

terra cognita

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

Föderalismus
Fédéralisme
Federalismo



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

No. 19 Herbst/automne/autunno 2011

Herausgeberin/Editrice
Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM
Commission fédérale pour les questions de migration CFM
Commissione federale della migrazione CFM
Federal Commission on Migration FCM

Quellenweg 6, 3003 Bern-Wabern
Tel.: 031 325 91 16, Fax: 031 325 80 21
E-Mail: ekm@bfm.admin.ch,
Internet: www.terra-cognita.ch, www.ekm.admin.ch, www.migration-news.ch

Redaktion/Rédaction/Redazione
Elsbeth Steiner, Simone Prodolliet, Sylvana Béchon

Übersetzung/Traduction/Traduzione
Alain Barbier, Yvonand (f), Françoise Copponex, Genève (f), Sara Schneider, UDM (i)

Gestaltung/Graphisme/Grafica
bertschidesign, Zürich

Druck/Impression/Impressione
Cavelti AG, Gossau

Titelbild/Page de couverture/Pagina di copertina
Aus: Mäddel Fuchs, Hag um Hag, bilgerverlag

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

Auflage/Tirage/Tiratura
11 000 Ex.

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

Vertrieb/Distribution/Distribuzione
BBL, Verkauf Bundespublikationen, CH-3003 Bern
www.bundespublikationen.admin.ch
Art.-Nr. 420.900.19/11

Abonnement/Abbonamento
ekm@bfm.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.

Föderalismus
Fédéralisme
Federalismo

Editorial
Föderalismus:
Segen oder Fluch für die
Migrationspolitik?
Seite 4
Le fédéralisme est-il un bienfait
ou un danger pour la politique
de migration?
Page 6
Federalismo:
un bene o un male per la
politica migratoria?
Pagina 8

Illustrationen / Illustrations / Illustrazioni
Hag um Hag.
D'une haie à l'autre.
Recinto dopo recinto.
Mäddel Fuchs
Seite 10

Kleine Einführung in den Föderalismus
Die Probleme enden nicht an
Gemeinde- und Kantonsgrenzen.
Elsbeth Steiner
Seite 12

Erfahrungen aus Deutschland
Risiken einer vorschnellen Verlage-
rung von Kompetenzen nach unten.
Holger Kolb
Seite 18

Der amerikanische Föderalismus als
Inspiration
«Il y a des cantons, il n'y a pas de
Suisse.»
Juri Auderset
Seite 20

Littérature
A pied du Rhône à la Maggia.
S. Corinna Bille
Page 26

Zulassungspolitik
Die Daseinsberechtigung
des kantonalen Ermessens.
Nicole Wichmann
Seite 32

La gestion de l'immigration dans les
cantons
A la recherche des meilleures
pratiques.
Christophe Koller
Page 38

Integrationspolitik
Messwerte belegen den
«Röstigraben».
Anita Manatschal
Seite 44

Développement de la politique d'inté-
gration
Neuchâtel n'est pas un
«Sonderfall»!
Thomas Facchinetti
Page 50

Lignes directrices des Départements de
l'instruction publique
La diversité religieuse dans les écoles
suisse : problème ou potentiel ?
Marius Rohrer, Sabina von Fischer
Page 54

Literatur
In der Fremde.
Eine Geschichte aus dem Leben.
Al Imfeld
Seite 60

Rechtsvielfalt und Rechtsgleichheit
Föderalismus schützt die
neuen Minderheiten nicht.
Bernhard Waldmann
Seite 64

Romands et Alémaniques
Cet étranger qui révèle nos
différences.
Christophe Büchi
Page 68

Veränderte Rahmenbedingungen
Warum ist der schweizerische
Föderalismus reformbedürftig?
Adrian Vatter
Seite 72

Literatur
In mia vita da vuolp.
In meinem Leben als Fuchs.
Leta Semadeni
Seite 78

Ausflug ins Tierreich
Die politische Antwort auf die
Immigration des Wolfes.
Pascale Steiner
Page 80

Interkantonale Zusammenarbeit
Integration mitgestalten
oder nur Gesetze vollziehen?
Nils Heuberger
Seite 82

Die Tripartite Agglomerationskonferenz
Für die Integrationspolitik fehlen
zweckmässige regionale Strukturen.
Walter Schmid
Seite 86

Gemeindeautonomie
Föderalismus als «Mittel zur
Ausbalancierung der Macht».
Hans Peter «Mani» Matter
Seite 90

«Glarus Süd sind wir»
Betroffene werden zu Beteiligten.
Martin Staub
Seite 92

Développement régional et intégration
Sept communes pionnières
dans le Chablais.
Viviane Dubath
Page 96

Jahrestagung der Eidgenössischen
Kommission für Migrationsfragen
Journée annuelle de la Commission fé-
dérale pour les questions de migration
Giornata annuale della Commissione
federale della migrazione
Seite 98

Infothek
Infothèque
Infoteca

Thema Föderalismus
Thème Fédéralisme
Tema Federalismo
Seite 102

Neuerscheinungen
Vient de paraître
Nuove pubblicazioni
Seite 104

Ausblick/Aperçu/Scorcio
Essen und trinken
Manger et boire
Mangiare e bere
Seite 118

Föderalismus: Segen oder Fluch für die Migrationspolitik?

Wer Bekannten aus dem Ausland die Schweiz zu erklären versucht, kommt nicht darum herum, das föderalistische System und die damit verbundenen Fragen von unterschiedlichen Zuständigkeiten zu erläutern. Was bei den einen für Stirnerunzeln und Kopfschütteln sorgt, stösst bei andern auf ein gewisses Verständnis oder gar auf interessiertes Nachfragen.

Der einführende Text von *Elsbeth Steiner* zeichnet die wichtigsten Grundzüge des föderalistischen Systems der Schweiz nach, was auch für jene, die mit diesem Regime eigentlich vertraut sind, hilfreich sein kann. Denn Föderalismus ist nicht gleich Föderalismus: *Heiner Kolb* stellt anhand der Thematik der Integration von Zugewanderten in föderalen Staaten sowohl Unterschiede wie Gemeinsamkeiten fest. Diese führen dazu, dass selbst ähnliche Ausgangslagen nicht zwingend dieselbe Ausgestaltung einer entsprechenden Politik nach sich ziehen. *Juri Auderset*, der sich aus historischer Perspektive mit verschiedenen Auffassungen des Föderalismus als politischem Ordnungsmodell befasst, zeigt auf, auf welcher konzeptionellen Basis sich dieses als «urschweizerisch» verstandene System entwickelte. Der Föderalismus amerikanischer Ausprägung diene dabei als wichtigste Inspirationsquelle.

Vorzüge des «Experimentierlabors» einerseits – Bedarf nach Harmonisierung andererseits

Die ausgeprägte Autonomie der Kantone in wesentlichen Bereichen, etwa in der Bildung, im Gesundheitswesen, bei den Steuern, bei Fragen, welche die Religion betreffen, bei der Polizei oder der Gerichtsbarkeit wird in der Schweiz unterschiedlich beurteilt. *Nicole Wichmann* hat sich die Frage gestellt, wie der gesetzlich verankerte Ermessensspielraum bei der Zulassung zum Arbeitsmarkt oder im Zusammenhang mit dem Familiennachzug in den Kantonen umgesetzt wird. Sie ortet dabei sowohl Stärken wie auch Schwächen: Positiv bewertet wird, dass die jeweilige Praxis mit der migrationspolitischen Präferenz im Kanton weitgehend übereinstimmt, die Behörden also im Sinne «ihrer» Stimmbevölkerung handeln und dementsprechend ihre jeweiligen «Amtsphilosophien» entwickelt haben. Kritisch angemerkt wird, dass dem menschenrechtlichen Grundsatz der Gleichbehandlung nicht Rechnung getragen werden kann, wes-

halb künftig eine Praxisangleichung zwischen den Kantonen unausweichlich sei. *Christophe Koller* ist ebenfalls der Ansicht, dass mittelfristig eine Vereinfachung der bürokratischen Abläufe zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen angezeigt ist. Das Abkommen zum freien Personenverkehr bringt es mit sich, dass die kantonalen Migrationsbehörden in den letzten Jahren mit einem enormen Zuwachs an Aufgaben konfrontiert wurden – bei nahezu stabil bleibenden personellen Ressourcen.

Anita Manatschal hebt anhand der Vielfalt im Bereich der Integrationspolitik vor allem die Vorzüge des «föderalen Experimentierlabors» Schweiz hervor: Kantone könnten so in einem relativ jungen Politikfeld unterschiedliche Ansätze auf ihre Tauglichkeit hin prüfen. Desgleichen beurteilt *Thomas Facchinetti* den «Wettbewerb der Modelle» als einen Vorteil, da die direkt betroffenen kantonalen und kommunalen Behörden Freiräume nutzen und die damit gemachten Erfahrungen andern zur Verfügung stellen könnten. Positiv lautet auch das Fazit von *Marius Rohrer* und *Sabina von Fischer*: Die Schweiz sei dank ihrer politischen Prinzipien des Föderalismus für eine konstruktive Bearbeitung religiöser Spannungsfelder gut gerüstet. Bei der Durchsicht von «Handreichungen» der kantonalen Erziehungsdirektionen stelle sich aus einer Managing-Diversity-Optik allerdings die Frage, ob statt einer Problemperspektive, die nahezu allen eigen ist, nicht vielmehr ein Potenzialansatz verfolgt werden müsste.

Schutz von Minderheiten, Umgang mit Differenz und neue demokratische Herausforderungen

Föderalismus habe zwingend Rechtsungleichheit zur Folge, halten Kritiker dieses Systems fest. *Bernhard Waldmann* hält dem entgegen, dass Rechtsvielfalt nicht zwingend zu Diskriminierungen und Grundrechtsverletzungen führen müsse. Im Gegenteil, dieses Ordnungsmodell (in der Schweiz) führe auch dazu, dass Minderheiten geschützt werden. Allerdings räumt er hier ein, dass sich dieser Schutz vor allem auf die angestammten sprachlichen, religiösen oder kulturellen Minderheiten bezieht und neue, durch die Migration entstandene Gruppen dabei nicht erfasst werden.

Ein wichtiges Ordnungsmodell in der Schweiz ist die Aufteilung nach Sprachregionen. *Christophe Büchi* ist der Frage nachgegangen, ob es den viel bemühten «Röstigraben» bei der Erklärung unterschiedlichen Verhaltens im Umgang mit Differenz tatsächlich gebe. Seine Antwort ist Ja und Nein. Zwar lasse sich ein unterschiedliches Staatsverständnis in der Romandie und der Deutschschweiz ausmachen, doch sei eine ablehnende oder zustimmende Haltung gegenüber Fremdem insbesondere darauf zurückzuführen, ob die einheimische Bevölkerung wenig oder viel Kontakt mit Zugewanderten habe.

Mit Blick auf das Spannungsverhältnis zwischen Föderalismus und Demokratie diagnostiziert *Adrian Vatter*, dass das ursprüngliche Anliegen der schweizerischen Ausprägung des Föderalismus heute überholt sei. Die institutionelle Architektur des hiesigen Systems schütze Minderheiten aus der Gründungszeit des Bundesstaates, reflektiere aber nicht die zentralen Spannungslinien einer modernen Gesellschaft. Politische «Minderheiten», die in der aktuellen Politik eine Rolle spielten, wie Frauen, Ausländer oder Einwohner urbaner Zentren, könnten ihren Anliegen zu wenig Nachdruck verleihen. Nicht zuletzt auch aufgrund der gestiegenen Mobilität sei die aktuelle Ausgestaltung des Föderalismus reformbedürftig.

Zusammenarbeitsformen und der Fokus auf die Gemeinde

Wer immer an Diskussionen zum Thema Föderalismus teilnimmt, wird rasch bemerken, dass sich alsbald jene Akteure zu Wort melden, die sich in den genannten Debatten oft an den Rand gedrängt fühlen: die Gemeinden. Zu Recht halten sie fest, dass ohne deren Einbezug in politische Prozesse vieles nicht funktionieren würde.

Damit angesprochen wird unter anderem die Frage der Zusammenarbeit. *Nils Heuberger* nimmt – am Beispiel der Integrationspolitik – die verschiedenen Formen von Kooperationen in den Fokus und stellt fest, dass damit ein enormer Koordinationsaufwand verbunden ist. Dieser müsse jedoch in Kauf genommen werden, wenn man den einzelnen Akteuren eine aktive Rolle in der Gestaltung dieser Politik zugestehen wolle. *Walter Schmid* berichtet über den Versuch, die Mitsprachemöglichkeit aller drei staatlichen Ebenen in der Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK zu organisieren. Obwohl es sich noch um eine junge Einrichtung handelt, ist es der TAK gelungen, gerade im Bereich Integrationspolitik wichtige Akzente zu setzen.

Eine Lanze für die Gemeindeautonomie bricht *Mani Matter*, der vierzig Jahre nach seinem Tod noch immer als Liedermacher bekannt ist, weniger jedoch als Jurist, der 1965 seine Dissertation zum genannten Thema vorlegte. Seine Ausführungen sind heute noch von Interesse und Relevanz. Denn es ist auf der Ebene der Gemeinden, wo die zentralen Weichen für ein gelungenes Zusammenleben gestellt werden. Dies bestätigt *Martin Staubs*

Beitrag über das neu geschaffene Glarus Süd nach den Gemeindefusionen in seinem Kanton. Mit dem Zusammenschluss von teils sehr kleinen Dörfern zu einer einzigen Gemeinde haben die Behörden gleichzeitig ein Integrationsprojekt verwirklicht, welches dem Zusammenleben zwischen Einheimischen und Zugewanderten besondere Beachtung schenkt. *Vivane Dubath* zeigt, dass solche Projekte sogar über kantonale Grenzen hinweg gelingen. Mit dem Projekt «agoris» erhält eine natürlich gewachsene Region Plattformen des Austauschs und der Zusammenarbeit.

Welche Rollen Regionen und Kantone spielen, wenn es sich um eine ganz besondere Art von Zuwanderung handelt, nämlich um diejenige des Wolfs, zeichnet *Pascale Steiner* in ihrem augenzwinkernden Beitrag nach.

Ode an die Schönheit und die Besonderheit der Schweiz

Für einmal stammen alle literarischen Beiträge aus der Feder von Schweizer Autorinnen und Autoren. *S. Corinna Bille* entführt uns auf eine malerische Wanderung von der Rhone im Wallis zur Maggia im Tessin mit Zwischenstationen im benachbarten Italien. *Leta Semadeni* lässt sich mit ihren in Vallader und Deutsch verfassten Gedichten von ihrer direkten Umgebung im Unterengadin inspirieren. Und *Al Imfeld* schliesslich erzählt von seinem Versuch, über einen Aufenthalt im «Welschland» die spärlichen Französischkenntnisse zu erweitern. Da er in einer Hotelküche landete, wo nur Italienisch und Spanisch gesprochen wurde, blieb das Vorhaben ein nicht umgesetztes Projekt.

Der Illustrationsbeitrag führt uns in den Kanton Appenzell Aargau. *Mäddel Fuchs* dokumentiert das langsame Verschwinden der Zäune seit der Abschaffung der Hagpflicht in den Neunzigerjahren. Die Photographien zeigen nicht nur die Vielfalt auf, wie Grenzen markiert wurden, sondern auch, wie sie zu verfließen beginnen – ein Sinnbild für den aktuellen Stand der Diskussionen, die uns der schweizerische Föderalismus (nicht nur im Bereich der Migrationspolitik) beschert?

Simone Prodolliet ist Geschäftsführerin der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM.

Le fédéralisme est-il un bien-fait ou un danger pour la politique de migration ?

Quiconque tente d'expliquer la Suisse à des connaissances de l'étranger ne peut pas faire autrement que d'explicitier le système fédéraliste et les questions relatives aux diverses compétences qui s'y rapportent. Ce qui cause chez certains des froncements de sourcils et des hochements de tête suscite chez d'autres une certaine compréhension, voire soulève un intérêt particulier.

Le texte introductif de *Elsbeth Steiner* dessine les grandes orientations du système fédéraliste de la Suisse, ce qui peut être utile également à ceux auxquels ce régime est familier. Car il y a fédéralisme et fédéralisme : lorsqu'il évoque la thématique de l'intégration des immigrés dans des Etats fédéraux, *Heiner Kolb* constate aussi bien des différences que des similitudes, qui font que même des situations semblables ne requièrent pas forcément la même approche de la politique. *Juri Auderset*, qui traite sous un angle historique des différentes conceptions du fédéralisme en tant que modèle d'organisation politique, montre sur quelle base conceptuelle s'est développé ce système conçu comme « intrinsèquement suisse ». À cet égard, le fédéralisme influencé par l'Amérique a été sa principale source d'inspiration.

Les avantages du « laboratoire expérimental » et le besoin d'harmonisation

L'autonomie marquée des cantons dans des domaines essentiels, tels que la formation, la santé, les impôts, les questions relatives à la religion, la police ou la justice, est diversement évaluée en Suisse. *Nicole Wichmann* s'est posé la question de savoir comment la marge de manœuvre, telle qu'ancrée dans la loi, en matière d'accès au marché du travail ou dans le cadre du regroupement familial, est appliquée dans les cantons. À cet égard, elle relève aussi bien les points forts que les points faibles : elle juge positivement le fait que la pratique cantonale concorde toujours largement avec l'approche locale en matière de politique de migration, que les autorités agissent dans le sens de « leur » électorat et ont par conséquent mis au point leurs propres « philosophies administratives ». Elle remarque d'un œil critique que l'on ne peut tenir compte du droit fondamental de l'égalité de traitement, ce qui empêche une future harmonisation des pratiques cantonales. *Christophe Koller* pense égale-

ment qu'à moyen terme il faudra simplifier les procédures bureaucratiques entre les différents niveaux de l'Etat. Du fait des Accords sur la libre circulation des personnes, les autorités cantonales chargées de la migration ont été confrontées à une augmentation considérable de leurs tâches au cours des dernières années – alors que les ressources en personnel restaient quasiment les mêmes.

Anita Manatschal souligne surtout les avantages qu'offre le « laboratoire expérimental fédéral » de la Suisse, en invoquant la diversité dans le domaine de la politique d'intégration : dans un domaine politique relativement récent, les cantons ont pu tester la pertinence des différentes approches. De même, *Thomas Facchinetti* considère la « concurrence entre les modèles » comme un avantage, étant donné que les autorités cantonales et communales directement concernées ont pu avoir les coudées franches et ont pu mettre à disposition les expériences faites par d'autres à cet égard. La conclusion de *Marius Rohrer* et *Sabina von Fischer* est, elle aussi, positive : grâce à ses principes politiques de fédéralisme, la Suisse est bien armée pour traiter de manière constructive les champs de tension religieux. En examinant l'« assistance » pratiquée par les départements cantonaux chargés de l'instruction publique, on se pose la question de savoir, dans une optique de « managing diversity », si l'on ne devrait pas recourir à l'approche empreinte au potentiel plutôt que de rester dans une perspective de problème qui est propre à presque tous.

Protection des minorités, approche de la différence et nouveaux défis démocratiques

Les détracteurs du fédéralisme constatent que le système entraîne obligatoirement l'inégalité juridique. *Bernhard Waldmann* objecte que la diversité juridique ne doit pas nécessairement mener à des discriminations et à des violations des droits fondamentaux. Au contraire, ce modèle d'organisation (en Suisse) permet également aux minorités d'être protégées. Il admet toutefois que cette protection se réfère surtout aux minorités linguistiques, religieuses ou culturelles traditionnelles et que les nouveaux groupes issus de la migration n'y sont pas pris en considération.

Un important modèle d'organisation en Suisse est la répartition selon les régions linguistiques. *Christophe Büchi* s'est penché sur la question de savoir si, dans l'approche de la différence, le « Röstigraben » existait bel et bien pour expliquer les différences de comportement. Sa réponse est oui et non. Certes, la conception de l'Etat est différente en Suisse romande et en Suisse alémanique, mais une attitude de rejet ou d'acceptation à l'égard des étrangers procède des contacts plus ou moins nombreux que la population autochtone a avec les immigrés.

En jetant un coup d'œil sur le rapport de tension qui existe entre le fédéralisme et la démocratie, *Adrian Vatter* discerne que la manière de voir à l'origine du fédéralisme version helvétique est dépassée actuellement. L'architecture institutionnelle du système de ce pays, née au moment de la création de l'Etat fédéral, protège les minorités, mais ne reflète pas les problématiques d'une société moderne. Les « minorités » politiques, telles que les femmes, les étrangers ou les habitants de centres urbains, qui ont joué un rôle dans la politique actuelle ne pourraient traiter leurs préoccupations avec suffisamment de vigueur. Et c'est surtout en raison de la mobilité accrue que l'organisation actuelle du fédéralisme nécessite une réforme.

Les formes de coopération et l'accent porté sur les communes

Quiconque participe à des discussions sur le thème du fédéralisme a tôt fait de remarquer que les acteurs qui se manifestent tout de suite pour prendre la parole sont ceux qui se sentent souvent marginalisés dans les débats en question : à savoir les communes. Elles constatent à juste titre que pas grand-chose ne fonctionnerait sans leur participation aux processus politiques.

De ce fait, la question de la coopération est notamment abordée. *Nils Heuberger* met l'accent sur les diverses formes de coopérations – en prenant pour exemple la politique d'intégration – et constate qu'elles ne sauraient exister sans un grand effort de coordination. Celle-ci doit être prise en considération si l'on veut attribuer aux différents acteurs un rôle actif dans l'aménagement de cette politique. *Walter Schmid* raconte la tentative d'organiser l'intervention possible des trois niveaux de l'Etat dans la Conférence tripartite sur les agglomérations CTA. Bien qu'il s'agisse d'une institution encore jeune, la CTA a réussi à donner des signaux forts dans le domaine de la politique d'intégration.

Mani Matter, même quarante ans après sa mort, est connu en sa qualité de chansonnier, peut-être moins en sa qualité de juriste. Toutefois, avec sa thèse de doctorat présentée en 1965, il s'était fait le champion de l'autonomie communale. Aujourd'hui encore, ses interventions restent pertinentes et d'un grand intérêt. Car c'est au niveau des communes que sont mis en place les préalables essentiels d'une cohabitation réussie. La contribution de *Martin Staub* portant sur la zone de Glaris Sud nouvellement

créée après les fusions de communes dans son canton le confirme. Avec le regroupement de villages parfois très petits en une seule et unique commune, les autorités ont réalisé simultanément un projet d'intégration qui prête une attention particulière à la cohabitation entre gens du pays et immigrés. *Vivane Dubath* montre que de tels projets réussissent même au-delà des frontières cantonales. Le projet « agoris » offre à une région qui s'est naturellement développée des plateformes d'échange et de collaboration.

Dans sa contribution sous forme de clin d'œil, *Pascale Steiner* décrit le rôle joué par les régions et les cantons lorsqu'il s'agit d'une sorte toute particulière d'immigration, à savoir celle du loup.

Ode à la beauté et à la particularité de la Suisse

Une fois n'est pas coutume, toutes les contributions littéraires sont dues à la plume d'auteurs (hommes et femmes) suisses. *S. Corinna Bille* nous emmène dans une randonnée pittoresque du Rhône à la Maggia en faisant quelques détours par l'Italie voisine. Dans ses poèmes écrits en romanche (vallader) et en allemand, *Leta Semadeni* se laisse inspirer par son environnement direct en Basse-Engadine. Et enfin, *Al Imfeld* raconte sa tentative d'approfondir ses pauvres connaissances du français lors d'un séjour en Suisse romande. Son entreprise resta à l'état de projet après qu'il eut atterri dans la cuisine d'un hôtel où l'on ne parlait que l'italien et l'espagnol.

La contribution portant sur des illustrations nous emmène dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures. *Mäddel Fuchs* décrit la lente disparition des haies depuis la suppression de l'obligation de clôturer dans les années 1990. Les photographies montrent non seulement les diverses façons de marquer les limites, mais aussi la manière dont elles ont commencé à disparaître peu à peu – serait-ce là un symbole pour l'état actuel des discussions que nous offre le fédéralisme helvétique (pas seulement dans le domaine de la politique de migration) ?

Simone Prodolliet dirige le Secrétariat de la Commission fédérale pour les questions de migration CFM.

Federalismo: un bene o un male per la politica migratoria?

Uno Svizzero che spiega il proprio paese a un conoscente straniero non può non abordare il sistema federalista e la ripartizione delle competenze che esso comporta. Le reazioni variano: chi corruga la fronte o scuote la testa, chi mostra una certa comprensione e chi addirittura reagisce con vero interesse e desidera saperne di più.

Il testo introduttivo di *Elsbeth Steiner* illustra a grandi linee il sistema federalista svizzero. Questo contributo può essere utile anche a chi con il sistema è già familiarizzato. Infatti c'è federalismo e federalismo: basandosi sulla tematica dell'integrazione degli stranieri, *Heiner Kolb* evidenzia punti comuni e divergenze tra diversi Stati federali. Emerge come configurazioni simili tra loro non sfocino necessariamente in un medesimo approccio politico. *Juri Auderset*, che analizza da un punto di vista storico diverse concezioni del federalismo quale modello di ordinamento politico, ripercorre lo sviluppo del federalismo in Svizzera dalle origini della Confederazione ai giorni nostri, presentandone le basi teoriche e la forte ispirazione agli Stati Uniti d'America.

Come conciliare autonomia cantonale e necessità di armonizzazione

In Svizzera le opinioni divergono in merito alla forte autonomia dei Cantoni in settori essenziali quali la formazione, la salute, la fiscalità, la religione, la polizia o la giurisdizione. *Nicole Wichmann* si è interrogata circa le modalità d'applicazione a livello cantonale della discrezionalità, sancita per legge, in ambiti quali l'ammissione sul mercato del lavoro o il ricongiungimento familiare. Sono emersi aspetti positivi e negativi. Tra i punti forti l'autrice rileva come di norma la prassi cantonale vada di pari passo con l'approccio locale alla politica migratoria, come cioè le autorità operino in sintonia con la volontà popolare locale e abbiano finito con lo sviluppare una filosofia propria. Tra gli aspetti negativi evidenzia il mancato rispetto del diritto fondamentale alla parità di trattamento, il che rende imprescindibile una futura armonizzazione delle prassi cantionali. *Christophe Koller* ritiene dal canto suo che a medio termine occorrerà semplificare gli iter burocratici inerenti ai diversi livelli statali. Negli

ultimi anni i trattati internazionali sulla libera circolazione delle persone hanno accresciuto in maniera esponenziale i compiti delle autorità migratorie cantionali, mentre le risorse personali sono rimaste praticamente immutate.

Evocando la molteplicità degli approcci alla politica integrativa, *Anita Manatschal* evidenzia soprattutto i pregi di quello che definisce il «laboratorio federale di sperimentazione», grazie al quale i Cantoni hanno modo di verificare nella prassi l'idoneità dei diversi approcci. Questa possibilità è particolarmente proficua proprio in un campo politico relativamente nuovo come quello dell'integrazione. È quanto argomenta anche *Thomas Facchinetti*, sostenendo che la «concorrenza tra diversi modelli» è un vantaggio in quanto le autorità cantionali e comunali direttamente interessate possono così sfruttare gli spazi liberi e far beneficiare altri delle proprie esperienze. Conclusione positiva anche per *Marius Rohrer* e *Sabina von Fischer*: i principi politici del federalismo sono validi strumenti per abordare la diversità religiosa in un approccio costruttivo. Osservando l'«assistenza» delle direzioni cantionali dell'educazione nell'ottica di una «Managing-Diversity» viene tuttavia da chiedersi se non sia preferibile un approccio improntato alle potenzialità piuttosto che ai problemi. Viene cioè da chiedersi se non occorra un cambiamento di paradigma, dato che quasi ovunque ci si posiziona perlopiù in rapporto alla soluzione dei problemi.

Proteggere le minoranze, gestire le differenze e fronteggiare le nuove sfide della democrazia

I detrattori del federalismo gli rimproverano una sistematica disparità di trattamento. *Bernhard Waldmann* obietta che la molteplicità dei sistemi legali non è necessariamente sinonimo di discriminazione e di lesione dei diritti fondamentali. Al contrario, il modello federalista (in Svizzera) ha quale corollario positivo la protezione delle minoranze. Rileva tuttavia che questa protezione va soprattutto a beneficio delle minoranze linguistiche, religiose o culturali autoctone e non si estende ai gruppi nati dalla migrazione.

La suddivisione in regioni linguistiche è una caratteristica importante del modello svizzero. *Christophe Büchi* si è chinato sul famigerato «Röstigraben», chiedendosi se abbia un impatto effettivo sui diversi approcci alla differenza. La risposta è «sì e no». Se Romandi e Svizzeri tedeschi hanno effettivamente concezioni diverse dello Stato, a determinare un atteggiamento di accettazione o rigetto nei confronti dello straniero è perlopiù la frequenza o l'assenza di un contatto diretto con gli immigrati.

Alla luce del binomio federalismo-democrazia, *Adrian Vatter* osserva che la concezione originaria del federalismo svizzero non è più d'attualità. L'architettura istituzionale del sistema svizzero tutela minoranze risalenti alla Svizzera primitiva ma non riflette le problematiche di una società moderna. Le «minoranze» politiche di oggi, come per esempio le donne, gli stranieri o gli abitanti dei centri urbani, non hanno sufficiente impatto sulla realtà politica. Occorre dunque riformare il federalismo, non da ultimo a causa della crescente mobilità della popolazione.

Forme di collaborazione e focalizzazione sui Comuni

Nelle discussioni sul tema del federalismo i Comuni, pur sentendosi sovente messi in disparte, sono i primi a levare la voce facendo giustamente osservare che molte cose non funzionerebbero senza un loro coinvolgimento nei processi politici.

Ciò solleva tra l'altro la questione della collaborazione. Basandosi sull'esempio della politica integrativa, *Nils Heuberger* pone l'accento sulle varie forme di collaborazione, rilevando che nonostante l'enorme onere in termini di coordinamento, la collaborazione è l'unica via praticabile se si vuole offrire ai singoli attori un ruolo attivo nella messa a punto di questa politica. *Walter Schmid* illustra il tentativo della Conferenza tripartita sugli agglomerati CTA di dare voce ai tre livelli politici. Nonostante la sua giovane età, la CTA è riuscita a esercitare un influsso determinante sulla politica integrativa.

Mani Matter, che anche a quarant'anni dalla morte tutti conoscono e apprezzano come cantautore, è senz'altro meno conosciuto nella sua qualità di giurista. Per chi non lo sapesse, nel 1965, con la sua tesi di dottorato, Matter ha spezzato una lancia a favore dell'autonomia comunale, con argomenti tuttora d'attualità che rivestono ancor oggi un grande interesse. Infatti è a livello comunale che si prepara il terreno per una coabitazione armoniosa. *Martin Staub* lo conferma illustrando l'esempio di Glarona Sud, nato dalla fusione di diversi Comuni glaronesi. Parallelamente alla fusione di diversi villaggi in parte molto piccoli in un unico Comune, le autorità hanno realizzato un progetto integrativo incentrato sulla coabitazione tra popolazione autoctona e immigrati. *Viviane Dubath* mostra come simili progetti vengano realizzati con successo anche al di

là delle frontiere cantionali e presenta il progetto «agoris», grazie al quale una regione sviluppata in modo naturale (ossia senza l'intervento di fusioni) si è dotata di piattaforme di scambio e collaborazione.

Qual è il ruolo delle regioni e dei Cantoni nel fronteggiare un tipo assai particolare di immigrazione, ossia quella... del lupo? Per scoprirlo basta seguire la divertente quanto divertita narrazione di *Pascale Steiner*.

Ode alla bellezza e alla specificità della Svizzera

Per una volta tutti i contributi letterari escono dalla piuma di autori svizzeri. *S. Corinna Bille* ci invita a una pittoresca passeggiata dal Rodano, in Vallese, fino alla Maggia, in Ticino, con alcune soste nella vicina penisola. Nelle sue poesie in valader e in tedesco, *Leta Semadeni* coglie l'ispirazione venutale dalla Bassa Engadina. *Al Imfeld* narra il suo soggiorno in Svizzera romanda e l'infruttuoso tentativo di migliorare le proprie conoscenze del francese – infruttuoso perché nella cucina dell'albergo in cui lavorava si parlava... italiano e spagnolo.

Il contributo fotografico ci porta nel Cantone Appenzello Esterno. *Mäddel Fuchs* documenta la lenta scomparsa dei recinti dopo l'abolizione dell'obbligo di recinzione, decretata negli anni 1990. Le foto illustrano i vari modi di marcare i confini e il loro progressivo dissolversi. Forse un'immagine della discussione attuale attorno al federalismo (non solo nell'ambito della politica migratoria)?

Simone Prodolliet è responsabile della Segreteria della Commissione federale della migrazione UFM.

Hag um Hag.

Im Verlauf der zweiten Hälfte der Neunzigerjahre wurde im Kanton Appenzell Ausserrhoden die Hagpflicht abgeschafft. Dies hiess auch, dass der Unterhalt der Zäune, die für die Abgrenzung der Weiden der Viehwirtschaft treibenden Bauern von Bedeutung waren, aufgegeben wurde. Der Photograph Mäddel Fuchs hat sich mit dem langsamen Verschwinden der Zäune befasst und dies in über zehnjähriger Arbeit dokumentiert. Die ausschliesslich im Winter bei tiefem Sonnenstand aufgenommenen Photographien zeigen nicht nur die Vielfalt auf, wie Grenzen markiert wurden und wie sie zu verfliessen beginnen, sondern entpuppen sich als besondere Land-Art-Objekte.

Die Bilder sind ein treffender Illustrationsbeitrag zum Thema «Föderalismus»: Sie verweisen auf die Besonderheit einer bäuerlichen Praxis in einem Kanton, sie zeigen auf, welche Schranken noch existieren, aber auch, wie sie durchlässig werden und ihre Funktion verlieren. Ein Sinnbild für die Diskussion über Vor- und Nachteile unseres föderalistischen Systems?

Mäddel Fuchs ist freier Photograph. Die Bilder stammen alle aus dem prächtigen Bildband
«Hag um Hag. Ein Requiem», erschienen 2010 im bilgerverlag Zürich.
Abdruck der Photos mit freundlicher Genehmigung des Photographen und des Verlags.

D'une haie à l'autre.

Au cours de la deuxième moitié des années 1990, le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures a aboli l'obligation d'ériger des haies. Cela signifie du même coup que l'entretien des clôtures, nécessaires à la délimitation des pâturages exploités par les éleveurs, a été abandonné. Le photographe Mäddel Fuchs a suivi la lente disparition des clôtures et l'a documentée dans un travail qui a duré plus de dix ans. Les photographies prises exclusivement en hiver avec le soleil à son plus bas niveau illustrent non seulement la diversité des limites, mais aussi comment elles ont été marquées et comment elles commencent à se confondre. Et ces prises de vues hivernales se révèlent également être des objets d'un art particulier, le «Land-Art».

Ces images sont une illustration idéale pour le thème du «fédéralisme»: elles nous renvoient à la particularité d'une pratique paysanne dans un canton; elles nous indiquent quelles sont les barrières qui existent encore, mais elles illustrent également combien elles deviennent aussi perméables et comment, finalement, elles perdent tout à fait leur fonction. Est-ce là une allégorie pour les débats sur les avantages et inconvénients de notre système fédéraliste?

Mäddel Fuchs est un photographe indépendant. Les prises de vue proviennent toutes de son magnifique ouvrage de photographies intitulé
«Hag um Hag. Ein Requiem», paru en 2010 aux éditions bilgerverlag Zurich.
Reproduction des photographies avec l'aimable autorisation de l'auteur et de la maison d'édition.

Recinto dopo recinto.

Nella seconda metà degli anni 1990 il Cantone Appenzello Esterno ha abolito l'obbligo di recinzione. Ne è conseguito un progressivo abbandono della manutenzione dei recinti eretti per delimitare i pascoli, che per gli allevatori rivestivano una grande importanza. Il fotografo Mäddel Fuchs ha seguito la lenta scomparsa dei recinti, documentandola sull'arco di oltre dieci anni. Le fotografie, scattate esclusivamente in inverno con il sole basso, non solo mostrano i vari modi di recintare i poderi e il progressivo venir meno di questi confini, ma si rivelano come creazioni particolari riconducibili alla «Land-Art».

Le immagini sono un'illustrazione ideale per il tema «Federalismo»: rimandano alla specificità dell'agricoltura in un determinato Cantone e illustrano gli ostacoli tuttora esistenti rivelando al tempo stesso la loro progressiva permeabilità e la perdita della loro funzione specifica. Un simbolo della discussione attorno a vantaggi e inconvenienti del nostro sistema federalista?

Mäddel Fuchs è fotografo indipendente. Le immagini sono tratte da un magnifico libro intitolato
«Hag um Hag. Ein Requiem», pubblicato nel 2010 presso la casa editrice bilgerverlag a Zurigo.
Le foto sono state riprese per gentile autorizzazione del fotografo e della casa editrice.



Die Probleme enden nicht an Gemeinde- und Kantonsgrenzen.

Der Föderalismus ist zweifellos einer der mächtigsten Pfeiler des schweizerischen Staates. Forderungen nach seiner Abschaffung kommen einem Landesverrat gleich. Diese kleine Einführung ins Thema will aufzeigen, wie sich die schweizerische Ausprägung dieser Staatsidee bei der Entstehung des Bundesstaates entwickelt hat und wie sich die Ausgestaltung heute präsentiert. Um die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts bewältigen zu können, suchen sowohl Kantone wie Gemeinden die Zusammenarbeit über Grenzen hinweg. Bei den Gemeinden führt dies immer häufiger zu Fusionen. Die Antwort auf der Ebene der Kantone liegt in der Bildung neuer interkantonalen und regionaler Verträge und Institutionen.

Wer in die Schweiz einreist, um hier für kurze oder längere Zeit zu leben, wird in der Begrüssungsbroschüre «Willkommen in der Schweiz – Informationen für neu Zuziehende» mit einem – für die meisten – neuen Begriff konfrontiert: Föderalismus. Von den zehn wichtigsten Herkunftsländern gelten nur Deutschland und die USA zu den weltweit 24 föderalen Staaten. Die übrigen Zuwanderer müssen sich neu orientieren: von einem zentralistisch organisierten System zu einem Gefüge von mehreren Entscheidungsebenen. Dass Schule, Steuern und Polizei grundsätzlich vom Kanton geregelt werden und dass auch die Gemeinden zu einem grossen Teil selbständig und sogar für die Vergabe des Bürgerrechts zuständig sind, ist für viele Zuwanderer aus zentralistisch organisierten Ländern zumindest gewöhnungsbedürftig.

Die eidgenössische Überlebensstrategie

Der föderale Staatsaufbau ist zu einem grossen Teil in Übersee erfunden worden. Mit den Vereinigten Staaten ist Ende des 18. Jahrhunderts der erste Bundesstaat ausgerufen worden. Vorher gab es nur Einheitsstaaten oder Staatenbünde (Fleiner 2006).

Einer dieser Staatenbünde, die Eidgenossenschaft, zeigte sich anfangs des 19. Jahrhunderts als zerstrittenes Gebilde, das um sein Weiterbestehen kämpfte. Die Erfahrungen während der aufgezwungenen Helvetischen Republik sprachen gegen die Schaffung eines neuen zentralistischen Staates, der Staatenbund schien zu locker und nicht zukunftsträchtig. Die föderalen Ideen aus Übersee zeigten schliesslich einen gangbaren Weg auf: die Gründung des Bundesstaates, in welchem den Kantonen grösstmögliche Autonomie und der Bundesebene nur wenige Kompetenzen erteilt wurden. Der Historiker Herbert Lüthy beschrieb in seinem Aufsatz «Vom Geist und Ungeist des Föderalismus» die Schweiz von 1848: «Die Föderation ist die völkerrechtliche Mediatisierung zuvor unabhängiger Gemeinwesen unter der gemeinsamen Bundesgewalt, die fortan im internationalen Recht allein als Staat auftritt.» Unter der neuen Verfassung fanden sich die freisinnig-protestantischen Kantone und die Minderheit der konservativ-katholischen Kantone sowie die vier Sprachregionen zusammen. Die erfolgreiche föderalistische Überlebensstrategie bestand zum einen in der grossen Autonomie für die Kantone, zum anderen im Prinzip der Volkssouveränität.

Eigentlich, so meinte Herbert Lüthy 1965, erschöpfe sich die Theorie des Föderalismus in zwei Prinzipien: «die doppelte Ableitung der Bundesgewalt aus dem Gesamtwillen und dem Willen der konstituierenden Teile, die in Volksvertretung und Ständevertretung gleichberechtigt an Gesetzgebung und politischer Entscheidung mitwirken; und der limitative Charakter der Bundesverfassung, den das 10. Amendement der amerikanischen Unionsverfassung kurz und klar formuliert: alle Rechte, welche die Verfassung nicht ausdrücklich den Bundesbehörden überträgt, verbleiben den Einzelstaaten». Alles andere bleibe «Sache der praktischen Ausgestaltung».

Weitreichende Kompetenzen der Kantone

Und wie präsentiert sich nun diese Ausgestaltung aktuell im 21. Jahrhundert in der Schweiz? Mit der neuen Bundesverfassung von 1999 ist nicht nur die Autonomie der Kantone, sondern auch jene der Gemeinden verankert worden. Artikel 50 sichert ihnen diese Recht «nach Massgabe des kantonalen

Rechts» zu. Der Bund ist angehalten, bei seinem Handeln «die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden» zu beachten und dabei Rücksicht «auf die besondere Situation der Städte und Agglomerationen» zu nehmen. Da die Gemeindeautonomie auch schon vorher praktisch unbestritten war, ergaben sich dadurch nicht allzu grosse Veränderungen in der Aufgabenverteilung. Immerhin kann der Bund mit Berufung auf diesen Artikel direkten Kontakt mit Städten und Gemeinden aufnehmen. Ein Ansinnen, das bei kantonalen Stellen nicht gerne gesehen ist. Ihre Vertreter pochen gerne auf die kantonale Autonomie, die klar abgesichert ist. Kein Stand kann von oben aufgelöst oder fusioniert werden, auch eine politische Kontrolle durch den Bund ist ausgeschlossen. Selbstverständlich dürfen sie für die Erfüllung ihrer umfangreichen Aufgaben selber Steuern erheben. So normal dies hier Aufgewachsenen erscheinen mag, für Zugewanderte sind die unterschiedlich hohen Steuerbelastungen je nach Kanton und die verschiedenen Schulsysteme oft eine rätselhafte Angelegenheit. Inzwischen können Sie sich aber sogar bei Wikipedia schlau machen: Der «Kantönligeist» hat dort einen eigenen Eintrag.

Abgesehen von der Bildung sind es aber selten die weitreichenden Kompetenzen der Kantone, welche für politischen Gesprächsstoff sorgen. Im Mittelpunkt stehen eher jene Gebiete, wo die Kantone für den Bund Gesetze vollziehen. So einfach und linear wie dies tönt, ist der Prozess allerdings nicht: Das eidgenössische Parlament entscheidet nicht in stillen Kammern, um dann die Bundesverwaltung mit dem Vollzug zu betrauen, welche entsprechende Weisungen an die Kantone weitergibt. Die Kantone und verschiedene kantonale Konferenzen sind bereits bei der Ausarbeitung des Gesetzesprojekts in Form von Anhörungen oder Expertengesprächen beteiligt. Bevor der Bundesrat einen Vorschlag ins Parlament gibt, schickt er es interessierten Kreisen zur Vernehmlassung. Die wichtigsten Adressaten sind dabei zweifellos die kantonalen Standes- und Staatskanzleien. Gegen den Willen der Kantone lassen sich Gesetze kaum durchsetzen.

Auch auf die parlamentarische Debatte nehmen Kantone Einfluss, nicht nur im Ständerat. Eine interessante Idee wurde laut Werner Luginbühl, Berner Ständerat und ehemaliger Regie-

rungsrat, vor ein paar Jahren im Regierungsrat des Kantons Bern diskutiert: die Einführung eines «kantonalen Botschafters». Danach würde einer der gewählten Regierungsräte als Ständerat ins «Stöckli» delegiert. Das wäre möglich, denn jeder Kanton kann selber bestimmen, wie er seine Zweierdelegation für die kleine Kammer wählt; breit diskutiert wurde der Vorschlag allerdings noch nicht.

Aussenbeziehungen für Kantone immer wichtiger

Das Beziehungsgeflecht Bund-Kantone (also die vertikale Koordination), aber auch die Zusammenarbeit unter den Kantonen (horizontal) scheinen sich in den letzten Jahren gewandelt zu haben. Sichtbares Symbol dieser Entwicklung ist das «Haus der Kantone» in der Bundesstadt. Ohne Kuppel, aber aus stattlichem Sandstein gebaut, beherbergt es die Sekretariate verschiedener Regierungskonferenzen (beispielsweise jener der Erziehungsdirektorinnen und -direktoren EDK oder jene der Sozialdirektoren und -direktorinnen SODK) aber auch die Konferenz der Kantonsregierungen und dient als Treffpunkt für vielfältige interkantonale Gremien auf Behörden- und Fachebene. Die Zusammenarbeit der Kantone (aller oder einiger) wird in mehr als 700 Konkordaten geregelt (Vatter 2006). Dazu kommen bilaterale Verträge, in Grenzgebieten auch internationale Absprachen. Um die Fülle dieser Aufgaben bewältigen zu können, unterhalten die grösseren Kantone eigene Dienste und Koordinationsstellen für Aussenbeziehungen.

Im Zusammenhang mit der Zunahme und der Intensivierung dieser interkantonalen Zusammenarbeit werden aber immer häufiger kritische Fragen gestellt; Fragen nach der Unabhängigkeit der Kantone und vor allem nach der demokratischen Legitimität. Gestellt werden diese Fragen vor allem von kantonalen Parlamentariern und Parlamentarierinnen. Ihnen würden immer öfter Verträge vorgesetzt, die sie nur annehmen oder ablehnen, aber nicht mehr abändern könnten. Sie wollen bei der Ausarbeitung beteiligt werden. In der Romandie hat sich dazu eine interkantonale Gruppe von Kantonsparlamentariern gebildet, welche aus Freiwilligen besteht. Einen anderen Weg geht der Kanton Zürich: Er hat im Frühling 2011 an-

gekündigt, dass er ein neues parlamentarisches Instrument «zur Einflussnahme auf die regierungsrätliche Strategie im Bereich der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit» einführen will. Demnach sollen parlamentarische Kommissionen in die Erarbeitung einbezogen werden, wenn es sich um «Entscheide oder Verträge besonderer Tragweite» handelt. Aber das vermehrte Engagement der Parlamentarier in diesem Bereich birgt selber wieder eine föderalistische Knacknuss. An der Föderalismuskonferenz 2011 in Mendrisio klagte eine der erwähnten welschen Parlamentarierinnen über die Komplexität solcher Vertragsprojekte. Um mit den Regierungsvertretern auf Augenhöhe diskutieren zu können, seien sie auf mehr wissenschaftliche Mitarbeiterinnen in ihrem Sekretariat angewiesen. Ein Workshop-Teilnehmer kommentierte kopfschüttelnd: Schon wieder eine neue Struktur, analog zu den Konkordaten und den interkantonalen Parlamentariern eine interkantonale Verwaltung?

Die vierte Ebene

Die Zusammenarbeit konzentriert sich aber nicht auf die Ebene der Kantone, sondern spielt sich auch auf einer «vierten» Ebene ab, in den Agglomerationen und Regionen. So gibt es beispielsweise seit 2009 den «Metropolitanraum Zürich». Ihm gehören die Kantone Zürich, Luzern, Schwyz, Zug, Schaffhausen, St.Gallen, Aargau und Thurgau sowie 110 Städte und Gemeinden aus diesen Kantonen an. Die Ziele des als Vereins konstituierten Gebildes ist die «Stärkung der Lebensqualität und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit». Im Organigramm findet man eine Kantonskammer und eine Städte-/Gemeindekammer sowie einen Metropolitanrat.

Es stellt sich die Frage, ob die Kantone, deren Grenzen sich seit 1848 nur minim geändert haben, den Anforderungen von heute und morgen in der jetzigen Form noch gewachsen sind. Wie der Metropolitanraum beispielhaft zeigt, verlaufen die Grenzen der Probleme nicht an den Kantonsgrenzen. Sind zusätzliche regionale Institutionen die richtige Lösung? Oder müsste man eine grundlegende Neuaufteilung der Schweiz in neue Kantone ins Auge fassen? Dieser Vorschlag für eine Territorialreform liegt seit Jahren auf dem Tisch. Das Bundesamt für

Statistik hat sieben Grossregionen für die Schweiz geschaffen: Genferseeregion, Espace Mittelland, Nordwestschweiz, Zürich, Ostschweiz, Zentralschweiz und das Tessin. Die statistische Beobachtung müsse sich vermehrt diesen grösseren Räumen widmen. Dass eine solche Raumaufteilung auch auf politischer Ebene übernommen werden könnte, scheint aber – zumindest in der nahen Zukunft – unrealistisch. Dabei gäbe es auch gute demokratische Gründe für eine solche Reform. In einer Volksabstimmung, welche das Ständemehr verlangt, braucht es 35 Zürcher, um die Stimme einer Urnerin aufzuwiegen.

Zahl der Gemeindefusionen steigt seit 2000

Auf der Ebene der Kantone gab es seit 1848 nur eine bedeutende Änderung: die Gründung des Kantons Jura. Die Wiedervereinigung von Basel-Stadt und Baselland scheiterte 1969 am Nein der Baselbieter. Und die Fusion der Kantone Genf und Waadt wurde 2002 von beiden Kantonen abgelehnt. Fast unbemerkt von der Öffentlichkeit aber gibt es immer mehr Veränderungen bei den Gemeinden. 1848 umfasste die Schweiz 3204 Gemeinden, im Dezember 2010 noch 2551. Fast die Hälfte der Zusammenlegungen geschah zwischen 2000 und 2011. Durchschnittlich 30 Gemeindefusionen gibt es seither jährlich; der Trend nimmt zu. Es sind auch immer mehr Kantone betroffen. Ende 2000 waren es 8 Kantone, Ende 2010 insgesamt 14 Kantone. Alleine im Kanton Tessin verschwanden seit 2000 90 Gemeinden (-36%). Die radikalste Reform vollzog der Kanton Glarus. Aufgrund eines Landsgemeindeentscheides wurden die vorher 25 Gemeinden nicht wie vorgeschlagen auf 10 reduziert, sondern auf lediglich 3 Gemeinden. 2011 ist dieser Beschluss umgesetzt.

Es sind vor allem Klein- und Kleinstgemeinden, die sich zusammenschliessen, oder Gemeinden, die baulich zusammengewachsen sind. Als Gründe werden genannt: Die Aufgaben der Gemeinden haben an Umfang und Komplexität zugenommen. Die Finanzlage der Gemeinden hat sich verschlechtert; von einer Fusion erhofft man sich Einsparungen. Der Wille der Einwohnerinnen und Einwohner, ein politisches Amt zu übernehmen, hat abgenommen (Heiniger et.al. 2004). Die Alterna-

tive (oder Vorstufe) zur Fusion sind oft Zweckverbände. In den Bereichen Volksschule, Feuerwehr, Spitex, Sozialhilfe etwa werden die Aufgaben von mehreren Gemeinden zusammenangepackt.

Und das Potenzial für Gemeindezusammenlegungen ist noch gross, es gibt noch viele Gemeinden mit nur wenigen 100 Einwohnern. Nur vier Prozent der Gemeinden haben mehr als 10000 Bewohner; aber auf ihrem Gebiet lebt mehr als die Hälfte der Bevölkerung der Schweiz. Doch ähnlich wie bei den Kantonen hat auch hier jedes Problem seinen eigenen Perimeter und verursacht so weiteren Koordinationsaufwand.

Die meisten Beobachter sind sich einig: Die Gemeinde- und Kantonsaufteilungen von 1848 sind nur bedingt geeignet, die Aufgaben des 21. Jahrhunderts zu meistern. Der Politologe Wolf Linder, der sich seit Jahrzehnten mit Fragen des Föderalismus beschäftigt, hat an der Föderalismustagung 2011 auf folgendes Risiko hingewiesen: Der Verzicht auf eine Territorialreform könnte den Gemeinde- und Kantonsföderalismus zur leeren Hülle werden lassen. Denn Entscheidungen würden immer mehr über informelle Formen der interkantonalen und zwischengemeindlichen Zusammenarbeit laufen. Die territoriale Reform ist demnach «nötig, aber unmöglich». Sie werde erst verwirklicht, wenn die Stimmbürgerschaft dies für richtig halte. Und das kann dauern.

