

terra cognita

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



Corona: Auswirkungen auf den Migrationsbereich

Le coronavirus et ses conséquences sur le domaine de la migration

Coronavirus: impatto sul settore della migrazione



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

Impressum

terra cognita

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

Frühling | printemps | primavera 37 | 2021

Herausgeberin / Maison d'édition / 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, Sylvie Lupi, Kaja Gebremariam, Sibylle Siegwart

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

Gestaltung / Graphisme / Grafica
Cavelti AG, Gossau

Druck / Impression / Stampa
Cavelti AG, Gossau

Titelbild / Page de couverture / Pagina di copertina
«La pauvreté au grand jour», 12.5.2020 © Chappatte, Le Temps

Copyright Illustrationen
S. 11, 44, 45, 49, 50, 51, 65, 81, 82, 83, 117 © Chappatte, Au cœur de la vague;
S. 15 © Chappatte, The Boston Globe;
S. 23, 69, 73, 107, 121 © Chappatte, Le Temps;
S. 55, 77, 87, 95, 101, 113 © Chappatte, NZZ am Sonntag;
S. 31, 35, 39, 59, 91 © Chappatte, Der Spiegel
www.chappatte.com

Erscheint zweimal jährlich / Paraît deux fois par année / Esce due volte all'anno
Auflage / Tirage / Tiratura
10000 Ex. 06.2021 860486231

© EKM / CFM

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

Vertrieb / Distribution / Distribuzione
BBL, Verkauf Bundespublikationen, CH-3003 Bern, www.bundespublikationen.admin.ch
SAP-Mat.-Nr. 420.900.37

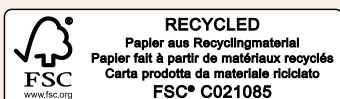
Abonnement / Abbonamento
ekm@ekm.admin.ch

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.



Corona: Auswirkungen auf den Migrationsbereich

Le coronavirus et ses conséquences sur le domaine de la migration

Coronavirus: impatto sul settore della migrazione

Editorial

Brennglas auf Ungleichheiten und Benachteiligungen.

Simone Prodoliet

Seite 4

Gros plan sur les inégalités et les désavantages.

Simone Prodoliet

Page 6

Obiettivo puntato su disuguaglianze e discriminazioni.

Simone Prodoliet

Pagina 8

Illustrationen / Illustrations / Illustrazioni

Durch die Pandemie gezeichnet.

Chappatte croque la pandémie.

Vignette segnate dalla pandemia.

Seite 10

Medizingeschichte

Sündenböcke und Seuchen: Über die Verteufelung des «Fremden» in Zeiten von Pandemien.

Flurin Condrau

Seite 12

Les restrictions sur la mobilité

Un défi pour la communication politique.

Marie-Eve Bélanger, Sandra Lavenex

Page 16

Condition des migrants internationaux

Effets directs et indirects sur la migration et la mobilité.

Lorenzo Piccoli

Page 20

Covid-19 e mobilità umana

Le opportunità della città aperta.

Sandro Cattacin, Fiorenza Gamba

Pagina 24

Relations familiales à distance
Contacts coupés ou cohésion intensifiée?
Ruxandra Oana Ciobanu, Sarah Ludwig-
Dehm
Seite 28

Rückmigration dank Homeoffice
Die Zukunft nach Hause bringen.
Oliver Meiler
Seite 32

Ökonomie im Fokus
Über die Systemrelevanz migrantischer
Arbeitskräfte.
Sarah Schilliger
Seite 36

Indépendants en précarité
Crise sanitaire, crise économique et
solidarité.
Giuliano Bonoli, Flavia Fossati, Mia
Gandenberger, Carlo Knotz
Seite 40

Économie informelle
La situation des travailleuses et travailleurs
migrants.
Caroline Regamey
Seite 46

Politique de Portugal
Des mesures extraordinaires dans une
situation extraordinaire.
Entretien avec António Ricoca Freire
Seite 52

Live-in-Betreuerinnen in Schweizer
Privathaushalten
«Meine Liebe für die Schweiz wurde
enttäuscht.»
Karin Schwiter, Jennifer Steiner, Anahi
Villalba, Andreas Lustenberger
Seite 56

Kurzaufenthaltsbewilligungen
Dauerprovisorium mit grossen Unsicher-
heiten.
Hilmi Gashi
Seite 60

Sexarbeit in Zeiten von Corona
Weiblich, migrantisch, prekär, über-
reguliert.
Lelia Hunziker, Nina Lanzi
Seite 62

Migrantinnen in einer Krise der Ungleich-
heit
Die Verstärkung des Gender Gaps.
Marina Richter
Seite 66

Bildungsbenachteiligungen und Corona
Ein Wettlauf gegen die Zeit.
Inés Mateos
Seite 70

Lire la pandémie
La littératie en santé de la population
migrante.
Johanna Probst, Didier Ruedin, Denise
Efionayi
Seite 74

Migrantische Vereine
Trotz Schlüsselfunktion für die Gesell-
schaft fallen viele durch die Maschen.
Deniz Yüksel
Seite 78

Internationale Perspektiven
Menschenrechtliche Fragen zwischen
Schutz und Einschränkungen.
Constantin Hruschka
Seite 84

Rassismusbekämpfung
Fenster auf den Diskriminierungsschutz.
Michele Galizia im Gespräch
Seite 88

Ausländerrecht
Vom Umkrempeln des Migrationsregimes
und dessen Konsequenzen.
Cornelia Lüthy im Gespräch
Seite 92

Handlungsbedarf beim Ausländer- und
Integrationsgesetz
Wenn das Gesetz rechtmässigen Sozial-
hilfebezug verhindert.
Nicolas Galladé
Seite 96

Einbürgern in Zeiten von Covid-19
Ordentliche Einbürgerung: negative
Folgen nicht auszuschliessen.
Pascale Steiner
Seite 98

Protection des personnes migrantes
Tenir compte de la situation des plus
vulnérables.
Aurélié Mariotti
Seite 102

Situation im Asylwesen
Vergessen im Lockdown.
Peter Meier
Seite 104

Personnes en déplacement
Une protection presque impossible.
Médecins sans frontières
Seite 108

Nothilfebeziehende: Welche Perspektiven?
Stimmen der Vernunft aus dem Nothilfe-
bereich.
Carsten Schmidt, Musa Rahimi und
Samson Ephrem im Gespräch
Seite 110

Détenus étrangers et migrants détenus
Prisonniers de la pandémie.
Daniel Fink, Melanie Wegel, Darleen
Meyer, Sabera Wardak
Seite 114

Infothek / Infothèque / Infoteca
Covid-19: Auswirkungen auf den
Migrationsbereich
Covid-19: impact dans le domaine de la
migration
Covid-19: impatto sul settore della
migrazione
Seite 118

Ausblick / Aperçu / Scorcio
terra cognita 38
Seite 122

Brennglas auf Ungleichheiten und Benachteiligungen.

Simone Prodolliet

Die Corona-Pandemie beherrscht seit mehr als einem Jahr das Leben der Menschen – weltweit. Gänzlich alle Lebensbereiche sind vom Virus betroffen und dadurch durch grosse Einschränkungen gekennzeichnet. Das betrifft auch den Bereich der Migration. Die aktuelle Ausgabe wirft einen Blick auf die diversen Aspekte, die damit verbunden sind – eine nicht nur einfache Annäherung an Situationen in Schieflage, die in der Öffentlichkeit eher wenig bekannt sind. Aber auch an Entwicklungen, die Hoffnung geben.

Als im Dezember 2019 in den Medien von jenem Virus berichtet wurde, das erstmals in China auftrat, war die Stimmung hierzulande noch einigermaßen gelassen. Das Leben ging seinen gewohnten Lauf, auch wenn man etwas besorgt auf die Entwicklungen blickte. Und dann zeigte sich unsere global vernetzte Gesellschaft verletzlich.

Fremde als Sündenböcke?

Wie kommt es, dass die Seuche aus dem fernen Ostasien nach Europa kam? Wer ist schuld? Wer trägt die Verantwortung? Solche Fragen beschäftigen seit Jahrhunderten die Menschheit beim Ausbruch von Krankheiten, wie *Flurin Condrau* darlegt. Erklärungen für die Ursache einer Epidemie wurden oftmals bei Minderheiten gesucht, die man als «fremd» beurteilte – im Falle der Pest «die Juden». Dass asiatisch aussehende Menschen zu Beginn des Ausbruchs von Covid-19 beschimpft wurden, zeigt, wie sehr solche Reaktionen vielfach verinnerlicht sind. *Marie-Eve Bélanger et al.*, die untersucht haben, wer auf welche Art in Krisensituationen kommuniziert, kommen zum Schluss, dass die politischen Parteien eher im Abseits standen. Dadurch fühlten sich viele Menschen von ihren politischen Repräsentanten vernachlässigt und haben sich *fake news* zugewandt – eine problematische Situation, insbesondere mit Blick auf gesundheitlich Gefährdete.

Krisensituationen zeigen auch immer wieder auf, dass für viele Menschen die eigene Heimat als «sicherer Hafen» gilt. Weltweit versuchten im Ausland lebende Menschen nach der Ankündigung von Grenzschliessungen, unver-

züglich in ihr Herkunftsland zu reisen. In der Schweiz sprach man sogar von der «grössten Repatriierungsaktion seit dem Zweiten Weltkrieg». *Lorenzo Piccoli* erläutert, wie sich Einschränkungen der Mobilität auf Migrantinnen und Migranten auswirken. Er verweist auf die grossen Schwierigkeiten, denen sich Menschen in transnational lebenden Verhältnissen ausgesetzt sehen. Welche Folgen die Verbreitung des Virus für die global vernetzte Gesellschaft haben, beschreiben *Sandro Cattacin et al.* anhand von Städten. Obwohl in urbanen Kontexten solidarische Haltungen rasch zum Tragen kamen, war und ist es gerade für ältere Migrantinnen und Migranten schwierig, ihre familiären Beziehungen aufrechterhalten zu können, wie *Ruxandra Oana Ciobanu et al.* ausführen. Auf der anderen Seite scheinen jüngere, gut ausgebildete Menschen die Vorzüge ihrer eigenen Heimat zu entdecken. *Oliver Meiler* berichtet von jungen Italienerinnen und Italienern, die dank Homeoffice ihre gut bezahlten Jobs nun in Süditalien ausüben und sich für die Vorteile des digitalen Arbeitens vor Ort einsetzen. Ein Lichtblick für Regionen, die bisher von Abwanderung betroffen waren?

Systemrelevanz und prekäre Situationen

Eigentlich wusste man es schon zuvor – doch die Pandemie hat diese eine Tatsache nun endgültig ans Tageslicht geholt: die Systemrelevanz migrantischer Arbeitskräfte. *Sarah Schilliger* zeigt in ihrer Übersicht, wie grosse Teile unserer Wirtschaft ohne die Arbeit von Zugewanderten gar nicht funktionieren würden – allem voran der Bereich der Care-Ökonomie. Zwar hat man für das Gesundheits-

personal geklatscht, die Wertschätzung hat sich allerdings monetär noch nicht ausbezahlt. *Giuliano Bonoli et al.* haben sich gefragt, welche Haltung die Bevölkerung gegenüber Unterstützungsmassnahmen für Personen einnimmt, die durch die Krise besonders stark betroffen sind. Die Mehrheit war der Ansicht, dass nur jene, die bisher in die Sozialwerke einbezahlt haben, von Leistungen profitieren sollten. Menschen, die im informellen Sektor tätig sind, können also nicht mit uneingeschränkter Solidarität rechnen. *Caroline Regamey* beschreibt, was dies für Sans-Papiers bedeutet, die nur dank privater Hilfe ihre Existenz sichern konnten. Dass bezüglich nicht-dokumentierter Zugewanderten jedoch auch eine andere Politik verfolgt werden kann, hat Portugals Regierung bewiesen. *António Ricoca Freire* berichtet von den Erfahrungen, die dabei gemacht wurden. Dennoch: Bilder von in einer langen Schlange stehenden Personen in Genf, die für Nothilfepakete anstanden, sind um die Welt gegangen. *Chappatte* hat dieses Ereignis zeichnerisch festgehalten. Seine Karikaturen illustrieren die Situationen, die den Menschen durch die Pandemie aufgenötigt werden.

Zurück zur Systemrelevanz: *Karin Schwiter et al.* schildern die Bedingungen, unter denen *live-in*-Betreuerinnen in Zeiten der Pandemie arbeiten müssen. Viele von ihnen konnten wegen Grenzschiessungen nicht wie vorgesehen für den vereinbarten Heimurlaub zurückkehren. Auch ausländische Arbeitskräfte sahen sich, wie *Hilmi Gashi* beschreibt, unversehens vor dem Nichts. Mehrfachdiskriminierung zeigte sich, so *Lelia Hunziker et al.*, ganz speziell bei Frauen, die im Sexgewerbe arbeiten. Sie als Verbreiterinnen des Virus anzusehen, stigmatisiere sie noch stärker als bisher.

Verstärkung von Ungleichheiten

Alle bisher verfügbaren Analysen zu den gesellschaftlichen Folgen der Pandemie sind sich im Grundsatz einig: Bereits bestehende Ungleichheiten treten besonders deutlich zutage – und akzentuieren sich zusätzlich. *Marina Richter* berichtet über die Verstärkung des Gender Gaps, und *Inés Mateos* verweist auf die negativen Effekte von Fernunterricht, die die soziale Selektivität des Bildungssystems verstärken. Bezüglich «Informationskompetenz» zeigen *Johanna Probst et al.*, dass die Migrationsbevölkerung sich zwar gut informiert einschätzte, die schiere Menge an behördlichen Informationen jedoch eine destabilisierende Wirkung auf Vulnerable hatte. Gerade im Zusammenhang mit dem Bedürfnis

nach Austausch und Beratung nahmen dabei Migrantenorganisationen eine zentrale Rolle ein. *Deniz Yüksel* führt aus, dass viele Vereine trotz ihrer tragenden gesellschaftlichen Funktion in finanzielle Not gerieten.

Menschenrechte und Schutz vor Diskriminierung

Der Schutz vor dem Virus und die dadurch getroffenen Massnahmen stehen in einem menschenrechtlichen Spannungsfeld. *Constantin Hruschka* schildert die Konflikte, die sich dadurch ergeben. Mit Blick auf den Diskriminierungsschutz konstatiert *Michele Galizia*, dass «Diskriminierungsfallen» ein besonderes Augenmerk zu geben sei. Auch im Zusammenhang mit ausländerrechtlichen Bestimmungen ortet *Cornelia Lüthy* spezifische Herausforderungen. *Nicolas Galladé* ist dabei der Meinung, dass es Handlungsbedarf insbesondere bei der Bestimmung zum Bezug von Sozialhilfe gibt. Es könne nicht sein, dass Menschen aus Furcht vor ausländerrechtlichen Konsequenzen auf ihren Anspruch auf Sozialhilfe verzichteten. Auch bei den Voraussetzungen bei Einbürgerungswilligen sollten die möglichen Folgen der Coronakrise auf den persönlichen Werdegang berücksichtigt werden, so *Pascale Steiner*.

Vulnerablen Personen sollte besondere Aufmerksamkeit zuteilwerden. Diese Einschätzung von *Aurélié Mariotti* wird auch von *Peter Meier*, der die Lage von Asylsuchenden im Lockdown beschreibt, geteilt. Die Organisation *Ärzte ohne Grenzen* erinnert derweil an die Verpflichtungen der Staaten, Schutzsuchende nicht im Stich zu lassen. Und schliesslich steht auch Menschen, die sich am Rande der Gesellschaft befinden – wie Nothilfebeziehende oder Personen in Haft – eine respektvolle Behandlung zu. Im Gespräch mit Betroffenen gibt *Kaja Gebremariam* für Personen in der Nothilfe einen Einblick in deren schwierigen Alltag, und *Melanie Wegel et al.* beleuchten die Situation in Gefängnissen.

