

# terra cognita

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

Staat – Raum – Grenzen  
Etat – espace – frontières  
Stato – spazio – frontiere



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

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

## Impressum

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

Herbst | automne | autunno 31 | 2017

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

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

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

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

Gestaltung / Graphisme / Grafica  
bertschdesign, Zürich

Druck / Impression / Stampa  
Cavelti AG, Gossau

Titelbild / Page de couverture / Pagina di copertina  
Kuhfigur / Vache / Mucca, Spreitenbach, 2013, Christian Beutler / Keystone

Copyright Fotos  
Christian Beutler / Keystone

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

Auflage / Tirage / Tiratura  
10 000 Ex. 10.2017 860393327

© 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. 420.900.31

Abonnement / Abbonamento  
ekm@ekm.admin.ch

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

Staat – Raum – Grenzen  
Etat – espace – frontières  
Stato – spazio – frontiere

Editorial  
Über die Bedeutung von Grenzen im  
Migrationskontext.  
Simone Prodoliet  
Seite 6  
De la signification des frontières dans  
le contexte migratoire.  
Simone Prodoliet  
Page 8  
Il significato delle frontiere nel contesto  
migratorio.  
Simone Prodoliet  
Pagina 10

Illustrationen / Illustrations / Illustrazioni  
Daheim – in der Agglomeration.  
A la maison – dans l'agglomération.  
A casa – nell'agglomerazione.  
Christian Beutler  
Seite 12

Heimaten machen  
An vielen Orten zu Hause.  
Ilma Rakusa  
Seite 14

Transnational vernetzt  
Vom Weggehen, Ankommen und von  
Zugehörigkeit aufgrund gemeinsamer  
Erfahrungen.  
Interview mit Samir  
Seite 16

Wie durchlässig sind Grenzen für wen?  
Life-Style-Migranten, Vagabunden und  
die Globalisierung.  
Alex Sutter  
Seite 20

Mariages par-delà les frontières  
Une réalité transnationale complexe.  
Joëlle Moret  
Page 24

Jeunes chercheurs académiques  
La mobilité comme mode de vie.  
Martine Schaer, Janine Dahinden  
Page 28

Ohne festen Wohnsitz  
Grenzenlose Freiheit  
für globale Nomaden?  
Elsbeth Steiner  
Seite 32

Transnationalisme au quotidien  
Journal de bord d'un  
travailleur frontalier.  
Nasser Tafferant  
Page 34

Mobilités frontalières  
Segments de vies croisées.  
Albana Krasniqi  
Page 38

Frontalieri in Ticino  
Ridefinire i «confini»  
culturali e sociali?  
Paola Solcà  
Pagina 40

Die Figur des Grenzgängers  
Vermeintliche Ordnungen  
in Frage gestellt.  
Christian Wille  
Seite 44

Das Schweizer Grenzwachtkorps  
Grenzen verwalten –  
Grenzen gestalten  
Pascale Steiner  
Seite 48

Zollfreizone Samnaun  
Einkaufen in der «Zollfrei-Oase».  
Simone Prodolliet  
Seite 52

Paradoxes de la protection  
L'asile, la frontière et le territoire.  
Etienne Piguet  
Page 54

Refoulement-Verbot  
Grenzen der Rückschiebung im  
internationalen Flüchtlingsrecht.  
Guy Goodwin-Gill im Gespräch mit  
Stephanie Motz  
Seite 58

Lié au territoire d'un canton  
Restrictions de mobilité.  
Denise Efionayi-Mäder et Joëlle Fehlmann  
Page 62

Recht auf Bewegungsfreiheit?  
Bedingter Zugang zum öffentlichen  
Raum für Asylsuchende.  
Regina Kiener, Gabriela Medici  
Seite 66

Etat-nation et construction de bornes  
Des frontières en Europe aux frontières  
de l'Europe.  
Sandrine Kott  
Page 70

Réalités spatiales ambiguës  
La frontière au-delà des idées reçues.  
Anne-Laure Amilhat Szary  
Page 74

Mitten in Europa  
Vom Nutzen des transnationalen Blicks  
auf die Schweizer Geschichte.  
André Holenstein  
Seite 78

Mobilität in Europa  
Personenfreizügigkeit –  
ein Auslaufmodell?  
René Höltschi  
Seite 82

Avantages de la libre circulation  
Quid d'un monde sans frontières?  
Christof Gertsch  
Page 86

A proposito del dibattito sui profughi  
Logica e illogica delle frontiere.  
David Signer  
Pagina 90

Pro «offene Grenzen»  
Plädoyer für globale Bewegungsfreiheit.  
Andreas Cassee  
Seite 92

Contra «offene Grenzen»  
Solidarität statt Mobilität.  
Julian Nida-Rümelin  
Seite 96

Critica al regime europeo delle frontiere  
«No borders – no nations»?  
Una prospettiva diversa sulla politica  
migratoria.  
A colloquio con Johan Rochel  
Pagina 100

Les murs de la peur  
L'enfermement du monde.  
Elisabeth Vallet, Zoé Barry,  
Josselyn Guillaumou  
Page 102

Perception des frontaliers au Tessin  
Le vote sur l'initiative «Prima i nostri».  
Andrea Piloti, Oscar Mazzoleni  
Page 106

Reglementierung der Zuwanderung?  
Eigenständig und verflochten:  
Schweizer Migrationspolitik im Europa  
der Nachkriegszeit.  
Kristina Schulz  
Seite 112

Deux mouvements asymétriques  
A Genève, préférence cantonale contre  
préférence régionale.  
Sébastien Colson  
Page 116

Infothek | Infothèque | Infoteca  
Staat – Raum – Grenzen  
Etat – espace – frontières  
Stato – spazio – frontiere  
Seite 118

Ausblick / Aperçu / Scorcio  
terra cognita 32  
Seite 122





# Über die Bedeutung von Grenzen im Migrationskontext.

Simone Prodolliet

*Als am 9. November 1989 der Schlagbaum am Grenzübergang der Bornholmer Strasse in Berlin hochging, glaubte man, eine Welt ohne Grenzen sei eingeläutet worden. Heute wissen wir, dass dies eine Illusion war, denn weltweit werden erneut Mauern hochgezogen, Grenzzäune errichtet und Kontrollen verschärft. Trotz dieser Entwicklungen hindert dies die Menschen nicht daran zu migrieren, Grenzen zu überschreiten und transnationale Verbindungen aufrechtzuerhalten.*

## Transnationale Realitäten

Stellvertretend für viele Menschen mit einer Migrationsgeschichte sehen sich *Ilma Rakusa* oder *Samir* nicht an ein spezifisches Territorium gebunden. Ilma Rakusa: «Vor Hütern eines singulären Vaterlandes sollten wir uns in Acht nehmen. Denn Heimat definiert sich nicht durch Territorien. [...] Heimat ist, was wir sind und was wir tun.» *Samir*, dessen Familie über alle Kontinente hinweg verstreut lebt, bezeichnet sich selbst als «vaterlandslosen Gesellen» – und trotzdem versteht er sich als «Patriot», der die Schweizer Institutionen sehr zu schätzen weiss. Die Schriftstellerin und der Filmemacher gehören zu den Privilegierten; ihnen stehen viele Türen offen. «Unerwünschte» haben es da um einiges schwerer. *Alex Sutter* reflektiert über die ungleichen Chancen, die etwa «Life-Style-Migranten» und «zeitgenössische Vaganten», sprich Flüchtlinge, haben, sich innerhalb der globalisierten Welt zu bewegen.

Mit der Globalisierung schreiben sich Lebensentwürfe einer zunehmenden Anzahl von Menschen im transnationalen Raum ein. *Joëlle Moret* berichtet von Eheschliessungen von Angehörigen der zweiten Generation mit einem Partner oder einer Partnerin aus dem Herkunftsland der Eltern und zeigt, dass diese entgegen der landläufigen Meinung so «normal» sind wie hiesige auch. Für junge Forschende, die eine akademische Karriere einschlagen, ist internationale Mobilität oft ein Muss, wie *Martine Schaer* und *Janine Dahinden* festhalten. Erfolg anpeilen können nur jene, die sich bereit erklären,

Transnationalität als Lebensstil anzunehmen. Und dann gibt es noch jene, die wie *Elsbeth Steiner* als globale Nomaden freiwillig ohne festen Wohnsitz unterwegs sind. Die Globalisierung hat gute Voraussetzungen für dieses moderne Nomadentum geschaffen – für wohlhabende Westeuropäer zumindest.

## Drinne, draussen und dazwischen: unterschiedliche Perspektiven

Der Blick auf eine Grenze ist je nach Akteur sehr unterschiedlich. *Nasser Tafferant* gibt Einblick in das Bordbuch eines klassischen Grenzgängers; *Albana Krasniqi* bietet Impressionen grenzüberschreitenden Handelns in beide Richtungen, denn nicht nur Personen mit einer G-Bewilligung überschreiten täglich die Grenze. Es gibt auch die «umgekehrten» Grenzgänger: Schweizer, die im angrenzenden Ausland wohnen, einkaufen oder dort die Freizeit verbringen. Für das Tessin hält *Paola Solcà* fest, dass wegen der Bewegungen in beide Richtungen Grenzregionen als etwas Ganzes zu betrachten wären. In diesem Zusammenhang ist laut *Christian Wille* die Denkfigur des Grenzgängers als ein Ansatz zu verstehen, vermeintliche Ordnungen in Frage zu stellen. Ein Augenschein der Schreibenden in der «Zollfrei-Oase» Samnaun zeigt denn auch, dass «natürliche» Grenzen letztlich nicht existieren. Dass Gemeinde- und Kantons Grenzen heute zudem kaum mehr sichtbar sind, illustriert der Beitrag von *Christian Beutler*, der die «Agglo»-Schweiz fotografiert hat.

Eine besondere Sicht auf die Grenze haben jene, die beauftragt sind, Kontrollaufgaben zu erfüllen. Für *Patrick Benz*, der für das Grenzwachtkorps arbeitet, steht der Schutz des Schweizer Territoriums im Vordergrund. Für Personen wiederum, die auf dem Asylweg in die Schweiz gelangen, stellt das Staatsterritorium Zufluchtsort vor Verfolgung und Gewalt dar. Auf den ambivalenten Charakter von Territorien weist *Etienne Piguet* hin: Man muss sich innerhalb eines Staatsgebiets befinden, um dort um Asyl zu ersuchen, was aber nicht immer legal geschehen kann. *Guy Goodwin-Gill* erinnert deshalb daran, dass Rückschiebungen von Flüchtlingen im Rahmen des Dublin-Abkommens stets unter sorgfältiger Prüfung des konkreten Falls erfolgen sollen.

Auch wer sich rechtens in der Schweiz aufhält, verfügt nicht über die komplette Freiheit, sich innerhalb des Landes zu bewegen. *Denise Efionayi* und *Joëlle Fehrmann* beschreiben die Auflagen, die vorläufig Aufgenommene beachten müssen: Sie verfügen nicht über die Freiheit, im Kanton ihrer Wahl eine Arbeit aufzunehmen. *Regina Kiener* und *Gabriela Medici* schliesslich gehen der Frage nach, wie sehr das Recht auf Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden eingeschränkt werden darf – eine in der Öffentlichkeit zuweilen umstrittene Frage.

### Offene oder geschlossene Grenzen?

Die genaue Festlegung von Grenzen ist weitgehend ein Produkt der Nationalstaatenbildung im 19. Jahrhundert. *Sandrine Kott* erläutert diese Prozesse, die von zahlreichen Konflikten begleitet waren, und *Anne-Laure Amilhat Szary* verweist darauf, dass die aktuelle geopolitische Lage – je nach Herkunft von Staatsangehörigen – unterschiedliche Aufteilungen der Welt mit sich bringt. Obwohl Grenzen heutzutage nicht mehr wegzudenken sind, gibt *André Holenstein* zu bedenken, dass ein transnationaler Blick auf Staatsgebilde und deren Geschichte sich durchaus lohnt: Gerade aus Schweizer Perspektive wird deutlich, wie sehr Staaten jeweils in grenzüberschreitende Machtkonstellationen eingebunden sind. So gesehen ist es erstaunlich, wie umstritten die Frage der Personenfreizügigkeit selbst innerhalb Europas ist, wie *René Höltschi* ausführt.

Die Debatte, ob und wie zwischenstaatliche oder gar globale Bewegungsfreiheit für Personen ausgestaltet

sein soll, ist denn auch äusserst kontrovers. *Christof Gertsch* zeichnet die Argumentationslinien von Befürwortern von einer (schrittweisen) Öffnung der Grenzen nach. Während *David Signer* dem Sinn von Grenzen durchaus Positives abzugewinnen vermag – eine gewisse Geschlossenheit sei notwendig, um Eigenes schaffen zu können –, tritt *Andreas Cassee* dafür ein, dass jeder Mensch frei entscheiden dürfen sollte, in welchem Land er sich vorübergehend oder dauerhaft aufhalten möchte. Demgegenüber hält *Julian Nida-Rümelin* fest, dass offene Grenzen das Wohlstandsgefälle zwischen Süd und Nord vergrössern würden. Für *Johan Rochel*, der grundsätzlich Sympathie für offene Grenzen bekundet, geht es hingegen vielmehr um den Umgang mit den Menschen, die in die Schweiz gelangen: Warum denken wir so anders, wenn ein Albaner in die Schweiz migriert, als wenn ein Walliser nach Zürich zieht?

### Welche Migrationspolitik?

Das Ende des Kalten Krieges kündigte eine Welt ohne Mauern an. Die aktuellen geopolitischen Trends zeigen hingegen in eine völlig andere Richtung: *Elisabeth Vallet* führt die Vervielfältigung der weltweit errichteten und geplanten Grenzwälle auf die steigende Verunsicherung in einer globalisierten Welt zurück. Auch die Abstimmung im Kanton Tessin zur Initiative «Prima in nostri» ist vor dem Hintergrund von Ängsten in der Bevölkerung zu interpretieren, wie *Andrea Pilotti* und *Oscar Mazzoleni* schreiben. Dass der Umgang mit dem «Fremden» aber durchaus anders aussehen kann, erläutert *Sébastien Colson* anhand zweier unterschiedlicher politischer Bewegungen im Raum Genf. Während das «Mouvement citoyen genevois» auf Abschottung setzt, verfolgt die Gruppierung «Genevois sans frontières» eine Politik des grenzüberschreitenden Austauschs, bei dem gemeinsame Interessen im Vordergrund stehen. Die Analyse von *Kristina Schulz* verweist in diesem Sinne darauf, dass die Schweiz eben keine Insel ist, auch wenn das manche so verstanden haben möchten.

Im Wissen darum, dass auch jede noch so gut gesicherte Grenze durchlässig ist, ist eine Schweizer Migrationspolitik zu denken und weiterzuentwickeln, die sich der mannigfachen Beziehungen im europäischen, aber auch im weltweiten Zusammenhang bewusst ist und auf diese Verbindungen setzt, um im Konkreten tragfähige Lösungen zu erarbeiten.

SIMONE PRODOLLIET

ist Geschäftsführerin der Eidgenössischen Migrationskommission EKM.



# De la signification des frontières dans le contexte migratoire.

Simone Prodolliet

*Lorsque la barrière du poste frontière de la Bornholmer Strasse à Berlin s'est levée, le 9 novembre 1989, l'on a cru à l'avènement d'un monde sans frontières. Aujourd'hui nous savons que cela était une illusion, car l'on construit à nouveau des murs dans le monde entier, l'on érige des barrières, et les contrôles deviennent de plus en plus sévères. Cependant, cette évolution n'empêche pas les gens de migrer, de traverser des frontières ou de maintenir des relations transnationales.*

## Réalités transnationales

*Ilma Rakusa* ou *Samir*, représentants de nombreuses personnes avec un parcours migratoire, ne se sentent pas liés à un territoire spécifique. « Il faut se méfier des gardiens d'une patrie unique. Car le «chez soi» ne se définit pas à travers un territoire [...], le «chez soi» est ce que nous sommes et ce que nous faisons », pense *Ilma Rakusa*. *Samir*, dont la famille est éparpillée sur tous les continents, se définit lui-même comme un «compagnon sans patrie» – tout en estimant être un «patriote», qui tient les institutions suisses en haute estime. L'écrivaine et le cinéaste font partie des privilégiés; toutes les portes leur sont ouvertes. Les «indésirables» ont la vie beaucoup plus dure. *Alex Sutter* fait part de sa réflexion sur les inégalités des chances entre «migrants lifestyle» par exemple et «vagabonds contemporains» – ou réfugiés – lorsqu'il s'agit de se mouvoir dans un monde globalisé.

Un nombre croissant de personnes inscrivent leurs projets de vie dans un espace transnational du fait de la mondialisation. *Joëlle Moret* évoque les mariages de personnes appartenant à la deuxième génération avec un ou une partenaire du pays d'origine des parents et montre que, contrairement à l'avis répandu, ces mariages sont aussi «normaux» que les autres. Pour les jeunes chercheurs académiques qui s'engagent dans une carrière universitaire, la mobilité internationale est souvent un passage obligé, ainsi que le constatent *Martine Schaer* et *Janine Dahinden*. Seuls ceux qui sont

prêts à accepter la transnationalité comme style de vie peuvent viser le succès. Et puis, il y a ceux qui, comme *Elsbeth Steiner*, se déplacent volontairement en nomades mondiaux, sans domicile fixe. La mondialisation a créé de bonnes conditions pour ce nomadisme moderne – du moins pour les Occidentaux fortunés.

## Dedans, dehors et entre les deux: des perspectives différentes

Le regard porté sur une frontière peut être très différent selon les acteurs. *Nasser Tafferant* donne un aperçu du journal de bord d'un frontalier classique; *Albana Krasniqi* offre des impressions recueillies à partir d'actes transfrontaliers accomplis dans les deux sens, car il n'y a pas que des personnes avec un permis G qui traversent la frontière tous les jours. Il y a aussi des frontaliers «dans l'autre sens»: des Suisses qui habitent dans le pays voisin, qui vont y faire des emplettes ou qui y passent leur temps libre. Pour ce qui a trait au Tessin, *Paola Solcà* est d'avis que les régions frontalières devraient être considérées comme des entités en raison des mouvements dans les deux sens. Dans ce contexte, selon *Christian Wille*, le cas de figure du frontalier doit s'entendre comme une approche pour remettre en cause l'ordre établi. Un coup d'œil des rédacteurs au «paradis du shopping duty free» à Samnaun met en évidence que les frontières «naturelles» n'existent pas au final. La contribution de *Christian Beutler*, qui a photographié la Suisse «agglomération», illustre le fait



que les limites des communes et cantons sont à peine visibles aujourd'hui.

Ceux dont les tâches consistent à effectuer des contrôles ont une vision particulière des frontières. Pour *Patrick Benz*, qui travaille au Corps des gardes-frontière, la priorité est la protection du territoire suisse. Mais pour les personnes qui arrivent en Suisse sur le chemin de l'asile, le territoire d'Etat représente un refuge pour échapper aux poursuites et à la violence. *Etienne Pignet* attire l'attention sur le caractère ambivalent des territoires; il faut en effet se trouver à l'intérieur d'un territoire national pour y demander l'asile – ce qui ne peut toutefois pas toujours se faire de manière légale. C'est pourquoi *Guy Goodwin-Gill* rappelle que les refoulements de réfugiés dans le cadre du règlement Dublin doivent toujours se faire en examinant avec attention chaque cas concret.

Même ceux qui séjournent en Suisse légalement ne disposent pas de l'entière liberté de se déplacer à l'intérieur du pays. *Denise Efionayi* et *Joëlle Fehlmann* évoquent les dispositions que les personnes admises provisoirement doivent respecter: elles n'ont pas la liberté de travailler dans le canton de leur choix. Enfin, *Regina Kiener* et *Gabriela Medici* posent la question de savoir jusqu'à quel point l'on peut limiter le droit des requérants d'asile à se déplacer – une question parfois controversée dans le public.

### Frontières ouvertes ou fermées ?

La détermination exacte des frontières est un produit de la création des Etats-nations du 19<sup>e</sup> siècle. *Sandrine Kott* explique ces processus, qui se sont accompagnés de nombreux conflits et *Anne-Laure Amilhat Szary* expose que la situation géopolitique actuelle entraîne dans son sillage différentes partitions du monde, selon l'origine des ressortissants. Bien que l'on ne puisse plus imaginer aujourd'hui le monde sans frontières, *André Holenstein* fait valoir qu'il est tout à fait intéressant de porter un regard transnational sur les Etats et leur histoire. En effet, il devient manifeste, justement de la perspective suisse, jusqu'où les Etats sont corrélés dans des constellations de pouvoir transfrontalières. Comme le dit *René Höltschi*, sous cet angle, il est étonnant à quel point la question de la libre circulation des personnes fait débat, même au sein de l'Europe.

La discussion portant sur la liberté de circulation d'un Etat à l'autre, voire à l'échelle mondiale, est donc très controversée. *Christof Gertsch* retrace les principaux arguments des partisans d'une ouverture (progressive) des frontières. Tandis que *David Signer* trouve des aspects positifs aux frontières – il pense qu'une certaine unité est nécessaire pour être à même de créer une identité –, *Andreas Cassee* défend la position selon laquelle toute personne devrait pouvoir décider librement dans quel pays elle entend séjourner temporairement ou durablement. Pour sa part, *Julian Nida-Rümelin* observe que des frontières ouvertes accentueraient encore davantage la différence de niveau de vie entre le nord et le sud. Pour *Johan Rochel*, qui affiche sa sympathie pour les frontières ouvertes, l'enjeu concerne plutôt la gestion des personnes qui arrivent en Suisse: pourquoi avons-nous des points de vue si différents lorsqu'un Albanais immigré en Suisse ou quand un Valaisan déménage à Zurich ?

### Quelle politique de migration ?

La fin de la guerre froide annonçait un monde sans murailles. Les tendances géopolitiques actuelles en revanche vont dans un tout autre sens. *Elisabeth Vallet* explique la multiplication des murs érigés ou prévus à travers le monde par le sentiment croissant de crainte qui s'exprime dans un monde globalisé. La votation qui s'est tenue au Tessin dans le cadre de l'initiative *Prima i nostri* doit être interprétée comme l'expression de craintes de la population, ainsi que l'écrivent *Andrea Pilotti* et *Oscar Mazzoleni*. Mais comme l'explique *Sébastien Colson* en se basant sur deux mouvements politiques de la région genevoise, les relations avec les «étrangers» peuvent prendre un tour bien différent. Alors que le «Mouvement citoyen genevois» préconise le verrouillage, le groupement «Genevois sans frontière» poursuit une politique d'échanges transfrontaliers mettant en avant les intérêts communs. En ce sens, l'analyse de *Kristina Schulz* rappelle que la Suisse n'est pas une île, même si certains aimeraient qu'on le croie.

Sachant que toute frontière si bien gardée soit-elle peut être poreuse, il convient de concevoir et de développer une politique de migration suisse qui a conscience des multiples rapports du contexte européen et mondial et qui mise sur ces relations pour élaborer des solutions concrètes satisfaisantes.

SIMONE PRODOLLIET

Directrice du Secrétariat de la Commission fédérale des migrations CFM.

# Il significato delle frontiere nel contesto migratorio.

Simone Prodolliet

*Il 9 novembre 1989, quando a Berlino si alzò la barriera al valico di confine della Bornholmer Strasse, tutti credettero che stesse per nascere un mondo senza frontiere. Oggi sappiamo che era un'illusione. Da allora in tutto il mondo sono stati costruiti nuovi muri e recinzioni e introdotti controlli più severi. Nonostante questa evoluzione, l'uomo continua a emigrare, a varcare le frontiere e a instaurare o mantenere vivi legami transnazionali.*

## Realtà transnazionali

Come molte altre persone con un passato migratorio, Ilma Rakusa e Samir non si sentono legati a un territorio specifico. Ilma Rakusa: «Dobbiamo stare in guardia di fronte agli avvocati della patria unica. Giacché la patria non si definisce attraverso un territorio [...]. La patria è ciò che siamo e ciò che facciamo.» La famiglia di Samir è dispersa sui cinque continenti e lui stesso si definisce «un senza patria». Ciononostante si considera un «patriota» e dice di apprezzare moltissimo le istituzioni svizzere. La scrittrice e il cineasta sono dei privilegiati. Per loro molte porte si aprono. Non invece per gli «indesiderati», che incontrano molti più ostacoli sul loro percorso. Alex Sutter riflette sulla disparità che regna tra quelli che definisce i «migranti life-style» e i «raminghi della nostra epoca» – così ama designare i rifugiati – in termini di opportunità per muoversi nel nostro mondo globalizzato.

La globalizzazione conferisce una dimensione transnazionale ai progetti di vita di un numero crescente di persone. Joëlle Moret tematizza i matrimoni tra stranieri della seconda generazione e partner provenienti dal Paese di origine dei genitori. Contrariamente all'opinione diffusa, questo tipo di matrimonio è altrettanto «normale» quanto un matrimonio squisitamente «locale». Spesso per i giovani ricercatori che imboccano una carriera accademica, la mobilità internazionale è d'obbligo, come illustrato da Martine Schaer e Janine Dahinden. Il successo appartiene solo a chi è disposto a fare della transnazionalità un vero e proprio stile di vita.

E poi ci sono i nomadi globali che, come Elsbeth Steiner, volontariamente girano il mondo senza un domicilio fisso. La globalizzazione ha creato presupposti favorevoli per questo tipo di nomadismo moderno – perlomeno per gli europei occidentali abbienti.

## Dentro, fuori e nel mezzo: prospettive diverse

Il tipo di sguardo che uno getta sulla frontiera dipende molto della sua situazione. Nasser Tafferant ci invita a percorrere il libro di bordo di un frontaliere classico mentre Albana Krasniqi propone impressioni raccolte nel contesto del commercio transfrontaliero nelle due direzioni, ricordandoci che non sono solo i titolari di un permesso G ad attraversare quotidianamente le frontiere: anche i «frontalieri all'incontrario», questi svizzeri che si recano giornalmente nelle zone di confine dei Paesi limitrofi per acquisti, attività di svago o per... raggiungere il loro domicilio, vanno ad alimentare il flusso dei pendolari. Secondo Paola Solcà, che descrive la realtà ticinese, questo doppio flusso attraverso il confine dovrebbe indurci a considerare le due zone di frontiera come un tutt'uno. In questo contesto Christian Wille suggerisce che la figura del frontaliere dovrebbe essere uno spunto per rimettere in discussione un preteso ordine stabilito. Uno sguardo all'«oasi franca di dogana» di Samnaun mostra che in fondo le frontiere «naturali» non esistono. Immortalando l'«agglomerazione» Svizzera, il contributo fotografico di Christian Beutler mostra dal canto suo che le frontiere comunali e cantonali sono ormai praticamente invisibili.

Chi è chiamato a svolgere attività di controllo getta uno sguardo del tutto particolare sulla frontiera. Per *Patrick Benz*, membro del Corpo delle guardie di confine, la frontiera è associata in primo luogo alla protezione del territorio svizzero. Chi viene in Svizzera per cercare asilo vede nel territorio elvetico un rifugio dalla persecuzione e dalla violenza. *Etienne Piguet* accenna all'ambivalenza dei territori: per chiedere asilo in un Paese bisogna trovarsi sul suo territorio ma non sempre ci si può arrivare legalmente. *Guy Goodwin-Gill* ricorda pertanto che gli allontanamenti di richiedenti l'asilo nel quadro dell'accordo di Dublino vanno sempre e comunque pronunciati solo dopo un attento esame del caso concreto.

Neanche chi soggiorna legalmente in Svizzera è necessariamente libero di muoversi a piacimento. *Denise Efionayi* e *Joëlle Fehlmann* descrivono le condizioni poste alle persone ammesse provvisoriamente, le quali, per esempio, non sono autorizzate a svolgere un'attività lucrativa in un Cantone di loro scelta. *Regina Kiener* e *Gabriela Medici* si chiedono fino a che punto sia lecito limitare il diritto alla libertà di movimento dei richiedenti l'asilo – questione quanto mai controversa nella discussione pubblica attuale.

### Frontiere aperte o chiuse?

La definizione esatta delle frontiere deriva in larga misura dalla formazione degli Stati nazionali durante il 19° secolo. *Sandrine Kott* descrive questi processi, contraddistinti da innumerevoli conflitti. *Anne-Laure Amilhat Szary* indica che la situazione geopolitica odierna comporta – a seconda delle origini nazionali – diverse suddivisioni del globo. Sebbene non si possa ormai più fare a meno delle frontiere, *André Holenstein* ci invita a gettare uno sguardo transnazionale sugli Stati e sulla loro storia: così facendo, proprio da una prospettiva svizzera, è subito chiaro a che punto gli Stati sono implicati in costellazioni di potere transfrontaliere. In quest'ottica stupisce – così *René Höltschi* – quanto ancor oggi la questione della libera circolazione delle persone sia controversa, addirittura all'interno dell'Europa.

Altamente controverso anche il dibattito per decidere se e con quali modalità garantire una libertà di movimento interstatale o addirittura globale. *Christof Gertsch* presenta gli argomenti dei fautori dell'apertura (graduale) delle frontiere. *David Signer* riconosce alle frontiere

una valenza decisamente positiva – una certa chiusura è necessaria se si vuole creare una realtà propria –, mentre *Andreas Cassee* ritiene che ciascuno dovrebbe essere libero di scegliere il proprio Paese di soggiorno, temporaneo o permanente che sia. Secondo *Julian Nida-Rümelin* le frontiere aperte non farebbero che accrescere il divario nord-sud in termini di benessere. Per *Johan Rochel*, che vede perlopiù di buon occhio l'apertura delle frontiere, il tema è piuttosto il nostro approccio alle persone che vengono in Svizzera: come si spiega la nostra reazione così diversa a seconda che la persona di fronte a noi sia un albanese stabilitosi in Svizzera o un vallesano trasferitosi a Zurigo?

### Quale politica migratoria?

La fine della Guerra fredda annunciava un mondo senza muri. Le tendenze geopolitiche odierne si muovono in tutt'altra direzione: *Elisabeth Vallet* riconduce il moltiplicarsi in tutto il mondo di nuovi muri – in essere o allo stadio di progetto – alla crescente insicurezza del mondo globale. Anche la votazione sull'iniziativa «Prima i nostri» nel Canton Ticino va letta alla luce delle paure della popolazione, come illustrato da *Andrea Piloti* e *Oscar Mazzoleni*. Guardando a due movimenti politici attivi nella regione ginevrina, *Sébastien Colson* mostra quanto può cambiare l'approccio allo «straniero» a seconda dell'angolo d'osservazione: mentre il «Mouvement citoyen genevois» adotta una posizione di isolamento, il gruppo «Genevois sans frontières» pone l'accento su una politica di scambio transfrontaliero definita in funzione di interessi comuni. L'analisi di *Kristina Schulz* rammenta che la Svizzera non è un'isola, sebbene molti vorrebbero che lo fosse.

Ben sapendo che nessuna frontiera, per quanto ben sorvegliata, è del tutto ermetica, occorre concepire e sviluppare una politica migratoria svizzera che non solo tenga conto delle molteplici relazioni a livello europeo e mondiale ma che su di esse faccia leva per elaborare soluzioni praticabili.

SIMONE PRODOLLIET

Direttrice della segreteria della Commissione federale della migrazione CFM.

## *Daheim – in der Agglomeration.*

Christian Beutler

Im Kleinstaat Schweiz verschwimmen zunehmend die Grenzen der politischen und geographischen Einheiten – der Gemeinden, der Kantone, der Städte und Agglomerationen und sogar des Staatsterritoriums mit seinen Nachbarstaaten. Häufig als undefinierter und hässlicher «Einheitsbrei» beklagt, präsentiert sich das Mittelland als ein einziger grosser Siedlungsteppich. Wie wurden weite Teile der Schweiz zur zu-

sammenhängenden Agglomeration? Wie lebt es sich ausserhalb der städtischen Zentren und fern der idyllischen Dorfwelten? Dieser Frage gingen die zwei Journalisten Matthias Daum und Paul Schneeberger nach und liessen sich vom Fotografen Christian Beutler begleiten. Die Bilder, die entlang der alten Hauptstrasse von Zürich nach Koblenz entstanden, ermöglichen ungewöhnte Sichten auf eine viel belächelte Realität.

CHRISTIAN BEUTLER

war von 2003 bis 2013 Mitglied des Fotografenteams der Neuen Zürcher Zeitung. Heute arbeitet er als Themenfotograf für die Schweizer Bildagentur Keystone.

## *A la maison – dans l'agglomération.*

Christian Beutler

Dans le petit Etat qu'est la Suisse, les limites des entités politiques et géographiques – des communes, cantons, villes et agglomérations – s'estompent de plus en plus. Il en va de même des frontières du territoire national au regard des pays limitrophes. Le Mittelland, que l'on voit souvent à regret comme une vilaine « masse uniforme » mal définie, se présente comme une sorte de grande agglomération. Comment se fait-il que des pans entiers de la Suisse se soient confondus en une seule agglomé-

ration? Comment vit-on hors des centres-villes et loin de l'univers idyllique des villages? Les deux journalistes Matthias Daum et Paul Schneeberger, accompagnés du photographe Christian Beutler, se sont mis en route pour aborder la question. Les photos prises le long de l'ancienne route principale qui menait de Zurich à Koblenz fournissent des vues inhabituelles d'une réalité qui prête souvent à sourire.

CHRISTIAN BEUTLER

était membre de l'équipe photographique de la Neue Zürcher Zeitung de 2003 à 2013. Aujourd'hui, il est photographe à thème à l'agence de photos suisse Keystone.

## *A casa – nell'agglomerazione.*

Christian Beutler

Nella piccola Svizzera le frontiere delle unità politiche e geografiche – dei Comuni, dei Cantoni, delle città e agglomerazioni e addirittura del territorio nazionale – stanno viepiù sfumando. Presentato spesso e volentieri come un indigesto quanto indefinito melting pot, il Mittelland si presenta ormai come un unico grande insediamento. Secondo quale processo ampie regioni della Svizzera si fondono in un'unica agglomerazione?

Come si vive fuori dai centri urbani e lontano dalla vita idilliaca dei villaggi? I giornalisti Matthias Daum e Paul Schneeberger, accompagnati dal fotografo Christian Beutler, si sono chinati su questi interrogativi. Le immagini scattate lungo la vecchia strada principale che collega Zurigo a Coblenza offrono vedute inconsuete su una realtà spesso derisa.

CHRISTIAN BEUTLER

ha fatto parte della squadra dei fotografi della Neue Zürcher Zeitung dal 2003 al 2013. Oggi è fotografo a tema per l'agenzia di fotografia svizzera Keystone.



# An vielen Orten zu Hause.

Ilma Rakusa

*Die Schriftstellerin Ilma Rakusa benutzt das Wort Heimat nur in der Mehrzahl: Heimaten. Ihre nomadische Kindheit führte sie vom Geburtsort Rimavská Sobota nach Budapest, von dort weiter nach Ljubljana und Triest, bis sie im Alter von fünf Jahren nach Zürich kam. Da führte sie bereits drei Sprachen im Gepäck: Ungarisch, Slowenisch und Italienisch; Deutsch wurde zur vierten. Ilma Rakusa hatte kein Kinderzimmer, keine Spielsachen, ging nicht in den Kindergarten, aber sie hatte Eltern, die ihr Märchen vorlasen, ihr Museen und Kirchen zeigten, sie an den Strand von Barcola führten.*

Ein Heimatgefühl im herkömmlichen Sinn konnte sich in mir nicht ausbilden. Auch nicht in der Schweiz. Und um ehrlich zu sein: Ich habe es nie vermisst. Stattdessen entdeckte ich, dass der Plural «Heimaten» viel eher dem entspricht, was der Fall ist: Denn mein Zuhause ist ebenso die deutsche Sprache wie meine Familie, die Literatur wie die Musik (von Bach bis Bartók), die Bucht von Triest wie das Bergeller Dorf Bondo, das Maria-Theresia-Gelb auf dem Gebiet der ehemaligen Habsburgermonarchie wie die österreichisch-ungarische Küche (mit Gulasch, Topfenknödel und Palatschinken). In dieser Mehrfachverankerung fühle ich mich geborgen.

## Hybride Identitäten

Ich kenne viele Menschen, die ein ungebrochenes Verhältnis zum Thema Heimat haben und sich vor allem an der «engsten Heimat», wie es Erica Pedretti so treffend genannt hat, orientieren: am Ort ihrer Geburt, am Tal, in dem sie aufgewachsen sind, am lokalen Dialekt. Gern erinnere ich mich an Gerhard Meier, der aus seinem Niederbipp einen Ort der Weltliteratur gemacht hat.

Doch kenne ich nicht wenig andere Fälle: Menschen mit gebrochenen Lebensläufen und hybriden Identitäten, die sich nirgends ganz zu Hause fühlen. Halb hängen sie ihrem Herkunftsland, halb dem Ankunftsland an, innerlich unentschieden und unruhig. Und ich kenne Menschen, die sich vor dem Heimatbegriff fürchten, weil er ihnen als Nationalismus und Rassismus entgegenschlägt. So in Viktor Orbáns Ungarn, wo einige meiner jüdischen Freunde sich mit dem Gedanken tragen auszuwandern, sollte sich die Situation noch verschlimmern.

Wir leben in einer Welt, die von Bürger- und Religionskriegen zerrüttet ist und unzählige Menschen zur Flucht zwingt. Allein in Syrien sind es 12,5 Millionen. Rund 5 Millionen syrische Flüchtlinge leben in den Nachbarländern Türkei, Jordanien, Libanon und Irak – grösstenteils in Zeltstädten, unter schwierigsten Bedingungen. Es braucht einen enormen Leidensdruck, dass jemand Haus und Hof, Angehörige und sein ganzes bisheriges Leben verlässt, um in eine unbestimmte Zukunft aufzubrechen. Von den Gefahren solchen Aufbruchs berichten täglich die Medien: So mancher Traum findet ein tödliches Ende.

Alle Prognosen deuten darauf hin, dass infolge von Kriegen und Klimawandel die Flüchtlings- und Einwandererströme im 21. Jahrhundert zunehmen werden. Allein schon die Zahl von Minderjährigen, die vor gewaltsamen Konflikten auf der Flucht sind und im Ausland Asyl beantragen, ist laut dem Uno-Kinderhilfswerk Unicef auf 10 Millionen angestiegen. Gefragt ist beherztes Handeln.

Und noch etwas: vorzuleben, was freiheitliche Demokratie ausmacht. Wir haben zu bieten, wovon die meisten Einwanderer aus arabischen und afrikanischen Staaten keine Ahnung haben, weil sie unter autokratischen Regimen oder im Chaos des Kriegs gross wurden. Das Gut demokratischer Lebensweise ist unschätzbar. Freilich muss der Neuankömmling sich damit vertraut machen, und mag der Lernprozess ein halbes Leben dauern.

## Zweite Heimat

Ich erinnere mich an den Stolz meines Vaters, dass es ihm gelungen war, seine junge Familie in die Schweiz zu

bringen, den Hort der Demokratie. Leicht war es 1951 nicht gewesen, wir gehörten nicht zu einem Flüchtlingskontingent. Und warteten lange, bis wir unsere Staatenlosenpässe gegen den Schweizer Pass eintauschen konnten. Mein Vater versäumte keine Abstimmung, bestieg alle Viertausender und betonte, er hätte keinen besseren Ort als die Schweiz finden können. Seinem eigenen Vater, der in Slowenien geblieben war, leuchtete das ein, war er im Herzen doch selber ein Demokrat, der sich während des Zweiten Weltkriegs heimlich Jean Rudolf von Salis' wöchentliche Radio-Berichterstattungen namens «Weltchronik» anhörte. Kurzum: Lernbereitschaft und Dankbarkeit prägten die Haltung meines Vaters, bis zuletzt. Die Wahlheimat Schweiz wurde ihm zur hochgeschätzten, geliebten zweiten Heimat, auch wenn er den Schweizer Dialekt nicht sprach.

Schwer zu sagen, wie schnell kriegstraumatisierte Flüchtlinge sich bei uns einleben und zu einer Normalität finden werden, die ihnen Glücksmomente beschert. Den Kindern gelingt das meist besser und rascher. Ohne Vorurteile freunden sie sich an, lernen Sprachen, erkunden die Umgebung. Wenn alles gut läuft und sie nicht unter den Einfluss ideologischer Extremisten geraten, ist die Chance gross, dass sie sich im Gastland eines Tages zu Hause fühlen werden. Zu Hause genug, um ihre Herkunft nicht zu verleugnen, sondern als Teil ihrer selbst anzunehmen und zu lieben.

Heimat muss nicht exklusiv sein. Besser, wir halten uns – wie schon vorgeschlagen – an die Mehrzahl, das verhindert manchen Konflikt. Auch vom Besitzdenken sollten wir abkommen. Wenn ich im Fernsehen sehe, wie russische Schüler in Sommerlagern Krieg proben, Fahnen schwingen und patriotische Lieder singen, wird mir angst und bange.

Aus schmerzlicher Einsicht hat die Dichterin Nelly Sachs in ihrem schwedischen Exil formuliert: «Anstelle von Heimat halte ich die Verwandlungen der Welt.» Das Lebendige – Werdende und Wandelbare – ist auch das Unverfügbare, aber gerade dieses Lebendige macht uns (und die Welt) aus. Zuschreibungen müssen sekundär bleiben. Gerne verwende ich die Sätze «Ich ist viele» und «Heimat bin ich mir selbst». Wobei es korrekter heissen müsste: «Heimaten bin ich mir selbst.»

Wir nähern uns damit einem Konzept, das auf Vielfalt und Dynamik setzt, indem es Herkunft und Zukunft zusammen denkt. Das bedeutet, die pluralische Heimat als etwas zu begreifen, was wir mitgestalten. Wie wäre es denn, wir würden den Sprachgebrauch ändern und

sagen: «Wir machen Heimat», «Wir machen sie für uns und für andere»? Klingt das nicht überzeugender, als immer auf dem «haben» zu beharren?

Jeder braucht seine Heimaten, und sei es – im existenziellen Sinn – als sicheres Dach über dem Kopf oder als Zuversicht im Arm. Vor Hütern eines singulären Vaterlands aber sollten wir uns in Acht nehmen. Denn Heimat definiert sich nicht durch Territorien oder – mit Max Frisch – durch Behaglichkeit. Heimat ist, was wir sind und was wir tun. Dies aber bedeutet Verantwortung, viel persönliche Verantwortung.

Dieser leicht gekürzte Artikel erschien am 13. Dezember 2016 in der «Neuen Zürcher Zeitung». Abdruck mit freundlicher Genehmigung der Autorin und des Verlags.

## **Sentirsi a casa in diversi luoghi**

*Negli ultimi trent'anni il paesaggio religioso svizzero, sotto l'impulso dell'immigrazione, ha subito rapidi mutamenti. Conventi, templi, chiese e moschee di recente costruzione testimoniano del carattere durevole di questa trasformazione e della permanenza dei nuovi migranti e delle rispettive religioni. Ma il paesaggio religioso della Svizzera non ha preso a mutare soltanto da trent'anni a questa parte, bensì già dalla metà del diciannovesimo secolo. Nuovi gruppi di cristiani nati negli Stati Uniti, in Inghilterra e in Germania sono presto affluiti anche verso la Svizzera per farvi nuovi discepoli. Si pensi in particolare all'Esercito della Salvezza, agli Antroposofici o a diverse chiese cristiano-ortodosse. Ora, mentre gli avversari delle nuove religioni ne criticavano i contenuti e le attività pubbliche, la legge professava la libertà di credo e di cultura. Allora come oggi, i dibattiti attorno alle nuove religioni giunte in Svizzera con l'immigrazione riflettevano la tensione tra sentimento di minaccia.*



# Vom Weggehen, Ankommen und von Zugehörigkeit aufgrund gemeinsamer Erfahrungen.

Interview mit Samir

*In seinem Film «Iraqi Odyssey» erzählt der Filmemacher Samir die Geschichte des Iraks und seiner Familie, die über alle Kontinente hinweg verstreut lebt. Der eindrückliche Dokumentarfilm thematisiert die Erfahrungen, die viele Menschen, die ihr Land verlassen mussten, teilen: Ankommen in einer fremden Umgebung, sich dort zurechtfinden, Angehörige zurücklassen und mitverfolgen, wohin es andere Mitglieder der Familie verschlagen hat. Im Interview spricht Samir über Zugehörigkeitsgefühle, transnationale Beziehungen und die Suche nach neuen Heimaten.*

*Samir, Sie haben uns in Ihrem monumentalen Dokumentarfilm anhand der Geschichte Ihrer Familie eine wunderbare Geschichtslektion des Irak zur Verfügung gestellt. Was war für Sie zentraler: die Geschichte des Irak darzustellen oder die Geschichte Ihrer Familie?*

Schwer zu sagen, was wichtiger war. Die Familiengeschichte stand mir aus nachvollziehbaren Gründen nahe. Da meine Familie aber aus politischen Motiven in die Geschichte des Irak involviert war und stets über die Ereignisse reflektiert hat, wäre es unmöglich gewesen, eine rein subjektiv gefärbte Familiengeschichte zu erzählen. Ich konnte das Gesellschaftliche, das Politische und die Familiengeschichte nicht voneinander trennen. Es war mir gar nicht möglich, einen anderen Film zu drehen.

*Sie stammen aus einer privilegierten Familie, viele Ihrer Verwandten sind sehr gebildet, Juristen, Ärztinnen, Ingenieure. Wenn wir an die Flüchtlinge von heute denken, die in die Schweiz kommen und teilweise über weniger Bildung verfügen: Könnte man eine ähnliche Geschichte von ihnen zeigen, wie Sie sie für den Irak und die über vier Millionen im Exil lebenden Iraker erzählt haben?*

Ich habe sehr viele Kontakte zu Menschen, die migriert oder geflüchtet sind, und ich muss sagen: Ich kenne eigentlich gar keine andern Geschichten. Man darf die Menschen, die – aus welchen Gründen auch immer – ihr Land verlassen haben, nicht unterschätzen. Wenn

jemand sein Leben riskiert, um anderswo ein besseres Leben aufzubauen, dann sind das oft Menschen, die gewillt sind, Dinge anzupacken. Ich würde sagen, dass 90 Prozent derjenigen, die sich anderswo ein Leben aufgebaut haben, eine erfolgreiche Geschichte vorweisen können. Es sind allesamt Menschen, die ihr Leben aktiv gestalten wollen. Natürlich gibt es auch diejenigen, die sich nicht zurecht finden, die verzweifeln oder die den Zugang zur Gesellschaft nicht finden, aber das ist auch der Fall bei Schweizern.

*Sie haben über zehn Jahre an diesem Film gearbeitet. Was hat die Beschäftigung mit Ihrer Familiengeschichte bei Ihnen ausgelöst? Gab es Überraschendes?*

Meine Familie kommt aus einem tief religiösen Umfeld. Mein Grossvater war der erste, der mit diesem einengenden Milieu gebrochen hat. Trotzdem hat sich die religiöse Prägung auf die Vorstellung der Familienmitglieder, wie man sich zu verhalten hat, übertragen. Das bedeutete etwa, dass man sich nicht in den Vordergrund stellt und dass man ein Leben führt, das dazu beiträgt, eine gerechte Gesellschaft zu schaffen. Menschen wie ich, die sich künstlerisch betätigen wollten, passten nicht in dieses Raster. Filmemachen hatte für viele in meinem familiären Umfeld etwas Unbotmässiges, das nichts zum Wohl der Gesellschaft beiträgt. Filme – so die Vorstellung – haben etwas mit halbnackten Frauen und Unterhaltung zu tun. Mein Vater war enttäuscht, dass ich nicht einen akademischen Weg einschlug.

Als ich diesen Film anging, hatte in meiner Familie allerdings bereits ein gewisses Umdenken stattgefunden. Ich hatte zuvor den Film «Forget Baghdad» über irakische Juden in Israel gedreht. Meine Verwandten haben verstanden, dass das Erzählen über jene Menschen eine tiefer gehende Bedeutung hat. Für den Film «Iraqi Odyssey» habe ich denn auch ungefragt grosse Mengen an Dokumenten und Fotos erhalten. Erst als ich sagte, ich komme jetzt mit der Kamera, machte sich wieder Zurückhaltung breit. Viele der zentralen Protagonisten wollten vor der Kamera nicht auftreten. Aus diesem Grund sind einige der Familienmitglieder, die ich ursprünglich für eine Nebenrolle vorgesehen hatte, zu Hauptfiguren geworden. Während der Dreharbeiten haben aber viele begriffen, dass es nicht darum ging, unsere Familiengeschichte exhibitionistisch darzustellen, sondern sie in einen grösseren politischen Zusammenhang zu stellen.

*Sie haben in einem Interview gesagt, dass Exil-Irakerinnen und Exil-Iraker, aber auch Staatsangehörige anderer Länder, die durch einen Krieg vertrieben wurden oder die einen Krieg erlebt haben, Ihren Film mit Begeisterung aufgenommen hätten und sagten: «Endlich erzählt jemand unsere Geschichte, endlich zeigt jemand, was es heisst, im Exil zu leben.» Waren Sie von einer solchen Reaktion überrascht?*

An der Weltpremiere in Toronto waren zwar viele Iraker da, aber zu meinem Erstaunen kamen auch sehr viele Iraner. Sie kamen nach dem Applaus auf mich zu und sagten: Das ist genau unsere Geschichte. Überall, wo ich hinkam und es Menschen aus andern Diasporagruppen hatte – Palästinenser, Libanesen und später Syrer – sie alle konnten sich in meiner Familiengeschichte wiederfinden. Soziologisch betrachtet sind sie ähnlich positioniert wie meine Familie, das heisst, entweder waren sie akademisch gebildet oder sie kamen aus einem ähnlichem Milieu wie ich. Mein Film ist auch die Geschichte des Brain Drain der Mittelklasse in solchen kriegesischen Momenten.

In diesem Zusammenhang gab es im Übrigen auch Kritik: Man hat mir vorgeworfen, ich würde nur erfolgreiche Mittelstandslleute porträtieren. Oft sind es aber eben gerade Menschen aus dem Mittelstand, die überhaupt die Voraussetzungen haben, anderswo erfolgreich zu sein. Sie sind fähig, sich durch ihr Können und ihre Kompetenzen zu adaptieren und sich in relativ kurzer Zeit – sagen wir in zehn Jahren (lacht) – ein Leben aufzubauen, das demjenigen entsprach, als sie ihr Land verliessen. Das ist letztlich das, was die Zuschauer, unabhängig von ihrer Nationalität, miteinander verbindet. Sie erlebten sich als «gesehen» und repräsentiert. Und: Es sind auch vor allem diese Leute, die der hiesigen Gesellschaft zugutekommen.

*Wie hat das Schweizer Publikum auf Ihren Film reagiert?*

In den urbanen Zentren gab es eigentlich keine besonders starken Momente – viele Städterinnen und Städter sind sich solche Filme eher gewohnt. Bei den Vorführungen in mehr ländlich geprägten Regionen oder in Kleinstädten war ich aber über die Reaktion der Leute zunächst verblüfft – und zutiefst bewegt. Ich hatte nicht erwartet, mit welcher Empathie und gleichzeitig Neugier sie nahezu drei Stunden lang diesen Film «durchsassen». Am Schluss des Films waren viele erschüttert. Sie haben sich bei mir fast entschuldigt, im Sinne, das tut mir so leid, dass ich das alles nicht wusste. Ich denke, dass diese Betroffenheit vor allem deshalb zustande kam, weil es sich bei den gezeigten Personen nicht um bildungsferne anatolische Bauern handelte, sondern um gebildete Menschen, mit denen sie sich identifizieren konnten. Mein Film erzählt nicht die Geschichte der Zerstörung durch Kriege, sondern die der Menschen, die vor dem Krieg ein ähnliches Leben führten wie jene im Westen.

*In einem früheren Film, «Babylon 2», haben Sie Menschen, die «zwischen den Kulturen» leben, wie es einige der Protagonisten ausdrückten, porträtiert. Sich selbst haben Sie als «vaterlandslosen Gesellen» bezeichnet. Haben sich in der Zwischenzeit die Dinge geändert?*

Ich denke, dass sich in der Zwischenzeit einiges getan hat. Carlos Leal, der damals sagte, er würde sich nie einbürgern lassen, ist heute Schweizer Bürger – mit dem bemerkenswerten Paradox, dass er heute in Los Angeles lebt. Oder die Rap-Sängerin aus Basel: Sie liess sich ebenfalls einbürgern. Die Haltung, nur «halb-halb» zu sein, ist heute einer selbstsichereren Position gewichen. Das Selbstverständnis, dass man eine Migrationsgeschichte hat und sich deswegen nicht verleugnen muss, ist heute in der Regel keine Diskussion mehr wert.

