration est détaillée. Les enjeux actuels sont ensuite abordés : mondialisation de l'asile, intégration des réfugiés, crise migratoire en méditerranée, réfugiés climatiques. L'ouvrage s'achève par une série de propositions pour le futur des politiques de protection.

Lausanne: Le Savoir Suisse – Presses Polytechniques et Universitaires Romandes (coll. Le Savoir Suisse), octobre 2019.

Rethinking Asylum. History, Purpose, and Limits History.

Matthew E. Price

Traditionally, asylum has been reserved for the targets of government persecution, but many believe that its scope should be widened to protect others exposed to serious harm. Matthew Price argues for retaining asylum's focus on persecution – even as other types of refugee aid are expanded – and offers a framework for deciding what constitutes persecution. Asylum, he argues, not only protects refugees but also expresses political values by condemning states for mistreating those refugees. Price's argument explains not only why asylum remains politically relevant and valuable, but also why states should dismantle many of the barriers they have erected against asylum seekers over the last fifteen years.

*Cambridge: Cambridge University Press, 2009
ISBN 978-0-521-70747-3
£ 24.–*

Schutz für Vertriebene. Konzepte, Herausforderungen und neue Wege.

Protection des migrants forcés. Etat des lieux des concepts, défis et nouvelles pistes.

Eidg. Migrationskommission EKM / Commission fédérale des migrations CFM / (Hg. / éd.)

Ist es richtig, dass nur Schutz bekommt, wer die lebensgefährliche Reise nach Europa gewagt hat? Wie können wir uns solidarisch zeigen und trotzdem den Migrationsfluss im Griff behalten? Die Studie zeigt, dass es ein beträchtliches legitimes Bedürfnis nach Schutz gibt und dass die Massnahmen erst in den

Anfängen stecken. Sie liefert gute Grundlagen für weitere Überlegungen und zeigt Wege auf, wie eine der grössten Herausforderungen unserer Zeit bewältigt werden kann.

Est-il juste que seuls ceux qui prennent le risque d'un voyage vers l'Europe au péril de leur vie soient protégés? Comment faire preuve de solidarité tout en gardant une maîtrise des flux migratoires? L'étude montre que les besoins légitimes de protection sont considérables et les réponses encore balbutiantes. Elle pose des bases de réflexion solides et esquisse des pistes pour répondre à l'un des grands défis de notre temps.

*Bern / Berne : EKM / CFM, 2014
www.ekm.admin.ch*

L'illégalité régulière. Ethnographie du régime de l'aide d'urgence en Suisse.

Gaïda de Coulon

À partir d'une approche ethnographique, ce livre retrace les journées des habitants de Clostère au fil des aléas de la régulation intensive de leur vie par les autorités suisses. Le livre se tisse autour de récits poignants et instructifs de femmes et d'hommes immobilisés des années entières, conservant l'espoir d'être un jour régularisés. L'illégalité régulière est une tentative de nommer l'essence de ce paradoxe :: la vie des personnes logées dans des foyers d'aide d'urgence prend forme au cœur d'un appareil administratif qui a comme raison d'être leur disparition du territoire suisse. Ce livre rend hommage à celles et ceux qui refusent de disparaître.

*Lausanne: Antipodes, 2019
ISBN 978-2-88901-131-5
CHF 33.–*

UNHCR-Empfehlungen zur Beratung und Rechtsvertretung im neuen Schweizer Asylverfahren.
United Nations High Commissioner for Refugees (Hg.)

Hinsichtlich der Asylgesetzrevision, die seit 2019 in Kraft ist, hat das UNHCR einige ausgewählte Empfehlungen für die Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren zusammengestellt. Diese ergeben sich sowohl aus einschlägigen flüchtlingsvölkerrechtlichen und menschenrechtlichen Normen, europäischen und schweizerischen Standards und best practices. In die Empfehlungen eingeflossen sind auch Gespräche mit Expertinnen und Experten sowie die Beobachtungen, die das UNHCR bei Besuchen in verschiedenen Unterbringungseinrichtungen machen konnte.

*Genf: UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein 2019
www.unhcr.ch*



Lina und ihr Ehemann posieren hinter dem Idomeni-Lager, griechisch / mazedonische Grenze, April 2016.
 Lina et son mari posant au camp d'Idomeni. Frontière grecque / macédonienne, avril 2016.
 Lina e suo marito in posa al Campo di Idomeni. Confine tra la Grecia e la Macedonia, aprile 2016.



Zwei junge Flüchtlingsfrauen posieren kurz nach ihrer Ankunft auf der Insel Lesbos für ein Porträt. Skala, Lesbos, Griechenland, Januar 2016.
 Deux jeunes femmes réfugiées posant pour un portrait juste après leur arrivée sur l'île de Lesbos. Skala, Lesbos, Grèce, janvier 2016.
 Due giovani rifugiate in posa per il loro ritratto subito dopo il loro arrivo sull'Isola di Lesbos. Skala, Lesbos, Grecia, gennaio 2016.