So unterschiedlich sich die Lage in bestimmten Konstellationen auch darstellt – eine Gemeinsamkeit lässt sich für alle untersuchten Bereiche festhalten: Die Pandemie wirkt wie ein Brennglas auf bereits bestehende Ungleichheiten und verschärft sie weiter. Diese gilt es nun erst recht in den Fokus zu stellen, nicht zuletzt mit Blick auf eine Migrations- und Integrationspolitik, die den systemrelevanten Beitrag von Migrantinnen und Migranten anerkennt und nach Wegen sucht, Benachteiligungen – zumindest – aufzufangen.

SIMONE PRODOLLIET

ist Geschäftsführerin des Sekretariats der Eidgenössischen Migrationskommission EKM. Sie verabschiedet sich mit dieser Ausgabe, da sie in Pension geht. Sie wünscht auf diesem Weg *terra cognita* und dessen Leserinnen und Lesern ein langes und gesundes Leben.

Gros plan sur les inégalités et les désavantages.

Simone Prodolliet

Depuis plus d'un an, la pandémie de coronavirus domine la vie de tous et dans le monde entier. Tous les domaines de la vie sont touchés par le virus et subissent des restrictions de taille. Cela vaut également pour le domaine de la migration. terra cognita jette un regard sur les différents aspects liés à la crise – non seulement sur les situations difficiles, peu connues du grand public, mais aussi sur les développements porteurs d'espoir.

Lorsque, en décembre 2019, les médias évoquèrent un virus apparu pour la première fois en Chine, l'ambiance était encore détendue en Suisse. La vie suivait son cours habituel, même si l'on était un peu préoccupé par l'évolution de la situation. Et puis, soudain, notre société mondialement connectée révéla sa vulnérabilité.

Les étrangers, boucs émissaires ?

Comment se fait-il que ce fléau venu de la lointaine Asie orientale se soit développé en Europe ? À qui la faute ? Qui en porte la responsabilité ? De telles questions préoccupent l'humanité depuis des siècles à l'apparition de maladies, explique *Flurin Condrau*. L'on a souvent cherché les explications de la cause d'une épidémie chez les minorités, jugées comme étant « étrangères » – dans le cas de la peste, c'étaient « les juifs ». Le fait qu'au début de l'épidémie de Covid-19, les personnes d'apparence asiatique aient été injuriées, montre à quel point ce type de réactions est enraciné. *Marie-Eve Bélanger et al.*, qui se sont penchées sur la question de savoir qui communique dans les situations de crise, et de quelle manière, concluent que les partis politiques sont restés plutôt à l'écart. Ainsi, de nombreuses personnes se sentirent abandonnées par leurs représentants politiques et se laissèrent influencer par des fausses nouvelles – une situation problématique.

Les situations de crise montrent régulièrement que nombre de gens voient leur propre pays comme « un havre de sécurité ». Dès l'annonce de la fermeture des frontières, des personnes du monde entier vivant à l'étranger tentèrent immédiatement de rejoindre leur

pays d'origine. En Suisse, l'on parla même du « mouvement de rapatriement le plus important depuis la Seconde Guerre mondiale ». *Lorenzo Piccoli* explique comment les restrictions de mobilité se répercutent sur les migrants. Il renvoie aux grandes difficultés auxquelles sont soumises les personnes vivant de manière transnationale. *Sandro Cattacin et al.* décrivent les conséquences de la propagation du virus sur la société mondialement interconnectée, à l'exemple des villes. Bien que les attitudes de solidarité se soient rapidement manifestées en milieu urbain, il était et reste difficile pour les migrants âgés en particulier de maintenir leurs relations familiales, comme *Ruxandra Oana Ciobanu et al.* l'expliquent. Par ailleurs, il semble que les personnes jeunes, avec une bonne formation, découvrent les avantages de leur propre pays. *Oliver Meiler* relate le cas des jeunes Italiens qui, grâce au télétravail, exercent désormais leurs emplois bien rémunérés dans le sud de l'Italie et défendent sur place les avantages du travail numérique. Est-ce une lueur d'espoir pour des régions qui, jusqu'à présent, étaient marquées par l'émigration ?

Importance systémique et situations précaires

On le savait déjà, mais la pandémie a définitivement mis en lumière l'importance systémique des travailleurs migrants. *Sarah Schilliger* montre que de larges pans de notre économie ne pourraient pas fonctionner sans le travail des immigrés – avant tout le domaine de l'économie des services à la personne. On a certes applaudi le personnel de santé, cependant l'appréciation de leur travail ne s'est pas encore traduite en termes monétaires. *Giuliano Bonoli et al.* ont examiné l'attitude de la

population à l'égard des mesures de soutien aux personnes touchées par la crise. La plupart des personnes interrogées étaient d'avis que seuls ceux qui avaient jusqu'à présent versé leurs cotisations aux œuvres sociales étaient en droit de profiter des prestations. Cela signifie que les personnes travaillant dans le secteur informel ne peuvent pas compter sur une solidarité illimitée. *Caroline Regamey* décrit ce que cela signifie pour les sans-papiers, qui n'ont pu assurer leur existence que grâce à un soutien privé. Le gouvernement portugais a prouvé qu'il est possible de suivre une politique différente à l'égard des immigrés sans-papiers. *António Rí-coca Freire* parle des expériences faites à ce sujet. Cependant, les images des longues files de personnes attendant de recevoir des paquets d'aide d'urgence à Genève ont fait le tour du monde. *Chappatte* a illustré cet événement par une caricature. Ses dessins expriment de manière éloquente les situations imposées par la pandémie.

Pour revenir à la question systémique, *Karin Schwiter et al.* dépeignent les conditions dans lesquelles les aides à domicile doivent travailler en période de pandémie. Elles ont été nombreuses à ne pas pouvoir retourner chez elles, comme prévu, en raison de la fermeture des frontières. Comme le rapporte *Hilmi Gashi*, des travailleurs étrangers aussi se sont retrouvés inopinément démunis, perdant leur travail. Des discriminations multiples se sont fait jour, tout spécialement à l'égard des femmes qui travaillent dans l'industrie du sexe, d'après *Lelia Hunziker et al.* Les considérer comme vecteurs de propagation du virus les stigmatisent encore plus qu'à l'accoutumée.

Inégalités renforcées

Toutes les analyses disponibles jusqu'à présent sur les conséquences sociétales de la pandémie s'accordent à dire que les inégalités existantes deviennent encore plus visibles et sont exacerbées. *Marina Richter* évoque le fossé qui se creuse entre les genres et *Inés Mateos* souligne les effets négatifs de l'enseignement à distance qui accentuent la sélectivité sociale du système éducatif. En ce qui concerne la « littérature de santé » *Johanna Probst et al.* montrent que la population immigrée estime certes qu'elle est bien informée en termes de mesures d'hygiène, mais que la masse d'informations émanant des autorités a un effet déstabilisant sur les personnes vulnérables. Les organisations de migrants

jouèrent un rôle central, justement pour ce qui touche au besoin d'échange et de conseil. *Deniz Yüksel* indique que de nombreuses associations connaissent des difficultés financières, malgré leur fonction sociale de soutien.

Protection envers les discriminations

La protection contre le virus et les mesures prises en conséquence se trouvent dans un champ de tensions en termes de droits humains. *Constantin Hruschka* décrit les conflits qui en découlent. Considérant la protection contre les discriminations, *Michele Galizia* constate qu'il faut faire attention aux « pièges à discrimination ». *Cornelia Lüthy* décèle également des défis spécifiques dans le contexte des dispositions du droit des étrangers. *Nicolas Galladé* est d'avis qu'il conviendrait d'agir notamment par rapport à la disposition relative à l'aide sociale. Il n'est pas acceptable que des personnes renoncent à leur droit à cette aide par crainte des conséquences liées au droit des étrangers. Selon *Pascale Steiner*, les effets éventuels de la crise du coronavirus sur les parcours personnels doivent également être pris en compte dans le cadre des exigences attendues pour la naturalisation.

Les personnes particulièrement vulnérables mériteraient qu'on leur porte une plus grande attention. Cet avis d'*Aurélien Mariotti* est partagé par *Peter Meier*, qui évoque la situation des demandeurs d'asile en période de confinement. L'organisation *Médecins sans frontières* rappelle l'obligation des États de ne pas abandonner ceux qui sont en quête de protection, même en période de pandémie. Enfin, les personnes en marge de la société – comme les bénéficiaires de l'aide d'urgence ou les personnes en détention – ont droit à un traitement respectueux. Lors d'un entretien avec des personnes concernées, *Kaja Gebremariam* donne un aperçu du quotidien extrêmement difficile des personnes vivant de l'aide d'urgence ; *Melanie Wegel et al.* font la lumière sur la situation dans les prisons.

Quels que soient les différents cas de figure, on peut noter un élément commun à tous les domaines examinés : la pandémie agit comme une lentille grossissante sur les inégalités déjà existantes et les amplifie. Dans l'optique d'une politique de migration et d'intégration qui reconnaît la contribution systémique des migrants, il est aujourd'hui d'autant plus important de focaliser l'attention sur ces inégalités et – pour le moins – de chercher des moyens pour les atténuer.

SIMONE PRODOLLIET

est directrice du secrétariat de la Commission fédérale des migrations CFM. Elle signe ici sa dernière édition, car elle va prendre sa retraite. Elle saisit l'occasion pour souhaiter longue vie et bonne santé à *terra cognita* et à ses lecteurs.

Obiettivo puntato su disuguaglianze e discriminazioni.

Simone Prodolliet

Da oltre un anno la pandemia di coronavirus sta condizionando la vita di tutti, in tutto il mondo. Nessun settore è stato risparmiato, neppure quello della migrazione, e ovunque sono state imposte grandi restrizioni. terra cognita getta uno sguardo sui vari aspetti che entrano in gioco in un simile contesto: è uno sguardo non sempre facile su situazioni precarie poco conosciute, ma anche su nuovi sviluppi che lasciano spiragli di speranza.

Quando, nel dicembre del 2019, i media hanno iniziato a parlare di un virus apparso in Cina, lo stato d'animo in Svizzera era ancora piuttosto calmo. La vita procedeva come al solito, anche se la gente seguiva con un certo timore le notizie preoccupanti trasmesse quotidianamente. E poi, all'improvviso, la nostra società globalmente interconnessa ha mostrato la sua vulnerabilità.

Gli stranieri, capri espiatori?

Com'è possibile che il virus sia arrivato in Europa dalla lontana Asia orientale? Di chi è la colpa? Chi è responsabile? *Flurin Condrau* spiega come l'umanità si ponga da secoli domande di questo genere ogni volta che una malattia si propaga. In passato, l'emergere di una pandemia veniva spesso attribuito alle minoranze che venivano considerate «straniere» – nel caso della peste, per esempio, «gli ebrei». Il fatto che, all'inizio della pandemia di Covid-19, le persone dai tratti somatici asiatici siano state insultate indica la misura in cui tali reazioni siano spesso radicate. *Marie-Eve Bélanger et al.* hanno indagato le modalità e gli agenti della comunicazione in situazioni di crisi. Dalla loro analisi risulta che i partiti politici tendono a stare in disparte. Molte persone si sentono così trascurate dai loro rappresentanti politici e diventano preda di *fake news*, il che comporta una serie di problemi, soprattutto per i gruppi a rischio.

Nelle situazioni di crisi emerge anche che molte persone vedono il proprio Paese d'origine come un «porto sicuro». Subito dopo l'annuncio della chiusura delle frontiere gli emigrati di tutto il mondo hanno infatti cercato di rientrare in patria. In Svizzera si è parlato addirittura

della «più grande operazione di rimpatrio dalla fine della Seconda guerra mondiale». *Lorenzo Piccoli* spiega l'impatto sui migranti delle restrizioni alla mobilità, sottolineando le grandi difficoltà che si trovano ad affrontare le persone che vivono in contesti transnazionali. *Sandro Cattacin et al.* descrivono le conseguenze che la diffusione del virus comporta per la nostra società globalmente interconnessa prendendo come esempio le città, luoghi di innovazione e di incontro degli individui più diversi. Anche se è stato proprio negli spazi urbani che gli atteggiamenti di solidarietà hanno preso rapidamente piede, soprattutto per i migranti più anziani è stato ed è ancora difficile mantenere le relazioni familiari, spiegano *Ruxandra Oana Ciobanu et al.*. Le persone più giovani e istruite, invece, sembrano scoprire i vantaggi del rientro in patria. *Oliver Meiler* riferisce di giovani italiani che, grazie al telelavoro, possono ora lavorare dal Sud Italia, mantenendo il loro buon stipendio e favorendo nel contempo l'economia locale. Si tratta forse di piccolo raggio di speranza per le regioni in passato colpite dall'emigrazione?

Rilevanza sistemica e situazioni precarie

In realtà, si sapeva già da prima, ma la pandemia l'ha messo definitivamente in luce: la forza lavoro dei migranti ha una rilevanza sistemica. *Sarah Schilliger* illustra appunto come grandi aree della nostra economia non funzionerebbero senza il lavoro degli immigrati, specialmente il settore delle cure. È vero che gli sforzi del personale sanitario sono stati oggetto di vivo apprezzamento, ma questo apprezzamento non è ancora stato espresso in termini monetari. *Giuliano Bonoli et*

al. hanno esaminato l'atteggiamento della popolazione nei confronti delle misure di sostegno dirette alle persone colpite dalla crisi. La maggioranza degli intervistati ha sostenuto che solo coloro che finora hanno contribuito al sistema di sicurezza sociale dovrebbero beneficiarne. Ciò significa che chi lavora nel settore informale non può aspettarsi una piena solidarietà. *Caroline Regamey* descrive le implicazioni per chi, privo del permesso di soggiorno, ha di fatto potuto sopravvivere solo grazie all'aiuto privato. Il governo portoghese ha però dimostrato che si può perseguire una politica diversa nei confronti di queste persone. *António Ricoca Freire* riferisce delle esperienze fatte in questo ambito. Eppure, le immagini delle persone a Ginevra in fila per procurarsi un pacco di generi alimentari hanno fatto il giro del mondo. *Chappatte* ha catturato queste immagini nelle sue vignette, le quali illustrano in modo eloquente le situazioni imposte dalla pandemia.

Tornando alla rilevanza sistemica: *Karin Schwiter et al.* descrivono le condizioni in cui i cosiddetti assistenti domiciliari devono lavorare in tempi di pandemia. A causa della chiusura delle frontiere, molti di loro non hanno potuto tornare a casa per il congedo feriale concordato. *Hilmi Gashi* racconta come anche alcuni lavoratori stranieri si siano trovati improvvisamente di fronte al nulla e come abbiano perso il lavoro. *Lelia Hunziker et al.* riferiscono come gli episodi di discriminazione multipla siano stati particolarmente evidenti tra le donne che lavoravano nell'industria del sesso. Viste come veicoli del virus, sono state stigmatizzate ancora più di prima.

Inasprimento delle disuguaglianze

Tutte le analisi finora disponibili sulle conseguenze sociali della pandemia concordano in generale sul fatto che le disuguaglianze già esistenti stanno emergendo in modo più netto e si stanno accentuando. *Marina Richter* riferisce dell'aumento del divario di genere e *Inés Mateos* sottolinea gli effetti negativi della didattica a distanza, che esacerba la selettività sociale del sistema educativo. Per quanto riguarda la competenza informativa, *Johanna Probst et al.* spiegano che, sebbene la popolazione migrante si considerasse ben informata sulle misure igieniche, la quantità di informazioni fornite dalle autorità ha avuto un effetto destabilizzante sulle persone vulnerabili. In questo senso, le organizzazioni di migranti hanno giocato un ruolo centrale, specialmente per far fronte all'esigenza di confrontarsi con altre persone e ottenere una consulenza. *Deniz Yüksel* riporta che mol-

te associazioni, nonostante la loro funzione chiave in ambito sociale, si sono trovate in difficoltà finanziarie.