*Sie sind in diesem Sinne also kein «vaterlandsloser Geselle» mehr?*

Meine Frau macht sich immer wieder lustig über mich, dass ich ein Schweizer Patriot geworden sei. Ich wünsche mir die Schweiz zwar in einem – für mich – politisch besseren Zustand, aber die politischen Prozesse in der Schweiz sind besser organisiert als an vielen andern Orten der Welt. Dementsprechend propagiere ich das Modell der Schweiz als ein Zukunftsmodell für viele Staaten: Regionalisierung, Föderalismus, demokratische Auseinandersetzungen. Das sind zwar alles mühsame Prozesse, aber letztlich unumgänglich. Wenn ich im Irak bin, erzähle ich immer und immer wieder, fast

mit einem patriotischen Unterton, wie die politischen Prozesse in der Schweiz verlaufen, und dass eine grosse Sensibilität betreffend Minderheiten besteht. Oft wird mit Erstaunen zur Kenntnis genommen, dass so etwas möglich ist. Als Beispiel: Ein kurdischer Schauspieler, mit dem ich in meinem aktuellen Film zusammenarbeite, tritt für ein unabhängiges Kurdistan ein. Wir haben nächtelang diskutiert, und ich fragte ihn, wo er denn genau die Grenzen ziehen wolle, wer dazugehören soll und wer nicht. Jedes Mal kam er ins Grübeln und musste eingestehen, dass es vielleicht doch nicht so einfach ist.

*Sie haben die Internetplattform «Iraqi Odyssey» lanciert, auf der andere Menschen ihre Migrationsgeschichte erzählen können. Wie erfolgreich ist dieses Projekt?*

Die Idee war, dass die Leute ihre privaten Geschichten posten und in einen politischen Zusammenhang setzen. Aus diesem Patchwork hätte mit der Zeit eine eigenständige Geschichte entstehen sollen. Leider ist dieses Projekt nicht so erfolgreich geworden, wie wir uns dies gewünscht hatten, weil nie eine kritische Masse entstand, die zu einem Multiplikationseffekt geführt hätte. Für sehr viele Menschen, die sich seit Jahren über andere Plattformen austauschen, hätte dies einen zusätzlichen Aufwand bedeutet. Millionen von Irakerinnen und Irakern sind über Facebook und Instagram miteinander vernetzt. Um überhaupt gegenüber diesen Plattformen bestehen zu können, hätten wir einen Kurator gebraucht, der dies gemanagt hätte. Das ist dann auch aus Kostengründen gescheitert.

*Zurück zum Film «Iraqi Odyssey»: Ihr Film erzählt also nicht nur vom Weggehen und Unterwegssein, sondern ist auch eine Geschichte von Verbundenheit über die Kontinente hinweg?*

Ja, der Film zeigt beides: das Land, das man verlassen musste, Vertreibung, Exil, aber auch, dass man sich anderswo ein Leben aufbaut – und dass viele andere Menschen mit derselben Erfahrung, ob aus dem Irak oder nicht, eine ähnliche Geschichte teilen.

*Vielen Dank für dieses Gespräch!*

## Sur l'exil, l'arrivée et l'appartenance en raison d'expériences communes

*Dans son film « Iraqi Odyssey », le cinéaste Samir raconte l'histoire de l'Irak et de sa famille qui vit dispersée sur tous les continents. Ce documentaire prend pour thème les expériences vécues par tant de gens qui ont dû quitter leur pays : arriver sur la terre d'exil, apprendre à s'y orienter, laisser des proches derrière soi et se renseigner sur les chemins pris par d'autres membres de la famille.*

*Réaction de Samir à propos de la réception du film, qui a été très apprécié non seulement des Irakiens exilés mais aussi d'autres groupes de diaspora et qui a également beaucoup touché le public suisse : « Beaucoup d'Irakiens ont assisté à la première mondiale, qui a eu lieu à Toronto, mais de très nombreux Iraniens sont également venus. Ils m'ont dit : 'c'est exactement notre histoire'. Ils pouvaient se retrouver dans l'histoire de ma famille. (...), mais le public suisse des petites villes m'a très profondément touché. Je ne m'attendais pas à une telle empathie. Je pense que cette émotion a surtout été suscitée par le fait que les personnes apparaissant dans le film n'étaient pas des paysans anatoliens peu instruits mais des gens possédant une formation et avec lesquels le public pouvait s'identifier. Mon film ne montrait pas les destructions dues aux guerres, mais des gens qui menaient une vie semblable à celle des Occidentaux. »*

### SAMIR

ist Regisseur und Mitinhaber der Produktionsfirma Dschoint Ventschr. Er realisierte zahlreiche Filme. Seine Werkliste – als Autor, Regisseur und/oder als Produzent – umfasst über 40 Kurz- und Langspielfilme für Kino und Fernsehen. Die Fragen stellte SIMONE PRODOLLIET.



# Life-Style-Migranten, Vagabunden und die Globalisierung.

Alex Sutter

*Der kürzlich verstorbene Zygmunt Baumann hat einmal bemerkt, Touristen seien «freiwillige Vagabunden» und Vagabunden seien «Touristen wider Willen». Touristen seien überall willkommen und Vagabunden immer davon bedroht, «in Züge oder Flugzeuge verfrachtet und dorthin zurückgeschickt zu werden, woher sie kamen». Im Folgenden wird dieser eklatante Kontrast in Variationen weitergesponnen, immer mit Blick auf die Durchlässigkeit von staatlichen und anderen Grenzen.*

Es ist bald dreissig Jahre her, ich war auf der Rückreise von den Weihnachtsferien in Galizien, in einem Nachtbus mit «Gastarbeitern», die ebenfalls aus den Weihnachtsferien zurück in die Schweiz mussten. Ich war der einzige Tourist an Bord. Mein Nebenmann legte seinen Kopf an meine Schulter und schlief ein. Im Morgengrauen erreichten wir die Schweizer Grenze bei Genf. Unser Bus musste auf die Wartespur und blieb stehen. Es nieselte, und es war kalt. Auf der Nebenspur fuhren die Luxus-Touristenbusse ungehindert an uns vorbei über die Grenze. Einer nach dem andern, während unser Bus dastand.

## Die Wut der Wanderarbeiter

Nach einer Stunde oder länger kamen die Grenzwächter und befahlen uns Insassen, auszusteigen und unser Gepäck aus dem Kofferraum zu behändigen. Dann wurden wir in eine Halle mit langen Tischreihen geleitet, und schlecht gelaunte Grenzwächter verlangten, dass wir allen Inhalt unserer Gepäckstücke auf den Tischen ausbreiten. Die Schweizer Beamten machten auf der andern Seite der Tische ihre Kontrollgänge, zupften da und dort an einem Kleidungsstück oder durchwühlten einen Haufen. Der eine hebt plötzlich mit einem Grinsen seinen Arm, daran hängt eine grosse Wurst. Diese wird sogleich beschlagnahmt.

Über der Szene hing der Geruch einer ritualisierten Demütigung. Die Wut der Arbeiter war fast mit Händen zu greifen. Doch niemand sagte etwas. Erst als alle

wieder im Bus sassen und dieser die Grenze passiert hatte, entlud sich das Schweigen in einer kollektiven Fluchtirade.

## Integrierte und erzwungene Mobilität

Die Reisenden von heute können grob in vier Kategorien unterteilt werden: Erstens sind da die globalen Konferenzreisenden aus Wirtschaft, Politik und Wissenschaft auf der Suche nach Status, Profit und Macht, zweitens die Massen von Touristen auf der Suche nach Abenteuern, Genuss und Exotik, drittens das Heer der wenig qualifizierten Wanderarbeiterinnen und -arbeiter auf der Suche nach einem Verdienst, viertens die vielen Millionen vertriebener Flüchtlinge auf der Suche nach einer neuen Existenz.

Für die privilegierten Kasten stellen staatliche Grenzen in der Regel kein ernsthaftes Hindernis dar, während für die Unterprivilegierten die Grenzen zwischen den Ländern des Südens und jenen des Nordens schon längst abgeschottet sind. Und die Vagabunden? Seit dem ausgehenden Mittelalter galt das Vagantentum als Sammelkategorie für alle unfreiwillig oder freiwillig mobilen Lebensformen der unteren Schichten: herrenloses Gesindel, arbeitslose Handwerksburschen, Schaulstellerinnen, Komödianten und Musikanten, fahrende Händlerinnen und Hausierer, desertierte Söldner und Soldaten, Heimatlose, Vertriebene, Geächtete und Verstossene, Gauner, Zigeuner, Prostituierte, Bettlerinnen, Strassenräuber, Obdachlose, Tippelbrüder, Stro-

mer, Landfahrerinnen und Landstreicher. Die Vaganten bildeten über Jahrhunderte das gesellschaftlich deklasierte, zwielichtige fahrende Volk in einer von der Norm der Sesshaftigkeit bestimmten bäurischen oder bürgerlichen Gesellschaft.

Doch das Verhältnis von Sesshaftigkeit und Mobilität hat sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts grundlegend gewandelt. Heute ist nicht mehr die Sesshaftigkeit als solche die gesellschaftliche Norm, sondern nur eine zeitweilige Sesshaftigkeit in Verbindung mit mannigfaltigen Formen der Mobilität: Sesshafte Phasen abwechselnd mit Pendeln, mit häufigen Geschäftsreisen, mit Städtereisen, mit interkontinentalen Ferienreisen, mit Auslandsaufenthalten, mit transnationalen Familienbesuchen und mit vielen Umzügen sind zum typischen Merkmal des mittelständischen Lebens geworden.

Auch Steigerungsformen dieser integrierten Mobilität sind gängig geworden: Manager, Wissenschaftlerinnen, Spitzensportler und Künstlerinnen, die ihren Marktwert oder ihren Status optimieren wollen, sind allzeit bereit, Länder und Kontinente wie ihre Hemden zu wechseln, falls ein entsprechendes Angebot winkt. Ich-AGs zelebrieren Beweglichkeit, indem sie den Laptop-Arbeitsplatz vorübergehend an exotische, touristisch interessante Orte verlegen und je nach Lust oder Mode weiterziehen. Andere «Life-Style-Migranten» wie Rucksacktouristinnen oder Rentnerpaare finden an exotischen Stränden ihre privaten Paradiese oder einen geruhsamen Lebensabend.

Weil es in den westlichen Gesellschaften ein Zeichen der Integration geworden sei, teilmobil zu leben, habe der Vagabund als Symbolfigur für den gesellschaftlichen Ausschluss der ärmsten Bevölkerungsschichten inzwischen ausgedient, sagt der Sozialhistoriker (Oberhuber 2012). Nur als Projektionsfläche des romantischen Blicks sei die Figur des Vagabunden noch bedeutsam, etwa in der Kunstfigur des postmodernen «Nomaden». Für diesen sind alle Grenzen durchlässig, solange er eine passende Nationalität und ein gut gefülltes Bankkonto vorweisen kann.

### Früh entzauberte Romantik

Im Film «A nous la liberté» von René Clair von 1931 wird das verklärende Stereotyp des freien Vagabundenlebens auf satirische Weise auseinandergenommen. Der Film beginnt damit, dass es sich ein Landstreicher nach Diogenes-Art gut gehen lässt: Er liegt auf einer Wiese, ergötzt sich an den Blumen und blinzelt in die Sonne. Doch da rücken schon zwei Uniformierte an, die ihn ohne Federlesens aufgreifen und ins Gefängnis

stecken. Dieses ist nur die Zwischenstation zur Fabrik. Die Analogien von Gefängnis und Fabrik werden mit kinematographischen Mitteln auf verblüffende Weise vorgeführt: Beides sind seriell organisierte Institutionen, welche über präzise räumliche und zeitliche Eingrenzungen funktionieren.

Die Landstreicherei erscheint in diesem Lichte besehen als ohnmächtiger Widerstand gegen die unaufhaltsame Industrialisierung, gegen Arbeitsdisziplin und Ausbeutung. Genau daran knüpft die massenmediale Romantisierung des Vagabundenlebens an: an die Sehnsucht des (klein-)bürgerlichen Publikums nach einem ungebundenen, grenzenlosen Leben. Diesen Zusammenhang hat René Clair souverän inszeniert, indem er am Schluss der turbulenten Komödie den Fabrikbesitzer zum freiwilligen Vagabunden mutieren lässt.

### Die zeitgenössischen Vaganten

In der globalen Gesellschaft wird der leere Platz des historischen Vagantentums von den sehr zahlreichen Flüchtlingen eingenommen, allerdings unter veränderten Vorzeichen und ohne Romantik: Während die Vaganten bis ins 20. Jahrhundert hinein ihre mobilen Lebensformen an den Rändern der Gesellschaft aus Not und Eigensinn kultivierten, versuchen die modernen Flüchtlinge verzweifelt, ihrem unwürdigen Status zu entkommen und irgendwo anzukommen in einem halbwegs geregelten Leben mit einem anerkannten Status, mit Grundrechten, mit einer minimalen Teilhabe am gesellschaftlichen Reichtum.

Doch viele Flüchtlinge, die es über alle abweisenden Grenzen bis in die westlichen Gesellschaften geschafft haben, überwinden die Hürde der gesellschaftlichen Integration bekanntlich nicht. Ihr Asylgesuch wird abgelehnt oder in die Sackgasse einer vorläufigen Aufnahme umgeleitet, oder sie versuchen von vornherein, sich unter prekären Arbeitsbedingungen als Sans-Papiers zu verdingen. Sie bilden zusammen mit andern gescheiterten Existenzen, die sich den sozialfürsorgischen Angeboten entzogen haben, die Schicht der zeitgenössischen Vaganten. Für diese Unterschicht, die gelegentlich auf Gefängnisaufenthalten oder Notunterkünften «eingegrenzt» wird, sind die Staatsgrenzen zunehmend undurchlässig geworden. Wegen der Befürchtung, sie könnten dem Sozialstaat zur Last fallen, wird ihnen der Zutritt zu den Nachbarstaaten verweigert, oder sie werden zurückgestellt. So wie es der moderne Bundesstaat bereits mit den «Zigeunern» machte. Für sie galt ab 1888 ein Einreiseverbot, das erst 1972 aufgehoben wurde.



### Autostoppen grenzenlos

Damals, in den 1970er-Jahren, machten wir Jugendlichen aus dem «Autostoppen» einen Kult. Wir nannten uns respektlos «Stöppler» oder «Trämper». Wir standen an gut gewählten Orten und hielten den Daumen raus. Wenn ein Auto anhielt, war das jedes Mal ein kleines Wunder: Der Lauf der Dinge war für einen Augenblick unterbrochen. An seine Stelle trat die Verheissung, die offene Seite der Zukunft. Obwohl in der Geschichte der weltweiten Wanderungsbewegungen nur eine winzige Fussnote, war das Trampen damals prägend für unser Weltbild.

Viele junge Abenteurer und auch einige Abenteurerinnen, nicht wenige aus gutbürgerlichen Familien, machten sich das Trampen zur Lebensform des temporären Ausstiegs aus allen Banden des häuslichen Lebens. Einige Hartgesottene sind weiter gegangen, haben sich nicht nur ferienhalber, sondern ganz ausgeklinkt aus den Sicherheitsseilen, in das freie Leben oder aber den freien Fall. Ich gehörte eher zu den routinierten Ferientrampeln: sowohl ein später touristischer Widerschein des Vaganten wie auch eine Frühform des «Life-Style-Migranten». Mein Motto lautete: *On the road again!* Getrampt wurde meistens alleine. Routen und Reiseziele waren eher zweitrangig. Wichtiger war das Unterwegssein.

Die Staatsgrenzen waren für uns Trampeler damals nicht wirklich ein Problem. Ab und zu wurden wir nach Drogen durchsucht oder auf andere Weise schikaniert, doch niemals wurden wir an einer Staatsgrenze definitiv abgewiesen. Die wirklich brisante Grenzüberschreitung war eine soziale: Wir lebten während Wochen und Monaten auf der Strasse, zwar mit einem sozialen Fallschirm, aber auch mit einer radikalen Distanz zum bürgerlichen Leben, das wir mit einem Blick von aussen, von unten, wahrnahmen, gerade auch den Normaltourismus. Befremdet und beinahe empört nahmen wir zur Kenntnis, dass Touristen unterwegs waren, die pro Ferientag durchschnittlich 200 Franken liegen liessen. Das hätte uns für einige Wochen Ferien gereicht. Gegessen haben wir Brot und Käse und etwas Obst. Die gewöhnlichen Übernachtungsplätze waren Sandstrände, Wiesen, Waldränder, Stadtparks, Hotelgärten und Rohbauten. Das einfache Leben abseits der Konsummaschine war sowohl eine Form der Welterfahrung wie auch des Protests. Es war die Zeit, als ich eines Nachts über das Eingangstor eines neuen St. Galler Supermarkts mit schwarzer Farbe «Konsumterror» hinpinselte.

Die Begegnungen unterwegs waren vielfältig: ein herzensguter Imker und Marktfahrer in der Normandie, ein

emigrierter Black-Power-Aktivist im Norden von London, all die melancholischen Lastwagenfahrer, einmal sogar steife Angehörige einer Fürstenfamilie auf dem Weg ins heimische Liechtenstein. Immer wieder wurde ich von einfachen Leuten als Ausdruck einer spontanen Gastfreundschaft zum Übernachten eingeladen. Mit all diesen Erfahrungen sind meine eigenen Grenzen durchlässiger geworden.

### Kleine und grosse Fluchten

Viele traditionelle Halteplätze der Fahrenden wurden im 20. Jahrhundert in rentable Campingplätze für «vagabundische» Touristen umgewandelt. Der moderne Tourismus ist der Inbegriff für kleine Fluchten aus dem hiesigen Wohlstands- und Sicherheitsgehäuse ins Abenteuer, das nach Stärkegraden gebucht werden kann. Die Staatsgrenzen sind für zahlungskräftige Reisende in der Regel kein Hindernis. Tourismus ist ein gelebter Traum der grenzenlosen Freiheit.

Die freiwillige temporäre Flucht aus den Zwängen des geregelten Alltags steht freilich im schärfsten Kontrast zur erzwungenen und unabänderlichen Flucht vor Krieg, Unterdrückung, Verfolgung sowie Arbeits- und Perspektivenlosigkeit. Auf der Suche nach einem menschenwürdigen Leben müssen die geflüchteten Schattenwesen ihr letztes Hab und Gut veräussern, um die gegen sie abgeschotteten Grenzen überwinden zu können.

Wenn Tourist und Flüchtling aufeinandertreffen, wie in der Ägäis, so gibt das einen schrillen Effekt: Leute in Badeanzügen sehen Bootsflüchtlingen zu, wie sie erschöpft die letzten Meter durchs Wasser an den Strand taumeln. Einige dieser Geflüchteten werden es vielleicht in die Schweiz schaffen, wo sie allenfalls in einem abgelegenen ehemaligen Hotel untergebracht werden, das unrentabel geworden ist, weil viele Leute die Strandferien vorziehen.

Die mobile Gesellschaft ist voller seltsamer Doppelbelichtungen, welche unbequeme Wahrheiten sichtbar machen. Während im Berner Oberland die gut betuchten Touristinnen und Touristen aus arabischen Ländern als wichtiges Kundensegment umschwärmt und gehätschelt werden, so dass sich gar gestandene SVP-Lokalgrössen gegen ein Verbot des Gesichtsschleiers aussprechen, kommt dieselbe Region ihrem erzkonservativen Ruf nach, wenn es darum geht, über eine Erhöhung des kantonalen Budgets zu Gunsten der Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden abzustimmen: Eine solche Zumutung wird im christlich geprägten Tourismusgebiet mit hoher Mehr-



heit verworfen und damit die Vorlage auf kantonaler Ebene zu Fall gebracht.

### Die grüne Grenze

Meinen ersten «richtigen Vagabundentrip» machte ich als 17-Jähriger zu Fuss, ausgehend vom Waadtländer Jura über die grüne Grenze nach Frankreich und wieder zurück über die grüne Grenze ins Val de Travers. Geschlafen habe ich bei Bauern im Stroh. Damals wusste ich nicht, dass dreissig Jahre vor mir eine mutige junge Frau in derselben Gegend hoch gefährdete jüdische Jugendliche aus dem besetzten Frankreich zu Fuss auf einem alten Schmugglerpfad über die grüne Grenze geschleust hatte. Damals wusste ich überhaupt sehr wenig, und ich war ziemlich glücklich damit. Dreissig Jahre später sass ich im dunklen Wohnzimmer von Anne-Marie Im Hof-Piguet in Köniz, und sie erzählte mir aus ihrem bewegten Leben. Die graue Grenze des Nicht-Wissens zwischen den Generationen war durchlässig geworden.

Baumann, Zygmunt, 2012, Leben in der Diaspora. In: Isolde Charim, Gertrud Auer Borea (Hg.), Lebensmodell Diaspora. Über moderne Nomaden, Bielefeld 2012.

Oberhuber, Florian, 2012, Das Ende des Vagabunden.

In: Johanna Rolshofen, Maria Maierhofer (Hg), Das Figurativ der Vagabondage. Bielefeld 2012.

## Migrants lifestyle, vagabonds et mondialisation

*Les voyageurs du temps présent peuvent grosso modo se classer en quatre catégories : les participants à des conférences de statut mondial, issus des cercles économiques, politiques et scientifiques ; les masses de touristes, la légion de travailleurs migrants peu qualifiés et les millions de réfugiés. Pour les castes privilégiées, les frontières étatiques ne représentent généralement pas un obstacle sérieux, tandis que pour les défavorisés, les frontières entre les pays du sud et ceux du nord sont fermées depuis longtemps.*

*Le vagabond n'est plus le symbole de l'exclusion des couches les plus pauvres de la société. Il n'a survécu que comme plan de projection d'une vision romanesque, comme fiction du « nomade » postmoderne. Les réfugiés se sont substitués aux vagabonds au sens historique, mais ils ont des caractéristiques différentes, sans connotation romanesque. Les mouvements de réfugiés et les flux de touristes se croisent sans se mélanger ; ils mènent à de curieux paradoxes, plaçant la société contemporaine face à des vérités qui dérangent.*

### ALEX SUTTER

ist Philosoph und Co-Geschäftsleiter des Vereins humanrights.ch (seit 2006), er betrieb ein eigenes Büro «Transkultur» für Weiterbildungen und Projektarbeit (1992-2011).

# Une réalité transnationale complexe.

Joëlle Moret

*Ils et elles ont souvent dit « je ne me marierai jamais avec quelqu'un qui vit là-bas ». Pourtant, ces descendants de migrants, qui imaginaient épouser quelqu'un qui, comme eux, aurait grandi en Suisse, se sont finalement mariés par-delà les frontières. Basé sur l'analyse d'une série d'entretiens biographiques, cet article illumine la réalité des « mariages transnationaux », à la fois plus complexe et moins dramatique qu'on tend parfois à la décrire.*

Le mariage, bien plus qu'une histoire entre deux personnes, implique l'entourage (souvent) et l'Etat (toujours). Il est soumis à un examen particulièrement attentif de ce dernier dès qu'il implique la migration d'un des partenaires. De tels mariages suscitent l'attention des politiques – qui légifèrent sur les mariages « blancs » ou « forcés » (Neubauer, Dahinden 2012) –, du personnel des services d'état civil, des migrations et des ambassades – qui veillent tant bien que mal à l'application de ces lois (Lavanchy 2013) –, et finalement des médias et du public qui tendent à voir dans les cas extrêmes voire tragiques un reflet de la réalité.

Cette attention croissante se fonde sur – en même temps qu'elle contribue à reproduire – une construction dichotomique entre des mariages « acceptables » d'un côté, et des mariages par essence problématiques de l'autre. Les unions de certaines populations migrantes sont ainsi perçues comme incompatibles avec les valeurs « occidentales » : elles serviraient à contourner les contrôles migratoires, constitueraient le signe d'une intégration insuffisante de populations souhaitant préserver une supposée « culture d'origine », et sont associées à des relations familiales nécessairement fondées sur l'oppression des femmes (Fischer, Dahinden 2016).

Racontés par les personnes principalement concernées, ces mariages prennent une dimension bien différente. Une trentaine d'entretiens biographiques menés auprès d'hommes et de femmes dont les parents ont migré de Turquie, du Kosovo, du Sri Lanka, de Somalie, de Bosnie, de Serbie ou encore d'Erythrée le démontrent. Ces personnes de la deuxième génération ont pour partenaire quelqu'un qui vient du pays d'origine et qui y vivait jusqu'au moment de leur mariage.

## Investissement transnational comme lieu de reconnaissance

La majorité des participants à l'étude a rencontré son futur époux pendant les vacances d'été dans le pays d'origine. D'autres ont demandé à leurs parents de trouver un partenaire qui leur conviendrait en mobilisant leurs réseaux transnationaux, contractant ainsi un mariage arrangé. D'autres, enfin, ont rencontré leur âme sœur sur internet, via les réseaux sociaux. Au-delà de ces différences, tous ces mariages ont pris forme dans un espace transnational qui caractérise la vie d'un nombre important d'enfants de migrants. Pour ceux et celles dont le pays d'origine était accessible, l'enfance a été marquée par les visites régulières dans le pays d'accueil, des vacances décrites, parfois avec nostalgie, comme des moments privilégiés de liberté et de connivence avec les cousins. Plusieurs décrivent d'ailleurs ce lieu auquel ils s'identifient émotionnellement comme « hors de la réalité ». La « réalité » fait référence à une dimension géographique (la Suisse), mais aussi temporelle (les vacances ne sont pas le temps de l'école, des études ou du travail). Mais cette « réalité » est également celle où il faut négocier son appartenance aux différents contextes du quotidien, en Suisse, et – souvent – se confronter à la stigmatisation, l'exclusion et les préjugés. Fatos, dont les parents sont venus du Kosovo a « souffert toute [sa] vie de ces clichés, ceux des mecs qui se payent des belles bagnoles, qui trafiquent de la drogue, ce genre de choses ».

Nos répondants ont grandi avec ces stéréotypes, un peu différents pour les femmes et selon l'origine. Et ceci malgré le fait que, à deux exceptions près, ce sont des citoyens suisses. Ils y ont aussi parfois été confron-

tés lors de leurs premières rencontres amoureuses. Advan, dont les parents ont migré de Bosnie, raconte par exemple les difficultés qu'il aurait rencontrées avec une petite amie suisse: « *les autres ne m'auraient pas accepté... vous n'êtes pas bienvenu, par exemple auprès des beaux-parents* ».

L'idée de « transnationalisme réactif » (Snel, 't Hart, van Bochove 2016) fait référence aux mécanismes qui peuvent pousser les migrants ou leurs enfants à développer un nouvel intérêt pour le pays d'origine en réaction à la discrimination ou aux processus d'exclusion vécus dans le pays de résidence. Nos biographies montrent la présence de tels processus, généralement vers la fin de l'adolescence: un nouvel intérêt pour la situation politique, pour l'histoire ou la langue du pays d'origine, pour sa religion, ou encore un engagement associatif marquent ce changement. Une rencontre amoureuse dans le pays d'origine peut faire partie de ces processus d'investissement de l'espace transnational comme lieu d'identification sociale positive.

### Mariage et mobilité sociale

L'espace transnational dans lequel sont ancrés ces jeunes est par ailleurs traversé de hiérarchies. Ils possèdent des atouts considérables dans ce contexte: un passeport suisse, un accès à la mobilité, une formation reconnue internationalement, et un certain pouvoir économique. Autant de ressources auxquelles la population du pays d'origine n'a souvent pas accès. Ces différences leur permettent d'occuper un statut privilégié dans les hiérarchies transnationales, et notamment sur le marché matrimonial (Beck-Gernsheim 2007). Ce statut se traduit notamment par un accès à des couches de la population au statut social élevé dans le pays d'origine des parents. C'était le cas d'Hatice, qui raconte qu'elle n'aurait pas pu s'imaginer faire sa vie avec le fils de migrants turcs: « *Quand je regarde les gens qui ont grandi ici, ils sont... pas bêtes, mais ils commencent à travailler, et veulent gagner de l'argent, c'est tout. Moi, mon mari, il a des idées politiques, il est capable de débattre d'un sujet, il est un peu comme moi* ». L'homme qu'elle a épousé a étudié dans une des meilleures universités de Turquie et vient d'une famille appartenant à une classe sociale plus élevée que celle à laquelle les parents d'Hatice, migrants et peu qualifiés, appartiennent.

Une moitié des interviewés se trouve dans une trajectoire de mobilité sociale ascendante: leur formation universitaire et/ou leur position de cadre les positionne bien plus favorablement que leurs parents, essentiellement actifs dans des secteurs peu qualifiés du marché du travail. Comme Hatice, dans la plupart des cas, ils et

elles ont épousé des personnes bien qualifiées, venant de familles au statut social élevé. Bien que la validation des diplômes et des expériences de leurs partenaires en Suisse reste une autre histoire, nos analyses montrent qu'un mariage peut ainsi contribuer à l'ascension sociale de jeunes hommes et femmes qui font leur place en Suisse.

### Négociation des relations de genre

Le statut privilégié dont jouissent les descendants de migrants grâce à la stabilité de leur statut légal en Europe permet en outre aux femmes de négocier avec certaines attentes genrées qui émergent lors de la création d'un nouveau foyer. Épouser un homme venant du pays d'origine des parents n'est pas nécessairement un retour à la « tradition »: au contraire, un tel mariage peut signifier, pour une femme, le maintien d'une certaine indépendance.

Mytha, par exemple, a demandé à ses parents de chercher un mari au Sri Lanka car elle savait qu'un mariage ailleurs en Suisse ou en Europe l'obligerait à s'éloigner de sa famille et de ses réseaux, selon des normes de virilocalité souvent appliquées. Sa nationalité suisse devient un atout dans les négociations matrimoniales qui lui permet de garder ces repères importants, de maintenir ses acquis professionnels et ses soutiens émotionnels. Elle lui permet en outre d'échapper au contrôle social d'une belle-famille physiquement éloignée. Hatice raconte également comment la pression d'une belle-sœur turque, lui disant, de ne plus utiliser de contraception est plus facilement négociable à distance. Finalement, un partenaire venant d'un milieu favorisé, souvent urbain, et ayant étudié, est présenté comme bien plus ouvert à l'égalité qu'un fils de migrants en Suisse. Pour Ayşe, de parents turcs, cela se traduit par le fait que « *politiquement, on est sur la même longueur d'onde, socialement aussi, l'égalité des tâches entre nous, on est au clair* ».

### Comprendre les mariages transnationaux

Resituer le moment de la rencontre et du mariage dans l'ensemble d'une biographie permet de mettre à jour la diversité des processus qui sous-tendent les mariages par-delà les frontières des descendants de migrants en Suisse. Au-delà d'une simple reproduction d'une supposée culture ancestrale figée et incorporée, ces mariages s'insèrent parfois dans des processus identitaires: ces jeunes femmes et hommes ont été confrontés au quotidien à des catégorisations externes, par les copains d'école ou les enseignants, les autorités suisses ou

les médias. Ces catégorisations, basées sur les stéréotypes en circulation, constituent une constante remise en question de leur appartenance à la nation suisse, malgré leur citoyenneté formelle. Un (ré)investissement transnational, par le biais d'un mariage, peut devenir une forme de ressource. Par ailleurs, bien plus qu'un indice de mauvaise intégration, ces mariages servent à maintenir, voire à renforcer un statut social encore fragile quand ils lient deux personnes au niveau de formation élevé, l'un appartenant à une classe sociale élevée (dans le pays d'origine), l'autre résidant dans un pays économiquement et politiquement puissant, la Suisse. Enfin, plutôt que de favoriser des relations de genre nécessairement inégalitaires, ces mariages sont aussi l'occasion, pour des femmes qui ont grandi en Suisse de parents migrants, de transformer, voire de contester des modes de « faire famille » qui ne leur conviennent pas.

Ces mécanismes sociaux ne sont pas exclusifs les uns des autres. Selon l'histoire personnelle et familiale, le genre ou le niveau d'éducation des individus, ils prennent une forme et une intensité différente. Mais dans tous les cas, ils permettent de jeter une lumière nouvelle sur des pratiques matrimoniales finalement pas si éloignées des autres mariages qui ont lieu en Suisse.

Beck-Gernsheim, Elisabeth, 2007, Transnational lives, transnational marriages: A review of the evidence from migrant communities in Europe. *Global Networks. A journal of transnational affairs* 7 (3): 271-288.

Fischer, Carolin et Janine Dahinden, 2016, Gender representations in politics of belonging: An analysis of Swiss immigration regulation from the 19th century until today. *Ethnicities*. doi: 10.1177/1468796816676844.

Lavanchy, Anne, 2013, L'amour aux services de l'état civil : régulations institutionnelles de l'intimité et fabrique de la ressemblance nationale en Suisse. *Migrations sociétés*. 150: 61-77.

Neubauer, Anna et Janine Dahinden, 2012, « Mariages forcés » en Suisse: causes, formes et ampleur. Berne: Office fédéral des migrations.

Snel, Erik, Margrietha 't Hart et Marianne van Bochove, 2016, Reactive transnationalism: homeland involvement in the face of discrimination. *Global Networks*. 16 (4): 511-530.

## Transnationale Eheschliessungen

*Auf der Basis von dreissig Interviews mit jungen Frauen und Männern der zweiten Generation, die einen Partner bzw. eine Partnerin aus dem Herkunftsland der Eltern geheiratet haben, geht der Beitrag den sozialen Mechanismen nach, die sich aus diesen Verbindungen ergeben. Für manche kann die Heirat mit einer Person «von dort» eine Reaktion auf erlebte Stigmatisierung in der Schweiz sein. Die Hinwendung zu einem Partner oder einer Partnerin aus dem Herkunftsland der Eltern kann emotionale Sicherheit gewährleisten. In vielen Fällen ermöglicht eine transnationale Eheschliessung aber auch einen sozialen Aufstieg: Töchter und Söhne von Eingewanderten in der Schweiz verfügen über den Trumpf eines wohlhabenden Landes, mit dem sie Angehörige einer höheren sozialen Schicht oder gut Ausgebildete anziehen können. Eine Heirat über die Grenzen hinweg ist nicht zuletzt für junge Frauen der zweiten Generation von Vorteil: Sie können sich möglichen Normen, welche Schwiegereltern durchsetzen möchten, entziehen.*

*Die Resultate der Studie zeigen, dass die gängigen «problematischen» Vorstellungen über transnationale Paare, die in den Medien und im öffentlichen Diskurs verbreitet werden, mit der Realität kaum übereinstimmen und weit vielschichtiger sind, als oft angenommen.*

JOËLLE MORET

est chercheuse à l'Université de Neuchâtel. Ses recherches portent entre autres sur les inégalités sociales dans l'espace transnational, les trajectoires de mobilité et le genre. Avec Shpresa Jashari elle participe à une étude sur les mariages transnationaux, dirigée par Janine Dahinden.



# La mobilité comme mode de vie.

Martine Schaer, Janine Dahinden

*La notion de mobilité suscite de manière générale des associations positives (contrairement à la notion de migration). Pourtant, elle ne va pas sans générer son lot de contraintes pour les personnes concernées. A travers les portraits de trois chercheurs ayant effectué plusieurs mobilités transnationales, cet article se penche sur les dimensions contraignantes de la « mobilité comme mode de vie » et met en évidence les difficultés à concilier vie privée et vie professionnelle dans un tel contexte.*

La « mobilité comme mode de vie » est un phénomène que l'on peut définir selon deux critères essentiels. Premièrement, la mobilité fait partie intégrante du projet de vie professionnelle des individus, à court ou à plus long terme. Deuxièmement, cette mobilité n'est pas constituée d'un épisode unique mais plutôt d'expériences répétées de mobilité. Ce phénomène concerne des personnes aux profils et niveaux de qualification divers. Mais souvent, cette mobilité caractérise des individus exerçant des professions spécifiques, tels que les footballeurs, le personnel diplomatique, les employés de grandes multinationales ou encore les chercheurs académiques.

## La mobilité académique

La mobilité académique est ancrée dans le contexte de l'internationalisation et de la standardisation des systèmes d'éducation universitaire, du développement des économies néolibérales et des sociétés du savoir. Les chiffres montrent une augmentation significative de ce type de mobilité au cours de la dernière décennie (Bilecen et Van Mol 2017). Les chercheurs académiques sont parfois mobiles pour accéder à des postes représentant des opportunités intéressantes à l'étranger. Mais dans les premières étapes de la carrière académique, ils sont nombreux à devoir se plier à l'impératif de mobilité afin d'établir un curriculum vitae leur permettant d'espérer obtenir un poste permanent. De fait, en Suisse, il est devenu presque impossible d'obtenir un poste permanent de professeur si l'on ne peut se prévaloir d'une, voire de plusieurs, expériences internationales. L'argument voudrait que la mobilité constitue un avantage sur le marché du travail en raison du fait qu'elle permet d'élar-

gir ses horizons scientifiques, de développer un réseau transnational et d'acquérir des compétences. L'expérience internationale est considérée comme un capital professionnel et symbolique nécessaire à la bonne poursuite d'une carrière académique (Ackers 2008).

Outre sa dimension « impérative », la mobilité des chercheurs académiques se distingue par le fait qu'il s'agit d'une mobilité organisée sans support institutionnel et caractérisée par la précarité des contrats temporaires (sauf professorat). Par ailleurs, les recherches ont montré que ce phénomène est imprégné par des dynamiques genrées (Schaer, Dahinden, Toader 2017) et qu'il (re)-produit des inégalités sociales importantes au sein du monde académique (Bilecen et Van Mol 2017). De plus, cette mobilité déclenche une dynamique particulière dans la mesure où il devient souvent difficile pour les individus de revenir là où leur trajectoire de mobilité a commencé sans que cela ne constitue une rupture dans leur carrière professionnelle. Enfin, cette forme de mobilité génère des impacts multiples pour les personnes en mobilité et pour leurs conjoints.

## Trois portraits

*Lisa* grandit et étudie en Allemagne jusqu'au Master puis fait son doctorat en Suisse. Elle rencontre son futur mari, *Ralf*, lors d'un stage en Allemagne. Après son doctorat, elle parvient à coordonner son séjour postdoctoral aux Etats-Unis avec celui de Ralf, lui aussi désireux de gagner une expérience internationale. Leurs institutions d'accueil se trouvent dans des villes différentes et le couple se voit pendant les weekends. De retour en Allemagne, ils emménagent ensemble, pen-



dulant chacun vers leurs nouveaux lieux de travail. Ils ont deux enfants au cours des années qui suivent. Sa position étant limitée dans le temps, Lisa postule pour la suite et obtient une place de professeure en Suisse. La famille s'installe en Suisse mais Ralf conserve son travail en Allemagne et partage son temps entre les deux pays. Le couple n'ayant pu obtenir les places en crèche nécessaires pour la garde de leurs enfants, la mère de Lisa vient chaque semaine d'Allemagne pour s'occuper d'eux pendant deux jours. La flexibilité professionnelle dont Ralf dispose est également un facteur rendant un tel arrangement possible. Cependant, Lisa se dit partagée entre un engagement professionnel qui la satisfait pleinement et les contraintes qu'un tel engagement impose au niveau familial.

*Marie* vient de France. Après son Master, elle réalise plusieurs courts mandats de recherche dans divers pays avant de partir en Autriche pour son doctorat. Son mari, *Luc*, cherche alors du travail en Autriche pour la rejoindre. Le fait qu'il ne parle pas allemand est un obstacle et Luc poursuit ses activités en France puis temporairement au Japon. A la fin de son doctorat, Marie se voit offrir la possibilité de faire un postdoc aux Etats-Unis. Les Etats-Unis apparaissent alors comme l'occasion idéale pour elle et Luc d'être mobiles ensemble tout en poursuivant chacun leur carrière. La multinationale française où travaille Luc envisage en effet de le transférer auprès de la branche américaine. Mais peu avant leur départ, Luc apprend que son employeur renonce à son transfert. Le contrat de Marie étant d'une année, Luc décide de rester en France. Par la suite, il accepte un nouveau travail en Angleterre. Marie prévoit de l'y rejoindre à la fin de son postdoc qui a été prolongé de six mois. Elle espère trouver une position académique dans la région. A nouveau, la situation semble prometteuse pour leur vie de couple. En outre, le poste de Luc offre des perspectives d'avenir qui incluent la mobilité, ce qui plaît à Marie et à Luc qui disent apprécier de mener un style de vie mobile. Cependant, le couple souhaite désormais être mobile ensemble, ceci notamment dans la perspective d'avoir des enfants.

*Marc* grandit et étudie en France puis fait son doctorat aux Etats-Unis. Il se rend ensuite en Suisse où il travaille d'abord comme postdoctorant sur un contrat annuel renouvelable avant d'obtenir un poste de maître assistant pour une durée de six ans. Les mobilités de Marc ont pesé lourd sur sa vie privée. Suite à son départ aux Etats-Unis, sa relation avec sa partenaire, restée en France, se dégrade et ils finissent par se séparer. Lorsqu'il vient en Suisse, Marc est à nouveau en couple. Sa partenaire cherche un emploi en Suisse afin de l'accompagner. Elle trouve un poste en Allemagne, ce qui les rapproche, mais implique tout de même une relation à distance. Leur relation se détériore et le couple se sé-

pare. Marc considère que les incertitudes imposées par la vie académique, liées à l'impératif de mobilité autant qu'à la durée parfois très courte des contrats temporaires, ont pesé lourd sur sa vie personnelle. Se comparant à ses amis hors milieu académique – qui ont une situation professionnelle stable dans des entreprises où ils progressent, sont mariés et commencent à avoir des enfants – Marc a l'impression de stagner, sur le plan professionnel et personnel. Dans de telles conditions, et alors qu'il est aujourd'hui engagé dans une nouvelle relation, Marc se dit prêt à quitter le milieu académique pour ne pas devoir partir encore et mettre une nouvelle fois sa relation en danger.

### Les répercussions de la mobilité

Le mode de vie mobile est parfois – du moins au début – apprécié par les académiques qui l'adoptent. Les exemples décrits dans les portraits le montrent. Lisa, Marie et Marc ont été attirés par des expériences à l'étranger avant même d'entamer leurs doctorats. Mais ces trajectoires de vies mobiles ont leurs revers et les diverses répercussions que ces mobilités successives imposent finissent par peser lourd sur les individus et leurs familles. Les trois portraits illustrent plusieurs aspects problématiques de ce type de mobilité.

Pour Lisa, les contraintes au niveau de l'organisation familiale sont multiples. De fait, sa mobilité transnationale est possible parce que d'autres personnes de son entourage, son mari et sa mère, entrent également en mobilité (ici pendulaire). Au niveau personnel, on le voit avec les trajectoires de Marie et de Marc, ce mode de vie ne va pas sans incidences sur leurs vies affectives. Comme l'observe Marc, la mobilité et les incertitudes qu'elle engendre, sont un facteur d'instabilité qui pèse lourd sur la pérennité des relations de couple. Quant à Marie et Luc, leur relation a résisté à leur éloignement géographique, un éloignement contraint puisque Luc a essayé par deux fois, mais sans succès, de trouver un travail pour rejoindre Marie. En effet, les contextes – nationaux et locaux – dans lesquels survient la mobilité affectent les individus à des degrés divers. Les réglementations relatives aux visas et autorisations de travail, la reconnaissance des diplômes et des compétences professionnelles, les impératifs linguistiques, ou encore la situation du marché du travail, sont autant d'obstacles se dressant sur la route des conjoints désirant accompagner leurs partenaires dans leurs mobilités. Carrière académique mobile et vie de famille sont-ils conciliables ? C'est la question que tous trois se posent à leur manière.

A la lumière de ces parcours de vie, on peut se demander si l'impératif de mobilité imposé aux jeunes acadé-



miques, en Suisse et au-delà, ne devrait pas faire l'objet d'une remise en question au sein même du milieu académique et de ses organes décisionnels. En réalité, c'est davantage la diversité des profils de chercheurs, y compris en termes de transnationalité et localité de leurs parcours, qu'il faudrait promouvoir. Une diversité qui permettrait non seulement aux chercheurs de ne pas devoir se plier à un modèle uniforme de carrière, mais offrirait également l'avantage, pour le milieu académique, de ne pas perdre des ressources importantes du fait de la mobilité constante de ses chercheurs et par négligence des réseaux locaux – sociaux et de savoir – qui participent également de la qualité du travail académique.

Ackers, Louise, 2008, Internationalisation, Mobility and Metrics: A New Form of Indirect Discrimination. *Minerva* 46, 11: 411-435.

Bilecen, Başak et Christof Van Mol, 2017, Introduction: international academic mobility and inequalities. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 43, 8:1241-1255. doi: 10.1080/1369183X.2017.1300225.

Schaer, Martine, Janine Dahinden et Alina Toader, 2017, Transnational Mobility among Early-Career Academics: Gendered Aspects of Negotiations and Arrangements within Heterosexual Couples. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 43, 8: 292-1307.

## Mobilität als Lebensform

*Mobilität gehört für Angehörige spezifischer Berufsgruppen zu einem integralen Bestandteil des beruflichen Lebens: für diplomatisches Personal, Fussballer, Angestellte von Multis oder für Akademiker. Letztere – vor allem junge Forscherinnen und Forscher zu Beginn ihrer Laufbahn – sehen sich gezwungen, ihre Karriere international auszurichten und für eine gewisse Zeit Stellen an verschiedenen Universitäten anzunehmen, um ein «gelungenes» wissenschaftliches Profil vorweisen zu können. So faszinierend und attraktiv ein mobiles Leben auch sein mag – für die Betroffenen beinhaltet dies oft auch negative Seiten und bringt Schwierigkeiten mit sich. So ist es nicht einfach, akademische Karriere und Familienleben miteinander in Einklang zu bringen, insbesondere, wenn der Partner oder die Partnerin selber berufstätig ist, ebenfalls eine akademische Laufbahn verfolgt oder wenn gemeinsame Kinder da sind. Und auch wenn einmal die diversen Stationen wissenschaftlicher Abschlüsse durchlaufen sind, ist es selten möglich, dort hin zurückzukehren, wo man gestartet ist. Aus diesem Grund plädieren die Autorinnen für ein flexibleres Verständnis von wissenschaftlichen Karrieren, welche internationale Mobilität nicht zwingend voraussetzen.*

### MARTINE SCHAER

est doctorante au Laboratoire d'études des processus sociaux – MAPS, à l'Université de Neuchâtel et chargée de recherche à la HES-SO Lausanne. Sa thèse de doctorat porte sur la mobilité transnationale des jeunes chercheurs académiques.

### JANINE DAHINDEN

est professeure d'études transnationales à la MAPS et au NCCR-on the move à l'Université de Neuchâtel. Elle est spécialisée sur des questions de mobilité, migration, transnationalisation, ethnicité, réseaux sociaux et genre.



# Grenzenlose Freiheit für globale Nomaden?

Elsbeth Steiner

*Wenn man zufälligerweise keine pakistanischen Grosseltern hat, die Ein- und Ausreisestempel im Pass gut kontrolliert und im Besitz eines westeuropäischen Passes ist, dann steht einem die Welt ziemlich offen. Für ein Leben ohne festen Wohnsitz spielen andere Grenzen oft eine wichtigere Rolle: die Internet-Zensur etwa, die Kommunikation und Mobilität beeinträchtigt, oder die Preisgestaltung der Mobilfunkanbieter. Und irgendwann merkt die globale Nomadin, dass sie selbst für den Abbau wichtiger Grenzen verantwortlich ist.*

Seit unserer Pensionierung leben mein norwegischer Mann und ich ein internationales Leben. Wir haben keine eigene Wohnung mehr, besuchen Familie und Freunde in unseren beiden Herkunftsländern und unternehmen längere Reisen, um mehr von der Welt zu sehen. Ob wir nun Weltbürger seien oder globale Nomaden, werden wir ab und zu gefragt. Zum Weltbürger bzw. Kosmopolit fehlt uns wohl das tiefsinnige Philosophieren oder das Sendungsbewusstsein, das ein Kosmopolit laut Ephraim Lessing haben sollte: «Was geht uns Gelehrten Sachsen, was Deutschland, was Europa an? Ein Gelehrter, wie ich bin, ist für die ganze Welt; er ist ein Kosmopolit; er ist eine Sonne, die den ganzen Erdball erleuchten muss» (aus «Der junge Gelehrte»). Wir wollen natürlich nicht die Welt belehren, wir wollen von ihr lernen. Bleiben wir deshalb bei den global nomads. Laut Wikipedia zeichnen sich globale Nomaden durch einen mobilen und internationalen Lebensstil aus. Sie wollen sich frei bewegen und an keinen Ort gebunden sein. Sie leben von Erspartem oder arbeiten unterwegs.

Die Globalisierung hat gute Voraussetzungen für dieses moderne Nomadentum geschaffen. Reisen per Bus, Zug, Schiff oder Flugzeug ist einfach geworden, man braucht dazu kein Entdecker-Gen und auch kein Reisebüro mehr. So abgelegen und exotisch das Reiseziel auch sein mag, irgendein Reiseblogger war schon dort und hat seine Tipps online gestellt. Und die Globalisierung erleichtert auch das Überwinden von Landesgrenzen – für wohlhabende Westeuropäer zumindest. Denn paradoxerweise haben Grenzen für die Menschen des globalen Südens mehr Barrierewirkung entwickelt, aber für globale Nomaden sind sie durchlässiger geworden. Für viele Länder braucht man mit einem westeuropäischen Pass kein Visum mehr, oder man kann es bei der Einreise erstehen.

Zu den Ausnahmen gehört etwa Indien, das man nur besuchen kann, wenn man ein mehrere Seiten umfassendes Formular richtig ausgefüllt hat. Irgendwo auf Seite 8 muss man bestätigen, dass man auch drei Generationen zurück keine pakistanischen Vorfahren hat. Da trifft die Nomadin auf unschönen Nationalismus.

Grenzen erscheinen launisch, sie können Nachbarn viel schlechter behandeln als weitgereiste Fremde. Und Grenzen bzw. die Menschen, die sie markieren, machen Fehler. So empfiehlt es sich beispielsweise, Ein- und Ausreisestempel genau zu kontrollieren. Der thailändische Grenzbeamte wollte uns nicht nach Laos einreisen lassen. Wir hätten unerlaubterweise ein ganzes Jahr in seinem Land gelebt, meinte er vorwurfsvoll. Dabei hatten wir die Grenze nur einige Stunden vorher in der Gegenrichtung überquert. Sein Kollege hatte bei unserer Einreise auf seinem Stempel das richtige Datum, aber das falsche Jahr eingestellt.

## Eingeschränkt durch Internet-Zensur

Im Alltag spielen virtuelle Grenzen eine grosse Rolle. Denn die meisten modernen Nomaden schätzen schnelle, verlässliche und umfassende Kommunikation. Internet-Zensur, so wie sie etwa China und Russland anwenden, erschwert nicht nur die Informationsbeschaffung, sondern unterbindet auch Kontakte. Man kann die Freunde auf Facebook nicht mehr erreichen, nicht mehr mit der Familie auf WhatsApp plaudern, den eigenen Reiseblog nicht mehr füttern. Und auch der Zugriff auf ein Virtual Private Network (VPN) in einem anderen Land klappt nur, wenn es sich nicht um ein bekanntes VPN handelt. Denn der Zugang zu diesen Adressen wird ebenfalls blockiert. VPNs sind ein angenehmes

Werkzeug für moderne Nomaden. Sie simulieren unsere Anwesenheit in einem anderen Land. Wenn wir uns über eine IP-Adresse in der Schweiz einloggen, können wir uns die Tagesschau von SRF live ansehen, auch wenn wir physisch auf einem anderen Kontinent sitzen.

Seit die Schweiz 2008 dem Schengen-Raum angegliedert wurde, ist das Reisen in weiten Teilen Europas kaum durch Grenzen eingeschränkt. Allerdings merkt man, oft unerwartet, dass es verschiedene «Räume» gibt: die EU natürlich, den Schengen-Raum, den Europäischen Wirtschaftsraum EWR. Einzig die Efta haben wir noch nicht als speziellen Raum wahrgenommen, obwohl wir beide aus einem Efta-Land stammen. Im Juni 2017 wurden in der EU die Telefon-Roaming-Gebühren abgeschafft. Ein wichtiger Schritt für Nomaden, die sich vor allem in Europa aufhalten. Bei der Suche nach dem besten Anbieter für ein neues Telefon-Abonnement, in dessen Flatrate auch das Roaming in Europa inbegriffen ist, stellt sich heraus, dass die Telekom-Anbieter unterschiedliche Räume berücksichtigen. Die einen schliessen nebst der EU auch die Länder des EWR ein, und ein paar wenige berücksichtigen sogar die Schweiz, obwohl es kein entsprechendes Abkommen mit ihr gibt.

#### **Voller Durchblick für die (ausländische) Steuerbehörde**

In unserer eigenen Wahrnehmung haben wir keinen festen Wohnsitz. In Wirklichkeit müssen wir aber irgendwo angemeldet sein. Für die erste Zeit war das in der Schweiz möglich, auch ohne eigene Wohnung. In der Zwischenzeit sind wir in Norwegen angemeldet, Verwandte stellen uns ein Zimmer zur Verfügung. Freizügigkeit sei Dank genügen der Nachweis des Renteneinkommens und ein Mietvertrag, um im Land der Fjorde leben zu dürfen, auch wenn man erst beim zweiten Amtsbesuch erfährt, dass es genau diese beiden Papiere braucht. Und richtig angekommen ist man erst, wenn man im Besitz der Personennummer ist. Denn diese braucht es für alles: um ein Bankkonto zu eröffnen, um eine Website zu registrieren, um einen Telefonvertrag abzuschliessen. Diese Nummer muss ich sogar der Schweizer Bank angeben, um das Konto als Auslandschweizerin weiterführen zu können. Via diese Nummer wird die norwegische Steuerbehörde direkt über Einkommen und Vermögen auf der Schweizer Bank informiert. Einen solch tiefen Einblick hat die kantonale Steuerverwaltung nie erhalten. In diesem Bereich sind die Grenzen bis zur vollständigen Transparenz abgetragen worden.