Wer ist «wir»? Qui sommes « nous » ?

2020 feiert die Eidgenössische Migrationskommission EKM ihr 50-jähriges Bestehen. Die Kommission wurde 1970 als Antwort auf die «Überfremdungsinitiativen» vom Bundesrat ins Leben gerufen und hiess zunächst «Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem EKA». Grund genug, um einen kurzen Blick zurück auf die Geschichte der Schweiz als «Migrationsgesellschaft» zu werfen. Aber noch wichtiger ist der Blick auf die Gegenwart und die Zukunft. Wo stehen wir heute als Schweiz? Wer ist überhaupt «wir»? Ist es noch angebracht, in den Kategorien «Ausländer» und «Schweizer» zu denken? Was hat es mit einem Begriff wie der «Aufnahmegesellschaft» auf sich? Wie sehr ist die Schweiz nicht nur ein Land der «vier Kulturen», unter denen üblicherweise die vier Sprachregionen gemeint sind, sondern auch eine Gesellschaft, in der Mehrfachzugehörigkeiten, transnationale Beziehungen und gelebte Vielfalt zum Alltag gehören? Wie kann und soll die Zukunft vor diesem Hintergrund gestaltet werden?

terra cognita 36 wird sich diesen spannenden Fragen anlässlich des Jubiläums der EKM widmen. Dazu wird sie Prominente und weniger Bekannte, Philosophinnen und Historiker, Vertreterinnen und Vertreter aus Kultur, Politik und Wirtschaft, Angehörige der älteren und jüngeren Generation, Freche und Bescheidene sowie Stimmen aus dem In- und Ausland zu Wort kommen lassen.

Da die EKM für das Jubiläumsjahr besondere Aktivitäten geplant hat, wird *terra cognita* 2020 ausnahmsweise nur einmal erscheinen: auf den Termin im Herbst. Konsultieren Sie deshalb regelmässig unsere Website und lassen Sie sich von unseren weiteren Angeboten überraschen!

En 2020, la Commission fédérale des migrations CFM fêtera ses 50 ans. La Commission fut créée en 1970 par le Conseil fédéral, en réaction aux « initiatives contre la surpopulation étrangère », sous le premier nom de « Commission fédérale consultative pour le problème des étrangers CFE ». Une bonne raison pour faire une rapide rétrospective relative à l’histoire de la Suisse comme « société de migration ». Bien que le regard que nous posons sur le présent et le futur soit encore plus important. Où en est la Suisse aujourd’hui ? D’ailleurs qui entend-on par ce « nous » ? Est-il encore pertinent de raisonner avec les catégorisations « étrangers » et « Suisses » ? Quelles sont les implications de la notion de « pays d’accueil » ? Dans quelle mesure la Suisse est-elle non seulement un pays doté de « quatre cultures », qui désignent généralement les quatre régions linguistiques, mais également une société dans laquelle les appartenances multiples, les relations transnationales et la diversité vécue font partie du quotidien ? Dans ce contexte, comment l’avenir peut-il ou doit-il être envisagé ?

À l’occasion des 50 ans de la CFM, *terra cognita* 36 se consacrera à ces questions passionnantes. Pour cela la CFM invitera des personnes connues ou moins connues, des philosophes et des historiens, des représentants du monde culturel, politique et économique, des anciens, des jeunes, des personnes impertinentes et d’autres plus modestes, ainsi que des voix suisses et étrangères à s’exprimer.

Étant donné que la CFM a prévu des activités particulières pour cette année anniversaire, *terra cognita* 2020 ne paraîtra exceptionnellement qu’une fois à l’automne. Nous vous invitons donc à consulter régulièrement notre site Internet et à vous laisser surprendre par nos autres offres!

«Noi», chi?

Nel 2020 la Commissione federale della migrazione CFM festeggia il suo cinquantenario: nel 1970 il Consiglio federale la istituì in risposta all’«Iniziativa sull’info-restierimento» denominandola all’inizio «Commissione federale consultiva per i problemi degli stranieri». Buon motivo per ripercorrere brevemente la storia della Svizzera come «società delle migrazioni». Ma ancora più importante è gettare uno sguardo al presente e al futuro. Dove ci collochiamo oggi, noi, la Svizzera? E chi sono questi «noi»? Ha ancora senso pensare in termini di «stranieri» e «Svizzeri»? Cosa significa «società dell’accoglienza»? In che misura la Svizzera non è solamente un Paese delle «quattro culture» – intese solitamente nel senso delle quattro regioni linguistiche – ma piuttosto una società cui sono proprie le nazionalità multiple, le relazioni transazionali e la diversità? Come può e deve configurarsi il futuro partendo da queste premesse?