Protezione contro le discriminazioni

Mantenere l'equilibrio tra la protezione contro il virus e le misure ad essa associate da un lato e la tutela dei diritti umani dall'altro non è facile. *Constantin Hruschka* descrive i conflitti che ne derivano. Per quanto riguarda la protezione contro la discriminazione, *Michele Galizia* constata che i potenziali casi di discriminazione dovrebbero ricevere un'attenzione speciale. *Cornelia Lüthy* identifica alcune criticità anche in relazione alle disposizioni del diritto degli stranieri. *Nicolas Galladé* è del parere che sia necessario intervenire in particolare per quanto riguarda la disposizione sulla revoca di permessi se si percepiscono prestazioni dell'aiuto sociale. È inaccettabile che le persone rinuncino a questo diritto per paura delle conseguenze legali. *Pascale Steiner* fa notare come tra le conseguenze derivanti dalla crisi causata dal coronavirus si debbano considerare anche gli ostacoli frapposti allo sviluppo personale di chi ha presentato domanda di naturalizzazione e non sia più in grado di soddisfare i requisiti richiesti.

Aurélien Mariotti ritiene che un'attenzione particolare dovrebbe essere prestata alle persone vulnerabili, opinione condivisa da *Peter Meier*, che descrive la situazione dei richiedenti l'asilo durante il periodo di confinamento. Dal canto suo, *Medici Senza Frontiere* ricorda gli obblighi degli Stati di non abbandonare chi è alla ricerca di protezione, neanche in tempi di pandemia. E infine, le persone ai margini della società – come i beneficiari del soccorso d'emergenza o le persone in detenzione – hanno diritto a un trattamento rispettoso e che tenga conto delle loro esigenze. *Kaja Gebremariam* racconta le estreme difficoltà con cui devono fare i conti nel loro quotidiano le persone che ricevono tali aiuti, mentre *Melanie Wegel et al.* illustrano la situazione nelle prigioni.

Per quanto le circostanze possano cambiare a seconda della concomitanza di vari fattori, in tutti gli ambiti esaminati si denota una caratteristica comune: la pandemia agisce come una lente d'ingrandimento sulle disuguaglianze già esistenti e le esacerba ulteriormente. Ora è ancora più importante concentrarsi su tali disuguaglianze, non da ultimo in vista di una politica di migrazione e integrazione che riconosca il contributo sistemicamente rilevante dei migranti e cerchi modi per, se non altro, arginare gli scompensi.

SIMONE PRODOLLIET

è direttrice della segreteria della Commissione federale della migrazione CFM. Con questo numero di *terra cognita* si congeda in vista della meritata pensione e coglie l'occasione per augurare alla rivista e ai suoi lettori una vita lunga e sana.

Durch die Pandemie gezeichnet.

Der Karikaturist Chappatte, der zu politischen Aktualitäten pointiert und scharfsinnig Stellung nimmt, hat sich auch den unterschiedlichsten Aspekten, die das Leben in der Pandemie mit sich bringt, gewidmet. Die Zeichnungen werfen einen kritischen, augenzwinkernden und gelegentlich spöttischen Blick auf Alltagssituationen, die das Virus den Menschen aufnötigt. Dieser Blick ist stets von Empathie geprägt, insbesondere für jene, die durch die Krise besonders betroffen sind. Die Plat-

zierung der einzelnen Karikaturen in diesem Heft wurde so vorgenommen, dass vom Thema her ein Bezug hergestellt werden kann. Sie wurden jedoch nicht für diesen Zweck angefertigt, sondern erschienen im Verlauf dieses und des vergangenen Jahres in diversen Zeitungen. Sie reflektieren die zum Zeitpunkt der Publikation geführten Diskussionen. Die gezeichneten Geschichten stammen aus der Reportage «Au cœur de la vague».

Der Abdruck der Karikaturen sowie einzelner Tafeln aus der gezeichneten Reportage erfolgt mit freundlicher Genehmigung von Chappatte.

Patrick Chappatte ist Karikaturist und zeichnet für «Le Temps», «NZZ am Sonntag», «Der Spiegel», «The Boston Globe» und den «Canard enchaîné». Er ist Gewinner des Preises für die Schweizer Karikatur des Jahres 2020.

Chappatte croque la pandémie.

Le caricaturiste Chappatte, connu pour ses positions pertinentes et perspicaces sur l'actualité politique, s'est penché sur les aspects les plus divers de la vie en période de pandémie. Ses dessins jettent un regard critique, ironique et parfois railleur sur les situations de la vie quotidienne imposées à toute l'humanité par le virus. Ce regard est toujours empreint d'empathie, en particulier pour ceux qui sont particulièrement touchés par

la crise. L'emplacement des différentes caricatures dans cette parution été choisi pour créer un lien avec le sujet traité. Cependant, elles n'ont pas été réalisées dans ce but, mais sont parues dans différents journaux au cours de l'année passée. Elles reflètent les discussions menées au moment de la publication. Les histoires illustrées sont tirées du reportage «Au cœur de la vague».

La réimpression des caricatures ainsi que des vignettes individuelles du reportage dessiné est faite avec l'aimable autorisation de Chappatte.

Patrick Chappatte est un caricaturiste qui dessine pour «Le Temps», «NZZ am Sonntag», «Der Spiegel», «The Boston Globe» et le «Canard enchaîné». Il a remporté le prix de la caricature suisse de l'année 2020.

Vignette segnate dalla pandemia.

Il caricaturista Patrick Chappatte, il cui lavoro si distingue per la visione arguta e sagace dell'attualità politica, si è cimentato anche con gli aspetti più vari della situazione causata dalla pandemia. Le sue vignette offrono uno sguardo critico, allusivo e a volte derisorio sulle situazioni quotidiane in cui le persone si trovano a causa del virus. Questo sguardo è però anche pieno di empatia, soprattutto nei confronti di coloro che la crisi ha col-

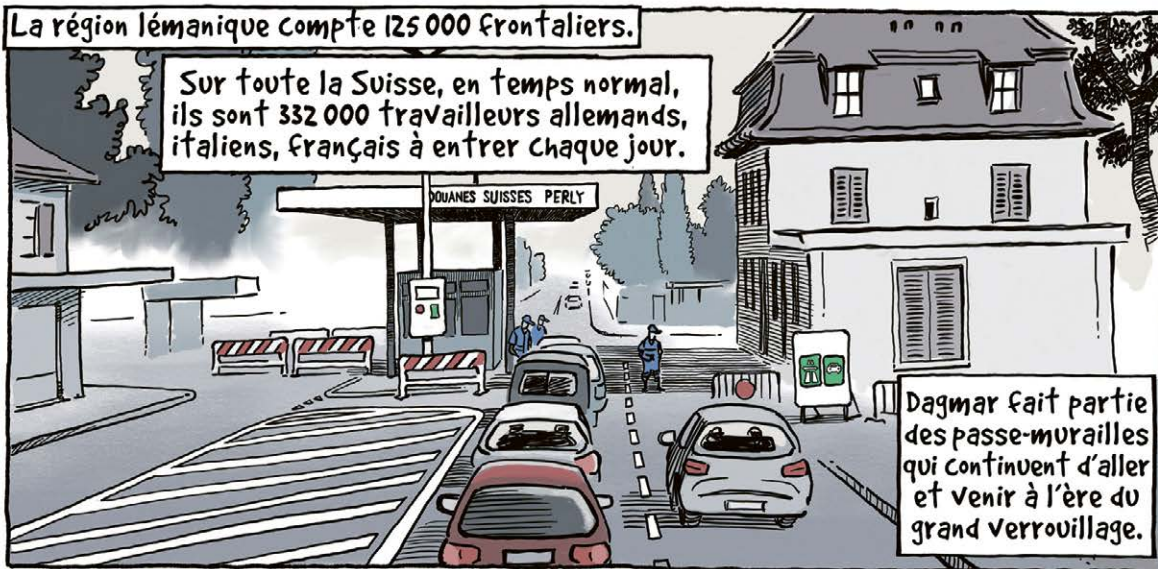
pito in modo particolarmente duro. Le caricature inserite nel presente numero sono state scelte per il loro nesso con determinate tematiche. Non sono tuttavia state realizzate a questo scopo, ma sono apparse in varie testate nel 2020 e 2021. Riflettono pertanto le discussioni in corso al momento della loro pubblicazione e illustrano storie tratte dal reportage «Au cœur de la vague».

La riproduzione delle caricature e di singole vignette tratte dal reportage è stata fatta dietro gentile autorizzazione di Chappatte.

Il caricaturista Patrick Chappatte ha pubblicato su testate come «Le Temps», «NZZ am Sonntag», «Der Spiegel», «The Boston Globe» e il «Canard enchaîné». Nel 2020 ha vinto il premio svizzero della caricatura.

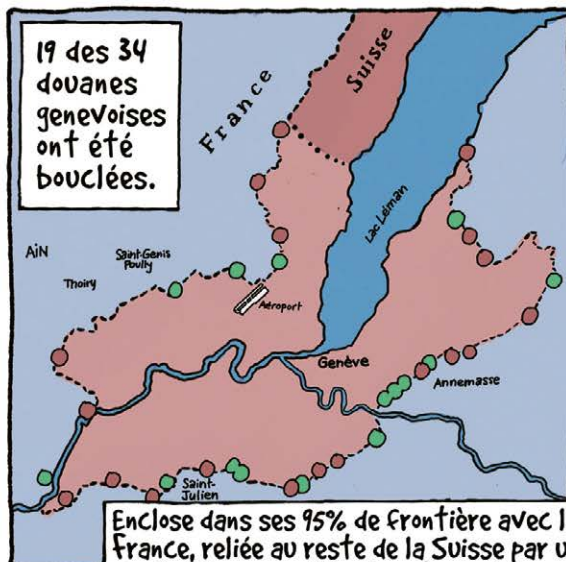
La région lémanique compte 125 000 frontaliers.

Sur toute la Suisse, en temps normal, ils sont 332 000 travailleurs allemands, italiens, français à entrer chaque jour.



Dagmar fait partie des passe-murailles qui continuent d'aller et venir à l'ère du grand verrouillage.

19 des 34 douanes genevoises ont été bouclées.

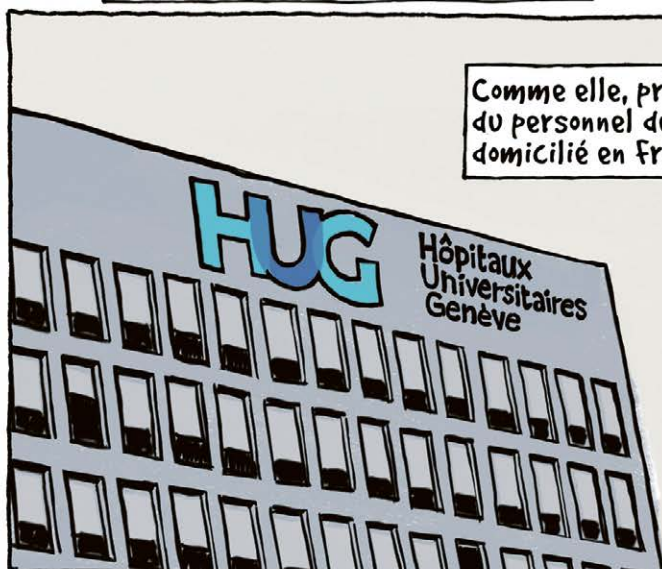


Enclose dans ses 95% de frontière avec la France, reliée au reste de la Suisse par un cordon, la presqu'île claustrrophobise.

Dagmar a un sésame, qui lui permet d'éviter les bouchons douaniers - jusqu'à 3 heures d'attente les vilains jours.



Comme elle, près de 40% du personnel des HUG est domicilié en France.



Dans les soins infirmiers, ils sont 60%.

Sans eux, le plus grand hôpital de Suisse s'arrêterait.

Sündenböcke und Seuchen: Über die Verteufelung des «Fremden» in Zeiten von Pandemien.

Flurin Condrau

Pandemien und ansteckende Krankheiten beschäftigen die Menschheit seit Langem. Sie stellen besondere gesundheitliche Herausforderungen dar und waren spätestens seit 1800 wichtige Treiber der staatlichen Gesundheitspolitik. Daneben haben sich Ausbrüche von Infektionskrankheiten aber immer wieder auch als umfassende Gesellschaftskrisen manifestiert. Die wirtschaftlichen Folgen ergaben sich meist kurzfristig und spielten wohl keine entscheidende Rolle. Wichtiger blieb die soziale Dynamik, also die Frage, wie soziale Gruppen und Gesellschaften mit den Krankheitsausbrüchen umgegangen sind.

Pandemien und Epidemien wiesen immer schon Gewinner und Verlierer auf: In einer Gesellschaftskrise verändern sich eben auch die gesellschaftlichen Hierarchien. Aber die Seuchen forderten auch immer wieder Opfer, und zwar sowohl in Bezug auf die Krankheit selbst als auch auf ihre soziale Dynamik.

Religiös motivierte Schuldzuweisungen

Die Suche nach Schuldigen ist ein historisch oft zu beobachtender Begleiter von Seuchen und Epidemien. Susan Sontag hat in ihrem bekannten Essay «Krankheit als Metapher» beschrieben, wie im Fall von Krebs die Schuldvorwürfe typischerweise gegen den einzelnen Kranken gehen. Das ist bei Epidemien anders. Hier zielen die Vorwürfe fast immer auf Gruppen, denen eine Verantwortung für den Ausbruch der Epidemie zugeschoben wird.

Bereits die Pestausbrüche in der Antike waren begleitet von Gewalt und Angriffen auf Minderheiten. Aber richtig bekannt wurde das Muster im Zusammenhang mit dem Schwarzen Tod ab 1347. Die Pestwellen des Spätmittelalters waren enorme Bevölkerungskrisen mit einer Sterblichkeit von rund 30 Prozent der Bevölkerung. Damit verbunden war eine breite Wirtschafts- und Gesellschaftskrise, die in den Städten vor allem durch Zuwan-

derung aus ländlichen Regionen überwunden werden konnte. Dabei wurden solche Pestepidemien zu mehr oder weniger regelmässigen Begleitern des Lebens. So erlebte etwa der Basler Stadtarzt Felix Platter (1536–1614) im Laufe seines Lebens sieben solche Ausbrüche. Natürlich lag es nahe, dass eine stark religiös dominierte Welt einen solchen Ausbruch auch religiös interpretierte. Religiöse Phänomene wie die auf Schweizer Gebiet nachweisbaren «Geisslerzüge», bei denen sich Männer zur Abgeltung einer göttlichen Strafe öffentlich geisselten und die von der Kirche bald zur Ketzerei erklärt wurden, verdeutlichen die damalige Weltanschauung. An der Schnittstelle von Religions- und Gesellschaftskrise waren die Verfolgungen jüdischer Gemeinden ein direkter Begleiter der lokalen Pestausbrüche. Im Alten Testament hatte die Bibel eine Erklärung für die Krise parat, galt dort doch eine Pestilenz als Gottesstrafe für die sündigen Städte. Das öffnete Gerüchten, dass die jüdischen Gemeinden durch Brunnenvergiftungen oder andere Schandtaten direkt für die Pestausbrüche verantwortlich seien, Tür und Tor. Es ist bemerkenswert, wie flächendeckend die jüdischen Gemeinden im deutschsprachigen Raum verfolgt wurden: Ab 1347 lassen sich über 200 solcher Angriffe wegen des Schwarzen Tods dokumentieren. Alleine auf dem Gebiet der heutigen Schweiz wurden in dieser Phase 28 jüdische Gemeinden durch Morde und Vertreibungen zerstört. Offenbar tolerierte der Zürcher Bürger-

meister Rudolf Brun das Zürcher Pogrom vom Februar 1349, bei dem man Juden vorwarf, die Pest durch Brunnenvergiftungen verursacht zu haben. Typisch für viele Pogrome war dabei die zumindest passive Billigung durch die Stadtregierungen. Das hiesige Judenpogrom stand auch in Zusammenhang mit der Stabilisierung der Zunft Herrschaft und deren Kampf gegen die alten Patrizier der Stadt. Durch die Vertreibung der Juden gelang fast nebenbei auch eine massive Reduktion der Schuldenlast.