Literatur

Fleiner Thomas, 2006, Ist der schweizerische Föderalismus zukunfts-tauglich? In: Public Management 2/2006.
Heiniger, Frank; Lüscher, Nicolas; Straumann, Ralph; Thürli-mann, Fabian, 2004, Gemeinde- und Kantonsfusionen: Ein Modell mit Zukunft? Seminararbeit am Geographischen Institut der Universi-tät Bern
Lüthy, Herbert, 1965, Vom Geist und Ungeist des Föderalismus. Jahr-buch 1965 der Neuen Helvetischen Gesellschaft.
Vatter, Adrian, 2006, Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Les problèmes ne s’arrêtent pas aux frontières communales et cantonales

Le fédéralisme est sans aucun doute l’un des piliers les plus puissants de la Confédération helvétique. Exiger son déman-tèlement est perçu comme une trahison. Cette brève intro-duction au thème entend montrer comment cette conception très helvétique de l’Etat s’est développée lors de la formation de la Confédération et comment elle se présente de nos jours. Actuellement, tant les cantons que les communes recherchent une coopération au-delà de leurs frontières afin d’être en mesure de relever les défis du 21e siècle. Sur le plan communal, cette démarche aboutit de plus en plus souvent à des fusions. Au niveau des cantons, on assiste à l’élaboration de nouveaux contrats intercantonaux et régio-naux ainsi qu’à de nouvelles institutions.

Elsbeth Steiner ist Informationsverantwortliche bei der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen und Redaktorin von terra cognita.



Risiken einer vorschnellen Verlagerung von Kompetenzen nach unten.

In den letzten Jahren wurde vermehrt – auch von der Wissenschaft – angeregt, in föderalen Staaten auf allen Ebenen integrationspolitisch verstärkt tätig zu werden. Eine Verlagerung von Zuständigkeiten auf die jeweils kleinere Ebene verspricht dabei in föderalistisch angelegten Staaten wie Deutschland, der Schweiz, Spanien, Kanada oder auch den USA anscheinend neben einer besseren und genaueren Problemdiagnose auch eine schnellere und wirksamere Umsetzung spezifischer und einer schnellen Integration zuträglicher politischer Massnahmen. Die Erfahrungen, welche Deutschland mit der Verlagerung des Bildungswesens auf die Länder gemacht hat, sind aber keineswegs nur positiv.

Während in den meisten Ländern die Bundesebene für die Einwanderungssteuerung bzw. die Zuzugskontrolle verantwortlich ist, gelten Länder, Kantone und Kommunen zunehmend als die entscheidenden integrationspolitischen Akteure. Problematisch an dieser generalisierten Empfehlung einer Arbeitsteilung ist allerdings, dass dabei kaum zwischen unterschiedlichen «Spielarten» des Föderalismus unterschieden wird. Zudem ist das mit Integrationspolitik verbundene politische Aufgabenspektrum selten hinreichend beschrieben. Um also zu einer ersten und sicher auch als vorläufig anzusehenden Bewertung einer zunehmenden Föderalisierung und Kommunalisierung von Integrationspolitik zu kommen, muss zunächst untersucht werden, über welche Mechanismen die verschiedenen föderalen Akteure politische Verantwortung übernehmen können und worin das politische Handlungs- und Regulierungsportfolio jeweils besteht.

Verschiedene «Spielarten» von Föderalismus

In föderal angelegten Demokratien existierten verschiedene Formen der Arbeitsteilung zwischen den einzelnen staatlichen Ebenen. Es können mindestens drei Modi föderaler Aufga-

benteilung unterschieden werden: Es gibt erstens den autonomen Handlungsspielraum der einzelnen föderalen Einheiten, zweitens die Umsetzungsspielräume bei Entscheidungen, die von einer anderen föderalen Ebene getroffen worden sind und drittens die Mitspracherechte sub-nationaler Einheiten (in Deutschland: der Länder) in Form der Bestätigung legislativer Vorgaben in der zweiten Kammer.

Eng mit dieser Unterscheidung verbunden sind zwei in der Föderalismustheorie etablierte grundlegende Unterscheidungen: Als föderale Idealtypen werden dabei die Varianten des Verbundföderalismus und jene des Trennföderalismus unterschieden. Während im letzterem eine klar festgelegte und politikfeldspezifische Aufgabentrennung und Kompetenzverteilung zwischen einzelnen föderalen Ebenen festgelegt ist, interagieren in ersterem die verschiedenen föderalen Ebenen politikübergreifend. Auch wenn man in Realität selten die beschriebenen Reinformen, sondern eher Mischformen und damit «föderale Hybride» beobachten kann, ist die Unterscheidung hilfreich, um integrationspolitische Spielräume im Föderalismus und Chancen und Risiken einer stärkeren Föderalisierung von Integrationspolitik besser analysieren zu können.

Die gesellschaftlichen Bereiche der Bildung und Arbeit lassen sich integrationspolitisch relativ eindeutig als prioritär herausarbeiten. Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik als zentrale integrationspolitische Hebel unterscheiden sich allerdings hinsichtlich der staatlichen Kompetenz. Während im Bildungsbereich der Staat nicht zuletzt aufgrund des staatlichen Erziehungsauftrags über einen bedeutenden politischen Gestaltungseinfluss verfügt, entzieht sich der Bereich der Arbeitsmarktintegration weitgehend staatlichem Handeln. In Zeiten ökonomischer Prosperität und entsprechender fiskalischer Möglichkeiten konnte der Staat als Nachfrager von Arbeitskräften den öffentlichen Dienst ausbauen und damit arbeitsmarktpolitisch aktiv werden. In Zeiten chronischer Defizite in den öffentlichen Haushalten ist diese arbeitsmarktpolitische Option weitgehend entfallen. Im Bereich des Arbeitsmarktes steht der Staat nur am Rand und kann lediglich über die Ausübung seiner arbeitsmarktpolitischen Rahmensetzungs-

kompetenz die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt gemäss bestimmter integrationspolitischer Vorstellungen steuern.

Die Bildungspolitik als Kernbereich der Integrationspolitik

Damit ist als eigentlicher integrationspolitischer Kern der Bereich der Bildungspolitik und damit ein mitnichten ausschliesslich auf Migranten bezogener Bereich identifiziert. Chancen und Risiken der Föderalisierung von Integrationspolitik müssen daher vor allem vor dem Hintergrund der Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit staatlicher Bildungssysteme betrachtet werden. Deutschland bietet hier ein interessantes Anschauungsbeispiel. Im Gefolge der umfassenden Föderalismusreform von 2006 wurde die bereits vorher traditionell starke bildungspolitische Stellung der Länder weiter gestärkt. Seither kann man für Deutschland nicht von einem, sondern muss man von 16 verschiedenen deutschen Bildungssystemen mit jeweils eigenen integrationspolitischen Zielsetzungen und Wirkungszusammenhängen sprechen.

Im Bereich der Bildungspolitik lassen sich damit Tendenzen eines Trenn- bzw. Wettbewerbsföderalismus erkennen, der die Länder idealerweise in die Lage versetzen soll, über den Wettbewerb mit anderen immer bessere bildungspolitische Organisationsformen zu entwickeln. Die deutschen Erfahrungen einer über den Bereich der Bildungspolitik vermittelten Föderalisierung der Integrationspolitik können jedoch (zumindest derzeit) kaum als nachahmenswert betrachtet werden. Zu sehr war und ist Bildungspolitik Teil des Parteienstreits. Mit der eindeutigen Verlagerung auf die Landesebene ist sie sogar zum landespolitischen Streitfeld schlechthin geworden. Unmittelbare Folge von auf Landesebene stattfindenden Regierungswechseln ist damit ein bildungspolitischer Dauerkurswechsel.

Die deutschen Erfahrungen lassen sich sicher nicht generalisieren, aber sie zeigen exemplarisch das Risiko einer vorschnellen Verlagerung integrationspolitischer Kompetenzen auf die nächst kleinere Ebene. Jenseits vor allem symbolischer Massnahmen wie den einschlägigen lokalen integrationspolitischen Initiativen und Pilotprogrammen kann Integrationspolitik nur über das Bildungssystem gestaltet werden. Und die deutschen Erfahrungen zeigen, dass eine koordinierende Funktion der Bundesebene wünschenswert ist, damit ein vollständiges Auseinanderdriften der einzelnen Ländersysteme verhindert werden kann.

Rischi di una delega troppo affrettata verso il basso

Negli ultimi anni è avanzata da sempre più parti – anche dal mondo della scienza – la proposta di un'azione più incisiva a tutti i livelli dello Stato federale per quanto concerne la politica integrativa. La delega di competenze a un livello statale inferiore quale viene praticata in vari Stati federalisti (oltre alla Svizzera si pensi a Germania, Spagna, Canada e USA) permette un'analisi dei problemi più precisa e calzante e un'attuazione più celere e specifica delle misure politiche volte a favorire e accelerare l'integrazione. Tuttavia le esperienze maturate dalla Germania con la delega della formazione ai Länder non possono di gran lunga essere considerate solo positive.

Holger Kolb ist Politikwissenschaftler. Seit 2009 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration.

« Il y a des cantons, il n'y a pas de Suisse. »

Der Föderalismus gilt gemeinhin als etwas «Urschweizerisches». Der Institutionalisierung des Föderalismus im Bundesstaat von 1848 ging indessen eine transkulturell geführte Diskussion über Sinn und Zweck des Föderalismus als politisches Ordnungsmodell voraus. Die politischen und sozioökonomischen Verwerfungen der atlantischen Revolutionen haben sowohl in Nordamerika als auch in Europa die Föderalismusfrage neu aufgeworfen, sah man doch in ihr eine Möglichkeit, die zerklüfteten postrevolutionären Gesellschaften durch föderale Ordnungsmodelle im grossflächigen Nationalstaat zu integrieren. Auch viele Schweizer Intellektuelle beteiligten sich an diesen Kontroversen, wobei sie sich vor allem für den nordamerikanischen Föderalismus interessierten.

Föderalismus ist ein schwieriger Begriff der politisch-sozialen Sprache. Grundsätzlich kann man davon ausgehen, dass der Begriff eine Assoziationstheorie des Politischen umreisst, in der verschiedene politische Handlungseinheiten koordiniert, organisiert und gegebenenfalls hierarchisiert werden. Damit ist allerdings noch wenig gesagt über die Art und Weise dieser Assoziation, über die Verteilung von Macht innerhalb der Bundesstruktur, über die Repräsentation der einzelnen Körperschaften oder über die Formen der Kooperation zwischen den einzelnen Handlungseinheiten und jener zwischen verschiedenen Entscheidungs- und Zuständigkeitsebenen. All dies macht den Föderalismusbegriff zu einem deutungs offenen Konzept, zu einem «essentially contested concept», um die berühmte Formulierung W. B. Gallies aufzunehmen. Es ist deshalb auch nicht weiter erstaunlich, dass der Föderalismusbegriff im frühen 19. Jahrhundert von unterschiedlichen politischen Gruppierungen mit je unterschiedlichen Bedeutungen ausgestattet wurde und ständigen Interpretationskämpfen ausgesetzt war – und zwar sowohl in den Vereinigten Staaten als auch in Europa. Begriffshistorisch betrachtet, lässt sich zumindest feststellen,

dass die politische Semantik des Föderalismusbegriffs in der «Sattelzeit» 1750-1850 einen Wandel von einem mehrheitlich aussenpolitischen Allianzmodell zu einem innenpolitischen Organisationsmodell durchgemacht hat. Ganz entscheidend für diese semantische Transformation waren die vom späten 18. Jahrhundert bis weit ins 19. Jahrhundert hinein reichenden Verfassungsdebatten in den Vereinigten Staaten von Amerika und deren Beobachtung und Rezeption in Europa (Koselleck 1972).

Der amerikanische Föderalismus als Vorbild

Trotz – oder vielleicht gerade wegen – dieser angesprochenen Deutungs Offenheit gilt der Föderalismusbegriff hierzulande als etwas «Urschweizerisches». Die enge Verknüpfung zwischen der Nationalstaatsbildung im 19. Jahrhundert und der zeitgleich voranschreitenden Etablierung und Professionalisierung einer modernen Geschichtswissenschaft hat dazu beigetragen, dass die Geschichten politischer Ideen einen nationalen Anstrich erhielten und eng an den Staat und seine Institutionen geknüpft wurden. In dieser Hinsicht gehörten die Föderalismusnarrative zum Arsenal der nationalstaatlichen Erinnerungsdiskurse der Schweiz. Sie dienten der Konstruktion gemeinsamer und trotzdem heterogener Identitäten. Über föderale kulturelle Metaphern konnte Loyalität zur Nation ebenso hergestellt werden wie zum Kanton oder zur Gemeinde, zur Sprachgruppe oder zur Konfession, die in der schweizerischen politischen Kultur lange die entscheidenden Referenzgruppen politischer Identitätsbildung blieben. Die Geschichte des Föderalismus und die Geschichte der schweizerischen Nation schienen in dieser nationalhistorischen Perspektive ineinander überzugehen, und der Bundesstaat von 1848 verkörperte den gleichsam natürlichen Kulminationspunkt eines bereits vorher in der Geschichte der Eidgenossenschaft angelegten Prozesses.

Dass dies nur bedingt der Fall ist, und dass der amerikanische Föderalismus eine wichtige Vorbildfunktion für die institutionelle Ausgestaltung des schweizerischen Föderalismus im Bundesstaat von 1848 wahrgenommen hat, ist in der schweizerischen Geschichtsschreibung schon länger thematisiert worden. Bereits 1940 konstatierte der Genfer Verfassungshis-

toriker und Amerikaspezialist William E. Rappard: «Die Dankbarkeit, welche die Schweiz hinsichtlich ihrer Verfassung den Vereinigten Staaten schuldet, kann nicht in Geld aufgewogen werden» (Rappard 1941: 316). Trotz dieser wichtigen verfassungshistorischen Vorleistungen von Historikern wie William Rappard, Eduard His, Charles Borgeaud und Fritz Fleiner blieb einiges im Dunkeln. Insbesondere ist noch kaum erforscht worden, über welche Kommunikationskanäle und Bekanntschaften schweizerische Intellektuelle ihr Wissen über den amerikanischen Föderalismus bezogen und weshalb sie ausgerechnet in die Neue Welt schauten, um ihr eigenes, als ungenügend und reformbedürftig wahrgenommenes politisches Gemeinwesen zu verändern.

Atlantische Revolutionen und transatlantisches Lernen

Der Föderalismus in der Schweiz ist weder Resultat einer autochthonen nationalen Entwicklungslinie noch ein reines Importprodukt. Stattdessen war man in der Schweiz im Zeitalter der Revolutionen mit gesellschaftlichen und politischen Konfliktlagen konfrontiert, die man einerseits durch die Mobilisierung tradierter und historisch gewachsener Konfliktbearbeitungsmuster zu lösen versuchte, die sich aber andererseits in anderen postrevolutionären Gesellschaften Europas und Amerikas in ähnlicher Form stellten und damit einen intellektuellen Erfahrungsaustausch ermöglichten (Murphy 2001; Osterhammel 2009: 747-777). Eine wichtige Bedingung für diesen Austausch waren die sich wandelnden Kommunikations- und Mobilitätsstrukturen, die den Informationsstrom über Amerika in Europa anschwellen liessen und somit die Zirkulation von Wissen über den amerikanischen Föderalismus beschleunigten.

Die Kommunikations- und Verkehrsrevolutionen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts liessen Raum und Zeit schrumpfen: Die Interaktionsfrequenz zwischen Amerikanern und Europäern nahm stetig zu. Europäische Auswanderer berichteten ihren Familien und Bekannten über die politischen Institutionen ihrer neuen Heimat. Das stetig expandierende Publikationswesen, Zeitungen, Zeitschriften und Bücher, informierten die europäische Öffentlichkeit über die politischen Prozesse in Amerika. Umgekehrt reisten Amerikaner nach Europa und diskutierten in Salons und Kaffeehäusern mit Europäern über die politischen Probleme ihrer Zeit, verglichen ihre politischen Systeme, versorgten ihre europäischen Bekannten mit politischer Literatur über Amerika und erklärten das Funktionieren ihres Bundesstaates (Eley 1992). James Fenimore Cooper, dessen Abenteuerromane bekannt sind, dessen Werk als politischer Schriftsteller und transatlantischer Vermittler jedoch verkannt wird, meinte bei seiner Reise in die Schweiz 1836: «Alle freiheitlichen und aufgeklärten Schweizer, mit welchen ich mich unterhalten habe, räumen ein, dass das gegenwärtige System unvollkommen ist. Gewiss, fast alle von ihnen sind gegen

eine Konsolidierung, da die Einwohner der Städte befürchten, dass ihre Politik auf die Ebene der Bergbewohner herunter gebrochen wird; aber sie sehnen sich nach einer Union wie der unsrigen: anstatt einer Konföderation eine zentrale Regierung, deren Macht für einige gemeinschaftliche Angelegenheiten direkt auf das Volk wirkt, ohne Beeinträchtigung durch anderer Vertreter, die ihre Autorität aus anderer Quelle beziehen» (Cooper 1836: 154).

Wissensaustausch dank Erfahrungsaustausch, Freundschaften und Vermittlung

Der intellektuelle Austausch über den amerikanischen Föderalismus und seine allfällige Vorbildfunktion für europäische Gesellschaften breitete sich – wie am Beispiel Coopers angedeutet – entlang sozialer Netzwerke und Freundschaften aus. Cooper hielt sich vor seiner Reise in die Schweiz lange in Paris auf, wo er eng mit dem Marquis de Lafayette befreundet war, einem anderen transatlantischen Vermittler, der sowohl in der Amerikanischen als auch in der Französischen Revolution eine prominente Rolle spielte und als «Hero of two Worlds» bereits zu Lebzeiten zum Symbol des revolutionären Atlantiks wurde (Kramer 1996: 122-129). Seine Funktion als Vermittler amerikanischer republikanischer und föderaler Ideen in Europa ist besonders wichtig für die politische Geschichte der Schweiz. Lafayette war nämlich zu Beginn der 1820er-Jahre in diversen republikanischen Geheimgesellschaften aktiv, wo er auch auf den jungen Genfer Journalisten James Fazy traf.

Fazy, der zu Beginn der 1830er-Jahre in mehreren Artikeln in seiner Zeitung «Journal de Genève» eine Reform des Bundesvertrages nach amerikanischem Vorbild propagierte und später ein eigenes «Projet de la Constitution Fédérale» veröffentlichte, das sich eng an die amerikanische Verfassung von 1789 anlehnte, erinnerte sich in seinen Memoiren an seine Freundschaft mit Lafayette. Dieser habe ihm auf der Reise von seinem Landsitz in La Grange nach Paris das Funktionieren des amerikanischen Bundesstaates erklärt: «Es war ein vollkommener Lehrgang über die Materie bis in die kleinsten Details, und wenn ein Stenograph dabei gewesen wäre, um die Aussagen des Generals zu protokollieren, wäre jenes Buch, das Monsieur de Tocqueville später geschrieben hat, nutzlos gewesen, denn alles was dieser geschrieben hat, war bereits durch den General angesprochen und ausgelegt worden, aber aus einer höher stehenden Perspektive und in einem wahrhaft republikanischen Geist» (Fazy 1878: 17-18).

Der amerikanische Europareisende James Fenimore Cooper, der «Held zweier Welten» Lafayette und der in Genf wirkende James Fazy waren Teil eines weit verzweigten sozialen Beziehungsgeflechts, das den Transfer von Wissen über den amerikanischen Föderalismus durch Erfahrungsaustausch, Freundschaften und Vermittlung überhaupt ermöglichte. Ob dieses Wissen allerdings auch für die Organisation der hetero-

genen politischen Körperschaften der Schweiz relevant war, wurde in den 1830er- und 1840er-Jahren zu einem intensiv diskutierten Thema.

Auf der Suche nach bundesstaatlicher Inspiration

Das neue Wissen über den amerikanischen Föderalismus war also nur eine Facette dieses Prozesses; eine andere war die Bereitschaft in der Schweiz der 1830er- und 1840er-Jahre, sich damit auch politisch auseinanderzusetzen. Gewiss hatte Amerika für die Schweiz bereits in den vorherigen Jahrzehnten eine gewisse Rolle gespielt, nahmen doch einige republikanische Aufklärer den amerikanischen Bundesstaat als die grosse «Schwesterrepublik» wahr, und auch während der Helvetik war Amerika – wie Louis Secrétan in seinen «Réflexions sur le Fédéralisme en Helvétie» berichtete – «fort à la mode» (Netzle 1998). Alleine die Affinität zur politischen Form der Republik war es indessen nicht, die den Blick der Schweizer Zeitgenossen auf den amerikanischen Föderalismus lenkte. In der Schweiz hat sich spätestens mit der Juli-Revolution von 1830 und der ihr folgenden kantonalen Verfassungsreformen ein Problembewusstsein für die föderale Frage herausgebildet.

Die historische Erfahrung der «einen und untheilbaren» helvetischen Republik hatte eine zentralistische Republik, die den Kantonen ihre Eigenständigkeit raubte und sie zu blossen Verwaltungseinheiten degradierte, mehrheitlich diskreditiert. Umgekehrt stieg auch das Unbehagen am 1815 wieder restaurierten Staatenbund an, der kaum eine koordinierte Politik der einzelnen Staaten zulies und in den Augen vieler Zeitgenossen lähmend auf die schweizerische Politik wirkte. Angesichts dieser Konstellation sah sich beispielsweise James Fazy an die Situation der nordamerikanischen Staaten unter den Konföderationsartikeln erinnert, die sich in einer ähnlich problematischen Lage befanden und mit der Bundesverfassung daraus herausfanden. In der Zeitung «L'Europe Centrale» schrieb er am 12. Mai 1836: «Die erste Verfassung von 1777 [gemeint sind die Konföderationsartikel] glich sehr genau dem schweizerischen Bundesvertrag, er funktionierte nicht und die ersten elf Jahre der Konföderation waren von Meinungsverschiedenheiten der Einzelstaaten geprägt; diese stimmten schliesslich aber doch der Ausarbeitung einer neuen Verfassung zu, da dies von Volksversammlungen in allen Einzelstaaten vollkommen losgelöst von den Regierungen gefordert wurde, so dass ein Bundesverfassungskonvent einberufen wurde, aus welchem schliesslich die Verfassung von 1789 resultierte.»

War also mit der amerikanischen Erfahrung der Weg aus der schweizerischen Krise bereits vorgezeichnet? Die Schweiz sah sich in der Tat in den 1830er- und 1840er-Jahren vor eine ähnliche Problematik gestellt wie Nordamerika in den 1780er-Jahren. Als Alexis de Tocqueville 1836 die Schweiz bereiste, konstatierte er lakonisch: «Il y a des cantons, il n'y a pas de

Suisse.» (Es gibt Kantone, es gibt keine Schweiz). Auch ihm, der einige Jahre zuvor Amerika besucht und mit seinem Buch «De la Démocratie en Amérique» die wohl bedeutendste Abhandlung über die politischen Einrichtungen Amerikas im 19. Jahrhundert geschrieben hatte, entging nicht, dass die amerikanische Erfahrung auch für die Schweiz ihre Relevanz besass. Er riet den Eidgenossen «einen Kompromiss einzugehen, der mit demjenigen der Vereinigten Staaten mehr oder weniger vergleichbar ist» (Tocqueville 1865: 455, 463).

Von der kleinräumigen «Polis» zum territorialen Nationalstaat

Welche Argumente lieferte nun aber dieser amerikanische Föderalismus, um die anstehenden Konflikte in der Schweiz bearbeiten zu können, ohne die gewachsenen helvetischen Verhältnisse zu missachten? Das Selbstverständnis der Schweiz im frühen 19. Jahrhundert zehrte immer noch von der politischen Kultur des tradierten Republikanismus. Dessen Überzeugung, dass eine gute und freie politische Ordnung nur in kleinen, kulturell relativ homogenen Staaten möglich sei, in welchen die tugendhaften Bürger unmittelbar in die Partizipation am Gemeinwesen eingebunden sind, widerspiegelte sich noch in den Debatten um Gemeindeautonomie, kantonale Souveränität und direkte Demokratie der 1830er- und 1840er-Jahre (Zimmer 2003: 102). Diese Vorstellung des antiken und klassischen Republikanismus liess sich indessen nur schwer mit den Anforderungen komplexer und moderner Gesellschaften vereinbaren (Rodgers 1992). Die Herausforderung bestand also darin, vor dem Hintergrund des überlieferten Republikanismus neue Lösungen für politische Gemeinwesen zu finden, die nicht mehr nach dem überlieferten Ideal der kleinräumigen «Polis» zu gestalten waren, sondern zunehmend in der Form des territorialen Nationalstaates – ohne allerdings dabei die Grundprinzipien der republikanischen Tradition über Bord zu werfen.

Der amerikanische Föderalismus schien genau dies möglich zu machen. Er erlaubte es, in seiner komplexen Verschränkung von «local-, limited- und self-government», geteilter Souveränität, demokratischer Partizipation und Zweikammersystem den grossflächigen Nationalstaat kleinräumig zu denken und so Bürgernähe und politische Partizipation zu schaffen und gleichzeitig eine handlungsfähige Bundesregierung zu installieren. Damit sei keineswegs gesagt, dass der amerikanische Föderalismus generell als potenzielle Lösung der schweizerischen Krisenlage seit den 1830er-Jahren interpretiert wurde. Vielmehr entbrannte eine heftige Kontroverse darüber, inwiefern der amerikanische Föderalismus für die Schweiz überhaupt von Nutzen sei. Die Pointe liegt indessen auch hier in der Deutungs Offenheit des Begriffs: Sowohl die Anhänger des Staatenbundes konnten sich als Föderalisten bezeichnen – wie es in Amerika auch die «Antifederalists» und die Anhänger der «States' Rights»-Bewegung taten (Cornell 1999), – genau so

wie auch die Befürworter des Bundesstaates in der Schweiz, die ihre Interpretation der föderativen Republik mit dem Verweis auf die amerikanischen «Federalists» untermauerten.

Dass die Schweiz ein föderales Gebilde war, daran zweifelten weder Befürworter noch Gegner des Bundesstaates. Wie die Macht in diesem föderalen Gebilde jedoch verteilt werden sollte, darüber wurde man sich indessen kaum einig. Im Reden über den amerikanischen Föderalismus ging es eben um mehr als nur um Föderalismus. Der Kampf um die «richtige» föderale Konzeption einer Republik war eingebunden in ein komplexes semantisches Netz, in dem immer auch republikanisch-liberale Konzepte der Freiheit und Machtbegrenzung, der Bürgertugend, der adäquaten territorialen Ausdehnung, der politischen Selbstorganisation und der demokratischen Partizipation und Repräsentation mitverhandelt wurden. Die damaligen Diskussionen um den amerikanischen Föderalismus lassen sich in dieser Perspektive als Transformationsdiskurs lesen, in dem tradierte Vorstellungen republikanischer Herrschaft mit den neuen Anforderungen eines liberal-demokratischen Nationalismus vermittelt werden konnten. Diese Vermittlungsleistung blieb indessen eine umstrittene Angelegenheit – und dies weit über 1848 hinaus.

Literatur

Cooper, James Fenimore, 1836, Excursions in Switzerland, Paris: Paris: Baudry's European Library.
Cornell, Saul, 1999, The Other Founders. Anti-Federalism & the Dissenting Tradition in America, 1788-1828, Chapel Hill, London: University of North Carolina Press.
Eley, Geoff, 1992, Nations, Publics, and Political Cultures: Placing Habermas in the Nineteenth Century. In: Calhoun, Craig (Hg.), Habermas and the Public Sphere, Cambridge: MIT Press, 289-339.
Fazy, Henri, 1887, James Fazy. Sa vie et son oeuvre, Genève; Bale: H. Georg.
Koselleck, Reinhard, 1972, Bund, Bündnis, Föderalismus, Bundesstaat, in: Brunner, Otto, Conze, Werner, Koselleck, Reinhart (Hg.), Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Bd. 1, Stuttgart: Klett-Cotta, 582-671.
Kramer, Lloyd, 1996, Lafayette in Two Worlds. Public Cultures and Personal Identities in an Age of Revolutions, Chapel Hill; London: University of North Carolina Press.
Murphy, Thomas K., 2001, A Land Without Castles. The Changing Image of America in Europe, 1780-1830, Lanham: Lexington.
Netzle, Simon, 1998, Die USA als Vorbild für einen schweizerischen Bundesstaat. In: Ernst, Andreas, Tanner, Albert, Weishaupt, Matthias (Hg.), Revolution und Innovation. Die konfliktreiche Entstehung des schweizerischen Bundesstaates von 1848, Zürich: Chronos, 49-60.
Osterhammel, Jürgen, 2009, Die Verwandlung der Welt. Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts, München: C.H. Beck.
Rappard, William E., 1941, Pennsylvania and Switzerland. The American Origins of the Swiss Constitution. In: Rappard, William E., Studies in Political Science and Sociology, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 316-338.
Rodgers, Daniel T., 1992, Republicanism. The Career of a Concept. In: The Journal of American History 79/1, 11-38.
Tocqueville, Alexis de, 1865, Voyage en Suisse. In: Tocqueville, Alexis de, Mélanges: Fragments historiques et notes sur l'Ancien Régime, la Révolution et l'Empire, Voyages, Pensées entièrement inédits, Paris: Michel Lévi Frères, 451-474.
Zimmer, Oliver, 2003, A Contested Nation. History, Memory and Nationalism in Switzerland, 1761-1891, Cambridge: Cambridge University Press.

Le fédéralisme américain : une source d'inspiration pour la Suisse

Après les bouleversements politiques des révolutions américaines et françaises une question s'est posée dont l'urgence fut évidente dans l'espace atlantique, à savoir : Comment intégrer les sociétés post-révolutionnaires hétérogènes et fissurées dans un Etat national devenant de plus en plus le nouvel idéal politique ? La Constitution nord-américaine de 1789 a été la première à fournir une réponse à cette question. La Suisse également fut confrontée dans les années 1830 et 1840 à des problèmes comparables à ceux de l'expérience américaine. Le fédéralisme américain fut dès lors une source d'inspiration de taille en vue de relever ces défis.

C'est grâce aux réseaux sociaux transculturels que circula le savoir au sujet du fédéralisme américain en Europe et fut débattu dans les cercles des milieux politiques intellectuels du «Vieux continent» et dans l'opinion publique. En Suisse, ce savoir rencontra un terrain particulièrement fertile, parce que l'on pouvait allier alors les formes livrées par la tradition du pouvoir républicain avec les nouveaux défis que devaient relever le régime d'Etats nationaux.

Juri Auderset ist Doktorand am Bereich Geschichte moderner und zeitgenössischer Gesellschaften an der Universität Freiburg. Er arbeitet gegenwärtig an einer Dissertation im Rahmen eines vom SNF finanzierten Forschungsprojektes zum Thema Transnationale Geschichte des Föderalismus im langen 19. Jahrhundert: Transfers und Verflechtungen.



A pied du Rhône à la Maggia.

J'entrevois encore ce départ, sa douceur et sa joie, séparé de moi maintenant par le souvenir douloureux de mes os et de mes muscles. Mais si j'écarte cette haie de souffrances, je l'aperçois ce départ, lointain et désirable. Et je reviens à lui, j'essaie de saisir, de reprendre par le commencement ce fil qui nous mena du Rhône à la Maggia, par-delà les montagnes.

Il avait plu, la veille, sur la forêt de Finges et l'aube d'août nous rendait une terre précise où chaque odeur faisait le bond de l'alouette. Nous laissâmes au milieu des pins et des genièvres notre demeure toute bourdonnante de trois essaims d'abeilles venus se loger dans l'une de ses parois. Présage de bonheur, auraient dit les anciens. Leurs abeilles naissaient des boeufs morts, comme les roses naîtront, dans quelques heures, des tombes d'Ernen.

Car il fallut d'abord aller à Brigue en train, longer un Rhône vert pâle aux rives de roches désertes, puis soudainement feuillues à la Corot. Il fallut revoir toute cette côte qui reste pour nous le Valais le plus étrange, le plus fermé, ces hameaux qui possèdent encore leurs envoûtements, le bruit de leurs crécelles au temps de la Passion, leurs vermines puissantes. Nous y avons vécu de rêves, de lait de chèvre et de beignets aux fleurs de courge grillées dans la poêle, sur des feux d'argouse. Je revois Niedergestein, ses pentes ardoisées où brille seule l'herbe des steppes, et ses sentiers en forme d'éclairs qui le foudroient. Geesch dans ses prés et ses buissons de cornouillers où nichait la huppe ; plus haut le Hameau-des-Bisses, dans son noeud coulant d'eaux blanches. Ces vignes de vin sauvage, ces demeures de paysans plus bohémiens que fermiers, leurs collines d'aulnes, tout leur pays tellement aimé par mon mari qu'il ne put jamais plus y retourner ! Rarogne et ses deux pattes d'ours clouées à la porte de l'auberge, Saint-Germain, Balt-schieder, leurs maisons abandonnées, hantées, fendues par les tremblements de terre, leurs chapelles froides comme des grottes où des poignards sont plantés dans les murs, où les autels rouges ressemblent aux trônes des Incas.

Mais les peupliers de Rarogne jonchent le sol ! C'était la plus belle allée, la plus belle nef valaisanne, la plus épaisse, la plus haute. Entre ses colonnes frémissantes, on pénétrait dans le

dernier village des Seigneurs, tous les vents y devenaient musique et voix. On l'a saccagée, piétinée ! Il n'y a plus de chant. Ce jour-là, Rilke a dû se retourner dans sa tombe et comprendre pourquoi sa dalle s'était fendue le jour de son enterrement...

Arrivés à Brigue, nous prîmes un omnibus pour Fiesch et là nous sautâmes sur nos deux pieds pour ne plus compter à l'avenir que sur eux.

Un pont traverse le Rhône redevenu torrent et la longue marche commença. Mon fils avait son sourire de chat, une belle casquette blanche achetée à Fiesch, et mon mari se courbait sans faiblir sous un énorme sac de cuir fauve rempli de vêtements et de provisions pour une semaine. Nous portions aussi notre charge.

Un raccourci à travers champs de blés mûrs et cerisiers sombres montait vers Ernen. Il faisait chaud, midi sonnait, le village se découvrait peu à peu élevant plus haut que les seigles, mais du même jaune sourd, l'épi de son clocher. Je regardais les cerises. Oh ! cerises d'Ernen, petites et sauvages, à peine amères, plus faites de noyau que de pulpe, offertes à tous, j'aurais voulu vous goûter avec plus de loisir ! Hélas je ne pouvais que vous voler au passage, par trois ou six, bénissant votre fraîcheur.

Mais bientôt, j'oubliai les cerises pour les fenêtres d'Ernen. Une à une, je les savourai, toutes jolies, toutes peintes en blanc ou en bleu très pâle, toutes se ressemblant et pourtant différentes avec leur encadrement rococo, l'émouvante cannelure de leurs colonnettes sur la droite et sur la gauche, et parfois l'ornement d'un losange vert amande. Au-dessus, la ligne raffinée et simple d'une frise taillée à même le bois, ce bois plus noirci qu'ailleurs, évoquait un monde purifié par les flammes. Au bas des façades, surplombant la rue ou le jardin et soutenue par des poutrelles, on voyait encore une frise plus largement sculptée, coque voguant sur les remous de l'air.

Un homme passa en chemise à carreaux rouges, des jeunes filles apparurent aux portes. Un vieillard nous demanda si nous cherchions un hôtel. Nous ne voulions que regarder le village.

Nos yeux étaient fort occupés. Ils remarquèrent encore des dates anciennes et des façades recouvertes de tavillons noirs, déchiquetés, pareils à des ailes de corbeaux clouées sur les murs. Puis nous montâmes à l'église. C'est là que l'odeur forte des roses à demi-fanées me surprit, me troubla et même me devint consolation. Quelle destinée pour notre pauvre corps : finir parfum de rose, parfum triste à vrai dire et fade.

Mais pour le moment, l'ombre de l'église où nous étions entrés entourait notre corps, le maintenait au centre d'une architecture bellement équilibrée, sobre, où chaque voûte répondait à l'autre. Les autels et les orgues mêmes n'avaient pas la laideur, hélas habituelle, mais une majesté réjouissante ; une Vierge gothique, au lieu de le tenir assis, portait l'Enfant couché sur le ventre, en ce geste familial que toutes les mères connaissent, mais très rarement donné aux statues. Et plus loin, vieillie, hébétée, une autre Vierge au visage de Gelsomina, gardait sur ses genoux le Christ mort, aux longs bras et aux longues jambes maigres. C'est, croit-on, la plus ancienne Pietà de Suisse.

Sur les autels baroques des bas-côtés, redorés sans mesure comme presque tous ceux du Haut-Valais, des Martyrs androgynes élevaient d'une main des emblèmes : une palme, une cloche, une roue, une torche, mais le plus inquiétant était cette assiette blanche où reposaient deux seins coupés. Quelle sainte était-ce ? Garcia Lorca, dans mon souvenir, me répondit :

Flore nue, elle monte
des petits escaliers d'eau.
Le Consul demande un plateau
pour les seins d'Eulalie.
Un flot de veines vertes
lui jaillit de la gorge.
Son sexe tremble emmêlé
comme un oiseau dans les ronces.

On voyait encore un retable où se tenaient, comme de petites poupées dans leurs niches, quatorze saints et saintes. Leur mystère exhalait, malgré tout son redoutable appareil, une joie intime, une grâce de jouets. Après une courte prière et le souhait de mon fils : « Que notre voyage se passe bien ! » nous nous signâmes devant un Christ de deux mètres de haut dont les grappes de sang se gonflaient, comme les raisins noirs sur les treilles suspendues de Naters, et nous nous dirigeâmes vers la place.

A peine nous y fûmes que de grands tourbillons de poussière blanche nous obligèrent à fermer les yeux. Les petits Protectors d'Ernen nous avaient-ils trouvés trop curieux ? Toujours est-il qu'ils nous soufflèrent du sable au visage et d'une façon telle que nous nous mîmes à vaciller sur la grande place rectangulaire et montante, cernée de vieilles demeures. Entre deux bouffées de craie et de fleurs de tilleul, entre deux brûlures de notre oeil obstiné, nous pouvions apercevoir la Maison de Jus-

tice toute blanche, avec des barreaux aux fenêtres, la Maison dite de Tell, la Maison d'École. Partout des fresques couraient, des anciennes et des nouvelles, un cheval blanc se balançait au-dessus d'une porte, un Saint-Georges terrassait le dragon au faite d'une façade revêtue comme lui de petites écailles de bois.

Et comme rien ne nous décourageait, le vent bientôt nous laissa tranquilles. Alors sur la place apaisée, soudain déboucha d'une ruelle un cortège de jeunes garçons. Ils scandaient une marche et vinrent docilement s'asseoir sur l'escalier de la Maison de Justice. Là, ils entonnèrent encore deux chansons, obéissant à un garçon de leur âge muni d'un sifflet. Tant de discipline calmement acceptée nous étonne. Pourtant plusieurs enfants ne se sont pas joints au groupe et jouent à lancer des avions de papier. Mais cet acte d'indépendance n'a rien d'hostile et l'ordre règne dans le jeu comme dans les chants.

Bientôt, un maître adulte et débonnaire, vêtu de velours noir s'approche et leur dit quelques mots. Mon mari intrigué s'avance vers eux et parlemente. Il aimerait entendre : J'avais un camarade. Voeu immédiatement exaucé, mais la chanson s'évanouit à la seconde strophe. Les enfants ont oublié la suite des paroles.

— Ce sont les Petits Tambours de Bâle, nous annonça-t-il en revenant vers nous.

En effet, il s'agit d'une colonie d'enfants bâlois, « Sancta Clara », qui loge dans la maison à la fresque racontant l'histoire de Tell. On assiste encore à une très discrète et toujours très ordonnée levée de drapeau. Les fanions sont hissés au sommet d'un mât, non loin du tilleul entouré du banc où je me suis assise.

« Les enfants élisent eux-mêmes leur chef », nous avait dit le maître qui s'est éloigné en tapinois. Ce gouvernement enfantin me déconcerte, me choque un peu, et pourtant je ne puis qu'admirer l'air sain et joyeux de ces garçons.

La faim, la faim des grandes marches nous tenaille. Nous quittons la place en quête d'une auberge. L'ange peint sur la Maison de Tell nous suit de son bon regard d'ange humble et grotesque. Il est de cette race d'anges familière qui me fait les aimer comme les cousins d'un pays très réel.

A l'auberge, une sereine jeune fille blonde au regard de cornaline répond, en français, à toutes nos questions. Mais si elle ignore le nom de la Sainte aux seins tranchés et ceux de ses compagnes, elle sait nous conduire à la sortie du village, au chemin qui mène vers le gibet d'Ernen. Il remonte à travers prés une grande colline à dos de tortue. Là, je retrouve des cerisiers et, bien qu'ils soient vieux et tordus, ils me font don de la petite cerise, la dernière petite cerise du condamné ! Est-ce bien par ce même sentier qu'il montait vers la Mort ? Qu'il

montait tête nue jusqu’aux trois colonnes de pierre placées en triangle et qui subsistent entières, à peine envahies par les buissons dont on vient d’abattre les branches ? Je ne vois pas de mandragore, mais dans l’herbe poussent les Sceaux de Salomon. Sur l’une des potences, on peut lire une date, un nom : Joseph... mais mal, une des lettres est rongée par le temps. Ce devait être un bourgeois, du lieu, car n’y était pas pendu n’importe qui. Aucun ruffian étranger n’avait cet honneur, affirme la tradition.

Et nous quittons Ernen, berceau de quatre évêques et de sept grands baillis.

Les sacs plaqués à nos épaules, nous voilà sur la grande route chaude de la Vallée de Binn. Le bataillon des Petits Tambours de Bâle, sans maître, nous rattrape au pas cadencé, nous devance, s’évanouit pour toujours dans la brume, mirage peut-être d’un ordre parfait.

Nous sommes seuls avec les parois des montagnes dures, et les cascades où notre guide nous défend de boire. Blaise geint doucement sous le soleil ; cet effort et ces exigences inconnues l’effarent. C’est l’ancienne voie romaine. Au-dessous de nous, entre les sauges et les frênes, on aperçoit un vieux pont dont l’arche couve, au milieu du torrent, un oeuf de roc bleu vert.

— Le pont de Charlemagne.

J’imagine mal des armées passant par là, étranglées dans ces défilés, gravissant les cols avec armes et bagages. Mais peut-être qu’autrefois, ces cols beaucoup plus fréquentés, possédaient-ils des chemins plus accessibles où tout est redevenu maintenant chaos et pierres. En 1397 déjà, il existait entre les gens de l’Oberland et du Val d’Ossola une convention de route à mulet pour les cols du Grimsel et du Griès. Ce dernier fût traversé de préférence, même avant cette date, par les populations de Conches qui émigrèrent dans le haut du Val Formazza et, de là, jusqu’à Bosco-Gurin dans le Tessin. A peu de différence près, car nous passerons l’Albrunpass, nous allons donc suivre le même trajet que nos ancêtres Haut-Valaisans.

La vallée se resserre, la route est bordée d’un mur et c’est l’abîme à pic sur un fond lointain de torrent étranagement bleu. Cette pente attire la foudre, les derniers pins qui s’y accrochent ne sont plus que des squelettes blanchis.

Nous marchons toujours, obtenant seulement d’heure en heure, de notre chef et guide, une petite halte de dix minutes. Si j’avais pu alors contempler à vol d’oiseau les montagnes qui nous séparaient encore de notre but, qu’aurais-je fait ? Il valait mieux ne rien savoir.

Pour me venir en aide, il y a les sources, le chant seul des sources. C’est lui qu’on écoute, on ne sait plus s’il est en de-

hors de soi ou au fond de soi comme un chant de fatigue heureuse. J’ai toujours aimé les bruits de l’eau. Il en est d’insolites comme celui-ci qui sort d’un réservoir de ciment, et le bruit s’arrête ; puis l’eau absente, brusquement refoulée, se déverse à nouveau. Nous sommes à la jointure de deux vallées, au-dessous d’un hameau massé contre une chapelle.

— Est-ce Binn ? interroge Blaise haletant.
— Non.
— C’en est peut-être le prélude ? ... dis-je.

Pas de réponse. Mais au fond du val, à droite, mon mari me montre Heiligkreutz. Enfin je vois le pays de Pendeloques alpestres ! Et je cherche du regard, parmi les mousses et les conifères, le sentier où la main aux six doigts d’un jeune garçon conduisit un jour Charles-Albert Cingria.

Au loin, m’apparaît aussi cette cascade dont G. m’avait parlé : « Elle tombe non pas de haut en bas comme toutes les cascades, mais de biais le long de la pente, tout en laissant parfois sous son flot mousseux un espace vide d’un mètre environ. Au mois d’octobre, je l’ai vue bondir ainsi sur la pente entièrement rougie par le feuillage des airelles. »

Ces paroles m’avaient donné envie de la voir, et maintenant je contemple la cascade. Elle est rendue plus visible encore par une frange de neige, la seule demeurant sur la pente ; mais d’où nous sommes il est possible de distinguer, grâce à son bouillonnement, l’eau de la neige, aussi blanche qu’elle.

Nous pénétrons enfin dans le village de Binn, et sans le savoir.

— C’est Binn, dit mon mari.
— Pourquoi ne pas l’avoir dit avant ?
— Pour vous laisser la surprise.

Mais la surprise ne nous procure aucun plaisir. Nous l’avions trop désirée. Les sacs posés à terre, je m’assieds avec mon fils sur le rebord d’une vitrine d’épicerie où l’on vend aussi des cristaux, pendant que notre guide va voir s’il reste une chambre à l’hôtel. Le torrent qui passe tout près, sous le pont en dos d’âne, nous souffle son air froid dans le dos. Après la beauté aristocrate d’Ernen, Binn n’est guère séduisant, mais il porte cachée en lui une splendeur que nous allons découvrir.

Des étrangers en vacances se promènent, nous côtoient. Devant nous, un alpiniste surexcité, vêtu de gabardine et d’un feutre tyrolien, déballe des pierres et les remballé dans du papier de soie, avec un soin excessif et des gloussements. Il est très fier de les avoir trouvées lui-même. Pourtant, je ne vois pas de cristaux, mais ses pierres ont toutes quelque chose de particulier auquel le jeune homme de l’épicerie, consulté, donne gravement un nom. Une vieille demoiselle s’enthousiasme aussi devant les trésors de l’alpiniste et manifeste presque du délire

quand, pour une pauvre petite traînée verte, la réponse est : Malachite. J’observe toute cette scène d’un oeil froid, réservant mon admiration pour les pierres exposées dans la vitrine, un magnifique bloc luisant de cristal noir et une pierre soyeuse, pailletée vert pâle.

— Moi, dit Blaise, je ne veux pas de ces cristaux qu’on achète, je veux les trouver moi-même.

Nous nous dirigeons vers l’hôtel. Une humble boutique intuitive : Joseph Imhof, Strahler nous arrête au passage. Oui, les voilà bien les rayons de la montagne, leur éclat, leur lumière, déposés ici par petits fragments sur des étagères et dans des caisses. Médusés, nous regardons, nous entrons et nous regardons encore. Blaise, lassé avant moi, jaloux peut-être, détourne les yeux et va s’asseoir à même la rue. Il vérifie ses lampes de poche.

— Il n’y a plus un seul lit à l’hôtel. On nous fera dormir au fumoir, nous avons encore de la chance ! dit mon mari qui nous a rejoints.

Lui aussi se penche sur la pierraille, interroge. Ces petits cubes qui s’imbriquent, mauves ou jaunes, parfois d’un vert d’émeraude, c’est la Fluorine. Cette trace pourpre ou orangée sur une pierre blanche, c’est le Réalgar. Cette veine brillante : de la Pyrite.

— Et ceci ?
— Une Agate rouge.
— Et ça ?
— Une Améthyste.

Joseph Imhof, lui-même, répond avec le clignement d’oeil de trente années de recherches, et il sort regarder au jour tombant les pierres dont on lui demande le prix. Il ouvre pour nous ses boîtes les plus précieuses où reposent, dans des compartiments ouatinés, les spécimens rares qu’il a recueillis. Fleurs nacrées, roses des abîmes, facettes transparentes ou filmées, phallus anguleux déchireurs de nuages... Parures, talismans ? Rien que dans la Vallée de Binn, il existe trois cents espèces de pierres, dont vingt-trois sont uniques au monde. Mais celles-ci, le « chercheur de rayons » ne les vend pas ; il les garde pour sa collection particulière et pour les musées.

Séduits, nous ne nous laissons pas d’observer. Des étrangetés nous ravissent : un petit cristal rose chevauchant un blanc, une pierre jaune incrustée dans une sombre. Nous achetons une poignée de lueurs, et le maître des céans nous fait encore quelques dons gracieux.

Dans la rue, nous attend un Blaise méprisant. Il ignore que les cristalliers d’autrefois ont presque tout raflé, et qu’en ce temps-là les cristaux étaient si grands qu’on en faisait des vases, des

lustres et même des tables. Aujourd’hui, il n’en reste presque plus. Il faut aller les chercher dans les endroits inaccessibles, à moins qu’un éboulement se produise, ou un percement de tunnel. Un lac créé artificiellement peut aussi permettre aux barques d’atteindre des parois jamais gravies encore.

La nuit tombe sur notre première journée lorsque nous pénétrons dans l’hôtel. Le repas nous parut délectable. Ce sera le dernier. Désormais, notre humble soupe cuira sur un petit feu de camp.

Dans le salon carré, aux rideaux à glands de velours, nous nous endormons par terre sur des matelas bordés de draps frais. Blaise est couché comme au fond d’un nid dans le haut canapé tourné contre le mur. Notre repos s’écoule paisible sous les larges ailes des aigles empaillés et des coqs de bruyère.

Très tôt nous repartons. Plus de route, un chemin qui deviendra bien vite sentier, qui longe le torrent, ondule entre des bosquets de vernes. Un jeune garçon nous croise, menant par sa corde un énorme taureau. Blaise se retourne, contemple le Breithorn d’un vert humide avec ses traînées grises de pierre :

— Regarde, maman, l’Eldorado !

Nous nous sentons bien sous le regard de l’aube, avec toute proche de nous la crudité exaltante des revers. Et voici le hameau de l’aurore. Il se nomme Imfeld le village des champs. De longues bandes de prairies étagées le portent : une ligne d’ombre, une ligne de lumière, un vert noir, un vert clair. Lui-même reste silencieux, ouvrant le petit oeil blanc de ses fenêtres rococo, ce Louis XV paysan venu si haut se perdre et demeurer.

Longtemps nous marchons dans les mélèzes. Mais nous ne sommes plus seuls. Des essaims de petits papillons bleus ou bruns, les argus, tourbillonnent autour de nous, se posent sur mes bras nus, me butinent. J’avance comme une femme de Pisanello, couverte de petites ailes jusque dans mes cheveux. Mais bientôt, ils ne s’envoleront plus à notre approche, ils resteront sur le sentier, tant leur faim, leur soif est grande, et c’est nous qui détournons nos pas de peur de les écraser. Parfois, je m’arrête, émerveillée, je les observe. Ainsi posés, les ailes droites et fermées, mais toutes vibrantes, prêtes au départ, on croirait voir les cinquante voiles d’une flotte, d’une Armada.

Les oreilles me sonnent, il commence à faire chaud. La vallée est longue, longue, la vie est courte, la vie est courte ! Apparaissent des mayens, un homme ; mon mari le reconnaît, c’est un copain de service. Ils échangent quelques paroles, nous repartons. Nous voici hors de la forêt, aux confins des pâturages. Ceinturé par le torrent qui se dédouble, une sorte de château fort de sable, un petit îlot, nous tente pour notre première halte. Et là, le dos appuyé contre une cabane enfoncée dans l’oseille

et les feuilles fortes, nous mangeons notre soupe enjolivée de fromage dur et de pain de seigle. Etourdis, heureux, nous écoutons le chant de l'eau, le chant de notre cœur. Leur fougue est la même, jusqu'où nous mèneront-ils ? Pour l'instant, nous plongeons dans une torpeur qui nous fait devenir peu à peu herbes, insectes, morceau de bois, terre. Puis mes deux compagnons se secouent, visitent la cabane. Je ne suis pas encore redevenue moi-même, je ne sais pas encore très bien si ma main n'est pas une feuille de plantain et mes pieds deux mottes de sable.