Für den wichtigsten Abbau von Grenzen jedoch ist die globale Nomadin selbst verantwortlich. Sie entscheidet über Ein- und Ausschluss von Freunden und Familie. Sie muss dafür besorgt sein, dass längere Abwesenheiten nicht Hindernisse aufbauen. Freundschaften wollen sorgfältig gepflegt werden. Dazu gehören gedrängte Besuchsprogramme, wenn man mal wieder in der Gegend ist. Denn kein Video-Telefon kann einen Schwatz in der Küche der besten Freunde oder einen Spaziergang mit der Schwester ersetzen.

### ***Sans domicile fixe***

*La mondialisation a favorisé le nomadisme moderne. Il est devenu facile de voyager par bus, par train, par bateau ou par avion ; nul besoin d'avoir le gène de l'explorateur, ni de bureau de voyage. Aussi lointaine ou exotique la destination du voyage soit-elle, il y a toujours un blogueur voyageur qui y est allé et a mis ses conseils en ligne. La mondialisation facilite aussi le passage des frontières, du moins pour les européens aisés. Car paradoxalement, les frontières ont engendré plus d'obstacles pour les ressortissants des pays du sud ; pour les nomades planétaires, les frontières sont devenues plus perméables. Avec un passeport d'un pays européen occidental, plus besoin de visa pour de nombreux pays, ou bien, l'on peut s'en procurer un à l'arrivée.*

*Les frontières virtuelles jouent un rôle important dans la vie quotidienne des nomades planétaires. La censure d'Internet, telle qu'elle est pratiquée en Chine et en Russie empêche non seulement de recevoir des informations, mais aussi d'entretenir des contacts. On ne peut plus joindre ses amis sur Facebook ni bavarder avec la famille sur WhatsApp ou alimenter son propre blog de voyage. Et en juin 2017, une barrière importante est tombée dans l'UE : les frais de roaming ont été abolis.*

# Journal de bord d'un travailleur frontalier.

Nasser Tafferant

*Cet article invite à s'immerger dans l'expérience du travail frontalier pour comprendre la relation entre mobilité et situation professionnelle. La traversée qui mène le frontalier à son lieu de travail constitue un espace-temps propice à l'objectivation des concessions visant à trouver le juste équilibre entre vie professionnelle et vie privée. L'auteur livre ici un extrait de son journal de bord sur les interactions entre frontaliers, dont il partage la vie au quotidien.*

6h40. Je quitte mon appartement à pas feutrés pour ne pas réveiller les enfants. Dehors, le jour se lève. Les oiseaux piaillent sur les branches. Des feuilles que l'automne a arrachées aux arbres brodent la chaussée. Tout à son affaire, l'employé communal déverse à l'arrière de son mini camion électrique les poubelles du quartier. Je me dirige vers la gare routière de Chambéry. Dans une vingtaine de minutes, je monterai dans le car qui me conduira à l'aéroport de Genève. En chemin, je pense à la journée de travail qui m'attend, aux réunions avec les collaborateurs, aux tâches administratives... Je traverse le parc du Verney qui somnole encore. Il débordera de l'agitation de la ville dans quelques heures.

## Gare routière

Bien que la gare routière se situe à proximité de mon domicile, j'arrive toujours avec un peu d'avance. Je méprise les élans de panique qui transforment la rue en une piste de course, et vous projettent dans les transports en commun les cheveux ébouriffés, le souffle coupé, la goutte de sueur qui pend au coin du sourcil et qu'on essaie de réprimer pour ne pas embarrasser le passager voisin qui vous regarde d'un œil torve. A la gare routière, le panneau d'affichage ne signale aucun retard. Mon car partira donc à l'heure ce matin. Il n'y a plus qu'à espérer un trafic fluide jusqu'à la destination finale. En cas de ralentissement, j'ai pris mes précautions en fixant mes rendez-vous dès le milieu de la matinée. D'autres départs sont annoncés vers le Portugal, le Maroc, Marseille... Les vibrations de mon téléphone portable brisent le rêve d'évasion. Ma compagne me souhaite par texto une bonne journée, et veut savoir si je suis déjà monté à bord. Je la rassure avec humour en lui promettant de l'avertir dès que je serai attablé à

la terrasse d'un café du Vieux Port à Marseille. Sur le quai, d'autres voyageurs patientent. Le car desservant l'aéroport de Lyon Saint Exupéry fait son entrée. Celui à destination de Genève ne devrait pas tarder.

## Familiers anonymes

Sur le quai n°5, quelques voyageurs ont les traits du visage tirés. Ils baillent à s'en décrocher la mâchoire. Je devine leur nuit de sommeil agitée à la veille du grand départ. Ils ont certainement bouclé cent fois leurs valises dans leur tête. Les travailleurs frontaliers arrivent à leur tour, les uns après les autres. Certains à pieds, d'autres à vélo et sur trottinette. Nous sommes une dizaine à faire régulièrement ce trajet depuis Chambéry pour aller travailler à Genève et Lausanne. C'est à peine si je les connais tous malgré nos habitudes. Après les salutations cordiales, nous redevenons des familiers anonymes. Certains font exception. Avec le temps, ils ont outrepassé les formules de politesse pour échanger sur les tribulations du travail frontalier, comme la difficulté que nous rencontrons parfois lors de la réservation de nos trajets sur le site web de la compagnie de transport. Nous sommes en concurrence avec les vacanciers, et bien que nous possédions un abonnement, nous sommes contraints chaque semaine à la gymnastique virtuelle de la réservation, sans quoi nous prenons le risque de saboter une demi-journée de travail. En d'autres occasions, les temps forts de l'actualité meublent la conversation. J'ai deux souvenirs en tête : le premier renvoie au lendemain de la finale du Championnat d'Europe de football. Tous déploraient d'une seule et même voix la défaite des « Bleus », tandis que j'étais ravi de la victoire portugaise. Sans mot dire, ils me foudroyèrent du regard. Le moment était donc mal

choisi pour faire connaissance. Un autre événement me surprit davantage. J'étais attentif à la discussion entre deux frontaliers qui ironisaient sur le durcissement du mouvement de grève contre le projet de loi Travail. Les irréductibles grévistes étaient à leurs yeux des gens irresponsables et fantaisistes. J'étais balloté par le sentiment d'une grande colère face à la sécheresse de l'argument, et à ce qui me paraissait se rapprocher d'une attitude condescendante. Cette contrariété matinale me poursuivit une partie de la journée.

### Frontaliers et vacanciers

Notre car en provenance de Grenoble fait son entrée dans la gare routière avec trois minutes d'avance. Ceux qui partent en voyage sont alertes. Ils saisissent d'une main leur valise, tout en agitant du bout des doigts la feuille d'embarquement. La patience des frontaliers va à rebours de cet empressement. La routine les a rendus philosophes. Derrière son volant, le chauffeur nous adresse un sourire radieux. Au fil des voyages, une familiarité s'est établie entre quelques frontaliers et certains chauffeurs, qui ont pris l'habitude de se serrer la main, de s'appeler par le prénom et de se tutoyer. Le car est à l'arrêt, le chauffeur met pied à terre. Puisque nous sommes nombreux ce matin à nous rendre à l'aéroport, il referme la porte du car derrière lui par sécurité, le temps de placer les bagages en soute. En d'autres temps, lorsqu'il y a moins d'affluence, les frontaliers gouttent au privilège d'accéder prioritairement dans le car. La porte s'ouvre enfin. Je repère deux sièges libres l'un à côté de l'autre. Je prends place et étale mes affaires personnelles. D'autres frontaliers occupent un siège derrière lequel il n'y pas de passager, qu'ils pourront incliner pour retrouver les bras de Morphée sans déranger personne. Parfois, il arrive qu'une dispute éclate lorsqu'un passager confond son siège avec le transat d'un jardin. Les vacanciers nous fixent d'un regard interrogateur, puisque nous ne donnons pas l'air de prendre la route des vacances. Au fond du car se trouvent deux frontaliers qui ont embarqué à Grenoble et qui n'ont rien perdu de leur habitude. Pour faire passer le temps, ils regardent un film sur leur tablette numérique.

Si les frontaliers de Chambéry mettent un peu plus d'une heure pour rejoindre l'aéroport de Genève, ceux qui viennent de Grenoble prennent leur mal en patience durant deux heures et trente minutes. L'un travaille à mi-temps, l'autre à son domicile une partie de la semaine. Cela facilite sans doute les déplacements vers Genève, contrairement aux frontaliers qui travaillent à plein temps et doivent supporter les longs trajets tous les jours de la semaine. Ce matin, je ne ferai pas la route avec Selma qui travaille dans l'import/export. Jadis, nous prenions le train régional pour nous rendre en Suisse, un mode de transport dont je garde des souvenirs contrastés. Le trajet était plus long, plus cher, certains passagers n'hésitaient pas à se bousculer pour un siège tandis que d'autres faisaient peu cas de courtoisie en bavardant à haute voix. Depuis la mise en service du car touristique, les choses se sont nettement améliorées. Le coût de l'abonnement est abordable, depuis Chambéry le trajet dure une heure et se fait sans escale jusqu'à Genève, l'amplitude horaire des trajets m'assure une grande liberté de mouvement, les chauffeurs sont sympathiques et veillent continuellement à notre confort. Selma a cessé de faire les trajets allers en car. Elle s'est partiellement convertie au covoiturage à la faveur d'une rencontre avec une collègue qui habite à proximité de Chambéry. Elle s'assure ainsi d'arriver ponctuellement à son travail. Lorsqu'elle termine sa journée, elle reprend le car, et parfois nous nous asseyons l'un à côté de l'autre pour raconter nos vies. Je devrais donc patienter pour en savoir plus sur son mariage imminent.

### Récits de vie

A travers la fenêtre, je devine la silhouette de Fabien qui se hâte de rejoindre le car. Devant mon siège, un jeune homme et sa mère commentent la scène. En voyant Fabien dans son costume empoigner sa sacoche à bandoulière, le garçon déduit qu'il s'agit d'un travailleur frontalier, ce qui stupéfait sa mère qui dit ne pas comprendre comment il est possible de travailler si loin de son lieu de domicile. Le fils répond sur un ton sarcastique que seul un salaire mirobolant peut donner raison à cette folie. Ces commérages me font sourire.



Fabien saute dans le car et s'assied à côté de moi. Le car démarre enfin. Avec Fabien, nous reprenons la discussion que nous avions laissée la veille sur le chemin du retour. C'est un peu comme si nous déroulions, à mesure que le car avale les kilomètres, le fil de notre vie. Il m'annonce ce matin qu'il a refusé la proposition d'une mutation à Bâle pour superviser un grand groupe commercial. D'après lui, cela compromettrait l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée qu'il pense avoir trouvé après beaucoup de patience et quelques ajustements de son rythme de travail. La perspective d'une augmentation de salaire ne l'ébranle pas plus. L'important pour lui est de préserver un confort de vie, ainsi que le temps précieux qu'il a réussi à dégager pour être avec son fils le mercredi. En outre, il est tombé sous le charme de Chambéry, qu'il ne troquerait pour rien au monde contre une installation à Mulhouse. Il précise que si la proposition lui avait été faite dans le contexte d'une première embauche en Suisse, il l'aurait sans doute acceptée. Tout le long de la route, nous bavardons sur les aléas du travail frontalier.

Nous approchons la douane de Bardonnex. Le car s'engage dans l'entonnoir d'un trafic de plus en plus dense. Au passage de la douane, certains frontaliers saisissent machinalement un second téléphone portable connecté au réseau suisse, tandis que d'autres s'accrochent aux dernières minutes de sommeil. Il faut dire qu'ils ont tout l'attirail nécessaire : cache yeux, boules quies et coussin gonflable. Nous arrivons à l'aéroport. Les portes s'ouvrent, les travailleurs frontaliers s'élancent dans le monde du travail sur les encouragements du chauffeur. Je salue Fabien en lui disant que je rentrerai plus tard que prévu ce soir, par le car de 20h30. Nous nous promettons de raconter la suite de nos histoires au prochain trajet.

## Bordbuch eines Grenzgängers

«6 Uhr 40: Aufbruch von Zuhause. Es ist noch still, während ich mich zur Gare Routière von Chambéry aufmache. Ich versuche, immer etwas zu früh da zu sein, damit ich nicht in die Hektik des morgendlichen Verkehrs gerate. Am Busbahnhof signalisiert eine Anzeige, dass der Bus keine Verspätung haben wird. Um keine Risiken einzugehen, lege ich Termine dennoch erst auf den späteren Morgen fest. Mit mir legen täglich mehrere Grenzgänger die Strecke von Chambéry in die Rhonestadt zurück. An Bord sind gelegentlich auch Touristen, die zum Flughafen Genf fahren. Ihren Gesichtern sieht man die angespannte Aufregung vor der Reise an. Langsam finden sich meine Grenzgängerkollegen am Busbahnhof ein: einige per Velo, andere mit dem Auto, andere auch zu Fuss. Wir grüssen uns mit einem Kopfnicken. Man kennt sich, kennt die Gewohnheiten der andern. Die tägliche Fahrt im Bus verbindet – zwischen einzelnen von uns haben sich Freundschaften ergeben. Wir erzählen uns gegenseitig unsere Lebensgeschichten wie in einem Fortsetzungsroman. Andere schlafen. Beim Zollübergang ändern die Passagiere ihre Körperhaltung: Die Mobiltelefone mit einer französischen Nummer werden gegen jene mit einer Schweizer Nummer ausgetauscht. Ich sage zu meinem Sitznachbarn, dass ich am Abend den Bus um 20 Uhr 30 nehmen werde.»

NASSER TAFFERAT

est sociologue au Centre de recherche sociale de la Haute école de travail social de Genève.



# Segments de vies croisées.

Albana Krasniqi

*La région frontalière de Genève se distingue par un mouvement intense de navettes entre la Suisse et la France. Ce phénomène ne concerne pas seulement les personnes avec un permis de frontalier, qui travaillent à Genève ou dans les environs. Quelque 30 000 ressortissants suisses ont élu domicile en France pour des raisons pécuniaires, mais travaillent en Suisse. Les exemples suivants illustrent les différentes facettes des situations transfrontalières.*

La rythmée de la vie du petit lotissement au pied du Jura, aux portes de Genève se caractérise de façon multiple : entre des va-et-vient incessants, entre « je t'aime, moi non plus », vieux comme le lotissement et plus encore.

## Dortoir en France, vie et travail à Genève

Georges, un Suisse, 44 ans, marié, trois enfants, pilote de ligne chez easyJet habite dans le Pays de Gex depuis 13 ans dans une ravissante villa avec piscine, entourée d'un beau terrain. Il rend souvent visite à ses parents au Grand-Saconnex à Genève, et se balade avec son voilier sur le Léman quand le temps s'y prête. Le matin, Georges sort tôt pour se diriger vers l'aéroport de Cointrin. Pas de trafic, tout va bien. Il arrive à la douane, pas de douaniers. A cette heure-ci le trafic est fluide.

Sa femme Anne-Marie, une Suissesse, sort un peu plus tard pour accompagner les enfants au cycle d'orientation de Meyrin. En temps normal, le trajet lui prend sept minutes pour arriver à l'école des enfants. Mais à sept heures du matin les choses changent. Les files de voitures sont longues. Anne-Marie arrive finalement à temps. Elle dépose les enfants et s'arrête à la boulangerie du coin pour prendre un café avec une amie. Le serveur, un jeune homme, leur dit bonjour avec un accent légèrement teinté des couleurs du sud des Apennins. Après leur avoir servi leur café, il passe à la table voisine, pour encaisser son dû. Le client lui dit : « Gardez les soixante-dix centimes, merci ». Le serveur lui répond d'un merci terne et se tourne vers Anne-Marie, comme s'il voulait faire une confidence. « Je te jure... ces Français, qu'ils restent chez eux. Ils prennent notre travail. Je n'en peux plus. Ici on est en Suisse, on dit septante et pas soixante-dix de tchieu... ». Malgré le fait qu'elle vive en France, Anne-Marie ne connaît pas tellement la

problématique. Pour elle, le lotissement est un lieu d'ortoir. Toute la vie de famille est basée à Genève : l'école des enfants, les cours de yoga, les cours de piano du fils, les cours de ballet de la fille, les repas entre amis, les balades dans la nature... et le shopping !

Emilie, une Suissesse, ancienne secrétaire vit en France depuis sa retraite. Avec sa rente, elle vit à l'aise, peut accueillir ses enfants et petits-enfants dans son jardin et part en vacances deux fois par année. Son voisin Franc, est Argentin. Il est fonctionnaire international, locataire de la maison d'à côté depuis deux ans. Son travail le pousse à déménager souvent. Il travaille en Suisse et fait les trajets matin et soir pour se rendre à l'ONU. Ses enfants vont à l'Ecole Internationale de Genève. Ils commencent à bien parler français, alors que Franc et sa femme s'expriment toujours en anglais. Cela ne les empêche pas d'avoir une vie sociale fort agréable.

Claire, une Française, est infirmière dans une clinique spécialisée en gériatrie à Genève. Il est tard, la sonnette retentit. Claire se dirige vers la chambre 243. Elle est seule ce soir. Le service des soins manque de personnel. Sa collègue, une Française comme elle, grippée, ne peut pas être en contact avec les patients. Mme Josselin a mal. Elle demande un calmant. Claire arrange son duvet et lui apporte le médicament. Entre-temps, la sonnette retentit à nouveau. Mme Josselin dit à voix éteinte qu'elle est très contente de son service.

## Profiter des bas prix

Julie, une Suissesse, domiciliée à Genève, a besoin de soins dentaires. On lui propose une dentiste à Saint Genis-Pouilly où le prix est le quart de celui qu'elle devrait payer à Genève. Mme Dupont, originaire du Pays de Gex,

67 ans, dentiste, a une excellente réputation dans la profession, ayant exercé toute sa vie dans la région située à sept kilomètres de la frontière suisse. Mme Dupont travaille dans la région depuis plus de 35 ans. Elle assiste impuissante à la désertification de la région et constate avec regret qu'à ces jours, la petite ville au pied du Jura est habitée par des Suisses ou des internationaux travaillant en Suisse. Les autochtones ont vendu leur propriété pour un bon prix. Les jeunes font des études et partent travailler en Suisse, les salaires étant beaucoup plus alléchants. Dans quelques mois elle part à la retraite et ne trouve aucun remplaçant pour son cabinet.

*Justine*, une Suisse, attend à la frontière un dimanche matin. Il y a le marché et les magasins sont ouverts. La file de voitures est longue. Beaucoup de Meyrinois et d'autres se rendent au marché afin de faire les courses.

### Problématiques de concurrence

*Christiane*, une Française, serveuse au chômage en Suisse, perçoit ses indemnités en France alors que les cotisations étaient retenues à la source à Genève. Bout de conversation dans la salle d'attente de la caisse de chômage. *Christiane* : « ... il suffit de lire les statistiques, 13 pourcent du chômage des Genevois est payé par les frontaliers qui travaillent en Suisse. Vous dites que nous sommes profiteurs ! Je ne sais pas qui paye pour qui, mais moi j'estime payer pas mal quand-même. Et attention, si on dit qu'on est cent mille frontaliers français à Genève, n'oubliez pas qu'il y a trente mille Suisses qui ne font partie d'aucune statistique, pourtant ils habitent en France et travaillent en Suisse. »

*Jean*, un retraité : « Oui mais les Français viennent en Suisse et nous cassent les prix. » Son fils est au chômage bien qu'il soit surdiplômé et qu'il parle cinq langues. « Les places de travail sont données aux Français car ils coûtent moins cher », disait-il. *Christiane* : « Cher Monsieur, quand on me demande de travailler en Suisse, c'est parce que le patron ne trouve personne. Je bouche les trous ... cela plaît bien à votre économie. Mais après on me jette comme un citron pressé et je touche un chômage de misère ... »

*Ahmed*, un Français, informaticien, doit déclarer s'il veut s'affilier à la Sécu ou à la LAMal. C'est un choix compliqué. Son épouse et lui-même, travaillant en Suisse, payent l'impôt à la source, qui revient sensiblement plus cher que les impôts payés par les personnes domiciliées à Genève. Maintenant il doit se décider : payer

une prime par tête pour la LAMal ou huit pourcent de retenue sur son salaire pour la Sécu. La décision est irréversible et le choix de prendre un médecin en Suisse est impossible s'il s'affilie en France.

Tous les noms utilisés dans le texte sont des noms d'emprunt.

## Widersprüchliche Impressionen von der Grenzregion

*Die Grenzregion Genf zeichnet sich durch ein vielfältiges Hin-und-Her von Pendelbewegungen zwischen der Schweiz und Frankreich aus. Dies betrifft bei Weitem nicht nur Personen mit einer Grenzgängerbewilligung. Um die 30 000 Schweizer Staatsangehörige wohnen in Frankreich, arbeiten aber in der Schweiz. Die Momentaufnahmen geben Einblick in unterschiedlichste Facetten grenzüberschreitender Konstellationen.*

*Georges und Anne-Marie, beide Schweizer, wohnen in einem schönen Anwesen in Frankreich. Georges arbeitet als Pilot bei easyJet in Genf-Cointrin, Anne-Marie ist Hausfrau und bringt täglich die Kinder zur Schule in Meyrin. Ihr gesamtes aktives Leben spielt sich in der Schweiz ab. – Claire ist Grenzgängerin und arbeitet als Pflegefachfrau in einer geriatrischen Einrichtung in Genf. Sie füllt eine der zahlreichen Lücken beim Pflegepersonal. – Julie fährt zu einer Zahnärztin im nahen Frankreich, wo sie die Behandlung einen Viertel dessen kostet, was sie in der Schweiz bezahlen müsste. – Justine ist regelmässig sonntags unterwegs, um auf einem französischen Markt zu günstigen Preisen einzukaufen. – Der Rentner Jean ärgert sich darüber, dass Franzosen in der Schweiz beschäftigt werden; sein Sohn ist bestens ausgebildet, findet aber keine Stelle.*

# Ridefinire i «confini» culturali e sociali?

Paola Solcà

*Ripensare e ridefinire il rapporto tra Stato, confine e frontiera in un mondo sempre più globalizzato significa porre l'attenzione sui conflitti, le tensioni e le contrapposizioni e al contempo individuare gli elementi di dialogo, di scambi esistenti e le nuove forme di convivenza all'interno dello spazio sociale transnazionale. Si tratta di far emergere e dar vita agli aspetti relazionali e alle pratiche culturali che possono contribuire all'arricchimento reciproco.*

Per approfondire la tematica dei frontalieri, sono stati intervistati esperti e persone che giornalmente attraversano la frontiera per lavorare in Ticino. Emerge un quadro variegato, multiforme e fortemente emozionale del fenomeno odierno del frontalierato.

## L'estensione del frontalierato in Ticino

Il frontalierato ha contrassegnato i rapporti tra Svizzera e Italia e in particolare tra il Canton Ticino e le province limitrofe a partire dagli anni '60 e '70 contribuendo a trasformare in maniera significative le realtà territoriali, economiche e politiche dalle zone di frontiera. A seguito delle nuove possibilità offerte dagli Accordi di libera circolazione delle persone e dalla crisi economica che ha colpito l'Italia sono giunti sul mercato del lavoro ticinese nuovi frontalieri con qualifiche molto più elevate ora attivi professionalmente in tutti i settori economici. Si è osservata pure l'espansione del bacino di forza lavoro, dalle tradizionali province di Como, Varese e di Verbano-Cusio-Ossola ad altri territori della Lombardia e regioni italiane. Si constata inoltre l'arrivo nel Cantone di nuove aziende a seguito di politiche attrattive, volte ad assicurare qualità dei servizi, una tassazione favorevole alle imprese, incentivi fiscali e un diritto del lavoro snello e meno vincolante.

Questi nuovi flussi di lavoratori stanno creando tensioni, timori e incertezze nell'opinione pubblica, alimentati dal dibattito politico e dall'enfasi mediatica, nonché dal traffico stradale intenso. Secondo molti esperti, il mercato del lavoro ticinese sembra caratterizzato da flessibilizzazione, precarietà, deregolamentazione in

alcuni settori e dalla pressione sui salari. I frontalieri, a detta di molti, sono sempre più qualificati ed essenziali per l'economia ticinese, ma sono percepiti oggi come la 'categoria' responsabile della crisi occupazionale, dell'abbassamento dei salari e della sostituzione della manodopera residente (Costa: 8).

Gli attacchi nei confronti dei frontalieri, e più in generale della libera circolazione delle persone, da parte di alcuni esponenti politici hanno creato stupore ed indignazione in Svizzera e in Italia surriscaldando gli animi e alimentando un susseguirsi di polemiche. Svariati propositi ostili ed esternalizzazioni verbali, da una parte all'altra della frontiera, contribuiscono ad incrementare le incomprensioni con il rischio di generare conflitti sociali (Solcà 2014).

Luca, frontaliere quarantenne, attivo nel settore fiduciario, ha dichiarato durante l'intervista: «*La parola d'ordine è esasperazione da una parte all'altra della frontiera, specialmente sui social e media online. Si esaspera la contrapposizione tra l'immagine del frontaliere e quella del residente dalle due parti della frontiera. Sono proprio i media a costruire queste categorie di «frontalieri» e di «residenti».*»

Occorre però precisare, come avviene anche per i migranti, il divario esistente e le incongruenze tra il piano dei discorsi, dell'immaginario e le pratiche concrete sul terreno dell'incontro/scontro tra residenti e stranieri, nel caso specifico i frontalieri. È dunque importante cercare di andare oltre tali rappresentazioni stereotipate e cogliere quanto avviene negli scambi reciproci e nelle pratiche sociali e culturali.

## Il «confine» tra differenze e similitudini

Il concetto di «confine» porta inevitabilmente a riflettere su ciò che separa, divide e al contempo a interrogarsi su cosa vi sia dall'altra parte della frontiera che accomuna, unisce. Esso evoca inevitabilmente il binomio identità-alterità (Allievi 2001). L'analisi sociologica fornisce spunti interessanti per riflettere attorno ai cambiamenti in atto nelle società alla luce dei processi di globalizzazione. Lo sviluppo delle reti, della comunicazione globale via web, dei nonluoghi (Augé 2009), della mobilità umana (Ambrosini 2014) rimettono in discussione la nozione stessa di confine. Essi pongono al centro la costruzione di nuove forme relazionali fondate sempre meno sui confini nazionali bensì dettate dagli interessi comuni e dai movimenti economico-finanziari (Mazzoleni, Ratti 2014). Un «mondo senza confini» è l'immagine che scaturisce dalle diverse espressioni che illustrano il mondo globalizzato. Nuove barriere, muri, stanno però sorgendo anche in Europa per tentare di contenere i flussi migratori, in particolare coloro che provengono da contesti extraeuropei. Agli scambi di merci e di capitali non corrispondono i flussi di persone. Si accentuano così le distinzioni tra «dentro e fuori», l'Altro, è considerato a partire dalla sua diversità e pericolosità, incarnando sentimenti di paura e di rifiuto.

Occorre tuttavia ricordare la duplice valenza dei «confini»: oltre ad avere lo scopo di separare, hanno anche il ruolo di essere delle interfacce, di promuovere incontri, interazioni e scambi, e in definitiva una «fusione di orizzonti cognitivi e pratiche quotidiane» (Bauman 2015). Alcune testimonianze raccolte, di cui si riprendono qui solo dei passaggi, consentono di intravedere la presenza di uno spazio sociale transnazionale, di legami, di pratiche sociali e culturali a cui si fa poco riferimento.

*«In Ticino ho l'impressione di essere nello stesso paese non in un paese diverso. Basta guardare le persone in faccia, si passa il confine e le facce sono sempre le stesse. Molti ticinesi sono figli di italiani immigrati, di seconda o terza generazione, con cognomi italiani. La sensazione è che si tratti della stessa gente. Se non su cose molto micro, come ad esempio il fatto che i treni siano più puntuali, non ho l'impressione di cambiare paese. Anche in termini di identità e di abitudini le analogie da una parte all'altra della frontiera sono molto forti. Se questa macroregione fosse una cosa sola, se si pensasse come una cosa sola, come un'unica regione forse si troverebbero più similitudini e vantaggi invece di continuare ad insistere sulle differenze! Ciò che più mi colpisce oggi è la presenza di una dimensione internazionale e al contempo la spinta al ripiegamento sul local»* (Marco, 62 anni, frontaliere nel settore commerciale).

*«Lavoro da 10 anni in Ticino nell'ambito universitario e ho sviluppato molti legami sociali anche al di fuori della mia attività professionale. Passo la maggior parte del mio tempo in Svizzera, ho conoscenze personali, conoscenze dei luoghi, dei ristoranti, cinema, teatri, offerte culturali, aree in cui passare il tempo libero e fermarmi dopo il lavoro o durante il fine settimana. Credo che nelle menti delle persone non esista ancora una grande regione Insubrica, anche se spesso si sente dire che in fondo le differenze tra il Nord Italia e il Ticino sono poche, sono soprattutto legislative e burocratiche. Credo che vi siano differenze e similitudini che - se messe in relazione tra loro - possono portare a un arricchimento reciproco. Occorre far emergere questa ricchezza territoriale di tipo culturale e sociale»* (Laura, 54 anni, frontaliere in ambito universitario).

La costruzione di reti amicali sulle due sponde della frontiera sembra variare in funzione del settore professionale, del capitale sociale e culturale e della durata degli anni di lavoro in Svizzera. In alcuni casi vi sono amici soprattutto tra i frontalieri (per chi è di recente giunto in Ticino per lavoro) oltre alle relazioni con vicini di casa e altri amici connazionali che non lavorano in Svizzera: *«Si frequentano tendenzialmente diverse persone che vivono in Svizzera poiché si passa un tempo importante oltre confine. Vi è anche un interesse per la vita politica del Canton Ticino poiché siamo inseriti qui»* (Luca, 40 anni frontaliere nel settore fiduciario).

Si può dunque notare una contraddizione attorno alle relazioni e ai legami che i frontalieri intrattengono con i residenti. Per gli indigeni è opinione diffusa - veicolata anche dai media e da alcuni partiti politici - che vi sia un indotto economico minimo legato alla loro presenza e che i frontalieri si limitino a lavorare in Ticino. Dalle testimonianze raccolte emergono invece legami intensi con il Cantone, relazioni sociali di lunga durata, interscambi, pratiche culturali e senso di appartenenza territoriale.

## Una «comunità di destino»?

Il paradosso nell'era della globalizzazione riguarda proprio i «confini»: la loro efficacia diminuisce o vengono eliminati mentre accrescono la loro importanza, il loro significato simbolico e le situazioni di tensioni e di conflitti. Va però ricordato come essi sono anche delle interfacce poiché promuovono incontri, interazioni e pratiche comuni. Abitudini, valori e stili di vita si incontrano e inevitabilmente producono un dialogo (anche critico e acceso) che porta alla conoscenza reciproca. La sfida odierna è quella di riuscire a creare le premesse per una convivenza civile vantaggiosa per entrambi, di trasformare le realtà locali in laboratori culturali creativi



e in spazi sociali transnazionali (Bauman 2015). Come ha sottolineato in una recente intervista il Prof. Sandro Cattacin, continuare ad alimentare le paure in un mondo globalizzato in cui la flessibilizzazione del mercato del lavoro è la normalità non porta a soluzioni bensì alla strumentalizzazione dei problemi e alla colpevolizzazione dei frontalieri. Sarebbe importante pensare ad un agglomerato unico che avrebbe una sua forza (RSI Falò, 2017).

La scommessa futura potrebbe essere quella di immaginare e di costruire una «comunità di destino», di percepire un'unica grande regione italo-svizzera sia come spazi geografico ed economico sia come opportunità sociali e culturali.

Allievi, S., 2001, De-finire il con-fine. In: *Servitium* 133: 5-18.  
 Ambrosini, M., 2014, Non passa lo straniero? Le politiche migratorie tra sovranità nazionale e diritti umani. Cittadella Editrice.  
 Augé, M., 2009, Nonluoghi. Introduzione a una antropologia della surmodernità. Elèuthera.  
 Costa, G. a cura di, 2016, Non avete pane a casa vostra? Mezzo secolo di frontalierato italo-svizzero (1965-2015), BiblioLavoro, Fondazione Mons. Luigi Del-Pietro.  
 Bauman, Z., 2009, Nascono sui confini nuove identità. In: *Corriere della Sera*, 24 maggio 2009.  
 Mazzoleni, O., R. Ratti a cura di, 2014, Vivere e capire le frontiere in Svizzera. Vecchi e nuovi significati nel mondo globale. Armando Dadò Editore.  
 Solcà, P., 2014, Protezione contro le discriminazioni in Ticino: stato dell'arte. Rapporto di ricerca su mandato del Delegato cantonale all'integrazione degli stranieri, Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana, Manno.  
 RSI, Trasmissione Falò «La frontiera del rancore», 25 maggio 2017, intervista al Prof. Sandro Cattacin dell'Università di Ginevra. Sito: [www.rsi.ch](http://www.rsi.ch).

## Einen neuen gemeinsamen Raum definieren?

*Das Grenzgängerwesen im Tessin wird häufig aus dem Blickwinkel der Anzahl von Grenzgängern betrachtet. Es ist die Rede von Lohndumping, von Konkurrenz zwischen Einheimischen und **frontalieri** auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere im Dienstleistungssektor. Dies alles habe sich seit dem Abschluss der Bilateralen Verträge mit der EU zugespitzt. Die täglichen Pendelbewegungen zwischen dem Tessin und dem grenznahen Italien, die sich zuweilen in Staus manifestieren, sorgen für Ängste und Unsicherheiten in der Bevölkerung. Polemische Äusserungen beiderseits der Grenzen tragen zu gegenseitigem Unverständnis bei und schüren die Gefahr sozialer Konflikte. Weit verbreitet ist die Vorstellung, Grenzgängerinnen und Grenzgänger seien lediglich Profiteure der Lohnunterschiede zwischen der Schweiz und Italien, und sie würden nichts zur kulturellen und sozialen Entwicklung – und schon gar nicht zum sozialen Zusammenhalt – beitragen.*

*Die Herausforderung für den Kanton und die angrenzende Region wäre jedoch – so die Autorin – einen gemeinsamen Raum im Sinne einer «Schicksalsgemeinschaft» zu schaffen, in dem Einheimische wie auch Grenzgänger Teil dieses Raumes wären und sich für das gemeinsame Wohl verantwortlich fühlten.*

### PAOLA SOLCÀ

ha conseguito la licenza in sociologia e antropologia presso l'Università di Losanna. Ha un'esperienza ventennale sui temi delle migrazioni come docente e ricercatrice presso la Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI).





# Vermeintliche Ordnungen in Frage gestellt.

Christian Wille

*Das Thema der Grenzgänger ist populär – nicht nur in der Schweiz und in Luxemburg, wo zusammen fast eine halbe Millionen Menschen aus dem angrenzenden Ausland arbeiten. Auch andernorts sind sie sichtbar, denn als Grenzgänger gelten nicht nur grenzüberschreitende Arbeitnehmer. Als Metapher für Phänomene der Gegenwart fungieren Grenzgänger in den Kulturwissenschaften schon seit langer Zeit. Was aber macht einen Grenzgänger aus und welche Facetten hat der Begriff?*

Die Figur des Grenzgängers interessiert nicht nur, weil die Schweiz und Luxemburg mit 318 000 bzw. 180 000 Grenzgängern heute aussergewöhnlich viele Personen dieser Kategorie zählen. Der Begriff scheint auch in Mode gekommen zu sein. «Grenzgänger» ist eine moderne Wortschöpfung, die auf sprachliche Vorläufer wie «Gehen über eine Grenze» oder «Grenzgang» zurückgeht. Zur Bestimmung der jeweiligen Gangrichtung wurde zumeist die Zielregion mitgenannt. So war ab dem 17. Jahrhundert etwa von Hollandgängern oder später von Sachsengängern und Lothringengängern die Rede (Schneider 1998). Die Bezeichnungen verdeutlichen, dass die damaligen Pendelbewegungen nicht mit der heutigen Mobilität von Arbeitnehmern vergleichbar sind: Die Schweiz verzeichnete vor 1914 noch starke Pendelbewegungen in entgegengesetzter Richtung, ebenso wie damals viele Luxemburger noch im benachbarten Frankreich arbeiteten (Wille 2012). Hier erscheint der erwähnte Grenzgang zentral, durch den sich der Pendler vom «Grenzüberschreiter» oder «Grenzwechsler» absetzt. Während Grenzüberschreiter (Eroberer, Entdecker, Pioniere Amerikas) eine Grenze einmalig verrücken oder fortwährend vor sich herschieben und das Jenseitige anzueignen versuchen, siedelt der Grenzwechsler (Emigranten, Konvertiten) dauerhaft oder temporär auf die andere Seite über. Grenzgänger hingegen pendeln unaufhörlich zwischen Dies- und Jenseitigem, lassen die Grenze unangetastet und profitieren von ihrer Membranhaftigkeit. Grenzgänger praktizieren also einen zirkulären Grenzgang, der zwar eine Überschreitung bzw. einen Wechsel einschliesst, aber nach nur kurzer Dauer wieder zum Ausgangspunkt zurückführt.

## Grenzen als Ressourcen

Über welche Grenzen geht ein Grenzgänger? Zumeist werden nationalstaatliche Grenzen vorausgesetzt; der kollektive Sprachgebrauch zeichnet aber ein vielfältigeres Bild. Laut Zinnecker (2006) ist es zunächst der mobile Arbeitnehmer. Angezogen durch Beschäftigungsmöglichkeiten und besseren Verdienst wächst sein Aufkommen ungebrochen, und der mobile Arbeitnehmer wird nicht selten als Ressource genutzt, um Konjunkturschwankungen abzufedern. Nach europäischem Gemeinschaftsrecht sind Grenzgänger jene, die ihre Berufstätigkeit in einem EU-Mitgliedsstaat ausüben und in einem anderen wohnen, in den sie in der Regel täglich – mindestens aber einmal wöchentlich – zurückkehren. In der Schweiz wiederum gelten Arbeitnehmer als Grenzgänger, die eine Grenzgängerbewilligung vorweisen und mindestens einmal wöchentlich ins Ausland zurückkehren. Der Unterschied: Schweizer, die im Ausland leben und in der Eidgenossenschaft arbeiten, brauchen keine G-Bewilligung, auch in der Grenzgängerstatistik tauchen sie nicht auf. In der EU hingegen werden auch Arbeitnehmer als Grenzgänger erfasst, die in ihr Herkunftsland zum Arbeiten pendeln. Etwa 5 000 solcher «atypischen Grenzgänger» zählt Luxemburg.

Der Begriff ist aber auf Menschen auszuweiten, die in Grenzregionen leben und Grenzen überschreiten, um sie als Ressource zu nutzen, wie Wagner (2011) mit «Schmugglergesellschaft» zeigt, oder Terlouw (2012) es mit «Border Surfers» auf den Punkt bringt. Letztere sind Grenzraumbewohner, die (vorübergehend) auf beiden Seiten der Grenze zugegen sind und pendeln,

um maximal zu profitieren. Sie reiten auf Konjunktur- und Rezessionswellen mit, schöpfen Preisschwankungen zum eigenen Vorteil ab oder ziehen anderweitig Nutzen aus der Grenzlage. Ein Beispiel dafür sind grenzüberschreitende Wohnmigranten, wie etwa die ca. 20 000 Schweizer oder ca. 10 000 Luxemburger, die ins angrenzende Ausland umgezogen sind und oft als (atypische) Grenzgänger arbeiten. Sie profitieren von attraktiven Immobilienpreisen und arbeiten dort, wo das Lohnniveau am höchsten liegt.

In einem abstrakteren Sinne sind Grenzgänger jedoch auch jene Menschen, die sich zwischen verschiedenen Stilrichtungen in Kunst und (Alltags-)Kultur bewegen. Ihr Gang über Gattungsgrenzen mündet im Crossover von Musik, Theater, Ernährung oder Lebensstilen. Auch Wissenschaftler werden zunehmend als Grenzgänger herausgefordert, wenn es gilt das Denken in traditionellen Wissenschaftsdisziplinen aufzubrechen ohne diese aufzugeben. Inter- oder Transdisziplinarität sind nur zwei Spielarten des akademischen Grenzgangs. Die Liste der Gänge(r) über mögliche Grenzen liesse sich in weiteren Bereichen fortsetzen: im Sport oder in Wirtschaft und Politik.

Was macht den Grenzgänger nun aber aus? Zunächst ist er unaufhörlich in Bewegung und überschreitet regelmässig eine Grenze, wobei er diese nicht verrückt. Denn der – wie auch immer geartete – Grenzgänger schafft weder Staatsgrenzen noch Gattungsgrenzen oder Disziplinengrenzen ab. Vielmehr ist er auf sie angewiesen, schöpft er seine Identität doch aus dem Hier-und-Dort. Der Grenzgänger verbindet Dies- und Jenseitiges einer Grenze, richtet sich im Grenzübertritt ein und entfaltet neue Räume: Räume der Grenze (Wille 2012), die sich der eindeutigen Zuordnungen des Hier-oder-Dort entziehen. Crossover und Transdisziplinarität bieten Zuflucht für Raum zwischen festen Kategorien, sie destabilisieren Gewissheiten, stellen Differenzen in Frage, lösen Irritation aber auch Faszination aus. Kurzum: Der Grenzgänger bringt die vertrauten Ordnungen in Unordnung, sorgt für Begegnung und kreativ-produktiven Austausch. Somit ist er keinesfalls als defizitäre Erscheinung eines ambivalenten Sowohl-als-auch,

sondern selbst als eine gewinnbringende Ressource für Wandel und Innovation zu betrachten.

### Signatur der Zeit

Das Phänomen der Grenzgänger im engeren Sinne ist nicht neu. Auch im weiteren Sinne sind sie seit Jahrhunderten bekannt: zum Beispiel als Schamanen oder Künstler zwischen Wirklichkeit und Wahnsinn. Dennoch setzt sich der Begriff erst im Verlauf des späteren 20. Jahrhunderts durch. Das kann mit der (selektiven) Durchlässigkeit von Staatsgrenzen oder den wachsenden Mobilitätsoptionen erklärt werden, ebenso wie mit der wissenschaftlichen Beschäftigung mit Grenzen als Kontaktzonen. Für Zinnecker (2006) ist der Grenzgänger als Merkmal des modernen Lebens einzuordnen. Er spricht von einer «Veralltäglichen des Grenzgangs» und prognostiziert eine zunehmende Auflösung von «gesellschaftlichen Grenzzäunen». Damit spielt er auf den zivilisatorischen Alltag an, der die Verletzung und damit Bestätigung der Grenzen als niedrigschwelliges Angebot bereithält: der sündige Gang zum Kühlschrank, der Mundraub im Einkaufszentrum oder etwa die Schwarzfahrt im Bus.

Anders hingegen Krämer (1998), der schon Ende der 1990er-Jahre den Grenzgänger als Gegenwartsphänomen bzw. als «spezifische moderne Lebensform» identifiziert. Der Soziologe argumentiert mit der Ortsbezogenheit menschlichen Lebens, die in den «bisherigen Gesellschaften» den Normalfall ausmache, vom Grenzüberschreitenden nun zwar nicht aufgegeben, aber deutlich relativiert werde. Damit angesprochen sind (post-) moderne Raum-Zeit-Verhältnisse, durch die räumlich entfernte Orte zusammenrücken und sich der gelebte Raum über nationale Grenzen aufspannt. Auch Grenzgänger als mobile Arbeitnehmer sind Agenten solcher Prozesse und kreieren transnationale Räume, die sich als grenzüberschreitende Kontaktzonen bestimmen lassen. Veränderte Raum-Zeit-Verhältnisse zwingen nicht nur, die Figur des Grenzgängers als «Signatur der Zeit» (Reuter/Wiesner 2008) anzuerkennen, sondern auch vermeintlich gesetzte Grosskategorien

zu überdenken: Wie können Nation, Staat oder Gesellschaft erklärt werden, wenn Grenzüberschreitungen und Verflechtungen nicht länger die Ausnahme, sondern die Regel sind? Hier kann der – wie auch immer geartete – Grenzgänger helfen, denn seine Betrachtung trägt dazu bei, aktuelle gesellschaftliche Verhältnisse und Dynamiken besser zu verstehen.

**Krämer, Hans Leo** 1998, Grenzgänger aus soziologischer Sicht. In: Schneider, Reinhard (Hg.), Grenzgänger. Saarbrücken: Kommissionsverlag, 35-44.

**Reuter, Julia, Matthias Wiesner**, 2008, Soziologie im Zwischenraum: Grenzen einer transdifferenzen Perspektive. In: Allolio-Näcke, Lars; Kalscheuer, Britta (Hg.), Kulturelle Differenzen begreifen. Das Konzept der Transdifferenz aus interdisziplinärer Sicht. Frankfurt am Main: Campus, 129-143.

**Schneider, Reinhard**, 1998, Die Grenzgängerthematik in historischer Perspektive. In: Schneider, Reinhard (Hg.), Grenzgänger. Saarbrücken: Kommissionsverlag, 9-20.

**Terlouw, Kees**, 2012, Border Surfers and Euroregions: Unplanned Cross-Border Behaviour and Planned Territorial Structures of Cross-Border Governance. In: Planning Practice & Research, 27 (3), 351-366.

**Wagner, Mathias**, 2011, Die Schmugglergesellschaft. Informelle Ökonomien an der Ostgrenze der Europäischen Union. Eine Ethnographie. Bielefeld: Transcript-Verlag.

**Wille, Christian**, 2012, Grenzgänger und Räume der Grenze. Raumkonstruktionen in der Grossregion SaarLorLux. Frankfurt am Main: Peter Lang.

**Zinnecker, Jürgen**, 2006, Grenzgänger. Denkweise und Lebensweise der (Post)Moderne? In: Gebhardt, Winfried; Hitzler, Ronald (Hg.), Nomaden, Flaneure, Vagabunden. Wissensformen und Denkstile der Gegenwart. Wiesbaden: VS Verlag, 140-156.

## La figura del frontaliere

*Il fenomeno dei frontalieri non è nuovo, ma sembra essere diventato una caratteristica peculiare dell'epoca (post) moderna. I frontalieri sono innanzitutto lavoratori mobili, che abitano in un Paese e lavorano in un altro, ma la nozione include anche chi vive in una regione di confine e usa la frontiera come risorsa. I residenti di queste aree sono (temporaneamente) presenti su due versanti territoriali e pendolano dall'uno all'altro per approfittare al massimo di entrambe le realtà. Per i frontalieri il confine acquista quindi un valore aggiunto, l'identità stessa del «qui e altrove» diventa un vantaggio, le distinzioni familiari vengono infrante e al loro posto si dispiegano spazi transnazionali.*

*L'alterazione del rapporto spazio-temporale costringe non solo a riconoscere la figura del frontaliere come «marchio di un'epoca», ma anche a ripensare le grandi categorie apparentemente fisse: come spiegare i concetti di nazione, Stato o società, se attraversare le frontiere e stabilire interconnessioni non sono più l'eccezione ma la regola? In questo senso, qualsiasi frontaliere può essere d'aiuto, perché il suo modo di vedere le cose facilita la comprensione dei rapporti e delle dinamiche sociali di oggi.*

### CHRISTIAN WILLE

ist promovierter Kulturwissenschaftler an der Universität Luxemburg und Leiter des UniGR-Center for Border Studies. Er ist spezialisiert auf Raum-, Identitäts- und Praxistheorien.



# Grenzen verwalten – Grenzen gestalten.

Pascale Steiner

*Im Rahmen des Schengener Assoziierungsabkommens arbeitet die Schweiz eng mit den anderen Mitgliedstaaten zusammen. Mit Schengen wird der grenzüberschreitende Reiseverkehr erleichtert. Da die Schweiz nicht Mitglied der europäischen Zollunion ist, sind Zollkontrollen an der Schweizer Grenze dennoch möglich. Im Spannungsfeld zweier konkurrierender Grenzregime eröffnen sich neue Handlungsspielräume. Patrick Benz, Chef des Fachbereichs Migration beim Kommando des Grenzwachtkorps, zeigt auf, wie diese Spielräume im Alltag genutzt werden.*

Die Schweiz ist Teil des Schengen-Raumes. Mit dem Ziel, die Sicherheit im Inneren dieses Raumes zu erhöhen, arbeiten Polizei- und Justizbehörden eng zusammen. Mit *Schengen* wurde der grenzüberschreitende Informationsaustausch der Polizeibehörden verbessert. Darüber hinaus haben sich die Mitgliedstaaten auf gemeinsame Regeln für Grenzübertritte geeinigt. Grenzkontrollen wurden von den Binnen- an die Aussen Grenzen des Schengen-Raumes verlagert. Im Innern des Schengen-Raums wurde die grenzüberschreitende Mobilität erleichtert. Dies führte dazu, dass es an der Schweizer Grenze grundsätzlich keine Kontrollen mehr gibt, die allein aufgrund der Grenzüberschreitung erfolgen. In besonderen Risikosituationen können an den Schengen-Binnengrenzen zeitlich befristete Kontrollen wiedereingeführt werden. Dafür braucht es jedoch das Einverständnis der Mitgliedstaaten.

Auf die Warenkontrollen hat Schengen keinen Einfluss. An der Zollgrenze kontrollieren die Grenzwachter weiterhin den Warenfluss. Die Eidgenössische Zollverwaltung, die dem Eidgenössischen Finanzdepartement angegliedert ist, hat dafür eine eigenständige gesetzliche Grundlage: das *Schweizerische Zollgesetz*. «Das Grenzwachtkorps, das grösste nationale zivile Sicherheitsorgan der Schweiz, ist der uniformierte und bewaffnete Teil der eidgenössischen Zollverwaltung. Es arbeitet unter dem Zollgesetz, das für die ganze Schweiz gilt», erklärt Patrick Benz, Leiter des Fachbereichs Migration beim Grenzwachtkorps. «Aufgrund des Zollgesetzes können Grenzwachter an der Schweizer Zollgrenze Personen anhalten, kontrollieren und zollrechtlich nach Waren befragen. Auch können

sie verlangen, dass Personen Dokumente vorweisen, und sie können diese prüfen.»

## Spielräume nutzen

Obwohl Personenkontrollen an den Binnengrenzen des Schengen-Raumes grundsätzlich aufgehoben sind und nur mit dem Einverständnis der Schengen-Mitgliedstaaten wiedereingeführt werden können, sind solche Kontrollen im Rahmen von Zollprüfungen weiterhin möglich. «Manchmal stellen die Grenzwachter bei diesen Kontrollen fest, dass Personen keine Ausweise auf sich tragen oder dass Ausweise gefälscht sind. Oder an der Grenze kommt plötzlich eine Person auf sie zu und ersucht um Schutz und schon bewegen sich die Grenzwachter im Ausländer- und Asylrecht», berichtet Patrick Benz.

Im Spannungsfeld zwischen dem Schengener Recht und dem Zollrecht ergeben sich Spielräume. Patrick Benz arbeitet an der Schnittstelle zwischen Grenze und Migration. Er und sein Team sind dafür zuständig, dass die sieben Grenzwachregionen in der Schweiz die rechtlichen Vorgaben im Bereich der Migration korrekt umsetzen. «Wenn es Änderungen gibt, müssen die Grenzwachter wissen, was dies für den Vollzug an der Grenze bedeutet.» In gemeinsamen Sitzungen beurteilt das Grenzwachtkorps mit dem Staatssekretariat für Migration und dem Bundesamt für Polizei die Lage und analysiert Risiken. In Absprache mit den Fachbereichschefs werden beim Grenzwachtkorps Schwerpunkte gesetzt und Einsätze geplant.



### Schwerpunkt Südgrenze

Ein solcher Schwerpunkt lag im Sommer 2016 an der schweizerischen Südgrenze. Aufgrund sicherheitspolitischer Erwägungen hatten zahlreiche Staaten an ihren Grenzen wieder Personenkontrollen eingeführt. So auch Österreich und Frankreich, wo Polizei und Armee Personen ohne gültige Einreisepapiere sowie Terrorverdächtige aufgriffen. Schutzsuchende und Migranten, welche die Reise übers Mittelmeer überlebt und sich auf den Weg Richtung Norden gemacht hatten, kamen plötzlich nicht mehr weiter. Damit stieg auch der Druck auf die Südgrenze der Schweiz; Chiasso wurde zum Nadelöhr auf der sogenannten zentralen Mittelmeerroute. Von Mailand aus versuchten die Menschen in Zügen oder Fernbussen die italienisch-schweizerische Grenze zu überqueren. Manche gelangten mit Schleppern über die grüne Grenze. An den Grenzposten der Südgrenze herrschte Hochbetrieb. Das Grenzwachtkorps in Chiasso wurde durch Grenzwachter aus anderen Landesteilen verstärkt.