«Liederlicher» Lebenswandel als Ursache

Das 19. Jahrhundert sah eine Serie von Cholerapandemien ab den 1820er-Jahren. Vor allem der rasche Krankheitsverlauf und die äusserlich sichtbaren Symptome machten diese Krankheit zu einem dringenden Problem für Politik und Gesellschaft. Die Cholerawelle, welche der ersten Phase der Industrialisierung folgte, hob besonders die Armut der städtischen Unterschichten hervor und verlangte nach gesundheitspolitischen Lösungen. Vor allem die bürgerlich-liberalen Kreise und auch viele Ärzte machten die sozialen Unterschichten selbst und deren angeblichen liederlichen Lebenswandel für die Ausbrüche verantwortlich. Obwohl seit Johann Peter Franck (1745–1821) die Nationalstaaten die Gesundheitspolitik zur Staatsaufgabe erklärt hatten, galt der Lebensstil weiterhin als zentrale Determinante des Krankheitsgeschehens. Das war auch der Fall in Zürich, das 1855 erstmals von einer Choleraepidemie betroffen war. Zum Schutz von Handelsinteressen hatten die Behörden auf eine wirksame Quarantänepolitik verzichtet und auch die unhygienischen sanitären Verhältnisse wurden mehr oder weniger ignoriert. In ärztlichen Berichten tauchte anschliessend der Vorwurf auf, die Armen hätten sich die Seuche durch ihren Lebenswandel praktisch selbst ins Haus geholt. Während der zweiten Epidemie des Jahres 1867 begann sich die Ärzteschaft von dieser Vorstellung zu lösen. Unter dem politischen Druck der sogenannten Demokratischen Bewegung konzentrierte man sich neu auf die hygienische Sanierung Zürichs.

Die Frage der Armut und der städtischen Infrastruktur dominierte die öffentliche Diskussion auch beim berühmten Ausbruch der Cholera in Hamburg des Jahres 1892. Die dortigen Behörden hatten nur schleppend die nötigen Sanierungsmassnahmen ergriffen und das Hamburger Gängeviertel, wo die Armen der Stadt fast slumartig wohnten, war der klare Hotspot des Ausbruchs. Hamburg war aber auch eine wichtige Hafenstadt für Güter und internationale Migration. Auch um vom eigenen Versagen abzulenken, warfen die Behörden den osteuropäischen Migrantinnen und Migranten

mit Destination USA vor, die Cholera nach Hamburg gebracht zu haben. Schafften sie es auf ein Schiff, mussten sie wiederum auf Ellis Island eine erneute Quarantäne erfolgreich bestehen, um in die USA einwandern zu können.

Die Kontrolle der Migration wurde also im Zusammenhang mit grossen Seuchen immer wieder zu einem Problem des entstehenden öffentlichen Gesundheitswesens. Der sogenannte *Cordon sanitaire* an der Ostgrenze des österreich-ungarischen Kaiserreichs zur Abwehr der Pest im 18. Jahrhundert ist hier ein ebenso gutes Beispiel wie etwa der Vorwurf in Boston 1849, die irischen Immigranten hätten die Cholera in die Stadt gebracht und sollten zurückgeschickt werden.

«Asiatische» Erreger

Die Spanische Grippe am Ende des Ersten Weltkrieges forderte in der Schweiz knapp 25 000 Menschenleben, wobei das mittlere Erwachsenenalter besonders stark betroffen war. Einerseits erwies sich der Föderalismus als klar überfordert mit einer Pandemie. Andererseits übertrafen sich die politischen Exponenten mit gegenseitigen Schuldvorwürfen: Der Bundesrat verwies auf den Landesgeneralstreik, der die Grippelage massiv verschärft habe. Das Oltener Aktionskomitee hingegen zeigte auf die aus der ganzen Schweiz zusammengezogenen Armeeeinheiten zur Niederschlagung des Landesstreiks in den Städten und erklärte den Bundesrat bzw. die Armee zu den Verantwortlichen der Grippe.

Die Spanische Grippe war jedoch in mancherlei Hinsicht eine Ausnahme, erwies sich doch die Suche nach einem spezifischen Krankheitserreger als sehr schwierig. Die bakteriologische Wende in der Medizin hatte seit den 1880er-Jahren für immer mehr Infektionskrankheiten einen Erreger nachweisen können. Besonders wichtig hierfür war die Arbeit des Schweizer Bakteriologen und Pestforschers Alexandre Yersin (1863–1943), der mit Hilfe von Studienreisen nach Asien 1894 den Pesterreger identifizierte: *Yersinia Pestis*. Schon bei der Cholera hatte es geheissen, diese stamme aus Asien, was sich auch im Namen *Cholera Asiatica* widerspiegelte, aber das war noch mehr oder weniger Spekulation. Mit Yersin erhielt diese Theorie des asiatischen Ursprungs von Infektionskrankheiten eine wissenschaftliche Grundlage. Nach Yersin wurde nun auch der Schwarze Tod des Mittelalters und die Pest der Frühen Neuzeit zu einer ansteckenden, aus Asien stammenden Krankheit erklärt. Während die Spanische Grippe ihren Namen noch der Zensurfreiheit Spaniens im Ersten Weltkrieg verdankte, erhielten spätere Grippepandemien die Namen Asiatische Grippe (1957) oder Hong-Kong-Grippe (1968). Da-

mit unterstrich man in der westlichen Medizin die Herkunft der Probleme aus dem asiatischen Raum, was einem «okzidentalen» Denken entsprach: Die westliche Lebensweise galt als überlegen.

In der jüngsten Vergangenheit hat man diese Namensgebung zwar überwunden, da sich seit den 1970er-Jahren die internationalen *Surveillance*-Programme zunehmend auf Tiere verschoben hatten. Aber weiterhin wurden die asiatischen Länder und ihre Tiermärkte bzw. die lokalen Kulturen des Umgangs mit bestimmten Tieren zur Erklärung des Ursprungs von Pandemien hervorgehoben. Dass der ehemalige US-Präsident die aktuelle Pandemie als *China Virus* verunglimpfte, verdankt sich auch der langen Tradition der westlichen Medizin, die Suche nach dem Ursprung von Krankheiten ausserhalb Europas oder Nordamerikas zu planen.

Stresstest für die Gesellschaft

Pandemien und Epidemien stellen tatsächlich eine Art Stresstest für unsere Gesellschaften dar. Die Auseinandersetzung mit den Gründen dieser Krankheiten ist ein Test für die Kohäsion und die soziale Zusammensetzung der Gesellschaft. Diesem Stresstest wird aber auch die Medizin unterworfen, und zwar nicht nur in ihrer praktisch-klinischen Tätigkeit, sondern auch in ihrem konzeptionellen Denken. Durch die Konzentration auf den Erreger wurde auch in der jüngsten Vergangenheit ein Muster bedient, das in der Geschichte eine lange Tradition aufweist: Es wird nach Verantwortlichen gesucht, die – zumindest im Kontext der grippeartigen Pandemien des 20. Jahrhunderts – in aller Regel in Asien gefunden werden. Dass auf italienischen, englischen, deutschen oder auch Schweizer Strassen asiatisch aussehende Menschen im Frühjahr 2020 angeschrien wurden, wäre so gesehen eine logische Folge der medizinischen und kulturellen Traditionen, die so alt sind wie die grossen Epidemien selbst.

Berger, Silvia, 2009, Bakterien in Krieg und Frieden. Eine Geschichte der medizinischen Bakteriologie in Deutschland 1890–1933. Göttingen: Wallstein.

Cohn, Samuel K., 2018, Epidemics: Hate and Compassion from the Plague of Athens to AIDS. Oxford.

Evans, Richard J., 1990, Tod in Hamburg. Stadt, Gesellschaft und Politik in den Cholera-Jahren 1830–1910. Reinbek b. Hamburg: Rowohlt.

Fangerau, Heiner, Alfons Labisch, 2020, Pest und Corona: Pandemien in Geschichte, Gegenwart und Zukunft. Freiburg/Basel/Wien.

Honigsbaum, Mark, 2020, The Pandemic Century: A History of Global Contagion from the Spanish Flu to Covid-19. London.

La diabolisation de « l'étranger » en temps de pandémie

Les pandémies et les épidémies constituent une sorte de stress test pour nos sociétés.

L'examen des causes de ces maladies met également à l'épreuve la cohésion et la composition sociale de la société. Alors qu'à l'époque de la peste « les » juifs étaient les boucs émissaires auxquels l'on a attribué le déclenchement de l'épidémie, au 19^e siècle, c'est le mode de vie prétendument « dissolu » des classes inférieures qui a été identifié comme cause des épidémies de choléra. Dans le cas de la grippe espagnole, selon la sensibilité politique, la faute fut imputée soit aux grévistes, soit au Conseil fédéral, qui ordonna la répression de la grève nationale.

La médecine est, elle aussi, soumise à un stress test. Ces temps-ci, du fait de la concentration sur l'agent pathogène, un schéma qui a une longue tradition dans l'histoire a refait surface: la recherche de responsables, qui – tout au moins dans le contexte des pandémies de grippe du 20^e siècle – se trouvent généralement en Asie. Le fait qu'au printemps 2020, des personnes d'apparence asiatique se soient fait prendre à partie dans les rues italiennes, anglaises, allemandes ou même suisses serait, vu sous cet angle, une conséquence logique de traditions médicales et culturelles aussi anciennes que les grandes épidémies elles-mêmes.

FLURIN CONDRAU

ist Professor für Medizingeschichte. Er lehrt am Institut für Biomedizinische Ethik und Medizingeschichte (IBME) an der Universität Zürich.



15.5.2020

Un défi pour la communication politique.

Marie-Eve Bélanger, Sandra Lavenex

Organiser une stratégie de communication visant à promouvoir un ensemble de règles limitant strictement la mobilité individuelle, nationale et internationale représente un défi majeur pour une démocratie libérale. Nous examinons ici comment les élites politiques suisses utilisent les réseaux sociaux pour informer la population sur les risques liés à la mobilité durant la pandémie, et la persuader de renoncer à ses libertés fondamentales pour préserver la santé publique.

La lutte contre la pandémie de Covid-19 s'est accompagnée de restrictions importantes de la mobilité des personnes à travers les frontières internationales, nationales et locales. Adoptées dans le contexte d'une crise sanitaire mondiale, ces décisions ne sont pas de nature purement technocratique : elles ont un impact direct sur les libertés fondamentales, et touchent les aspects sociaux, économiques et politiques du vivre-ensemble. Ces mesures doivent donc reposer sur des preuves scientifiques (pas toujours concluantes), mais également préserver l'équilibre d'intérêts concurrents. C'est pourquoi elles se doivent d'être bien fondées et justifiées.

C'est précisément sur cette justification des décisions politiques de lutte contre la pandémie de Covid-19 et en particulier sur celle liées aux restrictions à la libre circulation des personnes que se penche notre projet « The Impact of the Covid-19 Pandemic on Bordering Discourses Regarding Migration and Mobility in Europe » dans le cadre du PRN « on the move ». Nous étudions les discours de légitimation des mesures de restrictions du mouvement par les acteurs politiques au niveau national, européen et international. L'étude se concentre sur la première vague de la pandémie, c'est-à-dire du début de l'année 2020 jusqu'à l'été 2020. Nous analysons le cas suisse, situé dans son contexte européen. En Europe, les restrictions de mobilité prennent un sens particulier car elles remettent en cause l'un des principaux piliers de l'unification européenne : la suppression des contrôles aux frontières intérieures, et la libre circulation des personnes dans les pays de l'Union européenne et de l'EEE/AELE.

Restrictions à la mobilité

La première année de la pandémie a coïncidé avec le 35^e anniversaire de l'accord de Schengen, pionnier de la libre circulation en Europe. Les restrictions à la mobilité imposées en 2020 n'ont pas été les premières à remettre en cause l'esprit de « Schengen ». Il est arrivé par le passé que les États membres réintroduisent des contrôles aux frontières en réaction à des menaces terroristes, ou à l'afflux de réfugiés. L'ampleur des restrictions de mobilité imposées en 2020 en réaction à la pandémie est cependant sans précédent. L'Italie est le premier État européen à avoir imposé de telles restrictions dès février, en réponse à une augmentation exponentielle du taux d'infection. Ni la Commission européenne, ni l'Organisation mondiale de la santé (OMS) n'avaient recommandé de telles mesures à l'intérieur des frontières domestiques à cette époque. Dès le début mars, cependant, 15 États membres de l'UE ainsi que les pays de l'espace Schengen (Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse) ont emboîté le pas à l'Italie en décidant également de fermer leurs frontières. Ces mesures nationales unilatérales ont mis à rude épreuve l'approvisionnement transfrontalier en médicaments, ainsi que l'emploi de dizaines de milliers de travailleurs étrangers et transfrontaliers. Ces mesures internationales se sont accompagnées de restrictions souvent drastiques de la mobilité interne, y compris, dans plusieurs pays, de couvre-feux.

Un an après l'explosion de la pandémie, les contrôles les plus sévères aux frontières intérieures des États membres ont déjà été levés puis partiellement réintroduits, et de nombreuses mesures de quarantaine ou de

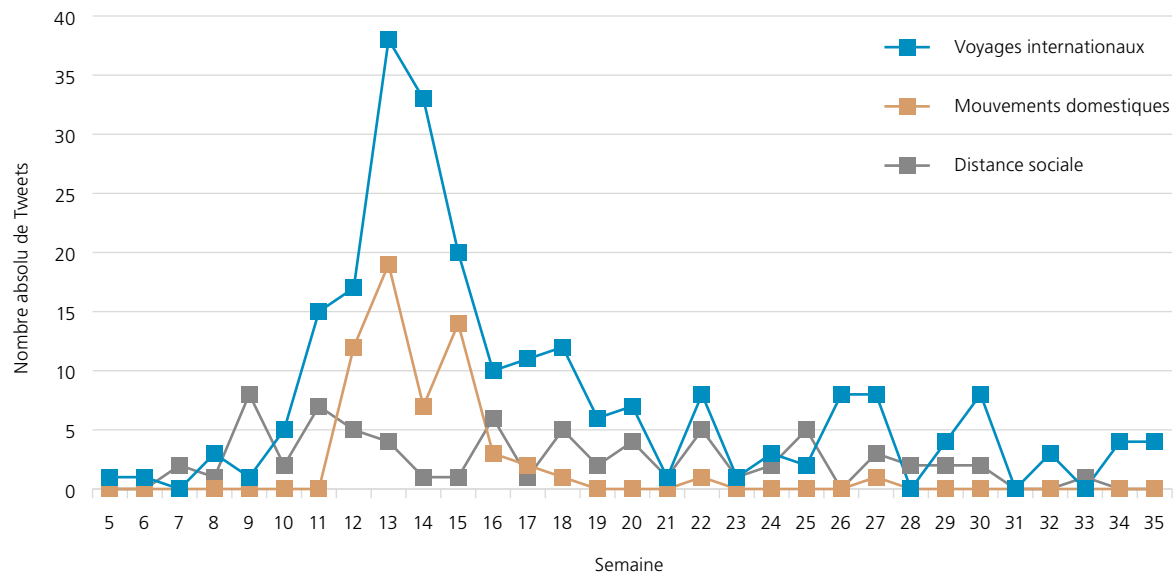


Fig. 1: répartition des tweets sur les questions de mobilité dans le temps

Source : Calculs de l'auteur à partir des données de Twitter

Note : la semaine 5 correspond à la semaine du 27 janvier ; la semaine 35 correspond à la semaine du 24 août

confinement visant à restreindre les déplacements sont toujours en vigueur dans les États européens, comme en Suisse.

Le cas de la Suisse

Les mesures les plus strictes mises en œuvre par le gouvernement suisse pour contrôler la pandémie sont celles destinées à restreindre la mobilité des personnes. Comme ces limitations ont un coût économique et social élevé, les changements de comportement qu'elles imposent peuvent sembler trop drastiques, non démocratiques et menaçants pour les citoyens, ce qui les empêche de s'y soumettre. Compte tenu de l'ampleur de la crise et de la charge potentiellement dévastatrice qu'elle fait peser sur le système de santé publique et de l'économie, les lacunes de la communication politique sur l'importance de ces mesures comportent des risques considérables. Dans de telles situations d'urgence, une communication politique efficace ne fait pas que renforcer le respect des règles, elle est également essentielle pour éviter qu'une crise sanitaire ne soit politisée et ne se transforme en une crise politique beaucoup plus importante.