Nous reprenons notre marche. C'est la grande montagne nue maintenant, avec son herbe courte et rêche, ses dévaloirs de cailloux gris, ses sommets crénelés où, par instant, je crois reconnaître la silhouette de Valère et Tourbillon. Le sentier se perd, zigzague entre des amas de roches, où se confond parfois une petite masure. Guérite, abri de chasse ou de braconniers ? Des lichens rouges en recouvrent les portes. Blaise cherche ses cristaux. Il est frais et rose et marche sans peine. J'imagine, être proche du col, mais il s'éloigne à mesure que je monte. Je rassemble mes forces, je ne parle pas et c'est à peine si je donne un petit coup d'oeil éperdu à une renoncule des glaciers, à une parnassie tremblotante.

Enfin le voilà l'Albrunpass ! Nous y sommes. Il y a d'abord, comme à presque tous les cols, une enfilade de roches où nous nous glissons comme dans des corridors et qui s'obstinent à voiler l'au-delà. L'au-delà c'est l'Italie.

Extrait du livre « A pied du Rhône à la Maggia », S. Corinna Bille, pages 12-48, éditions La Joie de lire SA, Genève 1999.

S. Corinna Bille (1912-1979), romancière, poète, nouvelliste, auteure dramatique, a obtenu le Goncourt de la Nouvelle en 1975. Le rayonnement de son oeuvre a largement dépassé les frontières de la Suisse. Corinna Bille a beaucoup voyagé (Afrique, Liban, Russie). Son 100ème anniversaire sera célébré en 2012.



Die Daseinsberechtigung des kantonalen Ermessens.

Die Schweiz kennt bei der Zulassung zum Arbeitsmarkt und beim Familiennachzug ein duales System. Je nachdem ob eine Person aus dem EU/EFTA-Raum oder aus einem Drittstaat, d.h. von ausserhalb des EU/EFTA-Raums stammt, kommen andere Regeln zur Anwendung. Das kantonale Ermessen spielt bei der ausländerrechtlichen Regelung der Zulassung und des Aufenthalts der Drittstaatsangehörigen eine tragende Rolle. Wo kommt es zur Anwendung und welche Auswirkungen hat es auf die Zulassungspraxis der Kantone? Und ist die Übereinstimmung der ausländerrechtlichen Bewilligungsentscheide mit den Präferenzen der Stimmbevölkerung höher zu werten ist als der Grundsatz der Gleichbehandlung der in der Schweiz lebenden Migrantinnen und Migranten? Eine von der EKM in Auftrag gegebene Studie geht diesen Fragen nach.

Als Zulassungspolitik wird hier die Gesamtheit der Regeln bezeichnet, welche die kantonalen Migrationsbehörden anwenden, wenn sie entscheiden, ob eine Person eine Arbeit in der Schweiz aufnehmen oder Familienangehörige nachziehen darf. Der heutigen schweizerischen Zulassungspolitik liegen zwei unterschiedliche Regelwerke zugrunde: Der eine Pfeiler ist das Abkommen über den freien Personenverkehr (FZA) mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) und des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR). Das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) bildet seit 2008 den zweiten Pfeiler der schweizerischen Migrationspolitik. Es präzisiert sowohl die Regeln für die Zulassung der Drittstaatsangehörigen, d.h. der Personen von ausserhalb des EU/EFTA-Raums, zum Arbeitsmarkt als auch die Bedingungen, an die der Nachzug der Familienangehörigen geknüpft ist. Da sich die Bedingungen für die Zulassung und den Aufenthalt der beiden Personenkategorien stark unterscheiden, wird das schweizerische Modell ein duales System genannt.

Unterschiede bei Zulassung und Familiennachzug

Vergleicht man den Rechtsstatus der EU/EFTA-Staatsangehörigen mit demjenigen der Drittstaatsangehörigen, so fällt auf, dass Erstere nicht nur von einem vereinfachten Zugang zum Arbeitsmarkt profitieren, sondern auch beim Nachzug der Familienangehörigen auf weniger hohe Hürden treffen. Seit dem Inkrafttreten des FZA wird den EU/EFTA-Staatsangehörigen derselbe Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt wie Schweizerinnen und Schweizern. Zudem können sie einen Rechtsanspruch auf Familiennachzug geltend machen, sobald sie einen Arbeitsvertrag vorweisen können. Dementsprechend ist es wenig erstaunlich, dass 2010 mehr Personen aus dem EU/EFTA-Raum sowohl zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (55 685) als auch im Familiennachzug (19 962) eingereist sind.

Die Zulassung der Drittstaatsangehörigen zum schweizerischen Arbeitsmarkt ist streng reguliert. Die jährliche Höchstzahl für die Arbeitsmigration aus Drittstaaten wird vom Bundesrat festgelegt. Auch beim Familiennachzug gelten für die Drittstaatsangehörigen strengere Regeln, wobei sich diese je nach Aufenthaltsstatus der nachziehenden Person unterscheiden. Die hohen Anforderungen erklären, warum weniger Personen neu aus Drittstaaten einwandern: 2010 wurden 6129 Kurzaufenthaltsbewilligungen und 3101 Aufenthaltsbewilligungen für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit an Drittstaatsangehörige ausgestellt, zudem sind 13 446 Personen im Familiennachzug aus Drittstaaten eingereist. Da aus den Statistiken zum Familiennachzug nicht ersichtlich wird, wie viele Personen mit Niederlassungs- bzw. Aufenthaltsbewilligung ihre Angehörigen nachziehen, müssen die Anteile geschätzt werden. 2010 besaßen 64 Prozent der in der Schweiz der lebenden Ausländerinnen und Ausländer eine Niederlassungsbewilligung (1 123 476 von 1 734 561). Es ist also davon auszugehen, dass die Mehrheit der im Nachzug einreisenden Familienangehörigen bei niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern Wohnsitz nimmt.

Die EU/EFTA-Staatsangehörigen besitzen Rechtsansprüche auf Zulassung zum Arbeitsmarkt und Nachzug der Familien-

angehörigen, wenn sie die im FZA aufgeführten Bedingungen erfüllen. Aus diesem Grund können die Kantone die zahlenmässige Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum gegenwärtig nicht kontrollieren. Die Zulassung der Drittstaatsangehörigen zum Arbeitsmarkt und der Familiennachzug der Personen mit Aufenthaltsbewilligung hingegen liegen im Ermessen der kantonalen Behörden. Eine von der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen beim SFM und der Forschungsstelle sotomo in Auftrag gegebene Studie befasst sich eingehend mit der Ermessensausübung der kantonalen Behörden in migrationsrechtlichen Fragen (Wichmann et al. forthcoming); sie wird im Dezember 2011 veröffentlicht. Dieser Beitrag basiert auf der neuen Studie und beschränkt sich auf die Zulassungsentscheide, welche dem kantonalen Ermessen unterstehen.

Abwägung zwischen privaten und öffentlichen Interessen

Das kantonale Ermessen kommt in einer Vielzahl von migrationsrechtlichen Bestimmungen zum Tragen. Ermessensentscheide sind in all jenen Rechtsbereichen häufig, in denen die kantonalen Behörden als Vollzugsinstanzen des Bundesrechts einen Spielraum in der Anwendung benötigen. Dieser Freiraum ermöglicht es den kantonalen Behörden im Einzelfall, die bundesrechtlichen Vorgaben an die lokalen Verhältnisse anzupassen. Bei der Ermessensausübung sind die kantonalen Behörden an allgemeine Rechtsgrundsätze, wie beispielsweise das Verhältnismässigkeitsprinzip, gebunden (Spescha et al. 2010: 75-78). Eine verwaltungsinterne Beschwerdeinstanz und ein kantonales Verwaltungsgericht stellen sodann sicher, dass die Behörden sich an die allgemeinen Rechtsgrundsätze halten.

Es stellt sich nun die Frage, wie der Laie erkennen kann, ob ein ausländerrechtlicher Entscheid dem kantonalen Ermessen unterliegt oder nicht. In der Regel zeichnet sich der Ermessensspielraum so aus, dass der Gesetzgeber den zuständigen Verwaltungsbehörden die Wahl zwischen verschiedenen Rechtsfolgen überlässt. Es gilt die Faustregel, dass, wenn ein Gesetzesartikel eine *Kann*-Bestimmung beinhaltet, eine Ermessensentscheidung der Verwaltungsbehörden vorliegt (Spescha et al. 2010: 75). Um die Entscheidung im Einzelfall treffen zu können, müssen die Migrationsbehörden die privaten Interessen der betroffenen Migrantinnen und Migranten und das öffentliche Interesse gegeneinander abwägen. Werden die gegensätzlichen Interessen im Zulassungsbereich in Betracht gezogen, so wird augenfällig, wie schwierig es für die Behörden sein kann, die Interessen im Einzelfall auszutarieren.

Ein erstes Spannungsfeld, in welchem sich die Migrationsbehörden in der Zulassungspolitik bewegen, liegt zwischen der Nachfrage der Wirtschaft nach qualifizierten Arbeitskräften und der politischen Forderung nach der zahlenmässigen Beschränkung der Einwanderung. Auf der einen Seite müssen die

Migrationsbehörden sicherstellen, dass die Unternehmen, die sich im hart umkämpften Standortwettbewerb für eine Niederlassung in ihren Kanton entschieden haben, die besten Fachkräfte auf dem globalen Arbeitsmarkt rekrutieren können. Zugleich müssen sie aber die mengenmässigen Vorgaben, die ihnen der Bund alljährlich steckt, einhalten. In diesem Spannungsfeld kommt es immer wieder zu Konflikten, wie die jährlich wiederkehrende Diskussion um die Höhe der Kontingente zeigt. Besonders stark äusserte sich der Interessenskonflikt, als der Bundesrat infolge der Wirtschaftskrise beschloss, die Anzahl der Kontingente per 2010 zu halbieren. Diese Entscheidung wurde nach heftigen Protesten seitens der Kantone in der zweiten Jahreshälfte rückgängig gemacht.

Beim Familiennachzug stehen sich Menschenrechte und ein migrationspolitisches Ziel gegenüber. Auf der einen Seite kann sich die Person, die mit ihren Familienangehörigen leben möchte, auf ihr Recht auf Privat- und Familienleben und auf die Wahrung des Kindeswohls berufen. Auf der anderen Seite verfolgt der Staat das in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte legitimierte öffentliche Interesse, das wirtschaftliche Wohl des Landes aufrechtzuerhalten. Der Staat kann sodann den Nachzug an wirtschaftliche Bedingungen knüpfen, die verhindern sollen, dass die «vereinigte» Familie sozialhilfeabhängig wird. Das geltende Recht gewährt den Niedergelassenen einen Anspruch auf Familiennachzug. Somit gewichtet der Gesetzgeber das Recht der Niedergelassenen auf ein Familien- und Privatleben höher als die wirtschaftliche Absicherung der Familienangehörigen. Umgekehrt wird bei den Personen aus Drittstaaten mit einer Aufenthaltsbewilligung die wirtschaftliche und soziale Absicherung des Familiennachzugs höher gewichtet als das Recht auf ein Familien- und Privatleben. Dass die momentane Regelung nicht in Stein gemeisselt ist, zeigt die parlamentarische Initiative Philipp Müller (10.485), die fordert, dass die Nachzugsregeln für Niedergelassene an diejenigen für Aufenthalterinnen und Aufenthalter angepasst werden.

Welche Folgen hat die Ermessensausübung auf die Praxis?

Die Zulassung qualifizierter Arbeitskräfte zum schweizerischen Arbeitsmarkt wird in Art. 23 des Ausländergesetzes (AuG) geregelt. Dieser besagt, dass Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit nur Führungskräften, Spezialistinnen und Spezialisten und anderen qualifizierten Arbeitskräften erteilt werden *können*. Die Zulassung einer *qualifizierten* Arbeitskraft kann somit nur geschehen, wenn sie im *gesamtwirtschaftlichen* Interesse liegt und wenn die betroffene Person die *persönlichen Voraussetzungen* erfüllt. Die kantonalen Behörden legen die dehnbaren Begriffe gesamtwirtschaftliches Interesse, qualifizierte Arbeitskraft und persönliche Voraussetzungen im Einzelfall aus. Die oben erwähnte Untersuchung bestätigt, dass die Behörden

meistens jene Drittstaatsangehörigen zum Arbeitsmarkt zulassen, die in Branchen arbeiten, in denen ein Fachkräftemangel herrscht. Hierzu zählen im Allgemeinen Fachkräfte mit einer naturwissenschaftlich-technischen Ausbildung, die in der Informatikbranche oder in der pharmazeutischen Industrie arbeiten (Bundesamt für Migration 2011: 17). Der Frage des Integrationspotenzials misst der Grossteil der befragten Behörden demgegenüber nur eine untergeordnete Bedeutung zu. Sie beschränken sich darauf, zu prüfen, ob eine Person die erforderlichen beruflichen Qualifikationen mitbringt. Einige Kantone geben zudem an, dass in den letzten Jahren qualifiziertes Pflegepersonal, speziell ausgebildete Tierpflegende und landwirtschaftliches Personal zugelassen wurde.

Beim Familiennachzug der Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltserlaubigungen können die kantonalen Migrationsbehörden gemäss Art. 44 AuG neben den gesetzlich vorgeschriebenen Minimalbedingungen (kein Sozialhilfebezug, bedarfsgerechte Wohnung, Zusammenleben und Einhaltung der Nachzugsfristen) *zusätzliche* Anforderungen an den Familiennachzug stellen. In vielen Kantonen wird auf der Grundlage dieser Bestimmung nicht nur gefordert, dass die «nachziehende Person» über *finanzielle Mittel* gemäss den Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) verfügt. Vielmehr müssen den Familienangehörigen Mittel zur Verfügung stehen, die ihnen eine soziale Integration ermöglichen. Diese über die Minimalbedingungen hinausgehende Forderung kommt in mehreren Kantonen zur Anwendung. Auch die Frage, welche finanziellen Mittel in die Berechnung des Grundbedarfs einfließen, ist nicht restlos geklärt. So berücksichtigen einige Kantone bei der Berechnung allfällige Tagelder der Arbeitslosenversicherung und/oder den voraussichtlichen Lohn der nachgezogenen Familienangehörigen, während andere nur das Erwerbseinkommen der nachziehenden Person einbeziehen.

Die beiden Beispiele aus dem Bereich der Zulassungspolitik illustrieren, dass die Ermessensausübung sowohl zu Gemeinsamkeiten als auch zu Unterschieden in der Praxis führen kann. Um die Frage beantworten zu können, ob Unterschiede oder Gemeinsamkeiten in der Umsetzung der Migrationspolitik überwiegen, hat das Forschungsteam 104 Fragebogen versendet und vier Fokusgruppengespräche mit Kantonsvertreterinnen und -vertretern durchgeführt. Die auf diese Art und Weise erhobenen Daten geben einen Einblick in die Umsetzung der migrationsrechtlichen Vorgaben in den Themenfeldern Einbürgerung, Langzeitaufenthalt, Zulassung und Asyl. Aus den 98 retournierten Fragebogen zieht das Autorenteam den Schluss, dass es in der Anwendung der migrationsrechtlichen Bestimmungen in der Mehrheit der Fälle zu Unterschieden kommt. Die einheitliche Auslegung der bundesrechtlichen Vorgaben ist die Ausnahme. Auf die darauffolgende Frage, mit welchen strukturellen Faktoren (z.B. Sprachregion, migrationspolitische Einstellungen) die Unterschiede in der Praxis

zusammenhängen, sucht der statistische Teil der Studie Antworten: Er zeigt die Faktoren auf, welche die Praxisunterschiede am besten zu erklären vermögen.

Flexibilität und Good Governance

Nach einem kurzen Einblick in die Praxis stellt sich zum Schluss die Frage, wie die Unterschiede bewertet werden. Eine Stärke des heutigen Systems, und dies betonten beinahe alle Kantonsvertreter und -vertreterinnen in den Fokusgruppengesprächen, ist seine Flexibilität. Es ermöglicht den kantonalen Migrationsbehörden, die Bundesvorgaben den spezifischen Umständen in ihrem Kanton anzupassen. Zwei strukturelle Unterschiede, welche die Praxis stark prägen, sind die unterschiedliche Grösse der Kantone und die ungleiche Verteilung der Migrationsbevölkerung. Die Mehrheit der Migrantinnen und Migranten lebt in Städten und Agglomerationen. In diesen bevölkerungsreichen Gebieten wird die Migrationspolitik – aufgrund der hohen Nachfrage nach ausländerrechtlichen Bewilligungen – zunehmend formalisiert. In ländlichen Gegenden, in denen die Migrantinnen und Migranten in der Minderheit sind, sind die ausländerrechtlichen Entscheide indes mehr auf das Individuum abgestimmt. Angesichts dieser strukturellen Unterschiede lehnen viele Kantonsvertreter eine verstärkte Formalisierung und Zentralisierung in Migrationsfragen ab.

Das heutige System reflektiert die migrationspolitischen Präferenzen der in einem Kanton lebenden schweizerischen Stimmbevölkerung gut. Diese Schlussfolgerung resultiert aus einer Gegenüberstellung der Abstimmungsergebnisse und der standardisierten kantonalen Einbürgerungsquote (Wichmann et al. forthcoming). Sie hat ergeben, dass das Mass der Migrationsfreundlichkeit der Stimmbevölkerung die Handhabung der Einbürgerungsbestimmungen prägt. Aus einer *Good-Governance*-Perspektive kommt der Bericht zum Schluss, dass die kantonalen Migrationsbehörden die Präferenzen der schweizerischen Bevölkerung umsetzen.

Internationales Recht und Menschenrechte

Auf der anderen Seite steht das heutige System aber vor einer Reihe von Herausforderungen. Erwähnt sei hier insbesondere die zunehmende internationale Verflechtung des schweizerischen Rechtssystems. Die Verflechtung macht sich in der Praxis der kantonalen Behörden insofern bemerkbar, als dass die kantonalen Verwaltungsbehörden bei ihren Bewilligungsentscheidungen zunehmend die Rechtsprechung internationaler Gerichte und Gremien (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Europäischer Gerichtshof etc.) berücksichtigen müssen.

Darüber hinaus führt die zunehmende internationale Verflechtung der Schweiz dazu, dass die Bundesbehörden in internationalen Gremien Rechenschaft über die Praxis der Kantone

ablegen müssen. Erwähnt sei hier z.B. die vom UNO-Menschenrechtsrat im Rahmen der Universellen Periodischen Überprüfung an die Schweiz gerichtete Empfehlung, sicherzustellen, dass Migrantinnen und Migranten, die Opfer von ehelicher Gewalt oder Menschenhandel werden, einen adäquaten Schutz vor Wegweisung geniessen. Da der Bund vor den internationalen Gremien Rechenschaft ablegen muss, obschon der Vollzug der Bestimmungen bei den Kantonen liegt, entsteht ein gewisser Druck, die Unterschiede in den Kantonen offenzulegen. Dies könnte eines Tages zu einer Praxisangleichung führen. Es ist überdies nicht auszuschliessen, dass die verantwortlichen Behördenvertreter sich im Rahmen dieses Prozesses eines Tages mit der Frage konfrontiert sehen, wie die kantonalen Unterschiede mit dem menschenrechtlichen Grundsatz der Gleichbehandlung in Einklang gebracht werden können.

Literatur

Bundesamt für Migration, 2011, Migrationsbericht 2010. Bern: Bundesamt für Migration.
Spescha, Marc; Antonia Kerland; Peter Bolzli, 2010. Handbuch zum Migrationsrecht. Zürich: Orell Füssli Verlag.
Wichmann, Nicole et al., (forthcoming), Migrationspolitik in einem föderalen System. Materialien zur Migrationspolitik. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen.

La légitimité du pouvoir d’appréciation cantonal

S’agissant de l’admission sur le marché du travail et du regroupement familial, la Suisse applique un système binaire. En effet, des règles différentes s’appliquent selon qu’une personne provient de l’espace de l’UE/AELE ou d’un Etat tiers. Le pouvoir d’appréciation de l’autorité cantonale joue un rôle majeur en matière de réglementation relative au droit des étrangers concernant l’admission et le séjour des ressortissants d’un Etat tiers. Ce pouvoir d’appréciation permet aux autorités cantonales d’adapter au cas par cas les normes du droit fédéral aux conditions locales. Les autorités cantonales de migration utilisent leur marge d’appréciation en matière d’admission en vue d’évaluer les intérêts privés des migrants par rapport à l’intérêt public.

Les exemples de regroupement familial et d’accès au marché du travail démontrent que l’exercice du pouvoir d’appréciation des autorités cantonales compétentes en matière de migration peut amener à mettre en évidence tant des points communs que des différences en ce qui concerne la pratique en matière d’autorisation. L’étude sur le fédéralisme (qui paraîtra en décembre 2011) mandatée par la Commission fédérale pour les questions de migration auprès du Forum suisse pour l’étude des migrations et de la population et de sotomo arrive à la conclusion que, globalement, ce sont les différences qui prédominent.

Le système actuel a pour avantage qu’il permet d’une part une flexibilité et, d’autre part, la concordance des décisions d’autorisation avec les préférences de la population habilitée à voter. Toutefois, l’interdépendance internationale du système de droit helvétique représente un défi, étant donné que la Confédération est tenue de rendre compte de la pratique des cantons. L’impulsion ainsi générée en vue de publier les pratiques des autorités cantonales pourrait un jour conduire à l’harmonisation des pratiques cantonales.

Nicole Wichmann ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) und am Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR). Sie hat die Föderalismusstudie am SFM koordiniert.



A la recherche des meilleures pratiques.

L’immigration constitue une des tâches centrales de l’Etat et un véritable challenge pour des autorités articulées sur trois niveaux de compétence. Une enquête de la Base de données des cantons et des villes suisses BADAC, réalisée auprès de sept canton démontre que malgré une simplification des procédures depuis 2002, le travail des services de migration a augmenté avec une forte croissance des octrois de permis destinés aux ressortissants de l’UE. Au cours du même laps de temps, le personnel de ces services est resté stable. A moyen terme, le défi consistera à harmoniser les pratiques intercantionales, à améliorer la collaboration entre les différentes structures organisationnelles de l’Etat (Confédération, cantons et communes) mais aussi entre les services compétents tout en limitant la bureaucratisation de l’immigration.

Les actions de l’Etat dans le domaine de la gestion de l’immigration sont généralement critiquées, présentées comme inadaptées, inopérantes ou inefficientes, voire mal coordonnées. Ce constat n’est pas propre à la Suisse et il est d’autant plus étonnant de constater que l’administration de l’immigration, hormis l’asile, est étonnement peu étudiée et mal documentée alors même qu’elle constitue un champ d’activité central de l’Etat. On peut même avancer que l’analyse de l’immigration sous l’angle bureaucratique et technocratique est un terrain en friche alors même que la thématique est omniprésente dans les médias et les débats politiques. Afin de mieux cerner le défi au niveau suisse, il convient d’analyser les pratiques dans les cantons. Une enquête de la BADAC, publiée par l’Institut de hautes études en administration publique IDHEAP, présente justement les activités et la charge de travail des différents services de migration. Cette enquête a été réalisée à la demande du Service de la population du canton de Vaud SPOP auprès des services compétents de sept cantons comparables couvrant les trois régions linguistiques et représentatifs des réalités suisses : Berne, Genève, Saint-Gall, Tessin, Vaud, Valais,

Zurich. Elle couvre la période 2002-2008. L’étude complète ainsi que les indicateurs peuvent être consultés via www.badac.ch.

Cadre légal : les cantons en marche vers l’intégration

Le cadre légal de la politique migratoire s’est fortement modifié depuis le début des années 2000, la Suisse devenant de plus en plus dépendante de l’intégration européenne et d’une législation contrainte à s’eupéaniser. La politique migratoire interne est donc tributaire des Accords sur la libre circulation des personnes ALCP acceptés par le peuple en 2002 mais aussi et désormais de la politique externe dictée par les accords d’association Schengen-Dublin entrés en vigueur le 12.12.2008. Ces derniers assurent un échange d’informations centralisé sur les personnes tout en renforçant la souplesse des interventions policières sur l’ensemble du territoire européen. Le but des ALCP est de donner la préférence à l’immigration de personnes qualifiées issues de l’UE.

La politique d’intégration européenne, mais aussi celle de la Confédération et des cantons en matière de promotion du réseau des hautes écoles, influencent le nombre et le profil des étrangers dans les cantons suisses et par là même le travail des administrations cantonales, plus particulièrement des services de migration. Mais la répartition des tâches entre les niveaux institutionnels est claire : le cadre légal est défini par la Confédération alors que les cantons disposent de larges compétences décisionnelles qui nécessitent, dans certains cas, une approbation fédérale. Par ailleurs, dans la plupart des cantons, les autorités migratoires délèguent aux communes un certain nombre de tâches administratives de proximité. Ainsi, les cantons sont tributaires de la politique fédérale et des relations internationales qui déterminent à leur tour la politique locale. Au niveau administratif, la Loi fédérale sur les étrangers LEtr fournit le cadre général, laissant toutefois aux cantons la liberté de s’organiser comme ils l’entendent afin de faire remonter les informations de la base (lieu de résidence et des relations sociales) au centre (lieu de gestion et de contrôle).

Transformation du profil des usagers

Le taux d’étrangers pour 100 habitants constitue un indicateur important pour décrire le profil de la population cantonale. Nous partons du principe que la population étrangère est à la source de nombreuses activités administratives avec toutefois de grandes différences en fonction du statut, les non-résidents (7% du total) générant davantage de travail que les résidents. Parmi les 26 cantons, Genève présente la plus haute densité d’étrangers résidents permanents (38% en 2010) alors que Berne (13%) est le seul canton de l’échantillon qui se trouve en dessous de la moyenne suisse (22%). La croissance démographique des cantons de Vaud et du Valais est particulièrement soutenue, alors que l’évolution dans les autres cantons est plus modérée. Les cantons touristiques (GR, TI, VS) se caractérisent par une population non permanente plus élevée, marquée par une décroissance pour le Valais et le Tessin. Les conséquences de l’extension de l’intégration européenne aux nouveaux pays de l’Est sont remarquables depuis 2008 dans pratiquement tous les cantons, plus particulièrement pour Genève, Vaud et Zurich. Le nombre de frontaliers étrangers a, quant à lui, augmenté de manière soutenue, passant de 151’000 à 209’293 entre le premier trimestre 2001 et 2008 (+38%). On note que les permis de frontaliers sont les plus nombreux à Genève (48 000, 31%) et au Tessin (39 000, soit 25% du total).

Selon la loi, les immigrants sont tenus de demander une autorisation de séjour et fournir un motif d’immigration dans les huit jours suivant leur arrivée en Suisse. Le taux d’acceptation des demandes varie en fonction de l’origine et des motifs, mais aussi des cantons ou des communes où la demande est déposée. Il ressort de nos analyses que certains cantons sont réputés plus souples que d’autres, ce qui peut jouer un rôle dans le choix du lieu de résidence des immigrants. Les grandes villes et les cantons possédant la plus forte densité d’étrangers seront généralement plus attractifs, d’abord car leur dynamisme économique est plus grand. Les cantons frontalières ainsi que les régions touristiques ou industrialisées feront également partie des destinations privilégiées des migrants.

A partir du 1er juin 2002, les permis A de saisonniers ont été transformés en permis L < 12 mois avec une tendance à l’accroissement des permis de courte durée. Cette catégorie de permis représente entre 45% et 60% des permis délivrés devant les permis B à 5 ans en augmentation surtout depuis 2007, auxquels s’ajoutent les requérants d’asile, les fonctionnaires internationaux et les étrangers recevant directement un statut de résidence ou en possédant déjà un à leur arrivée en Suisse. Or, dans tous les cantons, la majorité des étrangers résidents bénéficient d’un permis C loin devant les permis B et L.

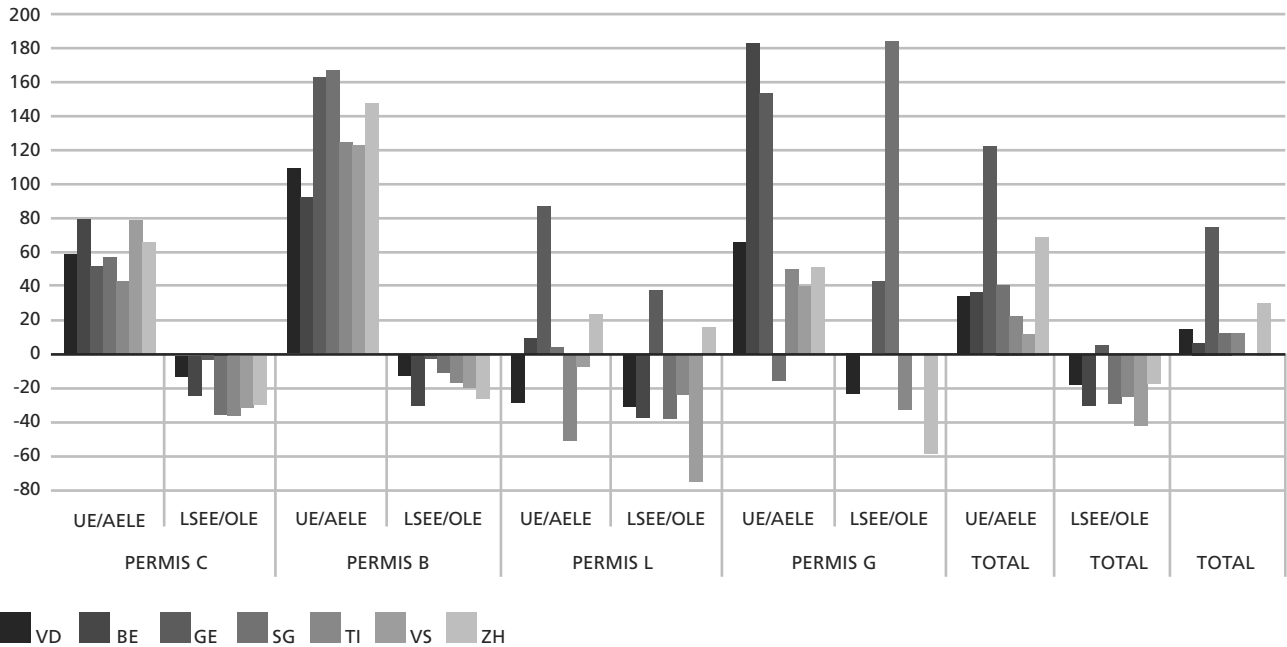
Entre 2002 et 2007, le motif d’entrée pour activités lucratives est passé de 30 à 50% au niveau suisse, dépassant celui du regroupement familial. Ce dernier représentait encore 42% des

demandes en 2002. Le motif d’entrée pour raison d’études (13%) est resté stable, à l’exception du canton de Vaud ou celui-ci atteignait 23% en 2007. Deux autres cantons universitaires (GE, TI) ainsi que le Valais se distinguent par une sur-représentation du motif d’études dans l’octroi des permis de séjour. Berne et Zurich se caractérisent par davantage de permis octroyés pour des activités lucratives contingentes et le regroupement familial.

Au 31.12.2010, 87% des étrangers résidents permanents en Suisse étaient originaires des pays d’Europe au sens large, 64% provenant de l’UE/AELE à 27% et 26% des pays balkaniques et d’autres pays européens non affiliés à l’UE, le solde venant d’Amérique latine (3%), d’Afrique (3%) ou d’Asie (6%). Les cantons latins accueillent davantage de ressortissants de pays limitrophes (Italie, France, Allemagne) ou issus de pays de l’UE. Cette part est comprise entre 67% à Genève et 77% au Tessin, alors qu’elle atteint à peine 60% pour les cantons alémaniques. Deuxième constat : les ressortissants des pays tiers sont plus nombreux à Genève (ville internationale), à Berne (capitale), mais également dans le canton de Vaud (hautes écoles publiques et privées). La communauté africaine est importante à Genève et dans le canton de Vaud, avec respectivement 14 000 et 11 000 ressortissants. La nationalité des étrangers résidents en Suisse, les types de permis octroyés et les motifs d’immigration permettent de se faire une meilleure idée du profil des usagers des services de migration. Les cantons alémaniques se caractérisent ainsi par une intégration plus difficile liée à l’apprentissage de la langue allemande et du dialecte mais davantage orientée par le marché du travail alors que les cantons latins attirent des populations maîtrisant généralement une langue latine mais pour des motifs plus diversifiés. Le taux d’étrangers plus élevé ainsi que la force des associations de soutien aux migrants expliquent aussi la plus grande diversité des motifs d’immigration en Suisse latine.

Gouvernance migratoire à géométrie variable

En Suisse, les moyens liés au contrôle de la population et aux flux migratoires sont considérables et relativement bien réglés même si chaque canton, voire chaque commune, s’organise à sa guise. Or, malgré la complexité du système fédéraliste, basé sur une gouvernance multi-niveaux fortement décentralisée, le modèle politico-administratif fonctionne relativement bien même si des problèmes ont été identifiés. La situation est toutefois devenue parfois problématique pour les cantons les plus urbanisés ou pour les grandes villes avec une forte pression de la part des entreprises et d’employés de plus en plus qualifiés ne comprenant pas les délais d’attente pour l’obtention de permis et des procédures ressenties comme bureaucratiques. Certaines autorités cherchent une solution politique alors que d’autres offrent des réponses administratives ou techniques. L’application de la LEtr varie également d’un canton à l’autre



Graphique : Octrois selon l'origine et le type de permis, variation par canton 2002-2007, en %
Source : ODM-Symic

en fonction des sensibilités politiques et des pratiques administratives.

L'établissement en Suisse requiert une demande d'autorisation de séjour dans les huit jours. Pour la constitution du dossier, les requérants doivent se munir des pièces suivantes : pièce d'identité valable ; attestation de l'employeur ; formulaire de demande d'autorisation de séjour ; extrait de casier judiciaire (suivant les cantons) ; livret de famille si le requérant s'installe avec sa famille.

L'organisation et le rattachement institutionnel des services de migration varient également d'un canton à l'autre. Nous observons toutefois une distinction majeure entre les cantons alémaniques et latins pouvant éclairer une conception différente de la prise en charge des ressortissants étrangers. En effet, les services de migration des cantons d'outre Sarine dépendent tous de départements relevant de la sécurité, alors que les cantons latins préfèrent un autre type de dénomination : département des « institutions » (GE, TI, VS) ou de « l'intérieur » (VD), couvrant des domaines multifonctionnels. Les cas valaisan, tessinois et genevois montrent toutefois la proximité avec les questions sécuritaires. En outre, nous observons des différences quant à la dénomination des services de migration et quant au type de rattachement institutionnel intermédiaire. Ainsi, trois cantons (BE, GE et VD) ont créé des entités reliant les services des étrangers (y compris l'asile) à l'office de la population et à l'état civil. Certains ont modernisé leur nom en transformant la notion de « service des étrangers » (GE, SG, VS)

en « service de migration » (BE, ZH, TI), montrant ainsi plutôt le caractère dynamique et intégratif de la population plutôt qu'une stigmatisation sur un groupe de population particulier. Ce changement d'appellation date de la fin des années 1990.

Activités et profil du personnel

La mission des services cantonaux de migration est d'examiner et régler le statut administratif de la population étrangère en Suisse en application la LEtr du 16 décembre 2005 ainsi que l'Accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE. Plus précisément, il s'agit : a) de délivrer les autorisations de séjours (L, B, G), d'établissement (C), b) de gérer les séjours, répondre aux recours, c) de contrôler les départs et organiser les renvois, d) d'octroyer les visas et les documents de voyage, e) d'octroyer les autorisations d'absence, f) d'informer les administrés et les partenaires sur les procédures légales et les modifications de pratiques et g) de collecter les données statistiques relatives aux étrangers. Il n'était toutefois pas possible d'obtenir des informations pour toutes ces activités et pour chaque canton, raison pour laquelle nous avons sélectionné un choix de questions tout en recourant aux statistiques disponibles auprès de l'Office fédéral de migration ODM. Nous avons décidé de retenir les chiffres relatifs aux octrois, aux renouvellements/prolongations et aux mutations nous permettant de comparer la charge de travail par canton.

Notre enquête a répertorié pour 2007 434 employés (en équivalence plein temps EPT) travaillant dans les sept services de

migration (VD 58,8 ; BE 57,8 ; GE 68 ; SG 40 ; TI 66,6 ; VS 20,1 ; ZH 123,1). Elle montre que l'essentiel du personnel est constitué d'employés administratifs (à plus de 90%, dont 30-40% de secrétaires) à l'exception du Valais qui possède une proportion plus élevée de juristes (20%).

L'enquête montre aussi que la plupart des cantons ont vécu une très forte recrudescence des demandes d'autorisation entre 2002 et 2007 : +33% pour les ressortissants des pays de l'UE et même +67% pour l'octroi de permis de frontaliers (permis G) et +60% pour les permis d'établissement (permis C) à l'exemple du cas vaudois (voir graphique). Parallèlement, on observe une baisse pour les étrangers des pays tiers. Le nombre de renouvellements et de prolongations se caractérise par une diminution pour les ressortissants de l'UE/AELE. Pour les transformations et les mutations, la tendance est également à la baisse avec, toutefois, un rebond depuis 2007 surtout à GE, ZH et VD. Cette évolution a eu un effet sur les octrois qui est à mettre en parallèle avec la suppression des contingents et la transformation de permis B à 5 ans en permis de résidents permanents. Selon les chefs de services, le volume des mouvements peut également s'expliquer par des cycles juridico-administratifs liés à la mise en œuvre de nouveaux accords qui peuvent provoquer des « effets de grappe ».

L'augmentation générale de la charge de travail s'est traduite par une multiplication des dossiers en attente dans plusieurs services où ceux-ci atteignaient 9469 dans le canton de Vaud fin 2007 ou 161 par EPT (moyenne des sept cantons : 79 par EPT ; médiane : 71). 6575 dossiers étaient en attente à ZH (54 par EPT) et 5878 au Tessin (88). Le nombre d'octrois de permis atteignait, quant à lui, 59 par EPT dans le canton de Vaud, au même niveau que le Valais, mais en dessus de Saint-Gall (50) et de Zurich (39). Vaud comme Genève se caractérisent aussi par une charge plus élevée pour les motifs de regroupements familiaux (97) et d'études (78). Pour les ressortissants des pays tiers, la diminution des permis B dans tous les cantons aurait toutefois dû entraîner une décharge de travail même si ce type d'autorisation doit être renouvelé chaque année pour une période de 5 ans alors que les ressortissants de l'UE/AELE l'obtiennent pour la durée complète.

Vers une harmonisation des pratiques

Nous retiendrons de cette étude que le profil de la population étrangère dépend d'abord de la culture dominante des cantons, la multi-culturalité suisse constituant un atout pour l'immigration et un tremplin utile pour les entreprises en quête de main-d'œuvre. Ainsi, les entreprises et les institutions des cantons latins attirent-elles davantage de ressortissants des pays latins, alors que les cantons alémaniques se caractérisent par une sur-représentation de ressortissants des Balkans, de Turquie et d'Europe de l'Est mais aussi, dernièrement, d'Allemands. Le Tessin reste, quant à lui, d'abord un lieu de travail pour les Ita-

liens. Pour les étrangers eux-mêmes, l'ALCP facilite les potentiels d'acculturation et de mobilité, en rendant caducs les effets de frontières, qu'elles soient nationales ou cantonales et pour autant que les ressortissants soient issus de l'UE/AELE. Un autre aspect important est lié à la part d'étrangers initiale, avec de grandes différences intercantionales. L'analyse des mouvements du système d'information relatif aux domaines des étrangers et de l'asile SYMIC a permis d'identifier une augmentation soutenue des octrois de permis pour la majorité des cantons, compensée il est vrai par une simplification des tâches au niveau des prolongations/renouvellements, des mutations et des transformations.

Pour les frontaliers, les « best practices » pourraient être trouvées du côté de Genève et du Tessin. Pour les solutions informatiques, Saint-Gall mais aussi Genève ont développé des outils performants qui limitent les contacts directs avec les clients, en faveur d'un processus décisionnel plus rapide dépassant les problèmes logistiques : centralisation/décentralisation des guichets. Le modèle bernois, quant à lui, encourage une organisation à géométrie variable qui permet la coexistence de plusieurs niveaux territoriaux répondant et s'adaptant aux besoins (canton/communes ; villes-centres/agglomération). Zurich et le Valais se caractérisent par un modèle de décentralisation administrative. Il faut dire que le canton de Zurich possède des communes de taille supérieure en termes de population avec un petit nombre de municipalités (171) alors que la décentralisation valaisanne peut s'expliquer par le relief, le bilinguisme et une organisation administrative autour des districts.

La Suisse ne présente pas de modèle unifié de gouvernance politico-administrative de l'immigration mais un terrain fertile d'expérimentation. La décentralisation des services de migration au niveau des cantons, voire des villes, avec souvent des tâches d'enregistrement dévolues aux communes assurent un contrôle social de proximité mais alourdissent parfois les procédures d'obtention de permis augmentant par la même les délais d'attente pour les usagers. Mais la décentralisation des compétences limite le plus souvent la bureaucratisation. Dans certains grands cantons, possédant un grand nombre de communes de petite taille et un vaste territoire, une régionalisation des bureaux d'enregistrement via une structure préexistante pour d'autres domaines administratifs faciliterait certainement le travail des autorités et diminuerait les délais d'attente. La centralisation sur le plan cantonal, à l'instar de Genève et Saint-Gall, répond aux vœux des autorités locales qui se déchargent ainsi d'un travail important. Dans ces deux cas, la centralisation a été rendue possible par l'informatisation des processus et la création d'un guichet central et performant d'enregistrement.

En perspective internationale, nous pensons que la Suisse constitue un cas spécial vu l'hétérogénéité de son territoire, de ses cultures et de la part élevée d'étrangers. Il ressort toutefois

de nos analyses qu'une bonne partie des pratiques politico-administratives résument les variantes possibles de gouvernance de l'immigration au niveau européen. Les conditions cadre édictées par la Confédération en matière de gestion pratique de l'immigration laissent une marge de manœuvre non négligeable aux cantons mais qui n'est pas sans poser de sérieux problèmes en termes d'harmonisation et de coordination. Or, la revitalisation du fédéralisme ne passe-t-elle pas aussi par l'expérience de l'harmonisation via une généralisation des meilleures pratiques administratives ?

Bibliographie

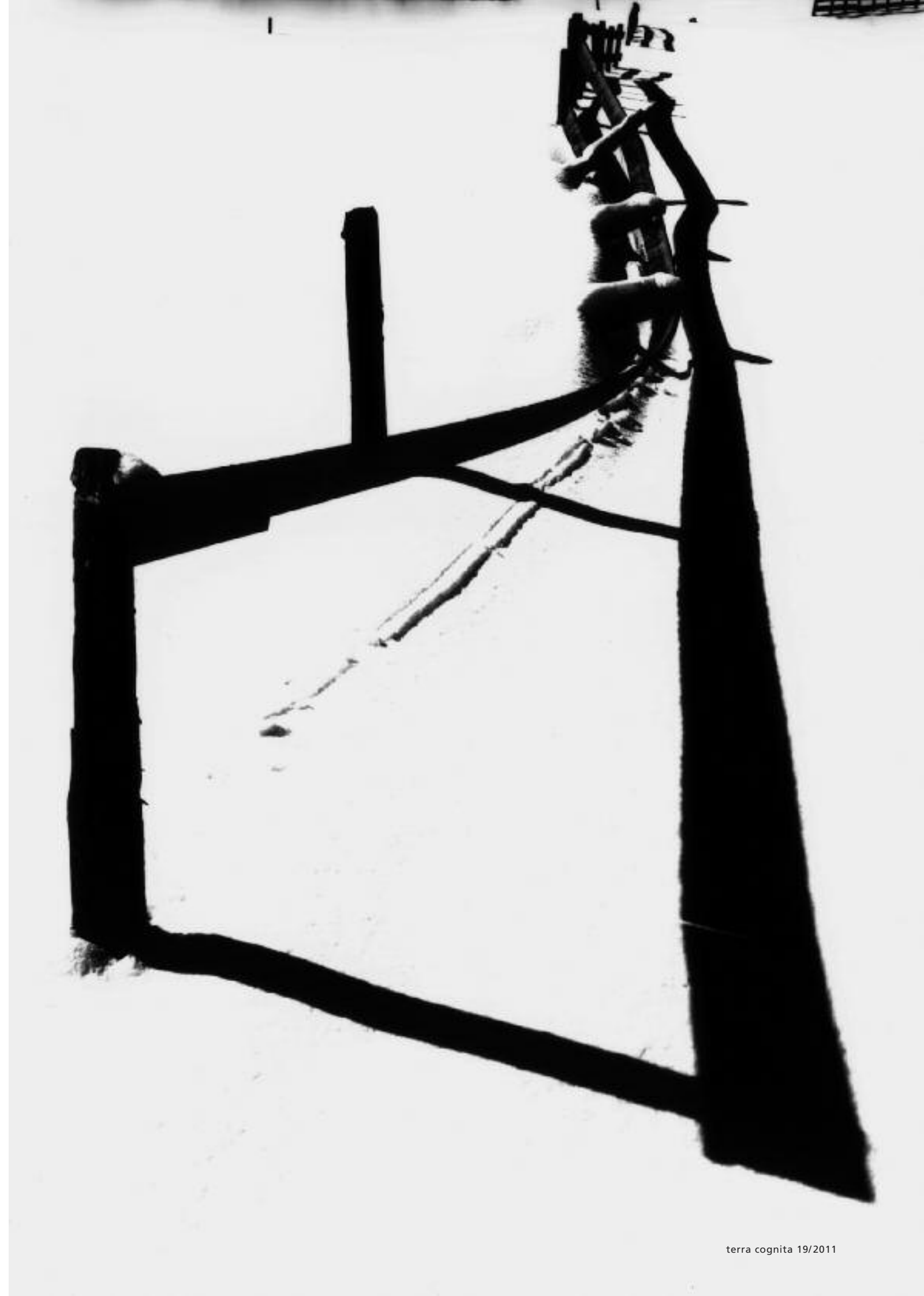
Arnold P. E. ed., 2010, National approaches to the administration of international migration, IOS Press.
Gutzwiller, Céline, 2008, Droit de la nationalité et fédéralisme en Suisse, Genève : Schulthess.
Koller, Christophe, 2010, Services de migration et évolution de la population étrangère dans les cantons suisses 2002-2008, Lausanne : Cahier de l'IDHEAP Nr 258.
Morris, Milton D., 1985, Immigration. The beleaguered bureaucracy, Washington D.C. : Brookings Institution.
OCDE, 2004, Migration et emploi. Les accords bilatéraux à la croisée des chemins.
OCDE, 2010, Perspectives des migrations internationales. SOPEMI 2010.
Pasche, Lena, 2006, La population étrangère dans le canton de Vaud. De l'après-guerre aux accords bilatéraux, Communication statistique Vaud – Nos 8-9.
Piguet, Etienne, 2009, L'immigration en Suisse. Soixante ans d'entrouverture, Lausanne : PPUR, Le savoir suisse.
Talermann, David, 2010, Travailler et vivre en Suisse : guide pratique pour les résidents et frontaliers, 3ème édition, Gualino.
World migration report 2010, The future of migration. Building capacities for change, Geneva : IOM.

Die Verwaltung der Einwanderung als föderalistisches Labor

Von 2002 bis 2008 verzeichnete der Bund 786 000 Einreisen von ausländischen Staatsangehörigen (+54 Prozent). Dieser signifikante Anstieg und das sich schnell wandelnde Profil der Ausländerinnen und Ausländer stellen eine Herausforderung für die Behörden und Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinde dar. Allerdings können die politisch-administrativen Grundvoraussetzungen in einem föderalistischen System, das den regionalen Gegebenheiten Rechnung trägt und über mehr oder minder dezentralisierte Modelle verfügt, relativ flexibel gehandhabt werden. Die Tatsache aber, dass das Ausländerthema ständig in den Medien präsent ist und für politische Ziele genutzt wird, hat zwingend Auswirkungen auf die für Migration zuständigen Verwaltungen.

Die Verwaltung der Einwanderung gehört zu den grundlegenden Aufgaben des Staates. Sie stellt an die Behörden, die auf drei Zuständigkeitsebenen organisiert sind, grosse Ansprüche. Eine Erhebung der BADAC (Datenbank über die Schweizer Kantone und Städte) bei sieben Kantonen zeigt, dass die starke Zunahme bei der Erteilung von Bewilligungen für EU-Staatsangehörige trotz administrativer Vereinfachungen zu einer bedeutenden Vergrösserung des Arbeitsumfangs bei den Migrationsdiensten geführt hat – dies bei unveränderten personellen Ressourcen. Mittelfristig geht es nun darum, die Praxis in den Kantonen zu harmonisieren, die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Staatsebenen (Bund, Kantone und Gemeinden) und zwischen den zuständigen Dienststellen zu verbessern; und dies mit dem Ziel, die Bürokratisierung der Einwanderung zu begrenzen.

Christophe Koller est responsable de la BADAC et chef de projets à l'IDHEAP.



Messwerte belegen den «Röstigraben».

Die ausgeprägte Autonomie der Kantone, welche in Artikel 3 der Bundesverfassung verankert und in Form des Vollzugsföderalismus ausgelebt wird, macht auch vor dem Bereich der Integrationspolitik nicht Halt. Die Kantone gelten als zentrale Akteure schweizerischer Integrationspolitik, was sich in einer enormen Vielfalt kantonalen Politiken niederschlägt. Angesichts dieses Politik-Puzzles wurde die Schweiz auch schon als «Miniatur-Europa» bezeichnet. Eine Messung der Integrationspolitik lässt den Schluss zu, dass die Unterschiede vor allem entlang des «Röstigrabens» zu suchen sind.

Während Kantone und Städte schon seit geraumer Zeit wichtige Akteure im Bereich der Integrationspolitik darstellen, fand das Thema erst im Verlaufe der Neunzigerjahre Eingang in die nationale Gesetzgebung. Ein Blick auf die einschlägigen nationalen Gesetzestexte zu Integration, das neue Ausländergesetz (AuG) sowie die Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA), verdeutlicht, dass der Bund nach wie vor ein offenes Integrationsverständnis mit allgemein formulierten Zielvorgaben vertritt: Ziel der Integration ist die «chancengleiche Teilhabe der Ausländerinnen und Ausländer an der schweizerischen Gesellschaft» (Art. 2 Abs. 1 VIntA). Dabei sollen Ausländerinnen und Ausländer am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft teilhaben können. Wie diese chancengleiche Teilhabe in den genannten gesellschaftlichen Bereichen genau realisiert werden soll, bestimmen grösstenteils Kantone und Gemeinden.

Föderalismus: Nutzen oder Schaden für die Integration

In der öffentlichen und politischen Debatte gehen die Meinungen auseinander, ob diese kantonale Vielfalt im Bereich der Integrationspolitik eher nützlich oder schädlich sei. Verfechter kantonalen Autonomie argumentieren, dass angepasste, regionale Integrationspolitiken sinnvoller seien als eine einheitliche,

nationale Politik, zumal das Thema der Integration von Immigranten eine lokalspezifische Angelegenheit sei und deshalb auch am besten auf dieser Ebene angegangen werde. Aus einer föderalistischen Perspektive lassen sich ferner die Vorzüge des föderalistischen Labors Schweiz hervorheben, welches die Herausbildung regionaler «Best Practices» ermöglicht. Gegner der föderalistischen Politikvielfalt kritisieren demgegenüber, dass das heterogene Puzzle kantonalen Politik eine potentielle Quelle struktureller Diskriminierung darstelle (vgl. Tripartite Agglomerationskonferenz 2005); zudem sei es ineffizient und verhindere eine kohärente nationale Strategie.