Die kontinuierliche Lage- und Risikobeurteilung hatte es erlaubt, rechtzeitig Vorkehrungen zu treffen. Effiziente Hilfsmittel wurden bereitgestellt. Vor Ort spielte Patrick Benz mit den Grenzwachtern die Szenarien durch: «Personen, die vom Grenzwachtkorps aufgegriffen werden, kommen ins *Centro di accoglienza*. Dort erhalten sie u.a. ein Armband mit einer Nummer, die auf die Fingerabdrücke verweist, die man ihnen zur Identifikation abgenommen hat. Jede Person erhält ein Couvert, in welchem Informationen abgelegt werden. Damit der Transfer an die zuständigen Behörden rasch erfolgen kann, werden Familien und vulnerable Personen prioritär behandelt.»

In den darauffolgenden Wochen brachten Grenzwachter Tausende Menschen, die sie aufgriffen, nach Chiasso. «Wir stellten die Identität fest, kontrollierten das Gepäck, führten die Leibesvisitationen durch und nahmen Fingerabdrücke ab. Manche sagten kein Wort, hatten keine oder gefälschte Papiere. Oft war nicht klar ersichtlich, wer minderjährig war und speziell behandelt werden musste. Die Grenzwachter

haben ihr Bestes gegeben und die Menschen blieben trotz angespannter Lage ruhig», betont Patrick Benz rückblickend.

### Neue Zeiten, neue Aufgaben

Als das Grenzwachtkorps 1894 gegründet wurde, weilten die Grenzwachter in Uniform auf dem Zollposten und beobachteten Fuhrwerke und Fussgänger, welche die Grenze vereinzelt passierten. Wenn es ihnen nötig erschien, kontrollierten sie mitgeführte Waren. Auf täglichen und nächtlichen Streiftouren stellten sie Schmugglern nach, die illegale oder unverzollte Waren über die Grenze brachten. Die Kontrolle von Einreisen und Ausreisen war Sache der Kantone. Da Grenzwachter ohnehin an der Landesgrenze stationiert waren, entschieden die Kantone, ihnen auch die Kompetenz für die Personenkontrollen an der Grenze zu übertragen. Neben Zoll- und Sicherheitsaufgaben kamen Anforderungen im Bereich der Migration dazu. «2002 schrieben das Bundesamt für Ausländerfragen und das Bundesamt für Flüchtlinge die Stelle eines Verbindungsoffiziers im Bereich der Migration aus. Mit der Schaffung dieser Stelle konnte die Zusammenarbeit zwischen den Zoll- und den Migrationsbehörden laufend verbessert werden», hält Patrick Benz fest. Aufgrund des Beitritts zu Schengen kamen mobile Personenkontrollen im Grenzhinterland und im Landesinnern hinzu. «Das Grenzwachtkorps schaffte Strukturen, um mit gezielten Operationen rasch auf das sich verändernde Umfeld reagieren zu können.»

In seinem Fachbereich sorgt Patrick Benz dafür, dass die rechtlichen Vorgaben vom Grenzwachtkorps korrekt umgesetzt und angewendet werden. Auf der Grundlage des schweizerischen Zollgesetzes ist es dem Grenzwachtkorps an der schweizerischen Südgrenze gelungen, schnell und flexibel zu reagieren. «Wer Asyl beantragte, der wurde gemäss Weisung dem Staatssekretariat für Migration übergeben. Wer die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllte und die Schweiz lediglich durchqueren wollte, um nach Deutschland weiterzureisen, wurde nach Italien zurückgeführt», erklärt Pat-

rick Benz. Dies kann die Schweiz deshalb tun, weil sie mit Italien ein bilaterales Rückübernahmeabkommen abgeschlossen hat.

### Grenzen öffnen und schliessen

«Inzwischen hat sich die Situation in Chiasso beruhigt. Es kommen viel weniger Menschen an als noch vor einem Jahr», sagt Patrick Benz. «Sollte sich das Blatt wieder wenden, sind wir vorbereitet.» Im Centro di accoglienza wurden Plakate mit den wichtigsten Informationen und Bildschirme installiert. Dort erfahren die Angekommenen, wo sie sind, was mit ihnen geschehen wird, über welche rechtlichen Möglichkeiten sie bei einer Wegweisung verfügen und was sie tun müssen, falls sie ein Asylgesuch in der Schweiz stellen möchten. Die Informationen sind in zahlreichen Sprachen verfügbar. Zudem haben sich rund vierzig Grenzwächter zum *Conversation Leader Migration (CLM)* ausbilden lassen. Sie führen mit den Personen, die die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen, eingehende Befragungen durch. «Diese Fachausbildung haben wir mit Beteiligung des UNHCR und der Schweizerischen Flüchtlingshilfe durchgeführt. Bei Bedarf greifen die CLM auf den nationalen Telefondolmetscherdienst zurück», führt Patrick Benz aus.

Mit dem Beitritt zu Schengen hat die Schweiz ihre Grenzen geöffnet. Für den Personenverkehr haben die Landesgrenzen ihre Bedeutung verloren. Zwar kann die Schweiz im Ausnahmefall und in Absprache mit den anderen Staaten an den Schengener Binnengrenzen zeitlich begrenzte Personenkontrollen einführen, doch machte sie von dieser Möglichkeit bislang keinen Gebrauch. Das war auch nicht nötig, denn im Rahmen des Vollzugs der Zollaufgaben kann die Schweiz eigenständig Lagebeurteilungen vornehmen, an den Schweizer Zollgrenzen Einsätze planen und Personenkontrollen durchführen. 2016 hat das Grenzwachtkorps auf dieser Grundlage rund 50 000 rechtswidrige Einreisen in die Schweiz registriert. Über die Hälfte der illegal Eingereisten wurde weggewiesen und in den Nachbarstaat zurückgeführt. Durch die spezifische Einbettung im internationalen Kontext – die Assoziierung zu Schengen verbunden mit der Nicht-Mitgliedschaft in der europäischen Zollunion und den bilateralen Zusammenarbeitsvereinbarungen – eröffnen sich der Schweiz Handlungsspielräume, die das Grenzwachtkorps im Alltag gezielt nutzt.

## Gestire le frontiere – dar forma alle frontiere

*Con Schengen i controlli di frontiera sulle persone sono, in linea di principio, aboliti. In virtù della legislazione svizzera afferente possono tuttavia essere svolti alcuni controlli merci o doganali nella zona doganale elvetica. Se la polizia nutre sospetti concreti è possibile eseguire anche controlli sulle persone. Sono peraltro stati potenziati i controlli mobili nelle regioni a ridosso delle frontiere. La coesistenza di due regimi di frontiera – quello alla frontiera interna Schengen e quello alla frontiera doganale – offrono alla Svizzera un ampio margine di manovra che le consente di svolgere liberamente controlli mirati in base a valutazioni della situazione e dei rischi. Patrick Benz, caposettore Migrazione del Comando del Corpo guardie di confine, si muove all'intersezione tra frontiera e migrazione. Insieme al suo team provvede affinché le prescrizioni del diritto svizzero inerenti al settore della migrazione siano applicate correttamente nelle sette regioni guardie di confine.*

PASCALE STEINER

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Sekretariat der Eidgenössischen Migrationskommission EKM.



# Einkaufen in der «Zollfrei-Oase».

Simone Prodoliet

*Der Einkaufstourismus ist eine beliebte Beschäftigung von Herrn und Frau Schweizer. Im grenznahen Ausland einzukaufen ist für manche nicht nur eine Angelegenheit von günstigeren Preisen, sondern gilt auch als Freizeitaktivität – verbunden mit einem Besuch in einer Gaststätte oder einem Ausflug ins Grüne. Die Zollfreizone Samnaun bietet das alles innerhalb des Schweizer Territoriums. Eine Reise in eines der abgelegensten Täler.*

Die Strasse von Scuol nach Samnaun führt nach einer Abzweigung kurz nach Martina durch Schluchten in eine abgeschieden anmutende Welt. An jenem schneereichen Tag sind wenige Autos unterwegs – die Feriengäste ziehen es vor, den zahlreichen Wellness-Programmen zu frönen, welche die Bündner Tourismusbranche anzubieten hat. Nach der Fahrt durch die verschneite Landschaft im engen Tal öffnet sich eine Ebene. Die «Zollfrei-Oase Samnaun», wie sie in vielen Prospekten angepriesen wird, präsentiert sich Besucherinnen und Besuchern.

## Shopyland in den Bergen

Läden reihen sich an Läden, in denen Spirituosen, Tabakwaren, Uhren, Schmuck, Schokolade, Elektronik, Parfums, Kosmetika und Kleider von namhaften Modellabels verkauft werden. Dazwischen Lounge-Bars, Cafés und Restaurants. Ein Gang durch die Hauptgasse von Samnaun erinnert an die Duty-Free-Shop-Meilen in den internationalen Flughäfen – nur befindet man sich hier im Freien. Eine eigentümliche Mischung aus Freizeitgefühl und Einkaufsstress hängt in der Luft. Wer sich bereits vorher informieren will und etwa nach einer bestimmten Marke einer Sonnenbrille oder ein spezifisches Uhrenmodell sucht, kann im Internet unter «Zollfreies Einkaufserlebnis» einen Einkaufsführer konsultieren. Die Mehrheit der Kauflustigen wandert jedoch von Laden zu Laden, um vielleicht doch das Schnäppchen des Tages zu ergattern.

Zollfrei einkaufen mitten in einer Tourismusregion? Wie kam es zu dieser Sonderregelung? Weshalb eine Zollfreizone im hintersten Zipfel der Schweiz? Ein Blick in die Geschichte dieser Region bringt Folgendes zu Tage: Samnaun wurde in den Jahren zwischen 800 und 1000

durch Viehbauern besiedelt, die auf der Suche nach neuen Weidegründen waren. Die Siedler stammten aus dem Unterengadin – sie nutzten das Gebiet um Samnaun zunächst als Maiensäss in den Sommermonaten. Später wurde Samnaun das ganze Jahr über bewohnt. Die einzigen Verbindungen zur Aussenwelt waren zur damaligen Zeit die Pässe zum Engadin und Paznaun sowie ein Ochsenkarrenweg über Spiss nach Pfunds. Über diesen Ochsenkarrenweg entwickelte sich im 17. und 18. Jahrhundert ein reger Handel mit dem benachbarten Tirol. Samnauer Bauern kauften im Tirol Jungvieh, das sie dann nach ein- oder zweijähriger Fütterung wieder gewinnbringend verkauften. Auf der anderen Seite der Grenze im Tirol deckten sich die Samnauer mit wichtigen Gütern ein, die sie nicht selbst produzierten.

Lange Zeit war der Weg nach Österreich die einzige ganzjährige Verbindung der Samnauer Bevölkerung mit der Aussenwelt. Eine Strasse, die das Dorf mit dem Unterengadin verband, wurde erst 1912 gebaut. Wegen der abgeschiedenen Lage waren deshalb Kontakte bis zum Bau dieser Strasse auf die angrenzenden Gebiete in Österreich beschränkt. Dies ist auch der Grund, weshalb in Samnaun ein Dialekt mit Tiroler Einfärbung gesprochen wird.

## Zollfreistatus zur Erhaltung der Wirtschaft

Die Gründung des Bundesstaates 1848 brachte eine Zentralisierung des Zollwesens mit sich. Diese setzte dem Handel mit Tirol schlagartig ein Ende. Damit verloren die Einwohner des Hochtals eine wichtige Einnahmequelle, da fortan Zölle auf die eingeführten Waren erhoben wurden. Die Bürger von Samnaun beantragten aus diesem Grund eine Befreiung Samnauns aus

dem Zollgebiet der Schweiz. 1888 scheiterte ein erster Versuch; bei einem zweiten Anlauf 1892 entsprach der Bundesrat dem Begehren. Samnaun wurde zollfrei. Der Bundesrat begründete seinen Beschluss vor allem mit dem Fehlen einer direkten Zufahrtsstrasse über Schweizer Gebiet nach Samnaun und die durch den Zoll eingetretene Verteuerung der Lebensmittel für die Talschaft. Der Zollfreistatus sollte zunächst nur bis zum Bau einer direkten Verbindungsstrasse in die Schweiz gewährt werden.

Nach der Eröffnung dieser Verbindungsstrasse im Jahr 1912 erwirkte die Gemeinde allerdings eine Verlängerung des Zollfreistatus. Das Argument: Dieser Status sichere nicht nur im Samnauntal, sondern auch in den umliegenden Regionen des Unterengadins und in Tirol viele Arbeitsplätze. Bei der Einführung der schweizerischen Mehrwertsteuer am 1. Januar 1995 wurde die Abschaffung des Zollfreistatus von Samnaun erneut diskutiert. Aufgrund eines Gutachtens, das die Gemeinde bei der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich in Auftrag gegeben hatte und das die negativen Auswirkungen auf die Wirtschaft und die Arbeitsplätze in dieser strukturschwachen Gegend aufzeigte, wurde der Zollfreistatus beibehalten, aber die schweizerische Mehrwertsteuer eingeführt. Ein weiterer Grund für die Aufrechterhaltung dieses Status lag in der Vermutung, dass der Zollfrei-Tourismus dann nach Livigno in Italien abgewandert wäre.

### Zollfreizone noch zeitgemäss?

Der Zollfrei-Tourismus ist neben den Skigebieten in einer wunderschönen Landschaft zweifellos eine der Hauptattraktionen von Samnaun und Umgebung und ein wichtiges Standbein für dessen Wirtschaft. Aus diesem Grund lehnt es Gemeindepolitiker und Unternehmer Walter Zegg ab, dereinst diesen Sonderstatus, den manche als Anachronismus betrachten, aufzuheben: «Das Zollausschlussgebiet Samnaun ist absolut zeitgemäss. Es gibt ganze Regionen in Südamerika und Asien sowie im Nahen Osten, wo Zollfreizonen geschaffen wurden, damit sich die Regionen wirtschaftlich entwickeln können. Es wäre völlig deplatziert, die Zollfreizone Samnaun aufzuheben. Dann würde unsere Kundschaft nach Livigno abwandern.» Allerdings ist auch Walter Zegg klar, dass man nicht allein auf den Zollfrei-Tourismus setzen dürfe. Grosse Bergbahnprojekte sind geplant, die die Region touristisch weiterbringen sollen. Zegg ist der Ansicht, dass man in andere Bereiche inves-

tieren müsse, denn: «Die Vorteile aus der Zollfreizone werden durch die bilateralen Verträge der Schweiz mit der EU je länger je mehr ausgehöhlt.» Womit dann der Einkaufstourismus definitiv nicht mehr in der Schweiz stattfinden würde.

## Zone franche dans les montagnes

*Le tourisme commercial est un passe-temps très apprécié des Suisses. Pour beaucoup, faire ses achats sur un territoire étranger situé près de la frontière n'est pas seulement une question de prix plus avantageux, c'est aussi une activité de loisirs, qui peut se combiner avec un repas dans un restaurant ou une excursion dans la verdure. La zone franche de Samnaun offre tout cela à l'intérieur du territoire suisse.*

*Que Samnaun soit devenu une zone franche est lié à sa situation particulière en matière de circulation. Au 19<sup>e</sup> siècle, un chemin pour chars à bœufs conduisant vers l'Autriche voisine constituait le seul lien avec le monde extérieur. Un commerce actif y avait lieu. En 1848, la fondation de l'Etat fédéral, qui a entraîné une centralisation des douanes, a mis fin à ce commerce lucratif. Les habitants de la haute vallée ont alors perdu une importante source de revenus, car des droits étaient désormais prélevés sur les marchandises importées. Pour cette raison, les habitants de Samnaun ont demandé à ne plus faire partie du territoire douanier de la Suisse. Même après 1912, année pendant laquelle une route a été construite dans la Basse-Engadine, la commune est parvenue à conserver son exemption des droits de douane. L'argument : ce statut assure de nombreux emplois dans la région.*

# L'asile, la frontière et le territoire.

Etienne Piguet

*L'asile a historiquement toujours été lié à un territoire bien défini et nous sommes encore loin aujourd'hui d'un droit humain universel à la protection. La nécessité pour les réfugiés d'entreprendre de dangereux voyages, tout comme la résurgence récente des murs et des frontières, en sont les tristes conséquences.*

« Echevelé et haletant », nous raconte Victor Hugo, c'est dans l'enceinte de Notre-Dame de Paris que Quasimodo dépose Esmeralda pour la protéger... Au Moyen-Âge, comme déjà dans l'Antiquité, c'est l'accès à un périmètre bien délimité, qui permet aux fugitifs de réclamer protection. A Rome, l'*asylum* institué par Romulus sur la colline du Capitole est un lieu clos et sacré, un *locus saeptus*, où, selon la tradition, chacun peut trouver refuge et obtenir la citoyenneté romaine. Ainsi, la plus ancienne notion de sanctuaire et d'asile découle directement de l'idée d'une communauté autonome ayant souveraineté exclusive sur un territoire spécifique et y accordant des droits.

Issu des traités de Westphalie (1648) et centré sur l'Etat-nation, notre droit d'asile va rester marqué par cette condition cardinale et très géographique : Il faut, pour être protégé, être à l'intérieur. De fait, c'est par le franchissement physique – alors assez peu contrôlé – d'une frontière politique que les Huguenots trouveront refuge en Suisse aux XVIe et XVIIe siècles. La Convention de Genève de 1951 reprend pleinement cette idée en définissant le réfugié comme une personne se trouvant « hors du pays dont elle a la nationalité » (art. 1, al. 2) mais aussi, implicitement, sur le territoire d'un pays susceptible de lui reconnaître la qualité de réfugié. L'obligation de protéger ne naît ainsi que quand le requérant d'asile parvient à l'intérieur du pays d'accueil, éventuellement à la frontière. Au dehors, il n'a aucuns droits. Gregor Noll a démontré l'ampleur de cette asymétrie en évaluant systématiquement la portée territoriale de différents instruments internationaux de protection (Convention de Genève sur les réfugiés, Convention internationale contre la torture, Convention européenne des droits de l'homme, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en

temps de guerre) : aucune ne s'applique aux personnes hors du territoire de la partie contractante tandis que la situation à sa frontière reste mal définie.

## L'asile au-delà du territoire

Différents instruments ont été mis en place historiquement pour tempérer le caractère territorial de l'asile et sa contradiction avec le principe d'universalité des droits de l'homme.

En premier lieu, la création de zones hors du territoire national permettant de se réclamer de la protection d'un état. Ce seront principalement les ambassades. *L'asile diplomatique* théorisé par Grotius au XVIIe siècle envisage de donner aux bâtiments diplomatiques un statut extraterritorial qui – s'il n'a cependant jamais véritablement été ancré dans le droit international (Värk 2012) – permet de demander protection sans quitter son propre pays. Une fois admis le réfugié reste soit confiné dans l'Ambassade (on pense à Julian Assange), soit le pays hôte – pour autant que le pays d'origine ne l'en empêche – octroie un sauf conduit ou un visa humanitaire permettant la sortie du territoire. En Suisse, la possibilité de déposer une demande d'asile en ambassade, tacitement reconnue dans l'après-guerre, a été formellement inscrite dans la première loi sur l'asile de 1979. Elle trouvait son équivalent dans de nombreuses législations européennes de l'époque.

En second lieu, la mise en place de voies d'accès protégées permettant de gagner le territoire d'accueil de manière légale sans prendre les risques d'un dangereux voyage et en ayant déjà obtenu un statut de protection. Les exemples historiques sont ici nombreux, du plan d'action international pour l'Indochine au pont aérien

mis en place pour le Kosovo en 1999. Dans ce dernier cas, 100 000 réfugiés sont évacués vers l'Europe par air par les forces de l'OTAN puis répartis vers 28 pays d'accueil (Loescher 2001: 329). De manière plus générale, les programmes de réinstallation (*resettlement*) menés principalement sous l'égide du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) peuvent être compris eux aussi comme des manières de surmonter le biais territorial de l'asile: ils consistent pour un pays d'accueil – les Etats-Unis, le Canada, l'Australie et la Grande-Bretagne ainsi que 33 autres pays du monde en 2016 – à accepter un contingent de personnes sélectionnées par le HCR à proximité des zones de risque, en particulier dans des camps de premier accueil.

### L'asile reterritorialisé

Les deux instruments que nous venons d'évoquer ont permis dans le passé à des centaines de milliers de personnes de s'assurer une protection sans avoir à pénétrer auparavant sur le territoire de leur futur pays d'accueil. Si les programmes de contingents se sont maintenus et ont même été réactivés récemment dans certains pays comme la Suisse, leur rythme de croissance n'a cependant pas suivi celui des besoins de protection – les statistiques à ce sujet peuvent être consultées sur le site du HCR. Au niveau des ambassades, la politique d'octroi de visa est devenue de plus en plus restrictive et s'est accompagnée de mesures connexes telles que les sanctions aux transporteurs aériens *carrier sanctions* de personnes dépourvues de documents d'entrée dans le cadre de ce que l'on peut appeler un régime de non-entrée (Guild, Bigo 2003). L'accès aux procédures d'asile dans les ambassades s'est lui aussi considérablement restreint. En 2002, on ne recensait plus que 7 pays européens (l'Autriche, le Danemark, la France, les Pays-Bas, l'Espagne, la Grande-Bretagne et la Suisse) offrant cette possibilité (Noll, Fagerlund, Liebaut 2002). Depuis lors, tous l'ont aboli ou fortement restreint. La Suisse a été la dernière à remplacer la demande d'asile en ambassade par une procédure beaucoup plus restrictive de visa humanitaire en 2014 (Catzeflis 2016). Paradoxalement, de nombreux rapports récents, y compris issus

officiellement de l'UE, ont plaidé pour des procédures d'accès protégé au territoire (*Protected entry procedures*) mais ces appels sont restés jusqu'ici sans effets (Hein, de Donato 2012).

La centralité de la dimension territoriale de la protection et la réduction des voies d'accès alternatives que nous venons de mettre en évidence permettent de mieux comprendre la situation à première vue absurde des régimes d'asile actuels. Elles expliquent la nécessité, pour un requérant d'asile, d'entreprendre un périlleux voyage afin de faire valoir son droit à la protection. S'il parvient à poser physiquement le pied sur le territoire d'accueil ses chances de bénéficier d'une protection et d'un séjour sont élevées car les taux de protection et les voies de régularisation restent relativement favorables et les rapatriements forcés limités. Dans ce contexte, la frontière devient un élément central de la crise migratoire (Cornelisse 2016: 75). Paradoxalement, son franchissement par un réfugié implique en effet une perte de souveraineté pour l'état d'accueil qui se voit contraint, par ses propres engagements internationaux, à octroyer des droits. Franchir la frontière ou même seulement l'atteindre devient, en vertu des clauses de non-refoulement, la seule chance des réfugiés tandis que la fermer ou la rendre inaccessible est un moyen pour les Etats d'éviter de devoir répondre aux demandes croissantes de protection. La multiplication des murs et la militarisation croissante des frontières mais aussi les mesures de contrôle en amont visant – comme l'accord de 2016 entre l'UE et la Turquie – à tenir les demandeurs d'asile à *distance de leurs propres droits* en sont les regrettables conséquences.



Catzeflis, A., 2016, La suppression des demandes d'asile en ambassades suisses. Neuchâtel: Université de Neuchâtel (Mémoire de Master sous la direction du Prof. Etienne Piguet).

Cornelisse, G., 2016, Territory, Procedures and Rights: Border Procedures in European Asylum Law. *Refugee Survey Quarterly* 35, 1: 74-90.

Guild, E., D. Bigo, 2003, Le visa Schengen: expression d'une stratégie de « police » à distance. 1 49: 22-37. Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org).

Hein, C., M. de Donato, 2012, Exploring avenues for protected entry in Europe. Consiglio Italiano per I Rifugati

Loescher, G., 2001, The UNHCR and world politics - A perilous path. Oxford: Oxford University Press.

Noll, G., J. Fagerlund, F. Liebaut, 2002, Study on the Feasibility of Processing Asylum Claims Outside the EU against the Background of the Common European Asylum System and the Goal of a Common Asylum Procedure. Luxembourg: European Commission.

Piguet, E., 2017, The «Migration Crisis» in Europe: A Geohistorical Interpretation. In: *Refugee Law Initiative Blog on Refugee Law and Forced Migration*.

Värk, R., 2012, Diplomatic Asylum: Theory, Practice and the Case of Julian Assange. *Proceedings of the Estonian Academy of Security Sciences* 11: 240-257.

## Zugang zu Asyl: die paradoxe Rolle des Territoriums

*Der Zugang zu Asyl und der Schutz vor Verfolgung sind im Verständnis internationaler Konventionen universell und nicht an ein Territorium gebunden gedacht. Jeder Mensch sollte überall auf der Welt Schutz beanspruchen können. Vom Mittelalter bis heute ist die Gewährung von Asyl jedoch immer auf einen klar definierten Raum bezogen. Man muss sich innerhalb eines konkreten Gebiets aufhalten, um Asyl beantragen zu können. Seit dem Zweiten Weltkrieg wurden zwei Instrumente entwickelt, um dieser auf das Territorium bezogenen Praxis entgegenzuwirken: Umsiedlungsprogramme (resettlement), welche Flüchtlinge aus Krisengebieten in sichere Zonen bringen, und das Botschaftsasyl. Beide Zugänge befinden sich derzeit in der Krise: Das Botschaftsasyl wurde in nahezu allen Staaten abgeschafft, und bei Umsiedlungsprogrammen fehlt oft die Bereitschaft seitens der Aufnahmestaaten. Gleichzeitig vergrößert sich trotz allgemeiner Globalisierung der Widerspruch zwischen dem universellen Anspruch auf Gewährung von Schutz und dem weltweiten Trend zu Verschärfungen in der Asylpolitik. Zeugen davon sind der Bedeutungszuwachs von Grenzen, die Tatsache, dass Tausende von Menschen ihr Leben riskieren, um europäisches Territorium zu betreten, sowie die Schwierigkeit, ein funktionierendes Schutzsystem für Flüchtlinge aufzubauen.*

ETIENNE PIGUET

est professeur de géographie des mobilités à l'Université de Neuchâtel et vice-président de la Commission fédérale des migrations CFM.



# Grenzen der Rückschiebung im internationalen Flüchtlingsrecht.

Guy Goodwin-Gill im Gespräch mit Stephanie Motz

*Seit dreissig Jahren befasst sich Guy Goodwin-Gill mit Fragen rund um das völkerrechtliche Rückschiebungsverbot und sieht immer wieder die gleichen politischen Lösungsversuche scheitern. Trotzdem bleibt er zuversichtlich, dass es auch positive Entwicklungen zum Schutz gegen Refoulement an der Grenze gibt. Das Interview wurde im März 2017 an der Konferenz zum Refoulement-Verbot «Borderline Decisions» an der Universität Luzern geführt. Im Gespräch wird die aktuelle Politik an der schweizerisch-italienischen Grenze, an welcher Asylsuchende nach Italien zurückgewiesen werden, unter die Lupe genommen.*

*Guy Goodwin-Gill, aktuell ist das Rückschiebungsverbot wegen der Situation an der Südgrenze für die Schweiz von grosser Bedeutung. Schweizer Grenzwachter fangen Asylsuchende an der Grenze ab und senden viele von ihnen zurück nach Italien. Was fordert das Refoulement-Verbot in einer solchen Situation?*

Das Refoulement-Verbot ist ein besonders wirkungsvolles Prinzip. Es bildet eine Ausnahme zur Entscheidungshoheit eines Staates, bestimmen zu dürfen, wer in ein Land einreisen darf und wer an der Grenze abgewiesen werden kann. Eigentlich könnte man davon ausgehen, dass Italien ein sicherer Zielstaat für Asylsuchende ist, da Italien die Europäische Menschenrechtskonvention und die Flüchtlingskonvention von 1951 sowie das Protokoll von 1967 unterschrieben hat. Wir wissen um die Überlastung und um die Schwierigkeiten Italiens in den vergangenen Monaten, was eine geeignete Unterbringung und ein funktionierendes Asylverfahren anbelangt. Vor diesem Hintergrund könnte es sein, dass eine Person, die von der Schweiz nach Italien zurückgesandt wird, dort einer Gefährdung ausgesetzt würde. Mir scheint, dass die Schweizer Behörden verpflichtet sind, jeden Einzelfall so zu beurteilen, als ob die Person in Italien gefährdet sein könnte. Jede Rückschiebung nach Italien muss gestützt auf Zusicherungen – und zwar in schriftlicher Form – erfolgen. Niemand, der nach Italien zurückgeschoben wird, darf in seinem Zugang zum Flüchtlingschutz und zu EU-Recht gemässen Aufnahmebedingungen benachteiligt sein.

*Obliegen der Schweiz abgesehen von solchen Zusicherungen irgendwelche verfahrensrechtlichen Verpflichtungen*

*gemäss Refoulement-Verbot? Genügt es, wenn Befragungen mit Asylsuchenden an der Grenze ohne Dolmetscher durchgeführt werden?*

Wie kann der Staat je sicher sein, dass ein Individuum, das ohne Übersetzung befragt wird, nicht jemand ist, der internationalen Schutz benötigt? Das absolute Minimum ist, dass eine Übersetzung sicher gestellt ist.

*Gibt es neben diesem absoluten Minimum weitere verfahrensrechtliche Verpflichtungen gemäss Refoulement-Verbot?*

Ja, im Völkerrecht und in der Staatenpraxis ist etabliert, dass die betroffenen Individuen das Verfahren verstehen müssen, dass sie ihre Asylgründe gegenüber einer Behördenperson vorbringen können müssen und dass sie grundsätzlich Anspruch auf eine schriftliche Verfügung haben, wenn sie an der Grenze zurückgewiesen werden. Es ist auch seit Langem gängige Praxis des UNHCR-Exekutivkomitees, dass der zurückweisende Staat all seine Grenzentscheide einer zentralen Behörde vorlegen muss, damit die internationalen Kriterien innerhalb eines Landes einheitlich angewendet werden.

*Hat die Dublin-III-Verordnung einen Einfluss auf die Verpflichtungen an der Grenze zwischen der Schweiz und Italien?*

Ja, die Dublin-III-Verordnung hat versucht, die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten gestützt auf gemeinsame Abmachungen zu regulieren. Dies aufgrund der Annahme, dass im gesamten Dublin-Gebiet die gemeinsam vereinbarten Standards für die Behand-

lung von Asylgesuchen bestehen. Das ist der Grund, weshalb neben anderen Regelungen eine EU-Verfahrensrichtlinie, eine EU-Qualifikationsrichtlinie, und eine EU-Aufnahmebedingungenrichtlinie erlassen wurden. Theoretisch sollte man in jedem Land des Dublin-Gebiets die gleiche Anhörung gestützt auf die gleichen rechtlichen Standards mit den gleichen Anerkennungschancen haben. Aber die Realität ist natürlich anders.

*Was ist die Realität?*

Die Realität ist, dass die Anerkennungsquoten von Flüchtlingen zwischen den EU-Mitgliedstaaten enorm variieren. 2010 etwa waren die Anerkennungschancen in Griechenland für Asylsuchende aus dem Irak bei ca. einem Prozent, in Schweden dagegen um die 60 bis 70 Prozent. Die Personen, die sich dazu entschieden, von Griechenland weiterzuziehen – und Griechenland ist nur ein Beispiel – wurden beschuldigt, Asyl-Shopping zu betreiben. Das ist leider die Konsequenz des Versagens der EU, in der Praxis die gleichen Standards innerhalb der gesamten EU anzuwenden.

*Gibt es andere Möglichkeiten für Staaten, um Flüchtlinge ohne Einzelfallbeurteilung von ihren Grenzen fernzuhalten?*

Hierbei handelt es sich um einen Graubereich, bei dem sich die genauen Verpflichtungen nicht klar abgrenzen lassen. Staaten wünschen sich tendenziell, dass Flüchtlinge möglichst in der Nähe ihres Herkunftslands bleiben. Das ist normalerweise auch so. Flüchtlinge bleiben in ihrem Herkunftsland oder in den umliegenden Staaten in der Hoffnung, dass sie bald in ihr Land zurückkehren können. Dies ist auch der Grund, weshalb sich die meisten syrischen Flüchtlinge in der Türkei, im Libanon, in Jordanien oder in Ägypten aufhalten. Was Staaten – oder die EU als Kollektiv – daher tun könnten, wäre, Flüchtlinge trotz schwieriger Umstände zum Bleiben zu motivieren. Der EU-Türkei-Deal und andere bilaterale Verpflichtungen mit Jordanien und Libanon gehen in diese Richtung.

*Ist der EU-Türkei-Deal bzw. die EU-Türkei-«Erklärung» mit dem Refoulement-Verbot vereinbar?*

Wenn man davon ausgeht, dass Flüchtlinge in der Türkei ein Leben führen können, ohne Gefahr zu laufen, in ihr Herkunftsland zurückgesandt zu werden, kann man sagen, dass der EU-Türkei-Deal mit dem Refoulement-Verbot vereinbar ist. Aber man müsste auch andere Faktoren mitberücksichtigen, denn beim internationalen Flüchtlingsrecht geht es nicht nur um das Refoulement-Verbot. Auch die Lebensbedingungen derjenigen, die sich in der Türkei als Flüchtlinge aufhalten, sollen menschenwürdig sein.

*Sie haben das Refoulement-Verbot als wirkungsvolles Konzept beschrieben. Momentan verschliessen Staaten rund um die Welt gegenüber Flüchtlingen ihre Grenzen. Ist das Refoulement-Verbot wirklich so wirkungsvoll?*

Das Verbot *an sich* ist wirkungsvoll. Es beschneidet Staaten in ihrer absoluten Kompetenz, Personen die Einreise zu verweigern.

*Zurzeit wird in der EU von einer neuen Lösung der «Flüchtlingskrise» gesprochen: Obergrenzen für die Anzahl von Flüchtlingen, die zugelassen werden. Wie beurteilen Sie solche Vorschläge unter dem Refoulement-Verbot?*

Es ist erstaunlich, wie solche ungeeigneten Ideen immer wieder aufkommen. Die Niederländer hatten eine solche Obergrenze bereits in den 1990er-Jahren vorgeschlagen. Doch was tun, wenn die Obergrenze von 10 000 erreicht ist? Darauf gibt es keine Antwort. Obergrenzen machen in der Realität keinen Sinn. Das Problem ist eben gerade, was als Nächstes zu tun wäre, wenn eine bestimmte Obergrenze überschritten würde und Neuankömmlinge dennoch schutzberechtigt wären. Menschen auf der Suche nach Asyl orientieren sich in ihrer Verzweiflung nicht an einer Höchstzahl.

*Gibt es eine politisch vertretbare und juristisch fundierte Lösung für die momentane Flüchtlingssituation in Europa und global? Einerseits fühlen sich Staaten durch die grossen Flüchtlingsbewegungen bedroht, andererseits fliehen die Menschen aus Krieg und Not, und es gelten verbindliche völkerrechtliche Schutzpflichten ...*

Es gibt nicht *die* Lösung. Ironischerweise ist die EU-Türkei-Erklärung in gewisser Weise ein Beispiel dafür, wie das System theoretisch funktionieren könnte. Wenn eine enorme Zahl von Flüchtlingen in einem bestimmten Staat Zuflucht sucht, könnte sich dieser Staat an die internationale Gemeinschaft wenden und sagen: «Schaut, zwei Millionen Flüchtlinge sind zu uns gekommen. Wir benötigen Hilfe, um sie zu unterstützen und mit lebensnotwendigen Gütern zu versorgen. Und wir brauchen auch über längere Zeit hinweg Unterstützung, bis sich die Situation in der Konfliktregion beruhigt hat.» Das wäre ein Modell, wie man vorgehen könnte. Die Tragödie ist, dass Tausende ihr Leben im Mittelmeer verloren oder die tägliche Not auf der Westbalkanroute in Kauf nehmen mussten, bevor es die EU schaffte, eine gewisse Unterstützung für die Türkei zu sprechen.

*Sie schreiben seit den 1980er-Jahren über das Refoulement-Verbot. Können Sie irgendwelche positiven Entwicklungen in diesem Bereich erkennen?*

Diese Dinge entwickeln sich in Zyklen. Im Moment befinden wir uns eher in einem Tief. Im Vergleich zu den 1980er-Jahren ist allerdings eine Stärkung des Refoulement-Verbots durch eine erhöhte Bedeutung der Menschenrechte erkennbar. In den 1980er-Jahren sprachen wir vom Refoulement-Verbot als Grundsatz nach Artikel 33 der Flüchtlingskonvention. Heute wird das Refoulement-Verbot dank der Rechtsprechung, die sich in Europa, im interamerikanischen System und andernorts entwickelt hat, im Menschenrechtskontext rezipiert und weiterentwickelt. Dies hat zu einer Stärkung der Individualrechte auf Schutz vor Verfolgung geführt. Das ist eine sehr positive Entwicklung. Allerdings bliebe noch viel im Bereich der Ursachenbekämpfung von Konflikten zu leisten. Hier gilt es, mit politischen Mitteln und unter Beizug weiterer Akteure für Lösungen der Konfliktbeilegung zu suchen – eine Aufgabe, die noch weit stärker als bisher vorangetrieben werden müsste.

## **Droit international en matière d'asile : le principe du non-refoulement**

*Guy Goodwin-Gill, professeur de droit des réfugiés, se penche sur l'interdiction de refoulement dans le cadre des refoulements à la frontière italo-suisse. Cette interdiction du droit international fixe des limites à la Suisse au regard du traitement des requérants d'asile à la frontière, également pour ce qui est des refoulements vers un pays de l'UE. Goodwin-Gill voit aussi des tendances positives en relation avec l'interdiction de refoulement, malgré les nombreuses difficultés et certaines évolutions restrictives de la politique envers les réfugiés ces derniers temps. « Grâce à la jurisprudence qui s'est développée en Europe, dans le système interaméricain et ailleurs, aujourd'hui, l'interdiction de refoulement est admise dans le contexte des droits de l'homme et développée plus avant. Cela a mené à un renforcement des droits individuels en vue d'une protection contre la persécution. Il s'agit là d'une avancée très positive. Cependant, il resterait encore beaucoup à faire pour combattre les causes des conflits. Il convient ici de chercher des solutions pour résoudre les conflits avec des moyens politiques et en faisant intervenir d'autres acteurs – une tâche qui devrait être poursuivie avec beaucoup plus d'intensité qu'auparavant. »*

### **GUY GOODWIN-GILL**

ist emeritierter Professor für Flüchtlingsrecht an der Universität Oxford und Barrister bei Blackstone Chambers, London.

### **STEPHANIE MOTZ**

ist Barrister bei den Walche Rechtsanwälten und juristische Mitarbeiterin am Lehrstuhl von Prof. Dr. Martina Caroni an der Universität Luzern.



# Restrictions de mobilité.

Denise Efionayi-Mäder et Joëlle Fehlmann

*Si le capital de mobilité a longtemps constitué l'apanage d'une couche privilégiée de la population, il est aujourd'hui primordial d'en disposer pour trouver sa place sur un marché du travail et de la formation de plus en plus compétitif. Pour des raisons politico-institutionnelles, les titulaires d'admission provisoire restent soumis à d'importantes restrictions de leur mobilité à l'intérieur des frontières nationales (et à fortiori au-delà), allant à l'encontre de l'injonction d'intégration dont ils font également l'objet.*

En Suisse vivent actuellement 39402 titulaires d'une admission provisoire, ce qui correspond à la population d'une ville comme La Chaux-de-Fonds. Un quart sont des réfugiés reconnus. En effet, le permis F possède deux déclinaisons : la première s'adresse aux personnes étrangères dont la demande d'asile a été rejetée, mais qu'il est actuellement impossible, illicite ou inexigible de renvoyer. La seconde concerne les réfugiés admis à titre provisoire, à savoir les personnes dont on reconnaît la qualité de réfugié selon la Convention de Genève, mais auxquelles l'asile selon la loi suisse est refusé. L'indignité (crimes commis ou menace représentée pour la sécurité intérieure), ou des motifs d'asile survenus après la fuite, sont invoqués pour justifier cette décision. Juridiquement parlant, l'admission provisoire constitue, dans les deux cas de figure, non pas une véritable autorisation de séjour mais une « mesure de substitution » pour régulariser le séjour malgré le renvoi prononcé ; pourtant elle découle principalement d'une protection complémentaire à l'asile, qui correspond en bonne part à la « protection subsidiaire » dans le droit communautaire.

## L'« admission provisoire » ou du poids des mots

Si le label « admis provisoire » nuit indubitablement à l'ensemble des personnes titulaires, celles-ci ne sont pourtant pas toutes soumises au même régime. Dans le domaine de la mobilité comme dans celui de l'aide sociale ou des conditions d'accès au travail, les réfugiés admis provisoires sont mieux lotis que les autres titulaires de permis F, raison pour laquelle nous nous référons essentiellement à la situation de ces derniers dans la suite de l'article.

Aujourd'hui, une majorité d'admis provisoires (AP) provient d'Etats tels que l'Erythrée, la Syrie ou l'Afghanistan, des pays dont on peut malheureusement supposer qu'ils ne garantiront pas la stabilité nécessaire au retour de leurs exilés avant de nombreuses années. Les statistiques disponibles montrent que depuis la fin de la guerre au Kosovo, le permis est assez rarement levé et la plupart des personnes restent durablement en Suisse (Efionayi-Mäder & Ruedin 2014). En dépit de cela, les autorités, par le biais de l'appellation « admis provisoire », entretiennent le doute quant à la pérennité du séjour des personnes concernées (Sille 2017). Nombre d'études ont révélé que cette estampille peut saper les efforts d'intégration entrepris.

Sous sa forme actuelle, le statut résulte d'une série d'adaptations formelles issues de compromis politiques qui confèrent aux titulaires certains droits tout en les limitant de manière considérable : les conditions d'octroi de l'aide sociale dépendent principalement du droit cantonal, et dans la plupart des cantons, les mêmes barèmes abaissés – prévus pour une durée limitée – que pour les requérants d'asile sont appliqués. Depuis 2006, l'accès des admis provisoires au marché du travail a été amélioré, mais l'octroi d'une autorisation de travail fait l'objet de procédures parfois longues et bureaucratiques, notamment en raison des modalités de prélèvement de la taxe spéciale (10 pour-cent du salaire brut) et d'autres formalités (cessions sur salaire, limitations pour les temps partiels, etc.). Les employeurs, déjà échaudés par le surcroît de travail administratif que représente encore le recrutement d'un admis provisoire, rechignent donc parfois à engager une personne dont on ignore si elle sera amenée, dans



un futur plus ou moins proche, à quitter le pays (Spadaro et al. 2014).

Si plusieurs cantons ont commencé à lever ces obstacles pénalisants par rapport à d'autres travailleurs, y compris provenant de l'UE, la liberté de mouvement des admis provisoires reste restreinte : comme les candidats à l'asile, les titulaires ne peuvent choisir leur lieu de résidence et de travail qu'à l'intérieur du canton auquel ils sont assignés, sauf situation exceptionnelle et sous condition de l'accord explicite des deux cantons concernés.

### Mobilité et intégration : la paire gagnante ?

Simultanément, il a été démontré que la mobilité spatiale est devenue un enjeu essentiel dans la perspective de la recherche et de l'exercice d'un travail. Le nombre toujours croissant de pendulaires intercantonaux est là pour nous le rappeler : il s'élève à 780 000 d'après des données récentes (OFS 2016 – Pendularité [PEND]). Cela représente le 20 pourcent de l'ensemble des travailleurs actifs occupés en Suisse, sans parler du nombre d'étudiants, apprentis et élèves qui pendulent également sur des distances plus ou moins grandes. Les développements économiques concourent à renforcer les exigences en termes de mobilité pour concilier flexibilité, vie professionnelle, privée et logement abordable (Kaufmann et al. 2016). Or, l'on sait également que le capital de mobilité est imbriqué étroitement avec le capital social, économique ou culturel, agissant à son tour comme un facteur renforçant les inégalités sociales.

En l'absence de segments de l'économie qui recrutent localement du personnel (formellement) peu qualifié, la mobilité peut devenir le meilleur atout d'une personne migrante en recherche d'une activité lucrative. Dans le cas des admis provisoires, l'assignation cantonale restreint directement toute prise d'un emploi situé hors territoire cantonal, mais elle est aussi susceptible d'affecter des ressources d'entraide passant par des réseaux sociaux hors canton. L'assouplissement de cette disposition – envisagée par la révision actuellement débattue du permis F (CF 2016) – permettrait à certaines familles migrantes, isolées sur leur lieu de résidence, de faire appel à la garde d'enfants ou au soutien pour la recherche de travail de compatriotes dans un autre canton. Il ne faut pas oublier que les possibilités de se déplacer régulièrement sont limitées pour des personnes qui disposent de très petits budgets.

Une étude (non publiée) révèle que sur un marché du travail réduit et spécialisé comme celui du canton du Jura, il peut être particulièrement difficile de faire va-

loir des compétences professionnelles ou linguistiques (anglais) attestées qui n'y sont pas recherchées. Dans le même contexte, le fait de ne pas posséder de voiture pour se rendre, par exemple, sur des chantiers excentrés ou se déplacer à horaires irréguliers, peut constituer un réel handicap. Pour une autre étude, nous avons également recolté des témoignages de jeunes AP qui ont dû renoncer à une formation faute de moyens pour les frais de transport. « Aucune société n'a intérêt à ce qu'une personne en situation de travailler en soit empêchée par un problème d'intendance, la difficulté à se rendre sur un lieu de travail, ou par un calcul rationnel, celui d'un coût excessif de la migration vers le travail (...). » C'est ce qu'affirme Orfeuill (2010), sans parler de population migrante, quand il évoque trois principes au nom desquels il convient d'encourager particulièrement des solutions soutenant la mobilité vers le travail des catégories de personnes les plus vulnérables : les principes d'efficacité, d'équité et de sécurité (dans les lieux publics).

Diverses recherches et statistiques attestent d'un taux d'activité bas : moins d'une personne admise provisoire (permis F et B) sur deux, dans la tranche d'âge des 18-65 ans et dont le séjour dure depuis 7 ans et plus, travaille aujourd'hui (SEM 2017). Malheureusement, ces données ne permettent pas de se prononcer sur la part des titulaires non actifs pour des raisons familiales ou de santé, ni sur l'importance relative de la liberté de mouvement réduite. Le fait que le taux d'activité des AP dans certains petits cantons ruraux est parfois plus élevé que dans les grands centres, dont les opportunités de travail devraient être plus nombreuses, mériterait d'être approfondi, pouvant être lié à un soutien plus personnalisé dans l'accès à l'emploi. Mais il faut également savoir que les cantons qui se montrent restrictifs dans l'octroi de permis de séjour ont un taux d'activité plus favorable parmi les AP – pour des raisons purement statistiques. Il s'agit d'un dernier aspect qui mérite d'être abordé, puisque, la seule façon d'échapper à la précarité inhérente au permis F est d'obtenir une transformation en permis de séjour, ce qui suppose généralement qu'une personne ou famille soit financièrement indépendant.

En raison de l'enchevêtrement entre capital économique, social, culturel et de mobilité cité précédemment, les restrictions évoquées affectent en priorité les AP les plus vulnérables (ou qui ont eu la malchance d'être assignés au « mauvais » endroit), qui ne sont pas en mesure de compenser ces handicaps par d'autres ressources pour accéder à l'autonomie économique : il s'agit plus souvent de femmes élevant seules des enfants, de personnes âgées ou en mauvaise santé, de familles nombreuses, etc. Plus la situation se prolonge,

moins une sortie paraît probable : l'admission provisoire devient alors un parfait exemple illustrant comment la politique du compromis, dont cette mesure de substitution est le produit, peut ajouter à la vulnérabilité d'une catégorie de la population, plutôt que d'agir dans une perspective inverse d'équité (Sille 2017).

Une prise de conscience a néanmoins eu lieu et notamment suite à la votation de février 2014 sur l'initiative « Contre l'immigration de masse ». Nombre d'acteurs politiques, administratifs et associatifs se sont saisi du dossier et ont émis une série de propositions concrètes pour sortir de l'impasse (CFM 2014; CF 2016). Il est à souhaiter qu'en-dehors d'une période électorale, les autorités suivront et que le raisonnement factuel l'emportera sur les considérations de politique partisane, si ce n'est dans l'intérêt des admis provisoires directement concernés, au moins dans celui bien compris de la société d'accueil dans son ensemble.

Conseil Fédéral (CF), 2016, Admission provisoire et personnes à protéger. Analyse et possibilités d'action, Rapport du Conseil Fédéral, Berne.

Commission fédérale des migrations CFM, 2014, Octroi de protection. Recommandations. Berne: CFM.

Efionayi-Mäder, Denise, et Didier Ruedin, 2014, Aufenthaltsverläufe vorläufig Aufgenommener in der Schweiz. Datenanalyse im Auftrag der EKM. Neuchâtel: SFM, Université de Neuchâtel.

Kaufmann, Vincent, Emmanuel Ravalet et Elodie Dupuit 2016, Motilité et mobilité. Mode d'emploi. Neuchâtel: Editions Alphil.

Orfeuill, Jean-Pierre, 2010, La mobilité, nouvelle question sociale ? Dans: SociologieS.

Sille, Irina, 2017, Die Konstruktion der vorläufigen Aufnahme im politischen Prozess: Zwischen moralischer Konstruktion und humanitärem Anspruch. Dans: Asyl 2/17.

Spadarotto, Claudio et al., 2014, Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt. Bâle, Zurich: BSS, KEK.

## An den Kanton gebunden

*Mobilitätspotential ist längst kein Vorrecht von Privilegierten mehr, sondern wird auf einem wettbewerbsorientierten Arbeitsmarkt neben Flexibilität und Motivation von allen eingefordert. Für die 40 000 vorläufig Aufgenommenen in der Schweiz stellen daher statusbedingte Wohnsitzpflicht im Kanton und limitierte Reisemöglichkeiten bedeutende Hürden hinsichtlich der erwarteten Teilnahme am beruflichen und sozialen Leben dar. Ausserdem verschliesst Sozialhilfeabhängigkeit und mangelnde Integration weitgehend die Möglichkeit, eine Aufenthaltsbewilligung zu erlangen, um aus dieser administrativ verordneten Zwischmühle auszubrechen. Im Zusammenspiel mit sozialrechtlichen Beschränkungen bleiben insbesondere vulnerable Gruppen wie ältere oder kranke Menschen, alleinerziehende Eltern oder Grossfamilien in ihr gefangen. Um diesen Zielkonflikt zu überwinden, sind klare Weichenstellungen gefragt, welche die – reichlich vorhandenen – Praxiserfahrungen und Forschungserkenntnisse gebührend berücksichtigen anstatt sie kurzfristigem Polit-Kalkül unterzuordnen.*

DENISE EFIONAYI-MÄDER  
est directrice adjointe et

JOËLLE FEHLMANN  
collaboratrice scientifique au Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population de l'Université de Neuchâtel.



# Bedingter Zugang zum öffentlichen Raum für Asylsuchende.

Regina Kiener, Gabriela Medici

*Bund und Kantone schränken Asylsuchende in ihrem Zugang zum öffentlichen Raum ein, zum Beispiel durch das Verbot, bestimmte Wege zu begehen oder durch eine strenge Anwesenheitspflicht in Asylunterkünften. Der vorliegende Beitrag diskutiert, ob diese Massnahmen mit den Grund- und Menschenrechten der Asylsuchenden, insbesondere mit ihrem Recht auf Bewegungsfreiheit vereinbar sind.*

Der öffentliche Raum gehört grundsätzlich allen. Für Asylsuchende gilt dieser Grundsatz aber nur bedingt, sind sie doch im Zugang zum öffentlichen Raum vielerorts eingeschränkt. So wurde Asylsuchenden in Bremgarten/AG und Muri/AG der Zutritt zu Schulhausarealen und Spielplätzen verwehrt. In der Gemeinde Nottwil/LU durften Asylsuchende nicht den kürzesten Weg von der Unterkunft zum Bahnhof nehmen, und in Birmensdorf/ZH wurden sie dazu angehalten, anstatt einer Quartierstrasse einen eigens zu diesem Zweck erstellen Weg durch den Wald zu benutzen. Aber auch Anordnungen wie die Pflicht zur Anwesenheit in der Asylunterkunft schränken die Möglichkeiten asylsuchender Personen ein, den öffentlichen Raum ungehindert zu benutzen. Aus rechtlicher Sicht stellt sich die Frage, ob solche Einschränkungen der Bewegungsfreiheit mit den Grund- und Menschenrechten von Asylsuchenden vereinbar sind.