Importance d'une communication efficace en cas de crise

Une bonne communication de crise permet d'informer rapidement la population sur la gravité du risque, et de persuader les acteurs d'adapter leur comportement à la

nouvelle situation (Coombs, 2014 ; Reynolds & Seeger, 2005). La légitimité perçue des mesures promues par le gouvernement est déterminante pour renforcer le respect des règles et garantir la stabilité des institutions politiques contre une politisation perturbatrice. La légitimité augmente lorsque le message communiqué par les acteurs politiques est diligent, fréquent et cohérent (Seeger et al., 2018, Wang et al. 2020). Dans le cas de la pandémie Covid-19, les conseils de santé liés à la mobilité sont très simples : éviter tout mouvement et contact social non essentiel. Cependant, concevoir une communication efficace et coordonner la promotion d'un message aussi contre-intuitif qu'un immobilisme économique et social est une tâche difficile pour tout gouvernement libéral, surtout pour un pays ayant une longue tradition de décentralisation comme la Suisse. Alors, quel est le constat pour la Suisse ?

La communication de crise de la Suisse sur Twitter

Pour répondre à cette question, nous avons recueilli les tweets postés par les acteurs exécutifs et législatifs suisses, ainsi que les principales agences de l'État chargées des questions liées à la pandémie. Nous avons identifié un total de 377 tweets traitant des restrictions de mobilité chez 15 principaux agents gouvernementaux entre février et août 2020. Nous traçons dans un premier temps l'origine et la fréquence des messages, ce qui nous donne des indications sur la vitesse à laquelle les messages sont communiqués au début de la crise, et mis à jour tout au long de la phase de mainte-

nance. Les retards dans la diffusion d'informations peuvent donner l'impression que les sources ne sont pas transparentes, ou entraîner la propagation incontrôlable de fausses informations qui sont ensuite difficiles à contenir et à corriger (Bunker, 2020). Nous analysons dans un second temps le niveau de coordination entre les acteurs. Pour identifier les relations entre les acteurs, nous construisons des réseaux qui cartographient les flux d'informations entre les acteurs en codant les références réciproques (retweets ou mentions). Ces réseaux de coopération révèlent si, et dans quelle mesure, les utilisateurs s'entraident pour transmettre l'information à une destination commune. Plus les acteurs communiquent, plus le réseau est dense, plus le message converge et circule.

Rapidité et fréquence de la communication

Malgré une fréquence satisfaisante des messages sur la durée, le retard dans la prise en compte du risque de transmission qui accompagne les mouvements humains a pu influencer négativement la légitimité des mesures prescrites. Comme le montre la figure 1, les données suggèrent une forte augmentation initiale de la communication, alors que des restrictions très sévères liées à la déclaration d'une « situation exceptionnelle » sont décidées, et ce, sans escalade progressive préalable de l'alerte. Des mesures aussi sévères peuvent sembler écrasantes pour une population peu informée du risque que représente le virus. Cette lenteur de la communication précoce persiste pendant des semaines, alors même que l'Italie a déjà déclaré l'état d'urgence dès le 31 janvier, et que les États-Unis annoncent des interdictions de voyage pour la Chine et les pays européens. En termes de répartition dans le temps, le manque de communication soutenue après le pic de la crise signale un retrait de la question, ce qui va à l'encontre de la persistance de la recommandation sanitaire visant à limiter la mobilité, et crée un vide d'information qui est facilement comblé par la désinformation sur la question, en particulier sur les médias sociaux.

Réseaux de coopération

La figure 2 illustre le réseau de coopération sur les questions de mobilité. La direction du flux d'information est représentée par les flèches. Les acteurs les plus centraux et les plus connectés sont le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), le Conseil fédéral et l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). Il est intéressant de noter que quelques acteurs clés de l'échantillon restent complètement en dehors du réseau : quatre des six partis politiques ne sont jamais mentionnés ni retweetés.

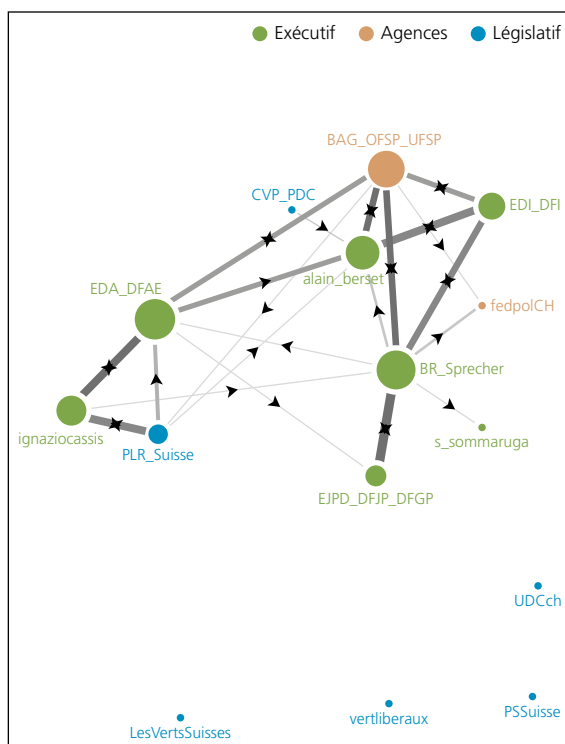


Fig. 2 : réseaux de coopération entre acteurs suisses sur les questions de mobilité
Source : Analyse des auteures, illustrée par l'outil en ligne Flourish

Cela pose problème en ce qui concerne la coopération discursive et la répétition des messages : la fracture de connectivité entre les partis politiques et les entités gouvernementales est presque totale. Dans l'ensemble, la forme de ce réseau souligne à quel point la première vague de la pandémie est un moment exécutif : les acteurs les plus importants dans la génération et l'organisation de la communication sont tous des cadres supérieurs, organisés autour de l'agence centrale de santé. Les partis politiques, en revanche, restent en marge du réseau, avec une très faible participation à son développement collaboratif.

La communication de crise par les acteurs institutionnels suisse a-t-elle été efficace pendant la première vague de la pandémie ? Les données Twitter révèlent des résultats mitigés. Bien que les acteurs suisses aient fait l'effort de communiquer presque quotidiennement sur la pandémie, les premiers délais de communication suivis d'une longue tendance à la baisse dans la fréquence indiquent que la communication a été globalement inégale et en déclin au fil du temps. De plus, malgré une centralité intéressante des acteurs non partisans comme l'OFSP, la plupart des acteurs politiques du réseau ont refusé de jouer le jeu de la communication par les médias sociaux qui implique une participation active au réseau de discours. Cela envoie un message de dé-

sengagement aux populations qui, faute de signaux politiques, vont chercher l'information ailleurs et risquent de se trouver en position de vulnérabilité face à la désinformation. Les médias sociaux sont un moyen accessible et facile à mobiliser pour communiquer directement à la population des informations claires et précises sur des questions importantes de santé publique. Durant la première vague de la pandémie, les acteurs institutionnels suisses auraient pu en tirer meilleur parti.

Bunker, D., 2020, Who do you trust? The digital destruction of shared situational awareness and the COVID-19 infodemic. *International Journal of Information Management*, 55, p.102201.

Coombs, W.T., 2014, *Ongoing crisis communication: Planning, managing, and responding*. Sage Publications.

Reynolds, B. and W. Seeger, M.W., 2005, Crisis and emergency risk communication as an integrative model. *Journal of health communication* 10(1): 43–55.

Seeger, M.W., Pechta, L.E., Price, S.M., Lubell, K.M., Rose, D.A., Sapru, S., Chansky, M.C. and Smith, B.J., 2018, A conceptual model for evaluating emergency risk communication in public health. *Health security* 16(3): 193–203.

Wang, Y., Hao, H. and Platt, L.S., 2020, Examining risk and crisis communications of government agencies and stakeholders during early-stages of COVID-19 on Twitter. *Computers in human behavior* 114, p.106568.

Mobilitätsdiskurse in Zeiten der Pandemie

In einer liberalen Demokratie ist es eine besondere Herausforderung, Regeln zur Einschränkung der Mobilität aufzustellen und zu legitimieren. Wie rechtfertigt man die Beschneidung fundamentaler Rechte, um die öffentliche Gesundheit zu gewährleisten?

Die Studienautorinnen haben Tweets der schweizerischen Behörden, die während der ersten Welle der Pandemie abgesetzt wurden, untersucht. Obwohl entsprechende Botschaften in regelmässigen Abständen an die Öffentlichkeit gerichtet wurden, wurde mit Verspätung auf den Umstand reagiert, dass die Mobilität von Menschen ein wesentlicher Faktor für die Verbreitung des Virus ist. Dieser Verzug in der Kommunikation sorgte dafür, dass die Behörden mit einem Glaubwürdigkeitsverlust konfrontiert waren und Aufrufe, die Mobilität einzuschränken, auf wenig Gehör stiessen. Des Weiteren wurde auch festgestellt, dass wenig Kohärenz in der Kommunikation bestand. Während die Exekutive die Deutungshoheit zur Lagebeurteilung innehatte, standen die politischen Parteien bezüglich öffentlicher Kommunikation eher im Abseits. Dieses Abseitsstehen hat laut den Autorinnen dazu beigetragen, dass sich Teile der Bevölkerung von ihren politischen Repräsentanten vernachlässigt fühlten und sich fake news zuwandten – eine problematische Situation, insbesondere mit Blick auf gesundheitlich Gefährdete.

MARIE-EVE BÉLANGER

est Maître-assistante au Département des Sciences Politiques et Relations Internationales de l'UNIGE et Chercheuse Sénior affiliée au Centre for Comparative and International Studies de l'ETH Zürich.

SANDRA LAVENEX

est professeure au Département de Science Politique et Relations Internationales à l'Université de Genève.

Effets directs et indirects sur la migration et la mobilité.

Lorenzo Piccoli

Comment la pandémie de Covid-19 a-t-elle affecté la condition des migrants internationaux ?

Le terme « migrant » représente une population hétérogène, plus ou moins exposée à la menace sanitaire que représente la pandémie et à ses conséquences économiques, avec des droits à la mobilité inégaux et caractérisée par un accès inégal à la protection sociale. Dans cet article, nous proposons un cadre pour mieux comprendre les effets de la pandémie de Covid-19 sur ce groupe de population, en distinguant entre effets indirects et effets directs.

Les études traitant les effets de la pandémie de Covid-19 sur les migrants partent invariablement du constat qu'ils ont été bien plus affectés que les populations sédentaires. Cette observation pourrait laisser croire à tort au lecteur que les migrants constituent un groupe d'individus relativement homogène. En réalité, selon la définition de la Division de la population des Nations Unies, les migrants internationaux ne partagent que l'expérience d'avoir résidé plus de six mois dans un pays dans lequel ils ne sont pas nés. Autrement dit : un ingénieur américain travaillant à Zurich et une travailleuse sociale sri-lankaise au Liban sont tous deux considérés et comptés comme des migrants. En discutant des conséquences de la pandémie de Covid-19 sur leur vie et sur leurs perspectives, apparaît évidente la nécessité de bien différencier entre les deux. Dans cet article, nous proposons un cadre pour mieux comprendre les effets de la pandémie de Covid-19 sur ce groupe de population, en distinguant entre effets indirects et effets directs.

Effets indirects : surreprésentation dans des groupes sociaux défavorisés

Les migrants sont une population hétérogène, néanmoins, ils sont souvent surreprésentés dans les classes sociales défavorisées et dans les emplois précaires. Les recherches existantes montrent que les migrants sont fréquemment employés dans le secteur informel, où ils travaillent en tant qu'agents d'entretien, cuisiniers, chauffeurs, agriculteurs et ouvriers (Bauder 2006). Du-

rant la pandémie de Covid-19, ces employés sont à la fois plus exposés au virus et plus vulnérables à l'exploitation professionnelle. Par exemple, les travailleurs agricoles étrangers en Europe ont dû faire face simultanément à de longues journées de travail, à un salaire réduit et souvent à un manque d'équipements de protection. Les migrants souffrent donc d'avoir des emplois précaires et parfois de discrimination raciale et/ou homophobe. L'effet cumulatif de ces problématiques aide à expliquer pourquoi les migrants ont été bien plus touchés que les populations sédentaires par le virus lui-même ainsi que par les conséquences économiques et sociales de la pandémie.

Effets directs : mobilité et accès à la protection sociale limités

Les gouvernements nationaux ont limité la mobilité humaine pour essayer de contrer la pandémie, tout en adoptant des mesures temporaires de protection sociale afin d'atténuer les effets économiques négatifs engendrés par cette décision. Ces mesures ont eu un impact direct sur la vie des migrants internationaux qui ont des liens avec différents pays.

Accès des immigrants à la mobilité

Au total, 193 pays ont fermé leurs frontières pendant la pandémie. Ils ont également décrété qu'il y avait des exceptions, c'est à dire les voyages dits « essentiels » (Piccoli et al. 2020). Concrètement, les personnes employées dans l'agriculture, le transport des aliments et

les soins de santé ont généralement reçu une permission de voyager en dépit des interdictions de voyage nationales et internationales. Dans le cadre d'accords spécifiques avec leur pays d'origine ces catégories de travailleurs ont été formellement invitées à retourner ou à venir en Autriche, en Allemagne, en Grèce, en Suisse, au Royaume-Uni et aux États-Unis.

Par ailleurs, les déplacements d'autres migrants considérés comme loin d'être « essentiels » ont été interrompus. Les premières estimations montrent une réduction sans précédent de 46 pourcent du nombre de nouveaux titres de séjour délivrés au premier semestre 2020 par rapport à la même période en 2019 (OECD 2020). La plupart des pays du monde ont reporté les entretiens personnels des nouveaux demandeurs d'asile pour traiter uniquement encore les demandes en suspens. En conséquence les migrants dont le voyage ne rentrait pas dans la catégorie « déplacement essentiel » se sont retrouvés bloqués dans des endroits où le virus est plus susceptible de se propager, y compris les camps et les centres de détention.

Accès des immigrants à la protection sociale

Les migrants – en particulier les migrants irréguliers – ont souvent un accès limité aux soins de santé et aux subventions sociales dans le pays où ils résident. Plusieurs pays, dont par exemple l'Italie, le Portugal et Singapour, ont décidé de faciliter l'accès de certains groupes d'immigrés à la protection sociale par des mesures temporaires et sélectives. Parallèlement à celles des gouvernements nationaux, dans plusieurs pays les autorités régionales et municipales ont également promu des initiatives de protection des immigrés : les cantons de Genève et de Zurich, par exemple, ont soutenu les activités des ONG distribuant gratuitement des céréales vivrières et d'autres articles essentiels.

Cependant, la plupart des pays ont limité l'accès des immigrants à la protection sociale. Aux États-Unis, par exemple, les sans-papiers et de nombreux titulaires de visa temporaires ont été exclus par la loi CARES signée par le Congrès en mars 2020. En Australie, les immigrés titulaires d'un permis de travail temporaire n'ont pas

reçu d'aide gouvernementale. Le gouvernement a justifié cette décision en affirmant qu'il fallait « tracer une ligne quelque part » en encourageant les migrants temporaires à « rentrer chez eux » (van Barneveld et al. 2020), ce qu'ils étaient souvent incapables de faire en raison de la multiplication des interdictions de voyager.

Accès des émigrés à la mobilité

Le retour des nationaux et des résidents a été considéré comme une priorité par la plupart des pays qui ont fermé les frontières. Plus de 95 pourcent des pays émettant des restrictions de voyage ont accordé des exemptions à leurs propres ressortissants et résidents afin qu'ils puissent rentrer dans leur pays (Piccoli et al. 2020). De nombreux gouvernements ont mobilisé l'assistance consulaire et des vols charters pour évacuer et rapatrier leurs citoyens. Par exemple, les institutions de l'UE ont participé à plus de 650 000 cas d'assistance ou de rapatriement direct (Commission européenne 2020).