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive erscheint dieses Thema weniger heikel, zumal es sich für systematische empirische Untersuchungen eignet: Kantonale Unterschiede können erfasst und gemessen werden. Diese Daten erlauben vergleichende statistische Analysen, über welche Erkenntnisse bezüglich Einflussfaktoren und Auswirkungen kantonalen Integrationspolitiken gewonnen werden können.

Als Gliedstaaten stehen den Kantonen verschiedene Möglichkeiten offen, wie sie ihre eigene Integrationspolitik bestimmen bzw. diejenige auf nationaler Ebene mitgestalten können. Zur Erklärung der Beziehung zwischen föderalem Glied- und Bundesstaat im Bereich Integrationspolitik unterscheidet Tränhardt (2001) vier Regelungslogiken: autonomes Handeln der Gliedstaaten, Implementationshoheit, Mitwirkung auf nationaler Ebene und symbolische Politik. Betrachtet man das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen, so lassen sich alle vier Regelungsmodi beobachten, wobei für die Gestaltung kantonalen Integrationspolitik vor allem der erste und der zweite Modus zentral sind: Aufgrund ihrer verfassungsmässig festgeschriebenen, ausgeprägten Autonomie handeln Kantone in vielen Bereichen der Integrationspolitik selbständig. Als Beispiel wäre der Bereich der politischen Partizipationsrechte zu nennen: Das Ausländerstimmrecht existiert in der Schweiz nur auf subnationaler Ebene (lokal, sowie in den Kantonen Neuenburg und Jura kantonal).

Aufgrund des ausgeprägten schweizerischen Vollzugsföderalismus obliegt den Kantonen ferner häufig die Implementati-

onshoheit nationaler Rahmengesetze (vgl. Vatter und Wälti 2003). Die kantonale Einflussnahme auf die Integrationspolitik auf Bundesebene erfolgt schliesslich institutionell im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren oder über die Mitwirkung an entsprechenden Gesetzesdebatten im Ständerat oder symbolisch etwa über Parteipolitik. Hierbei kann kantonalen Sektionen von Parteien eine tragende Rolle zukommen, wenn es ihnen gelingt, die nationale Parteilinie zu beeinflussen (Beispiel Zürcher SVP). Kantonale Integrationspolitik beinhaltet also einerseits formale Regelungen, andererseits aber auch informale Regelungen bzw. kantonale Praktiken.

Ein Messinstrument für Integrationspolitik

Integration ist ein komplexes, vielschichtiges Konzept, was eine einheitliche und allgemein verbindliche Definition des Begriffs erschwert. Das Spektrum reicht von fordernden bis zu gewährenden oder fördernden Haltungen, von «erleichterter Eingliederung» über «Gleichberechtigung» bis hin zu «Anpassungsleistung der Migranten» (Mahnig 2001: 128). Nicht nur in der politischen Debatte variieren die Auffassungen darüber, was Integrationspolitik sein soll, sondern auch in der Wissenschaft. Entsprechend gibt es auf internationaler Ebene eine Vielzahl an Messinstrumenten zur Erfassung von Integrationspolitik, welche von vereinfachend bis zu überkomplex reichen.

Ein Konzept zur Messung von Integrationspolitik sollte demnach zwei Aspekte berücksichtigen. Der erste Aspekt bezieht

sich auf die Bedeutung des Begriffs Integration: Inwiefern wird Integration als Anforderung an die Immigranten, inwiefern als Aufgabe des Staates verstanden? Der zweite Aspekt bezieht sich auf die Frage, in welchen Bereichen gesellschaftlichen Lebens Integration erfolgen soll. Die hier angesprochene Erfassung kantonalen Integrationspolitiken erfolgt in Anlehnung an ein international etabliertes Messkonzept (Koopmans et al. 2005; bzw. Koopmans 2010), welches die beiden aufgeführten Kriterien – Rechte und Pflichten, sowie verschiedene gesellschaftliche Integrationsbereiche – berücksichtigt. Ausgehend von diesem internationalen Messkonzept wurde ein subnationales Messinstrument entwickelt, welches folgende Komponenten kantonalen Integrationspolitik abdeckt (Manatschal 2011):

- Einbürgerungspolitik
- Regelungen bezüglich politischer Partizipationsrechte
- Arbeitsmarktpolitik
- Regelungen des Familiennachzugs
- Anti-Diskriminierungsvorgaben
- Anforderungen bezüglich kultureller Integration
- Zugeständnisse bezüglich kultureller/religiöser Sonderrechte

Vergleich kantonalen Integrationspolitik

Dieses Messinstrument erlaubt eine möglichst differenzierte Erfassung kantonalen Unterschiede. Hierzu wurden die einzel-

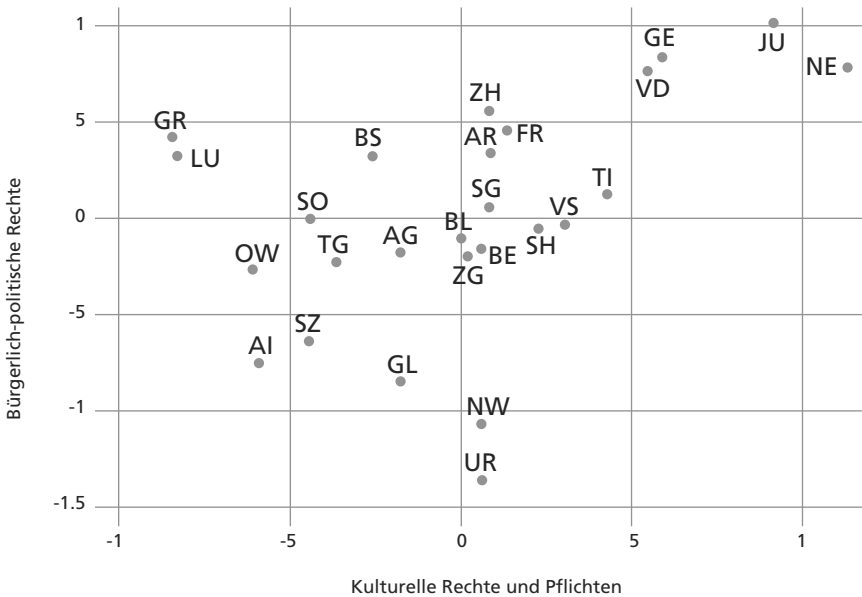


Abbildung 1 : Zweidimensionale Darstellung kantonalen Integrationspolitik
Quelle: Manatschal (2011).

nen Komponenten kantonaler Integrationspolitik über diverse Indikatoren erfasst, welche über insgesamt 23 Subindikatoren gemessen wurden. Die Messung erstreckt sich auf die Jahre 2005-2008.

Nachfolgend werden einige konkrete Beispiele angeführt, um zu illustrieren, wie kantonale Unterschiede gemessen wurden. Zu den Politikbereichen, welche primär über formale Regelungen erfasst werden können, zählen etwa die Einbürgerungspolitik, Regelungen bezüglich politischer Partizipation (z.B. Ausländerstimmrecht), sowie Anti-Diskriminierungsvorgaben. Die entsprechenden Regelungen sind in Gesetzen (z.B. kantonale Bürgerrechtsgesetze), Verordnungen aber auch in der Verfassung festgehalten. Aus diesen Gesetzestexten wird etwa ersichtlich, dass Kantone bei den Einbürgerungen nach wie vor unterschiedliche Fristen und Gebühren kennen.

Anders sieht es bei der Komponente Zugang zum Arbeitsmarkt aus, welche kaum über formale Indikatoren erfasst werden kann, da der Zugang zum Arbeitsmarkt in der Schweiz vor allem auf nationaler Ebene geregelt wird. Kantonale Unterschiede lassen sich primär im Bereich weniger formalisierter oder informaler kantonaler Praktiken ausmachen und sind schwierig zu erfassen. Beim Zugang von Ausländern zu einer Anstellung beim Kanton beispielsweise variieren die kantonale Praktiken sehr stark. Im Kanton Bern haben Immigranten uneingeschränkten Zugang zu einer Anstellung in der kantonalen Verwaltung. Andere Kantone wie Zürich beschränken diesen Zugang, wenn es um die Ausübung hoheitlicher Funktionen geht. Im Tessin, wo den Immigranten ein Zugang zu Behördenstellen grundsätzlich verwehrt wird, die Kantonsregierung jedoch über Ausnahmen befinden kann, fällt die Regelung noch restriktiver aus. Ähnliche Unterschiede finden sich bei kantonalen Anstellungen als Lehrperson, bei der Polizei oder bei richterlichen Behörden (EKM 2007).

Schliesslich lassen sich einige Komponenten über beide Ausprägungen von Integrationspolitik, formale Regelungen wie auch informale Praktiken, erfassen. Hierzu zählen Bestimmungen des Familiennachzugs, kulturelle Integrationsanforderungen oder Zugeständnisse bezüglich kultureller oder religiöser Sonderrechte. Kulturelle Sonderrechte sind in der Schweiz, verglichen mit traditionellerweise multikulturell ausgerichteten Ländern wie den Niederlanden, sehr schwach ausgeprägt. Während in den Niederlanden das Schächten oder der muslimische Gebetsruf erlaubt sind und in staatlichen Schulen muslimischer Religionsunterricht angeboten werden kann (Koopmans et al. 2005: 55-59), ist in der Schweiz seit der Volksabstimmung 2009 gar der Bau von Minaretten verboten. Kantonale Unterschiede lassen sich hierzulande höchstens bei der Gewährung muslimischer Grabfelder ausmachen. Demgegenüber können kulturelle Integrationsanforderungen formal über entsprechende Vorgaben aus kantonalen Bürgerrechtsgesetzen erfasst werden. Zur Erfassung informaler kantonaler

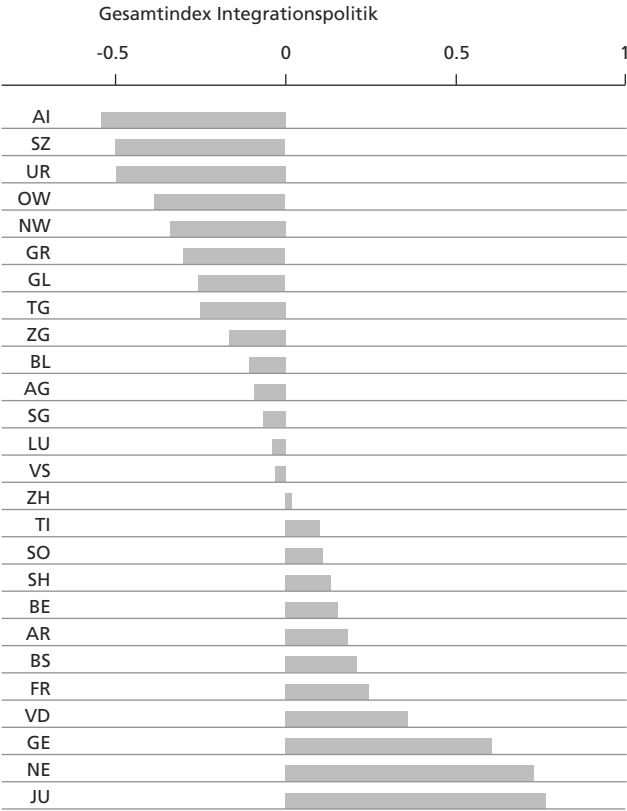


Abbildung 2: Gesamtindex kantonaler Integrationspolitik
Quelle: Manatschal (2011).

Praktiken erweist sich ein Blick auf die kantonale Umsetzung des nationalen Politikinstruments «Integrationsvereinbarung» als aufschlussreich.

Föderales Experimentierlabor Schweiz

Die Auswertung der zahlreichen Messwerte lässt verschiedene Vergleiche zu. So zeigt die Abbildung 1, wie die Kantonsdaten entlang zweier Unterasspekte von Integrationspolitik – bürgerlich-politische Rechte sowie kulturelle Rechte und Pflichten – streuen. Dabei stehen negative Werte für restriktive Politik, positive Werte für liberalere Ausprägungen. Schon auf den ersten Blick fällt die Streuung französischsprachiger Kantone (FR, VD, NE, GE, JU) in der rechten oberen, liberalen Ecke ins Auge. Gemäss den hier gezeigten Politik-kategorien zählt auch das Tessin zu dieser liberaleren Gruppe. Am nächsten bei den Deutschschweizer Kantonen liegt das Wallis. Ein Blick auf die Kantonswerte des Gesamtindex Integrationspolitik (Abbildung 2) bekräftigt den Eindruck eines «institutionalisierten Röstigrabens»: Die Kantone der Roman-die sind am liberalen, rechten Rand des Säulendiagramms, während das Wallis und das Tessin sich im Mittelfeld bewegen. Die restriktivsten Integrationspolitiken finden sich in ländli-chen Deutschschweizer Kantonen.

Spätestens hier drängt sich die Frage auf, welche Implikatio-nen diese kantonalen Unterschiede mit sich bringen, und ob sie letztlich auch die Integration von Immigranten beeinflussen. Die statistischen Analysen des Zusammenhangs zwischen kan-tonaler Integrationspolitik und der sozialen Integration von Immigranten scheinen kantonale und nationale Richtlinien von Integrationspolitik zu bestätigen. In Kantonen, die ihre Inte-grationspolitik im Bereich kultureller Integration nach dem Konzept «fördern und fordern» sowie nach dem Grundsatz «Öffnung der Institutionen» beim Zugang zu kantonalen An-stellungen ausrichten, weisen Immigranten den höchsten Grad sozialer Integration auf. Ein Blick auf das föderale Experi-mentierlabor der Schweizer Kantone scheint also tatsächlich aufschlussreich zu sein, wenn es um die Suche nach geeigne-ten integrationspolitischen Massnahmen geht.

Literatur

Bundesamt für Migration, 2006, Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz. Bern: BFM.
Bundesamt für Migration, 2008, Anwendung der Integrationsvereinbarung 2008 und 2009 in den Kantonen. Bern-Wabern: BFM.
Bundesrat, 2010, Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes. Bern.
Cattacin, Sandro, 1996, Il federalismo integrativo. In: Cesari Lusso, Vittoria; Cattacin, Sandro; Allemann-Ghionda, Christina (Hg.), I come...identità, integrazione, interculturalità. Zürich: Federazione delle Colonie Libere Italiane in Svizzera, 67-82.
Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen, 2007, Mitreden und Mitgestalten. Strukturelle Partizipation in den Kantonen. Bern: EKM.
Koopmans, Ruud, 2010, Tradeoffs between Equality and Difference: Immigrant Integration, Multiculturalism and the Welfare State in Cross-National Perspective. In: Journal of Ethnic and Migration Studies, 36(1): 1-26.
Koopmans, Ruud; Statham, Paul; Giugni, Marco; Passy, Florence, 2005, Contested citizenship. Immigration and Cultural Diversity in Europe. Minneapolis; London: University of Minnesota Press.
Mahnig, Hans, 2001, Die Debatte um die Eingliederung von Migranten oder: was ist das Ziel von Integrationspolitik in liberalen Demokratien? In: Swiss Political Science Review, 7(2): 124-130.
Manatschal, Anita, 2011, Taking cantonal variations of integration policy seriously - or how to validate international concepts at the sub-national comparative level. In: Swiss Political Science Review, 17(3): im Erscheinen.
Tripartite Agglomerationskonferenz, 2005, Rechtliche Integrationshemmnisse. Auslegeordnung und Lösungsansätze. Bern: TAK.
Tripartite Agglomerationskonferenz, 2009, Weiterentwicklungen der schweizerischen Integrationspolitik. Bericht und Empfehlungen der TAK vom 29. Juni 2009. Bern: TAK.
Tränhardt, Dietrich, 2001, Zuwanderungs- und Integrationspolitik in föderalistischen Ländern. In: Akgün, Lale; Tränhardt, Dietrich (Hg.), Integrationspolitik in föderalistischen Systemen. Münster: Lit, 15-33.
Vatter, Adrian; Wälti, Sonja, 2003, Schweizer Föderalismus in international vergleichender Perspektive – Der Umgang mit Reformhinder nissen. In: Swiss Political Science Review, 9(1): 1-25.

Il «Röstigraben» in cifre

Nel settore della politica integrativa l'autonomia cantonale si manifesta in una grande molteplicità politica subnazionale. Si avvertono divergenze tra i Cantoni per esempio per quanto riguarda la politica di naturalizzazione, il ricongiungi-mento familiare, la politica di lotta alla discriminazione, i diritti di partecipazione politica, l'accessibilità degli uffici pubblici, i requisiti in materia di integrazione culturale e la concessione di specifici diritti culturali o religiosi. Grazie a uno strumento di misurazione messo a punto su scala inter-nazionale nel settore della politica integrativa è stato possi-bile quantificare queste differenze politiche tra Cantoni.

Dai risultati emerge un trend chiaro: nella maggior parte dei settori interessati i Cantoni romandi attuano una politica integrativa più liberale rispetto ai Cantoni svizzero-tedeschi. Di qui l'impressione di un «Röstigraben» per così dire istitu-zionalizzato. Concludente anche un approccio più «clinico» al laboratorio di sperimentazione federale: grazie ad analisi comparative sistematiche delle politiche cantonali d'integra-zione è stato possibile individuare le diverse strategie adot-tate nella ricerca di misure di politica integrativa adeguate. Le strategie del «promuovere ed esigere» e dell'«apertura delle istituzioni» sembrano rivelarsi proficue per l'integrazione so-ciale degli stranieri, il che può essere considerato una con-ferma delle direttive cantonali e nazionali della politica integrativa nel nostro Paese.

Anita Manatschal ist Doktorandin und wissenschaftliche Assistentin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern. In ihrer Dissertation befasst sie sich mit dem Thema kan-tonaler Vielfalt im Bereich Integrationspolitik.



Neuchâtel n'est pas un « Sonderfall » !

Le canton de Neuchâtel est présenté comme l'un des pionniers en Suisse dans la politique d'intégration. Quelles sont les principales innovations ou mesures qui fondent cette étiquette ? Le fédéralisme helvétique freine-t-il ou renforce-t-il le développement de la politique d'intégration ? Neuchâtel est-il un « Sonderfall » ?

Parmi les cantons suisses, celui de Neuchâtel a accordé le droit de vote communal aux étrangers en 1848, nommé le premier délégué aux étrangers en 1990, adopté la première loi en Suisse sur l'intégration des étrangers en 1996, accordé le droit de vote cantonal aux étrangers en 2000 et l'éligibilité communale en 2007. Un programme d'accueil des nouveaux arrivants, Suisses ou étrangers, est en vigueur dans les villes et principales communes depuis plusieurs années. C'est en 2009 qu'une charte de la citoyenneté a été introduite et remise depuis lors à tout nouvel arrivant dans une des 53 communes neuchâteloises.

En 2010, les trois villes du canton ont ouvert leurs cimetières publics à des adaptations pour mieux y accueillir les défunts musulmans. Une entité de l'administration cantonale qui a le même rang hiérarchique que le service des migrations, dirigée par le délégué cantonal aux étrangers, est chargée de la cohésion multiculturelle et de l'application de la politique d'intégration interculturelle et de la prévention du racisme. Ces avancées ont inspiré d'autres cantons pour ce qui est de la mise en œuvre progressive d'une politique d'intégration des migrants. Bien que controversé dans le débat public et souvent rejeté en votation, le droit de vote des étrangers existe maintenant pourtant, sous diverses variantes, dans tous les cantons romands, hormis le Valais, ainsi que dans quelques communes alémaniques.

Lauréat d'un prix suisse d'excellence dans les services publics en 2010 et du prix suisse de l'intégration en 2011, le canton de Neuchâtel figure aussi aujourd'hui en tête du classement européen du Conseil de l'Europe et de la Commission euro-

péenne en ce qui concerne sa politique d'intégration interculturelle. Tout cela contribue sans doute à ce label de canton pionnier. Mais est-ce bien là le plus important ?

Souveraineté politique des cantons

Dans le modèle institutionnel suisse, en vertu de son système fédéraliste, la Confédération est compétente en matière de politique d'immigration et d'asile alors que les cantons et les communes disposent eux d'une large part de souveraineté politique en ce qui concerne l'intégration des migrants et la cohésion sociale. C'est d'ailleurs d'abord dans les villes, dès les années 1960, qu'ont été initiées les premières actions des pouvoirs publics pour soutenir l'intégration des migrants. L'exemple concret de la décision du gouvernement neuchâtelois en 1990, contre l'avis des autorités fédérales, de scolariser officiellement tous les enfants clandestins, en vertu de la souveraineté politique cantonale dans l'éducation publique, illustre cette répartition des compétences et les champs de tensions qui peuvent aussi en résulter. Au fond, les cantons et leurs villes disposent de compétences très étendues en ce qui concerne l'organisation de la coexistence des populations sur leurs territoires.

Une conséquence directe de cette grande autonomie cantonale et communale est la liberté de prendre des initiatives pour expérimenter des mesures d'intégration, de prévention du racisme, de promotion de meilleures relations interculturelles et développer des véritables politiques publiques dans ces domaines. Plusieurs villes, directement confrontées aux enjeux quotidiens de la coexistence avec des personnes issues de la migration, ont depuis longtemps pris leurs responsabilités dans ce domaine et saisi la liberté qui leur est conférée. A quelques notables exceptions, tels Neuchâtel, Bâle-Ville et Genève, les cantons suisses ont mis davantage de temps à s'impliquer. L'engagement des cantons aux cours de ces dernières années résulte principalement d'une combinaison de prise de conscience graduelle de l'importance politique à une bonne intégration des migrants, à l'inspiration suscitée par les actions des villes et cantons pionniers ainsi qu'à l'impulsion financière concrète de la Confédération dès 2001.

Le fédéralisme au secours de la politique d'intégration ?

L'intérêt du système fédéraliste dans le domaine sensible de l'intégration des migrants et de la coexistence des populations réside notamment dans la possibilité conférée aux villes et cantons qui veulent développer des actions publiques de le faire sans devoir, en règle générale, obtenir un accord préalable d'une autorité politique supérieure ou nationale. D'ailleurs, celles et ceux qui prennent des initiatives en ce sens font volontiers référence au caractère novateur de leurs démarches ou tout au moins à l'originalité de l'adaptation de celles-ci à leur contexte spécifique. Cette émulation est souvent féconde et mobilisatrice pour essaimer les bonnes expériences et pratiques en d'autres endroits de la Suisse. A titre d'exemple, le programme d'accueil des nouveaux arrivants dans les communes du canton de Neuchâtel, initié en 1997, fait désormais partie des standards dans la majorité des actions d'intégration menées par les villes ou cantons, avec en prime un encouragement de la Confédération à agir dans ce sens.

Certains freins existent toutefois au transfert des mesures et actions. Le génie local semble souvent devoir s'exprimer pleinement par la créativité à trouver en premier lieu tout ce qui rend apparemment impossible de reproduire chez soi ce qui fonctionne pourtant ailleurs. Dans le pire des cas, c'est l'immobilisme qui gagne et on ne fait rien. Mais souvent on se lance tout de même et on réinvente la roue ! Un avantage indéniable dans ce cas, c'est que l'action trouve son plein ancrage local et le sentiment de « sui generis » favorise l'implication de nombreux partenaires qui se sentent pleinement co-auteurs d'un projet commun. Tant mieux donc, bien que cela prenne du temps, car c'est au final un excellent gage de durabilité d'une action.

Un autre exemple intéressant de la flexibilité du fédéralisme suisse est illustré par le domaine de la naturalisation. Le refus de 1994, en votation populaire, de la naturalisation facilitée des jeunes étrangers a motivé des cantons (BE, FR, GE, JU, NE VD et ZH) à signer une convention de réciprocité pour introduire volontairement une procédure simplifiée de naturalisation en faveur des jeunes et à reconnaître notamment le temps de résidence dans un autre canton signataire.

Polarisation politique nationale contre pragmatisme local des pionniers ?

Les initiatives pionnières des villes et des cantons influencent aussi le développement de la politique nationale dans ce domaine. Il faut toutefois souligner qu'en Suisse comme dans la grande majorité des pays occidentaux, on observe aujourd'hui un décalage entre le niveau national, où les débats sur la migration sont très fortement polarisés et teintés par un regain de xénophobie, et les réalités concrètes des villes directement

confrontées à la mise en œuvre de solutions pratiques pour une bonne intégration interculturelle. Les réalités locales sont souvent beaucoup plus nuancées, complexes et différenciées que ce que véhiculent les débats politiques nationaux. L'approche souvent sensationnaliste et émotionnelle adoptée par de nombreux médias ne simplifie évidemment pas la tâche. Ce décalage rend cependant difficile une prise en compte vraiment adéquate de la variété, des nuances et de l'intelligence pragmatique des solutions locales dans la politique nationale de migration et d'intégration. Celles-ci demeurent marquées par de fortes controverses alimentées volontairement par une partie des acteurs politiques et des médias.

Les collectivités publiques estampillées « pionnières » dans l'intégration des étrangers utilisent-elles ce statut pour développer encore davantage leur action ? Il est possible que certaines soient tentées d'utiliser ce label comme argument pour fonder leur action sur leur territoire afin de conserver et justifier leur rang de pionniers. Il n'est pas sûr que cette approche tienne le coup dans la durée. En effet, il est aisé d'opposer le fait qu'après avoir été pionnier durant un temps, on décide d'investir dans un autre domaine. Certains ne manqueront pas d'exprimer qu'il n'y a pas de raison d'en faire toujours plus que les autres et qu'il vaudrait mieux s'aligner à eux.

Une politique de cohésion sociale et d'intégration interculturelle

Le canton de Neuchâtel ne fonde pas sa politique de cohésion sociale et d'intégration interculturelle en fonction de son image sur la scène suisse et européenne, mais sur la réalité de la complexité des situations concrètes auxquelles il est confronté et sur les solutions différenciées qui sont à mettre en œuvre. Que les solutions soient d'une désarmante simplicité ou particulièrement audacieuses, peu importe, seul le résultat compte. Dans ce sens, on peut mentionner entre autres ces trois éléments :

- Le principe fondamental de l'égalité et sa concrétisation notamment dans le droit de vote influence aussi les acteurs économiques, les organisations d'employeurs et les syndicats d'employés. Les salaires dans le canton de Neuchâtel sont pratiquement à égalité entre les personnes suisses et étrangères, en particulier dans les professions peu ou moyennement qualifiées.
- Dans la ville de Neuchâtel, par exemple, les élus au parlement local sont pour 32% d'entre eux nés à l'étranger. Cela indique que l'ouverture du système démocratique aux migrants fonctionne et que ceux-ci s'y investissent. A noter aussi qu'aux dernières élections locales, toutes les listes électorales, de l'ensemble du spectre politique, avaient des candidats étrangers.

- L’analyse des votations populaires sur les thèmes de la migration et des étrangers, de l’intégration ou de la naturalisation, de l’ouverture de la Suisse à l’Europe ou au monde indiquent régulièrement une position majoritaire de réelle ouverture ou éventuellement une fermeture moins marquée qu’au plan national.

C’est donc bien l’orientation sur les effets au niveau de la cohésion sociale qui déterminent les mesures d’intégration inter-culturelle du canton de Neuchâtel et non pas une approche idéologique ou un effet d’image publique.

Fédéralisme de coopération plutôt que des
« Sonderfall »

Contrairement à la majorité des pays européens avec lesquels nous sommes confrontés pour l’essentiel à des défis identiques, même si c’est à des échelles et dans des contextes variables, nous disposons d’un atout considérable par le modèle de fédéralisme de coopération qui s’est construit en Suisse. Il confère une grande liberté et autonomie d’action aux villes et cantons dans le domaine de l’intégration des migrants ainsi qu’un espace de coopération interne potentiellement adéquat pour les uns et les autres et naturellement aussi avec la Confédération.

Dans le fédéralisme suisse, l’apport du canton de Neuchâtel à la politique suisse d’intégration pourrait sans doute être encore plus marqué si on cessait de lui coller l’étiquette de « Sonderfall » pour s’intéresser davantage à son approche décomplexée et centrée sur l’intérêt commun de toute la collectivité à une co-existence équilibrée et équitable.

Le destin des uns et des autres n’est-il finalement pas indissolublement lié ?

Pourtant, comme le disait Albert Einstein: « *Il est plus facile de briser le noyau atomique, qu’un préjugé* ».

Innovationen aus dem Kanton Neuenburg

Der Kanton Neuenburg zeichnet sich durch eine Pionierrolle im Integrationsbereich aus, die bis ins vorletzte Jahrhundert zurückreicht. Um nur zwei Beispiele zu nennen: Bereits 1848 wurde Ausländern auf Gemeindeebene das Stimm- und Wahlrecht gewährt, und 1996 wurde in Neuenburg das erste Integrationsgesetz der Schweiz genehmigt.

Das föderalistische System weist die Zuständigkeit für die Integration von Migrantinnen und Migranten grösstenteils den Kantonen zu. Dadurch finden sich auf kantonaler und kommunaler Ebene häufig nuanciertere und differenziertere Integrationspolitische Debatten als auf nationaler Ebene, wo zusehends polarisierende und xenophobe Argumentationsmuster an Boden gewinnen.

Kann der Föderalismus in diesem Sinne als Retter der Integrationspolitik verstanden werden? Neben anderen Kantonen hat sich Neuenburg die föderalistische Autonomie zunutze gemacht und politische Initiativen ergriffen, welche dem Kanton das Label eines « Sonderfalls » eingehandelt haben. Pionierkantone betonen gerne den innovativen, originellen Charakter ihrer Politik und können damit andere Kantone mobilisieren, ähnliche Wege zu gehen. Im Vergleich zu europäischen Ländern mit vergleichbaren Herausforderungen bildet der Föderalismus für die Integrationspolitik der Schweiz einen Vorteil, da Kantone und Gemeinden die Freiheit haben, eigene innovative Wege zu beschreiten und dennoch genügend Raum für Kooperation zwischen den Kantonen bestehen bleibt.

Thomas Facchinetti est délégué aux étrangers et chef du service de la cohésion multiculturelle de la République et canton de Neuchâtel.



La diversité religieuse dans les écoles suisses : problème ou potentiel ?

La plupart des Départements cantonaux de l'instruction publique ont édicté des « lignes directrices » pour que les écoles suisses puissent faire face aux impératifs religieux de leurs élèves. L'article analyse les lignes directrices des cantons sous l'angle de la gestion de la diversité et montre les différentes approches des autorités compétentes face aux champs de tension liés aux pratiques religieuses. Les stratégies d'action se différencient selon que l'on régit la diversité religieuse dans une perspective orientée vers les problèmes ou plutôt vers les ressources.

L'instruction scolaire et la formation sont en point de mire lorsqu'on aborde la diversité. En ce qui concerne la conception de l'éducation et de la formation, les intérêts, les souhaits et les valeurs des parents et des autorités scolaires ne concordent pas toujours. Il en découle que dans la vie scolaire quotidienne, nombre de controverses touchent actuellement à des questions de pratique et de valeurs fondamentales en matière de religion.

Dans les établissements d'enseignement suisses, la religion et la manière de faire face aux besoins religieux diffèrent d'un canton à l'autre. En effet, en vertu des principes du fédéralisme et du principe de subsidiarité, l'instruction publique est du ressort des cantons. Selon l'article 62 Cst., les cantons pourvoient à un « enseignement de base suffisant » ouvert à tous les enfants. Ainsi, au cours des deux derniers siècles se sont élaborés 26 systèmes scolaires cantonaux plus ou moins indépendants et différents selon les cantons. Et en dépit de tous les efforts déployés en vue d'une harmonisation des systèmes cantonaux en matière de structure et de contenu, on constate des différences intéressantes et lourdes de conséquences, tout au moins en ce qui concerne la manière d'aborder les besoins religieux en milieu scolaire.

Au cours de cette dernière décennie, la plupart des cantons ont édicté des directives et des recommandations sur le thème de

la religion et l'école. Déjà dans leur désignation, ces documents reflètent tant le fédéralisme que le principe de subsidiarité. Ainsi, selon les cantons, ils sont nommés soit lignes directrices, directives ou mémentos. Pour les besoins du présent article, seule la dénomination de « lignes directrices » sera utilisée. La plupart de ces lignes directrices peuvent être consultées sur le site Web d'educa (enseignement.educa.ch/fr/lignes-directrices-cantons).

Les lignes directrices mettent l'accent sur différents thèmes plus ou moins détaillés. Il est frappant de constater que les exigences concernant les pratiques religieuses sont souvent liées aux différents éléments suivants :

1. Rituels et pratiques, tels que célébrations et fêtes, prières, etc.
2. Tenue vestimentaire, coiffure, couvre-chef et symbolique
3. Prescriptions alimentaires
4. Rapports entre les hommes et les femmes
5. Protection de la sphère intime

Ces cinq éléments permettent de percevoir les différences ou la diversité issue de la référence à la religion au sein des écoles suisses. Les écoles ont ainsi également pour mission d'harmoniser ou d'unifier différentes conceptions fondées sur la religion. Les diverses stratégies de gestion de cette tâche doivent être abordées dans la perspective d'une gestion de la diversité.

La gestion de la diversité

La gestion de la diversité est un concept d'économie de gestion qui tente de faire prendre conscience de la diversité sociétale, de l'exploiter de manière constructive et productive. Bien que l'on ne puisse pas a priori qualifier l'école d'entreprise productiviste, on peut néanmoins utiliser certains aspects de la gestion de la diversité en vue d'exploiter de nouvelles stratégies d'action dans l'approche de la diversité sociétale. C'est pourquoi il est intéressant d'aborder sous l'angle de la gestion de la diversité les lignes directrices des cantons concernant l'approche de la religion dans les écoles suisses.

Il est frappant de constater que la diversité est souvent abordée sous une perspective axée sur les problèmes. Ce n'est pas très surprenant étant donné qu'en milieu scolaire, l'intégration en matière de diversité ou de différence est tout sauf aisée à gérer. Elle est cependant importante, car l'existence de différences constitue un terrain propice aux préjugés, aux incompréhensions ainsi qu'aux peurs et à la discrimination. La mise au jour de la stéréotypisation implique non seulement de se pencher sur différentes conceptions du monde et les valeurs idéologiques qu'elles génèrent, mais aussi sur sa propre identité culturelle. Ce processus d'auto-réflexion constitue un défi, car il se réfère à des constellations sociétales en constante mutation. Mais il peut aussi s'avérer extrêmement enrichissant, par exemple précisément lorsque la diversité sociétale est perçue comme une ressource et non pas au premier chef comme un problème. Adopter une perspective axée sur les ressources permet, par exemple, d'avoir une approche de la religion dans les écoles suisses qui dépasse le spectre allant de ce qui est « permis » à ce qui est « interdit ».

Les lignes directrices cantonales relatives à l'approche de la religion dans les écoles suisses reflètent le potentiel créatif qui peut être exploité dans la gestion de différents points de vue en matière de religion. La plupart des lignes directrice vont d'ailleurs bien au-delà de simples recommandations en faveur ou contre des dispenses pour certaines disciplines scolaires.

Champs de tension : nuitées à l'extérieur, natation et activités sportives

Les excursions comprenant une nuitée à l'extérieur – camps scolaires, semaines sportives, etc. – ou la natation et les activités sportives constituent les disciplines scolaires qui font le plus l'objet de recommandations. Les lignes directrices des cantons visent à obtenir la participation de tous les élèves aux activités de l'école. Les stratégies mises en œuvre vont de règles strictes à caractère d'obligation ou d'interdiction à l'adaptation de conditions cadre en vue de répondre autant que possible aux exigences liées à une idéologie religieuse.

La plupart des cantons, qui règlent par exemple la participation à des camps, jugent que les élèves doivent obligatoirement y prendre part. Certains accordent des dispenses dans des cas exceptionnels. Les dispenses sont accordées lorsque l'école n'est pas en mesure de mettre sur pied les conditions cadre appropriées. Celles-ci se réfèrent en majeure partie aux cinq éléments déjà cités qui peuvent ne pas être en accord avec les exigences liées à la pratique de certaines religions. S'agissant des relations entre les genres, la plupart des recommandations prévoient que les garçons et les filles dorment dans des dortoirs distincts, et qu'un surveillant et une surveillante soient sur place. Concernant les prescriptions religieuses alimentaires, la plupart des cantons recommandent aux écoles d'en tenir compte dans la mesure du possible. Quelques cantons vont

même plus loin en leur recommandant de permettre les rituels religieux qui ont lieu à des périodes fixes et de respecter les diverses conceptions de la protection de la sphère intime.

Alors que la plupart des cantons n'estiment pas justifié d'accorder de dispense de l'enseignement sportif pour des motifs religieux, la réglementation concernant la participation aux cours de natation diffère d'un canton à l'autre. Comme pour les excursions, une dispense est accordée lorsque l'école n'est pas en mesure de garantir des conditions cadre appropriées. Cela se réfère surtout au rapport entre les genres. Quelques cantons préconisent ainsi d'accorder des dispenses lorsqu'il n'est pas possible d'enseigner la natation séparément aux filles et aux garçons ayant atteint leur maturité sexuelle. D'autres recommandations ont trait à la tenue vestimentaire. Ainsi, le port d'un training ample ou d'un maillot de bain couvrant le corps entier lors des cours de sport est généralement admis.

Pour des questions de sécurité des élèves, certaines lignes directrices recommandent aux jeunes filles d'ôter leur foulard pendant les cours de sport. D'autres recommandent par ailleurs d'avoir égard aux élèves qui pratiquent le ramadan et de si possible les dispenser de gros efforts.

La manière dont les cantons abordent les exigences liées aux pratiques religieuses a pour but de promouvoir la tolérance et d'inclure la diversité sociétale au sein de notre société. La diversité a dès lors sa place, mais n'est pas forcément comprise et présentée comme une ressource. Or, il importe précisément que cette inclusion de la diversité sociétale ne soit pas perçue comme un fardeau. Il est en effet plus simple d'adopter une attitude positive lorsque la diversité sociétale est considérée comme une ressource. C'est d'ailleurs ce qui ressort de certaines lignes directrices des cantons.

Du problème à la ressource : le potentiel de la diversité

Il est manifestement plus simple d'inclure la diversité religieuse de manière constructive dans le contexte d'autres disciplines scolaires. S'agissant de prescriptions religieuses alimentaires, certaines lignes directrices ne sont pas que de simples recommandations. Ainsi, les cantons de Bâle-Campagne et de Zurich encouragent les autorités scolaires à thématiser différentes prescriptions alimentaires dans le cadre des cours d'économie domestique : « Afin de favoriser la compréhension et la tolérance, l'enseignement de l'économie domestique pourra dispenser des cours sur les prescriptions alimentaires des diverses religions » [canton de Zurich 2010]. Le fait que de telles prescriptions alimentaires fassent l'objet de cours est donc bien loin de la simple obligation ou interdiction, et offre ainsi aux élèves une plateforme promouvant les compétences interculturelles. Il en va de même des pratiques et rituels religieux durant les heures scolaires obligatoires. Etant donné

que les plans d’enseignement prévoient de toute façon un survol de différentes religions, tant les fêtes religieuses chrétiennes que non-chrétiennes peuvent constituer une opportunité de mieux les connaître. Le canton de Saint-Gall souligne que « Les fêtes de toutes les communautés religieuses doivent en permanence fournir à nos écoles l’occasion de thématiser les diverses religions, fêtes et commémorations historiques » (canton de Saint-Gall 2007).

Lorsque la diversité religieuse ou sociétale n’est pas considérée a priori comme un problème qui doit être réglé ou réglementé, de nouvelles perspectives s’ouvrent pour l’aborder. Une approche constructive de la diversité sociétale permet aux élèves d’acquérir d’importantes compétences qui leur seront nécessaires plus tard. La diversité sociétale n’est donc pas qu’une réalité suisse qui doit être gérée, mais aussi une ressource qui peut être exploitée de manière constructive. Selon la perspective envisagée, différentes stratégies d’action peuvent être mises en œuvre.

Prise en compte de la diversité : Ostracisme et réalités empiriques

Dans une perspective d’auto-réflexion qui place la question d’une approche constructive de la diversité sociétale au centre des interrogations, les modèles de prise en considération utilisés dans les directives cantonales et leurs conséquences sociales et politiques sont intéressants : Comment comprend-on la religion et comment la conceptise-t-on ? L’appartenance religieuse est-elle perçue comme déterminante en matière d’identité et de comportement ? La thématise-t-on en l’isolant d’autres éléments constitutifs de l’identité ou en l’amalgamant à ces derniers, consciemment ou non ? Quelles sont les conséquences de ces conceptions sur la gestion concrète – et constructive – des conflits ?

Pour mettre en évidence combien de telles conceptions réflexives sont fructueuses dans l’approche de la diversité, il convient d’aborder à titre d’exemple la prise en compte de la religion et son lien avec la migration. A titre d’exemple, la ligne directrice visant à l’encouragement des enfants de langue maternelle étrangère dans le canton des Grisons (canton des Grisons 2001) thématise les « particularités religieuses », incitant les autorités scolaires et les enseignants qui intègrent des enfants de langue étrangère à tenir compte de leurs coutumes et de leurs sentiments religieux. Par ailleurs, cette ligne directrice comporte la liste des possibilités de dispense pour certaines communautés religieuses, ainsi la « dispense pour la prière du vendredi ». Tandis que dans cette ligne directrice – tout comme dans d’autres – les autorités réagissent à des champs de tension vécus jusqu’alors, elles restreignent simultanément leur aptitude à résoudre les problèmes et leur rayon d’action en raison de leur manière de considérer la religion. En outre, elles restituent des besoins religieux – en l’occurrence « spéciaux » –

dans un contexte de langue étrangère et, ce faisant, pratiquent une forme d’« ostracisme ».

En raison de la réalité démographique du canton, il se peut que les champs de tension religieux soient souvent générés par des situations liées à l’immigration. Néanmoins, il n’existe pratiquement pas de statistiques relatives à la répartition démographique des exigences religieuses dans l’instruction et la formation. Les statistiques relatives aux demandes de dispense de cours de natation dans le canton de Bâle-Ville constituent une des rares exceptions à ce constat. En 2008, cinq demandes de dispense ont été traitées en faveur de jeunes filles musulmanes, toutes à l’école primaire. On ignore cependant combien de demandes de dispense ont été présentées et traitées pour des élèves d’autres appartenances religieuses. En 2008, les écoles publiques bâloises comp- taient 15’990 élèves, dont 3’153 de foi musulmane.

La réalité sociétale diversifiée de la Suisse

Aujourd’hui, d’un point de vue purement statistique, on ne sait ni de quelles communautés religieuses émanent des demandes de dispense pour motifs religieux ou d’autres demandes, ni quel est leur nombre. On ignore aussi dans quels cantons ces demandes sont prises en considération dans la vie scolaire quotidienne. On pourrait effectuer une étude scientifique qui analyserait la fréquence et la répartition de tels événements selon le lieu et la communauté religieuse ainsi que la relation entre l’attention médiatique et politique et le nombre effectif de demandes pour raisons religieuses dans l’instruction scolaire et la formation. On obtiendrait ainsi un savoir solide et une base de discussion concernant l’approche administrative et politique de ces champs de tension.

La prise en compte de la religion dans un contexte de « langue étrangère » ou d’« étranger » indique en tous les cas que l’on est en présence d’un « angle mort » qui a aussi des conséquences fonctionnelles. En vertu de la réglementation précitée, une demande de dispense pour un enfant de nationalité suisse de langue maternelle locale qui ne participe pas à la prière du vendredi explicitement nommée, mais qui souhaite par exemple prendre part au « Mémorial de la mort de Jésus-Christ » des Témoins de Jéhovah, ne pourrait être traitée clairement et sans travail administratif supplémentaire. En l’occurrence, le fait de dissocier l’appartenance religieuse de la langue ou de la nationalité pourrait dans ce cas rendre ces lignes directrices plus largement applicables et, partant, réduire la surcharge de travail générée par un « nouveau » champ de tension. Cela ne signifie pas pour autant qu’il faille considérer exclusivement l’appartenance à une religion comme le facteur déterminant de l’action et de l’identité. Au contraire, la religiosité peut être perçue comme l’une des facettes de l’identité complexe et changeante d’une personne – identité qui se manifeste dans nombre de situations et motive des actes – alors que, dans d’autres situations, d’autres liens et d’autres motifs prévalent.

Il convient dès lors de remettre en question, dans un contexte plus large, la relation souvent établie entre la religion et la migration. Au vu de l’entrée dans la scolarité et sur le marché du travail de divers secondas et « tertios » d’origine suisse parlant parfaitement l’une de nos langues nationales, de personnes converties à l’islam ou de membres d’églises libres, le fait de lier la religion à la migration correspondra de moins en moins, à long terme, à la réalité sociétale diversifiée de la Suisse. Aborder de telles mutations sociétales dans un esprit d’ouverture contribue à pouvoir adapter plus facilement les structures du système éducatif et le quotidien scolaire sur le plan pratique aux défis que doit relever une société pluraliste.

Une gestion de conflits couronnée de succès

Du point de vue institutionnel et grâce aux principes politiques du fédéralisme et de la subsidiarité, la Suisse est bien outillée pour traiter de manière constructive les champs de tension religieux au sein du système éducatif suisse : ces structures permettent une gestion locale des champs de tension qui pourraient par exemple émerger à Birsfelden, mais pas à Biasca. Il est ainsi possible d’élaborer des approches de solutions locales, pragmatiques et focalisées sur les cas d’espèce. Cette « marge de manœuvre » locale implique cependant de disposer sur place d’un savoir-faire pour gérer la diversité sociétale de manière constructive. A propos des compétences relatives à la gestion de la diversité d’institutions publiques en Suisse, qu’il s’agisse de l’instruction publique, de la santé publique ou d’autres organismes pertinents, on manque de données extensives et fiables. Il conviendrait d’évaluer ces compétences dans le sens où elles permettraient aux organismes concernés de préparer de manière optimale la gestion sociétale et politique de la diversité. On pourrait ainsi fournir une contribution importante à la capacité de performance des structures institutionnelles locales et régionales en vue de faire face à la richesse des facettes de la société civile suisse.

Bibliographie

Canton des Grisons, Département de l’instruction publique, de la culture et de la protection de l’environnement, 2001, Richtlinien zur Förderung fremdsprachiger Kinder im Kanton Graubünden.
Canton de Saint-Gall, Office de l’école publique, 2007, Empfehlungen im Umgang mit Kindern mit besonderen Glaubensbekenntnissen.
Canton de Zurich, Office de l’école publique, 2010, Umgang mit Schülerinnen und Schülern verschiedener Religionen an der Volksschule im Kanton Zürich. Principes et recommandations (en allemand).

Religieuse Vielfalt an Schweizer Schulen: Problem oder Potenzial?

Das Schul- und Bildungswesen bildet einen Brennpunkt für den Umgang mit Diversität. Religion und der Umgang mit religiösen Bedürfnissen werden in Schweizer Bildungseinrichtungen unterschiedlich gefasst, da das Bildungswesen auf Grund der Prinzipien des Föderalismus und der Subsidiarität vorwiegend in der Verantwortung der Kantone liegt.

Der Artikel analysiert die Handreichungen der kantonalen Erziehungsdepartemente bezüglich des Umgangs mit Religion an Schweizer Schulen aus einer Diversity-Management-Perspektive und untersucht die unterschiedlichen Herangehensweisen an religiös begründete Spannungsfelder. Dabei fällt auf, dass Vielfalt oft aus einer problemorientierten Perspektive thematisiert wird. Vielfalt sollte jedoch eher als Ressource und Potential statt als Problem gesehen werden. Dies bedingt eine kritische Reflexion der Wahrnehmung – nicht nur des Fremden, sondern auch der eigenen Weltsicht und Werthaltung. So ist etwa die Verbindung zwischen Religion und Migration bezüglich ihrer Funktionalität für Handreichungen, aber auch bezüglich der sozialen Realität zu hinterfragen: Wie können beispielsweise auch die Ansprüche religiöser Kinder schweizerischer Nationalität beachtet werden?

Darüber hinaus sollten wissenschaftlich erhobene Daten zur Häufigkeit und Verteilung von Ereignissen nach Ort und Religionsgemeinschaft sowie das Verhältnis zwischen medialer und politischer Aufmerksamkeit gegenüber der tatsächlichen Anzahl religiöser Spannungsfelder im Schul- und Bildungswesen erhoben werden, um eine solide Diskussionsgrundlage für die Bearbeitung von Spannungsfeldern zu schaffen. Und schliesslich kann eine Evaluation der Diversity-Management-Kompetenzen öffentlicher Stellen in Kantonen und Gemeinden einen wertvollen Beitrag zur Verbesserung der Konfliktbearbeitung leisten.

Marius Rohrer a travaillé pour l’Agence des Nations Unies pour les réfugiés en Jordanie ainsi qu’au sein de l’Administration fédérale. Actuellement, il prépare une thèse de doctorat sur l’approche de l’islam et des musulmans en Suisse.
Sabina von Fischer a été journaliste et rédactrice, puis a étudié l’histoire, l’islam et les sciences religieuses; Le mémoire qu’elle a déposé récemment éclaire l’intégration de musulmans aux USA. Depuis janvier 2011, Marius Rohrer et Sabina von Fischer dirigent l’entreprise start-up « Büro Vieltracht ». Ils conseillent des organisations concernant la gestion de la diversité sociétale.



In der Fremde. Eine Geschichte aus dem Leben.

Es war wahrlich kein Vergnügen, fünfmal in der Woche, fast Tag für Tag mit Angst in die Klasse zu gehen. Mein Französisch war unterentwickelt; besser würde ich wohl sagen, blockiert. Ich wollte ja sehnlichst eine Verbesserung, aber es gelang mir nicht, weil der Lehrer dazu nicht half.

Ich konnte den abschätzigen Ton meines Französischlehrers nicht ausstehen. Er war ein Savoyarde und ein stolzer Franzose. Er war etwas Besseres, wie wir sagten, kam im samtenen Anzug daher und liess sich *professeur* nennen. Er war von den meisten gefürchtet. Wann immer während der Stunde ich zum Lesen aufgerufen wurde, packte mich Angst, bevor ich aufgestanden war. Versuchte ich dann den ersten Satz, schoss er immer wieder mit denselben Phrasen los: «Imfeld, dein Französisch ist so miserabel, dass es eine Beleidigung ist, wenn du nur schon den Mund aufstust.» Oder: «Dein Ton ist schlimmer als der einer Bergkuh.» Oder: «Imfeld, jedes Wort, das du auf deine Lippen nimmst, beleidigt die französische Kultur. Sitz ab!»

Ich mochte ja mit meiner Aussprache das Französische beleidigen, aber er beleidigte mit seinen giftigen Sätzen auch mich, das kleine Studentlein, das gerne gelernt hätte, aber nicht wusste, wie. Seine Beleidigungen taten weh. Andere hätten schon längst aufgegeben. Aber ich wollte zeigen, dass auch ich es schaffen kann.

Da gab es nur eine Lösung. Damals versuchte man, einen Sommer lang ins Welschland zu gehen, um dort Französisch zu lernen. Zu Beginn der fünfziger Jahre gab es aus den aufkeimenden Touristenorten viele Angebote. Casserolier, ja das war es! Mein für mich ausgewählter Ort lag in den Bergen, kurz vor der Grenze nach Frankreich, Trient, am Col de la Forclaz. Das klang ideal – wie die Zukunft meines Französisch.

Jetzt hatte ich bloss noch die Eltern zu überzeugen. Ich war schliesslich der Älteste und wurde während des Sommers auf dem kleinen Bauernhof benötigt. Da jedoch meine Geschwister mittlerweile auch herangewachsen waren, hatte ich einen guten Überzeugungsgrund für Vater, denn dieser, das wusste ich, würde zuerst dagegen sein. Ich hatte also die Mutter zu gewinnen. So spielte es sich stets ab, und ich bekam, was ich

wollte: einen Sommer lang eine Chance, um mein Französisch zu verbessern.

Für die Monate Juli und August liessen sie mich ziehen, kauften mir gar ein Fahrrad, damit ich nach Trient pedalen und treten konnte, über den Grimsel, das Wallis hinunter, um bei Martigny zum Forclaz-Pass abzuzweigen und um in Trient das wichtige Hotel meiner Französisch-Zukunft zu finden.