## Grundrecht der Bewegungsfreiheit

Die Bundesverfassung garantiert in Art. 10 Abs. 2 jedem Mensch ein Recht auf Bewegungsfreiheit und damit den Anspruch auf freie Ortsveränderung. Die Garantie schützt auch Ausländerinnen und Ausländer und dies unabhängig von ihrem jeweiligen Aufenthaltsstatus. Wie alle Grundrechte gilt die Bewegungsfreiheit für Asylsuchende aber nicht absolut. Die Verfassung sieht nämlich vor, dass Grundrechte unter bestimmten, in der Verfassung (Art. 36 BV) selbst genannten Voraussetzungen eingeschränkt werden dürfen. Eingriffe in die Bewegungsfreiheit sind demnach zulässig, wenn

sie sich auf eine rechtliche Grundlage stützen und ein anerkanntes öffentliches Interesse verfolgen oder dem Schutz der Grundrechte Dritter dienen. Ausserdem müssen Einschränkungen in Bezug auf den angestrebten Zweck verhältnismässig sein, das heisst, sie dürfen nicht weiter gehen, als dies zur Erreichung des mit der Einschränkung verfolgten Ziels erforderlich ist.

## Anwesenheitspflichten in kollektiven Asylunterkünften

Das Asylrecht sieht vor, dass Asylsuchende bis zum Abschluss des Asylverfahrens das Recht haben, sich in der Schweiz aufzuhalten (Art. 42 AsylG). Ihnen wird aber für die Dauer des Verfahrens ein bestimmter Aufenthaltsort bzw. eine bestimmte Unterkunft zugewiesen. Während einer ersten Phase sind Asylsuchende in einem vom Bund betriebenen Empfangs- oder Verfahrenszentrum untergebracht, später werden sie auf kantonale Unterkünfte verteilt.

Die in Bundeszentren untergebrachten Asylsuchenden dürfen den öffentlichen Raum nur während klar festgelegten Tageszeiten aufsuchen. Die Verordnung, welche den Betrieb der Bundeszentren regelt, sieht vor, dass sie die Unterkunft grundsätzlich nur mit einer Bewilligung und nur zu bestimmten Zeiten – werktags von 09:00 bis 17:00 Uhr sowie an Wochenenden – verlassen dürfen. Die Kantone haben für ihre Zentren keine solchen gesetzlichen Bestimmungen erlassen. Die Ausgangsmöglichkeiten in kantonalen Asylzentren sind meist (nur) in Hausordnungen, Weisungen oder Richtlinien geregelt. Diese haben

keine Gesetzeskraft und sind – anders als die Verordnungen des Bundes – häufig nicht öffentlich zugänglich.

Anwesenheitspflichten schränken die Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden empfindlich ein. Die Ausgangszeiten in den vom Bund betriebenen Asylunterkünften sind zwar gesetzlich vorgesehen und können mit öffentlichen Interessen begründet werden, etwa der Aufrechterhaltung eines ordnungsgemässen Anstaltsbetriebs und der Durchführung effektiver Asylverfahren.

Die Regelung der Ausgangszeiten in Unterkünften des Bundes ist aber unverhältnismässig; sie engen die Asylsuchenden in ihrem Recht auf (auch nur geringfügige) Ortsveränderungen, auf Aufnahme sozialer Kontakte und auf freie Alltagsgestaltung übermässig stark ein. Das gilt umso mehr, wenn ein restriktives Ausgangsregime gilt oder wenn die Asylunterkunft weit abgelegen ist. Zur Gewährleistung eines geordneten Unterkunftsbetriebs würden bereits weniger einschneidende Massnahmen genügen. Zu denken ist etwa an eine Meldepflicht beim Verlassen und bei der Rückkehr; oder es könnte der Grundsatz gelten, dass eine generelle Ausgangsbewilligung besteht, die nur unter bestimmten Voraussetzungen individuell einschränkbar wäre. Im Ergebnis zeigt sich, dass die Ausgangssperren in Bundeszentren die Bewegungsfreiheit von asylsuchenden Personen verletzen.

Sofern in kantonalen Asylunterkünften ähnliche Ausgangsbeschränkungen gelten wie beim Bund, sind auch diese aufgrund fehlender Verhältnismässigkeit nicht mit der Verfassung vereinbar. Sind die Beschränkungen nur in einer Hausordnung oder in Weisungen festgehalten, kann sich die Grundrechtseinschränkung nicht auf eine genügende gesetzliche Grundlage stützen.

### Rayonverbote, Ausgrenzungen und Eingrenzungen

Die Rechtsordnung sieht vor, dass eine Person unter gewissen Voraussetzungen dazu angewiesen werden kann, einen bestimmten Teil des öffentlichen Raums nicht zu verlassen oder nicht zu betreten. Eine solche Massnahme kann auf kantonalem Recht beruhen (z. B. ein Rayonverbot gemäss kantonalem Polizeigesetz) oder eine Grundlage im Bundesrecht haben (sogenannte Ein- und Ausgrenzungen gemäss Art. 74 AuG). Das Gesetz sieht nur die individuelle, nicht aber die kollektive Anordnung dieser Massnahmen vor.

Die Kantone und Gemeinden stellen mitunter gegenüber Asylsuchenden das Verbot auf, sich während bestimmten Zeiten an bestimmten Orten (wie etwa Spielplätzen) aufzuhalten. Auch solche Massnahmen schränken die Bewegungsfreiheit ein, weshalb auch

hier die Voraussetzungen für einen zulässigen Grundrechtseingriff (Art. 36 BV) eingehalten werden müssen. Sie sind nur dann gerechtfertigt, wenn eine konkrete Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorliegt, die zudem eine gewisse Intensität aufweist. Wird generell allen in einer Unterkunft untergebrachten Asylsuchenden untersagt, eine bestimmte Strasse zu benutzen, ist die Verfassung verletzt: Pauschale Massnahmen finden keine Grundlage im Gesetz und verfolgen auch kein schützenswertes öffentliches Interesse. So reichen insbesondere subjektive Gefühle der Verunsicherung oder diffuse Ängste von Anwohnern nicht aus, um die Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden präventiv einzuschränken. Solche Anordnungen sind auch nicht verhältnismässig, da sie sich nicht gezielt gegen die störende Person richten, sondern sämtliche Asylsuchenden betreffen.

In der Praxis werden asylsuchende Personen mitunter auch individuell von gewissen öffentlich zugänglichen Räumen ausgeschlossen, etwa indem einer bestimmten Person untersagt wird, das Gebiet der Gemeinde zu verlassen. Auch diese einzelfallbezogenen Rayonverbote sind nur dann grundrechtskonform, wenn die betroffene Person eine konkrete Störung oder Gefährdung für die öffentliche Sicherheit darstellt, die Störung eine gewisse Intensität aufweist und die Einschränkung nicht weiter geht, als zur Beseitigung dieser Störung oder Gefährdung erforderlich ist.

### Gleichheitsrechte

Verbote, gewisse «sensible» Zonen wie etwa Spielplätze zu betreten, gelten regelmässig nur für eine bestimmte Gruppe von Personen, und zwar für Asylsuchende. Diese Ungleichbehandlung ist auch aufgrund der verfassungsrechtlichen Gleichheitsgarantien problematisch.

Die Bundesverfassung enthält ein Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) und ein Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV). Die Rechtsgleichheit garantiert dem Einzelnen die Gleichbehandlung durch staatliche Behörden, und dies sowohl in der Rechtsetzung als auch in der Rechtsanwendung. Ungleichbehandlungen zwischen Schweizern und Ausländerinnen sowie zwischen fremden Staatsangehörigen mit unterschiedlichem Aufenthaltsstatus sind deshalb nur verfassungskonform, wenn sie sachlich begründet werden können. Eine sachliche Begründung liegt insbesondere dann vor, wenn eine Unterscheidung notwendig ist, um das Ziel einer im öffentlichen Interesse liegenden Regelung zu erreichen. In der Praxis werden die Massnahmen damit begründet, dass andernfalls die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet wäre. Ob aber eine Person eine Gefahr für Sicherheit und Ordnung darstellt, hängt nicht von ih-

rem Aufenthaltsstatus ab. Der Aufenthaltsstatus von Asylsuchenden ist deshalb kein geeigneter Anknüpfungspunkt für generelle Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und damit kein sachlicher Grund für eine Ungleichbehandlung.

Wird eine Ein- bzw. Ausgrenzung vorwiegend gegenüber Personen oder Personengruppen ausgesprochen, die gemeinsame Merkmale wie Herkunft, Rasse, Geschlecht oder soziale Stellung aufweisen, könnte darüber hinaus eine Verletzung des Diskriminierungsverbots (Art. 8 Abs. 2 BV) vorliegen. Das Diskriminierungsverbot ergänzt die Rechtsgleichheit nämlich, indem es jeden Menschen vor ungerechtfertigten Herabwürdigungen aufgrund bestimmter Merkmale schützt. Eine Verletzung dieser Garantie läge beispielsweise vor, wenn vorab dunkelhäutige Männer von der Benützung eines öffentlichen Platzes ausgeschlossen würden, während das gleiche Verhalten von Personen anderer Hautfarbe ohne solche Konsequenzen bliebe. Die staatlichen Behörden haben deshalb besonders darauf zu achten, dass die getroffenen Massnahmen nicht auf verfassungsrechtlich verpönten Kategorisierungen und Vorurteilen basieren.

#### **Wer muss sich an diese grundrechtlichen Vorgaben halten?**

Die genannten Grundrechte verpflichten zunächst die Behörden. Gesetzgeber und Rechtsanwender von Bund und Kantonen haben dafür zu sorgen, dass sie selbst keine Verfassungsverletzungen begehen, etwa durch unverhältnismässige oder diskriminierende Ausgrenzungsregeln. Die Grund- und Menschenrechte gelten aber auch für private Organisationen und Sicherheitsbeamte, denen der Betrieb von Asylunterkünften übertragen wurde (Art. 35 Abs. 2 BV). Wird die Betreuung von Asylsuchenden an private Organisationen ausgelagert, muss der Staat deshalb sicherstellen, dass sich auch diese grundrechtskonform verhalten, etwa indem sie ihre Betriebsreglemente so ausgestalten, dass die Bewegungsfreiheit nicht durch unverhältnismässige oder schikanöse Ausgangsregeln verletzt wird.

Bei diesem Beitrag handelt es sich um die Zusammenfassung eines Gutachtens, welches die Autorinnen im Auftrag der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR verfasst haben; der vollständige Text findet sich unter [www.ekr.admin.ch](http://www.ekr.admin.ch).

### **Les requérants d'asile dans l'espace public – limites de la liberté de mouvement**

*La Confédération et les cantons restreignent l'accès des requérants d'asile à l'espace public, par exemple en leur interdisant d'emprunter certaines voies ou en appliquant une stricte obligation de présence dans les centres d'hébergement pour requérants d'asile. La liberté de mouvement (art. 10, al. 2 Cst.) protège tout être humain, indépendamment de son statut de séjour. Ainsi, la Constitution garantit aussi aux requérants d'asile le droit de se déplacer librement, un droit qui ne peut être limité que dans des conditions déterminées. La réglementation sévère des heures de sortie – notamment dans les centres d'asile gérés par la Confédération – ne correspond pas à ces conditions. En effet, cette réglementation restreint trop fortement les possibilités des demandeurs d'asile de se déplacer librement pour nouer des contacts sociaux en vue d'organiser leur quotidien. De même, les interdictions collectives de périmètre pour les requérants d'asile ne sont pas conformes à la Constitution. Le sentiment d'insécurité de la population ne constitue pas un intérêt public suffisant ; en outre, les mesures collectives, ne s'appliquant pas à un cas isolé, ne sont pas proportionnées. A fortiori les droits d'égalité exigent que les autorités n'exercent pas de discrimination envers les requérants d'asile en fonction de leur statut de séjour, respectivement de leur origine.*

REGINA KIENER

ist Professorin für öffentliches Recht an der Universität Zürich.

GABRIELA MEDICI

promovierte Juristin, ist Geschäftsführerin des Kompetenzzentrums Menschenrechte der Universität Zürich.







# Des frontières en Europe aux frontières de l'Europe.

Sandrine Kott

*La frontière comme limite s'impose en Europe avec le triomphe du modèle de l'Etat-nation. Naturelle, historique, ethnique ou idéologique la frontière divise, elle institue des lignes de contrôle et borne l'espace des possibles. Etablies à l'issue de longues négociations ou de conflits meurtriers, ces frontières ont longtemps été contestées. Depuis l'entrée dans le 21<sup>e</sup> siècle, les frontières en Europe sont plus stables et plus poreuses, en revanche celles de l'Europe demeurent contestées et sont devenues plus étanches.*

Dans l'Europe d'Ancien régime, la frontière est fluide, c'est un espace encore mal défini mobile et étendu ; elle est tout à la fois zone de contact, de communication et de défense militaire (Nordman 1998). Dans leur dimension défensive, les espaces-frontières constituent souvent des régions administrativement autonomes appelées *marche*. Les Balkans, perçus comme la marche des empires autrichien et ottoman, constituent une vaste zone à vocation militaire. Du côté autrichien, l'institution de confins militaires (*Militärgrenze*) dans l'actuelle Croatie offre aux populations locales de larges libertés en échange d'un service militaire perpétuel. De leur côté, les Ottomans considèrent longtemps la partie européenne de leur Empire comme une marche peuplée de peuples garde-frontière.

Par ailleurs, les limites économiques et militaires ne coïncident pas nécessairement. Les premières lignes douanières entre Etats sont établies au 16<sup>e</sup> siècle, une des premières en Europe est celle qui fut établie en 1559 à la frontière entre l'Espagne et le Portugal. Les premières taxes douanières connues sont imposées sur les produits d'exportation, puis, au 16<sup>e</sup> siècle, sur les produits d'importation. Mais il subsiste alors de très nombreuses douanes intérieures.

## **Des espaces-frontières aux frontières nationales**

Dans le courant des 18<sup>e</sup> et 19<sup>e</sup> siècles l'espace-frontière se stabilise et devient progressivement une ligne soigneusement bornée qui définit un territoire rassemblé sous l'autorité d'un Etat. Pour justifier le tra-

cé de cette ligne, les révolutionnaires inventent dans les années 1790, la notion de « frontières naturelles » qu'ils attribuent faussement à Richelieu. Selon cette représentation les accidents topographiques constitueraient les limites évidentes et naturelles du pays. Cette notion de frontière naturelle renvoie à celle de droits naturels sur lesquels les Lumières fondent la légitimité de la nation par opposition à la monarchie de droit divin. En réalité, les frontières sont politiques et sont fixées à l'issue de conflits ou, plus souvent, de négociations, d'achats, d'échanges qui règlent un à un les contentieux territoriaux. Les enclaves territoriales, nombreuses dans les siècles précédents, deviennent des exceptions (Belissa 2006). En 1814, le Congrès de Vienne dessine la carte de l'Europe post-révolutionnaire qui marque le triomphe de cette conception de la frontière comme limite entre des Etats souverains qui sont en interaction constante les uns avec les autres.

La frontière délimite alors un territoire sur lequel chaque Etat exerce sa souveraineté en matière militaire, douanière et monétaire. Il exerce sa juridiction sur les populations résidant sur ce territoire et accorde droits et devoirs à ceux qui sont reconnus comme des ressortissants nationaux. Les étrangers progressivement recensés sont tolérés. Dans le courant du 19<sup>e</sup> siècle, les Etats établissent et imposent des documents administratifs : sauf-conduits ou passeports qui témoignent d'une réglementation croissante du passage des frontières. Ils permettent de contrôler les passages et d'identifier les étrangers. Ces documents peuvent conférer aux individus qui les possèdent la protection de l'Etat qui les a émis (Caplan, Torpey 2001).

Si les frontières sont devenues des lignes qui divisent, les solidarités séculaires tissées par les populations de part et d'autre de celles-ci ne disparaissent pas pour autant. En Cerdagne, région partagée entre la France et l'Espagne, les liens familiaux demeurent puissants d'autant plus que, de part et d'autre de la frontière, les habitants de cette vallée parlent la même langue. Le même constat pourrait être fait pour la frontière entre la France et les Etats allemands : Alsaciens et Badois demeurent très proches. En fait, ces populations locales sont souvent unies dans leur refus commun de toute étatisation. Certes, les Cerdans français durent faire le choix entre leur appartenance locale et leur identité nationale lors de la guerre de 1870 (comme les Alsaciens après celle-là) mais la frontière sert également de ligne de refuge pour échapper à l'emprise de la conscription jusqu'au 20<sup>e</sup> siècle (Sahlins 1996).

Les Etats européens ont étendu le tracé des frontières, à leurs colonies. Les Français auraient ainsi contribué à dessiner 17 pourcent des frontières mondiales. Ces frontières sont fixées à l'issue d'arrangements entre les puissances coloniales. C'est tout particulièrement le cas lors de la conférence de Berlin de 1884-1885 durant laquelle les puissances européennes établissent les règles présidant au partage de l'Afrique. Les frontières qui en résultent ne tiennent pas toujours compte de l'histoire contrastée des populations locales et contribuent jusqu'à aujourd'hui à alimenter des conflits (Coquery-Vidrovitch, Forest 1982).

### Le 20<sup>e</sup> siècle et l'apogée des conflits frontaliers

Sur la scène internationale, la frontière-limite s'accompagne d'abord d'une inflation de conflits frontaliers qui ne dégénèrent pas tous en guerres mais contribuent au développement d'un droit international naissant. Les juristes s'efforcent de justifier rationnellement les positions diplomatiques de leurs gouvernements respectifs au sein des conférences de paix de La Haye (1899 et 1907). Sous l'impulsion de la Fondation américaine Carnegie en 1911, la conception juridique de la frontière gagne en force lors des règlements de paix de Versailles.

En 1922, elle fonde le travail de la Cour permanente de Justice internationale ou des commissions de la Société des Nations. La défense d'un droit interétatique par les juristes internationaux s'épanouit en 1929 lorsque Aristide Briand propose la formation d'une Union Fédérale Européenne (Mazower 2012).

Lors de la constitution de nouveaux Etats nations européens nés des processus d'unification (Italie ou Allemagne en 1870-1871) ou de la dissolution des Empires (ottoman et austro-hongrois), la fixation de ces frontières a été à l'origine de guerres. La fixation des frontières de la nouvelle Allemagne en 1871 s'est faite à l'issue de trois guerres : celle des duchés contre le Danemark entre 1863 et 1865, celle contre la Prusse en 1866 et celle contre la France en 1870. C'est aussi à l'issue d'une série de guerres que se réalise l'unité italienne. Dans les deux cas, le principe d'une frontière ouverte aux populations considérées comme nationales sur une base culturelle entre en contradiction avec le désir de constituer une frontière topographique fermée pour assurer la défense ou la survie économique du nouvel Etat en formation. Le Royaume d'Italie se constitue sur le principe « un pays – une langue » et revendique ce faisant les « terres irrédentes » dans les Balkans. Mais, sur le Brenner il intègre des populations de langue allemande, au nom du principe des frontières naturelles. De même, le nouvel Empire allemand intègre, à l'Ouest, des populations autrefois sous souveraineté française au prétexte qu'elles sont de culture germanique (Alsace/Moselle) mais également à l'Est des territoires peuplés de Polonais pour s'assurer un « espace vital ». Ces contradictions vont favoriser le déclenchement de la Première Guerre mondiale en 1914.

Son issue ne règle pas les conflits frontaliers. Au contraire elle les exacerbe. Les Etats insatisfaits des traités de l'après-guerre : Italie, Allemagne, Hongrie en particulier, tentent d'imposer une révision qui favorise le développement des nationalismes extrêmes et le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale. La dissolution des grands empires européens : austro-hongrois et ottoman pose la question de la fixa-

tion des frontières des Etats successeurs. Celles de la Pologne opposent, y compris par les armes, le nouvel Etat à l'Allemagne à l'Ouest et à la Russie puis l'URSS. En passant, les armées polonaises se livrent d'ailleurs à des épurations ethniques dirigées contre les populations juives.

Partout, la délimitation des frontières en Europe centrale pose en effet la « question des minorités » dont les droits sont protégés sur le papier par la Société des Nations au titre des différents traités sur les minorités. Les découpages territoriaux imposés par les traités de paix laissent en effet des peuples sous la tutelle de leurs vainqueurs. A l'issue du Traité du Trianon du 4 juin 1920, 27 pourcent des Hongrois de l'ancienne Couronne de Saint Etienne ressortissent désormais de l'autorité de la Roumanie. Déjà à l'issue de l'indépendance de la Bulgarie en 1878, les Musulmans, autrefois dominants dans l'empire ottoman, partent en grand nombre de peur des représailles. La volonté de créer des ensembles culturellement homogènes est à l'origine de conflits souvent meurtriers, voire même de terribles épurations ethniques. En 1923, l'échange de population entre la Grèce et la Turquie à l'issue du traité de Lausanne entraîne la mort de millions de « Grecs » d'Asie mineure et de « Turcs » de Grèce installés sur ces terres depuis des siècles (Roshwald 2001).

A l'issue de la Seconde Guerre mondiale, la logique de pureté ethnique prévaut de nouveau. La rectification des frontières à l'est de l'Allemagne s'accompagne ainsi du déplacement de plus de 16 millions de germanophones dont beaucoup descendaient de populations installées en Europe centrale depuis des siècles. Durant la période de la Guerre froide entre 1947 et 1989 les frontières européennes semblent se stabiliser. Le traumatisme frontalier se cristallise alors sur le rideau de fer et plus particulièrement encore, depuis 1961, sur le mur de Berlin qui consacre la représentation de la frontière-limite infranchissable. Sur la frontière inter-allemande surveillée par environ 12 000 soldats sont tombées 140 personnes environ entre 1961 et 1989. Le mur ouvert presque par inadvertance en novembre 1989 est démonté à partir de février 1990. C'est un symbole et une promesse : celle de la fin des frontières en Europe ([www.chronik-der-mauer.de](http://www.chronik-der-mauer.de)).

### De l'Europe sans frontières à la citadelle Europe

C'est alors que triomphent les frontières nationales, qu'apparaissent des organisations internationales ; elles ont pour fonction d'en assurer la pérennité mais ne manquent pas d'en interroger la nécessité. En 1919 le traité de Versailles prévoit la création de la Société des

Nations, tandis qu'après la Seconde Guerre mondiale, l'OTAN impose un cadre de référence international d'un type nouveau. En 1957, la naissance de la Communauté européenne tend à favoriser les politiques de coopérations par-delà les frontières. Pour Jean Monnet, le projet européen doit remettre en question les frontières qui selon ses dires ne doivent plus être déplacées mais simplement dépassées. Toutefois, l'entrée dans l'Union des nouveaux candidats impose d'abord le règlement préalable et définitif de tous les contentieux frontaliers, l'euroanéité passant désormais par la reconnaissance absolue des tracés frontaliers. En 1990, la Hongrie fait taire ses revendications irrédentistes et reconnaît le caractère intangible de sa frontière orientale.

L'Acte unique, en 1986, puis le traité de Maastricht, en 1992, ne remettent pas en cause la notion de frontière, ils en diminuent néanmoins l'importance. Les accords de Schengen signés en 1985 posent les principes d'une collaboration policière, judiciaire et douanière pour répondre au principe de la libre circulation des personnes. Opérationnel depuis 1995, cet accord contribue à modifier la perception de la frontière pour les citoyens des Etats membres. Il favorise la libre circulation des personnes et prévoit un droit de poursuite des polices nationales jusqu'à 20 km à l'intérieur d'un pays étranger. Si donc la frontière demeure une ligne, elle est de plus en plus une zone, telle qu'elle était conçue à l'époque médiévale et moderne.

Cette conception de l'espace frontière se marque aussi par la constitution depuis 2006, d'« eurorégions » sur une base volontaire. Elles n'ont pas de compétence politique mais promeuvent les intérêts transfrontaliers, souvent fondés sur l'existence d'une longue histoire commune. Le but est de dépasser et de transformer les frontières en ressources. Il existe aujourd'hui une trentaine d'eurorégions, de toutes tailles. L'eurorégion de Bruxelles-Capitale, Vlaanderen, Kent, Nord-Pas-de-Calais, Wallonie rassemble 14,8 millions d'habitants ; celle de Catalunya en réunit 10,7. Même si la disparité des compétences entre les collectivités rassemblées est un puissant obstacle, les eurorégions sont des laboratoires de l'intégration européenne (Wassenberg 2010).

Pour autant, les frontières n'ont pas disparu. D'abord, la naissance de nouveaux Etats, suite à l'écroulement de l'URSS et de la Yougoslavie, a plutôt multiplié les frontières en Europe. De plus, partout où les frontières ne peuvent pas faire l'objet d'un bornage précis, les conflits surgissent, preuve a contrario de ce que la frontière, si elle n'est pas conflictuelle, demeure un enjeu politique : c'est le cas des conflits portant sur la délimitation des eaux maritimes.

Enfin, les limites externes de l'Europe de Schengen créent de nouvelles zones de conflit, et c'est désormais aux frontières de certains pays de l'Union: l'Espagne, l'Italie, la Hongrie que les frontières se font mortelles. Les frontières extérieures de l'Union deviennent une véritable ligne de forteresse qui se marque dans le paysage par des barbelés, des miradors, des douves sur lesquels viennent buter les vagues de migrants des autres continents. En somme la question des frontières s'est certes déplacée mais elle n'a pas disparu. Les frontières de l'Europe prolongent le souci, déjà présent chez les Grecs, de délimiter un espace civilisé à défendre contre une altérité perçue comme menaçante (Pécout 2004).

Belissa, Marc, 2006, Repenser l'ordre européen (1795-1802). De la société des nations aux droits des nations, Paris: Kimé.

Caplan, Jane et John Torpey (eds.), 2001, Documenting Individual Identity. The development of State Practices in the Modern World. Princeton University Press.

Coquery-Vidrovitch, Catherine et Alain Forest (dir.), 1982, Frontières. Problèmes de frontières dans le Tiers-Monde. Paris: L'Harmattan.

Mazower, Mark, 2012, Governing the World: The History of an Idea. New York: Penguin Press.

Nordman, Daniel, 1998, Frontières de France. De l'espace au territoire 16<sup>e</sup>-19<sup>e</sup> siècle. Paris: Gallimard.

Pécout, Gilles (dir.), 2004, Penser les frontières de l'Europe du XIX<sup>e</sup> au XXI<sup>e</sup> siècle. Paris: Presses universitaires de France.

Roshwald, Aviel, 2001, Ethnic Nationalism and the Fall of Empires. Central Europe, Russia and the Middle East, 1914-1923. London, New-York: Routledge.

Sahlins, Peter, 1996, Frontières et identités nationales. La France et l'Espagne dans les Pyrénées depuis le VXII<sup>e</sup> siècle. Paris: Berlin

Wassenberg, Birte, 2010, Le voisinage de proximité: les eurorégions « géopolitiques » aux frontières externes de l'UE (1993-2009). Matériaux pour l'histoire de notre temps 97/98, 45-49. [www.chronik-der-mauer.de](http://www.chronik-der-mauer.de)

## Von nationalstaatlichen Grenzen innerhalb Europas zur Schaffung der Festung Europa

*Mit der Nationalstaatenbildung in Europa im 19. Jahrhundert geht auch das Ziehen von genauen Grenzen zwischen den einzelnen Staaten einher. Ehemals nicht völlig klar definiert und eher locker umschrieben, geraten Grenzzonen in den Fokus einer akkuraten Ausmarchung zwischen einzelnen Staaten. Die nationalstaatliche Grenze definiert demnach den Raum, in welchem ein Staat seine Souveränität ausübt. Während des Kalten Krieges trennte der «Eiserne Vorhang» die zwei ideologischen Blöcke von Ost und West.*

*Die Festlegung von Trennlinien zwischen einzelnen Staaten wurde von zahlreichen Konflikten und mörderischen Kriegen begleitet, welchen die internationale Gemeinschaft in der Regel machtlos gegenüberstand. Grenzkonflikte in Europa sind zwar gegenwärtig weitgehend verschwunden. Dafür wurde umso mehr in die Abschottung der Europäischen Union gegen aussen investiert. Die Grenze um Europa bezeichnet heute einen Raum von Sicherheit und Wohlstand, welchen man gegen Fremdes, das als bedrohlich wahrgenommen wird, verteidigt. Die Stärkung des innereuropäischen Zusammenhalts bringt somit eine Verfestigung der Aussengrenzen mit sich – ganz ähnlich wie im 19. Jahrhundert die Stärkung der einzelnen nationalstaatlichen Gefüge klar definierte Grenzen notwendig machte.*

SANDRINE KOTT

est professeure d'histoire contemporaine de l'Europe à l'Université de Genève. Elle a publié entre autres « Dictionnaire des nations et des nationalismes dans l'Europe contemporaine » (avec Stéphane Michonneau), Paris: Initial, Hatier 2006.

# La frontière au-delà des idées reçues.

Anne-Laure Amilhat Szary

*Les frontières constituent des objets géopolitiques paradoxaux dont tout un chacun pense pouvoir donner une définition simple. Il importe de remettre en cause les idées reçues sur la frontière, afin d'appréhender quelques clés permettant de comprendre en quoi ces limites internationales sont devenues des éléments essentiels de la redéfinition des rapports politiques contemporains. Perçues comme des lignes de démarcation, les frontières sont en effet en train de devenir des dispositifs complexes de tri des flux de la mondialisation plutôt que des limites binaires entre le dedans et le dehors de la nation et / ou de l'Etat.*

Le plus souvent, on part de l'idée qu'il existe des « frontières naturelles », et que les conflits naissent là où l'homme est intervenu pour en modifier le tracé de façon usurpatrice. Cette façon de naturaliser les limites repose sur une perception temporelle souvent erronée du fait frontalier : opposer les frontières des différents continents en fonction de leur date de formation revient à effacer le fait que, même en Europe, elles constituent une réalité historique plus récente qu'on ne l'imagine souvent. Historiciser le fait frontalier permet, dès lors, d'en proposer une approche plus globale et de comprendre ce qui lie aujourd'hui toutes les frontières du monde dans des problématiques comparables.

les tracés frontaliers : les points de contrôle sont situés au sein des infrastructures de transport et, plus généralement, dans l'interface de bases de données gérées à distance des lignes.

Cette évolution nous impose peu à peu une expérience très distincte de la frontière : traditionnellement distante de la plupart des hommes du fait de leur position territoriale périphérique de la majorité des Etats, la frontière devient pour tous une réalité presque quotidienne. Nous entrons dans une ère où nous pouvons tous les jours faire l'expérience individuelle de la frontière, où celle-ci devient une réalité sociale plus proche que nous ne le croyons.

## Perception essentialisée

La perception essentialisée des frontières se trouve renforcée par leur représentation cartographique comme autant de lignes sur les planisphères auxquels nous sommes familiarisés depuis l'enfance. Elles semblent alors immuables, ou presque. Pourtant, les limites internationales sont bien plus mobiles que la chronologie des soubresauts géopolitiques ne semble l'indiquer : une frontière ne bouge pas seulement à l'occasion d'une guerre, d'une sécession ; même les murs, composés de panneaux en béton amovibles, peuvent voir leur tracé renégocié rapidement. Plus généralement, la diffusion de technologies numériques pour mettre en œuvre le tri des circulations d'hommes et de marchandises, qui constitue la raison d'être des frontières, ne s'opère plus désormais uniquement sur

## L'« invention » des frontières

Bien sûr quand, dès l'Antiquité romaine, Remus franchit le sillon tracé par Romulus autour de la ville que ce dernier projette de fonder, déclenchant chez lui une colère ontologique telle qu'il se jette sur son jumeau et le tue, on voit le mécanisme de la puissance symbolique des limites linéaires à l'œuvre ... et on en conclut trop rapidement à l'intemporalité des frontières . Si la distinction matérielle des territoires date effectivement de l'époque de la sédentarisation agricole, et si les premiers murs ont bien été construits soit autour des champs, soit autour des villes, pour distinguer territoires sédentaires et nomades, la notion de frontière politique est en fait bien plus récente. Celle-ci date en effet, des débuts de l'époque moderne, marqués par une transition depuis des formes d'allégeances inter-

personnelles féodales vers une conception territoriale de la souveraineté : le pouvoir devient équivalent du contrôle de territoires qui doivent désormais être contigus les uns aux autres. Il est courant de considérer que l'idée de frontière naît à la fin de la guerre de Trente Ans, notamment avec la signature des traités de Westphalie en 1648 : les ambassadeurs des rois d'Europe y négocient alors un principe de stabilité territoriale. Celle-ci ouvre la possibilité d'existence d'Etats-nations qui vont se consolider selon un principe de correspondance entre Etat, territoire et frontières.

La force de cette « invention » des frontières dans leur modalité européenne moderne repose sur le pouvoir des technologies mises en œuvre pour leur donner vie, et tout particulièrement, la cartographie. Inventées à la même époque que les frontières, les cartes topographiques fournissent les supports idoines pour tracer les limites qui sont discutées entre les Etats. La précision de l'époque – de l'ordre du 1:80 000 – met en avant les fleuves et les montagnes (représentées par des chaînons reliés qui en donnent une vision assez linéaire). Cette fabrique à distance de l'objet politique affecte bien entendu les modes de vie locaux, cours d'eau et estives ayant jusqu'alors constitué traditionnellement, dans les espaces ruraux, des points de convergence et de partage de la ressource plutôt que des lignes de démarcation.

Les rois et reines qui se mettent d'accord sur les tracés frontaliers justifient leur pouvoir par une souveraineté de droit divin. Or si le même Dieu qui a créé les fleuves et les montagnes leur a enjoint de régner sur un royaume dont les limites sont naturelles, c'est bien tout le dispositif de pouvoir qui se trouve essentialisé. De façon étonnante, la force de cette notion a largement survécu à la démocratisation et la laïcisation de nos sociétés, qui continuent de penser que les frontières naturelles existent quand, en fait, toute frontière, quelle que soit son support, est une construction humaine datée.

### Une réalité spatiale moins fixe que les lignes des cartes

La puissance de l'imaginaire linéaire dans notre conception de la frontière tient donc aux circonstances historiques de l'invention d'un modèle de frontière européenne, lequel va se diffuser dans le monde avec la colonisation, et se mélanger avec des traditions différentes dans lesquelles l'idée de limite internationale spatialisée peut être également présente. La question de la ligne reste aujourd'hui omniprésente dans les représentations de la frontière, même dans les travaux

artistiques qui cherchent à en détourner le sens : en 2005, quand Francis Alÿs parcourt Jérusalem un pot de peinture verte à la main pour marquer au sol la ligne de l'armistice de 1967 que l'expansion urbaine a effacée du paysage, c'est au pouvoir visuel de la ligne qu'il recourt pour faire émerger le politique à partir du poétique, et inversement.

Ce parcours dans l'espace joue avec la dimension temporelle de la limite internationale : souvent héritée de durcissements de rapports de forces, la frontière est constamment renégociée. Espace-temps en mouvement, elle devient véritablement « mobile » à bien des égards aujourd'hui, au point que le gouvernement italien vient par exemple de faire de la « frontière mobile » un objet de politique publique pour gérer l'évolution du tracé de ses limites alpines localisées sur des lignes de crête glaciaires à la suite de la fonte provoquée par le réchauffement climatique. Les frontières bougent d'abord parce que leur localisation évolue non seulement au gré des soubresauts géopolitiques – création de frontières en Europe à l'effondrement de l'Union soviétique ou de la Yougoslavie, émergence de nouveaux Etats comme le Soudan du Sud –, mais aussi avec le relief qui leur sert de support – lit des fleuves, glaciers, etc.

### Lieux de régulation et de contrôle

Mais la remise en cause de leur fixité est surtout liée aux lieux de mise en application de l'institution frontalière : lieux de régulation et de contrôle, les limites internationales ne sont plus uniquement mises en œuvre dans des lieux fixes dans le temps et l'espace – les anciens postes de contrôle –, mais dans une série d'espaces de mobilité à l'intérieur du territoire national – contrôle des personnes aux gares et aéroports, contrôle des marchandises sur les voies de circulation qu'elles empruntent. Ces premiers peuvent, de surcroît, ne pas se tenir sur le territoire national, comme en témoigne la politique européenne de visas, qui s'applique dans les bureaux consulaires des pays de départ, notamment africains, ainsi que par la délégation directe aux administrations de ces pays, notamment par l'intermédiaire d'un réseau européen d'officiers de liaison « Immigration », institué en 2004. Pour ce qui concerne les marchandises, les vérifications peuvent également être réalisées en amont, au travers d'une procédure de « pré-dédouanement » – ou *pre-clearance* : l'initiative des Etats-Unis en la matière (Container Security Initiative, 2002) leur permet de faire intervenir du personnel fédéral dans 58 ports étrangers, représentant 85 pourcent du trafic de conteneurs à destinations de leur pays.



Derrière ces interventions humaines ponctuelles en un nombre croissant de lieux, on trouve en fait une interconnexion grandissante de réseaux d'informations qui produisent une frontière de nature électronique, c'est-à-dire en calcul permanent. Il s'agit surtout d'un lieu qui se structure en fonction d'algorithmes de calculs de risques au sein de bases de données reliées, qui forment donc une frontière pixellisée dans sa forme.

Le recours aux technologies révèle un paradoxe entre dématérialisation et démarcation croissante des frontières. Alors qu'il est pour la première fois possible effectivement, notamment grâce au GPS, de démarquer délimiter précisément toutes les frontières, même dans le domaine maritime – et il s'agit là assurément d'un domaine très actif du droit international –, on assiste sur le terrain à des hésitations entre facilitation du passage – dynamiques d'ouverture, sélective le cas échéant – et dynamiques de blocage souvent très spectaculaires – recrudescence rapide de murs, qui restent toutefois largement minoritaires à l'échelle du globe, où huit pourcent des frontières sont actuellement fermées. Au-delà de cette contradiction apparente entre frontières fermées et frontières ouvertes, il est plus juste de dire que l'on observe aujourd'hui des dynamiques d'ouverture et de fermeture (*bordering / debordering*) sur toutes les frontières du monde.

### Une réalité sociale plus proche de nous que nous ne l'imaginons

Mobile, la frontière cesse donc d'être une réalité périphérique pour la majorité des hommes, tant spatialement que politiquement : point n'est besoin de traverser un pays pour la toucher ; on en fait désormais l'expérience depuis le lieu où l'on vit, même dans des situations géopolitiquement non conflictuelles. Cet usage peut être électronique – pensons aux frontières des sites Internet comme Netflix ou iTunes qui n'ouvrent pas les mêmes contenus en fonction des adresses IP –, administrative et économique – demande de papiers d'identité ou de voyage ; conditions de création d'entreprise et d'imposition – ou relationnelle – rapports sociaux et culturels avec des voyageurs, comme avec l'histoire migratoire des familles et des territoires.

Cette interaction est d'autant plus intense qu'elle traverse la matérialité de nos existences. Réalité incorporée, la frontière l'est également à travers le contrôle de nos organismes quand notre identité se trouve de plus en plus définie par des indicateurs biométriques. Les appareils de détection utilisés pour vérifier la sécurité aux frontières, et notamment les nouvelles formes de

scanners, déplacent enfin les limites de l'intime en permettant des intrusions visuelles. À cette échelle également, les notions de dedans / dehors apparaissent bousculées.

En tant que sujets globalisés, nous sommes tous traversés par des frontières nombreuses qui expriment aussi le faisceau de nos identités. Cette différenciation de nos capacités à interagir avec les limites internationales définit une forme de capacité, ou « frontièrité », qui n'est pas nécessairement équivalente à notre niveau de vie : certaines personnes voyagent à la surface du globe sans sortir d'un réseau de lieux standardisés et leur frontièrité optimale en apparence peut être nuancée par leurs difficultés à s'adapter à des contextes spécifiques. Pour autant, la frontière joue de plus en plus un rôle de différenciation territoriale et sociale : en fonction du lieu où l'on naît et du passeport auquel il nous donne accès. Les types de nationalité dessinent, en effet, un monde à géométrie très variable : les uns peuvent, sans visa ou presque, avoir accès à 173 pays – soit à 4,3 milliards de leurs semblables sur 73 millions de kilomètres carrés – quand les autres sont restreints à 230 millions de personnes sur seulement 5 millions de kilomètres carrés – dans 28 pays seulement.

La dernière évolution – et non des moindres – de la notion frontière concerne le domaine juridique. De façon traditionnelle depuis l'époque moderne, le territoire enclos par des limites internationales était considéré comme un espace d'uniformisation des droits. Base de la souveraineté, le territoire de l'Etat-nation est convoqué comme justification de la citoyenneté ; c'est le statut géographique qui détermine la condition juridique. Les évolutions récentes dans la gestion des mobilités – restriction de l'asile et criminalisation de la mobilité non justifiée – font apparaître une multiplication de décisions d'exception. Celles-ci sont légales, mais gérées de façon extrêmement différenciée en fonction des guichets. Le résultat géographique de la multiplication de zones d'attentes et de rétention est de provoquer le blocage à la frontière d'une part – certaines personnes ne peuvent pas traverser, leur vie se trouve bloquée dans la limite qu'elles habitent désormais pour une durée extensive – et l'existence de frontière sans « autre côté » d'autre part – impossible de renvoyer quelque part quelqu'un dont on ne sait pas d'où il provient. Tout se passe comme si le statut de la personne, tant juridique, économique ou culturel, *faisait* désormais la frontière.

La frontière est le lieu du malentendu : il est difficile de se mettre vraiment d'accord sur ce qu'elle veut dire et sans doute est-elle l'un des objets qui permet le mieux



de dire la vanité des efforts de traduction. Est-ce un désavantage ? Sans doute beaucoup moins qu'on voudrait nous le faire penser, car la frontière est aussi l'espace de la métaphore par excellence. Il ne s'agit donc pas de trancher sur ce qu'est ou n'est pas une frontière contemporaine, mais bien d'établir combien la compréhension des limites internationales dépasse désormais la binarité avec lesquelles on avait l'habitude de les saisir, notamment en termes d'ouverture/fermeture. Il faut apprendre à gérer des frontières qui s'ouvrent et se ferment à la fois, et dont la réalité géographique se diffuse sur nos territoires à la fois en deçà et au-delà des lignes qui les matérialisent sur les cartes.

Ce texte est la version légèrement raccourcie de l'article qui a paru sous le même titre dans « La revue internationale et stratégique » en 2016. Reproduction avec l'aimable autorisation de l'auteur.

## Ambivalente Grenzziehungen

*Die Festlegung von Grenzen, wie wir sie heute kennen, geht auf ein Projekt der Moderne zurück, die im Zusammenhang mit der Entstehung von Nationalstaaten erfolgte. In jener Zeit wurden auch – auf dem Reißbrett – die Trennlinien in den kolonisierten Teilen der Welt gezogen. Gleichzeitig etablierte sich die Vorstellung von « natürlichen » Grenzen, die einzelne Nationalstaaten voneinander trennten und die deren Souveränität begründeten. Grenzen waren jedoch nie ein für alle Mal gefestigt. Über die Jahrhunderte hinweg waren sie Gegenstand von Aushandlungsprozessen. In diesem Sinne waren sie stets auch beweglich.*

*Heute stehen Grenzen im Fokus globaler Wanderungsbewegungen und dem Anliegen, diese unter Kontrolle zu halten. Staaten sind bemüht, diese Kontrolle bereits ausserhalb der auf Landkarten eingezeichneten Grenzen ausüben zu können – etwa durch Visa Bestimmungen für Angehörige aus gewissen Staaten oder durch vorgelagerte Zollkontrollen ausserhalb des eigenen Territoriums. Die aktuelle geopolitische Lage produziert – je nach Herkunft von Staatsangehörigen – unterschiedliche Aufteilungen der Welt. Diese bilden die Grundlage der Auswahlkriterien zur Einreise von Erwünschten oder zur Abweisung von Unerwünschten.*

ANNE-LAURE AMILHAT SZARY

est professeure à l'Université de Grenoble Alpes, Laboratoire Pacte. Elle est l'auteure de « Qu'est-ce qu'une frontière aujourd'hui ? » Presses universitaires de France, 2015.

# Vom Nutzen des transnationalen Blicks auf die Schweizer Geschichte.

André Holenstein

*Gewöhnlich war und ist das Verständnis der Geschichte der Schweiz in einer national verengten Perspektive gefangen. In ihren grossen Darstellungen, die lange das vorherrschende Geschichtsbild der Schweiz prägen sollten, schilderten die Historiker des 19. und frühen 20. Jahrhunderts die Geschichte der Schweiz als zielstrebige Entwicklung von den Anfängen der Eidgenossenschaft im späten Mittelalter zur Gründung der modernen Schweiz im 19. Jahrhundert. Die Schweizer Geschichte kann auch aus einer transnationalen Perspektive erzählt werden. Dieser Blickwinkel fokussiert auf die Verflechtung des Landes mit seinem räumlichen Umfeld und bettet den eidgenössischen Kleinstaat in grenzüberschreitende Kräftekonstellationen ein.*

In der herkömmlichen Geschichtsschreibung wird der Bundesstaat von 1848 als folgerichtige Vollendung eidgenössischer Staatsbildung beschrieben. Die moderne Schweiz mit ihren staatspolitischen Grundpfeilern des Föderalismus, der Souveränität und Neutralität wird als genuine Schöpfung und besondere Leistung schweizerischer Staatskunst dargestellt. Mit ihrer kriegerischen Tapferkeit, höheren Einsicht, freiwilligen Selbstbeschränkung, ihrem Willen zur nationalen Einigkeit, ihrer Fähigkeit zum Ausgleich zwischen den Konfessionen, den Sprach- und Kulturgemeinschaften und mit anderen politischen Tugenden mehr hätten die Eidgenossen die Schweiz geschaffen.

## Besondere geopolitische Lage

Diese Sicht auf die Schweizer Nationalgeschichte ist nicht nur selbstgefällig, sondern vor allem auch einseitig und in mancher Hinsicht schief, denn sie blendet entscheidende Faktoren und Rahmenbedingungen aus, denen die Schweiz ihre Existenz verdankt. Die Schweiz kam nicht irgendwo zu entstehen. Vielmehr liegt sie mitten auf dem Kontinent, an den wichtigen Verkehrswegen zwischen Nord und Süd, Ost und West, an den Schnittstellen zwischen dem deutschen, französischen und italienischen Sprach- und Kulturraum, im Spannungsfeld zwischen den dominanten

Grossmächten und politischen Kräften Europas und in der Nachbarschaft zu den grossen Kriegsschauplätzen der europäischen Geschichte. Es war diese besondere geopolitische Lage, die die Schweiz hervorgebracht und überhaupt möglich gemacht hat. So gesehen, ist die Geschichte der Schweiz die Geschichte einer existenziellen Verflechtung und einer kontinuierlichen Auseinandersetzung mit dem grösseren räumlichen Umfeld. Die Existenz der Schweiz gründet in deren besonderen Lage in Europa, sie ist die Resultante europäischer Kräfte und Konstellationen. Sie ist europäische Geschichte.

Die Geschichte der Schweiz als die Geschichte ihrer Beziehungen zu Europa und zur Welt zu betrachten, heisst, die isolierte Nabelschau aufzugeben und stattdessen eine transnationale Perspektive einzunehmen. Die Verflechtung des Landes und seiner Bewohner mit Europa und der Welt ist nicht als die Beziehung zu einem Äusseren und Fremden zu begreifen, sondern als entscheidender Faktor für die Gestaltung der Verhältnisse im Lande selber, die ohne deren Berücksichtigung unverständlich blieben.

Schon die alte Eidgenossenschaft war wirtschaftlich nicht aus eigener Kraft überlebensfähig, die moderne Exportnation Schweiz war es noch weniger. Getreideimporte versorgten schon im Spätmittelalter die

Bevölkerung mit dem Getreide, das der eigene Anbau nicht hinreichend produzierte. Salzimporte aus Frankreich, dem Burgund, Italien, Bayern und Tirol ermöglichten den Aufstieg der Vieh- und Käsewirtschaft. Der Aufschwung der Textil- und Uhrenindustrie im 17./18. Jahrhundert hing vom Import von Rohseide, Baumwolle und von Edelmetallen ab. Schon damals war der schweizerische Binnenmarkt für den Absatz der landwirtschaftlichen und gewerblichen Erzeugnisse zu klein. Die Viehzüchter, Käsehersteller, Weber und Uhrenmacher produzierten für den Export. Im 19. Jahrhundert machte der florierende Aussenhandel mit Nahrungsmitteln, Textilien, Maschinen und chemischen Erzeugnissen die Schweiz – gemessen an der Bevölkerungszahl – zu einer der führenden Exportnationen. Nach dem Ersten Weltkrieg stieg die Schweiz zu einem der weltweit führenden Finanzplätze auf. Der Kleinstaat mauserte sich – ökonomisch betrachtet – zur Grossmacht.

### Ein Land der Migration

Seit Jahrhunderten ist die Schweiz auch ein Land der Migration und über die Auswanderung und Einwanderung eng mit Europa und der Welt verflochten. Hunderttausende von Schweizer Söldnern dienten zwischen dem 15. und der Mitte des 19. Jahrhunderts in Frankreich, Spanien und Savoyen, im Reich, in den Niederlanden, in Preussen, in Neapel-Sizilien oder beim Papst. Zuckerbäcker aus Graubünden gründeten nach ihrer Vertreibung aus Venedig in der Mitte des 18. Jahrhunderts Kaffeehäuser und Konditoreien in ganz Europa und etablierten die Kaffeehauskultur in den grossen Metropolen des 19. und frühen 20. Jahrhunderts. Bis ins 19. Jahrhundert verliessen die Männer aus vielen Bündner und Tessiner Tälern jedes Jahr in grosser Zahl für mehrere Monate ihre Dörfer, um in den Grossstädten Italiens und Österreichs als Transport- und Bauarbeiter, Marronibrater oder Kaminfeger Geld zu verdienen. Tessiner und Bündner Baumeister, Freskomaler, Stuckateure und Maurer waren als Wanderarbeiter unterwegs und verliessen vom 16. bis 19. Jahrhundert den Städten und Residenzen in Italien, Deutschland, Skandinavien, Polen und Russland ein barockes und klassizistisches Gepräge. Zahlreiche Gelehrte aus der Schweiz wirkten an Universitäten des Auslands oder betätigten sich als Hauslehrer im Dienst von Fürsten, Adeligen und Grossbürgern an den Höfen und in den Metropolen Europas. Seitdem die Verkehrsmöglichkeiten und die Bedingungen der Kommunikation auf Distanz sich im 19. Jahrhundert verbesserten, verliessen Zehntausende von Schweizerinnen und Schweizern, angelockt von der Aussicht auf ein besseres Leben in der Ferne, für immer ihr Land in Richtung Nord- und Südamerika sowie Russland. Auch durch

Einwanderung veränderte die Schweiz ihren Charakter. Seit dem späten 19. Jahrhundert, als vor allem italienische Bauarbeiter in grosser Zahl zuwanderten, ist die Schweiz per Saldo ein Einwanderungsland. Das eigene Reservoir an Arbeitskräften vermochte den stark steigenden Bedarf der Wirtschaft an Arbeitskräften in der Industrie und im Bausektor nicht mehr zu decken.

### Enge Verflechtungen mit dem europäischen Mächtesystem

Auch in geopolitischer Hinsicht war die Schweiz eng mit dem europäischen Mächtesystem verflochten. Während Jahrhunderten war die Schweiz wegen ihrer Bedeutung als Söldnermarkt für die europäischen Mächte sowie wegen ihrer Lage an den wichtigen Alpenpässen und zwischen den rivalisierenden Grossmächten geostrategisch und militärisch ein neuralgischer Raum. Die Nachbarschaft zu den Grossmächten machte die Schweiz für diese zum interessanten Partner für Allianzen. Die bilateralen Bündnisse mit den Nachbarmächten verschafften der Eidgenossenschaft aber auch Sicherheit in einem politisch dynamischen Umfeld. Eine Eidgenossenschaft, die sich aussenpolitisch passiv verhielt und keine eigenständige Rolle in der europäischen Mächtepolitik spielte und dennoch gleichzeitig über völkerrechtliche Verträge mit den Mächten verbunden war, diente den Eigeninteressen dieser Mächte. Die Allianzen mit den Mächten stellten faktisch für die eidgenössischen Kleinstaaten so etwas wie eine Bestandesgarantie dar. Nach den Wirren der napoleonischen Zeit zeigte sich diese völkerrechtliche Einbindung der Schweiz besonders deutlich, als die Mächte auf dem Wiener Kongress 1815 der Schweiz die Unabhängigkeit garantierten, nicht ohne ihr zugleich die Pflicht zur immerwährenden, bewaffneten Neutralität aufzuerlegen. Was die Schweiz als markanten Eingriff in ihre Souveränität hinnehmen musste, war für die europäischen Grossmächte ein wichtiger Beitrag zur Wahrung des Friedens in Europa. Als dauerhaft neutralisierter Pufferstaat zwischen Frankreich und Österreich hatte die Schweiz eine friedenserhaltende Funktion im neu austarierten internationalen System der europäischen Mächte zu übernehmen.

Im 19. Jahrhundert wurde die Schweiz ein wichtiger Standort für internationale Organisationen und Konferenzen und mit der Gründung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) eine Vorreiterin des humanitären Völkerrechts. 1920 trat die Schweiz dem Völkerbund bei und anerkannte damit die Pflicht auch des neutralen Kleinstaates, sich sowohl im eigenen wie im allgemeinen Interesse an neuen, supranationalen Organisationen zur Wahrung der kollektiven Sicherheit zu beteiligen.