Cependant, certains gouvernements ont tenté de limiter le retour de leurs propres ressortissants. Les missions diplomatiques de la Roumanie à l'étranger ont reçu comme instruction d'exhorter les citoyens à ne pas retourner au pays mais à rester sur place si possible. Les gouvernements du Guatemala et d'El Salvador ont demandé aux États-Unis d'arrêter les retours de leurs ressortissants afin d'éviter une surcharge dans leurs établissements de santé. Dans la plupart des pays, le retour des citoyens et des résidents n'était pas interdit par la loi mais, de fait, il était rendu très difficile en raison des mesures gouvernementales restrictives sur le nombre de vols autorisés.

Accès des émigrés à la protection sociale

Plusieurs pays ont veillé à ce que leurs migrants à l'étranger aient accès à la protection sociale pendant la pandémie de Covid-19. Le gouvernement mexicain, par exemple, a aidé ses ressortissants de l'étranger avec des informations de première main et une médiation avec les autorités locales. Le déploiement rapide du réseau consulaire mexicain a été rendu possible par l'existence des *ventanillas de salud* (« Fenêtres de santé ») qui collectent des informations sur les services de santé locaux

et parfois fournissent même des contrôles de santé de première main pour les Mexicains de l'étranger.

D'autres pays n'avaient pas les ressources nécessaires pour protéger tous leurs citoyens à l'étranger. Chypre, par exemple, a mobilisé un réseau de professionnels de la santé pour aider les ressortissants de l'UE à se procurer des médicaments et à obtenir des services de soins médicaux, tandis que peu d'initiatives étaient orientées vers les Chypriotes résidant en dehors de l'UE. Pour les pays qui ne disposaient pas d'infrastructure en place, il s'est avéré impossible de fournir un accès complet à la protection sociale à leurs émigrés à l'étranger.

Conclusion

Nous avons distingué les effets indirects de la pandémie de Covid-19 sur les migrants – par exemple, les effets causés par la profession et la classe sociale – et les effets directs, engendrés par le fait d'avoir des liens et des obligations dans différents pays. Ces effets qui découlent des décisions gouvernementales en matière de mobilité et de protection sociale des migrants devraient décourager les gouvernements à prendre des mesures unilatérales. La nature mondiale de la pandémie devrait au contraire les encourager à augmenter les efforts en matière de collaboration internationale afin d'éviter que les migrants ne se retrouvent bloqués dans un espace transnational, exclu des politiques de protection dans le pays de résidence et celui de citoyenneté.

van Barneveld, K. et al., 2020, The COVID-19 pandemic: Lessons on building more equal and sustainable societies. In: Economic and Labour Relations Review, 31(2): 133–157. doi: 10.1177/1035304620927107.

Bauder, H., 2006, Labor Movement: How Migration Regulates Labor Markets. Oxford: Oxford University Press.

European Commission, 2020, Crisis management and solidarity. Brussels. Available at: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/crisis-management-and-solidarity_en.

Organization for Economic Cooperation and Development, 2020, International Migration Outlook 2020. Paris: OECD Publishing. doi: doi.org/10.1787/ec98f531-en.

Piccoli, L., Dzankic, J., Perret, A., Ruedin, D., and Jacob-Owens, T., 2020, International Travel Restrictions in Response to the COVID-19 Outbreak. EUI Research Data: Robert Schuman Centre for Advanced Studies and nccr – on the move. Available at: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/68358>

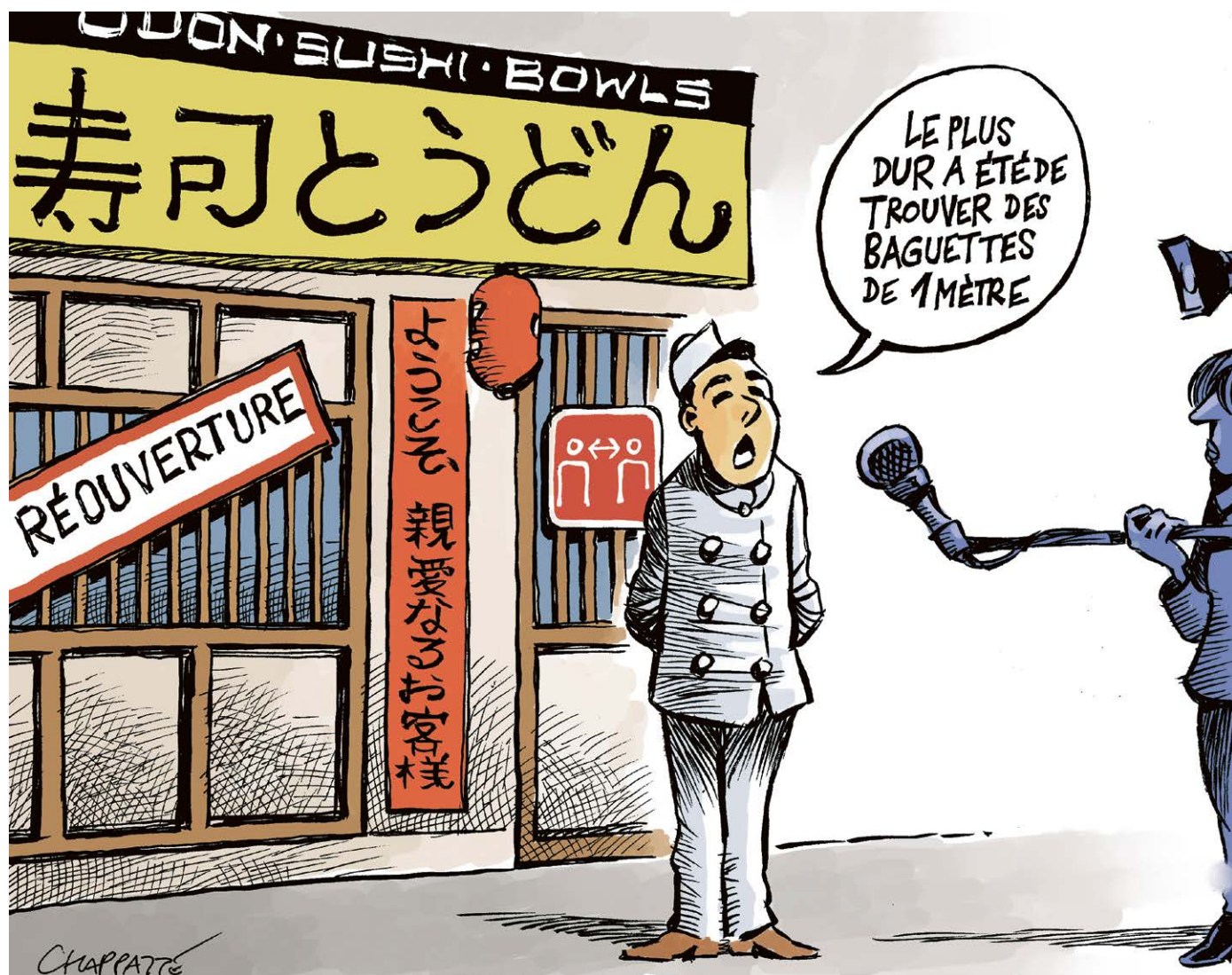
Migration und Mobilität in Zeiten der Pandemie

Migrantinnen und Migranten bilden eine heterogene Bevölkerungsgruppe. Sie sind darum auch unterschiedlich durch Einschränkungen, welche die Pandemie mit sich bringt, betroffen. Dies zeigt sich etwa bei wirtschaftlichen Folgen, dem ungleichen Zugang zur Mobilität oder zu sozialer Sicherheit. Um die Konsequenzen der Pandemie besser einordnen zu können, schlägt der Autor vor, indirekte und direkte Auswirkungen voneinander zu unterscheiden.

Indirekte Folgen zeigen sich insbesondere bei der Tatsache, dass Migrantinnen und Migranten im Allgemeinen in benachteiligten sozialen Schichten und prekären Arbeitsverhältnissen überrepräsentiert sind. Die ist allerdings nur die eine Seite der Medaille. Seit dem Ausbruch der Pandemie haben Regierungen weltweit die Mobilität eingeschränkt. Dies hat auf Menschen, die in transnationalen Verhältnissen leben und deren Lebensentwürfe sich auf verschiedene Staaten verteilen, direkte Auswirkungen. Herkunfts- und Zielländer sind in diesem Sinne gemeinsam für das Wohlergehen mobiler Menschen verantwortlich. So gesehen sollten die Staaten keine unilateralen Entscheide betreffend Ein- und Ausreisen treffen. Das weltweite Ausmass der Pandemie sollte im Gegenteil die Staaten ermutigen, mit Blick auf eine Verbesserung der Situation von Migrantinnen und Migranten international zu kooperieren. Dies würde dazu beitragen, dass diese sich nicht in einem Vakuum wiederfinden, das ihnen den Zugang zu sozialer Sicherheit verwehrt.

LORENZO PICCOLI

est le Scientific Officer du nccr – on the move (Swiss National Center of Competence in Research for Migration and Mobility Studies).



5.5.2020

Le opportunità della città aperta.

Sandro Cattacin, Fiorenza Gamba

Come ci mostra bene la pandemia attuale, la mobilità umana e la concentrazione urbana sono gli elementi che spiegano la facile diffusione dei virus. Combattere questi elementi della civiltà sarebbe però concentrarsi sull'avversario sbagliato, perché la mobilità, le reti transnazionali e l'urbanità sono anche gli ingredienti della soluzione alla pandemia – sono la base dell'innovazione.

Se un insegnamento si può trarre dall'esperienza della diffusione del virus Sars-Cov-2 è questo: la mobilità internazionale e la concentrazione urbana sono fattori essenziali per spiegare questo flagello. D'obbligo è il parallelo con l'influenza «spagnola», un paragone sicuramente non complicato: la globalizzazione, non

certo quella economica come la conosciamo oggi, ma quella militare, è stata il punto di partenza della diffusione del virus attraverso un'imponente mobilità umana. In quel caso non si è trattato di concentrazione urbana, almeno all'inizio, ma di quella dei campi di battaglia (Ricciardi 2020).

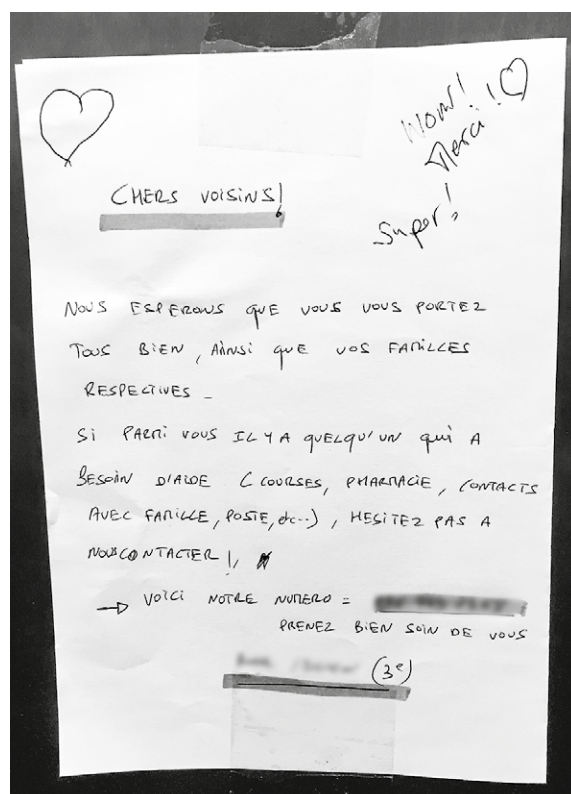


Foto 1: in un condominio a Ginevra – invito a contattare un vicino se si ha bisogno d'aiuto
© Autori

Nella situazione attuale, la risposta all'evidenza della diffusione del virus, non si è fatta aspettare. Avanzata con qualche incertezza dai governi e dalle rispettive task force, cavalcata a gran voce da parte di partiti (e personaggi) sovranisti, l'iniziativa più accreditata è stata chiudere le frontiere. L'iniziativa, come sappiamo, ha avuto l'effetto non secondario di produrre una stigmatizzazione non inedita, ma estremamente esacerbata: additare, di volta in volta, chi mostrava le caratteristiche di Paese untore, elogiare le proprie eccellenze nazionali, in particolare per quel che riguarda la scienza medica, ed infine, etichettare il virus, come è successo negli Stati Uniti, con il nome del nemico nazionale: il virus cinese. Dall'etichetta allo stigma, dal virus alle persone, il passo è stato breve dando vita ad episodi di intolleranza, quando non di vera e propria violenza. L'«altro» diventa una categoria rapidamente mutante caratterizzata non dalla migrazione, ma dalla mobilità. Nel corso della pandemia, l'untore, migrante, turista, professionista è cinese, italiano, europeo e l'idea di frontiera, a cui tutti i paesi si sono più o meno aggrappati, ha mostrato tutta la sua inadeguatezza.

Una buona dose d'isteria agitata da un populismo sovranista, a cui si è aggiunta una ininterrotta politica della paura, si sono mostrati il mix ideale per sostenere la

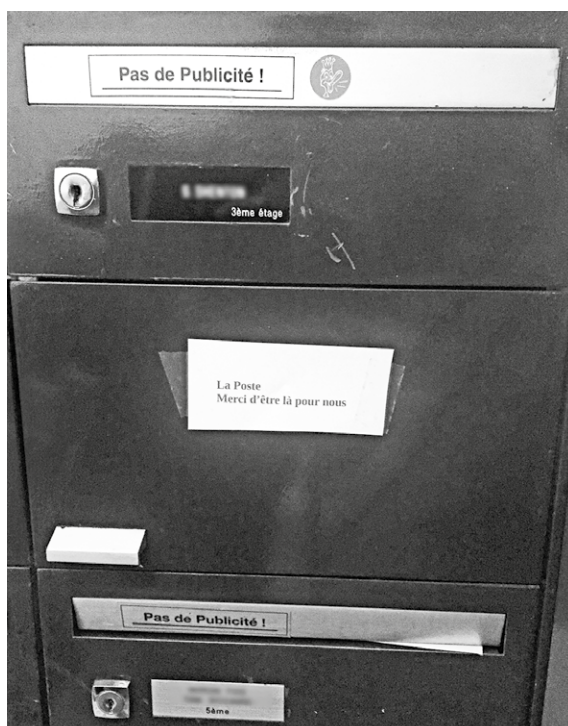


Foto 2: in un condominio a Ginevra – ringraziamento al postino che lavora «per noi»
© Autori

supremazia del modello tecnocratico-nazionale in perfetto stile fordista (Cattacin 2014), almeno apparentemente e per qualche mese. Tuttavia ciò non è bastato, perché con un po' di sorpresa e contro ogni speranza, Sars-Cov-2 è riapparso. Il ritorno rompe quel giocattolo chiamato stato-nazione che da tanto tempo non era più che una chimera e che forse non è mai stato altro che un'illusione (Anderson 2006). Le frontiere chiuse non si sono mostrate efficaci (almeno non quelle nazionali) e hanno creato più problemi che benefici, come si è visto in Svizzera, nei cantoni che non potevano più produrre dei servizi essenziali senza il contributo dei lavoratori frontalieri, a dimostrazione che le frontiere nazionali non coincidono con le frontiere delle economie e degli agglomerati transnazionali. Ma anche le politiche degli stati nazione non sono state sufficienti, al contrario controproducenti. Infatti, in mancanza di coordi-

namento internazionale, le politiche nazionali si annullano. Il virus si diffonde indipendentemente dalle politiche nazionali e un ceppo isolato in un determinato paese si diffonde in brevissimo tempo, pochi giorni, a migliaia di chilometri di distanza.