An einem Tag allein war diese Distanz für mich nicht zu bewältigen. Wie es damals üblich war, ging meine Mutter im Kopf alle Bekannten durch. Irgendjemand musste doch ins Wallis geheiratet haben. Es galt als selbstverständlich, dass bis fast ins dritte Glied hinaus bei solchen Gelegenheiten ein Verwandter für eine Nacht aufgenommen wurde. Solches knüpfte Banden in die Zukunft, aber auch Erinnerungen zurück. Zum Übernachten in ein Hotel wären wir niemals gegangen; man nahm an, dass ein Hotel nur für Noble und Reiche da ist. Diese Vorstellung sass so tief, dass sie nicht einmal vier Grossonkel, die alle im Hotelgewerbe tätig waren und sogar Führungsrollen inne hatten, zu lockern oder gar zu durchbrechen vermochten. Im Gegenteil! Sie selbst stammte zwar mütterlicherseits auch aus einer armen Familie, aber sie hatten unserer Ansicht nach etwas erreicht und kamen daher stets im weissen Hemd, mit Gilet und Krawatte daher. Stets waren ihre dunkeln und gestreiften Hosen geglättet. Die Falten endeten – das fiel uns Buben auf – ganz genau in die Fortsetzung der Schnürung der schwarzen Schuhe.

Mutter kannte eine Coucousine, die in Chippis verheiratet war. Ihr Mann sei bei den Aluminiumwerken etwas Besseres, hiess es. Die Mutter liess in der Stube den für uns magischen Büffet-Deckel herunter und begann darauf, einen Brief zu schreiben. Auf ihm wurden jeden Sonntag in alle Welt hinaus – vor allem an Missionare – Briefe geschrieben. Dieses Mal hatte der Brief das Wallis zum Ziel. Die Cousine antwortete sehr rasch und schrieb, dass sie sich auf meinen kurzen Besuch freuen würde. Chippis sollte also mein erstes Tagesziel sein.

Es war meine erste Reise – hinaus in die Welt. Die Leute benahmen sich nicht immer freundlich. Sie meinten, dass Buben nicht unterwegs sein sollten. «Was sind das für Eltern, die dich

einfach losfahren lassen?» Oder: «Diese heutige Welt wird sonderbar. Da sind Buben einfach unterwegs und arbeiten zu Hause nicht mehr mit!» Solche Bemerkungen hörte ich unterwegs immer wieder. Ich schämte mich gar und hielt später zu keinem Brot und Most mehr an. Ich mochte solche Bemerkungen nicht hören. Ich dachte an den Französischlehrer zurück. Wie all diese Menschen mit ihren Worten andere, vor allem junge Menschen beleidigten. Damals nahm ich mir vor, ja nie so zu werden.

Kurz vor dem ersten Ziel wurde mein Fahrrad bei einem Rotlicht zwischen zwei Autos zerdrückt. Da hätte ich bereits mein Französisch einsetzen sollen, um mich zu verteidigen. Mich traf zwar keine Schuld, aber es geschah genau aus dieser Rücksichtslosigkeit älterer gegenüber jungen Menschen heraus. Der hintere Wagen hatte mich im Warten einfach nach vorn gestossen und schon waren meine zwei Räder eine Acht. Gottlob kam die Polizei. Zuerst meinte ich, dass nun alles abrupt und tragisch zu Ende ginge. Was genau geschah, weiss ich nicht. Der Autofahrer behauptete trocken, dass er bloss einen Scherz hätte machen wollen. Damals gab es noch wenige Autos und die wenigen, die es gab, waren fast göttliche Wesen. Die Polizei nahm mich aus dem Ampelstau, liess alle anderen weiterfahren und brachte mich zu einer Veloflickwerkstatt. Viel Geld hatte ich nicht bei mir. Ich hatte Angst, dass nicht nur das letzte für die Reparatur weggehen würde, sondern dass ich auch noch Schulden machen müsste. Aber, schau da, man gab mir nach einiger Zeit die zwei reparierten oder ersetzten Räder wieder, stellte alles blitzblank zusammen und liess mich, ohne dass ich bezahlen musste, ziehen. Der Polizist sagte lachend nur: *C'était un ami de moi.*

Zur französischen Wunde muss hier eine weitere hinzugekommen sein. Irgendwie ist ein gewisses Zittern und ein Bangen bis heute geblieben, denn immer wieder kommt, sobald ich auf weitere Strecken verreise, selbst wenn ich fliege, die Frage aus dem Inneren hoch, ob das Rad bis zum Ziel hält? Selbst in Träumen ist mir dieser harmlose Velounfall jahrelang hochgekommen, indem ich immer wieder erleben musste, wie ich in einen Unfall verwickelt werde, jemand lacht, eine zynische Bemerkung in Französisch macht oder einfach kichernd sagt: «Ist doch alles nicht halb so schlimm.» Oder: «Es war ja nur ein Scherz.» Dennoch bleibe ich tieftraurig zurück, bis ich jeweils aufwache.

Ich kam an jenem Abend heil bei meiner Coucousine an. Ihr Mann redete nur Französisch, und ich war stolz, das eine oder andere Wort zu verstehen, aber es waren Worte bloss, wie beim Nachschlagen im *Dictionnaire*; Sätze verstand ich kaum.

Am anderen Tag erreichte ich über den sehr steilen Forclaz-Pass das ganz in Steinen und Eis eingebettete Dorf Trient. Im Hotel wurde ich so empfangen, als ob ich bereits zu spät wäre, wurde ohne Wesens zu machen auf ein Zimmer, das eine Be-

senkammer war, geführt und angewiesen, sofort zum Kartoffelspitzen in die Küche zu gehen. Das waren für zwei Monate die letzten französischen Worte im Hotel.

In der Küche stand stolz ein jüngerer, athletischer italienischer Koch und ihm zur Seite eine etwa dreissigjährige, mütterliche Spanierin, von der ich das erste Mal hörte, sie sei eine Gastarbeiterin. Unsere erste gegenseitige Bekanntmachung war verwirrend. Niemand wusste mehr, in welcher Sprache reden, und alle versuchten, mit irgendeiner Mischung und Beugung einander klar zu machen, dass sie nichts verstünden. Wir alle waren hergekommen, um Französisch zu lernen, aber niemand in dieser Küchen-Umgebung sprach Französisch. Für mich war das Ziel eindeutig, die zwei anderen wollten zunächst einmal Arbeit und erst an zweiter Stelle das Französische. Wir nahmen gleichzeitig wahr, dass wir nun für mindestens zwei Monate zusammen sein würden, ohne voneinander sprachlich lernen zu können. Ein Vermittler fehlte. Das feststellen zu müssen, machte uns etwas hilflos, ab und zu gar brummig bis wütend. Wir befanden uns alle drei in der Ausweglosigkeit. Eines war sofort klar, dass wir nicht zum Französisch-Lernen hergeholt worden waren. Man hatte uns belogen und betrogen. Damals nahm man solches noch hin. Und so blieben wir drei mehr oder weniger zähneknirschend an Ort. Am leichtesten hatte es die Spanierin, denn sie wollte eigentlich bloss Arbeit in der Schweiz. Der italienische Koch sah das Ganze ebenfalls anders. Er war zehn Jahre älter als ich und brauchte etwas mehr Französischkenntnisse für seine weitere Kochkarriere. Ich hingegen war nur wegen des Französischen hergekommen und brauchte dringend etwas Fortschritt. Indem wir selbst gegenseitig nur zeichenhaft reden konnten, konnten wir nicht einmal einen Protest gegenüber der Leitung zuwege bringen. Wir wurden eindeutig in der Küche missbraucht.

Anderntags kam eine jüngere Dame vom Service zu mir in die Küche. Da sie Deutsch sprach, hatte der Patron ihr den Auftrag gegeben, mir mitzuteilen, dass es in der Hochsaison Juli und August keine freien Tage gäbe. Diese könnten dann im September eingezogen werden. Ferner sollte ich jeden Morgen kurz nach vier zur Gletscherzunge hinauf; eine halbe Stunde weit von hier, um zwanzig Liter Milch in der Brente (Rückentraggefäss) zu holen. Mein Chef sei der Koch in der Küche.

In dieser Lage, wo schon das erste Heimweh entstanden war, klangen diese Worte nicht nur hart, sondern grausam. Diese Indirektheit liess nicht einmal ein Murren zu. Ich wusste nun, dass ich hier nie Französisch lernen würde. Man hatte uns jedoch so erzogen, dass wir nicht sofort wehleidig wurden und einiges ertragen konnten. Auf die Zähne beißen, hiess es. Nun hatte ich die Chance, statt Französisch Charakterhärte – wie dies damals genannt wurde – zu lernen.

An eine sofortige Rückkehr dachte ich keinen Moment. «Jetzt wird ausgehalten, um es denen zu zeigen, dass sie mich nicht

klein kriegen», wallte es im Inneren. Später wurde ich dafür bestraft und sogar etwas verachtet.

Wir drei in der Küche begannen, uns mit einer Mischung von Italienisch – schliesslich war der Koch der Boss –, Spanisch und Latein zu verständigen. Viel zu reden gab es ohnehin nicht. Der Koch kochte und tat unserer Ansicht nach bloss die schiere Pflicht, das Minimalste, um daraufhin zu verschwinden. Wir beide, die Spanierin und ich, rüsteten Gemüse, schälten hufenweise, in unserer Vorstellung tonnenweise, Kartoffeln, wuschen das viele Geschirr der meist britischen Gäste, schrubbten den Küchenboden und schauten, dass die Ratten nicht zuviel Raum und Gut eroberten. Ich war morgens früh – überhaupt nicht ausgeschlafen – zum Abholen der Milch unterwegs, kam zurück und hatte ganz allein Kaffee und Milch fürs Frühstück der Gäste heiss zu machen. Um acht erst kam die Spanierin; um zehn etwa schaute der Koch herein. Nach dem Mittagessen blieb nicht einmal für ein Buch etwas Zeit. Abwaschen, rüsten und sich der Küchenwäsche annehmen, denn auch sie gehörte zu unserer Pflicht, füllte alle Zeit aus, bis der Koch fürs Nachtessen kam. Dieser begann, uns zwei immer mehr herumzu-dirigieren und zu traktieren.

Zwei Dinge lassen mich noch heute in tiefe Traurigkeit versinken. Ich weiss – bei meinem guten Gedächtnis – wirklich nicht, wie die Bettkammer aussah. In meinem Inneren existiert keine Vorstellung mehr davon, ausser dass bei der Ankunft am ersten Tag kein einziges Bild an der Wand hing. Und zu lesen gab es nichts – ausser einem Zufallsprodukt, das ich im Hinterhof hinter der Wäscheleine fand. Es war ein Magazin, das voll und ganz der Tour de France gewidmet war. Es enthielt von jedem Fahrer – es waren 168 damals – ein Bild und darunter kurze Biodaten. So sinnlos es tönen mag, ich habe zwischen Schälen und Waschen immer wieder in dieses Heft geschaut. Und so komme ich zum dritten Ereignis, das niemals mehr aus der Erinnerung verschwand. Ob in den USA, in Japan, in Zimbabwe oder Mexiko, ich kam um diese Tour de France nicht mehr herum. Kein Radsportresultat oder Gesamtklassement interessiert mich eigentlich. Es geht einfach darum, dass sie wieder stattfindet und ich geistig zurück in Trient bin, fast wie ein Gefangener, der nach der Entlassung im Kopf niemals mehr ganz aus dem Gefängnis herauskommt.

So habe ich auf Französisch nur *Tour de France* gelernt, und das war damals für einen Buben aus dem Napfgebiet die Öffnung eines Spalts der Welt.

Die Herrschaft gab mir für zwei Monate 100 Franken und bedankte sich «für die guten Dienste».

Auf der Heimfahrt schimpfte die Coucousine mit mir: «An einem solchen Platz läuft man davon!» Aber ihr Mann, der also doch etwas Deutsch verstand, wandte ein: «Die Jugend muss arbeiten lernen!» Härte sei keine Ausbeutung, fügte er bei.

Der Empfang zu Hause war unfreundlich. Vater schickte mich ohne Nachtessen ins Bett. So böse habe ich ihn selten erlebt.

Mutter meinte, bevor ich die Stiege hoch zur Kammer stieg: «Nun hast du die Fremde erlebt, jetzt musst du lernen, wie man mit ihr umgeht und sich wehrt.»

Französisch habe ich nie befriedigend gelernt. Nach all der Schelte zu Hause schimpfte mich nämlich auch *le professeur* aus. Französisch wurde für mich zum Symbol der Umwege: Ich wollte es zwar lernen, aber bekam stets anderes gelehrt.

Leicht gekürzter Text aus dem Sammelband «Blickwechsel. Die multikulturelle Schweiz an der Schwelle zum 21. Jahrhundert.», Luzern 1998, mit freundlicher Genehmigung des Caritas-Verlags.

Al Imfeld, Theologe, Schriftsteller, Geschichtenerzähler und aktiv in der Zusammenarbeit Nord-Süd, publizierte zahlreiche Bücher und Kurzgeschichten zu einem breiten Spektrum von Themen. Weiter Informationen unter: www.alimfeld.ch



Föderalismus schützt die neuen Minderheiten nicht.

Der Föderalismus gehört neben der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Sozialstaatlichkeit zu den identitätsstiftenden Kernstücken des schweizerischen Verfassungsstaates. Die mit dem Föderalismus einhergehende Regelungsvielfalt wird heute oftmals negativ bewertet und mit dem allgemeinen Gerechtigkeitsprinzip der Rechtsgleichheit in Widerspruch gesetzt. Dabei wird leicht übersehen, dass Föderalismus und Rechtsgleichheit keineswegs zwingend als Gegensätze aufgefasst werden müssen.

Die Schweiz ist historisch aus einem Staatenbund hervorgegangen und seit 1848 als Bundesstaat konstituiert. Sie verfügt über eine föderalistische Staatsstruktur, zu deren Kern es gehört, dass die Kantone einerseits über substanzielle Autonomierechte verfügen und andererseits an der politischen Willensbildung auf Bundesebene mitwirken (Rhino/Schefer 2009). Dazu kommen weitere, spezifisch mit der sprachlichen, religiösen, kulturellen und geografischen Vielfalt des Landes und seiner Bevölkerung zusammenhängende Merkmale. Die Bundesverfassung (BV) fusst – wie in deren Präambel nachzulesen ist – auf dem Willen von Schweizervolk und Kantonen, in gegenseitiger Rücksichtnahme und Achtung ihre Vielfalt in der Einheit zu leben. Der Föderalismus ist in diesem Zusammenhang ein Instrument für den Schutz von sprachlichen, religiösen, kulturellen und regionalen Minderheiten. Diese erhalten nicht nur Selbstbestimmungsrechte und Autonomie, sondern werden ebenfalls in die gesamtstaatliche Willensbildung einbezogen.

Vielfalt in der Einheit

Vielfalt und Diversität bilden ein wichtiges Fundament, auf dem die schweizerische Rechtsordnung aufgebaut ist. Der Bund kann nur in Bereichen regulieren, in denen ihn die Bundesverfassung dazu ermächtigt, im Übrigen bleiben die Kantone zuständig (Art. 3 und Art. 42 BV). Aber selbst in diesen

Bereichen wird der Bund durch das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5a BV) zur schonenden Kompetenzausübung verpflichtet. Ausserdem wird das Bundesrecht in der Regel durch die Kantone umgesetzt. Dabei haben sich die Kantone zwar an die Vorgaben von Verfassung und Gesetz zu halten, das Bundesrecht hat ihnen jedoch grösstmögliche Autonomie zu belassen (Art. 46 f. BV). Selbst in der Anwendung von bundesrechtlichen Vorgaben pflegt das Bundesgericht den Kantonen, wenn es kantonale Urteile oder Rechtsakte auf die Übereinstimmung mit dem Bundesrecht überprüft, gewisse Beurteilungsspielräume zuzugestehen, die sich daraus ergeben können, dass die kantonalen Instanzen die örtlichen Verhältnisse besser kennen und mit ihnen näher vertraut sind.

Diese Ordnung lässt sich im Wesentlichen damit erklären, dass der schweizerische Bundesstaat «von unten nach oben» gewachsen ist und auch so legitimiert wird. Das zeigt sich unter anderem ganz deutlich darin, dass das Schweizer Bürgerrecht das Bürgerrecht sowohl eines Kantons als auch einer Gemeinde voraussetzt. Abgesehen von gewissen Mindestvorschriften und Rahmenbedingungen wird nach wie vor hauptsächlich in den Gemeinden und Kantonen entschieden, wer den Schweizer Pass erhält. Im Bereich des Ausländer- und Asylwesens verfügt der Bund demgegenüber über eine umfassende Bundeskompetenz, die er weitgehend ausgeschöpft hat, so dass den Kantonen im Wesentlichen lediglich Vollgutsaufgaben im Bereich der Ein- und Ausreise sowie des Aufenthalts und der Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern verbleiben (BGE 129 I 392). Eigene Gestaltungsspielräume besitzen die Kantone namentlich im Bereich der Integration, im Umgang mit den so genannten Sans-Papiers, dem Erteilen von ausländerrechtlichen Härtefallbewilligungen während oder nach Durchführung eines Asylverfahrens oder bei der Ausgestaltung von Sozialhilfeleistungen und Nothilfe für Personen, die sich gestützt auf das Asylgesetz in der Schweiz aufhalten.

Verhältnis zur Rechtsgleichheit

Die föderale Staatsstruktur führt in vielen Sachbereichen zu Ungleichheiten. Kantonale Autonomie führt zu Rechtszersplitterung

und territorial aufgegliederten Vollzugsräumen. Rechtsunterworfenen werden mit Bezug auf die gleiche Sache in den einzelnen Kantonen unterschiedlich behandelt. Aber auch mit Bezug auf die Mitwirkung an der politischen Willensbildung auf Bundesebene wird das Gleichheitsprinzip durchbrochen; der Grundsatz «one man – one vote» weicht dem Prinzip des föderalen Gleichgewichts mit der Folge, dass einem Appenzeller im Vergleich zu einem Zürcher ein Vielfaches an Stimmgewicht zukommt.

Solche Ungleichheiten werden verbreitet im Lichte des Grundsatzes der Gleichbehandlung, wonach «Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln ist» (Art. 8 Abs. 1 BV), kritisiert und als Verstoß gegen die Menschenrechte gewertet. Dieser Einwand ist aber hauptsächlich aus drei Gründen ungerechtfertigt:

- Erstens erschöpft sich der Gehalt der Menschenrechte nicht im allgemeinen Gleichheitssatz, der im Völkerrecht als solcher nicht gewährleistet wird und von seiner Tragweite ohnehin «inhaltsleer» bleibt, da er lediglich eine gleiche Behandlung gewährleistet, die theoretisch auch aus einer für alle im gleichen Masse geltenden Unfreiheit bestehen könnte.
- Zweitens sind die zwischen den Kantonen bestehenden Unterschiede in Rechtsetzung und Rechtspraxis eine Folge der in der Bundesverfassung selbst verankerten föderalistischen Staatsstruktur. Das allgemeine Rechtsgleichheitsprinzip bezieht sich immer nur auf den Zuständigkeitsbereich des jeweiligen kantonalen Gesetzgebers oder den Rechtsanwendungsbereich derselben (örtlich) zuständigen Behörde. In diesem Sinne schliesst es das Rechtsgleichheitsprinzip nicht aus, dass die einzelnen Kantone zur gleichen Materie unterschiedliche Regelungen erlassen (BGE 136 I 12) oder dass bundesrechtlich eingeräumte Ermessensspielräume in den Kantonen unterschiedlich gehandhabt werden (BGE 122 I 47).
- Drittens sind die föderalismusbedingten Ungleichbehandlungen bei näherem Hinsehen lediglich formaler Natur. Gerade diese formale Ungleichbehandlung erlaubt es oftmals, den Verschiedenheiten der Rechtsunterworfenen und

der regionalen Verhältnisse materiell besser gerecht zu werden als dies in einem «zentralistischen» System der Fall wäre, in welchem Angehörige verschiedener Personengruppen undifferenziert behandelt werden und damit im Ergebnis eine Ungleichbehandlung erfahren, weil sich ihre Situation untereinander nicht vergleichen lässt.

Ungleichbehandlungen ja, aber keine (Grund-)Rechtsverletzungen

Dass kantonale Unterschiede in Rechtsetzung und Vollzug strukturbedingt hinzunehmen sind, bedeutet jedoch nicht, dass die Kantone in den rechtsfreien Raum entlassen würden. Vielmehr bleiben sie an die Grundrechte und Grundsätze des rechtsstaatlichen Handelns sowie – und das betrifft insbesondere den Vollzug – an die übrigen Vorgaben des Bundesrechts gebunden. Differenzierungen und Schematisierungen, die auf sensiblen Merkmalen gemäss Art. 8 Abs. 2 BV (also etwa auf Geschlecht, Rasse oder Herkunft) beruhen bzw. Angehörige solcher Personengruppen überwiegend benachteiligen, lassen sich – wie es das Bundesgericht insbesondere im Zusammenhang mit der Verweigerung des Frauenstimmrechts in Appenzell-Innerrhoden aufgezeigt hat – mit dem Hinweis auf die föderale Staatsstruktur nicht mehr rechtfertigen, denn Diskriminierungen nach Art. 8 Abs. 2 BV sind – im Gegensatz zum allgemeinen Gleichheitsprinzip (Art. 8 Abs. 1 BV) – nicht rein strukturell und damit «inhaltsleer», sondern als Verletzungen des Grundsatzes der Menschenwürde (Art. 7 BV) zu qualifizieren. Solche Verletzungen sind aber weder in einem Einheitsstaat noch in einem Bundesstaat zulässig.

In diesem Sinne bleiben kantonale Unterschiede im Bereich der Sozialhilfeleistungen an Ausländerinnen und Ausländer im Rahmen der Vorgaben des Bundesrechts angesichts der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung und der unterschiedlichen örtlichen Verhältnisse nur solange zulässig, als das verfassungsrechtliche Minimum von Art. 12 BV, das ein menschenwürdiges Dasein garantiert, eingehalten wird.

Rechtsvielfalt führt nicht zwingend zu Diskriminierungen und Menschenrechtsverletzungen. Es liesse sich im Gegenteil wohl

relativ leicht nachweisen, dass Menschenrechtsverletzungen in föderalen Staaten weniger häufig vorkommen als in zentralistisch organisierten Staaten. Ein Grund hierfür könnte sicherlich darin liegen, dass Föderalismus zu einer vertikalen Hemmung von Staatsmacht führt, indem diese zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften aufgeteilt wird, die sich (teilweise gegenseitig) kontrollieren. Sodann trägt der Föderalismus erfolgreich zum Schutz der Minderheiten bei, wobei sich dieser Schutz heute allerdings hauptsächlich auf die angestammten sprachlichen, religiösen oder kulturellen Minderheiten bezieht, während neue, durch Einwanderung entstandene Minderheiten von diesem Schutz (noch?) nicht erfasst werden.

Bedürfnis nach Einheit mit und ohne kantonale Gestaltungsspielräume

Selbstverständlich braucht es auch in einem föderalen System für den Zusammenhalt des Landes, die Bewältigung der Aufgabenerfüllung und die Überwindung der teilweise sehr kleinräumlichen Verhältnisse ein Mindestmass an einheitlicher Regulierung. Der Bedarf an einer Rechtsvereinheitlichung durch den Bund sowie die Dichte dieser Regelung hängen freilich vom betroffenen Sachbereich und von den Umständen ab.

Gerade im Bereich des Ausländer- und Asylrechts ist dieser Bedarf sehr hoch. Aber auch hier können Gestaltungsspielräume sinnvoll sein, etwa wenn es darum geht, den örtlich unterschiedlichen Bedürfnissen der Bedürftigen durch die Einräumung bzw. Belassung von kantonalen Zuständigkeiten Rechnung zu tragen. Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse (vgl. Art. 72 Abs. 2 des deutschen Grundgesetzes) kann in diesem Kontext geradezu regionale Differenzierungen erforderlich machen. Im Übrigen fällt auf, dass in der Schweiz der Gleichheit der Kantone und der Gemeinschaften gegenüber der Gleichheit der Lebensverhältnisse der einzelnen Individuen regelmässig Vorrang zukommt (Fleiner/Misic 2001).

Kantonale Härtefallbewilligungen

Zum Schluss soll noch kurz auf die geltende Regelung im Asylgesetz (AsylG) eingegangen werden, wonach ein Kanton

mit Zustimmung des Bundesamtes für Migration einer ihm zugewiesenen Person eine Aufenthaltsbewilligung erteilen kann, wenn die betroffene Person sich seit Einreichung des Asylgesuches mindestens fünf Jahre in der Schweiz aufhält, der Aufenthaltsort der betroffenen Person den Behörden immer bekannt war und wegen der fortgeschrittenen Integration ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt (Art. 14 Abs. 2 AsylG). Will der Kanton von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, so meldet er dies dem Bundesamt unverzüglich. Die betroffene Person hat nur beim Zustimmungsverfahren des Bundesamtes Parteistellung.

Diese Regelung ist erst vom Ständerat in die parlamentarischen Beratungen eingeflossen. Mit der Zustimmung zu dieser Regelung verwarfen die Räte den Vorschlag des Bundesrates zur Einführung einer humanitären Bewilligung durch das Bundesamt und verankerten stattdessen eine Ermächtigung der Kantone, im Einzelfall eine Aufenthaltsbewilligung (Härtefallbewilligung) zu erteilen, die der Zustimmung des Bundesamtes bedarf. Den Kantonen wurde mit dieser Regelung ein breiter Gestaltungsspielraum zugesprochen (Spescha/Kerland/Bolzli 2010): Dies betrifft zunächst die Beurteilung des Vorliegens eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls. Obwohl Art. 31 VZAE hierfür einige – nicht abschliessende – Kriterien vorgibt, verbleiben den Kantonen bedeutende Beurteilungsspielräume. Ferner ist zu beachten, dass die Erteilung einer Bewilligung selbst bei Vorliegen eines Härtefalls im Ermessen der Kantone steht. Des Weiteren werden die Kantone durch Art. 14 AsylG nicht einmal verpflichtet, Härtefallgesuche überhaupt zu prüfen, da aufgrund von Art. 14 Abs. 4 AsylG ein Verwaltungsverfahren (mit Parteirechten) erst eröffnet wird, wenn ein Kanton beim Bundesamt um Zustimmung ersucht. Zuvor hat der Betroffene kein Recht darauf, einen Bewilligungsantrag zu stellen bzw. ein entsprechendes kantonales Verfahren in Gang zu setzen bzw. zu durchlaufen. Dies ist freilich ein Verstoß gegen das verfassungsmässige Recht auf ein faires Verfahren und die Rechts- weggarantie, muss aber in der Praxis hingenommen werden, weil die Bundesverfassung die Anwendung auch von verfassungswidrigen bundesgesetzlichen Bestimmungen gebietet (Art. 190 BV).

Die unterschiedliche Haltung und Praxis der Kantone im Zusammenhang mit der Beurteilung von Härtefällen wird verbreitet kritisiert (Baur 2009). Dieser in der Tat unbefriedigende Zustand ist aber keine Folge des Föderalismus, sondern schlicht und einfach das Ergebnis einer unglücklichen Bundesgesetzgebung. Die Räte haben der Regelung trotz kritischer Stimmen, die auf Ungleichbehandlungen («Lotterie») hingewiesen hatten, zugestimmt. Verfassungsrechtlich stellt aber die Tatsache allein, dass es kantonale Unterschiede gibt, noch kein Problem dar, solange keine anderen Grundrechte wie etwa das Diskriminierungsverbot oder das Recht auf Privat- und Familienleben tangiert sind. Ob man die Erteilung von Härtefallbewilligungen bei einer Behörde zentralisiert oder in das Ermessen der Kantone delegiert, ist primär eine politische und nicht eine verfassungsrechtliche Frage. Selbst bei einer Ermessensbewilligung durch eine einzige Behörde (Bundesamt) ist strukturell noch nicht gewährleistet, dass es nicht zu Grundrechtsverletzungen kommen kann. Verfolgt diese Bundesbehörde überdies eine restriktive Praxis, gibt es für die Betroffenen überhaupt keine Möglichkeit mehr, irgendwo eine Härtefallbewilligung zu erwirken. Kantonale Zuständigkeiten müssen somit nicht zwingend zu einem «Race to the bottom» führen, im Gegenteil: Der Wettbewerb der Modelle kann auch neue Mindeststandards hervorbringen und sich damit zugunsten der Betroffenen auswirken.

Literatur

Auer, Andreas; Malinverni, Giorgio; Hottelier, Michel, 2006, Droit constitutionnel suisse, Volume I: L’Etat, 2ème édition. Berne : Stämpfli Editions SA.
Baur, Thomas, 2009, Die Härtefallregelung im Asylbereich – kritische Analyse der kantonalen Praxis. In: Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und -praxis, 2/2009: 11-19.
Engels, Nicole, 2001, Chancengleichheit und Bundesstaatsprinzip. Berlin: Duncker & Humblot.
Fleiner, Thomas; Misic, Alexander, 2001, Föderalismusprinzip als Ordnungsprinzip der Verfassung. In: Thürier, Daniel u.a. (Hg.), Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse. Zürich: Schulthess-Verlag.
Frenkel, Max, 1984, Föderalismus und Bundesstaat, Band I: Föderalismus. Bern: Herbert Lang & Cie.
Rhinow, René; Schefer, Markus, 2009, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Auflage. Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag.
Spescha, Marc; Kerland, Antonia; Bolzli, Peter, 2010, Handbuch zum Migrationsrecht. Zürich: Orell Füssli Verlag.

Fédéralisme et principe d’égalité

L’Etat de la Confédération suisse s’est développé et organisé « de bas en haut ». La structure étatique fédérale aboutit, dans de nombreux secteurs, à une fragmentation du droit et à des espaces d’exécution de la législation délimités par le territoire. Mais le fait de traiter différemment les individus n’est pas en soi contraire aux dispositions constitutionnelles. Le principe fondamental de l’égalité (art. 8, 1er al., Cst.) ne se réfère toujours qu’au domaine de compétence du législateur cantonal ou au domaine d’application du droit de l’autorité compétente sur le plan local. Certes, dans le cadre de leur marge de manœuvre en matière d’appréciation, les cantons restent liés non seulement aux droits fondamentaux et aux principes des actes d’un Etat de droit – et cela concerne en particulier l’exécution du droit fédéral – mais encore aux autres normes du droit fédéral.

Dans le domaine du droit des étrangers et de l’asile, la Confédération dispose de vastes compétences qu’elle a du reste amplement exploitées, étant donné qu’en la matière, le besoin d’une harmonisation du droit à l’échelle nationale est important. Toujours est-il que la prise en compte de situations locales peut justifier des marges de manœuvre cantonales. Quant à savoir si des autorisations cantonales pour cas de rigueur sont judicieuses, il convient au premier chef aux milieux politiques d’en décider. Si les cantons maintiennent ici leurs libertés, il conviendra de tolérer, sur le plan juridique, des différences de traitement pour autant que les procédures respectent les droits fondamentaux et les principes qui fondent les actes d’un Etat de droit ainsi que les consignes du droit fédéral simple. Même lorsqu’une seule et unique autorité (Office fédéral) accorde une autorisation qui se fonde sur son appréciation, il n’est pas garanti d’emblée qu’aucune violation du droit fondamental n’aura lieu. Si, en outre, cette autorité fédérale applique une pratique restrictive, il n’existe alors pour les personnes concernées plus aucune possibilité d’obtenir ailleurs une autorisation pour cas de rigueur.

Bernhard Waldmann ist ordentlicher Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Freiburg i.Ue. und Direktor am dortigen Institut für Föderalismus.

Cet étranger qui révèle nos différences.

Les Romands et les Alémaniques ont-ils une approche différente face aux personnes venant de l'étranger ? Leur vision de la politique d'intégration est-elle divergente ? Selon une opinion répandue, les Alémaniques seraient en général moins « ouverts » que les Romands, plus réticents aussi par rapport à l'immigration et aux mesures d'intégration des étrangers. Une analyse plus fine de la réalité apporte quelques retouches à cette image trop réductrice, montrant des différences également à l'intérieur des régions linguistiques. Il n'en reste pas moins que la culture politique n'est pas la même d'une région linguistique à l'autre.

Lorsqu'il est question des différences entre Romands et Alémaniques, la plus grande prudence est de mise. Car si nous nous opposons à juste titre à ce que l'on parle « des » étrangers comme s'ils constituaient un bloc compact, nous devrions également nous garder de parler « des » Alémaniques et « des » Romands comme s'ils constituaient des entités homogènes. De toute évidence, ces groupes linguistiques sont des ensembles hétérogènes, voire hétéroclites, faits de régions et de couches sociales différentes.

Mais cela ne nous empêche pas d'essayer de dégager des traits qui s'appliquent, quand ce n'est à l'ensemble des habitants des régions linguistiques, du moins à une grande partie d'entre eux. Il est légitime de se demander s'il existe ce que l'on appelle communément une « mentalité » propre à ces régions ; et si ces mentalités, d'un côté et de l'autre de la Sarine, diffèrent l'une de l'autre. La question de savoir si Romands et Alémaniques ont tendance à avoir une approche différente de la politique des étrangers est donc une bonne question, à condition qu'elle soit abordée avec toute la finesse que ce sujet délicat requiert.

Des votations éloquentes

Commençons par un état des lieux. La Suisse dispose d'un excellent instrument nous renseignant, à intervalles réguliers, sur

les attitudes politiques des citoyens et des citoyennes : les votations. Comme les résultats des votations sont livrés sur une base territoriale, ils nous donnent, en plus, des indications intéressantes sur la répartition des positions politiques dans l'espace.

Dans les votations fédérales de ces dernières années, il fut souvent question de la politique des étrangers et, en particulier, de la politique d'asile. Il vaut dès lors la peine d'analyser en détail ces résultats et d'examiner le vote des régions linguistiques, en nous limitant aux années 2000-2011 (les chiffres ont été fournis par le géographe Michael Hermann de l'Université de Zurich). Mais une précision méthodologique encore : lorsque nous parlons ici du vote des « Romands », nous entendons par là le vote des habitants des communes francophones du pays, de quelque langue maternelle qu'ils soient. De même, par « Alémaniques » nous entendons les citoyens de la région alémanique du pays. Il serait évidemment intéressant de disposer de chiffres ventilés selon la langue maternelle des citoyens, où qu'ils habitent. Mais à notre connaissance, un tel outil n'existe pas à l'heure actuelle.

Comment Romands et Alémaniques ont voté

Le 24 septembre 2000, une initiative populaire voulant limiter le taux de la population étrangère en Suisse à 18% a été refusée par 63,8% des votants. Les Romands ne furent que 25,1% à dire Oui, les Alémaniques ont approuvé à 39,1%, les Italophones carrément à 40,4%.

Le 24 novembre 2002, une initiative populaire de l'UDC contre l'immigration a été rejetée d'extrême justesse par 50,1% des votants. Elle fut acceptée par les Alémaniques avec 52,4% et rejetée par les Romands avec 41,7%.

Le 26 septembre 2004, on vota sur une loi fédérale qui voulait faciliter la naturalisation des étrangers de la 2e et 3e génération. Les deux projets furent rejetés par la majorité des Suisses, et en particulier des Alémaniques et Tessinois. Les cantons romands sauf le Valais — et le canton de Bâle-Ville — approuvèrent les deux projets. Le canton de Berne accepta un des deux.

Le 24 novembre 2006, une nouvelle loi fédérale sur les étrangers, ainsi qu'une loi sur l'asile, furent approuvées par tous les cantons. Mais l'approbation de ces lois jugées restrictives par la gauche et les associations de défense des immigrés, était nettement moins forte en Suisse romande.

Le 1er juin 2008, une initiative de l'UDC « pour des naturalisations démocratiques » fut rejetée par tous les cantons sauf Schwyz. Mais le rejet était beaucoup plus fort en Suisse romande.

Le 29 novembre 2009, la fameuse votation sur l'initiative pour une interdiction de nouveaux minarets qui ne portait pas directement sur la politique des étrangers, mais sur l'attitude face aux étrangers en général, a sans doute joué un rôle. A la surprise générale, 57,6% des votants l'approuvèrent. En Suisse romande, elle fut rejetée de justesse par 48,4%. Tous les cantons acceptèrent, sauf GE, VD, NE et BS.

Le 28 novembre 2010, une nouvelle initiative UDC « pour le renvoi des étrangers criminels » était acceptée par 52,9% des citoyens suisses. Tous les cantons romands refusèrent, sauf le Valais.

On peut donc tirer une conclusion générale : les Romands pris dans leur ensemble sont en effet moins « crispés » face aux étrangers, davantage prêts à s'ouvrir au monde extérieur. D'autres votations semblent confirmer ce constat, notamment les votations sur l'Union européenne, où la Suisse romande s'est toujours distinguée par un taux d'acceptation en dessus de la moyenne nationale. L'entrée de la Suisse à l'ONU n'a également été acceptée en 2002 que grâce à l'appui massif des cantons romands.

Les régions linguistiques ne sont pas des blocs

Maintenant, si l'on regarde les résultats d'une façon un peu plus précise, on voit que la Suisse romande n'est pas homogène : les cantons VD, GE, NE, JU se montrent souvent plus « xénophiles » que les cantons de Fribourg et du Valais. Mais la Suisse alémanique, elle non plus, n'est pas un bloc : ainsi Bâle-Ville se trouve quasiment toujours dans le « camp » romand. De plus, les grandes villes alémaniques sont en général plus ouvertes que les petites villes et les communes rurales ou périurbaines ; elles dégagent souvent des majorités rejoignant celles de la Suisse romande. Mais ces nuances ne changent pas le constat de base : lors des votations fédérales, la question des étrangers divise les deux régions comme aucun autre sujet politique, à part la politique sociale.

Cet écart entre les régions linguistiques est confirmé par d'autres observations. Les cantons romands font en général davantage d'efforts dans le domaine de l'intégration que les cantons

alémaniques, si l'on fait exception du cas de Bâle. En Suisse alémanique, les mesures d'intégration sont souvent l'objet d'un débat politique dur, ce qui n'est pas le cas en Suisse romande. De plus, la plupart des cantons romands accordent aux étrangers des droits politiques, du moins sur le plan communal. Que les Vaudois aient nettement refusé, début septembre, d'étendre ces droits sur le plan cantonal montre toutefois les limites de cette volonté d'ouverture.

Par ailleurs, à l'ouest du pays, le débat sur la criminalité est moins axé sur le rôle des étrangers qu'outre-Sarine. Pourtant, en Suisse romande aussi, une grande partie des détenus sont d'origine étrangère. Dernier exemple : le débat sur le coût de la croissance économique et démographique et la « surpopulation » en Suisse, qui occupe actuellement les esprits dans l'ensemble du pays, s'est rapidement focalisé outre-Sarine sur la question de l'immigration – pas en Suisse romande.

L'importance des facteurs culturels

Mais alors, comment expliquer ces différences ? C'est là que les choses se corsent. Il faut avancer sur ce terrain avec une prudence de Sioux ! Ecartons d'emblée une fausse piste : la réticence envers les étrangers n'est pas plus forte là où le nombre des étrangers est important. C'est plutôt l'inverse : plus la présence des étrangers est importante, plus l'attitude des Suisses à leur égard a tendance à être dépassionnée (ce qui peut encourager l'immigration par la suite).

L'explication est donc ailleurs. Un élément important : tous les cantons romands sauf Fribourg sont frontaliers. De plus, la Suisse romande compte un nombre élevé de binationaux. Selon une étude récente, la moitié de la population romande aurait (aussi) un passeport étranger.

Et puis, il y a les orientations idéologiques qui influent sur l'attitude envers les étrangers. N'oublions pas que les partis de gauche sont particulièrement bien implantés en Suisse romande. Inversement, le poids de l'UDC se fait davantage sentir en Suisse alémanique, même si le parti de Christoph Blocher a également progressé en Romandie. Ce parti est particulièrement influent dans les cantons de la Suisse orientale et centrale et en Argovie, ce qui se répercute sur le vote de ces cantons. Encore peut-on se demander où est l'œuf et où est la poule ? Il est possible que la réticence envers les étrangers ait autant favorisé le développement de l'UDC que l'inverse.

Si l'UDC a pu devenir la première force politique surtout à l'est du pays, c'est que sa vision de la Suisse basée sur « l'exception helvétique » correspond probablement à une attente d'une partie de la Suisse alémanique – mais ne rencontre pas le même écho à l'ouest de la Sarine. En général, les Alémaniques sont davantage tournés vers l'Alleingang, vers l'extra-

territorialité helvétique. Les Romands, en revanche, se voient davantage comme faisant partie d'un tout européen et international.

La langue aussi joue un rôle important : les Alémaniques parlent un ensemble de dialectes germaniques qui les différencient clairement des Allemands et des Autrichiens. Les Romands parlent une langue internationale, serait-ce avec une touche d'accent du terroir. Pour les étrangers, cela change également la donne : pour les Africains et les personnes qui parlent une langue d'origine latine, il est plus facile de s'intégrer dans une région francophone.

La collectivité vue comme communauté ou comme société

Et puis, hasardons une hypothèse. Avec une vieille distinction sociologique, on peut se demander si les Alémaniques, surtout dans les petits cantons, ne voient pas la collectivité comme une « Gemeinschaft » (communauté), alors que la plupart des Romands la conçoivent davantage comme une « Gesellschaft » (société). Les Alémaniques seraient donc davantage tournés vers l'idée « d'assimilation » : un Suisse n'est pas seulement une personne qui a un passeport rouge-blanc, mais une personne qui, dans ses habitudes de vie, s'adapte au « mode de vie » helvétique, pour peu qu'un tel mode de vie existe. Cela a des conséquences surtout dans la façon d'aborder la question de la citoyenneté et de la naturalisation.

Accorder la nationalité, et surtout un lieu d'origine, est pour beaucoup d'Alémaniques un acte important qui mérite un examen approfondi. On veut donc voir exactement qui sont ces nouveaux Suisses ; pour beaucoup de Romands en revanche, un citoyen de plus ou de moins ne fait pas une grande différence. Cela pourrait expliquer le rejet massif de la naturalisation facilitée et automatique en Suisse alémanique. Cela dit, il ne s'agit pas de nier que derrière la réticence de certaines personnes envers les étrangers, il peut se cacher de l'égoïsme, voire de la xénophobie.

Revenons aux différences entre Romands et Alémaniques. La question se pose – lâchons le mot fatidique : y a-t-il un « fossé », un « Röstigraben » en matière de politique envers les étrangers ? Au vu des résultats que nous avons analysés plus haut, ce terme nous semble nettement exagéré. Mais il est indéniable que dans le rapport avec l'étranger, avec l'Autre, des différences culturelles profondes entre les régions linguistiques du pays apparaissent au grand jour.

On peut s'en plaindre. Mais on pourrait aussi s'en réjouir. Car il ne sert à rien de célébrer à la fête nationale du Premier Août la diversité culturelle du pays, si l'on crie « au secours ! » chaque fois qu'elle se manifeste concrètement.

Lo straniero che rivela le nostre differenze

Le differenze regionali sembrano avere un ruolo importante nella politica in materia di stranieri. In questo spesso si sente dire che Romandi e Svizzeri tedeschi hanno modi diversi di reagire e « saltano in aria » per diversi motivi. Esiste un « fossato » tra le regioni linguistiche? Da un'analisi circostanziata dei risultati delle votazioni popolari emerge effettivamente che le posizioni della Svizzera romanda e della Svizzera tedesca divergono, in materia di politica degli stranieri, come altrimenti lo fanno solo quando per questioni inerenti al servizio pubblico o alle assicurazioni sociali. Questa constatazione è confermata anche da altre osservazioni, per esempio nel quadro della politica integrativa dei Cantoni.

Però ci sono anche delle sfumature, infatti all'interno delle regioni linguistiche si osservano forti differenze per esempio tra città, periferia e campagna o tra regioni diverse. Resta il fatto che l'appartenenza linguistica ha un'importanza non trascurabile. Pertanto è giustificato chiedersi come mai Romandi e Svizzeri tedeschi sentono le cose in maniera generalmente diversa. Una spiegazione potrebbe essere che gli Svizzeri tedeschi hanno la tendenza a considerare lo Stato come una « comunità », mentre i Romandi lo associano piuttosto a una « società » più anonima. Anche il fatto che gli Svizzeri tedeschi adoperano un dialetto germanico proprio può avere un ruolo, e di riflesso il fatto che i Romandi parlano una lingua internazionale. Infine, la posizione minoritaria dei Romandi induce un senso d'appartenenza meno marcato nei confronti dello Stato nazionale.

Christophe Büchi est né à Fribourg et habite Lausanne et Champéry (VS). Il est le correspondant en Suisse romande de la NZZ (Neue Zürcher Zeitung) et l'auteur de plusieurs livres, dont « Mariage de raison – Romands et Alémaniques : une histoire suisse » (Editions Zoé, Genève 2001), « Röstigraben » (Verlag Libro, Zurich 2000, 2001 et 2003), et – avec Guy Mettan – « Dictionnaire impertinent de la Suisse » (Slatkine, Genève 2010).



Warum ist der schweizerische Föderalismus reformbedürftig?

Der föderale Staatsaufbau, basierend auf dem grundlegenden Organisationsprinzip der Eigenständigkeit der 26 Kantone, bildet auch heute noch eines der Kernelemente der politischen Kultur und des politischen Systems der Schweiz. Einzelne Beobachter gehen noch einen Schritt weiter und sehen im Föderalismus das tragende Element des schweizerischen politischen Systems und insbesondere die identitätsstiftende politische Struktur zum Schutz unserer multikulturellen Gesellschaft. Föderalismus in einem demokratischen Staat bedeutet Machtaufgliederung durch vertikale Gewaltenteilung und Minderheitenschutz durch die Gewährung von weit gehender territorialer Eigenständigkeit. Mehr als 150 Jahre nach der Gründung des modernen Bundesstaates steht der Föderalismus schweizerischer Prägung allerdings vor zahlreichen Herausforderungen und erscheint in weiten Teilen reformbedürftig.

Für den Föderalismus in der Schweiz von herausragender Bedeutung ist die Mitwirkung der Gliedstaaten auf der Ebene des Bundes (partizipativer oder kooperativer Föderalismus, Art. 45 BV). Eine Reihe föderativer Institutionen erlaubt die Einflussnahme der Kantone beim Bund, stärkt ihre Autonomie und verschiebt die Mehrheitsverhältnisse im politischen Entscheidungsprozess zugunsten der (bevölkerungsschwachen) Kantone. Die beiden wichtigsten sind der Ständerat als gleichberechtigte Zweite Kammer des nationalen Parlaments und das Erfordernis des Ständemehrs bei allen Verfassungsänderungen und gewissen neuen Staatsverträgen. Zu dieser Mitwirkung gehören im Weiteren das Vernehmlassungsverfahren, die Standesinitiative sowie das Recht von acht Kantonen, bei Gesetzen, gewissen Staatsverträgen und dringlichen Bundesgesetzen das fakultative Referendum zu verlangen (Kantonsreferendum). Während sich aber die institutionelle Architektur des Föderalismus und die territorialen Grenzen der Kantone in

der Geschichte des schweizerischen Bundesstaates kaum verändert haben, wurde das gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Umfeld einem starken Wandel unterzogen. Diese Dynamik lässt sich kurz mit einigen Stichworten verdeutlichen: Die Aussenpolitik hat im Zuge der Globalisierung und der europäischen Integration an Bedeutung gewonnen und ist zusehends mit der Innenpolitik verflochten. Gesellschaftlich relevante Konfliktlinien verlaufen nicht mehr entlang der Kantonsgrenzen, während gleichzeitig nicht-territoriale Minderheiten an Gewicht zugelegt haben. Die zunehmende Bedeutung nicht-territorialer Minderheiten und die gestiegene Komplexität sozioökonomischer und kultureller Konflikte entziehen sich dabei der traditionellen Territoriallogik föderativer Konfliktregulierung ebenso, wie die Probleme urbaner Räume durch die Maschen des föderativen Minderheitenschutzes fallen.

Heterogene Kantone und Kantonsverwaltungen

Die Autonomie, die der Föderalismus gewährt, gilt für verfassungsmässig festgelegte Gebiete und ihre Bewohner. Seine Schutzwirkung entfaltet der Föderalismus damit immer nur für jene Minderheiten, die in diesen abgegrenzten Regionen eine Mehrheit darstellen. Zusätzlich sind die Kantone seit der Gründung des Bundesstaates noch deutlich heterogener geworden, als sie es damals schon waren. Exemplarisch lässt sich das an der Gegenüberstellung der grössten Stände mit den kleinsten Kantonen illustrieren, die sich in Bezug auf ihre Einwohnerzahl schon bald durch den Faktor hundert unterscheiden werden. Obwohl der Kanton Zürich heute mehr Verwaltungsangestellte beschäftigt, als der Kanton Appenzell Innerrhoden Einwohner zählt, verfügen alle Kantone formal über dieselbe Autonomie und besitzen dieselbe Finanz- und Steuerhoheit sowie in vielen Bereichen auch dieselbe Möglichkeit, selbst ihre Ausgaben zu tätigen. Es erstaunt deshalb nicht, dass die grossen finanziellen, rechtlichen und personellen Unterschiede zwischen den kantonalen Verwaltungen zu den bekannten Problemen im föderalen Gesetzesvollzug geführt haben.

Dieses Ungleichgewicht zwischen den Ständen wird durch die geltenden Föderalismusregeln noch zusätzlich akzentuiert,

weil alle Kantone unabhängig von ihrer Grösse und ihren Ressourcen bei der Einsitznahme in die Zweite Parlamentskammer, bei Verfassungsänderungen aufgrund des notwendigen Volks- und Ständemehrs und bei der Standesinitiative über dieselben Einflusspositionen verfügen. Kurz: Der sozioökonomische Wandel hat dazu geführt, dass die gesellschaftlichen Problemlagen immer weniger mit den territorialen Entscheidungsstrukturen übereinstimmen.

Es sind allerdings nicht nur die offensichtlichen Verschiebungen in der Kantonsdemographie oder die einseitige Zusammensetzung der Zweiten Kammer, die den dringend notwendigen Reformbedarf offen legen, sondern auch das fundamental gewandelte Demokratieverständnis, welches zu einer Verschärfung des Antagonismus zwischen den beiden staatspolitischen Grundprinzipien von Demokratie und Föderalismus beigetragen hat. Die Vitalisierung des Föderalismus durch die Anpassung des föderalistischen Institutionengefüges an neue Lebensräume sowie die Verstärkung pluralistischer Entscheidungs- und demokratischer Legitimationsverfahren, die dem Bedeutungszuwachs nicht-territorialer Minderheiten besser Rechnung tragen, bilden längerfristige und grundsätzliche Herausforderungen für das schweizerische politische System.

Diesen Herausforderungen in Zukunft erfolgreich begegnen zu können, setzt voraus, die heutige Funktionsweise der bestehenden Föderalismusinstitutionen präzise zu kennen wie auch die allfälligen Wirkungen möglicher Reformansätze abschätzen zu können. Während allerdings in den letzten Jahren zahlreiche Untersuchungen in der Schweiz zur Evaluation substanzieller Politiken durchgeführt wurden, stellen Beiträge, die unter einer explizit evaluativen Perspektive politische Institutionen untersuchen, nach wie vor die grosse Ausnahme dar. Zwar sind in neuester Zeit aufgrund der Modernisierung der Verwaltungen bei Bund, Kantonen und Gemeinden eine beträchtliche Zahl an Evaluationen von New Public Management-Reformen entstanden (Ritz 2003; Widmer 2002). Klassische Institutionenevaluationen im engeren Sinn mit politikwissenschaftlichem Fokus sind aber hierzulande noch kaum bekannt.

Im Mittelpunkt der Föderalismusdebatte stehen heute in erster Linie die Neugestaltung des Finanzausgleichs und die Aufgabentrennung und Kompetenzzentflechtung von Bund und Kantonen im Rahmen der Neuordnung des Finanz- und Lastenausgleichs (Frey 2005), die Mitwirkung der Kantone an der Vorbereitung von aussenpolitischen Entscheidungen des Bundes (Art. 55 BV) im Zuge des fortschreitenden europäischen Integrationsprozesses und die typischen Schwächen des Vollzugsföderalismus wie seine geringe Voraussehbarkeit und die fehlenden Verantwortlichkeiten (Bussmann et al. 1997; Wälti 2001). Neben diesen aktuellen Problemen, die das konkrete Verhältnis zwischen Bund und Kantonen im politischen Alltag betreffen, bestehen aber auch Herausforderungen grundlegen-

der Art, die eine Grundsatzdebatte über Sinn und Zweck des heutigen Föderalismus und seiner institutionellen Ausprägungsformen erfordern.