### Abgrenzungsdiskurse

Wenn auch die Schweiz wie kein anderes Land in Europa so eng mit dem Kontinent verflochten ist, so gibt es gleichzeitig in Europa kein Land, das sich so heftig gegen seine Zugehörigkeit zu Europa sträubt und sein Selbstverständnis aus der Vorstellung schöpft, anders als der Rest des Kontinents zu sein. Im starken Gegensatz zu seiner faktischen Einbindung in grenzüberschreitende Zusammenhänge ist das Land seit Jahrhunderten darum bemüht, sich seiner Identität in immer neuen geistigen und mentalen Abgrenzungsbewegungen gegen das Ausland, das Andere und die Fremden zu vergewissern und seinen Ausnahmecharakter zu rechtfertigen. Der eidgenössische Gründungsmythos in den frühen 1470er-Jahren erzählte die Entstehung der Eidgenossenschaft als Akt der legitimen Notwehr der bedrängten Waldstätte gegen die Tyrannei fremder Adelige. Die Freiheit und Selbstregierung dieser bäuerlichen Talgemeinden wurde damit begründet, die natürlichen adeligen Herren hätten ihre Pflicht vergessen und seien deswegen mit Gottes Willen durch «frume edle puren» abgelöst worden. Seither prägte ein bestimmtes diskursives Grundmuster das Denken und Reden der Eidgenossen über sich selber. Ihre schiere Existenz sowie ihre politische, gesellschaftliche und kulturelle Andersartigkeit gegenüber dem Rest von Europa erklärten sie sich und der Welt damit, dass sie die in Europa allgemein herrschenden gesellschaftlich-kulturellen Leitbilder einer legitimen Umwertung unterzogen hätten. All jene Eigenschaften der Eidgenossen, die in der geistig-kulturellen Tradition Europas als minderwertig, als Makel und Schwäche oder als Ausdruck kulturell-zivilisatorischer Zurückgebliebenheit galten und zur Beschimpfung und Herabsetzung der Eidgenossen dienten, wurden positiv umgedeutet und zu konstitutiven Merkmalen der eidgenössischen Nationalidee erhoben. Bezeichnend für derartige Umwertungsprozesse ist etwa, wie die Schweiz die politische Maxime der Neutralität positiv umgedeutet und aus einer Haltung, die im politischen und moralischen Diskurs der frühen Neuzeit allgemein als verwerflich, unklug und feige galt, nicht nur eine ehrenwerte Einstellung, sondern auch ein Kernstück ihrer nationalen Identität gemacht hat.

### Transnationale Perspektive

Die hier eingenommene Perspektive auf die Schweizer Geschichte ist transnational definiert. Sie fokussiert konsequent die Verflechtung des Landes mit seinem räumlichen Umfeld und bettet den eidgenössischen Kleinstaat in grenzüberschreitende Kräftekonstellationen ein. Sie macht den Gedanken fruchtbar, dass grössere Gemeinschaften und Nationen ebenso wie Individuen und Gruppen nicht als isolierte, selbstgenügsame

Einheiten existieren und agieren, sondern immer im Austausch mit Anderen stehen beziehungsweise sich von diesen abgrenzen. Gerade Kleinststaaten sind mit ihrem näheren und weiteren geopolitischen Umfeld eng verflochten und von diesem abhängig. Und diese Verflechtung und Abhängigkeit sind nicht statisch, sondern als dynamische Prozesse in Raum und Zeit zu denken.

Transnationale Geschichte hinterfragt die Räume und Grenzen, die die klassische Nationalgeschichte ihrer Sicht auf die Vergangenheit zugrunde legte. Sie hält sich nicht an die Landesgrenzen des modernen Nationalstaates, wie sie für die Schweiz 1815 festgelegt wurden. Das analytische Konzept der Transnationalität relativiert die Bedeutung dieser Grenzen und geht davon aus, dass die Geschichte eines Raumes nicht angemessen zu verstehen ist, wenn der Blick exklusiv auf diesen Raum gerichtet bleibt, ohne nach dessen Verflechtungen mit seinem geopolitischen Umfeld zu fragen. Statt die Untersuchungseinheiten anhand der Landesgrenzen des modernen Nationalstaats zu definieren, sollten Historikerinnen und Historiker jene Grenzen fokussieren, die über die längste Zeit der Schweizer Geschichte bis ins 19. Jahrhundert die wirklich entscheidenden waren. Anders als dies die traditionelle Nationalgeschichte meinte, waren dies nicht die Grenzen zwischen dem Nationalstaat Schweiz, den es als solchen erst seit 1815 gab, und den Staaten des benachbarten Auslands. Viel entscheidender und für Akteure in der Vergangenheit bestimmend waren dagegen die Grenzen zwischen den Kantonen des Corpus Helveticum selber – die Grenzen zwischen Stadtkantonen und Länderorten, zwischen katholischen und reformierten Orten, die Gegensätze zwischen wirtschaftlich prosperierenden, stärker industrialisierten Regionen und den stärker agrarisch-bäuerlichen Gebieten.

Grundsätzlich muss das Verhältnis zwischen den Kantonen bis zur Gründung des Staatenbundes 1815 viel eher in den Kategorien des Völkerrechts als in denen des Staatsrechts beschrieben werden. Ihre politischen Beziehungen untereinander fielen eher ins Ressort der Aussenbeziehungen als ins Ressort der Innenpolitik. Die Eidgenossenschaft war bis ins 19. Jahrhundert kein Staatswesen mit gemeinsamen, übergeordneten Einrichtungen, sondern nichts weiter als ein System von Bündnissen.

### Warnung vor Fallstricken mythischen Denkens

So gesehen, wird auch der wahre Charakter der Schweizer Geschichte erkennbar und es zeigt sich, welche Herausforderung die Fortbildung des vormodernen losen Systems von Bündnissen zu einer stärker integrierten Form der staatlichen Organisation darstellte. Schweizer

Geschichte ist letztlich die Geschichte eines langfristigen, mühseligen, von vielen Rückschlägen geprägten Integrationsprozesses. Insofern weist sie faszinierende Parallelen zum Prozess der europäischen Einigung auf. Auch der schweizerische Bundesstaat von 1848 – die Schaffung der Vereinigten Staaten der Schweiz also – ist der gelungene Versuch, höchst unterschiedliche, vielfach zerstrittene Gemeinwesen in eine stabile gemeinsame politische Ordnung einzubinden. Mit ihrer stärkeren, bundesstaatlichen Verbindung verschafften sich die Kantone mehr Sicherheit, mehr Einfluss sowie mehr Handlungs- und Verhandlungsmacht, ohne dabei ihre Autonomie bzw. Souveränität zugunsten einer forcierten Zentralisierung preiszugeben. Im schweizerischen Einigungsprojekt entstand eine Gemeinschaft aus grossen und kleinen Staaten, die nationale Einheit bei grösstmöglicher kultureller Vielfalt ermöglichte, einen gemeinsamen Wirtschaftsraum mit einer einheitlichen Währung schuf und in gegenseitigem Vertrauen gemeinsame politische Institutionen einrichtete und Verfahren des politischen Ausgleichs schuf, die den Krieg grundsätzlich tabuisierte.

Der transnationale Blick auf die Schweizer Geschichte sensibilisiert auch für eine politische Botschaft: Er trägt zu einer angemessenen Wahrnehmung der Grössenrelationen und Kräfteverhältnisse sowie des spezifischen Gewichts der Akteure bei. Er macht auf die europäische Dimension der nationalen Geschichte aufmerksam. Realistische Beurteilungen der eigenen Lage in Bezug auf die grösseren Handlungszusammenhänge sind im Kleinstaat besonders notwendig, weil dieser sich der transnationalen Voraussetzungen – und damit auch der Grenzen – seiner Eigenstaatlichkeit stärker bewusst sein sollte als Grossstaaten. Die geschichtliche Auseinandersetzung mit dem Weg der Schweiz in Europa könnte vor Selbstüberschätzung, vor Überheblichkeit oder gar Grössenwahn bewahren und den Sinn für das richtige Augenmass stiften. Sie kann vor Hochmut bewahren, und sie ruft den Anteil Europas an der Ermöglichung des glücklichen Sonderfalls Schweiz in Erinnerung. Ganz besonders sollte sie vor den Fallstricken eines mythischen Denkens warnen, das die Illusion nährt, mit dem Rückgriff auf angeblich ewige geschichtliche Wahrheiten – die es a priori nicht gibt – und im alleinigen Vertrauen auf die eigenen Kräfte liessen sich die Herausforderungen des Wandels bewältigen.

Holenstein, André, 2014, Mitten in Europa. Verflechtung und Abgrenzung in der Schweizer Geschichte. Baden: Hier und Jetzt.  
Kuntz, Joelle, 2013, La Suisse ou le génie de la dépendance. Carouge-Genf.

## **Nel cuore dell'Europa – una prospettiva transnazionale sulla Svizzera**

*La storia elvetica dovrebbe liberarsi dalle rigide logiche nazionali. Un'immagine del proprio passato delimitata dai confini interni non fa vedere quanto i legami e le interdipendenze con l'oltrefrontiera abbiano plasmato le sorti della Svizzera. Questi fenomeni di intreccio transnazionale includono soprattutto i diversi flussi migratori (p. es. quelli delle persone alla ricerca di lavoro o carriera oppure gli esodi e le immigrazioni), le relazioni a livello di scambi e di politica commerciale e le alleanze politiche e diplomatiche tra il Corpo elvetico e le potenze geopolitiche. La Svizzera è uno dei pochi Paesi la cui esistenza è dovuta a una particolare configurazione geopolitica del continente. Eppure, paradossalmente, nessun altro Paese sembra essere tanto riluttante a riconoscere la propria appartenenza all'Europa, al punto di fare della sua marginalizzazione un tratto distintivo dell'identità collettiva e dell'immagine nazionale. Un'analisi realistica della situazione del piccolo Stato elvetico rispetto alle importanti interrelazioni commerciali sarebbe particolarmente utile: la Svizzera dovrebbe infatti essere consapevole, più dei grandi Stati, dei vincoli transnazionali – e quindi anche dei limiti – della sua statualità.*

**ANDRÉ HOLENSTEIN**

ist Professor für ältere Schweizer Geschichte und vergleichende Regionalgeschichte an der Universität Bern.

# Personenfreizügigkeit – ein Auslaufmodell?

René Höltschi

*Erstaunlich wenig genutzt, überraschend beliebt und dennoch umstritten: Der freie Personenverkehr, eine der vier Binnenmarktfreiheiten der EU, weckt Emotionen. Wie nahe steht er am Abgrund? Die Briten treten aus der EU aus, weil sie die Zuwanderung wieder kontrollieren wollen, der österreichische Bundeskanzler Christian Kern fordert einen Inländervorrang: Nicht nur in der Schweiz, auch in der EU stösst der freie Personenverkehr seit einiger Zeit wieder vermehrt auf Gegenwind. Muss die Freizügigkeit eingeschränkt werden, um den Rechtspopulisten den Wind aus den Segeln zu nehmen? Ist sie ein Auslaufmodell, das wegen der grossen Unterschiede zwischen den einzelnen EU-Staaten nicht funktionieren kann, wie manche Kommentatoren und Politiker meinen?*

In der EU ist die Freizügigkeit der Arbeitnehmer neben dem freien Verkehr von Gütern, Dienstleistungen und Kapital eine der vier Freiheiten im Binnenmarkt. Da sie in den EU-Verträgen fixiert ist, könnte sie nur durch deren Änderung substanziell eingeschränkt werden, was Einstimmigkeit unter allen Mitgliedstaaten erfordert. Ein bedingungsloses Recht ist die Freizügigkeit auch heute nicht: Um rechtmässig in einem anderen Mitgliedstaat zu wohnen, müssen EU-Bürger dort arbeiten oder – zum Beispiel als Rentner – genügend Mittel haben, um dort ohne Unterstützung leben zu können.

## Freizügigkeit: wenig genutzt, aber ziemlich beliebt

Genutzt werden diese Möglichkeiten weniger, als die Furcht vor dem sprichwörtlichen «polnischen Klempner» vermuten liess. Am 1. Januar 2015 lebten laut Eurostat nur rund 15 Millionen EU-Bürger oder 3 Prozent der Gesamtbevölkerung dauerhaft in einem anderen Mitgliedstaat. Davon sind nur ein Teil Arbeitskräfte, der Rest verteilt sich auf Familienangehörige, Rentner, Studenten und Stellensuchende. Allerdings gibt es grosse Unterschiede: Lag der Anteil von Bürgern aus anderen EU-Staaten in fast allen osteuropäischen Staaten unter einem Prozent, brachte es der Sonderfall Luxemburg auf 39,5 Prozent.

Der Anteil der EU-Bürger, die pro Jahr in einen anderen EU-Staat ziehen, liegt laut Berechnungen des Brüsse-

ler Think Tanks CEPS bei nur etwa 0,3 Prozent der Gesamtbevölkerung. Damit ist die Mobilität in der EU viel geringer als in den USA, was Experten vor allem auf Sprachbarrieren, kulturelle Unterschiede und administrative Hindernisse zurückführen.

Gleichwohl scheint die Freizügigkeit in der Bevölkerung beliebter zu sein, als man aus Schweizer (oder britischer) Warte erwarten würde: Laut dem jüngsten Eurobarometer, einer halbjährlichen Umfrage unter EU-Bürgern, sprachen sich im November 2016 81 Prozent der Befragten für sie aus. Gegenüber der Frühjahrsumfrage ist die Zustimmung trotz – oder wegen – dem Brexit-Votum der Briten um 2 Prozentpunkte gestiegen. Auch wenn solche Erhebungen mit Vorsicht zu interpretieren sind, kann von einer breiten Ablehnung der Personenfreizügigkeit kaum die Rede sein. Am geringsten war die Zustimmung im Herbst 2016 in Grossbritannien und Österreich, aber selbst dort erreichte sie mit jeweils ca. zwei Drittel der Befragten klare Mehrheiten. Am grössten war sie mit über 90 Prozent in Luxemburg, dem Land mit dem höchsten Ausländeranteil.

Die Diskrepanz zwischen diesen Umfragen und der «gefühlten» Stimmung lässt sich zum Teil damit erklären, dass sich die Sorgen vieler Kontinentaleuropäer weniger auf die Zuwanderung aus anderen EU-Staaten beziehen als auf den Anstieg der Flüchtlingsströme, islamistische Bedrohungen und den Druck der Globalisierung. In der Debatte vermische sich dies oft, sagt



Guntram Wolff, Direktor der Brüsseler Denkfabrik Bruegel, im Gespräch.

### Fluch oder Segen?

Ist der freie Personenverkehr aus wirtschaftlicher Sicht ein Fluch oder ein Segen? Insgesamt wirkt sich ein offener Arbeitsmarkt nach gängiger ökonomischer Lehre positiv aus. Ziehen Arbeitskräfte aus einem strukturschwachen Staat mit hoher Arbeitslosigkeit in ein anderes Land mit höherer Produktivität, mehr Kapital und besseren Institutionen, dann steigt das Gesamteinkommen. Die Zuwanderer erhalten im Gastland höhere Löhne, und sie übernehmen häufig Arbeiten, die Einheimische nicht leisten wollen oder können, was die Produktivität steigert. Umgekehrt werden die Abwanderungsregionen entlastet. Überweisungen der Emigranten unterstützen Verwandte zu Hause, und mit den Personen kommen in beide Richtungen Ideen und Kenntnisse ins Land.

Die Freizügigkeit hat damit ähnliche Wirkungen wie die anderen drei Binnenmarktfreiheiten: Der grenzüberschreitende Austausch fördert Produktivität und Innovation und damit den Wohlstand. Vor diesem Hintergrund haben Ökonomen und auch die EU-Kommission die vergleichsweise geringe Mobilität innerhalb der EU immer wieder beklagt. Besonders wichtig wäre mehr Mobilität im Euro-Raum, wo die einzelnen Staaten keine eigenständige Geldpolitik mehr betreiben können: Hier könnte die Wanderung von Arbeitskräften als «Stossdämpfer» wirtschaftliche Ungleichgewichte dämpfen. Laut einer Studie des Jacques-Delors-Instituts Berlin hat die Arbeitskräftemobilität nach der Krise von 2008 unter dem Strich tatsächlich die Ungleichgewichte verkleinert. Aber es habe zu wenig Migration aus den südlichen in die nördlichen Euro-Staaten gegeben, um als Stossdämpfer zu wirken. Stattdessen habe die Krise die Ost-West-Ströme umgeleitet: Fanden zuvor viele Osteuropäer Jobs in arbeitsintensiven Sektoren (Tourismus, Bau, Pflege) im Süden, zogen sie danach eher nach Deutschland, Österreich und in weitere Euro-Staaten im Norden.

### Nebenwirkungen

Die positive Gesamtwirkung der Freizügigkeit werde von den meisten Ökonomen unterschrieben, sagt Wolff. Komplexer werde es bei Betrachtung der einzelnen Staaten. Häufig zitiert wird hierzu eine 2016 publizierte Studie des Internationalen Währungsfonds (IMF). Laut ihr hat die hohe Abwanderung aus Osteuropa (nicht nur in andere EU-Staaten) in den letzten 25

Jahren das Wachstum und damit die Aufholjagd dieser Länder verlangsamt, während sie für Westeuropa und die EU als Ganzes positiv war. Denn es seien vor allem junge und gut ausgebildete Menschen abgewandert, was zu einem Braindrain geführt und die Überalterung verstärkt habe. Eine gewisse Kompensation leistet die Regionalpolitik, aus deren Töpfen die EU Projekte in ärmeren Mitgliedstaaten und Regionen fördert.

Dass die Freizügigkeit in Osteuropa dennoch überdurchschnittlich beliebt ist, muss kein Widerspruch sein: Der einzelne Emigrant profitiert sehr wohl. Auch ist allein die Möglichkeit, anderswo sein Glück versuchen zu können, nach Jahrzehnten der Diktatur ein hochgeschätztes Stück Freiheit. Eher auf Kritik stösst die Freizügigkeit hingegen in Westeuropa, obwohl dieses insgesamt ökonomisch profitiert. Doch sie verschärft den Wettbewerb, was nie bequem ist, und sie schafft in einzelnen Branchen und Berufen auch Verlierer.

### Eine Flucht nach vorn oder ein Schritt zurück?

Verstärkt werden die Spannungen durch die mit der Osterweiterung ab 2004 gestiegenen Wohlstands- und Lohnunterschiede innerhalb der EU und die unterschiedliche Ausgestaltung der in nationaler Kompetenz gebliebenen Sozialsysteme. Rasch ist der Vorwurf des «Lohndumpings» und des «Sozialtourismus» zur Hand. Ersterer spielt vor allem auch bei der Entsendung eine Rolle, bei der Arbeitgeber die Dienstleistungsfreiheit nutzen und für eine begrenzte Zeit Mitarbeiter zur Ausführung eines Auftrags zum Beispiel auf einer Baustelle in einen anderen EU-Staat schicken. Schon jetzt fordert die Entsenderichtlinie der EU, dass sie dabei einen Kernbestand der dortigen Beschäftigungsbedingungen (z. B. Höchstarbeitszeit, allfällige Mindestlöhne) einhalten. 2016 hat die EU-Kommission zudem einige Verschärfungen vorgeschlagen.

Den Zugang zu Sozialleistungen regeln zwei Verordnungen zur Koordinierung der Sozialsysteme. Sie legen fest, welches nationale System beim Wechsel in einen anderen Staat und bei Grenzgängern Beiträge kassiert und leistungspflichtig ist. Auch hierzu hat Brüssel unlängst Korrekturen angeregt. Beide Vorschläge sind umstritten. Die Balance zwischen den Interessen von Ost und West, zwischen voller Freizügigkeit und restriktiven «flankierenden Massnahmen» ist nicht leicht zu finden. Die Akzeptanz der Freizügigkeit könnte aber bereits verbessert werden, wenn alle EU-Staaten die bestehenden Instrumente zur Bekämpfung von Missbrauch und Betrug voll ausschöpfen und konsequenter durchsetzen würden.



Will man weitergehen, gibt es im Wesentlichen zwei Wege. Der eine wäre eine Flucht nach vorn in Form einer Harmonisierung oder Europäisierung der Arbeits- und Sozialpolitik. Ideen in dieser Richtung gibt es, darunter jene einer (ergänzenden) «europäischen Arbeitslosenversicherung». Doch angesichts der grossen Unterschiede zwischen den Staaten sind sie bestenfalls ein Langfristprojekt. Zudem hat «mehr Europa» derzeit politisch kaum Chancen, und ein Wettbewerb der nationalen Systeme kann heilsam sein.

Der andere Weg würde zur politischen Steuerung der innereuropäischen Mobilität zurückführen. Dies kann durch Kontingente geschehen oder – marktkonformer – durch «Zuwanderungsabgaben», für die sich unter anderen die Ökonomen Reiner Eichenberger und David Stadelmann starkmachen. Demnach würde von Neuzuwanderern eine zeitweilige finanzielle Abgabe verlangt; sie müssten sich sozusagen in die Sozialsysteme und die vorhandene Infrastruktur «einkaufen». Eine solche Abgabe wäre nach geltendem EU-Recht wohl ebenso unzulässig wie Kontingente. Die nötige Einstimmigkeit der EU-Staaten für eine Vertragsänderung zur Einschränkung der Freizügigkeit ist nicht in Sicht. Vielmehr haben die Brexit-Pläne das Beharren der übrigen 27 EU-Staaten auf der vierten Freiheit bisher eher verstärkt, was London inzwischen akzeptiert hat.

Dahinter steht auch die berechtigte Furcht, die Büchse der Pandora zu öffnen. Zwar ist ein Binnenmarkt ökonomisch auch ohne volle Freizügigkeit denkbar, wie eine Autorengruppe um Guntram Wolff letzten Herbst festgehalten hat. Doch der EU-Binnenmarkt ist ein politisches Paket, das alle Teilnehmer als insgesamt fair empfinden müssen. Wird die Freizügigkeit begrenzt, könnten Regierungen die Aufweichung anderer Binnenmarktregeln fordern. So haben manche Osteuropäer, denen der freie Personenverkehr lieb und teuer ist, Mühe mit der Verdrängung einheimischer Supermärkte oder Banken durch westliche Konzerne, die ihrerseits den Binnenmarkt nutzen. Und: Wird für den bulgarischen Arzt in Deutschland eine «Eintrittsgebühr» eingeführt, hat er dann nicht auch Anrecht auf eine teilweise Rückerstattung der in Bulgarien gezahlten Steuern und Abgaben? Würde Sofia von Berlin eine Entschädigung für die Ausbildungskosten des Arztes fordern?

Eine Spirale solcher Eingriffe könnte die vier Freiheiten immer mehr erodieren lassen. Sie brächte mit dem Binnenmarkt ein Herzstück der EU in Gefahr. Dieser ist bei allen Unzulänglichkeiten und Friktionen per saldo eine Erfolgsgeschichte, die zu bewahren sich lohnt.

Dieser Text erschien am 27. Januar 2017 in der «Neuen Zürcher Zeitung». Abdruck des leicht gekürzten Beitrags mit freundlicher Genehmigung des Verlags.

RENÉ HÖLTSCI

ist Wirtschaftskorrespondent der «Neuen Zürcher Zeitung» in Brüssel.

## La libre circulation des personnes est-elle un concept dépassé ?

*Curieusement peu utilisée, étonnamment appréciée et pourtant controversée : la libre circulation des personnes, l'une des quatre libertés du marché intérieur de l'UE, suscite des émotions. Depuis quelque temps, la libre circulation des personnes fait face à une résistance accrue non seulement en Suisse mais aussi au sein de l'UE. Faut-il restreindre la libre circulation des personnes pour briser l'élan des populistes de droite ? Est-elle un concept dépassé, qui ne peut pas fonctionner en raison des grandes différences existant entre les Etats de l'UE, comme certains commentateurs et hommes politiques le pensent ?*

*Malgré toutes les insuffisances, la libre circulation des personnes est une success story qui vaut la peine d'être préservée, pense René Höltschi. « Globalement, le marché du travail ouvert a des effets positifs. Lorsque des travailleurs issus d'un Etat structurellement faible avec un taux de chômage élevé arrivent dans un autre pays avec une productivité plus élevée, davantage de capital et de meilleures institutions, le revenu global s'accroît. Les immigrants reçoivent des salaires plus élevés dans le pays hôte, ils effectuent souvent des tâches que les autochtones ne veulent pas ou ne savent pas accomplir. A l'inverse, les régions d'émigration sont soulagées. Les fonds que les émigrés envoient sont un soutien pour la famille restée au pays, et la circulation des personnes apporte des idées et des connaissances dans les deux sens. »*



# Quid d'un monde sans frontières ?

Christof Gertsch

*Une frange d'intellectuels plaide aujourd'hui pour l'ouverture mondiale des frontières. Si la probabilité de réalisation d'un tel scénario est quasi nulle, l'histoire montre néanmoins que la libre circulation présente de nombreux avantages.*

Imaginons un instant qu'en plus de ses frontières extérieures, l'Allemagne soit traversée de frontières intérieures. Qu'il faille un visa pour relier Francfort à Berlin et que, quoique garantie en théorie, la liberté d'établissement soit assortie de nombreuses conditions. Un Munichois désireux de s'installer à Hambourg devrait en obtenir d'abord l'autorisation, de même qu'un Colonnais ne pourrait être recruté à Dresde que s'il n'entraîne pas en concurrence avec des demandeurs d'emploi locaux. Un scénario imaginaire ? Aujourd'hui peut-être, mais il n'y a pas si longtemps, c'était la réalité.

Au 19<sup>e</sup> siècle, l'Allemagne n'était encore qu'une confédération de 41 Etats indépendants. Contrôles frontaliers, interdictions d'entrée, expulsions étaient monnaie courante sur l'ensemble du territoire, et la liberté de circulation était souvent limitée d'une commune à l'autre. Les Etats se cloisonnaient contre les étrangers, y compris contre les « étrangers » allemands, certains que s'ils ouvraient leurs frontières, ils seraient envahis de vagabonds et de mendiants en quête d'hospices confortables et que les nouveaux arrivants leur prendraient leur travail.

## Un climat peu propice à la discussion

L'idée d'un monde sans frontières est utopique, mais en parler est tabou. Personne ou presque n'ose cautionner l'ouverture des frontières. Les socialistes craignent de voir s'effondrer l'Etat social et se contentent d'exiger des hausses de contingents, des couloirs sûrs pour les réfugiés et plus d'aides pour le Sud. Les libéraux ne sont guère plus courageux, même s'ils ont de tout temps revendiqué la libre circulation. Le même constat ressort du débat philosophique sur l'ouverture des frontières qui oppose cosmopolites et communautaristes : les premiers prônent la liberté de mouvement, qui doit s'ap-

pliquer globalement, par référence à l'universalité des libertés fondamentales ; tandis que les seconds partent du principe qu'une communauté politique doit pouvoir se déterminer sur l'accueil de nouveaux membres.

Dans un contexte de hausse du nombre de réfugiés, le moment est sans doute très mal choisi de parler d'ouverture des frontières. Mais y en aura-t-il de meilleur ? Comme au 19<sup>e</sup> siècle, lorsqu'on ne qualifiait peut-être pas les candidats à l'immigration d' « immigrés économiques », ni de « touristes sociaux » en Allemagne, mais qu'on s'en faisait une idée très semblable. Il avait alors fallu des années de campagne dans les milieux libéraux et intellectuels pour lever les craintes et rompre avec les idées reçues.

Le changement de cap fut amorcé en 1867, lorsque le président du congrès des économistes allemands, Karl Braun, fut élu au Reichstag de la Confédération de l'Allemagne du Nord - premier Etat germanique à abolir, la même année, l'obligation de passeport et de visa et à instaurer la libre circulation. La liberté de circulation s'étendit par la suite à l'ensemble de l'Allemagne en 1871. En Suisse, ce droit était déjà reconnu depuis la création du nouvel Etat fédéral en 1848 (légèrement plus tard dans certains cantons).

## Un monde sans frontières

Pour faire le parallèle avec Karl Braun au 19<sup>e</sup> siècle, faut-il voir dans un Michael Clemens, un François Gemenne ou un Hansjörg Walther, qui plaident aujourd'hui pour l'ouverture globale des frontières, les successeurs légitimes de politiques qui s'étaient battus seuls pour revendiquer des droits aujourd'hui acquis ? Les qualifiera-t-on eux aussi – à tort, comme leurs prédécesseurs – de menteurs et de dangereux illusionnistes ?

Pour citer Michael Clemens, économiste et membre senior du Centre for Global Development: « Les recherches montrent que l'immigration a eu un effet positif sur la croissance économique européenne. (...) La levée des frontières et une plus forte mobilité professionnelle ont été bénéfiques pour l'activité dans son ensemble. » François Gemenne note qu'on émigre, au fond, pour deux raisons: soit pour avoir la vie sauve, soit pour améliorer sa situation économique. Ces facteurs sont sans rapport avec l'ouverture ou la fermeture des frontières, et aucun mur, ni aucun durcissement de la politique de renvoi des pays d'accueil ne pourront dissuader les migrants.

Hansjörg Walther écrit, enfin, que l'ouverture des frontières ne suppose pas l'abolition de l'Etat-nation. Pour ce publiciste et blogueur, l'enjeu est ailleurs: les étrangers ont le droit de vivre et de travailler dans le pays au même titre que les nationaux. Quant à savoir s'ils peuvent prétendre à des prestations sociales ou à la naturalisation, c'est une autre question. Mais chacun doit pouvoir améliorer son existence par soi-même.

### Trois lignes d'argumentation

Economistes comme Clemens, chercheurs en migration comme Gemenne ou publicistes comme Walther, ils ne sont qu'une poignée à plaider pour l'ouverture des frontières et se font difficilement entendre dans l'opinion. Sans doute parce que leur discours est en décalage avec ce que nous dicte notre intuition en matière d'immigration et que leurs revendications ne sont pas politiquement viables dans le contexte actuel.

Selon les estimations des économistes, la levée globale des restrictions à la mobilité permettrait de doubler le PIB mondial. La recherche confirme par ailleurs que la migration impacte positivement la croissance économique des pays d'accueil. Témoin les études de la Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforschung à Osnabrück en Allemagne et de la National Institute of Economic and Social Research à Londres au Royaume-Uni. Une étude de l'OCDE parue en 2013 montre aussi que les ménages immigrés paient, en Europe, plus d'impôts qu'ils ne touchent de prestations sociales (de l'ordre de 3000 euros par an en moyenne).

Les chercheurs en migration tels que Gemenne estiment qu'il faut relativiser et que les craintes d'assister à des flux migratoires effrénés en cas d'ouverture des frontières sont infondées. La chute du rideau de fer n'a par exemple pas déclenché une migration économique incontrôlable vers l'Europe occidentale. Même constat lorsque l'Inde a ouvert ses frontières sur le Népal. Ou

encore lorsque l'Allemagne s'est ouverte aux Polonais en 2012: d'aucuns anticipaient l'arrivée d'un million d'immigrants polonais en 2013, alors qu'ils n'ont été qu'une centaine de milliers. Des prédictions semblables ont été faites lorsque la Grande-Bretagne devait lever ses restrictions à l'immigration des Roumains en 2014. Là encore, les anticipations se sont révélées fausses.

Si des frontières fermées ne dissuadent pas les réfugiés, combien seraient-ils à tenter leur chance si les frontières étaient ouvertes? L'étude la plus fiable sur ce point est sans doute l'enquête de l'institut de sondage Gallup, qui interroge chaque année 1000 adultes dans presque tous les pays du monde, notamment sur la question de savoir s'ils seraient tentés d'émigrer et vers quel pays s'ils en avaient le choix. Résultat: la population de l'UE s'accroîtrait d'environ 10 pourcent.

Il est difficile de dire si ce chiffre est important ou non. La question est du reste secondaire, que l'ouverture des frontières soit revendiquée pour des motifs essentiellement humanitaires ou pour des motifs plus nuancés, comme dans le cas de Walther. Parce que l'enjeu est d'abord de réduire le déséquilibre entre pauvres et riches.

Tandis que les économistes et les chercheurs en migration s'attachent à dénoncer le décalage entre la perception publique de la migration et sa réalité, d'autres, comme Walther, se placent dans une perspective éthique, s'interrogeant pourquoi la progression vers un ordre mondial plus juste n'apparaît pas comme un enjeu existentiel: « Puisqu'on admet – en l'approuvant – que les biens et les capitaux circulent librement, pourquoi ne pas appliquer le même principe au travail? On anticipe les problèmes que pourrait poser l'ouverture des frontières, mais on occulte ceux que pose la fermeture des frontières. »

S'il existe, ci et là, des visions d'un monde sans frontières, dans les faits, on en est encore à renforcer les frontières. Pour les fabricants de barbelés, c'est une affaire de milliards: la Hongrie a par exemple déboursé 20 millions d'euros pour les 175 km de clôture qui longent la frontière hongro-serbe. La Grèce aussi a fait ériger 12 km de clôture et la Bulgarie a fait passer les siennes de 35 à 130 km à ce jour. Des experts de la branche estiment que les dispositifs de protection des frontières européennes ont rapporté à l'économie privée quatre milliards de dollars rien qu'en 2015.

### Proposition de compromis

Sur cette toile de fond, Hansjörg Walther a imaginé une stratégie en deux temps. A la différence de cer-

tains chercheurs en migration, le publiciste pense en effet qu'une suppression immédiate des frontières déclencherait une immigration massive, lourde de conséquences. Il n'y a donc pas que des idéologues romantiques pour prôner l'ouverture des frontières, mais aussi des théoriciens conscients du hiatus qui existe entre idées et réalité.

« Je ne prétends pas que l'ouverture des frontières ne poserait aucun problème. Je conçois que l'idée puisse inquiéter et on ne peut pas balayer ces inquiétudes d'un revers de main », écrit Walther. D'où sa proposition de se rapprocher graduellement de l'idéal, en commençant par ouvrir progressivement les frontières. Pendant une première phase, qui pourrait s'étendre sur une cinquantaine ou une centaine d'années, les programmes d'immigration seraient complétés par des programmes d'immigration de travail. Ceux-ci seraient plafonnés en fonction de la taille de la population. La porte ne serait donc pas ouverte à qui veut. De même, l'aide sociale ne serait pas universelle. Mais chacun aurait le droit de travailler. Et le droit de rester, à moins de commettre un crime grave. L'objectif serait ici de réduire l'écart de prospérité entre pays industrialisés et pays en développement. Une fois cet objectif atteint, on passerait à la phase suivante, à savoir la suppression totale des frontières. Et là, on arriverait peut-être au monde que s'était imaginé Karl Braun pour l'Allemagne en 1863, lorsque la libre circulation, le libre-échange et l'abolition de l'obligation de passeport et de visa étaient dans l'air du temps. Au fond, nous n'avons peut-être jamais été plus près d'un monde sans frontières...

Synthèse de l'article paru dans la NZZ du dimanche 17 janvier 2016 sous le titre «Was, wenn alle Grenzen offen wären?». Reproduit et traduit de l'allemand avec l'aimable autorisation de l'éditeur.

## Was, wenn alle Grenzen offen wären?

*Gelehrte aus einer kleinen Szene setzen sich heute für weltweit offene Grenzen ein. Während die Umsetzung eines solchen Szenarios unwahrscheinlich erscheint, zeigt die Geschichte, dass es viele Vorteile für die Freizügigkeit gibt. Hansjörg Walthers Konzept der Öffnung der Grenzen etwa besteht aus zwei Phasen. Denn im Gegensatz zu einigen Migrationsforschern ist Walther der Ansicht, dass eine unmittelbare Öffnung der Grenzen zunächst eine Masseneinwanderung mit schockartigen Folgen auslösen würde.*

*Er sagt: «Es ist ja nicht so, dass ich glauben würde, offene Grenzen brächten keine Probleme. Ich kann nachvollziehen, dass die Idee offener Grenzen den Leuten Sorgen bereitet, und diese Sorgen lassen sich nicht selbstgefällig wegwischen.» In einer ersten Phase, die fünfzig oder auch hundert Jahre dauern könnte, sähe Walthers Konzept eine schrittweise Öffnung der Grenzen vor. Einwanderungsprogramme würden durch Gastarbeiterprogramme ergänzt, jeweils mit auf die Bevölkerungsgrösse indexierten Obergrenzen. Nicht jeder könnte kommen. Und nicht jeder, der käme, hätte Anrecht auf Sozialhilfe. Aber jeder, der kommen könnte, dürfte arbeiten. Und jeder, der käme, dürfte bleiben – ausser er würde sich eines gröberen Vergehens schuldig machen. Das Ziel wäre, dass sich der Wohlstand von Industrie- und Entwicklungsländern angleicht. Erst dann käme die Phase komplett offener Grenzen.»*

### CHRISTOF GERTSCH

a travaillé pendant plusieurs années pour la « Neue Zürcher Zeitung » et la « NZZ am Sonntag ». Actuellement, il est engagé comme reporter à l'hebdomadaire « Das Magazin ».



Rangierbahnhof, Limmattal Spreitenbach



# Logica e illogica delle frontiere.

David Signer

*Solo pochi anni fa erano in molti a intravedere il tramonto degli Stati nazionali. Oggi, invece, le frontiere sono di nuovo all'ordine del giorno: arbitrarie e astratte, condizionano comunque il destino di milioni di persone.*

Non è passato molto tempo da quando si pensava che i confini nazionali sarebbero presto stati un ricordo del passato. Del resto, non pochi indizi facevano credere che il mondo si stesse trasformando in un villaggio globale: la fine della guerra fredda, l'UE, l'ONU, la globalizzazione, la mobilità e Internet. In più, sempre più problemi politici stavano acquisendo una dimensione transnazionale e non potevano più essere ricondotti a un singolo Stato: basti pensare all'ecologia, al terrorismo, alla criminalità economica, alla povertà, alla migrazione, al traffico di stupefacenti o alla tratta di esseri umani.

## «Rinazionalizzazione»

Adesso la situazione è cambiata radicalmente: il mondo si è, per così dire, «rinazionalizzato». In Russia Putin ha innescato un moto chiaramente sciovinista e anche l'India e la Turchia celebrano il ritorno a «valori nazionali». La compattezza dell'UE è messa a dura prova dalle crisi finanziarie e dalle migrazioni di massa in atto. In vari Paesi europei i partiti della destra nazionale hanno preso le redini o avanzano a grandi passi. Negli Stati Uniti Donald Trump indulge in un falso patriottismo nazionalista. Nei Paesi arabi si assiste, da un lato, al ritorno del nazionalismo sulla scia di Al-Sisi e a una politica estera aggressiva, per esempio in Arabia Saudita, e dall'altro, soprattutto nei Paesi in declino, alla sostituzione del concetto di Nazione con altre demarcazioni e parametri di identificazione: religione, confessione, cultura o etnia.

In poche parole, al momento non vi è alcun segnale di risveglio, di miglioramento o al limite di utopie. Al contrario, prevale l'impressione paralizzante di un ritorno dei conflitti e delle ideologie di divisione che si credevano superate da tempo. La parola chiave della nostra era non è quindi apertura, ma isolamento, delimitazione e centralizzazione sul Sé.

## Frontiere «naturali»?

Del resto, tutto questo non è – almeno per l'Europa – nulla di nuovo. L'Occidente è sempre stato ossessionato dall'idea di definire confini per poi superarli. In nessun'altra parte i conflitti tra le nazioni si sono trasformati in guerre così atroci come nell'Europa del 20° secolo. Allo stesso tempo, tuttavia, la storia dell'Occidente è caratterizzata dalla ricerca incessante del modo di rompere i confini, di rinnegare i limiti e di esplorare l'ignoto. I risultati pionieristici di esploratori, ricercatori, scienziati, artisti, pensatori, imprenditori e astronauti hanno aperto nuovi spazi interni ed esterni, innalzando però nel contempo nuove barriere. Si pensi al colonialismo, al razzismo, alla militarizzazione – perfino dello spazio – ma anche a quanto sia facile trasformare le idee rivoluzionarie in ideologie e le scoperte in dogmi. Anche l'UE, con l'allentamento dei confini interni, si è allineata al postulato di una frontiera esterna rinforzata e di una rinascita del campanilismo regionale ed etnico. E anche i confini nazionali all'interno dell'UE stanno riacquistando importanza. Un'ironia particolarmente amara della storia è costituita dal fatto che proprio i migranti in fuga dagli Stati in crisi del Medio Oriente stanno provocando la ricostruzione delle barriere interne in Europa.

Sebbene gli sciovinisti francesi o polacchi invocino al riguardo l'anima del popolo e confabolino sul ritorno allo stato «normale», vale la pena ricordare che gli Stati nazionali non hanno nulla di «naturale». L'idea dello Stato-nazione, inteso come comunità di individui che condividono uno stesso territorio, una stessa lingua, cultura e mentalità, deriva dal romanticismo del 19° secolo, ma di fatto non è mai stata veramente concretizzata.

## Apertura e chiusura

Gli Stati nazionali sono per lo più Stati giovani: la maggior parte di loro si è costituita nel 19° secolo, altri dopo la

prima guerra mondiale o ancora dopo il 1990, in seguito alla dissoluzione dell'Unione Sovietica e della Jugoslavia.

Quest'ultimo esempio dimostra anche quanto poco univoco sia il criterio dell'appartenenza linguistica. In Jugoslavia era naturale parlare il serbo-croato, ma con la rinascita del nazionalismo serbo e croato si è improvvisamente diffusa la convinzione che si trattava di due lingue diverse, con tanto di libri di testo e dizionari a sé stanti. In questo caso, la cosiddetta «propria» lingua non è la causa ma la conseguenza del nazionalismo.

L'impressione che i confini e l'unità dei Paesi definita da questi confini siano qualcosa di atemporale è rafforzata dal fatto che spesso i fiumi o le catene montuose fungono da delimitazioni geografiche. Ma se si osserva la frequenza con cui, negli ultimi secoli, i confini sono stati spostati, si capirà subito quanto arbitrari siano in realtà. Le nazioni non hanno nulla di divino o di naturale, sono il frutto di accadimenti storici; si potrebbe anche dire che sono invenzioni, finzioni, costrutti. Eppure, hanno una loro concretezza e rilevanza.

Per esempio, in quanto comunità solidali. Una nazione è, tra le altre cose, un sistema ben equilibrato di dare e avere tra diverse generazioni, tra ricchi e poveri, tra datori di lavoro e lavoratori. Se una parte consistente della popolazione ha l'impressione che alcuni hanno beneficiato indebitamente per esempio delle prestazioni sociali a scapito di altri, nasceranno risentimenti e desolidarizzazione, e la fiducia nel sistema sociale e nei meccanismi statali di ridistribuzione inizierà a vacillare. In questo momento, in Svizzera si pensa subito all'alta percentuale di persone che beneficia dell'assistenza sociale. Ma a questa realtà si affianca quella dei migranti da cui la Svizzera trae a sua volta beneficio, per esempio di tutti i tedeschi altamente qualificati che pagano le tasse nel nostro Paese senza che lo Stato abbia prima dovuto investire nella loro formazione. Le prestazioni eccellenti sono il risultato di apertura, interscambio e dell'incontro tra il noto e l'ignoto.

Nessuno è un'isola, che si tratti di un individuo o di una collettività. Per poter superare i propri confini, è indispensabile il confronto con ciò che è estraneo, che rimette in discussione quanto si dà per scontato. Ma a volte ci vuole anche un limite che definisca la singolarità. Se tutti i sistemi fossero completamente aperti e trasparenti, non ci sarebbe più alcun sistema. Una certa chiusura è neces-

saria affinché si possa formare un carattere specifico e una diversità. In assenza di un qualcosa di proprio, non c'è neanche nulla da scambiare. In questo senso, i confini non vanno quindi demonizzati in termini assoluti perché contribuiscono a far nascere la varietà.

## Vom Sinn und Unsinn der Grenzen

*Der Eindruck, Grenzen und die Einheit der Länder, die sie umfassen, seien etwas zeitlos Gegebenes, wird wohl verstärkt durch die Tatsache, dass oft Flüsse oder Gebirgswälle als geografische Einfassungen dienen. Aber wer sich vor Augen hält, wie oft sich Grenzen in den letzten Jahrhunderten verschoben haben, erkennt sofort, wie willkürlich solche Linien eigentlich sind. Nationen sind weder gott- noch naturgegeben. Sie sind historisch entstanden, man könnte auch sagen Erfindungen, Imaginationen, Konstrukte. Trotzdem haben sie selbstverständlich ihre Realität und Relevanz.*

*Niemand ist eine Insel, das gilt für Individuen wie für Kollektive. Um über sich selber hinauszuwachsen, ist Konfrontation mit dem Fremden nötig, das Selbstverständliches infrage stellt. Aber manchmal braucht es auch Abgrenzung, um Eigenes zu schaffen. Wären alle Systeme vollkommen offen und durchlässig, gäbe es gar keine Systeme mehr. Eine gewisse Geschlossenheit ist nötig, damit sich überhaupt ein spezifischer Charakter und eine Differenz ausbilden können. Ohne Eigenes gibt es auch nichts zu tauschen. Insofern sollte man Grenzen nicht generell verteufeln. Auch sie braucht es, damit Vielfalt entstehen kann.*

DAVID SIGNER

ha studiato etnologia, linguistica e psicologia. È responsabile del dossier Africa per la sezione internazionale della «Neue Zürcher Zeitung».

# Plädoyer für globale Bewegungsfreiheit.

Andreas Cassee

*In seinem Buch «Globale Bewegungsfreiheit. Ein philosophisches Plädoyer für offene Grenzen» vertritt Andreas Cassee die These, dass jeder Mensch sich frei entscheiden dürfen sollte, in welchem Land er sich vorübergehend oder dauerhaft aufhalten möchte. Einwanderungsbeschränkungen wären nur in Ausnahmesituationen zulässig. Im Interview erläutert der Philosoph seine Position.*

*Andreas Cassee, in Ihrem Buch vertreten Sie ein individuelles Selbstbestimmungsrecht auf internationale Mobilität. Warum?*

Die Verfügungshoheit über den eigenen Aufenthaltsort ist für eine selbstbestimmte Lebensgestaltung von zentraler Bedeutung. Im Fall der innerstaatlichen Mobilität ist das bereits weithin anerkannt. Die Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit innerhalb eines Landes ist ein verbrieftes Menschenrecht. Die Frage ist nun einfach, weshalb diese Freiheit an der Landesgrenze ein abruptes Ende finden sollte. Weshalb sollte der Zufall der Geburt darüber entscheiden, auf welchem Fleck der Erdoberfläche wir uns aufhalten, welche Jobs wir antreten und mit welchen anderen Menschen wir eine Wohngemeinschaft oder eine Familie gründen dürfen?

Darüber hinaus tragen Beschränkungen der internationalen Mobilität wesentlich zur Stabilisierung ökonomischer Ungleichheiten bei. Der Ort, an dem eine Person ihr Einkommen erzielt, ist heute der wichtigste Indikator für die Höhe ihres Einkommens. Der amerikanische Philosoph Joseph Carens beschreibt die Staatsbürgerschaft in einem wohlhabenden Land vor diesem Hintergrund zurecht als «modernes Äquivalent feudaler Privilegien». Immerhin handelt es sich um einen mit der Geburt zugeschriebenen Status, der wesentlich über die Lebensaussichten eines Menschen entscheidet.

*Sie sagen, dass in Ausnahmesituationen Einwanderungsbeschränkungen zulässig wären. Wann wären diese gegeben?*

Einschränkungen sind meines Erachtens zulässig, wenn sie ein notwendiges und verhältnismässiges Mittel sind, um andere gewichtige moralische Ansprüche zu

schützen. Die entsprechende Abwägung muss allerdings aus einer unparteiischen Perspektive akzeptabel sein. Das lässt sich anhand eines Gedankenexperiments illustrieren, das ursprünglich auf John Rawls zurückgeht: Stellen wir uns vor, wir wüssten nicht, wo auf der Welt wir geboren werden, welche Vorstellung von einem gelingenden Leben wir verfolgen und welche soziale Stellung wir innehaben. Wir müssten Regeln für den Umgang mit internationaler Migration festlegen, ohne bereits zu wissen, in welcher Position wir dereinst selbst mit diesen Regeln werden leben müssen. Welche Einschränkungen der globalen Bewegungsfreiheit würden wir in einer solchen Situation gutheissen? Ich glaube, dass wir uns für ein ziemlich robustes Recht auf Bewegungsfreiheit aussprechen würden. Einschränkungen wären zwar grundsätzlich zulässig, beispielsweise wenn eine realistische Gefahr bestünde, dass eine gerechte politische Ordnung aufgrund der schieren Zahl von Migrierenden zusammenbräche. Aber von diesem Punkt sind wir heute in Europa weit entfernt.

*Wie würden Sie eine globale Öffnung von Grenzen konkret umsetzen? Welches wären die Rahmenbedingungen dazu? Dürften Neuzuwandernde zum Beispiel in gleichem Masse von Leistungen der Sozialwerke profitieren wie bereits länger Ansässige?*

Ob jemand durch Einwanderung oder durch Geburt auf das Territorium eines Staates gelangt ist, sollte selbst kein Kriterium für den Zugang zu sozialstaatlichen Leistungen sein. Allerdings scheint es mir legitim, gewisse Leistungen wie beispielsweise Altersrenten von der Zahl der Beitragsjahre abhängig zu machen. Grundsätzlich sollten wir die Sozialsysteme so gestalten, dass sie möglichst gut mit einem Recht auf globale Bewegungsfreiheit vereinbar sind. Dazu sind sicher auch internationale

Regelungen nötig. Allerdings sollten wir uns nicht der Illusion hingeben, dass Migration der wesentliche Grund ist, weshalb der Spielraum nationalstaatlicher Politik zunehmend unter Druck gerät. Das weit grössere Problem ist der globale Steuerwettbewerb, in dem gerade auch die Schweiz eine unrühmliche Rolle spielt.

*Ist bei einer globalen Öffnung der Grenzen nicht zu befürchten, dass die ohnehin gut Ausgebildeten und Wohlhabenderen ihr Land verlassen und dass damit dem Herkunftsstaat die «besten Köpfe» verloren gehen? Oder denken Sie, dass Migration zu mehr sozialer Gerechtigkeit führt?*

Die Befürchtung eines so genannten *brain drain* ist in der politischen Debatte sehr präsent. Dabei wird oft eine «Milchbüechli-Rechnung» angestellt: Wenn X hochqualifizierte Arbeitskräfte ein Land verlassen, gibt es dort nachher X Hochqualifizierte weniger, als wenn die Grenzen geschlossen wären. Dabei wird ausgeblendet, dass Migration auch positive Effekte auf die Herkunftsländer hat. Dazu zählen beispielsweise die *remittances*, die Überweisungen von Migrantinnen und Migranten an Angehörige in den Ländern des Südens. Sie sind rund drei Mal so hoch wie die weltweiten staatlichen Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit. Ausserdem kann eine Auswanderungsperspektive ein wichtiger Anreiz sein, überhaupt eine höhere Ausbildung zu absolvieren. Und schliesslich ist Migration mit verschiedenen Formen von Wissenstransfer und ökonomischen Netzwerkeffekten verbunden. Insgesamt scheint es mir wenig Evidenz für die These zu geben, dass geschlossene Grenzen der sozialen Gerechtigkeit zuträglich wären.

Abgesehen von diesen empirischen Vorbehalten scheint mir das Argument, dass wir die Einwanderung beschränken sollten, um einen möglichen *brain drain* zu verhindern, aber auch moralisch problematisch. Die Bürgerinnen und Bürger sind nicht das Eigentum des jeweiligen Staates. Immerhin gibt es ein Menschenrecht auf Auswanderung. Und das *brain drain*-Argument wirft eklatante Fairness-Probleme auf: Die privilegierten unter den Armen sollen ihre Perspektive zugunsten der ganz Armen opfern, und die global Privilegierten, die in wohlhabenden Ländern geboren sind, sind fein raus ...

*Der deutsche Philosoph Julian Nida-Rümelin vertritt in seinem Buch «Über Grenzen denken. Eine Ethik der Migration» die Auffassung, dass offene Grenzen kein geeignetes Mittel seien, um menschliches Elend zu lindern. Die Ärmsten der Armen würden von einer migrationspolitischen Öffnung nicht profitieren, da ihnen ohnehin die Mittel fehlten, um in ein wohlhabendes Land einzuwandern.*

Da möchte ich ihm gar nicht widersprechen. Unter Bedingungen globaler Bewegungsfreiheit wäre die Einwanderung nach Europa zwar wesentlich erschwinglicher als heute. Aber ein Allheilmittel gegen absolute Armut ist freie Migration nicht. Da sind wir dringend gefordert, andere Massnahmen zu ergreifen. Dass wir das nicht im notwendigen Ausmass tun, ist ein moralischer Skandal. Aber das heisst im Umkehrschluss nicht, dass den Menschen, die an der Einwanderung gehindert werden, kein Unrecht widerfährt. Einwanderungsbeschränkungen sind in letzter Konsequenz immer mit der Androhung staatlichen Zwangs verbunden. Dass dieser Zwang nicht die Ärmsten der Armen trifft, ist kein überzeugender Einwand gegen die Diagnose, dass es sich dabei um eine Ungerechtigkeit handelt. Wir kommen ja beispielsweise auch nicht auf die Idee zu argumentieren: Frauen mit Hochschulabschluss zählen selten zu den Ärmsten der Armen, also ist es nicht ungerecht, dass sie weniger verdienen als Männer in den gleichen Jobs.