L'ipotesi sbagliata

Esempi storici di epidemie, ma anche di altre catastrofi mostrano quella che Ulrich Beck ha definito la società del rischio (Beck 1986). Il suo unico errore risiede nella descrizione di questa particolare configurazione della società come una novità storica. Infatti, la globalizzazione e la diffusione di malattie attraverso la mobilità umana è una costante storica, a volte più importante, a volte meno. Ma il punto più interessante dell'opera di Beck è un altro: egli dichiara finita l'esperienza degli stati nazione intesi come luoghi di soluzione dei problemi. Infatti, risolvere problemi, o detto altrimenti, l'innovazione, non è un'attività che possa essere delimitata da confini, in questo senso non è nazionale. Al contrario l'innovazione ha una dimensione urbana, che è al tempo stesso inter- e transnazionale.

Urbanità

Infatti, le città sono i centri d'innovazione, grazie alla concentrazione di persone di diverse origini e di diverse esperienze che si incontrano per caso, o in organizzazioni dedicate all'innovazione (Cattacin e Naegeli 2014). In questo periodo di crisi, le città si sono rivelate capaci di rispondere alla sfida della pandemia in tutti i settori, e particolarmente nel settore sociale. Non solo ci sono stati gli adattamenti economici immediati, ma come abbiamo potuto tutti sperimentare, le città sono state luoghi di produzione di cittadinanze alternative di tipo sociale (Cattacin e Gamba 2021). Una forma simbolica di questa capacità di risposta è stata l'invenzione di rituali d'inclusione alternativi. Il ricordo è ancora vivo dell'appuntamento serale durante il primo *lock-down*, in cui ci si ritrovava nei balconi o alle finestre per

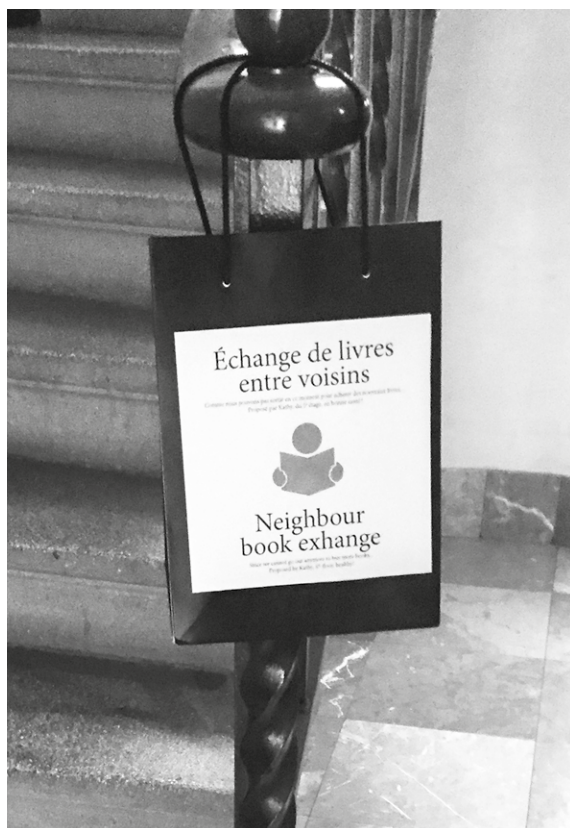


Foto 3: in un condominio a Ginevra – scambio libri improvvisato
© Autori

applaudire, trasformando la città anonima in una comunità resiliente, capace di assicurarsi (Gamba 2020). Altre forme più concrete si sono aggiunte, in particolare la mobilitazione immediata delle organizzazioni sociali, senza scopo di lucro, che si sono dimostrate capaci di portare un aiuto effettivo là dove lo stato nazione non arrivava. La grande povertà, persone senza diritti di residenza – i famosi «sans-papiers» – ritrovatesi senza lavoro sono stati uno dei fulcri della reazione civica urbana alla crisi del Covid-19. Ma anche in contesti più ristretti, le persone si sono impegnate a creare quella risorsa rara che crea società che è il legame sociale. Tra i vari esempi, ricordiamo tutti le dinamiche spontanee d'auto-aiuto nei condomini (vedi foto 1), i ringraziamenti anonimi (vedi foto 2), i libri messi a disposizioni di tutti, in guisa di *book crossing* improvvisati (vedi foto 3).

Un'analisi veloce delle tre foto scattate in un quartiere popolare di Ginevra ci permette d'aggiungere qualche riflessione ulteriore per capire la dimensione urbana. La foto 1 ci ricorda che il contatto in un contesto urbano è anonimo e liberale. Non si suona al vicino per chiedere se ha bisogno d'aiuto, ma si dichiara la propria disponibilità. La città non obbliga, ma offre l'opportunità. La foto 2 ribadisce il concetto del conoscersi senza conoscersi che caratterizza quella mediazione che la città

deve trovare tra libertà individuale e controllo sociale (Felder 2020). Infine nella foto 3 l'invito allo scambio di libri, nel caso di Ginevra, è formulato non solo in francese, ma anche in inglese, segnale di una realtà pluralista dal punto di vista delle origini degli abitanti, ma anche di una normalità della differenza di queste origini e lingue. La città solidale non è omogenea, anzi: più è caratterizzata dalla differenza, più il rispetto nei confronti dell'altro cresce, perché si identifica questo altro con sé stessi.

Mobilità umana

Questa ultima riflessione sulla città come luogo delle differenze rispettate – la città aperta (Sennett 2006) – come centro della civiltà e fulcro dell'innovazione richiede anche una relativizzazione della mobilità umana come problema nella diffusione del virus. Ai margini della società si trovano i semi dell'innovazione e si creano, grazie alla mobilità umana, spazi di apertura degli orizzonti interpretativi grazie all'incontro di differenti esperienze di vita. Altri codici e forme nuove di produzione economica, artistica e sociale sono strettamente collegati alla mobilità umana e nella lotta contro la pandemia si trovano le piccole e grandi storie che ricorderemo domani. *BioNTech*, ad esempio, l'azienda che ha sviluppato il primo vaccino in commercio, è un'impresa fondata da una donna e un uomo di origine turca cresciuti in Germania e da un professore tedesco, tutti attivi a Mainz. Sono un simbolo dell'apertura urbana alla differenza e delle differenze dei percorsi di vita come fonte d'innovazione. Ma a parte questo esempio, la pandemia ha esaltato l'esistenza delle persone che hanno esperienza di mobilità, in particolar modo internazionale. Come si può osservare nel settore della sanità, in primo luogo negli ospedali, ma anche nei servizi alla persona e nei servizi a domicilio, senza la mobilità internazionale (specificamente, i lavoratori frontalieri e i «sans-papiers») sarebbe impensabile potere assicurare tali servizi.

L'ambivalenza della modernità

Il ruolo fondamentale della governance sopranazionale per trovare una soluzione alla crisi che viviamo è evidente. Grazie all'esistenza di sistemi internazionali di scambio d'informazioni e coordinamenti tra ricerca globale, industria internazionale e governi sopranazionali si sono sviluppate risposte efficaci contro la pandemia. Globalizzazione, mobilità umana e concentrazione urbana sono allo stesso tempo problema e soluzione all'emergenza Covid-19. Questa ambivalenza della società contemporanea non si può evitare. Ma si può sostenere per

rinforzarne l'evidente potenzialità: aumentare gli scambi e la vita transnazionale e ibrida anche con l'aiuto della digitalizzazione; rinforzare le capacità d'accoglienza della città per far sì che la mobilità umana sia velocemente al servizio della società aperta, resiliente e innovativa, grazie alla presenza di differenze nelle storie di vita; investire negli interstizi urbani (Lydon et al. 2015) per aumentare, anche in caso di crisi, la produzione di risposte autorganizzate, precise e più efficaci di qualsiasi regolamentazione statale.

Anderson, Benedict, 2006, *Imagined communities: Reflections on the origin and spread of nationalism*. Verso Books.

Beck, Ulrich, 1986, *Risikogesellschaft*. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt M.: Suhrkamp.

Bonvin, Jean-Michel et al., 2020, *La population en grande précarité en période de COVID-19 à Genève: conditions de vie et stratégies de résilience*. Genève: Institut de recherches sociologiques.

Cattacin, Sandro, 2014, *Fordist Society and the Person*.

In: *Studi Emigrazione/Migration Studies* LI(196): 557–566.

Cattacin, Sandro e Fiorenza Gamba, 2021 [forthcoming], *Citizenship and Migration in Cities*. In: Giugni, Marco e Maria Grasso (a cura di). *Handbook of Citizenship and Migration*. Cheltenham Glos: Edward Elgar.

Cattacin, Sandro e Patricia Naegeli, 2014, *Städtische Innovationsregime*. *Forschungsjournal soziale Bewegungen* 27(2): 42–49.

Felder, Maxime, 2020, *La ville confinée*. In: Gamba, Fiorenza et al. (a cura di). *COVID-19: Le regard des sciences sociales*. Zurich, Genève: Seismo: 125–132.

Gamba, Fiorenza, 2020, « On ne (sur)vit pas sans rituels ». In: Gamba, Fiorenza et al. (a cura di). *COVID-19: Le regard des sciences sociales*. Zurich, Genève: Seismo: 101–110.

Lydon, Mike, Anthony Garcia e Andres Duany, 2015, *Tactical urbanism: short-term action for long-term change*. Washington, DC: Island Press.

Ricciardi, Toni, 2020, *Les pandémies dans une perspective d'histoire globale*. In: Gamba, Fiorenza et al. (a cura di). *COVID-19: le regard des sciences sociales*. Zurich, Genève: Seismo: 29–43.

Sennett, Richard, 2006, *The Open City. Towards an Urban Age*. Seventh and final edition in the series of *Urban Age* newspapers [online] (consulted on December 12, 2019): 1–5.

Gesellschaftlicher Zusammenhalt und Mobilität

Die rasante Verbreitung von Covid-19 ist der global vernetzten Gesellschaft und der damit verbundenen Mobilität von Waren, Dienstleistungen und Menschen geschuldet. Die Reaktionen, das Virus einzudämmen, orientierten sich jedoch nicht an diesem Fakt, sondern riefen die nationalen Souveränitäten auf den Plan – befeuert von Ängsten, die mehrheitlich durch populistische Rhetorik erzeugt wurden. Jeder Staat definierte sein eigenes Vorgehen, wie dem Virus zu begegnen sei. In der Folge zeigte sich allerdings, dass die Schliessung von Grenzen – zumindest der nationalen – keine adäquate Antwort darauf war. Vielmehr verbreitete sich das Virus ungehindert weiter.

Vor diesem Hintergrund zeigte sich, dass Städte – Orte von Innovation, des Zusammenstreffens unterschiedlicher Menschen, aber auch der Offenheit gegenüber diesen Unterschieden – durchaus kompetent auf die Pandemie reagierten. Insbesondere im sozialen Bereich bewiesen die Städte, dass solidarische Haltungen an den Tag gelegt wurden. Globalisierung, Mobilität der Menschen und städtisches Leben seien – so Sandro Cattacin und Fiorenza Gamba – sowohl Ursache als auch Lösung des Problems. Dieser Ambivalenz könne man nicht aus dem Weg gehen. Aber man könne die innovative Seite dieser Ambivalenz fördern, um einen Weg aus dieser Krise zu finden und vor allem den gesellschaftlichen Zusammenhalt nicht weiter zu schwächen.

SANDRO CATTACIN

è professore di Sociologia all'Università di Ginevra. Lavora su temi legati alla salute, alla mobilità umana e alla città.

FIORENZA GAMBA

è professoressa di Sociologia delle pratiche culturali e della comunicazione all'Università di Sassari e ricercatrice presso l'Istituto di ricerca sociologica dell'Università di Ginevra.

Insieme hanno curato il volume «Covid-19. Le regard des sciences sociales» (a cura di Fiorenza Gamba, Toni Ricciardi, Marco Nardone e Sandro Cattacin, Zurigo; Ginevra: Edition Seismo), uscito anche in traduzione tedesca (sempre da Seismo) e italiana (da KrillBooks).

Contacts coupés ou cohésion intensifiée ?

Ruxandra Oana Ciobanu, Sarah Ludwig-Dehm

Quelles sont les conséquences de la pandémie sur les relations familiales des personnes âgées ? En comparant deux groupes de personnes de 65+ résidants en Suisse, les liens familiaux et sociaux sont examinés. Une étude a cherché à savoir si le contact pendant le confinement du printemps 2020 au premier pic de la pandémie Covid-19 s'est intensifié, est resté le même ou a diminué.

La pandémie due au Covid-19 a en particulier eu un impact sur les personnes âgées. Ces personnes qui étaient déjà vulnérables, y compris les personnes issues de la migration, sont devenues encore plus vulnérables sur le plan financier, émotionnel ou sanitaire. En Suisse, il a été recommandé à la population de rester chez elle et de limiter les interactions sociales. Ainsi, d'un jour à l'autre, les rencontres sociales avec famille ou amis ont dû être remplacées par la communication numérique.

Communiquer par les technologies de l'information

Avant la pandémie, ce sont les migrants qui ont utilisé les technologies de l'information et de la communication (TIC) pour maintenir le contact avec leur famille et leurs amis restés dans le pays d'origine (Baldassar 2007 ; Nedelcu et Wyss 2016). La pandémie a mis chaque individu en situation d'interactions sociales à distance et la nouvelle norme est devenue d'organiser les anniversaires, les repas et les réunions familiales via Zoom, Skype ou WhatsApp (Ciobanu 2020). Quelles ont été les réponses des personnes âgées issues de la migration et celles des autochtones, à la pandémie et au confinement ? Comment se présentent leurs vulnérabilités et leurs privilèges en termes de contacts sociaux à distance ?

La littérature sur les migrants âgés étudie depuis longtemps comment les migrants « font famille » et échangent des soins à distance grâce à l'utilisation de

la technologie (Baldassar 2007 ; Nedelcu et Wyss 2016). Sur cette base, nous pouvons supposer que les migrants âgés ont les connaissances nécessaires pour utiliser les TIC et l'habitude de maintenir des contacts à distance avec leur famille et leurs amis. Cela signifie que les personnes âgées issues de la migration auraient un avantage aussi pendant la pandémie, car elles peuvent continuer à satisfaire leurs besoins de communication grâce aux TIC. La première hypothèse serait donc : les migrants âgés ont un avantage sur les autochtones âgés dans l'utilisation des TIC.

Par contre, en ce qui concerne les liens familiaux et sociaux, la vieillesse est associée à un plus petit nombre de contacts (Ajrouch et al. 2001). Les migrants âgés bénéficient davantage des réseaux familiaux et ont des réseaux d'amis plus petits (Litwin 1995). Ainsi, les migrants âgés semblent avoir une double vulnérabilité, en raison de leur âge et de la migration (Dowd et Bengtson 1978). La deuxième hypothèse que nous examinons : les migrants âgés sont plus vulnérables sur le plan social.

L'étude

Nous explorons ces questions avec les données d'une nouvelle étude que nous avons menée au cours de l'année 2020¹. Environ 1600 personnes vivant en Suisse ont été interrogées sur leur bien-être, leurs réseaux sociaux et leur vie quotidienne. Toutes ces personnes sont âgées de 65 ans et plus. En gros, la moitié d'entre elles sont des autochtones et l'autre moitié, des migrants originaires d'Italie et résident en Suisse. Bien que la popula-

tion suisse n'ait jamais été confinée de manière stricte, le Conseil fédéral a annoncé à la mi-mars 2020 la fermeture de tous les restaurants et magasins qui n'étaient pas considérés comme essentiels. Quelques jours plus tard, toutes les réunions de plus de cinq personnes ont été interdites. À partir de la fin avril et jusqu'en juin, la plupart des mesures ont été lentement assouplies. Après la première vague d'infections et avant le début de la deuxième vague, près de 1600 personnes dans plusieurs cantons ont été interrogées sur leur vie quotidienne et sur la manière dont elle était affectée par la pandémie.