Das zunehmende Spannungsfeld zwischen Föderalismus und Demokratie

Während Demokratie auf dem Prinzip der Gleichheit der Bürger und dem Mehrheitsprinzip beruht, basiert der Föderalismus auf der Gleichheit von in der Regel ungleich bevölkerungsstarken Gliedstaaten. Damit diese auf den ersten Blick antagonistischen Prinzipien in einem politischen System zu gleichen Teilen berücksichtigt werden können, gilt es, einen institutionellen Kompromiss zu finden, welcher die Dosierung der beiden Prinzipien festlegt (Germann 1991; Linder 2005, 2010). In der Schweiz drückt sich dieser Kompromiss insbesondere im Zweikammersystem mit zwei gleichberechtigten Räten und dem Erfordernis einer doppelten Mehrheit von Volk und Ständen bei Verfassungsabstimmungen aus.

Diese im 19. Jahrhundert festgelegte Dosierung von Föderalismus und Demokratie hat sich aber im Verlaufe der letzten Jahrzehnte insbesondere bei Verfassungsänderungen «massiv zuungunsten des Demokratieprinzips <one man, one vote> verschoben» (Germann 1991: 261). Die offensichtlichen Ursachen für das zunehmende Ungleichgewicht zwischen dem föderativen und dem direktdemokratischen Element liegen dabei zunächst in der Veränderung der Kantonsdemographie und der starken Zunahme von Verfassungsabstimmungen. Neben diesen konkreten Argumenten, die für eine Stärkung des Demokratieprinzips bei Verfassungsabstimmungen eingebracht werden, liegt die tiefer liegende Ursache für das verschärfte Spannungsfeld zwischen dem föderativen und dem direktdemokratischen Prinzip im grundlegenden Wandel des Demokratiebegriffs in den letzten hundert Jahren (Dahl 1989; Held 1994). Gerade der politische Bereich hat sich durch eine fortschreitende Demokratisierung und eine verstärkte Beteiligung der Bürger und Bürgerinnen am politischen Entscheidungsprozess ausgezeichnet. Während Ansätze des Zensuswahlrechts und das fehlende Frauenstimmrecht die schweizerische Demokratierealität des ausgehenden 19. Jahrhunderts widerspiegeln, machen die teilweise schon bestehende Praxis der Ausländermitsprache auf kommunaler und kantonaler Ebene und Vorschläge zur Mitwirkung zukünftiger Generationen mittels Stellvertretern (Saladin und Zenger 1988) den grundsätzlichen Wandel des Demokratieverständnisses in den letzten 150 Jahren sichtbar.

Das Axiom, dass alle Menschen gleichberechtigt sind und demzufolge die Meinung jedes Menschen gleich zu gewichten ist wie die jedes andern Menschen (Seiler und Webler 1995: 175), hat als Quintessenz einer modernen Demokratiekonzeption sowohl in praktischer als auch in normativer Hinsicht enorm an Bedeutung gewonnen. Nicht nur die offensichtlichen

Verschiebungen in der Kantonsdemographie oder der rapide Anstieg an Doppelmehr-Abstimmungen, sondern auch das fundamental gewandelte Demokratieverständnis haben zu einer Verschärfung des Antagonismus zwischen Demokratie und Föderalismus beigetragen. Das Spannungsfeld zwischen diesen beiden zentralen Eckpfeilern kommt dabei im politischen System der Schweiz in einer Reihe von Föderalismusinstitutionen (Ständemehr, Ständerat) besonders stark zum Ausdruck. So weist Kriesi (1998: 77) darauf hin, dass im Ständerat die Mehrheit der Mitglieder nur einen Fünftel der schweizerischen Bevölkerung repräsentiert.

Trotz der massiven demokratietheoretischen Kritik an der konkreten Ausgestaltung föderativer Institutionen auf Bundesebene ist es gleichzeitig wieder die föderalistische Staatstruktur, welche Chancen und Möglichkeiten einer möglichst weitgehenden Demokratisierung von politischen Entscheidungsprozessen bietet. Aufgrund der im Vergleich zum Ausland ausgeprägten Souveränität der Gliedstaaten in vielen Politikfeldern und der auf den unteren Staatsebenen bestehenden und extensiv genutzten direktdemokratischen Institutionen liegt gerade im föderalistischen Staatsaufbau der Schweiz ein probates Mittel zur Förderung sozialer Lernprozesse durch Innovationen auf kantonaler Ebene und ein Garant für eine flexible und wirkungsvolle Demokratie. Damit offenbart sich der helvetische Föderalismus in Bezug auf seine «Demokratietauglichkeit» schliesslich als äusserst ambivalent. Während bundesstaatliche Föderalismusinstitutionen wie der Ständerat und das Ständemehr in ihrer Funktion als Minderheitenschutz auf der obersten Staatsebene in eindeutigem und zunehmendem Widerspruch zum demokratischen Gleichheitsprinzip stehen, sichert der föderalistische Staatsaufbau den Kantonen und Gemeinden eine weit gehende Demokratisierung politischer Entscheidungsfindung durch kantonale und kommunale Wahlen und Abstimmungen und damit schliesslich eine intensive Mitsprache des Einzelnen zu.

Zunehmende Bedeutung nicht-territorialer Minderheiten

Moderne Gesellschaften zeichnen sich durch vielfältige sozio-ökonomische und kulturelle Konflikte aus, die entlang verschiedenster Dimensionen verlaufen, während der Föderalismus seine Stärke als Integrations- und Konfliktregelungsinstrument in erster Linie dann zum Tragen bringen kann, wenn sich die politischen Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Gruppen abspielen, die territorial eindeutig zugeordnet werden können (Linder 2010).

Ein wichtiger Grund für den zunehmenden Legitimationsdruck auf die föderalistischen Institutionen liegt damit darin, dass sie nur Minoritäten einen Schutz bieten, die sich über bestimmte geographische Räume definieren lassen, hingegen keinen für diejenigen politischen Minderheiten, die sich dieser Territori-

alogik entziehen. Während dieses Manko zur Zeit der Entstehung des neuen Bundesstaates von untergeordneter Bedeutung war, da die zentralen politischen Konfliktlinien nach dem Sonderbundskrieg im Grossen und Ganzen entlang den Kantons-grenzen verliefen, dominieren heute andere Spannungslinien die politische Landschaft der Schweiz, die oft quer zu den Grenzen der politischen Gebietseinheiten liegen. Die institutionelle Architektur des schweizerischen Föderalismus schützt noch immer die Bevölkerungsgruppen innerhalb jener geographischen Grenzen, welche sich in der Gründungszeit des Bundesstaates mit den damals relevanten Konfliktlinien deckten; er ist hingegen blind für den Wandel in der Konfliktgeographie der vergangenen 150 Jahre. Gerade politische «Minderheiten», die in der heutigen Politik eine wichtige Rolle spielen und zentrale Spannungslinien moderner Gesellschaften wiedergeben (z.B. Frauen, zukünftige Generationen, Risikobetroffene, Ausländer, Einwohner urbaner Zentren) lassen sich in der Regel nicht auf Minderheiten im ausschliesslichen Sinne von «territorial interest groups» (Duchacek 1970: 19) reduzieren.

Schliesslich haben die Kantone aufgrund der rasanten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung der letzten 150 Jahre längst ihre ursprüngliche Bedeutung als ausschliesslicher Lebens- und Kulturraum der Bürger eingebüsst. Die Verwurzelung im eigenen Kanton hat aufgrund der gestiegenen Mobilität der Bevölkerung abgenommen, Minderheiten haben sich verschoben oder sind neu entstanden. Da der Föderalismus aber seine Vorzüge als Instrument zur friedlichen Akkommodation von Konflikten in erster Linie dann entfalten kann, wenn sich die Gliedstaaten mit den politisch relevanten Kulturräumen und Konfliktgrenzen decken, stellt sich die Frage, ob die heutige Ausgestaltung föderativer Institutionen der Schweiz zur Problemregelung in einer komplexen Gesellschaft weiterhin noch angebracht ist. Dieser für die Zukunft des schweizerischen Bundesstaates zentralen Frage sollten sich Politik, Behörden und Wissenschaft verstärkt zuwenden.

Literatur

Braun, Dietmar, 2003, Dezentraler und unitarischer Föderalismus. Die Schweiz und Deutschland im Vergleich. In: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft 9: 57-89.

Busmann, Werner; Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter (Hg.), 1997, Einführung in die Politikevaluation. Basel, Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn.

Dahl, Robert A., 1989, Democracy and its Critics. New Haven, London: Yale University Press.

Duckhacek, Ivo D., 1970, Comparative Federalism. The Territorial Dimension of Politics. New York: Greenwood Press.

Frey, René L., 2005, Föderalismus – zukunftstauglich?! Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Germann, Raimund E., 1991, Die Europatauglichkeit der direktdemokratischen Institutionen der Schweiz. In: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 31: 257-269.

Held, David, 1994, Foundations of Democracy: The Principle and the Global Order. Cambridge: Polity Press.

Kriesi, Hanspeter, 1998, Le système politique suisse. Paris: Economica.

Linder, Wolf, 2010, Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies. London: St. Macmillan.

Linder, Wolf, 2005, Schweizerische Demokratie. Institutionen - Prozesse - Perspektiven. Bern, Stuttgart: Haupt Verlag.

Neidhart, Leonhard, 1975, Föderalismus in der Schweiz. Zusammenfassender Bericht über die Föderalismus-Hearings der Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit in Solothurn. Zürich: Benzinger.

Neidhart, Leonhard, 2002, Elementare Bedingungen der Entwicklung des schweizerischen Föderalismus. In: Benz, Arthur; Lehmbuch, Gerhard (Hg.), Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive. Sonderheft Politische Vierteljahreschrift 32. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 111-132.

Ritz, Adrian, 2003, Evaluation von New Public Management. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt Verlag.

Saladin, Peter; Zenger, Christoph Andreas, 1988, Rechte zukünftiger Generationen. Basel, Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn.

Seiler, Hansjörg; Webler, Thomas, 1995, Prozedurale Demokratie - Ein Beitrag zur schweizerischen Demokratiereform. In: Zeitschrift für Schweizerisches Recht NF114: 171-199.

Wälti, Sonja, 2001, Le fédéralisme d'exécution sous pression: La mise en oeuvre des politiques à incidence spatiale dans le système fédéral suisse. Basel: Helbing & Lichtenhahn.

Widmer, Thomas, 2002, Staatsreformen und Evaluation: Konzeptionelle Grundlagen und Praxis bei den Schweizer Kantonen. In: Zeitschrift für Evaluation 1: 101-113.

Pourquoi le fédéralisme helvétique doit-il être réformé ?

Dans la Suisse actuelle, le fédéralisme tel que l’histoire l’a engendré, est de toutes parts en butte à de nouveaux défis. Alors que l’architecture institutionnelle du fédéralisme et les frontières territoriales des cantons n’ont pratiquement pas été modifiées tout au long de l’histoire de la Confédération suisse, l’environnement sociétal, politique et économique a, quant à lui, subi de profondes mutations. De par l’effet de la mondialisation et de l’intégration européenne, la politique extérieure de la Suisse est de plus en plus imbriquée à la politique intérieure; les lignes de conflits en matière sociétale ne suivent plus les frontières cantonales et les conflits socio-économiques et culturels – qui deviennent d’ailleurs toujours plus complexes – s’écarter de la régularisation traditionnelle fédéraliste des conflits; enfin, les problèmes auxquels sont confrontés les espaces urbains passent à travers les mailles de la protection fédérale des minorités. C’est donc sur cette toile de fond que se pose la question de savoir si les institutions fédéralistes actuelles de la Suisse sont encore et toujours pertinentes au sein d’une société complexe.

Adrian Vatter ist seit August 2009 Direktor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern. Dieser Beitrag basiert auf seiner Publikation «Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz» (Verlag Neue Zürcher Zeitung. Zürich 2006).



In mia vita da vu olp. In meinem Leben als Fuchs.

<u>In mia vita da vuolp</u> In mia vita da vuolp d'eira eu tuot e tuot d'eira eu dafatta la glüm da morder il sulai mia fatscha sainz'üna macla Eu nu savaiva meis nom d'eira be là saimpermä ingio cha la patta tocca il sögl In mia vita da vuolp d'eir'eu fom e fraidüra d'eir'eu gö e marüschl' aint il flüm e l'ultim'odur ün muossavia sün meis viadi tras il god Eu lichaiva il fol dals munts e crodet sainza temma dandet aint il felsch <u>Idil</u> La nüvla as ferma in cumün Sül banc da las manzögnas spetta ün hom sul sulet a seis dischöl	<u>In meinem Leben als Fuchs</u> In meinem Leben als Fuchs war ich alles und alles war ich auch das Licht war zum Beissen die Sonne mein Antlitz: Makellos Ich wusste nicht meinen Namen war nur immerfort da wo die Pfote die Erde berührt In meinem Leben als Fuchs war ich Hunger und Kälte war Spiel und die Locke im Fluss und der letzte Geruch ein Wegweiser auf meinem Weg durch den Wald Ich leckte das Fell der Hügel und fiel ohne Angst durch den Raum in den Farn <u>Idylle</u> Die Wolke bleibt stehen im Dorf Auf der Lügenbank wartet ein Mann geduldig auf seinen Albtraum	<u>Bes-chas</u> Adüna darcheu aintran luotin bes-chas aint in meis destin Üna vuolp vain intuorn la chantunada strond cun sai ün chavà ed ün prà Eu lasch ir la stà suravi ils cunfins Inavrià discuorra il chavà ma favella La vuolp es aint ils latschs da tantas istorgias <u>Da not</u> Il zebra as giaschainta sün via Qua licha ün vent il fol schloppà Vidvart las sriblas svöda la not da sang fraid seis cuntgnü	<u>Tiere</u> Immer wieder schleicht ein Tier durch meine Texte Ein Fuchs kommt um die Ecke im Schlepptau das Pferd eine Wiese Ich lasse den Sommer über die Grenze ziehen Berauscht spricht das Pferd meine Sprache Der Fuchs ist in viele Geschichten verstrickt <u>Nachts</u> Das Zebra legt sich über die Strasse Da leckt der Wind das geplatze Fell Jenseits des Streifens leert die Nacht kaltblütig den Inhalt aus	<u>Picnic</u> Ün cranz da liongias aint ill'erba Bazegner taglia la crusch Per minchiün üna tulipana aint il fö <u>Salvar ün purtret</u> Tendüda sur tuot la ladezza dal quader üna chadaina da muntognas sün chomps sfrüats il pennom dal corv Ma vantüra spennada <u>Da la libertà</u> Quel pitschen lö tanter duos sopchas üna cun üna sainza pozza pel cheu spuonda pel bratsch d'ün o da tschel Ün man fa puogn l'oter distrat glischa tuot quai chi scrolla e cha'l vent til porta	<u>Picknick</u> Ein Kranz aus Würsten im Gras Grossvater schneidet das Kreuz Für jeden eine Tulpe im Feuer <u>Ein Bild bergen</u> Über die Bildbreite gespannt eine Bergkette auf Stoppelfeldern das Gefieder vom Raben Mein zerzaustes Glück <u>Über die Freiheit</u> Die Freiheit der kleine Ort zwischen zwei Stühlen mit oder ohne Stütze für den Kopf Lehne für den Arm des einen oder anderen Eine Hand macht die Faust die andere streicht alles was schnurrt und was der Wind ihr bringt	<u>Tgnair in ögl</u> Adüna tgnair in ögl la grimezza da la chosas a not la schmagna da la zappaduoira our in chadafö la bratscha da l'affecziun in prümavaira la lama da l'uffant vegl aint il scrign il rebomb da la frasa: T'algordast amo?	<u>Im Auge behalten</u> Immer im Auge behalten den Grimm der Dinge in der Nacht das Drängen des Fleischwolfs in der Küche die Fangarme der Zuneigung im Frühling die Klinge des alten Kindes in der Truhe den Widerhall des Satzes: Weißt du noch?
---	--	---	---	--	--	--	---

Aus: Leta Semadeni, In mia vita da vuolp/In meinem Leben als Fuchs.
© Chur: Chasa Editura Rumantscha 2010
Abdruck mit freundlicher Genehmigung des Verlags.

Leta Semadeni ist in Scuol geboren und studierte Sprachen an der Universität Zürich sowie in Ecuador und in Italien. Sie verfasst Lyrik und Kurzprosa in Rätoromanisch und Deutsch.

Die politische Antwort auf die Immigration des Wolfes.

Um 1870 galt die Spezies Wolf in der Schweiz als ausgerottet. Sie war eine zu grosse Konkurrenz für Hirten und Jäger; zudem fehlte es an Beutetieren. Mehr als hundert Jahre später ratifizierte die Schweiz ein Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume. Seither gilt der Wolf als «streng geschützt». 1995 wanderten die ersten Wölfe in die Schweiz ein. Seither musste die Jagdverordnung mehrmals angepasst werden. Und das Parlament forderte gar weitergehende Massnahmen. Es wird verlangt, dass im europäischen Übereinkommen ein Vorbehalt angebracht wird, welcher den Schutz herunterstuft. Die Antwort auf diese Forderungen ist typisch föderalistisch: Mit der Regionalisierung der Entscheidkompetenz erweitert er die lokalen Handlungsspielräume.

«Ei, Grossmutter, was hast Du für ein entsetzlich grosses Maul!», fragt Rotkäppchen erstaunt. «Damit ich dich besser fressen kann», antwortet ihm der Wolf. Meister Isegrim ist Objekt von Projektionen und Ängsten. Heimlich überquert er die grüne Grenze, breitet sich aus und nimmt sich, was er will. Auf seinen nächtlichen Streifzügen greift er aus dem dunkeln Hinterhalt an. Ohne Erbarmen reisst er unschuldige Schafe.

Reale und unterbewusste Ängste sorgten dafür, dass Wölfe im 19. Jahrhundert vergiftet, abgeschossen und in wenig besiedelte Gegenden zurückgedrängt wurden. Auch das Wild war rar geworden, den Rothirsch suchte man in Schweizer Wäldern vergeblich. Die Bewirtschaftung der Alpen hatte zu dieser Zeit ihren Höhepunkt erreicht. Hirten und ihre Herden bevölkerten die Maiesässe. Die Waldweide und die intensive Nutzung der Holzvorräte trieb die Zerstörung der Bergwälder voran. Um 1870 – in Bundesbern wurde gerade die Verfassung des jungen Bundesstaats revidiert – wurden in der Schweiz die letzten Wölfe erlegt.

Als die Schweiz 1979 das Abkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume – die Berner Konvention – unterzeichnete, gab es seit über hundert Jahren keine freilebenden Wolfspopulationen mehr. Mit diesem Völkerrechtsvertrag wurde «der Wolf» zu einer der bestgeschützten Tierarten. Sein Abschuss war nur unter strengen geregelten Voraussetzungen möglich. Nun oblag es den Vertragsparteien, geeignete Massnahmen zu treffen, um den besonderen Schutz sicherzustellen. 1986 verabschiedeten die Räte das Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz der einheimischen wildlebenden Säugetiere und Vögel. Darin waren die jagdbaren Tierarten aufgeführt: Der Wolf gehörte nicht dazu. Alle nicht jagdbaren Tierarten waren geschützt. Massnahmen gegen einzelne Tiere, die erheblichen Schaden anrichteten, waren aber möglich.

Polemik um die Rückkehr von Meister Isegrim

Die Rückkehr des Wolfes in den 1990er-Jahren war grosses Medienthema: «Bestie versetzt Dorf in Angst», «Im Wallis wüten Wölfe – 80 tote Schafe». Die Reaktion liess nicht auf sich warten. 1996 wurde die Jagdverordnung des Bundes revidiert. Künftig wollte sich der Bund an der Verhütung von Schäden an Haustierbeständen beteiligen.

Rund um Meister Isegrim entwickelte sich Polemik: Während die einen in ihm eine Bereicherung der Artenvielfalt sahen, werteten ihn die anderen als eine Bedrohung für Tier und Mensch. Aufgrund des anhaltenden Drucks einzelner Kantone wurde die Jagdverordnung 2001 erneut revidiert. Der Bund verpflichtete sich, betroffene Hirten zu entschädigen und Massnahmen zum Schutz der Herden finanziell zu unterstützen. Wenn zumutbare Schutzmassnahmen getroffen worden waren, die Wölfe aber dennoch grossen Schaden anrichteten, konnten die Kantone nun gegen Einzeltiere vorgehen. Aufgrund von Empfehlungen interkantonalen Kommissionen konnten sie Abschüsse bewilligen. Das «Konzept Wolf Schweiz» legte entsprechende Schwellenwerte fest.

Vor allem in den Walliser und Bündner Alpen wurden einzelne Wölfe «französischer oder italienischer Herkunft» genetisch

identifiziert. In beiden Kantonen ging man «dem Wolf» an den Pelz. Im Wallis wurden drei Wölfe abgeschossen, zwei Abschüsse waren bewilligt. Der Kanton Graubünden bewilligte einen Abschuss. Weitere Kantone, in welchen der Wolf präsent war, machten sich daran, Strategien für einen pragmatischen Umgang mit dem geschützten Raubtier zu entwickeln. Vertreter der kantonalen Behörden, Kleintierzüchter, Jäger und Naturschützer erarbeiteten Konzepte, abgestimmt auf die lokalen Verhältnisse. Diese konkretisierten Fragen des Herdenschutzes, der Entschädigungsleistungen und des Vorgehens bei Rissen.

Dann wurde im Wallis erstmals ein Wolfspaar dokumentiert. Dass Wölfe nicht nur im Grenzgebiet herumstreiften, sondern sich in der Schweiz niederlassen, schien nun immer wahrscheinlicher. Von Wölfen auf seinem Territorium wollte der Walliser Grossrat aber nichts wissen. Mit 77 zu 19 Stimmen verabschiedete er im September 2009 eine dringliche Resolution gegen «den Wolf».

Internationale Verpflichtungen

2010 stand «der Wolf» erneut auf der Traktandenliste der eidgenössischen Räte. Im Visier stand die Berner Konvention. Eine Motion des ehemaligen Walliser Staatsrats Jean-René Fournier beauftragte den Bundesrat, in Strassburg vorstellig zu werden, um folgenden Vorbehalt anzubringen: «In der Schweiz darf der Wolf (*Canis lupus*) gejagt werden, damit sein negativer Einfluss auf andere Arten in Grenzen gehalten werden kann und starke negative Auswirkungen auf Nutztiere, auf alle anderen Güter und auf Jagd und Tourismus verhindert werden können.» Wenn Strassburg diese Änderung ablehne, solle der Bundesrat den Völkerrechtsvertrag unverzüglich kündigen und ihn dann erneut ratifizieren.

Der Bundesrat wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass eine Änderung der Berner Konvention grundsätzlich möglich sei. Sie bedürfe jedoch des Einverständnisses der einzelnen Mitgliedstaaten und brauche ein langwieriges, aufwändiges und mehrstufiges Verfahren. Nicht nur sei die Kündigung der Konvention zur Regulierung einer einzigen Art unverhältnis-

La réponse politique à l'immigration du loup

Vers 1870, le loup était une espèce pratiquement disparue en Suisse. Il constituait une trop forte concurrence pour les bergers et les chasseurs; de plus, il n'y avait pas assez de proies pour le loup. Plus d'un siècle plus tard, la Suisse ratifiait la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe. Depuis lors, le loup est une espèce « strictement protégée ». Les premiers loups sont arrivés en Suisse en 1995. Depuis cette date, il a fallu adapter plusieurs fois l'Ordonnance sur la chasse. Et le Parlement a même exigé des mesures allant plus loin. Il est requis que soit insérée dans la Convention européenne une réserve qui diminue le degré de protection. La réponse à ces exigences est typiquement fédéraliste : en régionalisant la compétence décisionnelle, elle étend les marges de manœuvre locales.

mässig, die Schweiz würde damit auch ihre Glaubwürdigkeit gegenüber der internationalen Gemeinschaft gefährden. Trotzdem hiess das Parlament die Motion gut.

Mehr Kompetenzen für die Kantone

Um den unterschiedlichen Bedürfnissen der Kantone gerecht zu werden, wird die Jagdverordnung gegenwärtig ein weiteres Mal revidiert. Den Kantonen werden dabei grössere Kompetenzen eingeräumt. Sollte dereinst ein überlebensfähiger Bestand vorhanden ist, soll es in der Kompetenz der Kantone liegen, die Wölfe zu regulieren. Eingreifen dürfen die Kantone künftig zudem nicht nur bei grossen Schäden an Nutztierbeständen, sondern auch dann, wenn die geschützten Raubtiere das Jagdregal der Kantone zu stark einschränken.

Dies ist die vorläufig letzte Episode im föderalistischen Ringen, wer in der Frage der Zuwanderung des Wolfs das Sagen hat. Wach bleibt die Erinnerung an jenen ausgestopften «Walliser» Wolf, der die Behörden lange Zeit auf Trab hielt. Der damalige Staatsrat Jean-René Fournier hatte 2006 – trotz Einsprachen – den Abschuss eines Tieres bewilligt. Der erlegte Wolf wurde ausgestopft. Diese Jagdtrophäe, Symbol des lokalen Widerstands, stellte Fournier in seinem Staatsratsbüro aus.

Pascale Steiner ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Sekretariat der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen im Bereich Grundlagen/Migrationspolitik.

Integration mitgestalten oder nur Gesetze vollziehen?

Föderalistische Staaten zeichnen sich dadurch aus, dass der Ebene Gliedstaaten (in der Schweiz Kantone) bestimmte Befugnisse zugestanden werden, diese also echte Autonomie innehaben und nicht die gesamte Entscheidungsgewalt beim Zentralstaat liegt. Die Kompetenzen der Gliedstaaten können jedoch sehr unterschiedlich gestaltet werden, in der Schweiz reichen sie relativ weit. Es existieren Aufgaben, welche vollständig im Kompetenzbereich der Kantone liegen (z.B. obligatorische Schule) sowie Gemeinschaftsaufgaben, bei denen die Kantone in die Entscheidungsfindung zumindest involviert sind. Die Integration von Ausländerinnen und Ausländern ist ein Beispiel für eine Gemeinschaftsaufgabe. Anhand dieser wird gezeigt, dass eine starke Beteiligung der Kantone an einer komplexen Staatsaufgabe zu einem verstärkten Koordinationsaufwand und einer intensiven Zusammenarbeit sowohl zwischen den Kantonen als auch zwischen Bund und Kantonen führt. Dieser Koordinationsaufwand kann als Preis bezeichnet werden, welcher in einem föderalistischen System bezahlt werden muss, wenn die Gliedstaaten aktiv in die Gestaltung von Staatsaufgaben einbezogen werden.

In der Schweiz, die sich im internationalen Vergleich durch eine wichtige Stellung der Gliedstaaten auszeichnet, ist die interkantonale Zusammenarbeit nicht nur intensiv, sie nimmt auch vielgestaltige Formen an. So existieren verschiedene Ebenen der Zusammenarbeit. Auf gesamtschweizerischer Ebene bestehen die Konferenz der Kantonsregierungen sowie 18 Direktorenkonferenzen der kantonalen Departementsvorsteherinnen und -vorsteher wie die Erziehungsdirektorenkonferenz oder die Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren. Diese Konferenzen führen eigene Sekretariate im Haus der Kantone in Bern. Neben den ge-

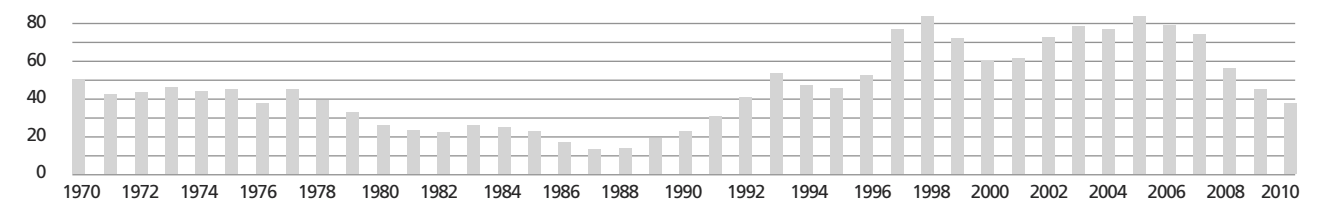
samtschweizerischen Konferenzen existieren 4 regionale Regierungskonferenzen sowie regionale Direktorenkonferenzen, in welchen Kantone einer bestimmten Region zusammenarbeiten. Ausserdem bestehen beinahe 80 gesamtschweizerische administrative sektorielle Konferenzen für die Zusammenarbeit auf Ämterebene, im Migrationsbereich etwa die Konferenz der Integrationsdelegierten. Daneben gibt es zahlreiche regionale sektorielle Konferenzen, in welchen Ämter der einzelnen Regionen vertreten sind (vgl. Heuberger 2010).

Ein wichtiges Mittel der Zusammenarbeit sind die interkantonalen Vereinbarungen, auch Konkordate genannt. Besonders bei Staatsaufgaben, welche vor allem oder ausschliesslich in kantonaler Zuständigkeit liegen, sind sie verbreitet, da eine gewisse Koordination notwendig ist. So sind Konkordate im Bereich der Bildung am stärksten präsent (Bochsler/Koller/Sciarini/Traimond/Trippolini 2004).

Interkantonale Zusammenarbeit oder Zentralisierung?

Die Kantone nehmen im politischen System der Schweiz nach wie vor einen wichtigen Platz ein, obwohl insbesondere in den 70er- und 80er-Jahren des letzten Jahrhunderts eine schleichende Zentralisierung festzustellen war. Durch eine stete Ausdehnung der Transferzahlungen an die Kantone konnte der Bund das politische Geschehen in der Schweiz immer eigenständiger bestimmen (Blöchliger 2005). Die wachsende Zentralisierung widerspiegelt sich im Rückgang der unterzeichneten interkantonalen Vereinbarungen in der entsprechenden Zeitspanne (vgl. Grafik).

Aufgrund wachsender Unzufriedenheit mit der Schwächung der Position der Kantone begannen anfangs der 1990er-Jahre die Arbeiten an einer Erneuerung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Parallel zum politischen Willen, die Kantone zu stärken, stieg auch die Anzahl der abgeschlossenen interkantonalen Vereinbarungen wieder an (vgl. Grafik). Das Anfang der 1990er-Jahre begonnene Projekt «Neugestaltung der Aufgabenteilung und des Finanzausglei-



Grafik: Entwicklung der abgeschlossenen interkantonalen Vereinbarungen aller Kantone (gleitender Mittelwert)
Quelle: BADAC, IDHEAP; Institut für Föderalismus, Universität Freiburg

ches (NFA)» wird vom Eidgenössischen Finanzdepartement als «grösste Föderalismusreform seit Bestehen des Bundesstaates» bezeichnet. Ein erklärtes Ziel der NFA-Reform ist die Wiederbelebung des Föderalismus, unter anderem indem den Kantonen wieder klare Aufgaben zugeordnet werden, sowie durch eine Stärkung der partnerschaftlichen Mitgestaltung in Angelegenheiten, welche Kantone und Bund betreffen. Dafür wurde auch der interkantonalen Kooperation ein wichtiger Stellenwert eingeräumt. Die Institutionalisierung der Zusammenarbeit zwischen Kantonen sowie deren substantieller Ausbau wurden als zentrale Punkte der NFA hervorgehoben, ebenso wie die Stärkung der interkantonalen Organe (Bundesrat 2001).

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) wurde 2004 in einer Volksabstimmung mit 64,4 Prozent der Stimmen angenommen. Mit Ausnahme der SP waren die (damaligen) Bundesratsparteien für die Reform, insbesondere beurteilten sie anlässlich der Vernehmlassung die interkantonale Zusammenarbeit positiv.

Kritik an der interkantonalen Zusammenarbeit

In jüngster Zeit hat sich die öffentliche Meinung über die interkantonale Zusammenarbeit aber grundlegend geändert. Nachdem rund um die Debatte über die NFA-Vorlage noch deren Effizienzgewinn in den Vordergrund gestellt worden ist, wird heute eher ein möglicher Demokratieverlust thematisiert. Da die Zusammenarbeit häufig auf Regierungsebene sowie zwischen Ämtern erfolgt, stärkt deren Intensivierung die Stellung von Regierungen und Verwaltungen im Vergleich zu den kantonalen Parlamenten (Iff/Sager/Herrmann/Wirz 2009; Meyer 2006). Das Föderalismusmonitoring der CH-Stiftung (Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit) zeigt, dass besonders in Presseartikeln zunehmend die Kosten und weniger der Nutzen der interkantonalen Zusammenarbeit in den Vordergrund gestellt und häufig suggeriert wird, durch diese werde eine nicht vorgesehene vierte Staatsebene geschaffen (CH-Stiftung 2009: 5-6). Das Monitoring stellt zudem fest, dass in jüngster Zeit die Konferenzen auch in der Literatur fast durchwegs negativ beurteilt werden. So bezeichnet der ehemalige NZZ-Journalist Roger Friedrich in seinen Essays über Föderalismus das Haus der Kantone als zweites Bundeshaus und wirft den interkantonalen Konferenzen vor, «eine Art Nebenbundesrat» sein zu wollen.

Veranschaulicht werden kann die rasant schwindende Unterstützung für die interkantonale Zusammenarbeit nicht zuletzt durch die Debatte rund um das Schulkonkordat HarmoS. In der Mehrheit der durchgeführten Volksbefragungen scheiterte das Konkordat, obwohl die Verfassungsgrundlage, auf welcher die Vereinbarung beruht (Bundesbeschluss über die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung), noch von allen grossen Parteien unterstützt worden war und in der Volksabstimmung im Jahre 2006 einen Ja-Anteil von 86 Prozent erreicht hatte. Als Zeichen dafür, dass der interkantonale Weg ins Stocken geraten ist, kann auch die Tatsache gewertet werden, dass die Anzahl interkantonomer Vereinbarungen, welche jährlich abgeschlossen werden, seit einigen Jahren wieder im Rückgang begriffen ist (vgl. Grafik).

Bei der verbreiteten Kritik an der interkantonalen Zusammenarbeit wird oft ausser Acht gelassen, dass diese nicht zuletzt eine Folge der wichtigen und in den letzten Jahren zusätzlich gestärkten Rolle der Kantone ist. Das nachfolgend detailliert behandelte Beispiel der Integration zeigt, dass ein starkes Engagement der Kantone in einem Politikbereich zu einem erhöhten Koordinationsaufwand sowie zu einem stärkeren Austausch und damit einhergehend zu einer Intensivierung der Zusammenarbeit führt. Dies gilt sowohl für die Kooperation zwischen Bund und Kantonen als auch für diejenige zwischen den Kantonen.

Interkantonale Zusammenarbeit im Bereich der Integration

Der Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern folgt weitgehend idealtypisch der Neuordnung der Aufgabenteilung nach den Vorgaben der NFA. Der Bund konzentriert sich vor allem auf die Aspekte der strategischen Zielsetzung und übernimmt eine Koordinationsaufgabe. Entscheidungen werden vom Bund aber nicht alleine getroffen, sondern unter Mitwirkung der Kantone. Dafür sind Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen geplant (SODK 2007: 5). Ebenfalls – wie gemäss NFA-Architektur gefordert – werden im Bereich der Integration verschiedene Zusammenarbeitsformen gefördert. Artikel 57 des neuen Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer verpflichtet die Kantone zur Zusammenarbeit mit dem Bund (vertikale Zusammenarbeit). So können die kantonalen Integrationsfachstellen Leistungsaufträge für Integrations-

projekte mit dem Bund abschliessen. Zudem sind die Kantone dazu verpflichtet, Ansprechstellen für Integrationsfragen zu bezeichnen. Ebenfalls haben die Kantone Einsitz in Arbeitsgruppen und Ausschüssen des Bundes, welche die Integrationsförderung koordinieren.

Die Bundesgesetzgebung verpflichtet die Kantone aber nicht nur zur vertikalen, sondern auch zur horizontalen Zusammenarbeit (Zusammenarbeit untereinander). Zu diesem Zweck existieren verschiedene Organe wie die Schweizerische Konferenz der Fachstellen für Integration (KoFI), ein Zusammenschluss von kantonalen Kompetenzzentren in diesem Bereich. Besonders hervorzuheben ist die Schweizerische Konferenz der kantonalen und kommunalen Integrationsdelegierten (KID). Sie ist einerseits Ansprechstelle des Bundes und stellt andererseits die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen sicher. Die KID spielt eine besondere Rolle, weil sie sowohl in die horizontale wie auch in die vertikale Koordination involviert ist. Deren Geschäftsstelle wird vom Sekretariat der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) geführt. Die KID ist zudem in Regionalkonferenzen unterteilt, welche die Zusammenarbeit auf lokaler Ebene sicherstellen. Ebenfalls ist die Tripartite Agglomerationskonferenz TAK, die sich mit Fragen und Problematiken befasst, welche die Agglomerationen betreffen, in die interkantonale Zusammenarbeit in diesem Bereich involviert. Die TAK organisiert zum Beispiel die nationalen Integrationskonferenzen, an welchen Vertreter aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft aktuelle Themen diskutieren. Wie die KID ist sie bei der KdK angesiedelt. Damit ist die Konferenz der Kantonsregierungen stark in den Bereich der Integrationsförderung involviert.

Neben der gesamtschweizerischen interkantonalen Zusammenarbeit gewinnt im Bereich der Integration die Zusammenarbeit auf regionaler Ebene zunehmend an Bedeutung. So haben die Zentralschweizer Kantone das «Zusammenarbeitsprojekt Integration» beschlossen und die «Plattform Integration Zentralschweiz» eingerichtet. Ebenso arbeiten die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft in diesem Bereich zusammen. Zu erwähnen sind auch gemeinsame Projekte von Kantonen wie die Migrationszeitung MIX der Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Solothurn und Zürich.

Gemäss Art. 2 Abs. 3 der Integrationsverordnung hat die Integration vor allem in den Regelstrukturen zu erfolgen, womit in erster Linie das Bildungswesen gemeint ist. Aus diesem Grund ist die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) neben der KdK eine weitere interkantonale Instanz, welche stark in die Integrationsförderung involviert ist. Die EDK koordiniert die Integrationsleistungen des Bildungssystems und hat unter anderem die Kommission «Bildung und Migration» geschaffen. Sie ist besonders im Bereich «interkulturelle Schulfragen» aktiv. Eine der wenigen interkanto-

nalen Vereinbarungen, welche den Bereich der Integration tangieren, ist das HarmoS-Konkordat. Um die Integration und den Erwerb der lokalen Standardsprache zu verbessern, verpflichten sich die dem Konkordat beitretenden Kantone, den ersprachlichen Unterricht für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund organisatorisch zu unterstützen.

Für die Koordination der Integration durch das Schulsystem arbeitet die EDK sowohl mit dem Bund als auch direkt mit den kantonalen Erziehungsdepartementen zusammen. Diese bezeichnen gegenüber dem Generalsekretariat der EDK ein bis zwei Beauftragte als Ansprechpersonen in interkulturellen Schulfragen. Ebenfalls existieren Konferenzen sowie Arbeits- und Austauschgruppen auf regionaler Ebene, welche sich lokal um die Koordination der Integration über das schulische System bemühen.

Die Integration von Ausländerinnen und Ausländern ist eine komplexe Staatsaufgabe, was durch die Involvierung verschiedener Konferenzen verdeutlicht wird. Durch die interkantonale Zusammenarbeit können die Kantone anstehende Probleme gemeinsam lösen, zudem werden Integrationsmassnahmen aufeinander abgestimmt. Da der Anteil ausländischer Personen, welche einen Kantonswechsel vornehmen, immer stärker zunimmt, ist es zu begrüssen, dass nicht 26 komplett verschiedene Integrationskonzepte existieren. Der Aufwand für die Koordination und die Zusammenarbeit in diesem Bereich ist beträchtlich und kann als Preis für die aktive Rolle, welche den Kantonen zugestanden wird, betrachtet werden. Die Alternative zur interkantonalen Zusammenarbeit wäre eine Zentralisierung der Aufgabe Integration. In diesem Falle würde der Bund alle wichtigen Entscheidungen treffen und die Kantone lediglich ausführen.

Rückschlüsse aus dem Fallbeispiel Integration

Dem Thema Integration wird in den letzten Jahren zunehmende Priorität eingeräumt. Vor der Neuordnung der Aufgabenteilung durch die NFA bestand die Tendenz, dass Aufgaben, deren Priorität der Bund erhöhte, zu einem Zentralisierungsschub führten. Dieser erliess vermehrt Vorschriften und überliess den Kantonen zunehmend nur noch Vollzugsaufgaben. Ziel der NFA-Vorlage war es, diesen Trend zu brechen. Im Bereich der Integration sind zum Beispiel Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen in Vorbereitung, durch welche letztere aktiv in die Gestaltung der Aufgabe involviert sind. Diese Mitwirkung ist aber mit einem Koordinationsaufwand verbunden und mit der Schaffung von Gremien, in denen der Bund mit den Kantonen und die Kantone untereinander zusammenarbeiten. Der interkantonalen Zusammenarbeit wird auch im neuen Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und insbesondre in der Integrationsverordnung – ganz im Sinne der NFA – ein wichtiger Stellenwert eingeräumt. Eine Stärkung der Ebene der Kan-

tone ist in diesem Bereich mit einer Intensivierung der interkantonalen Zusammenarbeit verbunden.

Die interkantonale Kooperation wurde in der NFA-Vorlage als Alternative zu Gebietsreformen (Kantonsfusionen) präsentiert, welche anderenfalls wohl unumgänglich wären. Die Zusammenarbeit ist gerade in den einwohnermässig mehrheitlich kleinen Zentralschweizer Kantonen, für welche komplexe Staatsaufgaben eine Herausforderung darstellen, besonders ausgeprägt. Das kann auch im Bereich der Integration festgestellt werden.

Ein gewisses Mass an Zusammenarbeit und eine Koordination von getroffenen Massnahmen ist wohl unumgänglich, soll die heutige Landesstruktur mit 26 Kantonen, die eine aktive Rolle in der Politik spielen, beibehalten werden. Damit die interkantonale Zusammenarbeit nicht mit einer zu starken Delegation von Kompetenzen an die kantonalen Exekutiven und Verwaltungen verbunden ist, wird ein stärkerer Einbezug der kantonalen Parlamente als Ausweg vorgeschlagen (Moeckli 2009; Iff/Sager/Herrmann/Wirz 2009). Zu bedenken ist aber, dass dadurch der bereits heute grosse Koordinationsaufwand noch ansteigen würde.

Literatur

BADAC, IDHEAP, 2011, Datenbank über die Schweizer Kantone und Städte. www.badac.ch.
BFS, 2004, Demografische Entwicklung in den Kantonen von 2002 bis 2040. Neuchâtel: BFS.
Blöchiger, Hansjürg, 2005, Baustelle Föderalismus. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
Bochsler, Daniel; Koller, Christophe et al., 2005: Die Schweizer Kantone unter der Lupe. Behörden, Personal, Finanzen. Bern: Haupt.
Bundesrat, 2001, Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001.
CH-Stiftung, 2009, Monitoring-Bericht. Föderalismus 2009 vom 29. März 2009.
EDK, 2011, Die interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) vom 14. Juni 2007. Kommentar. Entstehungsgeschichte und Ausblick. Instrumente. Bern: EDK.
Friedrich, Roger, 2010, Funktioniert das „Modell Schweiz“? Essays über Vielfalt, Föderalismus und Demokratie. Berlin: Pro Business.
Heuberger, Nils, 2010, Interkantonale Zusammenarbeit aus Sicht der Regionen. Erste Resultate der BADAC-Erhebung über die Behörden und die kantonalen Verwaltungen 2008. Lausanne: Working Paper BADAC-IDHEAP 02/2010
Iff, Andrea; Sager, Fritz; Herrmann, Eva; Wirz, Rolf, 2009, Interkantonale und interkommunale Zusammenarbeit Defizite bezüglich parlamentarischer und direktdemokratischer Mitwirkung (unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Bern). Bern: KPM.
Linder, Wolf; Bolliger, Christian; Rielle Yvan, 2010, Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848-2007. Bern: Haupt Verlag.
Meyer, Markus, 2006, Die interkantonale Konferenz – ein Mittel der Kantone zur Zusammenarbeit auf Regierungsebene. Bern: Stämpfli Verlag AG.
Moeckli, Silvano, 2009, Parlamente und die Interkantonalisierung der Politik. In PARLAMENT Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, 3/12: 5-11.
SODK, 2007, Koordination der Integrationsförderung in den Kantonen. Bericht der Projektgruppe Koordination der Integrationsförderung in den Kantonen zuhanden des Vorstandes der Sozialdirektorenkonferenz vom 15. August 2007.

Protagonisten chiamati a forgiare l'integrazione o semplici esecutori della legge?

Negli ultimi anni l'integrazione degli stranieri ha acquisito viepiù importanza ed è stata riconosciuta dalla Confederazione quale compito statale prioritario. Trattandosi di un incarico che la Confederazione e i Cantoni sono chiamati a svolgere congiuntamente, i Cantoni sono coinvolti sia nei processi decisionali sia nell'esecuzione. Ciò provoca un ingente onere in termini di organizzazione e comporta una collaborazione intensa sia tra Confederazione e Cantoni sia tra i Cantoni stessi. Un'alternativa al coordinamento e alla collaborazione tra i diversi livelli statali sarebbe quella di centralizzare tutte le decisioni importanti sotto la responsabilità della Confederazione. Tuttavia ciò sarebbe in contrasto con gli sforzi degli ultimi anni in vista di potenziare il ruolo dei Cantoni. L'articolo analizza le strutture predisposte negli ultimi anni per la collaborazione concreta tra i diversi livelli statali nell'ambito dell'integrazione. Si posiziona altresì di fronte alle critiche rivolte alla collaborazione intercantonale e alla conferenza creata a questo scopo. È segnatamente rilevato un deficit in termini di democrazia, in quanto la collaborazione intercantonale coinvolge in maniera preponderante i governi e le amministrazioni e solo raramente i parlamenti. Da che le conferenze intercantionali hanno acquisito maggiore visibilità grazie al coinvolgimento della Casa dei Cantoni, è criticato anche il crescente onere finanziario e in termini di personale delle conferenze. Eppure la collaborazione intercantonale è un passaggio obbligato se si vuole che i Cantoni conservino il loro influsso e non vengano relegati a meri esecutori delle decisioni della Confederazione.

Nils Heuberger ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung IDHEAP und Dozent an der Fachhochschule Nordwestschweiz. Er war massgebend an der Ausarbeitung der interkantonalen Stipendienvereinbarung beteiligt und ist Verfasser zahlreicher Publikationen in den Bereichen Bildungsfinanzierung, Studiengebühren und interkantonale Zusammenarbeit.

Für die Integrationspolitik fehlen zweckmässige regionale Strukturen.

2001 wurde die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) gegründet. Ihr gehören der Bundesrat, die Konferenz der Kantonsregierungen, der Schweizerische Städteverband und der Schweizerische Gemeindeverband an. Die TAK befasst sich seit ihrer Entstehung mit der Ausländer- und Integrationspolitik. Die Eidgenössische Ausländerkommission EKA hatte in der Anfangsphase massgeblichen Einfluss auf die Meinungsbildung und das Agendasetting in diesem Gremium. Die TAK hat mit Berichten, Empfehlungen und nationalen Konferenzen zur Meinungsbildung der politischen Akteure beigetragen.

Seit rund zehn Jahren geistert der zackig, knackig klingende Name «TAK» durch die nationale Politik; er steht für ein Gremium, das allerdings alles andere als schlagkräftig und durchsetzungsfähig ist. Es ist aber wohl gerade sein unverbindlicher und diskursiver Charakter, der ihm eine gewisse subversive Wirkung verleiht. Der Name des Gremiums tönt reichlich technisch: «Tripartite Agglomerationskonferenz». Tripartit, weil dieser Konferenz Vertretungen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden angehören. Agglomerationskonferenz, weil sie zunächst dafür gedacht war, Probleme der Agglomerationen zu beraten, die nicht an den Gemeindegrenzen halt machen. Am augenfälligsten galt das für die Verkehrs- und Infrastrukturfragen, die fast immer ein gemeinsames Vorgehen aller drei staatlichen Ebenen erfordern.

Der Name «tripartit» ist eine Referenz an den verfassungsmässigen Staatsaufbau der Schweiz. Faktisch sitzt mit den Städten eine vierte Partei am Tisch. Sie waren es denn auch, die in den Neunzigerjahren eine bessere Vertretung ihrer Interessen einforderten und im Zuge der Totalrevision trotz Vorbehalt der Kantone erfolgreich einen Städteartikel in die Bundesverfassung einbringen konnten. Direkte Verbindungen des Bundes zu den Städten sind den Kantonen allerdings auch heute noch suspekt, weil sie ans Mark des Föderalismus rühren.

Gegen eine gemeinsame Konferenz ohne wirkliche Kompetenzen wie die TAK hingegen war nichts einzuwenden. Auch der Begriff «Agglomeration» kann zu Fehlschlüssen verleiten. Waren es zunächst vor allem Fragen der Agglomerationen, mit denen sich die TAK befasste, so weitete sich das Themenfeld rasch aus und schloss generelle nationale Problemstellungen wie die Sozial- oder Migrationspolitik mit ein. Allerdings galt es hier darauf zu achten, nicht mit den spezifischen Fachkonferenzen der Kantone und der Konferenz der Kantone ins Gehege zu kommen, was die Komplexität der Kooperationsformen im Föderalismus veranschaulicht.

Das war wohl auch der Grund, dass sich die Funktion der TAK nicht allen Teilnehmenden auf Anhieb erschloss. Jedenfalls blieb eine fast schon humoreske Szene anlässlich der konstituierenden Sitzung der TAK im Lichtersaal des Bernerhofs in der Erinnerung des Beobachters haften, als die Veranstaltung durch die beiden Bundesrätinnen Metzler und Dreifuss, beide mit Vornamen Ruth, eröffnet wurde und beiden zu Beginn das Drehbuch nicht recht klar war. Mit entwaffnender Offenheit machten beide klar, dass sie eigentlich nicht genau wussten, wofür dieses Gremium geschaffen wurde und womit es sich befassen sollte. Mit Hilfe der Verwaltung konnte dann diese Unsicherheit jedoch rasch überwunden werden. Seither hat sich die Frage, was die TAK eigentlich genau soll und welches ihre Themen sein könnten, immer wieder gestellt.

Abbau von Integrationshemmnissen auf allen Ebenen

Die Ausländer- und Integrationspolitik (man sprach damals noch nicht von Migrationspolitik) kam früh schon auf die Agenda der TAK. Bereits 2001 verfasste das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudie eine Analyse der zentralen Probleme und Interventionsfelder und empfahl der TAK unter anderem eine kontinuierliche Integrationsarbeit und den Aufbau spezialisierter nationaler und regionaler Stellen, die mit der Information und der Koordination der relevanten Akteure betraut werden sollten.

Diese Empfehlungen kamen der damaligen Eidgenössischen Ausländerkommission EKA sehr zupass. Sie war es, die jahrelang auf eine bessere Verankerung der Integration im Ausländergesetz hingearbeitet hatte. Mit dem 2000 in Kraft getretenen Integrationsartikel und später dem neuen Ausländergesetz hatte sie dieses Ziel auf Gesetzesesebene erreicht. Bis das zuständige Bundesamt jedoch das nötige Know-how im Integrationsbereich aufgebaut hatte, blieb die EKA in Integrationsfragen Ansprechpartnerin der TAK. So war sie als Teil der Bundesdelegation zu den Sitzungen und zur Mitarbeit in der technischen Arbeitsgruppe auf Verwaltungsebene geladen. Dies gab ihr die Möglichkeit, auf die Arbeit der TAK in diesem Bereich massgeblich Einfluss zu nehmen. Auf ihre Initiative hin entstand beispielsweise der bis heute wegleitende Bericht über den Abbau von Integrationshemmnissen bei Bund, Kantonen und Gemeinden. Nur allzu oft wird in der Integrationspolitik ausschliesslich von Integrationsförderung gesprochen, jedoch übersehen, dass es nicht selten faktische und rechtliche Hemmnisse sind, welche die Integration der Zugewanderten erschweren.