*Gegner einer Politik der offenen Grenzen argumentieren unter anderem, dass massive Wanderungsbewegungen aus ärmeren Ländern in die reicheren Länder letztere überfordern und mit enormen Konflikten, insbesondere, was soziale Errungenschaften betrifft, konfrontieren würden. Was sagen Sie zu diesem Argument?*

Natürlich wird das kein Sonntagsspaziergang. Aber Überforderungsargumente können halt immer von beiden Seiten her formuliert werden: Warum sollen Menschen, die in der «Geburtslotterie» ein ungünstiges Los gezogen haben, sich nicht auf den Weg machen? «Überfordern» wir nicht die Angehörigen der Menschen, die beim Versuch, nach Europa zu gelangen, im Mittelmeer ertrinken?

*Multinationale Unternehmen profitieren schon lange von der globalen Mobilität von Kapital, Gütern und Menschen und höhnen damit gewissermassen die Macht von Nationalstaaten aus. Stellen wir uns mit der Debatte um offene oder geschlossene Grenzen Fragen, die es in fünfzig Jahren gar nicht mehr gibt?*

Ich bin kein Freund von Argumenten über politische Unvermeidbarkeit. Aber ich glaube, dass sich die Bedenken gegenüber freier Mobilität im Nachhinein oft als übertrieben herausgestellt haben. Vor nicht allzu langer Zeit gab es im Kanton Zürich ja noch ernsthafte Ängste vor einer «Überfremdung» durch Menschen aus dem Kanton Aargau. Später waren es dann Menschen italienischer Herkunft, deren Lebensstil mit dem unseren als völlig unvereinbar galt. Beides ist heute kein Thema mehr. Gut möglich, dass wir in fünfzig Jahren ganz ähnlich auf die heutigen Debatten zurückschauen werden.

*Vertreterinnen und Vertreter, die für offene Grenzen plädieren, werden von der Politik nicht wirklich ernst genommen und als Träumer bezeichnet. Wie sehen Sie Ihre Rolle in dieser Debatte?*

Der Beitrag der Philosophie zur politischen Auseinandersetzung besteht nach meinem Verständnis nicht zuletzt darin, Annahmen kritisch zu hinterfragen, die in der politischen Debatte als so selbstverständlich gelten, dass sie gar nicht erst geäußert oder verteidigt zu werden brauchen. Eine solche Annahme ist, dass Staaten ein «Recht auf Ausschluss» haben. Einwanderungsbegehren sind dieser Annahme zufolge mit Heiratsanträgen vergleichbar: Einwanderungswillige können darlegen, dass sie eine «gute Partie» wären, haben aber keinerlei Anspruch, in einem anderen Land Einlass zu finden. Ich meine, dass wir diese Annahme zugunsten eines Paradigmas der Bewegungsfreiheit aufgeben sollten. Es ist grundsätzlich das gute Recht jedes Menschen, sich auf unserem Planeten frei zu bewegen. Einschränkungen dieses Rechts, nicht Mobilitätswünsche, bedürfen im Einzelfall einer besonderen Rechtfertigung. Dass diese Forderung zunächst auf Unverständnis stößt, ist zu erwarten. Mir geht es in erster Linie darum, einen kleinen Beitrag dafür zu leisten, dass eine andere Sicht auf menschliche Mobilität überhaupt sagbar und diskutierbar wird.

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

## Per un mondo senza frontiere

*Nel suo libro, «Globale Bewegungsfreiheit. Ein philosophisches Plädoyer für offene Grenzen», Andreas Cassee sostiene la tesi secondo cui ognuno dovrebbe essere libero di decidere il Paese in cui vivere, che sia per un periodo limitato o per sempre. Secondo lui, l'immigrazione andrebbe controllata soltanto in situazioni eccezionali. In questa intervista il filosofo ci spiega il suo punto di vista.*

*«La libertà di decidere dove stabilirsi è fondamentale per poter autodeterminare la propria vita. Per quanto riguarda la mobilità all'interno dei confini nazionali, questa libertà è già ampiamente riconosciuta. La possibilità di circolare e stabilirsi in un Paese è un diritto umano garantito. Perché, allora, questa libertà dovrebbe fermarsi alla frontiera? Perché dovrebbe essere il nostro luogo di nascita, di per sé casuale, a determinare in quale angolo della terra viviamo, lavoriamo, interagiamo o fondiamo una famiglia?»*

### ANDREAS CASSEE

ist Philosoph und hat an der Universität Zürich zur Ethik der Migration promoviert. Nach einem Aufenthalt als Migrant in Berlin ist er in die Schweiz zurückgekehrt und ist heute wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Bern.  
Die Fragen stellte SIMONE PRODOLLIET.





# Solidarität statt Mobilität.

Julian Nida-Rümelin

*Der deutsche Philosoph Julian Nida-Rümelin hält in seinem Buch «Über Grenzen denken. Eine Ethik der Migration» fest, dass offene Grenzen das Elend in den Ländern des Südens nicht mildern würden. Im Gegenteil, die Herkunftsregionen von Migrantinnen und Migranten würden weiter geschwächt und die sozialen Konflikte in den Aufnahmestaaten verschärft. Im Interview erklärt er seine Sichtweise.*

*Julian Nida-Rümelin, Sie sind gegen die globale Öffnung von Grenzen. Weshalb?*

Die Welt, in der wir leben, ist extrem ungerecht, schon deswegen, weil ein winziger Bruchteil des Weltsozialprodukts ausreichen würde, die nach wie vor bestehende extreme Armut zu beseitigen. Deutlich über eine Milliarde Menschen lebt weltweit von weniger als der Kaufkraft von einem viertel US-Dollar pro Tag. Von diesen kann sich kein Einziger den mühsamen, hochgefährlichen und teuren Weg von Ghana nach Sizilien von 7000 oder 9000 US-Dollar leisten. Die Öffnung der Grenzen hilft nicht den Ärmsten der Welt, sondern denjenigen, die in den Armutsregionen zu den Bessergestellten zählen und deren Arbeitskraft dort dringend gebraucht wird.

*Menschen machen sich trotz der Schliessung von Grenzen und Abschottungspolitik auf den Weg, um ihr Leben zu verbessern. Zwar handelt es nach wie vor nur um einen kleinen Prozentsatz von Menschen, die nationalstaatliche Grenzen überschreiten und vom Süden bis in den Norden gelangen. Kann man Menschen überhaupt davon abhalten, zu migrieren?*

Wir leben, auch wenn manche einen anderen Eindruck haben mögen, in einer Welt der geschlossenen Grenzen. Das gilt auch für traditionelle Einwanderungsländer wie etwa Kanada oder Australien. Alle verfügbaren Daten sprechen dafür, dass bei einer globalen Öffnung der Grenzen Wanderungsbewegungen in Gang gesetzt würden, die staatliche Strukturen weltweit gefährden würden und rechtspopulistischen Kräften nicht nur in Polen, Ungarn und den USA, sondern in den meisten westlichen Demokratien zum Durchbruch verhelfen würden. Ökonomen sprechen davon, dass der Migrationsdruck bei einer Verbesserung des Wohlstands paradoxerweise zunächst zunimmt, um dann erst jenseits

von 7000 US-Dollar Jahreseinkommen wieder deutlich zu sinken. Die Vorstellung, man sollte eine Verdoppelung oder Verdreifachung der Bevölkerung in den Reichtumsregionen Nordamerikas und Europas zulassen, ist fern jeder realistischen Politik.

*Ihr Buch trägt den Untertitel: «Eine Ethik der Migration». Ist es ethisch, Menschen den Zugang zu Sicherheit und Wohlstand zu verwehren?*

Es ist unethisch, die Solidaritätsressourcen für die Bessergestellten aufzuwenden (die EU geht von Integrationskosten pro Kopf von 250000 Euro aus), anstatt eine faire und gerechte Welthandelspolitik und Entwicklungszusammenarbeit zu praktizieren. Da liegt das Hauptversagen der Staatengemeinschaft, bislang keine Perspektive der fairen Entwicklungskooperation entwickelt zu haben – jenseits der oft ineffizienten Transferzahlungen der sogenannten Entwicklungspolitik. Wir sollten an die Tradition der UNCTAD-Konferenzen aus den 1970er-Jahren anschliessen und unter der Ägide der Vereinten Nationen eine gerechtere Welt schaffen. Die Modelle dafür liegen vor, und sie sind zum Teil präzise durchgerechnet. Politische Gestaltungskraft setzt funktionierende Staatlichkeit voraus. Die allgemeine Auflösung aller Staatlichkeit in einem globalen Markt der Kapitalien, der Güter, der Dienstleistungen und der Menschen wäre kein Beitrag zu einer gerechteren Welt. In meinem Buch entwickle ich unterschiedliche Kriterien der Migrationspolitik, zu denen gehört, dass das aufnehmende Land die Vorteile und Lasten der Migration gerecht verteilt und damit eine allgemeine Akzeptanz ermöglicht, aber auch das Ziel verfolgt, mit der Migrationspolitik zu einer gerechteren Welt beizutragen. Die Welt verträgt gegenüber heute mehr Migration, aber eine politisch gesteuerte und an den Interessen der Herkunftsregionen ausgerichtete.



*Mit dem Wettbewerb um die klügsten Köpfe tragen nicht zuletzt auch die Staaten des Nordens dazu bei, dass Migration eine verheissungsvolle Komponente beinhaltet und Menschen motiviert, ihr Glück zu versuchen. Ist es nicht eine etwas schizophrene Haltung von Staaten, Migration eindämmen zu wollen und gleichzeitig von ausgewählten Talenten aus andern Ländern zu profitieren?*

In der Tat ist die Haltung der reichen Staaten in gewissem Sinne schizophren. Sie, das heisst vor allem die Unternehmen, wünschen sich einen freien globalen Arbeitsmarkt, wo man sich die besten Fachkräfte für geringe Kosten besorgen kann. Zugleich wollen diese Unternehmen und Regierungen aber nicht mit den sozialen und politischen Folgen einer ungezügelten Migration konfrontiert werden. Die meisten Länder haben es bereits vor Jahrzehnten versäumt, eine nachhaltige Migrationspolitik zu betreiben. Ich bin schon vor zwei Jahrzehnten für ein vernünftig gestaltetes Zuwanderungsgesetz eingetreten, das sich nicht nur an den ökonomischen und demographischen Interessen des aufnehmenden Landes orientiert, sondern auch an den ökonomischen und sozialen Interessen der Herkunftsregionen und der Migrierenden selbst.

*Was wäre aus Ihrer Sicht eine verantwortungsvolle Migrationspolitik der Staaten des Nordens?*

Hier muss man zwischen den unterschiedlichen Formen der Migration unterentscheiden: Asylsuchende haben zum Beispiel in Deutschland ein individuelles Recht auf Asyl gemäss Art. 16 des Grundgesetzes. Das ist eine Selbstverpflichtung, die auch mit den Erfahrungen aus zwölf Jahren NS-Diktatur zu tun hat. Es gibt die völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der Genfer Konvention, deren Logik besagt, dass Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen Schutz zu gewähren ist, dass für diesen Schutz die Völkergemeinschaft als Ganze eine Verantwortung trägt und dass dieser Schutz gewährt wird, bis der Krieg bzw. Bürgerkrieg vorüber ist. In diesen Fällen ist die Schutzgewährung in Staaten, die viele Tausende von Kilometern entfernt vom Krisenherd liegen, nicht die beste Lösung. Vielmehr wäre eine menschenwürdige Unterbringung mit Kliniken und Schulen in der Region dem vorzuziehen, was allerdings eine solidarische Finanzierung durch die Weltgemeinschaft voraussetzt. Die reichen Staaten haben hier völlig versagt. Hilfszusagen in Milliardenhöhe wurden nicht eingehalten, und dies hat die Flüchtlingsbewegung erst in Gang gebracht. Die wichtigste Verpflichtung der Staaten des Nordens ist es aber, daran mitzuwirken, dass das skandalöse Elend, die extreme Armut und Hunger von Tausenden von Millionen Menschen insbesondere im subsaharischen Afrika und in Süd- und Südostasien rasch beendet wird. Dies kann nur gelingen, wenn eine

politisch gestaltete, gerechte und nachhaltige Weltwirtschaftsordnung, die einem sozialen Mindeststandard verpflichtet ist, etabliert wird.

*Multinationale Unternehmen profitieren schon lange von der globalen Mobilität von Kapital, Gütern und Menschen und höhlen damit gewissermassen die Macht von Nationalstaaten aus. Stellen wir uns mit der Debatte um offene oder geschlossene Grenzen Fragen, die es in fünfzig Jahren gar nicht mehr gibt?*

Auch die grosszügigste Bereitschaft, Einwanderung zu ermöglichen, ist angesichts der Quantitäten des Weltelends allenfalls ein Tropfen auf den heissen Stein. Ich denke, die Gefährdung der Demokratien, wie man es in Polen, Ungarn, den USA, seit dem Brexit auch in Grossbritannien beobachten kann, aber auch an den Wahlerfolgen rechtspopulistischer Bewegungen in anderen demokratischen Staaten, sollte Warnung genug sein: Die Tendenz, Staatlichkeit generell abzubauen und durch blosser Marktbeziehungen zu ersetzen, darf die politische Agenda der Zukunft nicht bestimmen.

Ohne die kollektive Verantwortung, ohne politische Gestaltungskraft nicht nur durch die Nationalstaaten, sondern durch demokratisch legitimierte Institutionen jenseits der Nationalstaaten fallen wir zurück ins 19. Jahrhundert mit seiner Krisenanfälligkeit, seiner immensen Konzentration von Kapitalien in wenigen Händen und der Verelendung breiter Teile der Bevölkerung. Ohne eine Balance zwischen Sozialstaatlichkeit und ökonomischer Effizienz, politisch verantworteter Nachhaltigkeit und technologischer Innovation wird es für diesen Planeten keine gute Zukunft geben. Eine Fortsetzung der Verflüssigungsstrategie, sei es im Rahmen der neo-liberalen Agenden oder sei es im Rahmen einer Ideologie der offenen Grenzen (beide sind sich ideologisch erstaunlich nahe), würde Staatlichkeit generell und staatlich gestaltete soziale Solidarität speziell weiter unterminieren und den erstarkten antideмократischen Kräften Auftrieb verschaffen. Eine kosmopolitische Ordnung der fernen Zukunft, in der die nationalstaatlichen Institutionen durch transnationale ergänzt sind und in deren Rahmen eine Weltsozial- und Weltinnenpolitik praktiziert wird, könnte auch der Personen-Freizügigkeit grössere Spielräume verschaffen. Priorität muss aber die Bekämpfung von Armut haben und die institutionell abgesicherte soziale Solidarität der Weltgesellschaft. Die Mobilitätsbesessenheit des Liberalismus seit dem 19. Jahrhundert teile ich nicht. Viel wichtiger als Mobilität ist Solidarität.

*Der Schweizer Philosoph Andreas Cassee plädiert in seinem Buch «Globale Bewegungsfreiheit. Ein philosophisches Plädoyer für offene Grenzen» für ein individuelles Selbstbestimmungsrecht auf internationale*

*Mobilität. Können Sie dieser Position etwas Positives abgewinnen?*

Dieses Buch diskutiert unterschiedliche philosophische Positionen zur Frage der offenen Grenzen. In der Tat gibt es zahlreiche utilitaristische und libertäre Philosophen, die sich für offene Grenzen aussprechen, die die Rolle von Gemeinschaftszugehörigkeit, Bindung, Sozialstaatlichkeit, Kooperation unterschätzen. Hier reiht sich auch Andreas Cassee ein. Für meine praktische Philosophie, die ich in grösserem Zusammenhang in den «Humanistischen Reflexionen» präsentiert habe, ist weder das Prinzip der Maximierung des Gesamtnutzens, noch ein fundamentalistisches Verständnis von individuellen Freiheiten zentral, sondern die menschliche Fähigkeit, auf der Grundlage von Respekt und Anerkennung zu kooperieren und im Rahmen von Kooperationen sein Leben zu gestalten. Mir ging es darum, einen Beitrag zur Rationalisierung der öffentlichen Debatte zu leisten, philosophische und politische Urteilskraft miteinander zu verbinden. Die These, die 2015 die deutsche Bundeskanzlerin aufstellte, im 21. Jahrhundert liessen sich staatliche Grenzen nicht mehr sichern, oder auch die These von Andreas Cassee, die Welt würde besser, wenn es staatliche Grenzen nicht mehr gäbe, sind fernab der sozialen, ökonomischen und vor allem politischen Realitäten. Sie lassen Urteilskraft vermissen.

*Gegnerinnen und Gegner von offenen Grenzen werden oft in die Ecke rechtsnationaler Politik verwiesen und als Abschotter bezeichnet. Wie verorten Sie sich politisch?*

Diese Verortung ist gar nicht so einfach, da ich von Anfang meines politischen Engagements als junger Erwachsener eine ausgeprägte Aversion gegen Ideologien hatte. Zur Generation der auslaufenden 68er-Bewegung gehörend, war ich von Marxisten und Neomarxisten umgeben, die mein Festhalten an Rechtsstaatlichkeit, Sozialstaatlichkeit und humanistischen Werten für abwegig hielten. Vielen von ihnen sind die damaligen Haltungen peinlich. Ich kann zu meinen auch heute noch stehen. Ich habe mich in der Friedens- und in der Umweltbewegung engagiert, auch in der Sozialdemokratie, ich war Staatsminister für Kultur und Medien im ersten Kabinett Schröder, aber allen war immer klar, dass ich meine politischen Überzeugungen nicht nach Ideologien richte, sondern ausschliesslich nach dem besseren Argument. Das macht meine Positionen gelegentlich unbequem, sie liegen dann gelegentlich quer zu den politischen Strömungen und zu den verbreiteten Vorurteilen – ich füge aber unbescheiden hinzu: Genau

darin sehe ich meine Aufgabe als *Public Intellectual*: Philosophische und politische Urteilskraft zu stärken.

Nida-Rümelin, Julian, 2017, Über Grenzen denken. Eine Ethik der Migration. Hamburg: Edition Körber-Stiftung.

Nida-Rümelin, Julian, 2016, Humanistische Reflexionen. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

## Solidarietà invece di mobilità

*Nel suo libro, «Über Grenzen denken. Eine Ethik der Migration», Julian Nida-Rümelin sostiene che l'apertura delle frontiere non allevierebbe la miseria nei Paesi del Sud. Al contrario, le regioni da cui provengono i migranti ne risulterebbero ancora più indebolite e i conflitti sociali nei Paesi di accoglienza intensificati. In questa intervista il filosofo tedesco ci spiega il suo punto di vista.*

*«Anche se non tutti la pensano così, viviamo in un mondo dalle frontiere chiuse. E questo vale anche per i Paesi tradizionalmente meta di immigrazione, come il Canada o l'Australia. Tutti i dati attualmente disponibili suggeriscono che un'apertura globale dei confini metterebbe in moto flussi migratori, minaccerebbe le strutture statali in tutto il mondo e incoraggerebbe l'avanzata delle forze populiste non solo in Polonia, Ungheria e Stati Uniti, ma anche nella maggior parte delle democrazie occidentali. Gli economisti sostengono che, paradossalmente, con il miglioramento della prosperità la pressione migratoria prima aumenta per poi ridursi in modo netto una volta superati i 7000 dollari americani di reddito annuo. L'idea secondo cui si dovrebbe accettare che la popolazione nelle regioni ricche del Nord America e in Europa raddoppi o triplichi è agli antipodi di qualsiasi politica realistica».*

### JULIAN NIDA-RÜMELIN

ist Philosoph und lehrt an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Er war Kulturstatsminister in der deutschen Bundesregierung unter Kanzler Gerhard Schröder. Seine Spezialgebiete sind: Rationalitätstheorie, politische Philosophie und Ethik. Die Fragen stellte SIMONE PRODOLLIET.



RWD

SCHUBAUS-MARCHETTO

Stadtzentrum, Dietikon

Schulmacheerei

# «No borders – no nations»?

## Una prospettiva diversa sulla politica migratoria.

A colloquio con Johan Rochel

*Per la maggior parte delle persone è del tutto ovvio che uno Stato abbia competenza di limitare la migrazione in generale e di ammetterla unicamente in determinati casi. Johan Rochel propone una prospettiva diversa sulla politica migratoria odierna. In nome di un liberalismo umanista, l'approccio all'«altro» dovrebbe essere incentrato su libertà e uguaglianza. L'immigrazione dovrebbe essere ammessa per principio – ed essere garantita da tutti gli Stati – salvo a limitarla in presenza di legittimi motivi.*

*Il movimento «no borders – no nations» è una rete di attivisti che perseguono l'abolizione delle frontiere e l'estensione della libertà di eleggere domicilio al di là dei confini dell'UE. Lei si considera parte di questo movimento?*

Lo slogan politico «no borders – no nations» è molto potente e provocatorio al tempo stesso. È un attacco frontale a un elemento pressoché sacro del nostro pensiero politico. Io non mi considero un avversario delle frontiere o dello Stato in quanto tale. Ciò che mi interessa è l'approccio alle persone che varcano queste frontiere. Per frontiere intendiamo quasi sempre le frontiere nazionali, eppure noi svizzeri abbiamo una vasta esperienza a contatto con altre entità politiche, come per esempio i Comuni o i Cantoni. In questo contesto la nozione di frontiera non suggerisce immagini di possibili pericoli dall'esterno o di un controllo restrittivo alla frontiera. Come mai la nostra reazione non è la stessa se un albanese immigra in Svizzera o se un vallesano si trasferisce a Zurigo? La libertà di movimento è al centro stesso di ogni collettività liberale. Senza di essa, infatti, verrebbero meno molte altre libertà. La domanda che si pone, allora, è questa: a quali condizioni è giustificato trattare le frontiere nazionali diversamente dalle frontiere cantonali?

*Il movimento «no borders – no nations» non si fonda su una visione utopica dell'uomo?*

Il liberalismo umanista, così come lo incarno, si fonda su una fiducia di fondo nei riguardi degli esseri umani: se

non ho ovvi motivi di fare il contrario, il mio approccio all'«altro» è fondamentalmente positivo. Io non la definirei una visione utopica dell'uomo. La libertà di ciascuno si manifesta a contatto con la libertà degli altri e con la loro uguaglianza a noi. In quest'ottica, impegnarsi per la propria libertà è anche impegnarsi per la libertà altrui: di chiunque condivida la nostra stessa nazionalità e, in un'ottica più universale, di tutto il genere umano.

*Con quali strumenti uno Stato può regolare e limitare l'immigrazione?*

I membri di una comunità solidale devono disporre di un ampio margine di manovra per quanto riguarda la ripartizione del benessere ottenuto collettivamente. I nuovi arrivati devono divenire attori del sistema solidale. In questo contesto è importante distinguere tra criteri per l'immigrazione e questioni inerenti la partecipazione al sistema solidale. La preservazione e la ripartizione del benessere non devono essere conseguite tramite una limitazione dell'immigrazione, ma possono essere garantite grazie ad altri meccanismi. Sarebbe per esempio ipotizzabile un regolamento graduale in virtù del quale l'accesso alle prestazioni solidali fosse commisurato al grado di partecipazione al progetto societale. Ciò consentirebbe di preservare il sistema di sicurezza sociale senza per questo limitare la libertà di spostamento. È un po' secondo questo modello che funziona la libera circolazione delle persone all'interno dell'UE. Il collegamento con il mercato del lavoro è uno strumento di regolazione valido e costituisce al tempo stesso una garanzia.

Sarebbe parimenti ipotizzabile una tassa sull'immigrazione, la quale avrebbe il pregio di alimentare la consapevolezza che la mobilità ha un prezzo.

*Lei è tornato da poco da un soggiorno in Giappone. Il Giappone applica, con successo, una politica assai restrittiva in materia di migrazione. Lei che ne pensa?*

A Tokio le mie vedute liberali hanno dovuto fare i conti con una verità scomoda: un Paese può funzionare nonostante una chiusura pressoché totale ai moti migratori mondiali. Ma la politica di chiusura del Giappone è solo una facciata. Pur evitando la parola «migrazione» e preferendo professare una politica di *international human resources* riservata ai soli specialisti, il sistema lascia molte porte aperte per soddisfare i bisogni effettivi del mercato del lavoro. Infatti, senza immigrazione il Giappone non può sussistere, né oggi né tanto meno un domani. La popolazione non solo sta invecchiando ma diminuisce a grande velocità. Quest'evoluzione può essere compensata solo in parte grazie all'automatizzazione e alla robotizzazione.

In Giappone l'immigrazione non è considerata un'opportunità ma un male necessario – qualcuno dovrà pur prendersi cura delle persone anziane – oppure una minaccia. Questo atteggiamento si riflette nella politica giapponese in materia d'asilo. Qui il messaggio politico è monolitico: non ammettiamo rifugiati sul nostro territorio ma siamo disposti a pagare affinché ottengano protezione altrove. Ma questo desiderio di non mescolarsi agli altri si paga a caro prezzo: il controllo sociale è infatti onnipresente in una società tutta dedicata all'ideale della nazione omogenea. Autonomia e libertà diventano allora ideali secondari, il che si traduce in importanti lacune a livello di innovazione e diversità. Però il Paese funziona. I mesi trascorsi in Giappone sono stati per me, in quanto liberale, un vero e proprio stress test. Mi sono sentito al sicuro ma rinchiuso in un ruolo sociale; libero ma condizionato; benestante ma limitato. Questo soggiorno ha fatto di me uno Svizzero ancor più convinto: uno che crede fermamente alla molteplicità nazionale e alla «Willensnation», alla nazione, cioè, fondata sul consenso. Noi tutti partecipiamo al progetto Svizzera e viviamo insieme in Svizzera perché desideriamo garantirci gli uni agli altri libertà, uguaglianza e benessere.

*Grazie per questa intervista!*

#### JOHAN ROCHEL

è membro associato del Centro di etica dell'Università di Zurigo e ricercatore del FNS nel settore dell'etica dell'innovazione. È specializzato in questioni giuridiche e filosofiche inerenti l'organizzazione della vita societale. Durante il biennio 2017-2018 svolge delle ricerche presso l'Istituto svizzero a Roma.

Il colloquio è stato realizzato a cura di SIBYLLE SIEGWART

## «No borders – no nations»?

### Eine andere Perspektive auf die Migrationspolitik

*Für die meisten Menschen ist es absolut selbstverständlich, dass es in der Kompetenz eines Staates liegt, Migration generell einzuschränken und nur in gewissen Fällen zuzulassen. Johan Rochel plädiert für eine andere Perspektive auf die aktuelle Migrationspolitik. Im Sinne eines humanistischen Liberalismus soll im Umgang mit den «Anderen» Freiheit und Gleichheit im Zentrum stehen. Einwanderung sollte grundsätzlich erlaubt sein – und von allen Staaten garantiert werden – ausser es gibt legitime Gründe, die für eine Beschränkung sprechen, wie die Gefährdung der Sicherheit durch Terrorismus – oder der drohende Zusammenbruch von Solidaritätssystemen. Die Bewahrung und Verteilung des Wohlstandes soll nicht über Einwanderungsrestriktionen gesteuert werden, sondern durch Schutzmechanismen. Beispielsweise soll der Zugang zu den Solidaritätsleistungen gemäss dem Grad der Teilnahme am Gesellschaftsprojekt gewährt werden.*

# L'enfermement du monde.

Elisabeth Vallet, Zoé Barry, Josselyn Guillarmou

*Chaque mois amène l'annonce d'un nouveau mur frontalier. En Europe, en Asie, en Afrique, en Amérique, ils prolifèrent au point d'équivaloir – en termes de kilomètres murés – à la circonférence terrestre. Révélateurs de l'insécurité croissante des Etats dans un monde global, ils ne sont pourtant rien d'autre qu'une forme de théâtre politique, car les coûts qui y sont associés sont, à long terme, colossaux, et les gains seulement temporaires.*

Alors que la chute du mur de Berlin promettait la « fin des territoires » et des frontières étatiques, le monde n'a jamais été aussi fissuré, strié, divisé qu'aujourd'hui. Cette période de mondialisation paradoxale témoigne d'un retour, au 21<sup>e</sup> siècle, des murs et des frontières fermées (Vallet 2014). D'une dizaine en 1990, on compte aujourd'hui plus de 70 barrières et murs frontaliers dans le monde, qu'ils soient érigés, en construction ou planifiés.

Reflet de la géopolitique contemporaine, le mur s'est imposé ces cinq dernières années comme une réponse quasi-systématique à l'arrivée de migrants aux portes de l'Europe ou aux conflits politiques dans le reste du monde. En 2016, il est même devenu un argument électoral décisif durant la campagne présidentielle aux Etats-Unis, rassemblant les partisans de Donald Trump derrière le cri de ralliement : *Build that wall!*

## Une technique ancienne de marquage et de protection du territoire

Cette tendance à la barriérisation des frontières n'est pourtant pas nouvelle. Il s'agit même d'une technique ancienne de marquage et de protection du territoire. Ainsi du 5<sup>e</sup> au 3<sup>e</sup> siècle avant J.-C. au 17<sup>e</sup> de notre ère, les murailles de Chine ont été érigées pour protéger l'empire de la menace mongole. Au 2<sup>e</sup> siècle après J.-C., les Romains ont, quant à eux, dressé les *limes* pour matérialiser les limites territoriales de l'empire et se démarquer des « barbares ». Ils ont pu prendre la forme de murs plus ou moins continus comme au nord de la Grande-Bretagne (murs d'Hadrien et d'Antonin) ou en Afrique du Nord (Fossatum Africae). Au 8<sup>e</sup> siècle, les Vikings danois érigent pour leur part un système de

fortification à la pointe méridionale du Jutland pour tenir les Carolingiens à distance.

## Des stigmates de la guerre froide au blindage systématique

Si ces vestiges continuent de véhiculer les stigmates de la division et de la conquête territoriale, la période de la Guerre froide a fait du mur un symbole de crispation internationale. Depuis 1945, on distingue ainsi quatre périodes de construction de murs et de barrières dans le monde. *Entre 1945 et 1989*, 19 murs sont construits et plusieurs murs sont tombés au gré notamment de la décolonisation. Érigé en 1961, le mur de Berlin a fini par « incarner et définir le système international durant toute la deuxième moitié du 20<sup>e</sup> siècle » (Vallet et David 2012). A sa chute, les espoirs d'un nouvel ordre mondial ont laissé penser que les murs appartenaient désormais au passé. Il en reste 15 au tournant de la guerre froide. *Entre 1989 et 2001*, une dizaine de murs sont érigés dans le monde, principalement le long des axes de conflits au Moyen-Orient (Koweït/Irak), en Asie (Inde/Pakistan) et des tensions en Afrique du Nord (Ceuta et Melilla/Maroc). Cette période se caractérise pourtant, par un rejet de la barrière et du mur et une évolution des discours sécuritaires quant à la gestion des frontières. Le discours dominant est celui de l'ouverture.

Le 11 septembre 2001 crée une véritable rupture dans l'appréhension des frontières. *Entre 2001 et 2011*, 16 nouveaux murs sont érigés principalement en Asie et au Moyen-Orient – avec des murs emblématiques comme la barrière de séparation avec la Cisjordanie érigée par Israël à compter de 2002 ou le mur réalisé par les Etats-



Unis, quatre ans plus tard, sur près de 1125 kilomètres de barrières à la frontière avec le Mexique. Le discours sur la frontière connaît de profondes mutations. Depuis 2011, le recours à la frontière murée s'est normalisé. En moins de six ans, 35 murs et barrières ont été annoncés. Si l'effet d'annonce a participé à l'effervescence sécuritaire, notamment dans un contexte de crispation identitaire face aux flux migratoires, la période actuelle a particulièrement décomplexé les démocraties (Jones 2012). Elles comptent pour près de la moitié des murs annoncés ces dernières années. Sur les 70 barrières ou murs frontaliers, construits, en construction ou planifiés, présents sur tous les continents, à l'exception de l'Océanie, 30 pourcent sont en Asie, 28 pourcent en Europe et 22 pourcent au Moyen-Orient.

Les murs et les barrières remplissent deux fonctions principales. D'une part, ils ont permis de geler des conflits territoriaux et politiques et d'affirmer une paix fragile, consacrant une frontière de facto entre deux Etats (Corée du Nord/Corée du Sud; Inde/Pakistan, à Chypre, Ukraine). D'autre part, dans la période plus récente, les murs et les barrières érigés aux frontières sont présentés par les Etats qui les construisent comme des remparts sécuritaires face à des menaces globales, parmi lesquelles le terrorisme (environ 27,7 pourcent des barrières et des murs construits), la contrebande (notamment le trafic de drogue et le braconnage, environ 23,6 pourcent) et, amalgamée à celles-ci, l'immigration (dans près de 57 pourcent des cas).

### Une efficacité incertaine pour des coûts contre-productifs

Si le retour des murs rend compte d'un phénomène global et généralisé, l'appellation de « mur frontalier » regroupe quant à elle des réalités physiques et architecturales hétérogènes. Des constructions de sable (Maroc/Sahara occidental) aux clôtures métalliques électrifiées (Afrique du Sud/Mozambique), le mur se bétonne également ou peut être constitué de barbelés surmonté de lames de rasoirs (Melilla). Certaines barrières font à peine deux mètres de hauteur (Chine/Macao), quand d'autres atteignent huit mètres (Israël) ou courent sur plusieurs milliers de kilomètres (Inde/Bangladesh). Généralement érigés le long des frontières territoriales, des murs se construisent aussi aux alentours des ports d'entrée, pénètrent parfois à l'intérieur des territoires nationaux (Calais), s'enfoncent sous terre pour empêcher la construction de tunnels (Egypte/Gaza) ou s'avancent dans l'océan (Tijuana/San Diego). Ils peuvent être éclairés la nuit et visibles depuis l'espace (Inde/Pakistan), alimentés par des panneaux solaires (Népal/Inde), high tech (Etats-Unis/Mexique) ou végétalisés (Calais). En

continu ou en pointillé (Etats-Unis/Mexique), on les retrouve enfin tant en zones urbaines que désertiques.

### Il n'y a pas de mur infranchissable

Or quelle que soit sa forme, le mur n'empêche pas le franchissement de la frontière. Il est le plus souvent possible de l'escalader, de déployer des rampes par-dessus, de projeter des marchandises par catapulte, drone ou canon à air comprimé, ou d'utiliser la technique de fracturation hydraulique pour forer des tunnels étroits en-dessous. Puisque ces constructions n'empêchent pas à elles seules les flux de personnes ou de biens, leur efficacité repose sur un arsenal de mesures législatives et d'outils sécuritaires, de politiques de visas, de technologies de pointe et d'un contrôle frontalier qui tend à se militariser. En effet, ce contrôle est, entre autres, assuré par le recours à des senseurs, des caméras de vidéosurveillance, des tours de contrôle, des checkpoints intérieurs, le déploiement de forces armées et l'activité de gardes mobiles. En outre, la mise en place de dispositifs d'enfermement tels que les zones de transit ou les centres de rétention permettent d'assurer la surveillance et le contrôle de la mobilité des individus qui tentent de passer la frontière. Au-delà du mur physique, le contrôle frontalier dépend donc d'algorithmes, de la mise en réseau de données biométriques, mais aussi des agents en charge de filtrer les flux.

Le poids du mur sur les finances publiques dépasse donc le simple coût de l'infrastructure, pourtant déjà clairement élevé : en 2009, le *Government Accountability Office* aux Etats-Unis avait estimé que le coût de construction du mur le long de la frontière californienne allait de 1 à 6,4 millions de dollars canadiens par kilomètre. Dans des zones moins accessibles comme au Texas, son coût pourrait monter à 21 millions. Dans le même temps, son entretien a été évalué à 8,5 milliards sur 20 ans. Et ces chiffres n'incluent aucune des mesures périphériques (structures de détention, gardes frontaliers, budget du *Homeland Security* dédié à la frontière, juges à l'immigration etc...) Le fardeau financier du mur est donc aussi un poids économique qui ponctionne aussi bien le PIB du pays que le tissu économique local, qui doit se restructurer à défaut de pouvoir maintenir le commerce transfrontalier dans sa forme initiale.

### Pérennisation d'un climat de violence et d'insécurité à la frontière

En rendant plus difficile le franchissement de la frontière, ces constructions pérennisent un climat de violence et d'insécurité. Par exemple depuis la fin des années 1990,

la frontière de Melilla, enclave espagnole au Maroc, connaît une succession de renforcements sécuritaires des dispositifs pour dissuader (sans toutefois y parvenir) les migrants de se rendre en Europe : ainsi quatre barrières successives ont été relevées de trois à six mètres de haut depuis 2007, avec entre elles, des fils d'acier croisés et des digues (Gabrielli 2015). Cette barriérification génère un « spectacle de la frontière » où dans un contexte de forte visibilité médiatique, le contrôle migratoire est mis en scène et où abus et violences à l'endroit des migrants se banalisent (Cuttitta 2015). Les barrières et murs frontaliers génèrent dès lors des logiques de transgression et décuplent l'insécurité et les violences (Jones 2016). Le blindage des frontières rend indispensable le recours à des passeurs, à la corruption, et pousse au développement de stratégies de débrouille pour traverser la frontière par d'autres moyens (des crochets pour s'agripper à la barrière, des chaussures anti-traces ou des échelles) ou en empruntant des routes plus dangereuses, ce qui n'a pour effet que de déplacer les flux migratoires d'une zone à une autre.

Puisqu'ils n'empêchent pas durablement le franchissement et ne font que le ralentir, les murs servent en réalité d'instrument de réaffirmation de leur souveraineté territoriale par les États et témoignent des velléités de reprise en main du contrôle frontalier (Brown 2010). La charge symbolique des murs est centrale à leur construction (Amilhat Szary 2015) : ils permettent de créer l'illusion d'un espace de sécurité séparé. Ils visent à dissuader le franchissement (faute de l'empêcher) des frontières par des constructions imposantes et spectaculaires et à rassurer une population en quête de fixité dans un monde en mouvement. Fac-

teurs de dissociation, les murs ne sont donc qu'images politiques sur la scène nationale et vecteurs de violence sur le terrain et dans les régions frontalières.

## Die Mauern der Angst

*Das Ende des Kalten Krieges kündigte eine Welt ohne Mauern an, eine friedfertige Welt, in der der Mensch im Zentrum politischen Handelns stehen und eine humanitäre Einstellung die internationalen Beziehungen prägen sollten. Dennoch bleiben Grenzen eine Konstante in der geopolitischen Landschaft. Die anhaltende Tendenz, Mauern zu errichten – insbesondere nach den Ereignissen des 11. September und verstärkt nochmals nach dem Arabischen Frühling – hat die Wissenschaft dazu veranlasst, sich genauer mit diesem Phänomen zu befassen: Was beinhaltet das Konzept der Grenze gegenwärtig und wie ist es im Rahmen internationaler Beziehungen zu gewichten?*

*Siebzig geopolitische Räume sind gegenwärtig durch eine Mauer getrennt – am Ende des Kalten Krieges waren es deren fünfzehn. Seit 2011 hat sich die Zahl weltweit geplanter oder errichteter Grenzmauern verdoppelt. Auch wenn die Errichtung von Absperungen in einer globalisierten Welt paradox erscheinen mag, so zeigt dies die wachsende Unsicherheit von Staaten gegenüber den vielschichtigen Entwicklungen des 21. Jahrhunderts. Es ist ein Reflex, sich einzuschließen, um vermeintlich Bedrohliches abzuwenden. Dennoch vermögen Grenzmauern das Bedürfnis nach Sicherheit nicht einzulösen, denn der Beweis für deren « Schutzfunktion » kann in langfristiger Perspektive nicht erbracht werden.*

- Amilhat Szary, Anne-Laure, 2015, Qu'est-ce qu'une frontière aujourd'hui ? Paris : Presses Universitaires de France.  
Brown, Wendy, 2010, Walled States, Waning Sovereignty. Brooklyn, NY : Zone Books.  
Cuttitta, Paolo, 2015, La frontière Lampedusa. Mises en intrigue du sécuritaire et de l'humanitaire. Dans : Cultures & Conflits, 99-100, Automne/Hiver 2015, 99-115.  
Gabrielli, Lorenzo, 2015, Récurrence de la crise frontalière : l'exception permanente en Espagne. Dans : Cultures & Conflits, 99-100, Automne/Hiver 2015, 75-98.  
Vallet, Elisabeth et Charles-Philippe David, 2012, Du retour des murs en relations internationales. In : Revue Études internationales 43, 1, mars 2012, 5-25.  
Vallet, Elisabeth, 2014, Borders, Fences and Walls: State of Insecurity? London : Routledge.  
Vallet, Elisabeth, 2017 (à paraître) The illusion of a border wall deterrence. Dans : Reece Jones, Open Borders. University of Georgia Press, Geographies of Justice and Social Transformation Series.

ELISABETH VALLET

est directrice de l'Observatoire de géopolitique, Chaire Raoul-Dandurand à l'Université du Québec à Montréal (Canada).

ZOE BARRY ET JOSSELYN GUILLARMOU

y sont chercheurs associés.



# Le vote sur l'initiative «Prima i nostri».

Andrea Pilotti, Oscar Mazzoleni

*Le succès de l'initiative de l'UDC tessinois «Prima i nostri» reflète l'émergence et la consolidation au Tessin d'une nouvelle mobilisation régionaliste liée désormais à une relation transfrontalière sous tension. Une enquête d'opinion réalisée auprès de 1141 citoyens tessinois démontre l'importance des différentes perceptions de la situation économique ainsi que des travailleurs frontaliers dans l'explication du vote sur cette initiative.*

Depuis la chute du mur de Berlin, les Etats européens et leurs territoires font face à une profonde libéralisation des échanges, à une interdépendance socio-économique accrue, à l'apparition de nouveaux flux migratoires et à de nouvelles formes d'intégration supranationale. L'ensemble de ces différents processus constitue, d'après de nombreux experts, un véritable défi au modèle d'intégration nationale tel qu'il a pu se consolider au cours de la première moitié du 20<sup>e</sup> siècle. L'affaiblissement de l'intégration nationale témoigne également d'une remise en question des politiques de redistribution d'inspiration keynésienne mises en œuvre notamment durant les Trente Glorieuses.

## Mobilisation régionaliste au Tessin

À l'instar d'autres territoires, le Tessin est touché par cet ensemble de changements à partir d'une position structurellement plus périphérique par rapport à d'autres régions de la Confédération helvétique. En effet, il est le seul canton exclusivement de langue italienne, situé entièrement au Sud des Alpes et avec une histoire de pauvreté et d'émigration séculaire. Le retour des difficultés économiques au début des années 1990, s'ajoutant aux dimensions culturelles et linguistiques, ont ainsi permis l'émergence d'une mobilisation régionaliste qui a pu se concrétiser grâce au rôle crucial joué par la Ligue des Tessinois; un mouvement politique (fondé en 1991) qui a fait de la défense territoriale le cœur de son agenda. En raison de son succès (depuis 2011 la Lega dispose de deux représentants sur cinq dans le gouvernement tessinois) et des défis issus des changements en cours, les enjeux territoriaux ont acquis une importance cru-

ciale dans l'agenda de l'ensemble des principaux partis tessinois, ainsi que du gouvernement et du parlement du canton. Si la mobilisation régionale dure désormais depuis plus de vingt-cinq ans, l'entrée en vigueur des accords bilatéraux et notamment de l'accord sur la libre circulation des personnes depuis 2004, le mélange d'intégration et compétition transfrontalière accrue entre le Tessin et l'Italie du Nord, ainsi que les tensions entre la Suisse et l'Italie relatifs aux questions fiscales ont favorisé la consolidation d'une mobilisation régionaliste qui n'a pas de comparaison avec d'autres régions de la Suisse (Mazzoleni 2017).

La mobilisation régionaliste au Tessin, qui se développe depuis la deuxième moitié des années 2000, embrasse différents enjeux qui thématisent les relations transfrontalières: l'avenir de la place financière, la question des travailleurs frontaliers et du dumping salarial, la concurrence entre les petites entreprises, la politique des transports. Dès lors, une vision controversée de la frontière italo-suisse prédomine, celle-ci est liée, d'une part, aux difficultés grandissantes rencontrées par le canton du Tessin (baisse du revenu cantonal par habitant, persistance d'un taux de chômage plus élevé que la moyenne suisse, augmentation de la dette publique cantonale) et, d'autre part, à la concurrence des travailleurs frontaliers italiens exercée sur une partie de travailleurs-électeurs tessinois. En raison de la crise économique italienne, on assiste depuis 2008 - 2009 à un afflux sans égal de frontaliers venants du Nord de l'Italie: de 38 500 en 2007 à plus de 60 000 aujourd'hui (27 pourcent de la population active cantonale, taux comparable à la situation genevoise, par rapport à une moyenne nationale d'un peu plus de 5 pourcent).

### La frontière controversée

C'est dans ce contexte que s'insère le vote tessinois sur l'immigration de masse du 9 février 2014, où une nette majorité de votants (68,2 pourcent, en rapport à une moyenne nationale de 50,3 pourcent) a approuvé l'initiative lancée par l'Union démocratique du centre. Le vote du Tessin avait été par ailleurs décisif pour que l'initiative soit acceptée au niveau fédéral. Or, ce vote, au Tessin, s'est révélé avoir été largement influencé par la peur d'une émargination confédérale et la perception du Tessin comme périphérie vulnérable vis-à-vis de l'Italie et en particulier du Nord de l'Italie (Pilotti et Mazzoleni 2015). Dans le sillage de ce succès, quelques mois après le vote du 9 février, la section tessinoise dépose l'initiative populaire cantonale «Prima i nostri» (*Les nôtres d'abord*) avec presque 11 000 signatures. L'initiative demande d'inscrire dans la Constitution cantonale les principes de l'initiative fédérale «contre l'immigration de masse» acceptée par la majorité des cantons et des votants. L'initiative de l'UDC tessinoise demande entre autres l'introduction d'une préférence sur le marché de l'emploi, à égalité de compétences professionnelles, des citoyens tessinois par rapport aux travailleurs étrangers. En juin 2016, le Grand Conseil lui oppose un contre-projet (soutenu par le Parti libéral-radical et le Parti démocrate-chrétien), en jugeant l'initiative comme irréalisable et peu incisive. Lors du vote, le 25 septembre 2016, malgré l'opposition de plusieurs partis politiques (Parti libéral-radical, Parti démocrate-chrétien, Parti socialiste, Les Verts), des associations patronales (Associations des industriels tessinois, Chambre de commerce du Canton du Tessin), ainsi que des syndicats Unia et chrétien-social OCST, l'initiative UDC «Prima i nostri» est approuvée par une large majorité des votants tessinois (58,3 pourcent). UDC et Ligue des Tessinois étaient les seules forces politiques à la soutenir, tandis que le contre-projet est refusé par une majorité également importante des votants (57,8 pourcent de Non).

À partir d'une enquête d'opinion réalisée auprès de 1141 citoyens tessinois par l'Observatoire de la vie politique régionale de l'Université de Lausanne (Pilotti et

al. 2017), il apparaît que le profil-type du votant ayant soutenu l'initiative «Prima i nostri» est très similaire à celui identifié pour le partisan de l'initiative «contre l'immigration de masse» (Pilotti et Mazzoleni 2014). Plus précisément, l'initiative «Prima i nostri» a été soutenue dans une mesure plus importante par les personnes sans aucune formation ou n'ayant achevé que l'école obligatoire, celles ayant accompli un apprentissage, les travailleurs dépendants ou les chômeurs, les électeurs de la Ligue des Tessinois et de l'UDC ou n'ayant aucun parti de référence, les personnes ne faisant que peu ou pas du tout confiance au gouvernement fédéral et aux syndicats. Le sujet de l'initiative «Prima i nostri» étant étroitement lié à la situation économique et du marché du travail du Tessin, il n'est pas surprenant que la perception de la situation économique personnelle et du canton ait pu également jouer un rôle dans le choix de vote des Tessinois. En bref, une très grande majorité des interviewés (pas moins de 75 pourcent) ayant exprimé un jugement négatif de la situation économique personnelle, celle du Tessin et de la Suisse a approuvé l'initiative «Prima i nostri». D'après l'enquête réalisée, il s'avère que cette perception différente de la situation économique a influencé le vote pour l'initiative «Prima i nostri» dans une mesure même plus importante que lors de l'initiative «contre l'immigration de masse».

### Une perception des frontaliers pas nécessairement hostile

La question des travailleurs frontaliers apparaît sans surprise comme un élément déterminant dans le résultat du vote du 25 septembre 2016. Pour mieux approfondir cet aspect, l'enquête réalisée par l'Observatoire de la vie politique régionale a demandé aux participants d'exprimer leur accord sur un ensemble d'opinions concernant les frontaliers. Comme l'illustre le tableau ci-dessous, il existe un écart très net entre les partisans et les opposants à l'initiative «Prima i nostri» au sujet de certaines affirmations. Ainsi, les premiers, contrairement aux seconds, partagent de manière beaucoup

**Initiative «Prima i nostri» du 25 septembre 2016 :****Orientation de vote et perception du flux de frontaliers vers le Tessin**

|                                                                                         | Oui (%) | Non (%) | N   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|-----|
| <b>Le taux actuel de frontaliers réduit le bien-être des personnes vivant au Tessin</b> |         |         |     |
| Peu ou pas du tout d'accord                                                             | 15,8    | 84,2    | 158 |
| Assez d'accord                                                                          | 47,2    | 52,8    | 248 |
| Tout à fait d'accord                                                                    | 85,7    | 14,3    | 356 |
| Ne répond pas                                                                           | 65,0    | 35,0    | 40  |
| Total                                                                                   | 59,0    | 41,0    | 802 |

**Pour fonctionner, les entreprises tessinoises sont souvent contraintes de recruter de la main d'œuvre en dehors du canton**

|                             |      |      |     |
|-----------------------------|------|------|-----|
| Peu ou pas du tout d'accord | 84,0 | 16,0 | 131 |
| Assez d'accord              | 65,3 | 34,7 | 363 |
| Tout à fait d'accord        | 36,5 | 63,5 | 255 |
| Ne répond pas               | 65,5 | 34,5 | 55  |
| Total                       | 59,2 | 40,8 | 804 |

**L'arrivée de travailleurs frontaliers entraîne une concurrence déloyale au détriment des résidents**

|                             |      |      |     |
|-----------------------------|------|------|-----|
| Peu ou pas du tout d'accord | 17,3 | 82,7 | 75  |
| Assez d'accord              | 27,6 | 72,4 | 217 |
| Tout à fait d'accord        | 80,3 | 19,7 | 478 |
| Ne répond pas               | 53,3 | 46,7 | 45  |
| Total                       | 59,0 | 41,0 | 815 |

**En raison de la crise dans leur pays, les frontaliers italiens sont contraints de chercher un travail au Tessin**

|                             |      |      |     |
|-----------------------------|------|------|-----|
| Peu ou pas du tout d'accord | 76,9 | 23,1 | 78  |
| Assez d'accord              | 52,8 | 47,2 | 197 |
| Tout à fait d'accord        | 57,4 | 42,6 | 486 |
| Ne répond pas               | 68,1 | 31,9 | 47  |
| Total                       | 58,8 | 41,2 | 808 |

|                                                                                                                                              | Oui (%) | Non (%) | N   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|-----|
| <b>Sans les frontaliers beaucoup d'entreprises tessinoises fermeraient en laissant au chômage également plusieurs travailleurs tessinois</b> |         |         |     |
| Peu ou pas du tout d'accord                                                                                                                  | 87,8    | 12,2    | 156 |
| Assez d'accord                                                                                                                               | 68,7    | 31,3    | 323 |
| Tout à fait d'accord                                                                                                                         | 31,2    | 68,8    | 276 |
| Ne répond pas                                                                                                                                | 62,5    | 37,5    | 40  |
| Total                                                                                                                                        | 59,1    | 40,9    | 795 |

**La proportion de frontaliers doit être réglée par un contingent établi par les autorités**

|                             |      |      |     |
|-----------------------------|------|------|-----|
| Peu ou pas du tout d'accord | 14,7 | 85,3 | 109 |
| Assez d'accord              | 38,9 | 61,1 | 180 |
| Tout à fait d'accord        | 78,8 | 21,2 | 448 |
| Ne répond pas               | 64,4 | 35,6 | 45  |
| Total                       | 59,8 | 40,2 | 782 |

**Les employeurs sont les principaux responsables de l'arrivée excessive de frontaliers au Tessin**

|                             |      |      |     |
|-----------------------------|------|------|-----|
| Peu ou pas du tout d'accord | 21,4 | 78,6 | 42  |
| Assez d'accord              | 49,4 | 50,6 | 154 |
| Tout à fait d'accord        | 64,8 | 35,2 | 568 |
| Ne répond pas               | 61,9 | 38,1 | 42  |
| Total                       | 59,4 | 40,6 | 806 |

**Les frontaliers assurent une contribution importante à l'économie tessinoise**

|                             |      |      |     |
|-----------------------------|------|------|-----|
| Peu ou pas du tout d'accord | 94,7 | 5,3  | 95  |
| Assez d'accord              | 75,1 | 4,9  | 329 |
| Tout à fait d'accord        | 32,7 | 67,3 | 339 |
| Ne répond pas               | 64,3 | 35,7 | 42  |
| Total                       | 59,0 | 41,0 | 805 |

Source : Enquête OVPR-Unil, 2016.

plus significative les opinions selon lesquelles « le taux actuel de frontaliers réduit le bien-être des personnes vivant au Tessin », « l'arrivée de travailleurs frontaliers entraîne une concurrence déloyale au détriment des résidents » et « la proportion de frontaliers doit être réglée par un contingent établi par les autorités ». En revanche, une proportion très élevée des opposants à l'initiative affirme partager tout à fait les opinions selon lesquelles « pour fonctionner, les entreprises tessinoises sont souvent contraintes de recruter de la main d'œuvre en dehors du canton », « sans les frontaliers beaucoup d'entreprises tessinoises fermeraient en laissant au chômage également plusieurs travailleurs tessinois » et

« les frontaliers assurent une contribution importante à l'économie tessinoise ».