In occasione dell’anniversario della CFM, *terra cognita* 36 si dedica a queste interessanti domande, dando voce a figure di rilievo e persone meno note, filosofi e storici, rappresentanti del mondo della cultura, della politica e dell’economia, delle generazioni più e meno giovani, a soggetti polemici e concilianti, nonché a persone del luogo e straniere.

Dato che per i suoi cinquant’anni la CFM ha in programma diverse attività speciali, nel 2020 *terra cognita* sarà eccezionalmente pubblicata una sola volta: prossimo appuntamento, quindi, in autunno 2020. Nel frattempo, consultate periodicamente il nostro sito e lasciatevi stupire dalle sorprese che vi aspettano!

01	Welche Kultur?/Quelle culture?
02	Bildung/Formation
03	lurvar/arbeiten /travailler/lavorare
04	einbürgern/naturaliser
05	wohnen/habitat
06	Gewalt / Violence / Violenza
07	Ouverture
08	Créations suisses
09	Welche Integration?/Quelle integration?
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
32	Migrationsverwaltung im Fokus/ La gestion des migrations en point de mir/ La gestione della migrazione sotto i riflettori
33	Staatsangehörigkeit, politische Rechte und Möglichkeiten der Partizipation/ Citoyenneté, droits politiques et possibilités de participation/ Cittadinanza, diritti politici e possibilità di partecipazione
34	Zur Geschichte des Asyls in der Schweiz/ L’histoire de l’asile en Suisse/ La storia dell’asilo in Svizzera

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

Asylpolitische Perspektiven

Nicht erst seit der sogenannten Flüchtlingskrise, die eigentlich eine Krise der Flüchtlingspolitik ist, ringen die Staaten darum, wie mit Menschen umgegangen werden soll, die in Europa um Schutz ersuchen. Wer trägt welche Verantwortung? Welche Möglichkeiten gibt es, die Verantwortung gemeinsam wahrzunehmen – dies in Zeiten, in der die Aufnahmebereitschaft der Staaten sinkt? Und welche Rolle kann die Schweiz spielen?

terra cognita 35 geht möglichen Ansätzen nach, wie der Krise der Flüchtlingspolitik begegnet werden kann. Könnte die Einführung von legalen Migrationswegen den Schutzsuchenden vor Krieg, Gewalt und Klimaveränderungen Alternativen bieten? Welche Perspektiven und Praktiken verfolgt die Schweiz? Und wie sieht es mit Migrationspartnerschaften, Entwicklungshilfe oder friedensfördernden Massnahmen in Krisen- und Konfliktgebieten aus? Können sie dazu beitragen, den «Migrationsdruck» abzufedern?

Perspectives de la politique d'asile

Bien avant de ce que l'on qualifie désormais de crise migratoire, qui est en fait une crise de la politique de migration, les États se préoccupaient déjà de la gestion des personnes qui viennent trouver refuge en Europe. Comment la responsabilité se répartit-elle? Quelles sont les possibilités de porter cette responsabilité collectivement à l'heure où la volonté d'accueil des États s'essouffle? Et quel rôle la Suisse peut-elle jouer?

terra cognita 35 examine les approches possibles afin de faire face à la crise de la politique envers les réfugiés. La mise en place de filières de migration légales serait-elle à même d'offrir des alternatives aux personnes qui cherchent à se protéger de la guerre, de la violence et des changements climatiques? Quelles sont les perspectives et les pratiques en Suisse? Qu'en est-il des partenariats de migration, de l'aide au développement ou des mesures en faveur de la paix dans les zones de crise et de conflits? Pourraient-ils contribuer à amortir la «pression migratoire»?

Previsioni sulla politica in materia d'asilo

Dalla cosiddetta crisi dei rifugiati, con cui si intende in realtà una crisi della politica in materia di rifugiati, gli Stati cercano affannosamente di gestire l'afflusso delle persone che arrivano in Europa alla ricerca di un porto sicuro. Ma a chi compete quale responsabilità? Come si potrebbe ripartire questa responsabilità in un momento in cui i Paesi sono sempre meno propensi ad accogliere migranti? E quale ruolo volge la Svizzera in tutto questo?

terra cognita 35 esplora i possibili approcci per contrastare questa crisi. L'introduzione di rotte migratorie legali potrebbe offrire un'alternativa a chi cerca protezione dalla guerra, dalla violenza e dai cambiamenti climatici? Quali posizioni e pratiche persegue la Svizzera? E che dire dei partenariati in materia di migrazione, degli aiuti allo sviluppo o delle misure volte a promuovere la pace nelle zone di crisi e di conflitto? Possono contribuire a ridurre la «pressione migratoria»?