Bewusstseinsbildung und Agenda-Setting

Dieses Jahr hat die TAK in Solothurn zum zweiten Mal eine Nationale Integrationskonferenz durchgeführt. Während die erste Konferenz 2005 einer Standortbestimmung und der besseren Vernetzung der Akteure diente, hatte sie diesmal das Ziel, alle staatlichen Ebenen auf gemeinsame Handlungsgrundsätze einzuschwören. In der Integrationspolitik sollen demnach Chancengleichheit verwirklicht, Vielfalt berücksichtigt, Potentiale genutzt und Eigenverantwortung eingefordert werden. Diese vier Prinzipien sollen künftig von allen staatlichen Akteuren bei der Konzipierung ihrer Integrationspolitik gleichwertig berücksichtigt werden.

Es versteht sich, dass zwischen Handlungsgrundsätzen und deren Umsetzung ein langer Weg liegen kann. Diesen kann die TAK kaum verkürzen oder beschleunigen. Als Konferenz hat sie lediglich empfehlenden Charakter. Die Teilnehmenden können sich auch nicht direkt für ihren Hoheitsbereich ver-

Manque de structures régionales appropriées pour une politique d'intégration

La Conférence tripartite des agglomérations (CTA) a été fondée en 2001. En font partie le Conseil fédéral, la Conférence des gouvernements cantonaux, l'Association des communes suisses et l'Union des villes suisses. Depuis sa création, elle s'est occupée entre autre de la politique des étrangers et d'intégration. Dans la phase initiale, la Commission fédérale des étrangers a fortement influencé la formation de l'opinion et l'établissement de l'agenda politique. La CTA a contribué à la formation de l'opinion des acteurs politiques en rédigeant rapports et recommandations et en organisant des conférences nationales.

pflichten, weil sie wiederum nur Konferenzen und Verbände vertreten. Gleichwohl kann der TAK nicht jede Wirkung abgesprochen werden. Diese besteht in erster Linie in der gemeinsamen Bewusstseinsbildung und im Agenda-Setting. Dabei spielt nicht zuletzt eine Rolle, dass es die Gesamtregierungen sind, die sich zu den Themen der TAK äussern müssen. Dies führt dazu, dass Dokumente und Empfehlungen der TAK eine äusserst breite Streuung erfahren. Alle Departemente des Bundes, aller Kantone, aller Städte und grösseren Gemeinden, welche sich mit dem Thema befassen, werden bedient. Damit leistet sie einen nicht unwesentlichen Beitrag zur Stärkung der vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit im Bundesstaat.

Dass der Föderalismus schweizerischer Prägung an Grenzen stösst, gilt auch für die Migrations- und Integrationspolitik. Die Kantone mit ihren unterschiedlichen Grössen und Migrationsbevölkerungen sind keine geeigneten Referenzgrössen zur Ausgestaltung einer kohärenten Integrationspolitik. Zudem finden die grösseren Städte und Agglomerationen, in denen die allermeisten Zugewanderten leben, zu wenig Beachtung und Gehör. Bei der Ausgestaltung der aktuellen Integrationspolitik des Bundes wurde diesem Umstand zu wenig Rechnung getragen. Sie basiert nach wie vor auf den bestehenden Strukturen unseres föderalistischen Staatswesens. Dieses verhindert die konsequente Umsetzung einer einheitlichen Integrationspolitik und erschwert den Aufbau zweckmässiger, regionaler Strukturen, wie sie der TAK vor zehn Jahren ans Herz gelegt wurden. Daran konnte die TAK nur wenig ändern.

Walter Schmid ist Direktor der Hochschule Luzern Soziale Arbeit. Von 2000 bis 2007 war er Vizepräsident der Eidgenössischen Ausländerkommission, seit 2008 Mitglied der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen.



Föderalismus als «Mittel zur Ausbalancierung der Macht».

Ausführungen zu Entstehung und Bedeutung der Gemeindeautonomie und grundsätzlich zum Föderalismus lassen sich in der Dissertation des Berners Hans Peter Matter von 1965 nachlesen, welche die «Legitimation der Gemeinde zur staatsrechtlichen Beschwerde» untersucht. Dr.iur. Matter war zweifellos ein guter Jurist, berühmt wurde er aber als Liedermacher Mani Matter. Und wer seine Lieder kennt, fühlt sich vielleicht beim Lesen der nachfolgenden Auszüge an eines seiner Lieder erinnert; an «Hansjakobli u ds Babettli», die über und unter ihrem «Taburettli» mal von oben stampfen, mal von unten schreien.

[Bei der Frage nach der Stellung der Gemeinde im Kanton] ist davon auszugehen, dass sich diese von der Stellung des Kantons im Bund nicht so grundsätzlich unterscheidet, wie mitunter angenommen wird. Gewiss kann der Kanton oft durch einfaches Gesetz Gemeindeaufgaben an sich ziehen, während dem Bund nur die Aufgaben zustehen, die ihm die Verfassung zuweist. Gewiss auch untersteht die Gemeinde einer allgemeinen Aufsicht durch den Kanton, während das Aufsichtsrecht des Bundes diesem gegenüber beschränkt ist. Aber in diesen und anderen Abweichungen kommt nur ein gradueller, nicht ein grundsätzlicher Unterschied zum Ausdruck. Es handelt sich trotzdem hier wie dort um eine Form des Föderalismus, und auch der Gemeindeföderalismus ist nicht eine zufällige Ausgestaltung staatlicher Dezentralisation, sondern ein selbständiges Element des schweizerischen Föderalismus und damit des schweizerischen Staatsgedankens überhaupt.

(...)

Die selbständige Bedeutung des schweizerischen Gemeindeföderalismus lässt sich historisch begründen. Auch die autonome Gemeinde entstammt der alten Eidgenossenschaft. Auch sie hat sich gegen die mächtigen Einflüsse der zentralistisch eingestellten Französischen Revolution behauptet. Auch sie

gehört deshalb von Anfang an wesentlich zur materiellen Verfassung des heutigen Bundesstaates, wiewohl sie sich in den Verfassungsurkunden der Kantone meist nur mehr oder weniger stillschweigend vorausgesetzt findet.

Die Grundgedanken, auf denen der Föderalismus beruht, lassen sich etwa folgendermassen zusammenfassen:

a) Während der klassische Liberalismus vor allem französischer Prägung Freiheiten nur dem *Einzelnen* gewährleistet und damit die Gegenüberstellung Staat-Individuum zum Ausgangspunkt macht, soll im föderalistischen Staat auch die Freiheit des kleineren gegenüber dem grösseren *Gemeinwesen* verwirklicht werden. Dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend heisst das: Es sollen die Aufgaben, deren Erfüllung nicht der Eigenverantwortlichkeit des Einzelnen überlassen werden kann, nicht gleich dem Staat schlechthin, sondern zunächst der kleinstmöglichen staatlichen Einheit zugewiesen und nur wo nötig einer grösseren übertragen werden. Der Staat soll mithin, um eine vielverwendete Formel zu gebrauchen, von unten nach oben aufgebaut werden.

b) Der Gemeindeföderalismus soll zudem eine direktere Teilnahme des Bürgers an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben ermöglichen; das ist seine demokratische Komponente. Während im Staatsganzen der Bürger infolge der Kompliziertheit und Unübersichtbarkeit der Verhältnisse stärker auf seine Repräsentanten angewiesen bleibt, gestattet es die Kleinheit und Übersichtlichkeit der Gemeinde, ihm in dieser weitgehende Mitspracherechte in Sachfragen einzuräumen. Vielfach kann in der Gemeinde heute noch die Versammlung der Gemeindebürger über alle wichtigen Geschäfte das letzte Wort behalten. Damit wird der Gemeindeföderalismus zu einer Verwirklichungsform der direkten Demokratie.

c) Ein dritter Grundgedanke des Gemeindeföderalismus ist der, dass, soweit möglich, die Staatsorgane von den ihnen unterstehenden Bürgern selbst, aus deren Mitte, gewählt werden sollen. (...)

d) Schliesslich ist der Gemeindeföderalismus auch ein Mittel zur Ausbalancierung der staatlichen Macht. Ähnlich wie nach der klassischen Gewaltenteilungslehre die verschiedenen Gewalten sich gegenseitig hemmen und kontrollieren sollen, dient auch der Föderalismus mit seinem Spannungs-

verhältnis zwischen Kanton und Gemeinde (oder Bund und Kanton) dazu, ein Gleichgewicht zwischen verschiedenen, relativ selbständigen Instanzen herzustellen, das geeignet ist, die Staatsmacht zu mässigen.

(...)

Nun ist aber die Einheit des föderalistischen Staates in Wirklichkeit nicht von vornherein gegeben in Gestalt *einer* irgendwie präexistenten Gewalt. Sie ist vielmehr im Zusammenwirken der verschiedenen Teile des Staates immer erst herzustellen: der Staat *soll* eine Sinneinheit verwirklichen; das ist ein Postulat und nicht eine Gegebenheit. Es ist auch nicht ein absolutes Postulat, sondern nur eines unter anderen. Gäbe es nur dieses, dann wäre der Föderalismus nicht zu rechtfertigen, und dann liesse sich allerdings nur der dezentralisierte Einheitsstaat theoretisch begründen. Aber wie die Einheit, so ist auch der Föderalismus ein Postulat. Er fordert, dass sich das staatliche Leben soweit möglich in kleineren, relativ selbständigen Körperschaften vollziehe, und besteht, wie wir gesehen haben, um der Freiheit der Bürger und deren demokratischen Teilnahme am öffentlichen Leben willen, sowie zur Ausbalancierung und Beschränkung der staatlichen Macht. Dieses Postulat des Föderalismus, welches das Leben in kleineren Gemeinschaften als einen selbständigen Wert proklamiert, tritt dem Postulat der Einheit gleichberechtigt gegenüber, es ist ihm nicht nachgeordnet. Das Dasein eines föderalistischen Staates ist vielmehr der ständige Versuch, diese beiden Postulate zu verbinden.

(...)

Die Gemeinde wird durch den Staat nicht erst geschaffen; gerade sie und nicht die Einheit wird als schon vorhanden vorausgesetzt. Nur so ist es denkbar, dass Bestand und Autonomie der Gemeinde in der Verfassung garantiert werden können.

(...)

Bisher war indessen nur von der Ausscheidung und Verteilung der Aufgaben und Kompetenzen die Rede, von dem, was zwischen Kanton und Gemeinde das Trennende ausmacht. Damit

Il federalismo quale «strumento per riequilibrare il potere»

La tesi di dottorato del Bernese Hans Peter Matter, pubblicata nel 1965, si interroga sulla «Legittimazione del Comune al ricorso di diritto pubblico». La tesi illustra la genesi e l'importanza dell'autonomia comunale nonché i principi del federalismo e dà ampio spazio alla posizione del Comune nel sistema federalista. Secondo lui il federalismo dei Comuni non è «una forma casuale della decentralizzazione dello Stato», bensì un elemento autonomo della concezione elvetica dello Stato. Matter era sicuramente un buon giurista, ma la sua fama gli è venuta grazie al suo estro di cantautore sotto il nome di Mani Matter.

ist aber die Stellung der Gemeinde im Kanton nur zur einen Hälfte umschrieben. Es müssen demgegenüber auch noch diejenigen Beziehungen zur Sprache kommen, in denen es um die Koordination der Gemeinden im Kanton geht. Der Kanton und die Gemeinden könnten nicht existieren, wenn nicht dafür gesorgt wäre, dass neben dem Trennenden auch das Verbindende zu seinem Recht käme. Diese Notwendigkeit führt nicht nur dazu, dass der Kanton über die Gemeinde eine Aufsicht ausüben und durch Gesetz der Gemeindeautonomie Schranken setzen muss. Es ist überdies erforderlich, dass der Kanton einen Ausgleich herzustellen sucht zwischen grossen und kleinen, finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden, dass er selbst Beiträge leistet an die Erfüllung notwendiger, aber kostspieliger Gemeindeaufgaben, und dass er etwa auf dem Gebiet des Steuerrechts Instanzen schafft, die für eine einheitliche Anwendung der Steuergesetze und einen angemessenen Rechtsschutz der Bürger sorgen.

Hans Peter Matter, 1936 geboren, erlangte seinen Dokortitel 1965. 1970 erhielt er von der Universität Bern einen Lehrauftrag für Staats- und Verwaltungsrecht. Bekannt aber wurde er als Mani Matter durch seine Mundart-Lieder. Im November 1972 starb er bei einem Verkehrsunfall.

Betroffene werden zu Beteiligten.

An der Glarner Landsgemeinde werden immer wieder verblüffende Pionierentscheide gefällt. Und auch wenn die Beschlüsse nicht allen rational erscheinen, sie werden auch von den Gegnern mitgetragen: «Ds Wort gilt». Am ersten Maisonntag des Jahres 2006 hiess «ds Wort»: Aus 27 politischen Gemeinden werden drei Einheitsgemeinden gebildet. Nicht zuletzt wegen dieser Gemeindestrukturreform wurde die Region Glarus ins EKM-Programm «Zusammenleben im ländlichen Raum» aufgenommen. Daraus entwickelt hat sich das Projekt «Glarus Süd sind wir». Die Bevölkerung von Glarus Süd ist geprägt durch die Ein- und Auswanderung seit der Mitte des vorletzten Jahrhunderts. Mehr als ein Fünftel sind Menschen mit Migrationshintergrund.

Wir leben in Glarus Süd in zwei Tälern, Sernftal und Grosstal (Glarner Hinterland), in einzelnen, teils sehr kleinen Dörfern. Seit Generationen leben und arbeiten wir auf engem Raum mit Menschen zusammen, die wir oft nur mit Hilfe der Hände verstehen. Andere sind vielleicht dunkler Hautfarbe, stammen aus Sri Lanka oder Tibet, sprechen reines Glarnerdeutsch, sind eingebürgert und arbeiten auf der kantonalen Verwaltung. Beide Täler sind Sackgassen, nach Süden geschlossen, nur mit einem Ein- und Ausgang gegen Norden. Bei uns heisst man Hösli, Hefti oder Zimmermann, Ricetti, Ferrari, Herero, Alberici oder Kajdic, Balbino, Büke, Ibrahim, Blagojevic, Makalingnam oder Krishnapillai. Die einzelnen Dörfer sind zu klein, um allen etwas zu bieten und als Gemeinschaft alle Bedürfnisse abzudecken. Man muss sich zusammentun, egal wie man heisst und woher man kommt. Das ist Alltag.

«Zusammenleben im ländlichen Raum» ist für uns nicht neu. Dennoch hat uns das Projekt «Glarus Süd sind wir» in einem guten Moment «abgeholt». Es hat unser Bewusstsein aufgerüttelt und jeden im Bemühen unterstützt, sich mit der neuen Identität «Glarus Süd» auseinanderzusetzen. Der ursprüngli-

che Titel «Schwanden sind wir», Konzentration auf das Zusammenleben in einer der 17 Gemeinden des hinteren Glarnerlandes, hätte nicht in den laufenden Prozess der Gemeindestrukturreform gepasst. Die Ausweitung auf alle ehemaligen 17 Gemeinden zum Projekt «Glarus Süd sind wir» hat die politisch beschlossene, natürliche und notwendige Entwicklung unterstützt. Die Projektleitung der Fachhochschule Luzern hat sich in weiser Einsicht überzeugen lassen, dass das Projekt die ganze neue Gemeinde Glarus Süd einbeziehen muss.

Über ein Jahr arbeiteten Gruppen, Vereine und vor allem Schulen an Projekten im Themenreich «Zusammenleben im ländlichen Raum». Die Projekte wurden von Einzelpersonen, Vereinen, Gruppen oder Schulklassen initiiert und schul- und dorfübergreifend ausgeführt. Die Ergebnisse wurden an einem Schulfest am 1. Juli 2010 im Rahmen der 10-tägigen Feierlichkeiten der «Ouvertüre Glarus Süd 2010» präsentiert und gefeiert. Sie haben von der Infrastruktur, der Organisation und vor allem von der landesweiten Präsenz dieser Ouvertüre in den Printmedien und im Fernsehen profitiert.

Konkrete Aktivitäten und Produkte

Am Schulfest standen neben gegenständlichen Objekten vor allem auch musikalische Darbietungen, Filme und Theateraufführungen im Zentrum. Eine kleine Auswahl:

Achtung. Fertig. Los. Herkunft - Jungsein - Erwachsenwerden. Ein Spiel? Das Theaterstück, gespielt von Ober-, Real- und Sekundarschülern aus dem Sernftal, beginnt mit dem Prolog: «Achtung! - Fertig?? - Also noch nicht los. Sie haben ja vielleicht gedacht, wir bringen ein Spiel über das Drum und Dran, wie sich 17 Dörfer zu einer Gemeinde zusammenraufen, 17 Dörfer, jedes mit einem eigenen Hintergrund: Dorfpolitik, Sonderinteresse, Schlitzohrigkeit, Missverständnis und dergleichen. Aber wir zeigen es mit unserer eigenen Erfahrung. Wir zeigen, wie Kinder mit den verschiedensten Herkunft in einer Schulklasse zusammenkommen und zu jungen Menschen werden. (...) In unserem Spiel geht es nämlich nicht darum, was in jeder Generation oder Bevölkerungsgruppe anders ist, sondern darum, was immer gleich bleibt:

Rivalität und Liebe, Gegnerschaft und Freundschaft, Wichtigkeit und Zusammenhalten – darum geht's uns!»

Schule im Bergtal: Lernort, Kulturträger, Ort des Zusammenlebens. Unter diesem Titel hat eine Primarschule im Haupttal von Glarus Süd ihre Projektarbeiten über mehrere Jahre filmisch dokumentiert. Seit 20 Jahren führen die Lehrpersonen dieser Primarschule mit ihren Schülerinnen und Schülern besondere Theaterstücke und Weihnachtsspiele auf. In jedem dieser Spiele wurden jeweils eine Person oder ein Ereignis aus der Region dargestellt: «Fridolin» (unser Landespatron, ein Mönch aus Irland), «Zetris» (während eines Lawinneneingangs in den 50er-Jahren wird in einer Bergliegenschaft ob Luchsingen in einem vor der Lawine geschützten Stall in der Weihnachtswoche ein Knabe geboren), «Kinderzug» (Auszug vieler Familien aus dem Glarner-Hinterland in einer wirtschaftlichen Krisenzeit im vorletzten Jahrhundert) oder «Alpfried» (der Bau einer Grenzmauer zwischen Alpweiden vor 100 Jahren, um Grenzstreitereien zwischen den Gemeinden des vorderen Grosstals zu schlichten) und andere mehr. Alle Rollen in gepflegtem Glarner-Hinterländer-Dialekt gesprochen, oft mit Einschüben in einer der über 10 Muttersprachen der Schülerinnen und Schüler. Alle Aufführungen waren ausverkauft.

Sommerlager 2011. Zwei initiative Lehrerinnen haben für Primar- und Oberstufenschülerinnen und -schüler ein Ferienlager geplant und Anfang Juli 2011 durchgeführt. Eine erschwingliche Ferienwoche, die bei Kindern und Jugendlichen das Gefühl der Gemeinschaft in der Grossgemeinde Glarus Süd entstehen und verstärken soll, war das Ziel. Das Lager war ein Riesenerfolg, es soll wiederholt und zur Tradition werden.

Glarus Süd trifft sich. Für die erste Gemeindeversammlung der neuen Gemeinde Glarus Süd im Juni 2011 wurde ein feierlicher Rahmen gesucht. Die Gemeindeversammlung wurde in das Gemeindefest «Glarus Süd trifft sich» eingebettet. Das Projekt «Glarus Süd sind wir» mit den Feierlichkeiten der Ouvertüre 2010 und dem Schulfest am 1. Juli 2010 standen dem Fest Pate und haben Nachhaltigkeit erzeugt. Ziel des Fes-

tes war die Förderung und Stärkung des Zusammenlebens in der Gemeinde. Der Anlass soll künftig jedes Jahr stattfinden.

Belohnen und Fördern: Förderpreis Schule Glarus Süd. Die Förderung des Zusammenlebens braucht Impulse und Anreize. In unseren Schulen leisten Lehrpersonen und Lernende aller Stufen und Fachbereiche neben ihren zentralen Aufgaben der Wissensvermittlung und des Erlernens und Erwerbens von Fertigkeiten, Kenntnissen und Verhaltensweisen hervorragende Arbeit im kulturellen, sozialen, gesellschaftlichen und naturbezogenen Bereich. Mit dem «Förderpreis Schule Glarus Süd» werden solche zusätzlichen und ausserordentlichen Leistungen und Aktivitäten ausgezeichnet. Am diesjährigen Gemeindefest konnte der Förderpreis erstmals verliehen werden. Die Preisgelder stammen ausschliesslich von Spendern und Gönnern und sollen neue Projektideen und Aktivitäten anregen und unterstützen.

Veränderungen sollen als Verbesserungen wahrgenommen werden

Veränderungen verunsichern und machen in der Regel auch Angst. Die Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde Glarus Süd wurden diesem Prozess nicht ausgesetzt, sondern sie wurden einbezogen (laufende Informationen, Mitarbeit in Arbeitsgruppen, Teilnahme am Projekt «Glarus Süd sind wir» etc.). So wurden die Betroffenen zu Beteiligten. Verändern werden sich die Rahmenbedingungen in der neuen Gemeinde. Alle sind Lernende, Veränderungen sollen als Verbesserungen und nicht als Verschlechterungen wahrgenommen werden. Die Gemeindestrukturreform ist ein Schritt, ein Start in eine notwendige Weiterentwicklung des politischen und sozialen Verständnisses, des Zusammenlebens im ländlichen Raum. Nur grössere Einheiten können Schwankungen, Krisen, wirtschaftliche Rückschläge etc. ohne grossen Schaden ausgleichen. Die Strukturreformen verursachen bei ihrem Start hohe Kosten. Sie ermöglichen aber, dass durch bessere Arbeitsaufteilungen und Aufgabenzusammenlegungen das Wohlbefinden und die Lebensqualität jedes Einzelnen und der Gemeinschaft verbessert werden. Kostensparende Synergieeffekte werden erzielt und neue Angebote sind möglich.

Schlüsselfunktion der Schule

Die Schule hat eine Schlüsselfunktion im Bereich der Integration und Partizipation. Das hohe diesbezügliche Verständnis bei den Lehrpersonen und damit die gelebte Integration und Partizipation im Schulalltag ermöglichen allen Kindern und Jugendlichen, sich in einem Umfeld zu entwickeln, wo «anders sein» selbstverständlich ist.

«Glarus Süd sind wir» ist in den neuen Gemeindestrukturen verankert. Auch ein Jahr nach den Feierlichkeiten zum Abschluss der einzelnen Projekte im Rahmen des Projektes sind ihre Auswirkungen spürbar und gegenwärtig. Zwei von fünf Departementen befassen sich mit der Frage der nachhaltigen Entwicklungen im Bereich des Zusammenlebens. In das Projekt «Offene Jugendarbeit», das sich mit dem schwierigen Einbezug der Jugendlichen (15- bis 25-Jährige) befasst, wurden auch die beiden anderen Gemeinden (Glarus und Glarus Nord) und der Kanton einbezogen. Das Departement Schule und Familie bezieht die Ressourcen von Seniorinnen und Senioren ein, um fremdsprachige Kinder auf den oft langen Zugfahrten ihres Schulwegs zu begleiten oder Kinder, sehr oft auch fremdsprachige, in unseren Tagesstrukturen zu betreuen (Mittagstisch, Aufgabenhilfe etc.). Das ist ein Anfang.

Der Impuls und die Unterstützung durch das Projekt «Glarus Süd sind wir» haben hier eine wesentliche Starthilfe geleistet und zur Nachhaltigkeit geführt. Und das Projekt hat die Bereitschaft zur Freiwilligenarbeit gefördert. Darauf gilt es auf- und weiterzubauen.

Noch nicht gelöst ist die flächendeckende Partizipation von Erwachsenen mit Migrationshintergrund. Diese müssen abgeholt werden. Oft ist hier eine, häufig selbstgewählte, Isolierung zu beobachten, die schwer aufzubrechen ist. Hier gilt es, neue Wege zu suchen.

Qui dit réforme dit cohabitation

Le canton de Glaris est un canton particulièrement industriel. Les étroites vallées de montagne ne se prêtent ni à l'agriculture ni à la sylviculture. Les cours d'eau et rivières ont néanmoins permis très tôt l'établissement d'usines dans les fonds de vallées de ce canton. Et un bien modeste tourisme complète les possibilités d'acquérir un revenu. La culture politique du canton de Glaris est fréquemment caractérisée par de surprenantes décisions de pionnier prises par la « Lands-gemeinde », la plus grande « réunion communale » de Suisse. Or, les décisions de la Landsgemeinde ne sont pas toujours rationnelles. Elles sont néanmoins aussi avalisées par les adversaires qui confirment l'état d'esprit régnant : «Ds Wort gilt» (Cela a été dit). Ainsi, au premier dimanche du mois de mai 2006, la Landsgemeinde a pris la décision de faire fusionner 27 communes politiques en seulement trois communes unitaires. C'est ainsi que démarra une vaste réforme structurelle de communes dont le but avoué fut de la mener à terme à fin 2011. Glaris Sud est l'une de ces trois communes unitaires. Elle devient ainsi (en fonction de sa surface) la commune la plus vaste de notre pays et compte quelque 10'000 habitants. La population de Glaris Sud est marquée par l'immigration et l'émigration depuis la moitié du 19e siècle, ce qui explique aussi que plus d'un cinquième de sa population est issue de la migration.

C'est notamment aussi à cause de cette réforme structurelle des communes, que la région de Glaris a été admise dans le programme de la CFM intitulé « Cohabitation dans les régions rurales ». Un nouveau projet a vu le jour « Glarus Süd sind wir ». Les activités variées (théâtre scolaire, portraits scolaires cinématographiques, camp d'été, fête villageoise ou un prix d'encouragement scolaire) soutenaient aussi bien le processus de réforme des communes que la cohabitation. Inutile de préciser que ces activités ont connu un franc succès aussi dans la durée.

Martin Staub ist Leiter der Hauptabteilung Schule und Familie Glarus Süd. Zuvor war er kantonaler Schulinspektor. Er hat aktiv an der Gemeindestrukturereform des Kantons Glarus mitgewirkt.



Sept communes pionnières dans le Chablais.

Région périurbaine et transfrontalière en plein essor, le Chablais draine chaque année de nombreux touristes dans ses stations de ski ou sur les rives du Léman, ainsi que des milliers de pendulaires qui viennent s’y installer ou y travailler. La situation stratégique de cette région rurale périurbaine participe à son dynamisme économique et culturel. Les questions liées à la cohabitation des intérêts d’une population cosmopolite qui croît inexorablement sont les paramètres du développement régional, même si elles n’ont pas la même consonance dans une ville industrielle, dans un village montagnard ou dans une commune viticole. Surmonter ces disparités et rallier autour d’un projet d’intégration plusieurs communes d’une même région à cheval sur deux cantons, c’est le défi que se propose de relever la Plateforme agoris pour une cohabitation harmonieuse dans le Chablais.

Situé à cheval sur les cantons de Vaud et du Valais, le Chablais jouit d’une position stratégique qui lui confère une identité à part entière de région périurbaine à la fois rurale et montagnarde, industrielle et touristique. Terre de passage et d’accueil, la région attire à la fois des pendulaires transfrontaliers et des milliers de nouveaux habitants chaque année, notamment dans les agglomérations de la plaine du Rhône. Le développement démographique s’accélère encore avec la pénurie de logements accessibles et les prix du terrain sur l’arc lémanique et la Riviera voisine.

Boom démographique : enjeux locaux et stratégies régionales

Face aux enjeux socioculturels d’un tel boom démographique et migratoire (frontaliers, pendulaires, migrants suisses et étrangers), le principal défi pour les collectivités publiques consiste à préserver le lien social et les conditions d’une coha-

bitation harmonieuse et durable. Dans les faits cependant, même lorsqu’elles sont directement confrontées à la transformation de leurs populations, la plupart des (petites) communes du Chablais ne perçoivent pas forcément l’intérêt immédiat ou n’ont pas les ressources nécessaires de s’engager seules à leur niveau.

Dans ce contexte, le Programme fédéral 2008-2011 « Cohabiter en milieu rural périurbain » mené par la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM) a été l’opportunité pour les communes de Bex (VD) et de Monthey (VS) de concevoir ensemble un projet d’intégration sous l’égide de Chablais Région – l’organisme intercantonal de développement (OIDC). Lancé en 2009, ce projet de *Plateforme agoris pour une cohabitation harmonieuse dans le Chablais* consacre le lien social comme facteur du développement économique et pose ainsi, avec le concours des communes participantes et des deux cantons concernés, la région comme cadre de référence. Entre-temps, les communes d’Aigle, Collombey-Muraz, Massongex, Vérossaz et Vouvry ont déjà rejoint la Plateforme aux côtés des deux initiatrices et regroupent à elles seules plus de la moitié de la population chablaisienne.

Agoris ou l’art du vivre ensemble dans le Chablais

Avec la Plateforme agoris, les communes du Chablais valaisan et vaudois disposent désormais d’un instrument de collaboration pour concevoir et actionner les leviers d’une politique d’intégration aux niveaux régional et local. Cependant, dans un environnement périurbain, les questions liées à la migration n’ont pas le même écho que dans les centres urbains cosmopolites. Dès lors, un gros travail de sensibilisation auprès des autorités locales s’impose et constitue un des enjeux du projet agoris. L’une des premières tâches a donc été de créer les conditions d’une bonne gouvernance de la Plateforme et à cette fin, d’explicitier la vision agoris et la ligne de conduite dans la *Charte des communes agoris pour une cohabitation harmonieuse dans le Chablais*. En adhérant à la Charte agoris, les municipalités s’engagent à prendre des mesures concrètes,

d’une part pour améliorer l’accueil et l’information aux habitants et, d’autre part, pour encourager les initiatives privées d’utilité publique qui favorisent le lien social et la cohabitation.

Une plateforme régionale au service des politiques locales

Le projet agoris induit un changement de paradigme qui permet aux municipalités impliquées de mesurer les avantages d’une approche concertée. En effet, la Plateforme génère des synergies qu’elle exploite afin de soutenir concrètement la mise en œuvre des stratégies communales d’accueil et d’intégration. Plusieurs mesures concrètes ont été entreprises afin d’améliorer la visibilité, de valoriser et de promouvoir les réseaux sociaux de proximité et les bonnes pratiques en matière d’intégration. Ainsi, la Plateforme agoris a coordonné la promotion régionale de la *Fête des voisins 2011* dans les communes intéressées, organisé la tournée d’un opéra rock sur le thème de la migration, élaboré une version « Chablais » du jeu *Helvetiq*, rédigé un petit guide pour organiser des séances d’accueil des nouveaux arrivants et conçu, pour le site internet des communes impliquées, une fenêtre multilingue avec les informations et les liens utiles concernant la vie dans la région.

Premiers résultats visibles des synergies générées au sein d’agoris, ces mesures relativement conséquentes ont pu être réalisées durant la phase opérationnelle du projet (2010-2011) grâce aux investissements conjoints des sept communes participantes, des cantons de Vaud et du Valais et de la Confédération. Cette dernière a donné l’impulsion avec son programme « cohabiter en milieu rural périurbain ». A terme, il incombera aux acteurs institutionnels de la région, les communes, les cantons et Chablais Région OIDC notamment, d’assurer la viabilité de la Plateforme afin qu’elle puisse remplir sa mission au-delà de la phase « projet ». Ses objectifs et son organisation devront alors être précisés au regard des besoins des autorités locales, d’une part, et des dispositions fédérales et cantonales en matière d’intégration, d’autre part.

Sieben Pioniergemeinden im Chablais

Die Region Chablais, ein Gebiet, in das sich die Kantone Waadt und Wallis teilen, verzeichnet jährlich mehrere tausend Neuzuzügerinnen und Neuzuzüger. Diese Veränderungen in der Zusammensetzung der Bevölkerung haben Auswirkungen auf das Zusammenleben in der Region. Die öffentlichen Gemeinwesen müssen deshalb die soziale Integration als Faktor für die wirtschaftliche Entwicklung berücksichtigen.

Das Projekt agoris setzt hier an. Es ist eine Plattform, die sich das harmonische Zusammenleben im Chablais zum Ziel gesetzt hat. Sie unterstützt die beteiligten Gemeinden darin, vorhandene Bedürfnisse zu erkennen und über Institutionen hinaus zusammenzuarbeiten. Die Integrations- und Zusammenarbeitstrategien und -massnahmen der verschiedenen Gemeinschaften werden konkret unterstützt. Für die örtlichen Gemeinwesen bedeutet dies eine neue Ausrichtung. Sie beziehen die gesamte Region in ihre Integrationspolitik ein und werden dabei vom Bund und den beiden Kantonen unterstützt. Der Föderalismus setzt dem Pionierprojekt agoris zwar Grenzen, doch zeugen erste Massnahmen von der Nützlichkeit einer regionalen Koordination.

Opportunité et contraintes du projet agoris

L’expérience agoris révèle l’opportunité d’un instrument de gouvernance régionale. Cependant, celle-ci reste tributaire du système fédéraliste. Cela étant, l’adhésion formelle et la participation effective des diverses parties prenantes impliquent des processus lents et complexes de communication et de formation d’opinion. Par ailleurs, la prise en compte systématique des facteurs socioculturels comme paramètres du développement de la région n’est pas encore acquise. Dans ce contexte, les sept communes engagées dans le projet agoris font œuvre de pionnières, d’une part en posant les jalons d’une politique d’intégration active et prospective et d’autre part, en se donnant les moyens de sa mise en œuvre sur le terrain.

Viviane Dubath dirige la mise en œuvre du projet agoris. Politologue postgraduée en management et organisation, elle est consultante indépendante en planification stratégique et gouvernance dans les domaines liés aux politiques de société.

Föderalismus: Segen oder Fluch für die Migrations- politik?

27. Oktober 2011, Stade de Suisse, Bern

Der Föderalismus gehört zum schweizerischen Grundverständnis des Staates. Die Kantone legen die Regeln für wichtige Bereiche des Zusammenlebens für ihr Gebiet selber fest. Und auch dort, wo der Bund zuständig ist, ist er für den Vollzug meistens auf die Kantone angewiesen. Schliesslich aber sind es die Gemeinden, welche die Entscheide der beiden oberen Ebenen ausführen müssen.

Der Föderalismus ist eine anspruchsvolle und – wahrscheinlich – nicht die effizienteste Organisationsform. Das gilt auch für Migrationsfragen. Wie lange man bis zur Einbürgerung warten muss, ob der Familiennachzug gewährt wird, ob das Härtefall-Gesuch eines Sans-Papiers Chancen hat – das hängt in grossem Masse vom Wohnkanton ab. Wird dabei die Chancengleichheit gewahrt?

An der Jahrestagung der EKM befassen sich Politikerinnen und Wissenschaftler mit den Auswirkungen des Föderalismus auf die Migrationspolitik. Im ersten Teil werden Stärken und Herausforderungen dieses Systems dargestellt, Vergleiche zu anderen föderalen Staaten gemacht sowie Reformvorschläge und ihre Chancen auf Umsetzung vorgestellt.

Im zweiten Teil kommen jene zu Wort, die in und mit diesem föderalen System arbeiten. Gerade in der Entwicklung der Integrationspolitik spielen die grossen Städte seit Jahrzehnten eine wichtige Rolle; wie können sie ihre Erfahrungen im dreistufigen System am besten einbringen? Und wie gestaltet sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Kantonen am praktischen Beispiel; wie die politische Absprache zwischen Bund und Kantonen zu konkreten Fragestellungen bei Zulassung und Wegweisung?

Ist der Föderalismus ein Segen sowohl für jene Kantone, die Neues ausprobieren können, wie auch für jene, die Bestehendes bewahren wollen? Fördert er damit die Ungleichbehandlung? Und schliesslich: Besteht die Notwendigkeit und die Bereitschaft, das bestehende System zu reformieren? Dies sind einige der Fragen, welche in Referaten und Diskussionen diskutiert werden sollen.

Le fédéralisme: Un bienfait ou un danger pour la poli- tique de migration ?

27 octobre 2011, Stade de Suisse, Berne

Le fédéralisme constitue la structure fondamentale de l'Etat suisse. Sur leur territoire, les cantons fixent eux-mêmes les règles dans des domaines importants en matière de cohabitation. Et même dans les domaines pour lesquels la Confédération est compétente, la plupart du temps celle-ci est tributaire des cantons pour la mise en œuvre des dispositions fédérales. Et finalement, ce sont les communes qui doivent se charger d'exécuter les décisions des deux échelons supérieurs.

Le fédéralisme est une forme d'organisation exigeante mais – vraisemblablement – pas la plus efficiente. Que ce soit la durée de séjour exigée pour la naturalisation, pour l'octroi du regroupement familial ou pour la demande de cas de rigueur d'un sans-papiers – tout dépend en grande partie du canton de domicile. L'égalité des chances est-elle alors garantie ?

Lors de la Journée annuelle de la CFM, les milieux politiques et scientifiques traiteront des conséquences du fédéralisme sur la politique de migration. Au cours de la première partie, seront présentés les atouts de ce système et les défis qu'il doit relever ainsi que des propositions de réformes et leurs chances de réalisation. On effectuera par ailleurs des comparaisons avec d'autres Etats fédéraux.

Dans la deuxième partie, ceux qui œuvrent avec et dans ce système fédéral auront voix au chapitre. C'est dans le développement de la politique de l'intégration que les grandes villes jouent un rôle important depuis des décennies. Comment peuvent-elles faire bénéficier au mieux la collectivité de leurs expériences ? Et qu'en est-il de la coopération suprafrontalière entre communes et cantons en tant qu'exemple pratique ? Comment l'entente politique entre Confédération et cantons s'organise-t-elle dans les questions concrètes en matière d'admission et de renvoi ?

Le fédéralisme est-il un bienfait, tant pour les cantons qui souhaitent innover que pour ceux qui veulent conserver les traditions ? Le fédéralisme attise-t-il ainsi les inégalités de traitement ? Et enfin, y a-t-il une nécessité et une volonté de réformer le système existant ? Voilà quelques-unes des questions qui seront soulevées lors de la Journée.

Federalismo: un bene o un male per la politica migratoria?

27 ottobre 2011, Stade de Suisse, Berna

Il federalismo è un elemento costitutivo dello Stato svizzero. In importanti settori con una rilevanza per la coabitazione, i Cantoni fissano autonomamente le regole valide per il loro territorio. E anche laddove la competenza spetta alla Confederazione, quest'ultima è perlopiù tributaria dei Cantoni per l'attuazione delle disposizioni federali. Infine, l'esecuzione delle decisioni dei due livelli statali superiori è compito dei Comuni.

Il federalismo è una forma organizzativa esigente e – verosimilmente – non la più efficiente. Questioni come la durata del soggiorno necessario per la naturalizzazione, la concessione del ricongiungimento familiare oppure il riconoscimento di un caso di rigore a favore di un «sans-papiers» dipendono in larga misura dal Cantone di residenza. Ma sono garantite le pari opportunità?

Alla giornata annuale della CFM, esponenti del mondo politico e scientifico tematischeranno gli effetti del federalismo sulla politica migratoria. In una prima parte saranno illustrati i punti forti e le sfide legati al sistema, sarà effettuato un confronto con altri Stati federali e saranno avanzate proposte di riforma e analizzate le relative opportunità di realizzazione.

In una seconda parte verrà data la parola a chi opera nel e col sistema federale. Proprio nello sviluppo della politica integrativa le grandi città hanno da decenni un ruolo importante. Sarà interessante chiedersi come riescano a far confluire al meglio le loro esperienze. E anche analizzare la cooperazione tra Cantoni e Comuni. A tal fine verrà presentato l'esempio concreto della ricerca di un consenso politico tra Confederazione e Cantoni attorno a temi concreti inerenti all'ammissione e all'allontanamento degli stranieri.

Il federalismo è un bene, per i Cantoni che sperimentano nuove piste come per quelli che optano per la continuità? Oppure crea disparità di trattamento? Esiste una vera e propria necessità e volontà di riforma del sistema attuale? Ecco alcune questioni che verranno abordate sia nelle relazioni sia nelle discussioni aperte.



Infothek
Für Sie gelesen und gesehen

Infothèque
Lu et vu pour vous

Infoteca
Letto e visto per Lei

Die Infothek enthält in einem ersten Teil Hinweise auf Bücher und Materialien zum Schwerpunktthema. Die Auswahl konzentriert sich dabei auf neuere Publikationen. Im zweiten Teil dieser Rubrik werden Neuerscheinungen rund um Themen zu Migration und Integration vorgestellt.

L'infothèque contient, dans une première partie, des références bibliographiques et des matériaux sur le thème en question. Notre sélection d'ouvrages se concentre sur des parutions récentes. La rubrique « Vient de paraître » rend nos lecteurs attentifs aux nouvelles parutions consacrées au thème de la migration et de l'intégration.

L'Infoteca contiene, in una prima parte, indicazioni concernenti libri e documenti sul tema in questione. La scelta porta essenzialmente su pubblicazioni recenti. La rubrica «Nuove pubblicazioni» illustra pubblicazioni interessanti relative ai temi della migrazione e dell'integrazione.

Thema / Thème / Tema
Föderalismus
Fédéralisme
Federalismo

Droit de la nationalité et fédéralisme en Suisse.

Céline Gutzwiller

Le droit de la nationalité est à la fois centré sur l'individu et ouvert sur la collectivité. Ces deux aspects sont souvent opposés et créateurs de conflits. La répartition des compétences résultant de la Constitution fédérale accentue encore ces antagonismes, qui se reflètent en particulier dans le domaine de la naturalisation ordinaire où la Confédération, les cantons et les communes se partagent la matière, conduisant à des réglementations portant atteinte aux droits fondamentaux des individus désirant obtenir la nationalité suisse. La présente étude tend à démontrer que la conception fédéraliste de la naturalisation ordinaire n'a plus lieu d'être, une centralisation s'imposant. Cette centralisation est la seule à même de garantir que les deux aspects de la nationalité, personnel et collectif, puissent cohabiter dans le respect des droits fondamentaux.

Genève: Schulthess Verlag 2008
ISBN 978-3-7255-5530-7, CHF 120.–

Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz.

Adrian Vatter (Hg.)

Sind die heutigen föderativen Institutionen noch in der Lage, die Probleme einer komplexen Gesellschaft zu lösen? Diese Publikation versucht den Bedarf an einer vertieften politikwissenschaftlichen Analyse zur Wirkungsweise und zu den Reformansätzen der häufig kritisierten Mitwirkungsrechte der Kantone beim Bund zu decken. Indem die Autoren die Funktionsweise der bestehenden

Föderalismusinstitutionen präzise darstellen und allfällige Wirkungen möglicher Reformansätze aufzeigen, bieten sie Grundlagen für die Auseinandersetzung mit zukünftigen politischen Herausforderungen. Im Mittelpunkt stehen Reformvorhaben wie die Modifikationen des Ständerates, des Ständemehrs, der Standesinitiative oder des Kantonsreferendums. Zudem werden politische Institutionen und Reformansätze systematisch bewertet und evaluiert.

Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung 2006
ISBN 978-3-03823-268-1, CHF 55.–

Integrationspolitik in föderalistischen Systemen. Jahrbuch Migration 2000/2001.

Lale Akgün, Dietrich Tränhardt (Hg.)

In Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Migrationspolitik der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW) hat das Landeszentrum für Zuwanderung NRW im Frühjahr 2000 eine internationale Konferenz durchgeführt, die sich dem Themenspektrum «Migration und Föderalismus» ausführlich widmete. In Beiträgen über Kanada, die Schweiz, die Vereinigten Staaten und Deutschland werden die jeweils unterschiedlichen binnenstaatlichen Politiken aufgearbeitet. Bemerkenswert sind etwa die für Deutschland kennzeichnenden Differenzen in den Einbürgerungsquoten von Bundesland zu Bundesland. Auch die Schulerfolge von jungen Einwanderinnen und Einwanderern unterscheiden sich im Vergleich der Bundesländer. Insgesamt stellt das vorliegende Buch eine Bestandesaufnahme der Einwanderungspolitik in föderalistischen Staaten dar.

Münster: Lit Verlag 2001
ISBN 3-8258-4841-8, CHF 26.–

Mitreden und Mitgestalten. Strukturelle Partizipation in den Kantonen.

Se responsabiliser et s'engager. Participation structurelle dans les cantons.

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM, Commission fédérale pour les questions de migration CFM

Wo dürfen Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz an die Urne? Wo gibt es eine Stadtpräsidentin, die keinen Schweizer Pass vorzuweisen hat? Welcher Kanton verfügt über ein Integrationsgesetz? Wie können Ausländer-Organisationen bei Vernehmlassungen mitwirken? Das Institut für Sozialanthropologie der Universität Bern hat 2006 im Auftrag der Eidgenössischen Ausländerkommission EKA eine ausführliche Bestandesaufnahme der formalen Partizipationsmöglichkeiten und der Verankerung der Integrationspolitik auf rechtlicher Ebene in den Kantonen durchgeführt. Die Übersicht basiert auf diesen Erhebungen. Die letzten Ergänzungen stammen vom Dezember 2010.

Où les étrangers peuvent-ils se rendre aux urnes dans notre pays? Où y a-t-il une présidente de municipalité qui n'a pas de passeport suisse? Quel canton dispose d'une loi sur l'intégration? Comment les organisations des étrangers peuvent-elles participer à la procédure de consultation? A la demande de la Commission fédérale des étrangers CFE l'Institut d'anthropologie sociale de l'Université de Berne a réalisé en 2006 un inventaire détaillé des possibilités de participation formelle des étrangers et de l'ancrage de la politique d'intégration au niveau légal dans les cantons. L'aperçu se fonde sur ces enquêtes. Les derniers compléments apportés à cette étude datent de décembre 2010.

Bern: 2006
www.ekm.admin.ch, Themen/Citoyenneté

The politics of Switzerland: continuity and change in a consensus democracy.

Hanspeter Kriesi, Alexander Trechsel

Often presented as the paradigmatic case of political integration, consensus democracy and multinational federalism, the Swiss model has become a benchmark case for analyses in comparative politics, political behaviour and other related fields. This book presents an overview for scholars and students interested in Switzerland's political system at the beginning of the twenty-first century. By focusing on its intricacies but also taking in broader issues of general interest, the broad scope of this study will appeal to all those interested in contemporary European politics and democratic systems.

Cambridge: Cambridge University Press
2008
ISBN 978-0-5216-0631-8, £ 20.–

ECHO.

Ernst Maurer

Geografie, Geschichte, Sprachen, Rechte und Pflichten, Arbeit und Bildung, Demokratie und Föderalismus, Soziale Sicherheit und Gesundheit, Religion und Feiertage: Ein Handbuch, geeignet für fremdsprachige Personen.

Géographie, Histoire, Langues, Droits et Devoirs, Travail et Formation, Démocratie et Fédéralisme, Sécurité sociale et Système de santé, Religion et Jours fériés: Un manuel de référence pour personnes de langue étrangère.

Geografia, Storia, Lingue, Diritti e Doveri, Lavoro e Formazione, Democrazia e Federalismo, Sicurezza Sociale e Salute, Religione e Festività: Un concetto di orientamento per stranieri.

Geography, History, Languages, Rights and Compulsory Duties, Work and Education, Democracy and Federalism, Social Security and Health, Religion and Public Holidays: A reference manual to help foreign language speakers.

Zug: Klett und Balmer Verlag
ISBN 978-3-264-95005-2, CHF 17.–

Neuerscheinungen Vient de paraître Nuove pubblicazioni	dazugehörigen Arbeitsdokument gibt die Mitteilung ausserdem einen Überblick über EU-Initiativen zur Unterstützung der Integration von Drittstaatsangehörigen. Brüssel: Europäische Kommission 2011 www.ec.europa.eu	The Political Uses of Expert Knowledge. Immigration Policy and Social Research. <i>Christina Boswell</i> Why do politicians and civil servants commission research, and what use do they make of it in policymaking? The received wisdom is that research contributes to improving government policy. The author challenges this view, arguing that policymakers are just as likely to value expert knowledge for two alternative reasons: as a way of lending authority to their preferences; or to signal their capacity to make sound decisions. Cambridge: Cambridge University Press 2009 ISBN 978-0-5215-1741-6, £ 59.–	Migrationsbericht 2010. Rapport sur la migration 2010. Rapporto sulla migrazione 2010. <i>Bundesamt für Migration BFM Office fédéral des migrations ODM Ufficio federale della migrazione UFM</i> Die mit Nigeria vereinbarte Migrationspartnerschaft und die Sonderflüge sind Schwerpunkte des vom Bundesamt für Migration (BFM) veröffentlichten Migrationsberichts 2010. Der Bericht beinhaltet Zahlen und Fakten und gewährt Einblicke in ausgewählte Tätigkeitsfelder des BFM. Le partenariat migratoire conclu avec le Nigéria et les vols spéciaux constituent les thèmes principaux du rapport sur la migration 2010 publié par l’Office fédéral des migrations (ODM). Ce rapport donne, chiffres à l’appui, un aperçu des différentes activités de l’ODM. Incentrato sul partenariato migratorio con la Nigeria e i voli speciali, il rapporto sulla migrazione 2010 pubblicato dall’Ufficio federale della migrazione (UFM) illustra cifre e fatti offrendo una panoramica dei vari campi di attività dell’UFM. Bern: Bundespublikationen BBL 2011 Art.-Nr. 420.010, gratis www.bundespublikationen.admin.ch	subjektive Bewertung von Integration und Integrationspolitik in der Mehrheits- und Zuwandererbevölkerung empirisch erfasst. Berlin: SVR 2011 www.svr-migration.de	Sozialalmanach 2011. Schwerpunkt: Das vierte Lebensalter. <i>Caritas Schweiz (Hg.)</i> Der Sozialalmanach 2011 widmet sich den sozialen Ungleichheiten in der letzten Lebensphase. Im Schwerpunktteil wird die Armut innerhalb der wachsenden Gruppe der alten Menschen in der Schweiz behandelt. In den Beiträgen werden die neue Verteilung von Risiken, Rollen und Aufgaben, aber auch Chancen, die sich in der Vier-Generationen-Gesellschaft auftun, diskutiert. Luzern: Caritas-Verlag 2011 ISBN 978-3-85592-127-0, CHF 34.–
Migrations- und Integrationspolitik Politique de la migration et de l’intégration Politica della migrazione e dell’integrazione	Schengen/Dublin – kurz erklärt. Internationale Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit und im Asylwesen. Schengen/Dublin en bref. Coopération internationale en matière de sécurité intérieure et d’asile. Schengen/Dublino in breve. Cooperazione internazionale in materia di sicurezza interna e asilo.	<i>Integrationsbüro EDA/EVD, Bureau de l’intégration DFAE/DFE, Ufficio dell’integrazione DFAE/DFE</i> Die 2. Auflage dieser Broschüre bietet einen aktualisierten Überblick über die beiden bilateralen Abkommen. La deuxième édition de cette brochure offre une vue d’ensemble actualisée de ces deux accords bilatéraux. Questa seconda edizione fornisce una panoramica aggiornata di questi due accordi bilaterali. Bern: Bundespublikationen BBL 2011 Art.-Nr. 201.353, gratis www.bundespublikationen.admin.ch	International Migration Outlook 2011. <i>OECD</i> This publication provides an analysis of recent developments in migration movements and policies in OECD countries. The report says that migration into OECD countries fell by about 7% in 2009 and even further in 2010. The decline is particularly marked in Asian OECD countries and in most of Europe, notably the Czech Republic, Ireland, Italy, Spain and Switzerland. Berlin: OECD Publishing 2011 ISBN 978-9-2641-1260-5, € 90.–	La construction de l’invisibilité. Suppression de l’aide sociale dans le domaine de l’asile. <i>Margarita Sanchez-Mazas</i> L’ouvrage analyse les mécanismes par lesquels les personnes à qui l’asile a été refusé échappent à tout contrôle officiel et sortent des statistiques. Le bilan de la suppression de l’aide sociale aux personnes frappées de la décision «non-entrée en matière» revêt une grande actualité face à l’émergence du phénomène d’invisibilité comme conséquence directe des politiques d’asile restrictives. Genève: ies éditions 2011 ISBN 978-2-88224-093-4, CHF 38.–	Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker. Dritte Ausgabe. <i>Europäische Kommission</i> Das Handbuch ist mit dem Ziel erarbeitet worden, den Austausch von Erfahrungen und Informationen zu erleichtern und damit zur Schaffung eines einheitlichen Rahmens für die Integration beizutragen. Diese Darstellung vorbildlicher Verfahren und Erfahrungen wendet sich an Entscheidungsträger und Praktiker auf lokaler, regionaler, nationaler und EU-Ebene. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union 1010 ISBN 978-92-79-13508-8, gratis
	Umsetzung Massnahmenpaket Integration 2010. Berichterstattung der IAM an den Bundesrat. <i>Bundesamt für Migration BFM</i> Die Interdepartementale Arbeitsgruppe Migration (IAM) ist für die Begleitung des Massnahmenpakets Integration zuständig. Der Bericht hält fest, dass das Massnahmenpaket über die drei Umsetzungsjahre hinweg dazu beigetragen hat, die Integration als Querschnittaufgabe insbesondere in den gesellschaftlichen Bereichen wie Arbeit, Bildung oder Gesundheit zu fördern. Bern: Bundesamt für Migration BFM 2010 www.bfm.admin.ch		Migrationsland 2011. Jahresgutachten mit Migrationsbarometer. <i>Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration SVR</i> Das Jahresgutachten 2011 setzt den Schwerpunkt auf die Themen Integration und Integrationspolitik in Deutschland vor europäischem Hintergrund. Die Analyse wird ergänzt durch das SVR-Integrationsbarometer, welches die Strasbourg: Council of Europe Publishing 2010 ISBN 978-9-2871-6853-5, € 53.–		
	Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen. <i>Europäische Kommission</i> In dieser Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen werden die Integrationsherausforderungen für Europa aufgezeigt. Es werden Empfehlungen und Aktionsschwerpunkte für die Bewältigung dieser Herausforderungen vorgeschlagen. Zusammen mit dem				

Migrant Integration Policy Index III.
Thomas Huddleston, Jan Niessen, Eadaoin Ni Chaoimh, Emilie White

MIPEX measures integration policies in all European Union Member States plus Norway, Switzerland, Canada and the USA. Using 148 policy indicators it creates a rich, multi-dimensional picture of migrants’ opportunities to participate in society by assessing governments’ commitment to integration.