Comme déjà observé à l'occasion du vote du 9 février 2014 sur l'initiative « contre l'immigration de masse », il n'existe cependant pas une opinion à priori négative envers les étrangers et plus spécifiquement, pour ce qui est du vote du 25 septembre 2016, envers les travailleurs frontaliers. En effet, si l'on considère les chiffres absolus, seule une petite minorité des votants (environ 12 pourcent, c'est-à-dire 95 personnes sur 805) affirme être peu ou pas du tout d'accord avec l'opinion selon laquelle « les frontaliers assurent une



contribution importante à l'économie tessinoise». De même, une proportion significative des votants tessinois interviewés (599 personnes sur 795, à savoir 75 pourcent des participants) partage assez ou entièrement l'opinion: «sans les frontaliers beaucoup d'entreprises tessinoises fermeraient en laissant au chômage également plusieurs travailleurs tessinois». Ces ambivalences apparentes quant au jugement exprimé par les votants tessinois sur les travailleurs frontaliers sont finalement tributaires, à l'instar de ce qui avait déjà été observé pour le vote «contre l'immigration de masse» à propos des étrangers, de deux différents raisonnements sur la réalité économique cantonale. D'une part, on reconnaît que l'économie tessinoise ne peut pas se passer en général de la main d'œuvre frontalière. D'autre part, on estime la situation actuelle, peu réglementée et marquée par un important taux de frontaliers en concurrence avec les travailleurs résidents, comme étant problématique.

Pilotti, Andrea et Oscar Mazzoleni, 2014, Il voto ticinese sull'iniziativa «contro l'immigrazione di massa» del 9 febbraio 2014. Lausanne: Travaux de science politique, Université de Lausanne.

Pilotti, Andrea et Oscar Mazzoleni, 2015, Crises économiques et identitaires qui mènent à l'opposition. Dans: terra cognita, 26: 96-98.

Pilotti, Andrea, Oscar Mazzoleni, Carolina Rossini et Madeleine Braulin, 2017, Le votazioni ticinesi del 25 settembre 2016: «Prima i nostri» e «Basta con il dumping salariale in Ticino». Un'analisi del voto. Lausanne: OVRP-Université de Lausanne.

Mazzoleni, Oscar, 2017, Les défis du régionalisme politique en Suisse. Le Tessin et ses relations avec Berne. Genève: Slatkine.

## Keine grundsätzlich negative Einstellung gegenüber Grenzgängern

*Seit über 25 Jahren wird die Tessiner Politik durch eine regionalistische Mobilisierung und den Willen zur Verteidigung des eigenen Territoriums geprägt. Aus diesem Blickwinkel müssen auch die Ergebnisse der eidgenössischen «Masseneinwanderungsinitiative» vom 9. Februar 2014 im Tessin und der kantonalen Initiative «Prima i nostri» vom 25. September 2016 interpretiert werden. Bei beiden Abstimmungen spielte die Einstellung der Tessiner Stimmbürgerinnen und -bürger zum Thema «Grenzgänger» eine entscheidende Rolle. Die Befürworter der Initiative «Prima i nostri» sind in überdurchschnittlichem Masse der Ansicht, dass «der aktuelle Anteil von Grenzgängern das Wohlbefinden von Bewohnern des Tessins beeinträchtigt» oder dass «Grenzgänger eine Konkurrenz für Einheimische auf dem Arbeitsmarkt darstellen». Dennoch zeigt sich – ähnlich wie bei der Analyse der Abstimmung zur «Masseneinwanderungsinitiative» von 2014, dass a priori keine negative Einstellung gegenüber Zugewanderten und insbesondere Grenzgängern ausgemacht werden kann. Lediglich eine sehr kleine Minderheit von ungefähr 12 Prozent hält fest, dass sie mit der Aussage «Grenzgänger leisten einen wichtigen Beitrag zur Tessiner Wirtschaft» nicht einverstanden sind.*

### ANDREA PILOTTI

docteur en science politique, est responsable de recherche à l'Observatoire de la vie politique régionale de l'Université de Lausanne.

### OSCAR MAZZOLENI

professeur titulaire en science politique, est directeur de l'Observatoire de la vie politique régionale de l'Université de Lausanne.





Stürmeierhuus, Schlieren

# Eigenständig und verflochten: Schweizer Migrationspolitik im Europa der Nachkriegszeit.

Kristina Schulz

*Der Triumph der «freien Welt» mit dem Fall des Eisernen Vorhangs verändert die Sicht auf die Zeit vor 1989/90. Angesichts der sich damals ankündigenden «Welt ohne Grenzen» erscheint die Vorgeschichte für einen Moment als eine der Mauern und geschlossenen Türen. Doch waren die Mauern zuvor tatsächlich so undurchlässig? Ein Blick in die Geschichte offenbart, dass die Dinge komplexer waren.*

Konzentriert man sich auf die Dynamik der grenzüberschreitenden Mobilität, kündigte sich mit der Öffnung der Grenzen 1989/90 ein Zustand an, der die europäische Normalität lange geprägt hatte. In und zwischen den Vielvölkerreichen des 19. Jahrhunderts herrschte generell ein liberales System der Freizügigkeit. Erst im Zusammenhang mit dem Ersten Weltkrieg wurden Passkontrollen verstärkt, in grossem Stile gesetzliche Grundlagen zur Begrenzung und Reglementierung von Zuwanderung geschaffen sowie entsprechende Kontrollinstanzen eingeführt. In der Schweiz geschah das 1917 erstmals auf eidgenössischer Ebene mit der Gründung der Zentralstelle Fremdenpolizei. So gesehen stellte das restriktive Migrationsregime vom Ersten Weltkrieg bis zum Ende des Kalten Krieges nur eine Episode dar zwischen zwei Gesellschaftsformationen mit weitaus liberaleren Vorstellungen von den «formellen und informellen gesellschaftlichen Regeln, Normen und Wertesystemen» (Hoerder; Lucassen; Lucassen 2007: 39), die den Umgang einer Gesellschaft mit geographischer Mobilität prägen. Doch ist damit das «kurze 20. Jahrhundert» eine Ära der Migrationsbegrenzung und der Abschottung?

Für die drei Dekaden nach dem Zweiten Weltkrieg zeichnet die Migrationsgeschichte der Schweiz ein anderes Bild. Sie offenbart, erstens, dass Migrationsfragen nun im Lichte humanitärer, politischer und ökonomischer Erwägungen verhandelt wurden, die nicht zwangsläufig auf eine Abschottung hinausliefen. Sie offenbart, zweitens, dass die Schweiz in Migrationsfragen zwar eigenständig entscheiden konnte, aber mehr denn je mit einem europäischen und globalen

System von Wanderungen und ihrer Regulierung verflochten war. Ausschlaggebend war die Fluchtmigration im Nachklang des Kriegs.

## Asylpolitik im Schatten der Gewalt

Die Gewalt, die im Zweiten Weltkrieg wütete, brachte Flüchtlinge und Zwangsverschleppte in einem Ausmass hervor, das die Welt noch nicht gesehen hatte. Allein für Zwangsarbeiterinnen und Zwangsarbeiter geht man von zehn bis zwölf Millionen Überlebenden aus, die nach der Kapitulation Nazideutschlands durch Europa irrten und nach dem suchten, was von ihrer Heimat übriggeblieben war.

Unter diesem Eindruck stand die internationale Gemeinschaft, die sich bereits in den letzten Kriegsjahren zu dem zu formieren begann, was 1946 offiziell als Vereinte Nationen (UNO) gegründet werden sollte. Die wichtigsten der hier versammelten Staaten einigten sich auf ein Hilfsprogramm, um die erste Not zu lindern und die so genannten *Displaced Persons*, wo möglich, in ihre Heimat zurückzuführen. 1950 entstand das UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge. Es erarbeitete die Genfer Flüchtlingskonvention, die 1951 von den Vereinten Nationen verabschiedet wurde und 1954 in Kraft trat. Darin wurden die Rechte von Flüchtlingen völkerrechtlich verbindlich festgelegt, allerdings zunächst nur bezogen auf die Situation von Schutzsuchenden des Zweiten Weltkriegs. Mit dem Zusatzprotokoll von 1967 entfiel diese Einschränkung.

Die Schweiz stand im Sog dieser Annäherung nationaler Flüchtlingsregime unter internationalen Vorzeichen. Zwar trat sie der UNO damals nicht bei (sondern erst 2002), aber sie hatte grosses Interesse, sich flüchtlingspolitisch zu engagieren. Es galt, die Reputation des Landes auf internationaler Ebene wiederherzustellen, die unter der restriktiven Flüchtlingspolitik und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Nazideutschland in der Zeit des Zweiten Weltkriegs stark gelitten hatte. Auf dem Spiel stand die humanitäre Tradition des Landes. Vor allem aber fürchtete man angesichts der Neuordnung des europäischen Wirtschaftsraums eine ökonomische Isolierung. Entsprechend richteten sich die aussenpolitischen Anstrengungen seit den späten 1940er-Jahren darauf, die Verbundenheit mit der internationalen Gemeinschaft zu demonstrieren. Die Schweiz ratifizierte die Genfer Flüchtlingskonvention 1955. Sie trat mehreren Unterorganisationen der UNO bei (z.B. UNICEF, UNESCO), beherbergte mehrere grosse UNO-Konferenzen und, seit 1966, den europäischen UNO-Hauptsitz. Mit der Anfang 1944 ins Leben gerufenen Schweizer Spende leistete sie auch einen finanziellen Beitrag zum Wiederaufbau in den kriegsversehrten Ländern und zur Versorgung der dortigen Bevölkerung, ohne allerdings den von den Alliierten zu diesem Zweck gegründeten Organisationen (UNRRA, IRO) beizutreten. Diese Haltung, mit der die Eidgenossenschaft einerseits ihre Eigenständigkeit und Neutralität betonte, andererseits ihre Solidarität mit Europa und der Welt, wurde für die Flüchtlingspolitik des Kleinstaates bis zum Ende des Kalten Kriegs prägend. Das Asylgesetz von 1979 bezog sich bei der Definition des Flüchtlingsstatus auf die Europäische Menschenrechtskonvention und auf die Genfer Flüchtlingskonvention. Eine relativ offene Asylpolitik kennzeichnet damit die schweizerische Migrationsgeschichte bis in die 1980er-Jahre. Allerdings galt das nicht für alle. Juden aus Ägypten etwa oder Flüchtlinge der chilenischen Militärdiktatur waren nicht willkommen. Gerade für Flüchtlinge aus kommunistischen Ländern aber, allen voran nach den Ereignissen in Ungarn 1956, der Tschechoslowakei 1968 und Indochina in den 1970er-Jahren, öffnete die Schweiz in einer Welt der Mauern ihre Türen.

### Arbeitsmigrationen im Zeichen der europäischen Integration

Durchlässig waren die Grenzen in Zeiten der Hochkonjunktur auch für die zivile Arbeitsmigration. Innereuropäische Süd-Nord-Bewegungen waren für die Wirtschaftswunderjahre charakteristisch. Die Schweiz schloss bereits 1948 ein Anwerbeabkommen mit Italien ab. In der Bauwirtschaft, in der Textilindustrie, in der Pflege- und Reinigungsbranche lief wenig ohne

die Arbeitskräfte aus den ärmeren Gegenden Nord-, später vor allem Süditaliens und Spaniens. Der Anteil der Ausländer an der Wohnbevölkerung im Land stieg von 6 Prozent im Jahre 1950 auf 17 Prozent im Jahr 1970. Die Anwesenheit von ausländischen Arbeitskräften rief – nicht erstmals in der Geschichte der Schweiz – Ängste vor Lohnkonkurrenz und «Überfremdung» hervor (Buomberger/Kury 2005). Dem hielt man von offizieller Seite die Überzeugung entgegen, Migration sei steuer- und kontrollierbar. Eine Serie von Begrenzungsmaßnahmen kennzeichnete folglich die Ausländerpolitik in der Ära der Hochkonjunktur. Den Kern dieser Politik bildete das Saisonnierstatut. Es sah vor, dass Arbeitskräfte nach den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts aus dem Ausland angeworben werden konnten, ihr Vertrag aber eine bestimmte Frist nicht überschreiten und der Aufenthalt der ausländischen Arbeitskräfte damit von vorne herein begrenzt sein sollte.

Das damit etablierte Rotationssystem erwies sich aus verschiedenen Gründen zu Beginn der 1960er-Jahre nicht mehr als zielführend. Zum einen kam der Reibungsverlust bei der Einarbeitung ständig wechselnder Arbeitskräfte den Schweizer Unternehmen nicht entgegen. Zum anderen stieg der Druck vonseiten der Migrantenorganisationen sowie des italienischen Staates, die Arbeits- und Lebensbedingungen der Emigranten zu verbessern. Ausserdem zeigte sich, dass das Rotationssystem es den eidgenössischen Behörden zwar erlaubte, die Dauer des Aufenthalts von Ausländern zu regulieren, sie aber weder auf deren Anzahl noch die Selektionskriterien einen Einfluss hatten. Mit dem revidierten Italienerabkommen von 1964 liess man deshalb vom Rotationssystem ab und schaffte die Möglichkeit, unter bestimmten Bedingungen Genehmigungen für Jahresaufenthalter auszustellen, die nach fünfjährigem ununterbrochenen Aufenthalt schliesslich in eine unbefristete Niederlassungsbewilligung münden konnten.

Die Schweiz musste sich damit auch im Bereich der zivilen Arbeitsmigrationen dem europäischen Umfeld anpassen, vollzog sich doch vor ihrer Tür schrittweise die europäische Integration. Wollte sie angesichts der in den Ländern der Europäischen Gemeinschaften greifenden Binnenfreizügigkeit als Arbeitsmarkt an Anziehungskraft nicht verlieren, galt es, Entgegenkommen zu signalisieren. Gleichzeitig reagierte der Bundesrat im Vorfeld der so genannten Schwarzenbach-Initiative auf eine anwachsende Überfremdungsbewegung, indem er im Rahmen der «Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer» (BVO) eine Globalplafonierung der Aufenthaltsbewilligungen erliess. Die Tore zur Schweiz waren damit nicht geschlossen. Allerdings wachten Türsteher darüber, dass die Kriterien von Ein-

reise und Aufenthalt erfüllt waren. Diese richteten sich nach der in immer wieder neuen Varianten gestellten Frage, wieviel «Fremde» die Schweiz ertragen könne, ohne ihre Identität zu verlieren und welche Kriterien ein Ausländer erfüllen musste, um überhaupt als «assimilationswillig» bzw. «assimilationsfähig» zu gelten (Virost 1968). Sie orientierten sich aber, wie die Zugeständnisse hinsichtlich des Familiennachzugs in den Verhandlungen mit Italien zeigen, auch an humanitären Erwägungen.

In den 1980er- und 1990er-Jahren wurde der Glaube an die Steuerbarkeit von Migration durch eine massiv ansteigende Flüchtlingsmigration, eine wachsende Heterogenität der Zuwanderung und neue Formen der – häufig irregulären – Pendel- und Transitmigration erschüttert. Die fortschreitende europäische Integration, die 1993 in der Gründung der EU mündete, stellte die Schweiz vor neue Herausforderungen. In Bezug auf die Asylmigration bereitete sich die Schweiz auf Abschottung vor – und orientierte sich auch da an den europäischen Nachbarn. Im Bereich der zivilen Arbeitsmigrationen öffnete sie sich mit den bilateralen Verträgen 2002 zur EU. Durchlässiger wurden die Grenzen zur Schweiz in der «freien Welt» nach 1989 für einige, längst nicht für alle. Seine Migrationspolitik gestaltet das Land eigenständig, und doch zutiefst verflochten mit einer Welt, die an ihren Grenzen nicht haltmacht.

BIGA (Hg.), 1964, Bericht der Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte. Bern.

Botschaft zur Totalrevision des Asylgesetzes sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 4. Dezember 1995. In: Bundesblatt II/1995, 1-183.

Buomberger, Thomas, Patrick Kury, 2005, Behördliche Überfremdungsbekämpfung und Überfremdungsbewegung. Zürcher Spuren eines wirkungsmächtigen Diskurses. In: Peter Niederhäuser und Anita Ulrich (Hg.), Fremd in Zürich – Fremdes Zürich? Migration, Kultur und Identität im 19. und 20. Jahrhundert. Zürich: Chronos, 177-196.

Hoerder, Dirk, Jan Lucassen, Leo Lucassen, 2007, Terminologien und Konzepte in der Migrationsforschung. In: Bade, Klaus J. et al. (Hg.), Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart. Paderborn: Schöningh, 28-53.

Virost, Marc, 1968, Vom Anderssein zur Assimilation, Bern: Haupt.

## **Autonome et imbriquée : la politique migratoire de la Suisse dans l'Europe de l'après-guerre**

*Le triomphe du « monde libre » avec la chute du rideau de fer modifie le regard porté sur la période d'avant 1989/90. Face au « monde sans frontières » qui s'annonçait alors, la période antérieure apparaît pendant un instant comme un temps de murs et de portes fermées. Mais les murs étaient-ils vraiment si imperméables avant ? Un coup d'œil sur l'histoire révèle que les choses étaient plus complexes.*

*A l'ombre de la violence, la Suisse est parvenue à renforcer sa tradition humanitaire après la Seconde Guerre mondiale et à se rapprocher ainsi de la communauté internationale. Les frontières de la Suisse ne sont pas restées imperméables après 1945. Les critères de sélection des immigrants se sont inspirés de considérations humanitaires, économiques et politiques. Dans le domaine de la politique d'asile et dans celui de la migration civile de la main-d'œuvre, la Suisse est demeurée autonome, mais pas indépendante par rapport aux accords internationaux, dont le respect est devenu obligatoire dans le cadre de l'ONU (droits des réfugiés et droits de l'homme) ainsi que de la CE / de l'UE.*

KRISTINA SCHULZ

ist Privatdozentin für Migrationsgeschichte an der Universität Bern und Sprecherin der Forschungsplattform «Migration» (MIKO) am dort angesiedelten Walter Benjamin Kolleg.





# A Genève, préférence cantonale contre préférence régionale.

Sébastien Colson

*D'un phénomène massif, 130 000 pendulaires qui traversent la frontière chaque jour entre la France et le canton du bout du lac, deux mouvements asymétriques ont développé des combats opposés... D'un côté, le Mouvement citoyens genevois (MCG) défend la « préférence cantonale ». De l'autre, l'association Genevois Sans Frontière (GSF), vise à mieux inclure les Genevois de France voisine dans la République de Genève et plaide pour « une préférence régionale ».*

On connaît l'histoire. En 1815, lors du grand redécoupage de l'Europe, les protestants genevois n'ont pas voulu abandonner une majorité religieuse qu'ils finiront tout de même par perdre quelques dizaines d'années plus tard... Conséquence : les limites du canton ont été fixées au plus étroit, loin de la frontière naturelle qu'auraient pu constituer les montagnes du Salève et du Jura, ce que la fulgurante croissance démographique et économique de ces dernières années pointe avec acuité. Avec un peu moins de 500 000 habitants, le canton du bout du lac ne constitue déjà plus que la moitié d'une agglomération transfrontalière qui en compte plus d'un million. Depuis 15 ans, la hausse de la population s'est en effet faite principalement dans le district vaudois de Nyon et surtout en France voisine, cet arrière-pays avec qui Genève partage 103 de ses 107 kilomètres de frontières et qui est bien plus prompt à s'urbaniser...

## « Ni gauche, ni droite, le citoyen d'abord »

Logiquement, le phénomène frontalier a explosé. En plus de quelque 10 000 fonctionnaires internationaux, jusqu'à 40 000 Genevois vivaient en France voisine selon certains élus français, simple estimation fautive d'un décompte précis. Et surtout fin avril 2017, 83 000 « permis G » actifs étaient recensés à Genève, ce que l'on appelle stricto-sensu « les frontaliers ». C'est précisément ce phénomène que dénonce le MCG (Mouvement des citoyens genevois), depuis sa naissance en juin 2005, par-delà son antienne « Ni gauche, ni droite, le citoyen d'abord ». Sa propagande électorale, focalisée quasiment sur ce seul sujet, lui a permis de devenir le deuxième parti du canton en octobre 2013 avec 19,23 pourcent des voix et 20 députés au Grand Conseil. Succès dans les urnes qui a eu des traductions

politiques concrètes. Notamment via la votation du 18 mai 2014 qui a fait échouer le cofinancement genevois de parkings-relais en France voisine, pourtant défendu par presque tous les autres partis, puisqu'il déchargeait le centre-ville des voitures de pendulaires sans gaspiller de foncier à Genève.

Par-delà ces quelques centaines de milliers de francs, c'est surtout un coup de frein qui a été porté à la construction du Grand Genève transfrontalier ce jour-là. Le fonds d'infrastructures qui avait été négocié par les élus des deux pays en juin 2012 pour construire des équipements de transports publics dans la périphérie française en est mort. Et depuis, la construction du Grand Genève est plus hésitante, très loin de ce qui se fait dans l'euro-agglomération bâloise par exemple. L'autre influence majeure du MCG s'est traduite dans la mise en place d'une préférence cantonale à l'embauche, qui est désormais la norme dans les entreprises para-étatiques, type Transports Publics Genevois ou Hôpitaux Universitaires de Genève, pour ne citer que deux gros « consommateurs » de frontaliers. Le MCG a réussi à se poser en champion de l'emploi local, en partie sur une mystification : que les frontaliers viendraient voler l'emploi genevois.

Or, Genève possède plus de 303 000 postes de travail pour 228 000 actifs (chiffres 2013 de l'Office cantonal de la statistique). Le canton a donc structurellement besoin d'au moins 80 000 salariés venant de l'extérieur, pas loin du nombre de permis G actifs. « En dépit de son matraquage sur le sujet, je ne pense pas que ce soit le chômage qui motive ses électeurs : plutôt la rupture d'équité » pointe un élu français. Dans un canton où le logement est très tendu, beaucoup de Genevois qui souffrent économiquement ont l'impression que les

frontaliers ont à la fois le beurre et l'argent du beurre. A savoir des « loyers français » et des « salaires suisses ». Et ils vivent mal le fait, qu'en plus, les frontaliers soient bien organisés pour faire remonter leurs problématiques très spécifiques liées à leur statut à cheval sur deux pays. Tout en oubliant le fait que ce statut-là présente aussi bien des inconvénients.

### Genevois sans Frontière

C'est d'ailleurs sur ce sujet qu'est né GSF (Genevois sans frontière) en 2014 avec une ambition : « rétablir l'égalité des droits pour les 30 000 Genevois, qui, en raison des difficultés de logement à Genève ont émigré ou émigrent encore dans l'agglomération franco-valdo-genevoise ». Si cette association loi 1901 ne s'adresse qu'aux frontaliers genevois, c'est que le Groupement transfrontalier européen (GTE) est absolument incontournable depuis 50 ans pour la défense des autres. Il n'empêche que sur bien des sujets, les positions des deux associations se rejoignent. Par exemple la dénonciation de la politique genevoise en matière d'emploi, qui diffère de celle de Vaud. « Nous payons la caisse d'assurance chômage, mais nous n'avons pas droit aux prestations de formation et de reclassement comme les autres Genevois » dénonce Paolo Lupo, président de GSF. Une discrimination basée sur la résidence que l'association veut renverser, en amenant les Genevois de l'étranger à voter plus.

Si le succès est mitigé sur ce plan-là, GSF s'organise néanmoins pour peser sur les élections cantonales de 2018 par exemple en passant au crible les engagements des députés pour le Grand Genève. Le mouvement songe aussi abandonner ses liens originels avec le Parti démocrate-chrétien (PDC), potentiellement contre-productifs, d'autant que la quasi-totalité des autres partis politiques défendent le Grand Genève, même à des degrés divers. Dans le même temps, après une décennie de progression quasi-continue, le MCG a subi un premier coup d'arrêt au printemps 2015, avec une relative stagnation dans les élections communales. La formation a sans doute payé certains excès : à Onex, les autocollants « Ici, zéro frontalier » que le MCG voulait créer pour les boutiques, ont rappelé de sombres réminiscences. Au printemps 2016, son tribun historique Eric Stauffer a d'ailleurs fini par quitter un mouvement dont la dynamique semble s'essouffler, même si les prochaines élections seront le seul juge de paix.

A long-terme, le choix de la préférence régionale à celui

de la préférence cantonale pourrait finir par s'imposer, surtout avec l'arrivée du réseau de transport transfrontalier Léman Express fin 2019. Au milieu du gué aujourd'hui, le Grand Genève devrait devenir bien plus fonctionnel, ce qui devrait aussi soulager les critiques à son égard...

## Raum Genf: Kantonale oder regionale Präferenz?

*Die grenzüberschreitende Agglomeration um Genf umfasst eine Bevölkerung von über einer Million Menschen, davon stellt der Kanton Genf mit knapp 500 000 Einwohnern beinahe die Hälfte. Jeden Tag überqueren rund 130 000 Pendler aus Frankreich die Grenze, um in Genf zu arbeiten. Von ihnen sind 83 000 Personen Grenzgänger (mit einer G-Bewilligung) im engeren Sinn. Nach Ansicht der populistischen Bürgerbewegung MCG (Mouvement citoyens genevois) sind es diese Arbeitskräfte, die den Genferinnen und Genfern die Jobs wegnähmen – eine Rhetorik, die sich für den MCG politisch ausgezahlt hat. Im Oktober 2013 konnte der MCG Erfolge verbuchen: Nicht nur wurde der Ausbau des grenzüberschreitenden «Grand Genève» gebremst, sondern auch eine Bestimmung erlassen, nach welcher freie Arbeitsstellen im Kanton zunächst kantonalen Arbeitssuchenden angeboten werden müssen.*

*Eine Gegenposition vertritt die Bewegung Genevois sans frontière (GSF), die sich für die 30 000 bis 40 000 Genfer engagiert, die aus Kostengründen ins benachbarte Frankreich umgezogen sind. Die Vereinigung GSF setzt sich für eine regionale Sichtweise ein und beklagt die Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt. Auch wenn das politische Gewicht dieser Bewegung deutlich kleiner ist, wird die dynamische Entwicklung der Region dafür sorgen, dass deren Positionen längerfristig mehrheitsfähig werden.*

### SÉBASTIEN COLSON

est journaliste au Dauphiné Libéré, quotidien régional basé à Grenoble, en charge de Genève, la Suisse et des questions transfrontalières. Il suit également l'actualité des Balkans.

## Staat – Raum – Grenzen Etat – espace – frontières Stato – spazio – frontiere

Mitten in Europa. Verflechtungen und Abgrenzung in der Schweizer Geschichte.  
*André Holenstein*

Die Schweiz ist heute keine Insel in Europa und war es auch in der Vergangenheit nie. In politischer, wirtschaftlicher, militärischer und kultureller Beziehung war sie immer mit dem europäischen Umland verflochten. Dieses Buch analysiert ihre Beziehungen nach aussen, vom 15. Jahrhundert bis in die Zeit des Bundesstaates. Zwei Konstanten prägen die Geschichte der Schweiz bis heute: Verflechtung und Abgrenzung gegenüber Europa und der Welt.

Baden: *Hier und Jetzt* 2014  
ISBN: 978-3-03919-323-3  
CHF 49.–

Nomaden, Flaneure, Vagabunden.  
*Winfried Gebhardt,  
Ronald Hitzler (Hg.)*

Spätestens seit Beginn des 20. Jahrhunderts leben wir im «Zeitalter der Bewegung». Und dies nicht nur, weil wir seither die grösste Migration in der Geschichte der Menschheit erleben, sondern auch deshalb, weil wir in immer kürzerer Zeit immer grössere Wegstrecken zurücklegen. «Nomaden», «Flaneure» und «Vagabunden» werden in diesem Band als Metaphern begriffen, die geeignet erscheinen, reale Lebensvollzüge in modernen Gesellschaften auf dem Weg ins 21. Jahrhundert zu beschreiben.

Wiesbaden: *Springer VS* 2006  
ISBN: 978-3-531-15041-3  
CHF 50.–

Das Figurativ der Vagabondage.  
Kulturanalysen mobiler Lebensweisen.  
*Johanna Rolshoven,  
Maria Maierhofer (Hg.)*

Was haben Gruppen wie Juden, Roma und Jenische mit Touristen, Hobos oder Migranten gemeinsam? Sie alle sind unterwegs, sie «vagabundieren» – lassen sich also metaphorisch als Vagabunden fassen. Die Beiträge in diesem Band füllen das Figurativ der Vagabondage, verstanden als Faszinosum und Antipode der Ordnung. Diskurse und Repräsentationen, aber auch das Gewordensein aktueller Vorstellungen stehen im Zentrum des Interesses. Es zeigt sich: Der Vagabund ist eine krisenhafte Figur, die die Umbrüche der Gesellschaft, wie sie an den Rändern der Kultur stattfinden, aufzuzeigen vermag.

Bielefeld: *transcript Verlag* 2015  
ISBN: 978-3-8376-2057-3  
€ 27.–

Globale Heimat.ch.  
Grenzüberschreitende Begegnungen in der zeitgenössischen Literatur.  
*Charlotte Schallié,  
Margrit V. Ziggeler (Hg.)*

In dieser Anthologie erzählen Autorinnen, Autoren und Kulturschaffende von grenzüberschreitenden Begegnungen, welche die Vermischung von Kulturen, Sprachen und Traditionen und das Miteinanderleben in einem neuen, weltoffenen Raum erfassen. Die Texte widerspiegeln die Vernetzung globaler, transkultureller Gesellschaften und das kreative Zusammenspiel wie auch das gegenseitige Aufeinanderprallen in einer spannenden Vielfalt. Die Beiträge berichten mit erfrischenden und kritischen Stimmen über das Kommen und Gehen in einer globalen Heimat.

Zürich: *Edition 8* 2012  
ISBN: 978-3-85990-172-8  
CHF 34.–

Mehr Meer.  
Erinnerungspassagen.  
*Ilma Rakusa*

Ilma Rakusa geht in diesem Buch ihren Erinnerungen nach – Erinnerungen an eine Kindheit in einer slowakischen Kleinstadt über Budapest, in Ljubljana, Triest und schliesslich Zürich – und von da weiter ausgreifend nach Ost und West, nach Leningrad/Petersburg und Paris. Die überall Fremde, Nicht-ganz-Zugehörige findet sehr früh ihre Heimat in der Musik und der Literatur, aber auch in der Bewegung, im Unterwegssein, im Reisen. In ihrem Erinnerungsband erstehen die 50er- und 60er-Jahre des 20. Jahrhunderts im prismatischen Blick einer Schriftstellerin, die in und zwischen verschiedenen Kulturen lebt.

Graz: *Literaturverlag Droschl* 2009  
ISBN: 9783854207603,  
€ 23.–

Iraqi Odyssey  
*Ein Film von Samir*

In seinem Dokumentarfilm verwebt der Schweizer Regisseur Samir das Schicksal seiner Familie mit dem Drama seines Vaterlandes Irak. Dazu verfolgt er die Lebensläufe seiner eigenen Grossfamilie, die sich im Lauf der letzten 50 Jahre – getrieben von den politischen

Entwicklungen in der Region – nach und nach über die ganze Welt verstreut hat. Von Auckland über Moskau bis New York und London, reist Samir zu seinen Verwandten und lässt diese über ihre Erinnerungen an die Heimat sowie ihre Lebensentwürfe in der Fremde berichten.

Zürich: Dschoint Ventschr  
Filmproduktion 2014

**Grenzen erzählen Geschichten.  
Was Landkarten offenbaren.**  
David Signer (Hg.)

Grenzen – oft würde man sie gar nicht bemerken, wäre da nicht der Zollübergang. Obwohl sie im Prinzip nur künstliche Linien auf einer Karte sind, bestimmen sie das Schicksal von Millionen von Menschen. Sie sind Folge, aber auch Ursache von Konflikten. Manchmal genügt ein Blick in den Atlas, und sofort stechen einem Kuriosa ins Auge: Enklaven, Exklaven, schnurgerade oder verwinkelte Grenzen, geteilte Städte, gestrichelte Linien, die auf territoriale Streitigkeiten verweisen.

Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung 2015  
ISBN: 978-3-03810-270-0  
CHF 34.–

**Adieu à Terminus. Réflexions sur les frontières  
d'un monde globalisé.**  
Joëlle Kuntz

Ce livre parle de la frontière, haut lieu depuis toujours de la confrontation politique et culturelle. Qu'est-ce qu'une frontière ? À quoi sert-elle dans un monde globalisé ?

Va-t-elle disparaître comme on le prétend parfois, ou au contraire se réaffirmer pour protéger des nations inquiètes ? L'auteur n'aborde pas ces questions, omniprésentes dans l'actualité, de façon abstraite, ou à la manière d'un universitaire. Elle s'introduit dans le sujet par le récit de son itinéraire personnel, et au moyen d'une écriture littéraire qui met constamment en contact les sensations et les réflexions.

Paris: Hachette littérature 2004  
ISBN: 2-01-235695-8  
€ 25.–

**Borderities and the Politics of Contemporary  
Mobile Borders**  
Anne-Laure Amilhat-Szary,  
Frédéric Giraut (eds.)

This book explores the emerging forms and functions of contemporary mobile borders. It deals with issues of security, technology, migration and cooperation while addressing the epistemological and political questions that they raise. The «borderities» approach illuminates the question of how borders can be the site of both power and counter-power.

Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015  
ISBN: 978-1-137-46884-0  
€ 105.–

**Borders, Fences and Walls.  
State of Insecurity?**  
Elisabeth Vallet

Twenty years after the fall of the Berlin Wall, the question remains «Do good fences still make good neighbours»? Since the Great Wall of China, the Antonine Wall, built in Scotland to support Hadrian's Wall, the Roman «Limes» or the Danevirk fence, the «wall» has been a constant in the protection of defined entities claiming sovereignty, East and West. But is the wall more than an historical relict for the management of borders? What role does the wall play in the development of security and insecurity? Do walls contribute to a sense of insecurity as much as they assuage fears and create a sense of security for those «behind the line»? Exactly what kind of security is associated with border walls? This book explores the issue of how the return of the border fences and walls as a political tool may be symptomatic of a new era in border studies and international relations.

London: Routledge 2014  
ISBN: 978-1-138308404  
£34.99

**Globale Bewegungsfreiheit –  
Ein philosophisches Plädoyer für offene Grenzen.**  
Andreas Cassee

Jeder Mensch sollte frei entscheiden können, in welchem Land er leben will, Einwanderungsbeschränkungen sind nur in Ausnahmesituationen zulässig. Diese kontroverse These vertritt der Philosoph Andreas Cassee in diesem Buch. Er gibt einen fundierten Überblick über die migrationsethische Debatte der letzten

dreissig Jahre und bezieht zugleich Stellung für eine Position, die die individuelle Selbstbestimmung über den eigenen Aufenthaltsort ins Zentrum stellt.

Berlin: Suhrkamp Verlag 2016  
ISBN: 978-3-518-29802-2  
€ 17.–

**Über Grenzen denken.**  
**Eine Ethik der Migration.**  
Julian Nida-Rümelin

Über 65 Millionen Menschen waren allein im letzten Jahr auf der Flucht. Viele erhoffen sich ein besseres Leben in Europa oder Nordamerika. Aber sind offene Grenzen die richtige Antwort auf das Elend in der Welt? Der Philosoph Julian Nida-Rümelin ist überzeugt: Offene Grenzen würden das Elend nicht wesentlich mildern, sondern die Herkunftsregionen sogar weiter schwächen und die sozialen Konflikte in den aufnehmenden Ländern verschärfen.

Hamburg: Edition Körber-Stiftung 2017  
ISBN: 978-3-89684-195-7  
€ 20.–

**An Europas Grenze. Fluchten, Fallen, Frontex.**  
Kaspar Surber

«Auf diese Wiese kommt der Zaun», sagt der griechische Grenzwachter. Ein Metallrahmen mit Stacheldraht, zwei Rollen breit und sieben hoch. Hier also beginnt und endet Europa. Kaspar Surber reiste nach Lampedusa, Strassburg, Griechenland, Warschau. Entstanden ist eine Sammlung von Recherchen und Stimmen: Zu Wort kommen Flüchtlinge, Polizisten, Politikerinnen, Anwälte, Aktivistinnen, Fischer, Grenzwachter und einige Schweizer. Ein Buch aus der Gegenwart, dem arabischen Frühling und der Wirtschaftskrise, das in der Migrationsdebatte den Horizont öffnen will.

Basel: Echtzeit Verlag 2012  
ISBN: 13: 9783905800593  
CHF 29.–

**Lob der Grenze.**  
**Kritik der politischen Unterscheidungskraft.**  
Konrad Paul Liessmann

Ohne Grenzen gibt es kein Miteinander, ohne Differenz keine Erkenntnis: Wer als Mensch wissen will, wer er ist, muss wissen, von wem er sich unterscheidet. In seinem neuen Buch spürt der Wiener Philosoph Konrad Paul Liessmann den Grenzen und Unterschei-

dungen nach, ohne die weder der Einzelne noch eine Gesellschaft überlebensfähig wären. Immer geht es Liessmann dabei um den Menschen in seiner Zeit, um jene entscheidenden Fragen in Philosophie, Politik und Gesellschaft, die durch die herrschende Ideologie der grenzenlosen Grenzüberschreitungen erst gar nicht gestellt werden.

Wien: Paul Zsolnay Verlag 2012  
ISBN: 978-3-552-05583-4  
€ 19.–

**Eloge des frontières.**  
Régis Debray

En France, tout ce qui pèse et qui compte se veut et se dit « sans frontières ». Et si le sans-frontiérisme était un leurre, une fuite, une lâcheté? Partout sur la mappe-monde, et contre toute attente, se creusent ou re-naissent de nouvelles et d'antiques frontières. Telle est la réalité. En bon Européen, l'auteur choisit de célébrer ce que d'autres déplorent: la frontière comme vaccin contre l'épidémie des murs, remède à l'indifférence et sauvegarde du vivant.

Paris: Éditions Gallimard 2010  
ISBN: 978-20704530-54  
€ 5.–

**Le retour des frontières.**  
Michel Foucher

« Le retour des frontières, dans les faits et les consciences, est une bonne nouvelle. A condition de l'interpréter et d'en user avec discernement. Celles-ci n'avaient jamais disparu, sauf sur nos cartes mentales de voyageurs européens. Une frontière n'est pas un tracé abstrait mais une institution, et la franchir aisément ne l'annule pas. Abolir les frontières, c'est faire disparaître les États. Un monde sans frontières est un monde barbare, ce que l'horreur « daechite » nous a rappelé. »

Paris: CNRS Editions 2016  
ISBN: 978-2-271-09174-1  
€ 5.–



### Repenser l'immigration.

Johan Rochel

L'immigration place les démocraties européennes face à d'immenses défis éthiques. Les valeurs de liberté, d'égalité et de solidarité qui ont nourri leur histoire semblent aujourd'hui avoir perdu leur capacité à nous orienter. De l'« expat » au requérant d'asile, du regroupement familial à la libre circulation, la diversité des situations migratoires bouscule nos convictions. Au moment de déterminer la politique migratoire, la même question s'impose : comment aborder cette mobilité et redonner du sens à notre responsabilité à son égard ? Cette publication offre les outils nécessaires à une définition cohérente et responsable de nos choix migratoires.

Lausanne : PPUR 2016  
ISBN : 978-2-88915-176-9  
CHF 18.–

### Transkulturalität. Klassische Texte.

Andreas Langenohl,  
Ralph Poole,  
Manfred Weinberg (Hg.)

Das Paradigma der Transkulturalität stellt aktuell einen der wichtigsten Ansätze in der Kulturwissenschaft dar. Kulturen werden hier konsequent in ihrer Fluidität und der Kontingenz ihrer Grenzziehungen verhandelt. Dieser Band bietet eine systematische Einführung in die wichtigsten Theorien und Positionen. Er versammelt klassische wie auch aktuelle Originaltexte.

Bielefeld : transcript Verlag 2015  
ISBN : 978-3-8376-1709-2  
€ 25.–

### Ici et là :

Ressources et vulnérabilités dans la vie multilocale.  
Pascal Maeder, Cédric Duchêne-Lacroix (éds.)

De plus en plus, les formes de vie multilocales gagnent en importance : les migrantes et migrants transnationaux, les résidentes et résidents à la semaine, les enfants du divorce qui disposent de deux foyers, les personnes ayant un pied-à-terre ou encore les communautés de vie résidant séparément, toutes ces per-

sonnes vivent et travaillent à un moment ou à un autre dans différents lieux. Cela ne représente cependant pas une nouveauté pour les sociétés européennes. Ce volume met en miroir des formes historiques et contemporaines de la vie multilocale.

Basel : Schwabe Verlag 2013  
ISBN : 978-3-7965-2948-1  
CHF 52.–

### Grenzgängerregelungen.

Marc Enz

Infolge zunehmender wirtschaftlicher und rechtlicher Verflechtung und steigender Mobilität zwischen der EU und der Schweiz gewinnt der Ausbau grenzüberschreitender Arbeitsmärkte an Bedeutung. Massgeblichen Anteil an dieser Entwicklung haben die Grenzgänger. Die vorliegende Arbeit untersucht Rechtsprobleme, mit denen Grenzgänger im Steuerrecht konfrontiert sind. Im Vordergrund stehen die Vermeidung der Doppelbesteuerung und die Gleichbehandlung von Grenzgängern.

Bern : Stämpfli Verlag 2012  
ISBN : 978-3-7272-8820-3  
CHF 94.–

### Lifestyle Migration.

Expectations, Aspirations and Experiences.

Karen O'Reilly (ed.)

Relatively affluent individuals from various corners of the globe are increasingly choosing to migrate, spurred on by the promise of a better and more fulfilling way of life within their destination. Despite its increasing scale, migration academics have yet to consolidate and establish lifestyle migration as a subfield of theoretical enquiry, until now. This volume offers a dynamic and holistic analysis of contemporary lifestyle migrations, exploring the expectations and aspirations which inform and drive migration alongside the realities of life within the destination. It also recognizes the structural conditions (and constraints) which frame lifestyle migration, laying the groundwork for further intellectual enquiry. Through rich empirical case studies this volume addresses this important and increasingly common form of migration in a manner that will interest scholars of mobility, migration, lifestyle and culture across the social sciences.

London : Routledge 2009  
ISBN : 978-1138251946  
£ 37.99

# Migration «verwalten»

«Migrationsverwalterinnen» und «-verwalter» haben gemeinhin einen schweren Stand. Für die einen sind sie Profiteure einer «aufgeblasenen Asyl- und Integrationsindustrie», für die andern sind sie Vollstrecker eines «unmenschlichen Migrationsregimes». Wie aber sieht es hinter den Kulissen von Migrationsämtern, von Asylzentren, von Einbürgerungsbehörden und von Integrationsfachstellen aus? Wer sind die Menschen, die täglich dafür besorgt sind, dass die zahlreichen Bestimmungen von Ausländer-, Einbürgerungs- und Asylgesetz umgesetzt werden? Welches Verständnis haben sie von sich selber? Wie stehen sie zu den Menschen, mit denen sie als Klientinnen und Klienten zu tun haben? Welchen Spielraum bei der Auslegung haben sie? Was freut sie? Was ärgert sie? Wie gehen sie damit um, dass sie dauernd im Schaufenster der Öffentlichkeit stehen?

Die kommende Ausgabe, *terra cognita* 32, befasst sich mit den Akteuren als auch mit den Institutionen selbst, die zur «Migrationsverwaltung» gehören. War die Namensänderung von «Fremdenpolizei» zu «Migrationsamt» oder «Einwohnerkontrolle» lediglich der Wechsel von Namensschildern oder hat sich auch betreffend Berufsethik etwas getan? Haben die Konzepte zum sorgfältigen Umgang mit Diversität Eingang in den Berufsalltag der «Migrationsverwalter» gefunden? Wie haben sich die Rahmenbedingungen der diversen Institutionen in den letzten Jahrzehnten verändert? Sind die Abläufe komplizierter geworden oder wurden sie vereinfacht? Welchen Einfluss hat der Föderalismus auf die Prozesse im Migrationsbereich? Wie gross sind – mit Blick auf die zunehmende internationale Verflechtung – die Gestaltungsspielräume der Schweiz in der Migrationspolitik?

# « Gérer » la migration

Les «administrateurs de la migration» n'ont en général pas la vie facile. Pour les uns, ils sont des profiteurs d'une «industrie d'asile et d'intégration gonflée à bloc», pour les autres, ils sont les exécuteurs d'un «régime de migration inhumain». Mais quelle est la réalité dans les coulisses des offices de migration, des centres d'asile, des autorités de naturalisation et des bureaux d'intégration? Quelles sont les personnes qui veillent quotidiennement à la mise en œuvre des nombreuses dispositions des lois sur les étrangers, sur la naturalisation et sur l'asile? Comment jugent-elles leur propre rôle? Quels sont leurs rapports avec les personnes avec lesquelles elles ont affaire en tant que client? Quelle est leur marge de manœuvre en termes d'interprétation des normes? Quels sont les éléments qui les réjouissent? Et ceux qui les fâchent? Comment gèrent-elles le fait d'être en permanence dans une vitrine face au public?

Dans sa prochaine édition, *terra cognita* 32 s'intéressera autant aux acteurs qu'aux institutions compétents en matière de migration. Le changement de nom de «police des étrangers» en «Office des migrations» ou «contrôle des habitants» correspond-il uniquement à une autre dénomination sur les plaques nominatives ou y a-t-il aussi eu changement en matière d'éthique professionnelle? Les concepts prônant la gestion méticuleuse de la diversité ont-ils changé la réalité professionnelle quotidienne? Dans quelle mesure les conditions-cadre des différentes institutions ont-elles changé au cours des dernières décennies? Les procédures sont-elles devenues plus compliquées ou plus simples? Quelle est l'influence du fédéralisme sur les procédures dans le domaine de la migration? Quelles sont les marges d'appréciation de la Suisse en termes de politique de migration au vu de l'imbrication internationale?

# «Gestire» la migrazione

Gli «amministratori della migrazione» occupano generalmente una posizione scomoda. Taluni li considerano degli approfittatori di quella che definiscono un'industria dell'asilo e dell'integrazione gonfiata artificialmente, altri vedono in loro gli esecutori di un regime disumano. Che cosa si cela dietro le quinte dei servizi di migrazione, dei centri per l'asilo, delle autorità delle naturalizzazione o dei servizi d'integrazione? Chi sono le persone che giorno dopo giorno provvedono all'applicazione di numerose norme di legge in materia di stranieri, di asilo e di naturalizzazione. Come percepiscono il loro stesso ruolo? Come percepiscono le persone che si presentano da loro in veste di clienti? Qual è il loro margine di interpretazione delle norme? Cosa apprezzano e cosa non apprezzano? Come gestiscono il fatto di essere in permanenza sotto gli sguardi del pubblico?

*terra cognita* 32 è dedicata sia agli attori sia alle istituzioni dell'amministrazione in ambito migratorio. Ribattezzare la «polizia degli stranieri» in «servizio migratorio» o «controllo degli abitanti» è stato un mero atto retorico oppure è cambiata anche la deontologia? I progetti per un approccio adeguato alla diversità hanno modellato la realtà lavorativa quotidiana? Come sono mutate le condizioni generali delle diverse istituzioni negli ultimi decenni? I processi si sono complicati oppure semplificati? Qual è l'influsso del federalismo sui processi del settore della migrazione? A fronte della dimensione viepiù internazionale della politica migratoria, qual è il margine di manovra di cui gode Svizzera?

- 01 Welche Kultur?/Quelle culture?
- 02 Bildung/Formation
- 03 luvrar/arbeiten /travailler/lavorare
- 04 einbürgern/naturaliser
- 05 wohnen/habitat
- 06 Gewalt / Violence / Violenza
- 07 Ouverture
- 08 Créations suisses
- 09 Welche Integration?/Quelle integration?
- 10 Sprachen/Langues/Lingue
- 11 Die Medien/Les médias/I media
- 12 Sport
- 13 Identitäten/identité/identità
- 14 Neue Migrationslandschaft /  
Le nouveau paysage migratoire
- 15 Transnationalität/Transnationalité/  
Transnazionalità
- 16 Kinder und Jugendliche/Enfants et jeunes/  
Bambini e giovani
- 17 Citoyenneté
- 18 Die Schweiz verlassen/Quitter la Suisse/  
Lasciare la Svizzera
- 19 Föderalismus / Fédéralisme/ Federalismo
- 20 Essen und trinken /Manger et boire /  
Mangiare e bere
- 21 Öffnung und Abwehr im Widerstreit /  
Esprit d'ouverture et attitude défensive en  
conflit /Apertura e difesa in conflitto
- 22 Übers Land/ De la campagne/  
Dalla campagna
- 23 Demographie und Migration/Démographie  
et migration/Demografia e migrazione
- 24 Liebe in Zeiten der Migration/L'amour au  
temps de la migration/L'amore in tempi di  
migrazione
- 25 Auf der Flucht/En fuite/In fuga
- 26 Emotionen/Emotions/Emozioni
- 27 Potenzial/Potentiel/Potenziale
- 28 Religion/Religione
- 29 Wirtschaft und Arbeit im Fokus/  
Economie et travail en point de mire/  
Economia e lavoro sotto l'obiettivo
- 30 Zugehörigkeiten/Appartenances/Appartenenze

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](http://www.bundespublikationen.admin.ch)

## Staat – Raum – Grenzen

Aus der persönlichen Erfahrungen heraus, was Grenzen für einzelne Individuen oder Personengruppen – Kosmopolitinnen, globale Nomaden, Life-Style-Migranten, Grenzgängerinnen, bi-nationale Paare, Angehörige des Grenzwachtkorps oder vorläufig Aufgenommene – bedeuten, erkundet die aktuelle Ausgabe von *terra cognita* das komplexe Verhältnis von Staat, Raum und Grenzen. Wie sehr soll die Festung Europa verteidigt werden? Müsste man im Namen einer globalen Gerechtigkeit für offene Grenzen plädieren? Weshalb werden in einer global funktionierenden Welt zunehmend Mauern hochgezogen und Initiativen zur Abschottung ergriffen? Ist die Personenfreizügigkeit ein Auslaufmodell? Ist Transnationalität trotz Staatsgrenzen nicht doch eine unverrückbare Realität geworden? Die Beiträge liefern – durchaus kontroverse – Antworten auf diese Fragen.

## Etat – espace – frontières

Pour savoir ce que représentent les frontières pour des individus ou des groupes de personnes – cosmopolites, nomades du monde, migrants lifestyle, frontaliers, couples binationaux, membres du corps des gardes-frontière ou personnes admises à titre provisoire –, le numéro actuel de *terra cognita* se penche sur le rapport complexe entre Etat, espace et frontières en se basant sur l'expérience personnelle. Jusqu'à quel point faut-il défendre la forteresse Europe? Faudrait-il plaider pour des frontières ouvertes au nom d'une justice mondiale? Pourquoi faut-il construire de plus en plus de murs et prendre des initiatives de cloisonnement dans un monde qui fonctionne de manière globale? La libre circulation des personnes a-t-elle fait son temps? La transnationalité n'est-elle pas devenue une réalité immuable, malgré les frontières étatiques? Les différentes contributions livrent des réponses, assez controversées, à ces questions.

## Stato – spazio – frontiera

Fondandosi sulle esperienze personali o percezioni individuali che hanno della nozione di frontiera diversi individui o gruppi di persone – cosmopoliti, nomadi globali, migranti life-style, frontalieri, coppie binazionali, membri del Corpo delle guardie di confine o persone ammesse provvisoriamente –, la presente edizione di *terra cognita* esplora il rapporto complesso che unisce Stato, spazio e frontiera. Fino a che punto occorre difendere la fortezza europea? In nome di un senso di giustizia globale non dovremmo farci gli avvocati delle frontiere aperte? Come mai in un mondo viepiù globalizzato sorgono sempre nuovi muri e sempre nuove iniziative che spronano a una crescente chiusura? La libera circolazione delle persone ha forse perso della propria attualità? La transnazionalità malgrado le frontiere nazionali non è ormai un fatto irreversibile? I contributi della presente edizione propongono varie risposte, assai divergenti tra loro.