Brüssel: British Council, Migration Policy Group 2011
www.mipex.eu

Media, migration and public opinion.
Ivan Ureta (Ed.)

This book pursues three aims: Firstly, it fills a gap in the scholarly literature by shifting the focus to the North African countries Morocco, Algeria and Libya. Secondly, it assesses to what extent the paradigms of the «other» are also present in sending and transit countries. Thirdly, the book puts North African issues in relation to European countries by presenting case-studies.

Bern: Peter Lang Verlag 2011
ISBN 978-3-0343-0577-8, CHF 78.–

Atlas mondial des migrations.
Catherine Wihtol de Wenden

La nouvelle édition de cet atlas comprend une actualisation complète des données et pose 4 nouveaux enjeux: a) comment vivra-t-on dans les villes globales de New York à Lagos, b) migration comme enjeu de développement, c) le phénomène nouveau des réfugiés environnementaux, d) la nécessaire gouvernance mondiale des migrations.

Paris: Éditions Autrement 2009
ISBN 978-2-7467-1225-6, € 17.–

Intercultural cities. Towards a model for intercultural integration.
Phil Wood (Ed.)

This volume explains what intercultural integration means in practice: how it affects policies, governance and citizenship, public discourse, media relations, public services and the urban environment. It reviews the processes that facilitate the development of intercultural strategies and presents a wide range of examples, including the intercultural profiles of 11 cities across Europe.

Strasbourg Cedex: Concil of Europe 2009
ISBN 978-92-871-6732-3, € 25.–

Wanderung, Wohnen und Wohlstand. Der Wohnungsmarkt im Brennpunkt der Zuwanderungsdebatte.

Migration, logement et bien-être. Le marché du logement au centre du débat sur l’immigration.

Patrik Schellenbauer

Das Diskussionspapier wirft einen vertieften Blick auf den Schweizer Wohnungsmarkt und kommt zu teilweise überraschenden Schlüssen. Zwar sind die Mieten seit 1970 tatsächlich gestiegen, die Löhne wurden aber gleichzeitig weit stärker erhöht. Der Mittelstand konnte diese gestiegene Kaufkraft auf dem Wohnungsmarkt auch im letzten Jahrzehnt halten.

Le papier de discussion met en lumière des résultats surprenants. Depuis 1970, les salaires ont augmenté à un taux plus soutenu que les loyers et la classe moyenne a pu maintenir son pouvoir d’achat sur le marché de l’immobilier, notamment lors de la décennie écoulée.

Zürich: Avenir Suisse 2011
CHF 11.–
www.avenir-suisse.ch

Aufbruch im Paradies. Die neue Zuwanderung spaltet die Schweiz.
Philipp Löpfe, Werner Vontobel

Die Autoren greifen verschiedene Themen auf, welche in Diskussionen über Migration grosse Aufmerksamkeit geniessen. Dies betrifft insbesondere der Wohnungsmarkt, das Einkommen des Mittelstands und der Arbeitsmarkt. Dabei soll dargestellt werden, inwiefern ein Zusammenhang zwischen Migration und den in den Diskussionen genannten Problematiken besteht.

Zürich: Orell Füssli Verlag AG 2011
ISBN 978-3-280-05406-2, CHF 35.–

**Recht
Droit
Diritto**

Werkstattheft: Menschenrechte.
Gülcan Akkaya, Lucas Haack (Hg.)

Was sind Menschenrechte? Wo liegt der Bezug zur Sozialen Arbeit? Weshalb sind die Menschenrechte ein Thema an Hochschulen? Wie präsentiert sich die Menschenrechtssituation in der Schweiz? Diese und andere Fragen werden in den Beiträgen von national und international etablierten Expertinnen und Experten im Bereich Menschenrechte behandelt.

Luzern: Hochschule Luzern 2010
ISBN 978-3-906413-76-1, CHF 20.–

Integration und Menschenrechte.
Widerspruch 59

Erneut wird die Angst vor einer «Flüchtlingswelle», einem «Ansturm» aus den arabischen Staaten auf die Schweiz, auf Europa geschürt. Der Ruf nach noch schärferen Sanktionen in der Ausländerpolitik wird täglich lauter. Vor diesem Hintergrund diskutieren Autorinnen und Autoren in diesem Themenheft Probleme und Konzepte einer demokratischen

und sozialen Integration, die kompromisslos Menschenrechte und das Völkerrecht beachtet.

Zürich: Widerspruch 2010
CHF 25.–
www.widerspruch.ch

Kennst du das Recht? Ein Sachbuch für Kinder und Jugendliche.
Caroline Walser Kessel

Rechtliche Fragen betreffen auch Kinder und Jugendliche. Farbige Illustrationen sowie Beispiele aus dem Alltag stellen das rechtliche Umfeld, in welchem sich die jungen Leserinnen und Leser bewegen, bildhaft dar. Das Buch eignet sich sowohl als Sach- oder Lesebuch für Kinder ab 12 Jahren wie auch als Unterrichtshilfe für Lehrkräfte.

Bern: Editions Weblaw 2011
ISBN 978-3-9057-4283-1, CHF 54.–

Les renvois et leur exécution. Perspectives internationale, européenne et suisse.
Amarelle Cesla, Minh Son Nguyen (éd.)

L'ouvrage réunit des chercheurs et des praticiens qui apportent leurs éclairages particuliers tant au niveau du droit suisse, international, comparé qu'européen. L'ensemble des thématiques abordées dans cette publication permet d'esquisser les perspectives d'un travail juridique critique sur les différents phénomènes en relation avec le renvoi.

Berne: Stämpfli Verlag 2011
ISBN 978-3-7272-8785-5, CHF 69.–

Le principe de non-refoulement. Fondements et enjeux pratiques.
Amarelle Cesla, Minh Son Nguyen (éd.)

L'ouvrage tend à mieux comprendre le nouveau traitement juridique du non-refoulement. Il réunit des acteurs des droits humains, des chercheurs et des praticiens dont les contributions offrent une vision d'ensemble de ce principe en pleine mutation ainsi que des pistes de réflexions adaptées au contexte actuel.

Berne: Stämpfli Verlag 2010
ISBN 978-3-7272-8765-7, CHF 76.–

La cour européenne des droits de l'homme. En faits et chiffres.
Conseil de l'Europe (éd.)

Cet ouvrage retrace l’activité et la jurisprudence de la Cour depuis sa création en 1959. La présentation de plusieurs centaines d'affaires examinées par la Cour ainsi que de statistiques par Etat permettent d'avoir une vision globale du travail de la Cour et de l’étendue de l’impact de ses arrêts dans les Etats membres.

Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe 2010
ISBN 978-92-871-6926-6, € 19.–

Vom Schächt- zum Minarettverbot. Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie.
Adrian Vatter (Hg.)

In der vorliegenden Analyse wurden sämtliche kantonalen und eidgenössischen Volksabstimmungen, die religiöse Gemeinschaften betreffen, und weitere minderheitenrelevante Volksentscheide systematisch untersucht. Die Beiträge liefern dabei eine Grundlage für die Diskussion über die zukünftige Gestaltung direktdemokratischer Abstimmungsprozesse in der Schweiz.

Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung 2011
ISBN 978-3-03823-671-9, CHF 58.–

**(Politische) Partizipation und Bildung
Participation (politique) et formation
Partecipazione (politica) e formazione**

Sans-Papiers-Kinder in der Schule. Handlungsempfehlungen für Lehrpersonen und Schulbehörden.

Enfants sans-papiers à l'école. Recommandations à l'intention du corps enseignant et des autorités scolaires.

Balthasar Glättli

Obwohl die von der Schweiz ratifizierte UN-Kinderrechtskonvention das Recht auf Bildung und Ausbildung für alle Kinder und Jugendlichen festhält, stossen Sans-Papiers-Kinder an Schweizer Schulen immer wieder auf Probleme. Diese Broschüre informiert über diese Probleme und enthält praktische Empfehlungen für Schulbehörden und Lehrpersonen.

Même si la convention internationale des droits de l'enfant ratifiée par la Suisse établit le droit à la formation pour tous les enfants et les jeunes, l'accès des enfants sans-papiers aux écoles suisses pose encore et toujours problème. Cette brochure informe sur leurs problèmes et contient des recommandations pratiques pour les autorités scolaires et les enseignants.

Zürich: vpod Verband des Personals öffentlicher Dienste 2011
www.vpod.ch

Bürger Macht. Eine Streitschrift für mehr Partizipation. <i>Roland Roth</i>	Forschung und gibt einen Einblick in das vielfältige Berufsfeld.	Willkommen. Bainvegni. Benvenuti. Informationsbroschüre für neuzuziehende Ausländerinnen und Ausländer. <i>Amt für Polizeiwesen und Zivilrecht Graubünden. Fachstelle Integration</i>	Soziale Mischung und Quartierentwicklung: Anspruch versus Machbarkeit.	Soziale Mischung und Quartierentwicklung: 5 Fragen, 5 Antworten.	Studie zur aktuellen Bildungssituation deutscher Sinti und Roma. Dokumentation und Forschungsbericht. <i>Daniel Strauss (Hg.)</i>
Damit die Bürger ihre Macht praktisch anwenden können, braucht die Gesellschaft dringend Demokratiebildung. Zugleich aber muss sich die Demokratie als lernende Organisation begreifen, die flexibel nach der besten Lösung für das Gemeinwesen strebt. Der Autor führt Beispiele für basisdemokratische Ansätze, wie die bereits erfolgreich praktizierten Bürgerhaushalte, kleine Gesellschaftsverträge oder Kinder- und Jugendräte.	Luzern: interact Luzern 2010 ISBN 978-3-906413-77-8, CHF 39.–	Es finden sich in dieser Broschüre viele Informationen über den Alltag und das Leben im Kanton Graubünden. Die Broschüre erschien in folgenden Sprachen: Albanisch, Deutsch, Englisch, Französisch, Italienisch, Portugiesisch, Serbisch/Kroatisch/Bosnisch, Spanisch, Somali-sch, Tamilisch, Tigrinya, Türkisch.	Mixité sociale et développement de quartier : entre désir et réalité.	Mixité sociale et développement de quartier: 5 questions, 5 réponses.	Für die Studie wurden 275 deutsche Sinti und Roma aus drei Generationen, vornehmlich in Westdeutschland, zu ihrer Bildungssituation befragt. Auf Grundlage von quantifizierbaren Daten und lebensgeschichtlichen Interviews beschreiben und interpretieren die Autoren lebens-, generations- und familiengeschichtliche Entwicklungen und Erfahrungen.
Hamburg: Edition Körber-Stiftung 2011 ISBN 978-3-89684-081-3, € 16.–	Willkommen in der Schweiz. Informationen für neu Zuziehende.	Chur: Kanton Graubünden www.integration.gr.ch	Mescolanza sociale e sviluppo dei quartieri: tra esigenza e fattibilità.	Mescolanza sociale e sviluppo dei quartieri: 5 domande, 5 risposte.	Marburg: I-Verb.de 2011 ISBN 978-3-939762-10-2, € 10.–
Formation linguistique en contextes d'insertion. Compétences, posture, professionnalité: concevoir un cadre de référence(s). <i>Aude Bretegnier (éd.)</i>	Die 20-seitige Publikation vermittelt Grundinformationen zum Leben in der Schweiz. Die Publikation liegt in den Sprachen Deutsch, Französisch, Italienisch, Albanisch, Arabisch, Englisch, Portugiesisch, Russisch, Serbisch, Spanisch, Tamilisch und Türkisch vor.	Objectif citoyeneté. Un guide pour favoriser la participation à la vie politique et publique. <i>Bureau lausannois pour l'intégration des immigrés BLI</i>	Cette étude propose une analyse critique de la notion de mixité sociale comme objectif du développement de quartier. Elle sert de base de réflexion pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une approche globale pour la valorisation de zones d'habitation existantes.	Die 5 Fragen – 5 Antworten möchten – in Kurzform und nicht ganz unbescheiden – einen unaufgeregten und lösungsorientierten Diskurs über Möglichkeiten und Grenzen der sozialen Mischung fördern. Sie versuchen den Brückenschlag zwischen der – meist – politisch legitimierten Forderung nach sozialer Mischung und wissenschaftlich begründeten Grenzen der sozialen Mischung.	Kommunikation und Sprache Communication et langue Comunicazione e lingua
Les contributions visent à décrire un champ de la « formation linguistique en contextes d'insertion », qui concerne des publics adultes en cours et en difficulté d'insertion sociale et/ou professionnelle. Cet ouvrage donne entre autres des orientations concernant l'accompagnement formatif à la construction des compétences et leur évaluation.	Cette publication de 20 pages propose des informations de fond sur la vie en Suisse. La brochure est disponible dans les langues suivantes: français, allemand, italien, albanais, arabe, anglais, portugais, russe, serbe, espagnol, tamoul et turc.	Conçu comme une boîte à outils, ce guide suggère des recommandations et des conseils pratiques aux administrations et organisations qui souhaitent développer des démarches de promotion de la citoyenneté. Cette nouvelle publication est une contribution pour favoriser la participation à la vie politique et publique.	Cette étude propose une analyse critique de la notion de mixité sociale comme objectif du développement de quartier. Elle sert de base de réflexion pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une approche globale pour la valorisation de zones d'habitation existantes.	Par ces «5 questions, 5 réponses» – condensées, mais certainement pas anodines – notre propos est de dépassionner le débat et d'encourager une réflexion constructive sur les possibilités et les limites de la mixité sociale. Ces questions-réponses se veulent un trait d'union entre la demande de mixité sociale – le plus souvent – légitimée par les femmes et les hommes politiques et les limites scientifiquement fondées de la mixité sociale.	Welcome to Switzerland. Sprachenrecht im Zuwanderungsstaat. <i>Alberto Achermann, Jörg Künzli</i>
Berne: Peter Lang Verlag 2011 ISBN 978-3-0343-0631-7, CHF 67.–	La pubblicazione di una ventina di pagine contiene informazioni di base sulla vita in Svizzera. La pubblicazione è disponibile da subito in italiano, tedesco, francese, albanese, arabo, inglese, portoghese, russo, serbo, spagnolo, tamil e turco.	Lausanne: Ville de Lausanne, BLI 2011 www.lausanne.ch	Questo studio propone un'analisi critica della nozione di mescolanza sociale come obiettivo di sviluppo di un quartiere e serve come spunto di riflessione per l'elaborazione e la realizzazione di un approccio globale volto a valorizzare le zone abitative esistenti.	Le «5 domande – 5 risposte» intendono stimolare – in forma succinta e con un pizzico di presunzione – un dibattito meno emotivo sulle possibilità e sui limiti della mescolanza sociale, più orientato alla soluzione del problema. L'obiettivo è quello di far da ponte tra la richiesta di una mescolanza sociale – nella maggior parte dei casi – politicamente legittimata, e i limiti della mescolanza sociale scientificamente provati.	Wie soll der Staat mit der Tatsache umgehen, dass ein zunehmend bedeutender Teil der Bevölkerung über keine oder ungenügende Kenntnisse der lokalen Amtssprache(n) verfügt? Viele Fragen werden die schweizerische Sprachenpolitik in Zukunft beschäftigen. Die vorliegende Studie kann zwar nicht alle beantworten, sie möchte aber einen Beitrag zu einer zukunftsfähigen Sprachenpolitik leisten.
Soziokulturelle Animation. Professionelles Handeln zur Förderung von Zivilgesellschaft, Partizipation und Kohäsion. <i>Bernard Wandeler (Hg.)</i>	Bern: Bundespublikationen BBL 2011 Art.-Nr. 420.002, gratis www.bundespublikationen.admin.ch	Schule mit Migrationshintergrund. <i>Ursula Neumann, Jens Schneider (Hg.)</i>	Bern: Bundesamt für Raumentwicklung ARE gratis www.are.admin.ch	Bern: Bundesamt für Raumentwicklung ARE gratis www.are.admin.ch	Bern: Stämpfli Verlag AG Bern 2011 ISBN 978-3-7272-8748-0, CHF 98.–
Die Soziokulturelle Animation arbeitet darauf hin, demokratische Prozesse anzustossen, zu stärken und Wege aufzuzeigen, wie junge und alte Menschen, Einheimische und Zugewanderte sich aktiver in die Gestaltung des gesellschaftlichen Raums einbringen können. Die Publikation enthält Beiträge aus der		Münster: Waxmann Verlag GmbH 2011 ISBN 978-3-8309-2466-1, € 25.–			



Sprachliche Brücken zur Genesung. Interkulturelles Übersetzen im Gesundheitswesen der Schweiz.

Des ponts linguistiques pour mieux guérir. L'interprétariat communautaire et la santé publique en Suisse.

Bundesamt für Gesundheit BAG, Office fédéral de la santé publique OFSP

Die Publikation beleuchtet das interkulturelle Übersetzen aus qualitativer, rechtlicher und wirtschaftlicher Sicht. Sie resümiert wesentliche Erkenntnisse zum Thema und zeigt, in welchem Forschungskontext diese eingebettet sind.

La publication met en lumière certains aspects qualitatifs, juridiques et économiques de l'interprétariat communautaire. Elle résume des connaissances essentielles sur le sujet et montre dans quel contexte de recherche elles s'inscrivent.

Bern: Bundespublikationen BBL 2011 Art.-Nr. 311.620, gratis www.bundespublikationen.admin.ch

Interkulturelles Übersetzen und Vermitteln im Sozial- und Bildungsbereich: Aktuelle Praxis und Entwicklungspotenzial. Ruth Calderón-Grossenbacher

Die Untersuchung im Auftrag des Bundesamts für Migration liefert Überlegungen zum Bedarf und zu finanziellen Fragen der interkulturellen Übersetzung in der Schweiz. Dabei werden Fragen der Qualitätssicherung und der Vorgehens- und Einsatzweisen thematisiert sowie der Boden für weitere Arbeiten vorbereitet.

Bern: rc consulta, Büro für sozial- und bildungspolitische Fragestellungen 2010 www.bfm.admin.ch

Interkulturelle Übersetzung und Vermittlung. Die Zusammenarbeit zwischen nicht deutschsprachigen Eltern, Mittelspersonen und Professionellen im Sozial- und Bildungsbereich. Thomas Redmann

Die Studie will einen Beitrag zur Optimierung der Zusammenarbeit mit sogenannten «Mittelspersonen» (z.B. Laienübersetzer, Dolmetscherinnen, interkulturelle Übersetzer und Vermittlerinnen, Mediatoren) zur Qualitätssicherung in der Kinder- und Jugendhilfe und der Volksschule sowie zur Weiterentwicklung des Berufsbildes zertifizierter interkultureller Übersetzer und Vermittler leisten.

Dübendorf: Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften 2009 gratis www.sozialarbeit.zhaw.ch

Pilotage juridique et structurel de l'interprétariat communautaire. Discussion d'exemples de projets et d'initiatives couronnés de succès.

Rechtliche und strukturelle Steuerung des interkulturellen Übersetzens. Diskussion von erfolgreichen Beispielen. Ruth Calderón-Grossenbacher

Que peut entreprendre un canton, une commune ou une institution pour assurer une mise en oeuvre uniforme, de qualité et à bon escient de l'interprétariat communautaire et de la médiation interculturelle dans sa sphère de compétence? La présente étude montre avec force de détails des exemples tirés de la pratique qui se sont révélés convaincants et prometteurs.

Was kann ein Kanton, eine Gemeinde oder eine Institution tun, damit im jeweiligen Einflussbereich interkulturelles Übersetzen und Vermitteln sinnvoll, einheitlich und qualitativ gut umgesetzt wird? Die vorliegende Studie zeigt an-

hand vertiefender Darstellungen Beispiele aus der Praxis, die in ihrem Kontext überzeugen und erfolgversprechend sind.

Berne : Association pour l'interprétariat communautaire et la médiation interculturelle INTERPRET 2010 www.inter-pret.ch

Internet und Migration. Theoretische Zugänge und empirische Befunde Uwe Hunger, Kathrin Kissau (Hg.)

Migrantinnen und Migranten nutzen das Internet, um sich über aktuelle Themen in verschiedenen Ländern zu informieren, um an Petitionen und Abstimmungen teilzunehmen und um sich auszutauschen. Die Publikation zeigt auf, wie wichtig das Internet für die gesellschaftliche Partizipation von Migranten im Aufnahmeland und für die Entwicklung ihrer Herkunftsländer ist.

Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2009 ISBN 978-3-531-16857-9, € 30.–

Mediale Migranten. Mediatisierung und die kommunikative Vernetzung der Diaspora. Andreas Hepp, Cigdem Bozdag, Laura Suna

Die Analyse der Autoren zeigt, dass die kommunikative Vernetzung von Migrantinnen und Migranten sehr unterschiedlich verläuft, je nachdem, ob sie eher herkunfts-, ethno- oder weltorientiert sind. Auf diese Weise verdeutlicht die Untersuchung, dass man Integration durch Medien anders denken muss, als dies bisher geschehen ist.

Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2011 ISBN 978-3-531-17314-6, € 25.–

Do you speak Swiss? Sprachenvielfalt und Sprachkompetenz in der Schweiz. Walter Haas (Hg.)

Mit dem Nationalen Forschungsprogramm 56 initiierte der Bundesrat 2003 eine umfassende wissenschaftliche Diskussion über die Sprachen in der Schweiz. Diese Publikation ist eine abschliessende Synthese und orientiert über die 26 Projekte, nennt die Ergebnisse und bisherigen Publikationen und zieht die Schlussfolgerungen für zukünftiges Handeln.

Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung 2010 ISBN 978-3-03823-664-1, CHF 38.–

Sprachkompetenzen der erwachsenen Bevölkerung in der Schweiz. Iwar Werlen, Lukas Rosenberger, Jachin Baumgartner

Wie gut sind die Kenntnisse spezifischer Personengruppen in verschiedene Fremdsprachen? Welche Fremdsprachen sind die nützlichsten? Wodurch wird das Fremdsprachenlernen behindert? Die Publikation präsentiert die Ergebnisse dieses im Rahmen des NFP 56 durchgeführten Forschungsprojekts, welches vielseitige Fragen zur Sprachkompetenz untersuchte.

Zürich: Seismo Verlag 2011 ISBN 978-3-03777-084-9, CHF 38.–

Deutschlernen in Spielgruppen plus. Ein Leitfaden für die Praxis. Amt für Jugend und Berufsberatung und Volksschulamt Zürich

In Spielgruppen plus werden Kleinkinder von 2½ Jahren bis zum Kindergarten Eintritt jede Woche zweimal zwei bis zweieinhalb Stunden auf kindgerechte Weise sprachlich gefördert. Der Leitfaden ergänzt das Rahmenkonzept «Spiel-

gruppe plus» und dient als Anleitung zur gezielten Sprachförderung von Kindern in Spielgruppen.

Zürich: Bildungsdirektion Kanton Zürich 2010 www.vsa.zh.ch

Identität Identité Identità

Identité et transformation des modes de vie.

Identität und Wandel der Lebensformen.

Claudine Burton-Jeangros, Christoph Maeder (éd.)

Qui sommes-nous? Qui suis-je? Lorsque les sociétés modernes sont marquées par de constantes transformations dans de nombreux domaines, diverses questions en lien avec les processus associés à la définition et à la construction de l'identité se posent. Les contributions rassemblées dans cet ouvrage fournissent un aperçu de la recherche menée actuellement autour du thème de l'identité.

Wer sind wir? Wer bin ich? Wenn sich moderne Gesellschaften in vielen Bereichen konstant verändern, dann stellen sich vielfältige Fragen zu den damit verbundenen Prozessen der Identitätsfindung und -bildung. Die Beiträge in diesem Band vermitteln einen Einblick in die aktuelle Forschungslandschaft zum Thema Identität.

Zürich: Seismo Verlag 2011 ISBN 978-3-03777-099-3, CHF 38.–

Dedans, dehors : La condition d'étranger. Gaillaume Le Blanc

Qu'est-ce qu'être étranger dans une nation? Que fait-on quand on désigne quelqu'un par le nom d'«étranger»? L'auteur dénoue les ressorts qui assignent les étrangers à une place intenable: dans la nation mais dehors, avec elle mais perçus contre elle. Il conduit le lecteur vers une question de la philosophie: peut-on se penser soi-même comme un autre?

Paris: Seuil 2010 ISBN 978-2-0210-2884-3, € 18.–

Deutschsein. Eine Aufklärungsschrift. Zafer Şenocak

Es gibt viele biografische Wege, Deutscher zu werden. Sucht man nach einer allgemeingültigen Folie des Zusammenlebens, sind alle Seiten gefordert. Im Kern ging und geht es hier um die Frage der Identität, stellt der Schriftsteller Zafer Şenocak fest. Die Frage, wer Deutscher ist, wer keinesfalls und wer es werden kann. Und was das überhaupt heisst: Deutschsein.

Hamburg: Edition Körber-Stiftung 2011 ISBN 978-3-89684-083-7, € 16.–

Transit Deutschland. Debatten zu Nation und Migration. Deniz Göktürk, David Gramling, Anton Kaes, Andreas Langenohl (Hg.)

Ausländer, Asyl und Fremdenhass, Staatsbürgerschaft und Doppelpass, Multikulti und Leitkultur. In ausgewählten Originaldokumenten, Illustrationen aus Zeitungen und Zeitschriften, Gesetzestexten und politischen Reden, Radiosendungen und Popsongs erschliesst die Publikation zentrale Kontroversen und schärft den Blick für die Inszenierung von Identitäten.

Paderborn: Konstanz University Press 2011 ISBN 978-3-86253-004-5, CHF 54.–

Multikultur 2.0. Willkommen im Einwanderungsland Deutschland. *Susanne Stemmler (Hg.)*

In den vergangenen Jahren haben sich die Herangehensweisen der internationalen Forschung an das Thema Diversität und Pluralismus stark gewandelt. «Multikulturalismus» gilt als überholt und neue Konzepte kommen hinzu. Der Band stellt diese Positionen aus verschiedenen Fachdisziplinen dar und bezieht sie auf die deutsche Situation.

Göttingen: Wallstein Verlag 2011
ISBN 978-3-8353-0840-4, CHF 29.–

Arbeit
Travail
Lavoro

Arbeitsmarktintegration von EU/EFTA-Bürgerinnen und -Bürgern in der Schweiz.

Dominique Cueni, George Sheldon

Im Mittelpunkt der Studie im Auftrag des Bundesamts für Migration stehen die Untersuchung der Entwicklung der Zu- und Rückwanderungen von ausländischen Arbeitskräften aus den EU17/EFTA-Ländern in der Schweiz, das Ausmass der Arbeitsmarktintegration dieser Ausländer und die Auswirkung der Zuwanderungen aus dem EU17/EFTA Raum auf die Löhne der inländischen Erwerbsbevölkerung (Schweizer und ansässige Ausländer).

Basel: Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik FAI, Universität Basel 2011
www.bfm.admin.ch

Zehn Thesen zur Demografie. Ein Manifest für die Arbeit.

Dix thèses sur la démographie. Un manifeste en faveur du travail.

Martin Flügel

Dieses Thesenpapier zeigt das Manko der bisherigen Demographiediskussion auf und legt dar, wo die politischen Handlungsschwerpunkte liegen müssten, wenn die Schweiz die demografische Entwicklung erfolgreich meistern will.

Ce document sur les thèses met en exergue les lacunes de la discussion menée jusqu’ici et indique où il faut mettre les points forts de l’action politique si l’on veut que la Suisse maîtrise avec succès l’évolution démographique.

Bern: Travail Suisse 2011
www.travailsuisse.ch

Information über den Zugang der vorläufig Aufgenommenen (Ausweis F) zum schweizerischen Arbeitsmarkt und über deren Integration in der Schweiz.

Bundesamt für Migration BFM, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Worin besteht eine vorläufige Aufnahme? Was ist ein Ausweis F? Welche Rechte haben die betroffenen Personen auf dem Arbeitsmarkt? Die Publikation liefert kurze und übersichtliche Antworten auf diese und weitere Fragen zum Thema Ausweis F und gibt Auskunft über Gesetzesgrundlagen und wichtige Adressen.

Bern: Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD 2010
Art.-Nr. 420.060, gratis
www.bundespublikationen.admin.ch

Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States. *European Union Agency for Fundamental Rights FRA (Ed.)*

This report highlights some of the fundamental rights challenges affecting migrants in an irregular situation employed in the domestic work sector. While many fundamental rights issues raised in this report are common to other persons employed in the domestic work sector, the risk of violations is exacerbated for workers who do not have the right to stay in the host country.

Luxembourg: Publications Office of the European Union 2011
ISBN 978-92-9192-686-2

Diskriminierungsbekämpfung bei der Personalrekrutierung. Freiwillige Massnahmen von Arbeitgebenden in der Schweiz.

Silvia Schönenberger, Rosita Fibbi

Die Studie gibt einen Überblick über Instrumente und Vorgehensweisen, um Diskriminierung beim Zugang zum Arbeitsmarkt zu verhindern. Die Analyse diskutiert dabei deren Wirksamkeit, gibt Empfehlungen zur möglichen Anwendung und dient so als Impuls für die Gestaltung eines chancengleichen Zugangs zum Arbeitsmarkt.

Bern: Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB 2011
www.edi.admin.ch

Diversity. Transkulturelle Kompetenz in klinischen und sozialen Arbeitsfeldern. *Ghaderi van Keuk, David Joksimovic (Hg.)*

Praxisbezogen und wissenschaftlich fundiert wird das Diversity-Konzept auf den klinischen und sozialen Berufsalltag übertragen: Managing Diversity berührt Fragen des Profits und der Ethik gleichermassen und bietet eine professionelle Reaktion auf die veränderte Realität unserer Einwanderungsgesellschaft.

Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer 2011
ISBN 978-3-17-021015-8, € 40.–

Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt.

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Der 7. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU analysiert die Auswirkungen des Freizügigkeitsabkommens (FZA) Schweiz-EU auf die Migration und den Schweizer Arbeitsmarkt seit Inkrafttreten des Abkommens am 1. Juni 2002.

Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO 2011
www.seco.admin.ch

Leben und Arbeiten in der Schweiz. Vivre et travailler en Suisse. Vivere e lavorare in Svizzera. Living and working in Switzerland.

Staatssekretariat für Wirtschaft, Secrétariat d’Etat à l’économie, Segreteria di Stato dell’economia

Alltag, Arbeit, Sozialsystem, Aufenthalt: Broschüren für Arbeitnehmende aus der EU/EFTA

Quotidien, Travailler, Sécurité sociale, Séjour: Brochures pour les employés des Etats de l’UE/AELE

Vita quotidiana, Lavorare, Sistema sociale, Soggiorno: Opuscoli per i lavoratori degli Stati CE/AELS

Everyday life, Working, Social security, Stay: Booklets for employees from the EU/EFTA countries

www.eures.ch

Gesundheit
Santé
Salute

Das Sportverhalten der Migrationsbevölkerung. Vertiefungsanalyse zu «Sport Kanton Zürich 2008» und «Sport Schweiz 2008».

Adrian Fischer, Stephan Wild-Eck, Markus Lamprecht, Hanspeter Stamm, Stefan Schötzau, Julia Morais

Je höher die Bildung, desto höher die sportliche Aktivität. Dieser Bildungseffekt ist in der Migrationsbevölkerung besonders ausgeprägt. Fast zwei Drittel der Migrationsbevölkerung mit tiefer Bildung sind sportlich inaktiv. Die vorliegende Studie untersucht das Sportverhalten der Migrationsbevölkerung des Kantons Zürich und zeigt unter anderem

die Zusammenhänge mit sozioökonomischen Merkmalen auf.

Zürich: Sicherheitsdirektion Kanton Zürich, Fachstelle Sport, Kanton Zürich, Direktion der Justiz und des Innern, Fachstelle für Integrationsfragen 2010
www.sport.zh.ch

Diversität fördern, rassistischer Diskriminierung vorbeugen. Wegleitung für Führungspersonen und Mitarbeitende in Institutionen der Gesundheitsversorgung.

Promouvoir la diversité culturelle - prévenir la discrimination raciale. Guide pratique à l’usage des cadres dirigeants et du personnel des institutions du système de santé.

Myriam Kleiner, Catherine Moser

Die Publikation basiert auf einem Projekt zur Anerkennung der Diversität und zur Bekämpfung und Prävention rassistischer Diskriminierung in einem Alters- und Pflegeheim in der Westschweiz. Sie zeigt Mitarbeitenden aller Ebenen in Institutionen des Gesundheitsbereichs Handlungsmöglichkeiten auf und schlägt konkrete Massnahmen vor.

La présente publication se fonde sur un projet visant à reconnaître la diversité ainsi qu’à combattre et à prévenir la discrimination raciale dans un EMS de Suisse romande. Celui-ci présente des moyens d’action et propose des mesures concrètes aux collaborateurs oeuvrant à tous les niveaux institutionnels du secteur de la santé.

Bern: Schweizerisches Rotes Kreuz 2011
gratis
www.redcross.ch

Religion
Religione

Religionsfreiheit im Kontext der Grundrechte. Religionsrechtliche Studien.

Adrian Loretan (Hg.)

Die Begriffe «Menschenwürde» und «Grundrechte» gelten als Kurzformeln für die Vergewisserung der Grundlagen einer demokratischen Rechtsordnung. Sie unterliegen jedoch Interpretationsunterschieden, ohne deren Klärung sie verblassen. Die Autoren nähern sich der Thematik rechtsphilosophisch, zivil- und religionsrechtlich.

Zürich: Theologischer Verlag Zürich 2011
ISBN 978-3-290-20066-4, CHF 72.–

Heimat Biel. Geschichte der Juden in einer Schweizer Stadt vom Spätmittelalter bis 1945.

Annette Brunschwig

Die Geschichte der Juden in Biel vom Spätmittelalter bis 1945 könnte so charakterisiert werden: Schutz vor Verfolgung im Mittelalter, initiative Uhrenindustrie in der Neuzeit, Solidarität in der Moderne. Ein dunkler Fleck in der Geschichte zeigt sich jedoch in der frühen Neuzeit, als Biel sich der übrigen Eidgenossenschaft anpasste und den Juden den Aufenthalt in der Stadt verbot.

Zürich: Chronos Verlag 2011
ISBN 978-3-0340-1072-6, CHF 38.–

Der Islam und wir. Vom Dialog zur Politik.

Peter Güller, Peter Rosenstock (Hg.)

Wie können wir ein friedliches Zusammenleben mit den hiesigen Muslimen möglich machen? Mit dieser Frage und den vielfältigen Facetten des Islam haben sich sechs Schweizer ohne gemeinsame parteipolitische oder konfessionelle Bindungen während mehrerer Jahre intensiv und kontrovers auseinandergesetzt.

Glarus, Chur: Rüegger Verlag 2011
ISBN 978-3-7253-0968-9, CHF 34.–

Wo bleibt die Religion? Zur Ambivalenz des Religiösen in der modernen Gesellschaft.

Volkhard Krech

Hat Religion in der modernen Gesellschaft an Bedeutung verloren? Oder erfährt sie derzeit vielmehr eine Renaissance? Anhand von Fallstudien zeichnet der Autor Entwicklungspfade von Religion in der Moderne nach, die diesseits der Alternativen von Systemzwang und Diffusion sowie Säkularisierung und Wiederkehr liegen.

Bielefeld: transcript Verlag 2011
ISBN 978-3-8376-1850-1, € 29.–

Werkstattheft: Religionen – ich, wir und die Anderen.

Bernard Wandeler, Peter Stade, Reto Gassmann (Hg.)

In der Dokumentation einer Studienwoche der Hochschule Luzern, Soziale Arbeit wird die Bedeutung der Religionen für das Zusammenleben der Menschen sowie für den gesellschaftlichen Zusammenhalt diskutiert. Ebenso werden Fragen zum Verhältnis von Religion und Staat in Bezug auf die Soziale Arbeit und auf einen interreligiösen Dialog behandelt.

Luzern: Hochschule Luzern, Soziale Arbeit 2011
ISBN: 978-3-906413-29-2, CHF 20.–

Reportagen und Porträts
Reportages et portraits
Cronache e ritratti

Halbmondwahrheiten. Türkische Männer in Deutschland. Innenansichten einer geschlossenen Gesellschaft.

Isabella Kroth

Zwölf türkische Männer erzählen von ihrer Geschichte und geben einen Einblick in ihre Lebenswelt. Männer, die den Mut hatten, offen über Vergehen, Probleme und Nöte zu sprechen. Sie erzählen aus einem Alltag, der geprägt ist von patriarchalen Strukturen – und der viele von ihnen zu Verlierern gemacht hat.

München: Diederichs Verlag 2010
ISBN 978-3-424-35022-7, CHF 27.–

Roma Realities Decade 2005 – 2015.

Thomas Jenatsch (Hg.)

This compilation combines the documentary photography of Yves Leresche with insightful interviews of Roma activists from South Eastern Europe. It builds on the travelling photo exhibition “Roma Realities” and is addressed to all people engaged in improving the access of Roma to quality education, health, housing and employment.

Gollion: inF infolio éditions 2009
ISBN 978-2-8847-4178-1, CHF 20.–

Die Integrierten. Begegnungen im Asylland Schweiz.

Michèle Minelli (Hg.)

Den Porträtierten gemeinsam ist ihr Bemühen um die Integration derer, die sie betreuen: Asylsuchende, Flüchtlinge, vorübergehend Gestrandete. Ihr Alltag an den Scharnierfunktionen des Asylwesens erzählt von den stillen Übergängen, der Verbindung von Tradition und Neu-Identifikation, welche sie selber erfolgreich vollbracht haben. Sie sind: die Integrierten.

Frauenfeld: Verlag Huber 2011
ISBN 978-3-7193-1576-4, CHF 40.–

Cosi siamo arrivate fino adesso. Filmische Biografien italienischer Frauen erster Generation, die in Bern leben.

Maya Schumacher, Gianni Pauciello

Der Dokumentarfilm lässt fünf Italienerinnen zu Wort kommen, welche als junge Frauen in die Schweiz kamen und heute in Bern leben. Er gewährt einen Einblick in die Vergangenheit und Gegenwart der Protagonistinnen. Wie kamen sie zurecht, welchen Weg schlugen sie ein? Und: Was beschäftigt die Frauen heute?

Bern: Fachstelle Sozialarbeit der katholischen Kirche FASA 2010
CHF 20.–
www.kathbern.ch

Belletristik
Littérature
Letteratura

Die meerblauen Schuhe meines Onkels Cash Daddy.

Adaobi Tricia Nwaubani

Die Zeiten in Nigeria sind schlecht. Kingsley findet keine Arbeit, und der Brautpreis für Ola ist viel zu hoch. Bildung zählt zwar in Nigeria, doch ohne Geld und ein «Langbein» geht gar nichts. So nimmt Cash Daddy den Nefen unter seine Fittiche und Kingsley lernt, wie man sich die Geldgier, aber auch das Mitleid von Menschen im Westen zu Nutze macht.

München: Deutscher Taschenbuch Verlag dtv 2011
ISBN 978-3-423-24861-7, CHF 22.–

Schwarze Schwestern.

Chika Unigwe

Sie hofften auf ein besseres Leben und erlebten die Hölle! Chika Unigwe erzählt das Schicksal von vier nigerianischen Frauen, die ins Paradies wollen und als Prostituierte in einem europäischen Rotlichtviertel landen. Unverhofft kommen sie sich dort durch ein grosses Unglück näher.

Stuttgart: Klett-Cotta 2010
ISBN 978-3-6085-0109-4, € 20.–

Venushaar.

Michail Schischkin

Warum haben Sie Asyl beantragt? Diese Frage muss der namenlose Erzähler mehrfach täglich ins Russische übersetzen. Er arbeitet als Dolmetscher für die Schweizer Einwanderungsbehörde bei Vernehmungen von Flüchtlingen aus der ehemaligen Sowjetunion. Doch beim Übersetzen des fremden Leids legt sich seine eigene Lebensgeschichte wie eine zweite Schicht um die Worte.

München: Deutsche Verlags-Anstalt 2011
ISBN 978-3-421-04441-9, CHF 39.–

Das machen wir. Ein Bilderbuch aus Indien.

Ramesh Hengadi, Shantaram Dhadpe, Gita Wolf

Rennen, ziehen, spielen, zeichnen ... diese Menschen sind stets unterwegs und haben immer etwas zu tun. Gezeichnet von zwei Künstlern in der Tradition der indischen Warli, die auf diese Weise noch heute die Wände ihrer Häuser schmücken, zeigt sich eine Gemeinschaft voller Leben. Auf jeder Seite können wir entdecken, schmunzeln und mitmachen. Geeignet ab 4 Jahren.

Basel: Baobab Books 2011
ISBN 978-3-905804-18-8, CHF 35.–

Laja laja curalaja. Singen, tanzen und spielen in vielen Sprachen.

Silvia Hüsler

Singen, tanzen und spielen in vielen Sprachen. 56 Lieder und Verse in Schweizerdeutsch, Deutsch und 10 weiteren Sprachen sind in diesem Buch zu finden. Das Buch ist reich illustriert. Die beiliegende CD, arrangiert und aufgenommen von Studentinnen der Pädagogischen Hochschule Thurgau, lädt ein zum Mitsingen, Tanzen und Spielen.

Winterthur: Verein a:primo 2011
CHF 37.–
www.a-primo.ch

Essen und trinken Manger et boire Mangiare e bere

Wie unser Speisezettel aussehen würde, wenn Migration nicht ebenfalls zu unserem Alltag gehören würde, möchte man sich lieber nicht ausmalen. Wir geniessen die Vielfalt. Darüber, dass wir täglich durch die Präsenz von Zugewanderten eine Bereicherung in gastronomischer Hinsicht erfahren, hat sich denn auch noch keine einzige politische Partei beklagt. Und selbst Verfechter einer «echten Schweizer Küche» greifen ab und zu gerne in die Tiefkühltruhe des Grossverteilers, um rasch eine Pizza oder ein fernöstliches Gericht auf den Tisch zu zaubern. Sowohl in Restaurants mit einfacher Kost wie in Gourmettempeln mit raffinierten Menus treffen wir Gerichte an, die wohl nicht auf der Speisekarte figurieren würden, wenn Menschen nicht wandern würden.

Essen und trinken gehören zu unseren Grundbedürfnissen. Dass wir heute aus einer grossen Palette von Zutaten auswählen können, wenn wir fürs leibliche Wohl einkaufen, hat sicher auch mit der Reisefreudigkeit der einheimischen Bevölkerung zu tun. Dass aber mittlerweile nicht nur Spezialgeschäfte Grundnahrungsmittel und Delikatessen aus einer Vielzahl von Ländern verkaufen, sondern auch Migros und Coop ein umfangreiches Sortiment «exotischer» Produkte anbieten, ist vor allem Ausländerinnen und Ausländern zu verdanken.

terra cognita 20 wirft einen Blick auf einen wichtigen Teil unseres täglichen Lebens: dem Essen und Trinken. Damit verknüpft ist eine Reihe von Aspekten und Fragen, denen wir nachgehen wollen: der Rolle von Ausländerinnen und Ausländern in der Gastronomie, sei es als Köche, Tellerwäscher oder Serviceangestellte, dem Wandel der Geschmäcker, der Bedeutung von Nahrung aus der Heimat für die Gründung von «ethnic businesses». Aber auch aus dem Blickwinkel einheimischen Schaffens gibt es migrationsgeschichtlich Interessantes zu erzählen: etwa von Bündner Zuckerbäckern in Italien oder von Schweizer Käsern in Russland.

Comment se composerait notre carte des menus si la migration n'appartenait pas à notre quotidien ? Mieux vaut ne pas y penser ! Nous bénéficions tous de la diversité. D'ailleurs, aucun parti politique ne s'est jamais plaint de la richesse gastronomique que nous assure tous les jours la présence des immigrés. Et même les plus fervents défenseurs d'une « véritable cuisine helvétique » achètent de temps à autre une pizza surgelée ou un met asiatique tout prêt. Tant les petits restaurants que les temples de la gastronomie ne pourraient faire figurer sur leur carte les menus qu'ils proposent s'il n'existait pas une réalité migratoire.

Boire et manger appartiennent à nos besoins essentiels. La vaste palette d'ingrédients et de produits destinés aux plaisirs de la table a sans aucun doute aussi quelque chose à voir avec le goût de voyager de la population autochtone. On doit surtout aux étrangers le fait qu'il y ait aujourd'hui non seulement des magasins spécialisés vendant des aliments de base et des produits d'épicerie fine provenant du monde entier, mais encore que d'autres chaînes de distribution, telles que Coop et Migros, proposent tout un assortiment de produits « exotiques ».

terra cognita 20 jette un regard sur une partie importante de notre vie quotidienne : manger et boire. Ceci comprend toute une série d'aspects et de questions qui nous intéressent : le rôle des étrangers dans la restauration, qu'ils soient cuisiniers, plongeurs ou serveurs, mais également dans l'évolution des goûts, dans l'importance des produits du pays d'origine pour la création du « commerce ethnique ». Aussi dans l'optique des autochtones, l'histoire migratoire offre des choses intéressantes à conter sous l'angle de la création gastronomique : songeons aux pâtisseries des Grisons en Italie ou aux fromagers suisses en Russie pour ne citer que ces deux exemples.

Che aspetto avrebbero le nostre carte dei menù se la migrazione non fosse parte della nostra realtà quotidiana? Meglio non pensarci! Noi tutti beneficiamo della molteplicità. Nessun partito si è mai lamentato dell'arricchimento gastronomico che porta con sé la presenza dei migranti e di cui beneficiamo ogni giorno. Persino i più fervidi fautori della «cucina nostrana» si comprano di quando in quando una bella pizza surgelata o qualche piatto asiatico bell'e pronto. Sia nei ristorantini alla buona sia nei templi della gastronomia ci si imbatte in pietanze che non figurerebbero sul menu se non esistesse una realtà chiamata migrazione.

Bere e mangiare sono bisogni fondamentali. L'immensa gamma di ingredienti e prodotti destinati ai piaceri della tavola di cui disponiamo oggi rispecchia certamente anche il gusto di viaggiare della popolazione autoctona. Tuttavia è soprattutto grazie agli stranieri se oggi si possono acquistare prodotti di tutto il mondo, alimenti di base come le più raffinate prelibatezze, non solo in negozi specializzati ma anche alla Migros e alla Coop.

terra cognita 20 getta uno sguardo a una dimensione importante della nostra vita quotidiana: il mangiare e il bere. Ciò comprende anche alcuni aspetti correlati che ci interessano da vicino: il ruolo degli stranieri nella gastronomia, sia come cuochi, sia come lavapiatti, sia come camerieri, ma anche nell'evoluzione dei gusti, nell'importanza degli alimenti del Paese d'origine per un «commercio etnico». Anche nell'ottica degli autoctoni la storia offre esempi interessanti dal punto di vista della migrazione: si pensi ai pasticceri grigionesi in Italia o ai formaggiai svizzeri in Russia.

terra cognita 01
«Welche Kultur? Quelle culture?»*
terra cognita 02
«Bildung / Formation»*
terra cognita 03
«lucrar / arbeiten / travailler / lavorare»*
terra cognita 04
«einbürgern / naturaliser»*
terra cognita 05
«wohnen / habitat»
terra cognita 06
«Gewalt / Violence / Violenza»
terra cognita 07
«Ouverture»
terra cognita 08
«Créations suisses»
terra cognita 09
«Welche Integration? Quelle integration?»
terra cognita 10
«Sprachen / Langues / Lingue»
terra cognita 11
«Die Medien / Les médias / I media»
terra cognita 12
«Sport»
terra cognita 13
«Identitäten / identités / identità»
terra cognita 14
«Neue Migrationslandschaft / Le nouveau paysage migratoire»
terra cognita 15
«Transnationalität / Transnationalité / Transnazionalità»
terra cognita 16
«Kinder und Jugendliche / Enfants et jeunes / Bambini e giovani»
terra cognita 17
«Citoyenneté»
terra cognita 18
«Die Schweiz verlassen / Quitter la Suisse / Lasciare la 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
Suchbegriff / Critère de recherche / Parola da cercare: *terra cognita*

Das schweizerische Grundverständnis von Staat geht davon aus, dass nur das auf Bundesebene geregelt wird, was die Kantone nicht besser in eigener Verantwortung erledigen können. Und selbst bei klaren Bundesaufgaben sind die Kantone mit dem Vollzug beauftragt. Dieser Föderalismus ist auch im Migrationsbereich sehr gut spürbar. Ob beispielsweise eine Person aus einem Land ausserhalb der EU hier arbeiten oder die Familie nachziehen darf, hängt massgeblich vom zuständigen Kanton ab. Der Föderalismus erlaubt vielfältige Innovation im Kanton, aber führt er nicht zu Rechtsungleichheit? *terra cognita* hat nach Antworten gesucht.

La conception de l'Etat suisse part de l'idée que l'on ne règle au niveau fédéral que ce que les cantons ne pourraient pas mieux traiter à leur propre niveau de responsabilité. Et même lorsque les tâches de la Confédération sont clairement définies, ce sont encore les cantons qui sont chargés de leur exécution. Ce genre de fédéralisme est perceptible aussi dans le domaine de la migration. Si une personne d'un pays hors UE est autorisée à travailler en Suisse ou à faire venir sa famille, tout dépend du canton responsable. Le fédéralisme permet une grande flexibilité au canton, mais qu'en est-il de l'égalité des chances? *terra cognita* a tenté d'apporter des réponses.

L'idea statale svizzera poggia sul principio secondo cui si disciplina a livello federale solo ciò che non può essere meglio gestito a livello cantonale. I Cantoni sono incaricati di eseguire anche mansioni di carattere chiaramente federale. Questo tipo di federalismo è perfettamente tangibile anche nel settore migratorio. Dipende dal Cantone se una persona proveniente da uno Stato non membro dell'UE è autorizzata a lavorare in Svizzera e a farsi raggiungere dai familiari. E non è che un esempio. Il federalismo dunque come sinonimo di apertura all'inventiva dei Cantoni? Ma non è al tempo stesso causa di disparità davanti alla legge? *terra cognita* cerca di rispondere a questi e altri quesiti attorno al federalismo.