S'inquiéter de la pandémie de Covid-19

Nous avons demandé aux personnes à quel point elles étaient inquiètes à cause de la pandémie. Dans les réponses, nous constatons une forte différence entre les migrants italiens et les autochtones. Alors que 15 % des natifs ont déclaré ne pas s'inquiéter de la pandémie, seuls 7 % des migrants ont déclaré ne pas être inquiets. Néanmoins, près d'un tiers des natifs interrogés était toujours inquiet de la pandémie. Cependant, parmi les migrants italiens, cette proportion était de plus de 60 %, soit presque deux fois plus élevée.

Changements dans la fréquence des contacts avec les amis et la famille

La réaction à la pandémie et au confinement diffère également entre les migrants et les autochtones. Nous avons demandé aux répondants si les contacts avaient changé pendant le confinement. Ont-ils eu plus, moins ou la même fréquence de contact avec leurs amis et leur famille ? La grande majorité des migrants et des autochtones interrogés, plus de 81 %, ont reconnu avoir eu moins de contacts pendant le confinement. Cela montre les effets néfastes que même un confinement partiel peut avoir sur la vie sociale des personnes âgées. Si les magasins, restaurants et lieux de loisirs non essentiels sont fermés et que les gens sont incités à rester chez eux et à réduire leurs contacts personnels, la vie sociale en générale s'en trouve diminuée. Pour la plupart des personnes âgées, une réduction des contacts personnels se traduit directement par une réduction des contacts sociaux, car souvent elles n'ont ni les moyens ni les connaissances nécessaires pour les contacts en ligne.

Les résultats montrent également que les migrants âgés sont plus vulnérables que leurs homologues natifs de Suisse. Nos données montrent que les migrants italiens sont plus nombreux que les autochtones à déclarer avoir moins ou autant de contacts pendant le confinement. Alors que 15 % des autochtones disent avoir le même niveau de contact avec leurs amis et leur famille, seuls 7 % des migrants italiens disent la même chose. En

outre, bien que 77 % des autochtones aient moins de contacts pendant cette période, cette proportion atteint presque 87 % pour les migrants italiens, ce qui suggère qu'ils sont défavorisés par rapport aux autochtones.

Vulnérabilité des migrants et des autochtones âgés

Pourquoi constate-t-on ces différences entre les autochtones et les migrants en ce qui concerne l'inquiétude face à la pandémie et la fréquence des contacts pendant le confinement ? Deux explications : premièrement, il est possible que d'autres aspects ou variables soient liés aux autochtones et aux homologues italiens, et influencent l'inquiétude face à la pandémie. Le canton de résidence en est un exemple : les migrants italiens et les autochtones qui ont participé à l'enquête ne sont pas répartis de la même manière entre les cantons suisses. Un tiers des migrants italiens réside au Tessin, alors que c'est le cas uniquement pour 6 % des autochtones de notre échantillon. L'ampleur de la pandémie varie également d'un canton à l'autre. Ainsi, l'une des raisons pour lesquelles les migrants italiens de notre échantillon sont plus inquiets de la pandémie pourrait être qu'ils vivent dans des cantons plus touchés. Cependant, lorsque nous examinons les inquiétudes des migrants italiens en fonction de leur canton de résidence, nous ne voyons pas de différences qui pourraient expliquer leurs préoccupations plus grandes.

Une deuxième explication pourrait être que les migrants italiens âgés n'ont pas les mêmes possibilités que les autochtones de communiquer avec leurs amis et leur famille pendant un confinement. Cela pourrait être dû soit au fait qu'ils ne possèdent ni les connaissances ni l'équipement nécessaires pour communiquer, soit au fait qu'il leur manque le réseau social. En examinant de plus près les différences dans l'utilisation des TIC entre les autochtones et les migrants, nous constatons deux aspects intéressants. Premièrement, les migrants italiens âgés sont beaucoup moins susceptibles d'utiliser Internet, un outil important dans l'utilisation des TIC et un aspect essentiel pour des connexions rapides et bon marché avec les amis et la famille à l'intérieur et à l'extérieur des frontières du pays. 22 % des personnes âgées originaires de Suisse interrogées ont déclaré ne jamais utiliser l'internet. Cette proportion est plus de deux fois plus élevée pour les personnes âgées issues de la migration, dont 47 % ont déclaré ne jamais utiliser Internet. Deuxièmement, parmi les personnes interrogées qui utilisent l'internet, les migrants sont plus susceptibles de ne jamais l'utiliser pour communiquer avec leurs amis et leur famille (environ 10 %) que les autochtones suisses (environ 3 %).

Les migrants italiens disposent de moins de moyens pour communiquer avec leurs amis et leur famille, car ils sont

moins susceptibles d'utiliser Internet et les TIC. Un autre aspect important est que leurs réseaux sociaux personnels sont plus réduits que ceux des autochtones suisses. Nous avons demandé aux répondant d'énumérer les cinq personnes qui ont été importantes pour eux au cours des douze derniers mois (adapté de Widmer et al. 2013). Les migrants italiens ont nommé en moyenne moins de personnes que les autochtones. En outre, la proportion de migrants italiens qui n'ont nommé personne est, avec 21 %, plus de deux fois plus élevée que la proportion de autochtones qui n'ont nommé personne (9 %).

En conclusion, sur la base de la littérature, on peut s'attendre à ce que l'expérience acquise en maintenant des contacts avec des amis et de la famille dans le pays d'origine pendant des années donne aux migrants âgés un avantage pour communiquer à distance pendant un confinement. Pourtant, notre étude montre que pendant la pandémie et le confinement qu'elle a déterminé, les migrants italiens âgés sont socialement plus vulnérables que les autochtones suisses.

Ajrouch, Kristine J., Toni C. Antonucci, Mary R. Janevic, 2001, Social networks among blacks and whites: The interaction between race and age. *Journal of Gerontology: Social Sciences* 56: 112–118.

Baldassar, Loretta, 2007, Transnational families and aged care. The mobility of care and the migrancy of ageing. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 33/2: 275–297.

Ciobanu, Ruxandra Oana, 2020, Les familles et le soutien à distance. In: Gamba, F., M. Nardone, T. Ricciardi & S. Cattacin (éditeurs), *Covid-19: Le regard des sciences sociales*. Genève/Zürich: Seismo: 133-145.

Dowd, James J., Vern L. Bengtson, 1978, Aging in Minority Populations: An Examination of the Double Jeopardy Hypothesis. *Dans: Journal of Gerontology* 33/3: 427–436.

Litwin, Howard, 1995, The social networks of elderly immigrants. An analytic typology. In: *Journal of Ageing Studies* 9/2: 155–174.

Nedelcu, Mihaela, Malika Wyss, 2016, «Doing family» through ICT-mediated ordinary co-presence routines. *Transnational communication practices of Romanian migrants in Switzerland*. In: *Global Networks* 16/2: 202–218.

Widmer, Eric D., Gaëlle Aeby, Marlène Sapin, 2013, Collecting family network data. In: *International Review of Sociology* 23/1: 27–46.

¹ Les données ont été collectées dans le projet TransAge financé par le Fonds National Suisse grâce au subside d'un professeur boursier, PP00P1_179077/1 (<https://www.unige.ch/transage/>). Les auteurs aimeraient remercier leur collègue Lune Dones pour sa contribution au questionnaire et à l'enquête.

Transnationale familiäre Beziehungen in Krisensituationen

Ältere Menschen sind als Angehörige einer Risikogruppe in besonderer Weise von der Pandemie betroffen. Es stellt sich die Frage, inwiefern sich die Situation älterer Migrantinnen und Migranten von jener der Einheimischen unterscheidet. Die Autorinnen vergleichen zwei Personengruppen im Alter von 65+ mit Wohnsitz in der Schweiz: Einheimische und Migranten aus Italien. Es wurden Fragen nach der familiären Situation, den sozialen Netzwerken, der Internetnutzung zur Kommunikation mit Familie und Freunden gestellt. Gefragt wurde auch, ob Kontakte während der Ausgangssperre im Frühjahr 2020 intensiver wurden, gleich blieben oder abnahmen. Obwohl beide Bevölkerungsgruppen vergleichbare familiäre Situationen aufweisen, verfügen ältere Migrantinnen und Migranten über kleinere soziale Netzwerke als Einheimische und nutzen generell weniger häufig das Internet, um mit Familie und Freunden in Kontakt zu bleiben. Während der Ausgangssperre betrug die Kontakthäufigkeit lediglich 7 Prozent, während 15,4 Prozent der Einheimischen ihre familiären Netzwerke pflegten. Zudem gaben 86,5 Prozent der Migranten an, während dieser Periode weniger Kontakt zu Familie und Freunden zu haben, im Gegensatz zu 77,2 Prozent der Einheimischen. Dieser Sachverhalt verweist auch auf die sozial schlechtere Stellung älterer italienischer Migrantinnen und Migranten in der Schweiz.

RUXANDRA OANA CIOBANU,

sociologue à l'Université de Genève, travaille sur les migrations internationales et les migrants âgés.

SARAH LUDWIG-DEHM,

sociologue à l'Université de Genève, travaille sur les migrations internationales et la diversité ethnique.

Toutes deux sont rattachées à l'Institut de démographie et socioéconomie, Centre interfacultaire de gérontologie et d'études des vulnérabilités, Centre LIVES, Université de Genève.



13.12.2020

Die Zukunft nach Hause bringen.

Oliver Meiler

Während der Pandemie sind Zehntausende junge Südtalienerinnen und -italiener heimgekehrt. Nun träumen sie davon, auch in Zukunft im Süden zu leben – und ihre guten Jobs im Norden zu behalten. Es läuft eine unverhoffte Revolution.

Und plötzlich ist der Süden eine Option für beides, leben und arbeiten. Als Elena Militello im vergangenen März alle ihre Sachen ins Auto gepackt hatte und losfuhr, war das noch gar nicht klar. 2400 Kilometer. Von Luxemburg, wo sie ein Forschungsmandat an der Universität hatte und in einem kleinen, teuren Zimmer wohnte. Nach Palermo, zur Familie, den Freunden, zum Meer. Eine Flucht, eine Flucht zurück in die Heimat.

«Während des Lockdown war ich sehr einsam geworden», sagt die junge Sizilianerin. Und die Luxemburger hätten die Seuche zunächst nicht so ernst genommen wie die Italiener, auch das habe ihr Sorgen gemacht. Ein Anruf in der italienischen Botschaft, ein Passierschein, einfach nur heim – mit einem Umweg über das Südtirol und das Trentino: «Die Lombardei wollte ich lieber umfahren.» Zehn Jahre war sie weg gewesen, mehr als ein Drittel ihres Lebens. Elena Militello ist jetzt 27. «Ich stellte mir die Frage nach den wahren Prioritäten.» Ihr Bruder war acht, als sie wegzog. «Wir sahen uns fast nur via Skype und Meets.»

«Gehirne auf der Flucht» – und zurück

Sie war ein «Cervello in fuga», ein «Gehirn auf der Flucht»: So nennen die Italiener ihre hochgebildeten Landsleute vor allem aus dem Süden, die wegziehen, weil ihnen die Heimat nicht genug Chancen bietet, nicht genug Zukunft, nicht genug Bewegung, auch nicht genug Geld für ein autonomes Leben. Die Pandemie brachte Militello zurück – und viele andere auch. Glaubt man den Schätzungen von Svimez, einem Thinktank für die Entwicklung im Mezzogiorno, kehrten im vergangenen Jahr mehr als 100 000 junge Arbeitnehmende heim in

ihren Süden, der von der ersten Welle der Seuche einigermassen verschont geblieben war. Ihre Jobs im Norden behielten die meisten.

Manche kamen aus dem Norden Italiens, andere aus dem Ausland. Und wenn viele nun länger bleiben, vielleicht dann sogar über das Ende der Pandemie hinaus, hat das auch mit Militello und ihrer Initiative zu tun. Sie heisst «South Working», sie brachte ihr viel Aufmerksamkeit in den Medien. Eher zufällig, sie ist keine Arbeitsrechtlerin.

Militello hatte einst an der Mailänder Universität Bocconi Rechtswissenschaften studiert und spezialisierte sich dann in Strafprozessrecht, in Amerika, in Luxemburg, in Freiburg im Breisgau. Nach Freiburg kam sie schon in ihrer Kindheit immer wieder mal, weil ihr Vater, ein Strafrechtler, dort am Max-Planck-Institut forschte. Sie spricht Deutsch. Englisch spricht sie natürlich auch sowie Französisch, beim Reden mischt sie die Sprachen. Zwischendurch arbeitete sie auch als Rechtsanwältin. «Daheim hätte ich wohl nur Aussicht gehabt auf einen Job als Kellnerin», sagt Militello.

Als sie am 26. März des letzten Jahres in Palermo ankam, müde von der langen Reise, hatte sie zunächst einmal eine schlaflose Nacht. «Ich weiss, das hört sich kitschig an, wie in einem Roman», sagt sie und lacht, «aber so war es tatsächlich.» Sie habe sich hingesetzt und die Ideen festgehalten, die ihr auf der Fahrt zugeflogen seien, zuerst auf einem Blatt Papier, dann in einem Word-Dokument. Weil ihr das Herz fast überging mit der Sache, sprach sie dann mit vielen Leuten, die ähnliche Karrieren gemacht hatten wie sie und nun zurückgekehrt waren in den Mezzogiorno, nach Sizilien, Kalabrien, Apulien, Kam-

panien, um von dort im Homeoffice für ihre Firmen zu arbeiten: für Banken in Mailand und in Turin, für Architekturbüros in New York und London, für Versicherungen irgendwo. Marketingleute, Broker, Ingenieure.

So entstand die Freiwilligenorganisation «South Working», abgeleitet von «Smart Working», wie die Italiener zum Homeoffice sagen. Militello ist Präsidentin der Vereinigung. Auf Facebook folgen der Seite schon fast 10 000, von überall im Land. Die Organisation setzt sich dafür ein, dass diese Rückkehr keine «Utopie aus dem Lockdown» bleibt, als Lobby im politischen Prozess und als Anlaufstelle für Interessierte, auch als Observatorium für komplexe Fragen.

Neue Ideen für die Wende

Wann immer in Italien die Rede auf die Nöte seines rückständigen Südens kommt, ist eine Statistik besonders traurig – jene nämlich der wegziehenden Jugend: von Studierenden, Universitätsabgängern und jungen Arbeitnehmenden also, die sich im Norden des Landes oder im Ausland mehr Chancen ausrechnen für Ausbildung und Jobs als in der Heimat. In einem Rapport aus dem Jahr 2019 schätzt Svimez, die Vereinigung für die Entwicklung im Mezzogiorno, dass ihre Zahl von 2002 bis 2017 mehr als zwei Millionen betrug.

Oder anders: Jedes Jahr zogen in dieser Zeitspanne im Durchschnitt 133 000 zumeist junge Südtaliener weg – und mit ihnen verflieg auch ein schönes Stück Zukunftshoffnung. In der untersuchten Periode litt Italien auch an einer tiefen Finanz- und Wirtschaftskrise, die alles noch zusätzlich komplizierte. Doch der Trend ist nicht neu, es fehlt an Jobperspektiven, an guten Löhnen, an sicheren Verträgen. Der grösste Arbeitgeber ist noch immer der Staat.

Für diejenigen, die den Süden verlassen, aber in Italien bleiben, spricht man von innerer Emigration. Anders als früher, als der Mezzogiorno die Industriefabriken im Norden mit vergleichsweise billigen Arbeitskräften versorgte, sind heute viele Wegziehende gut ausgebildet.

«Mobilität bleibt für uns auch in Zukunft zentral», sagt Elena Militello.

«Alle sollen die Möglichkeit haben, eine Erfahrung weit weg von der Heimat zu machen. Doch sie sollen auch die Möglichkeit haben, in die Heimat zurückzukehren, wenn sie das wollen.» Das sei die Philosophie des «Work from anywhere». Die neue Flexibilität bietet vielen die Chance, wenigstens einen Teil des Jahres daheim zu verbringen und von dort zu arbeiten. «Wir sehen ja den Niedergang des Südens», sagt Militello, «er spricht aus allen statistischen Kennzahlen. Wir wollen dabei helfen, die Wende einzuleiten.»

Schnelleres Internet, mehr Kinderkrippen, alles moderner

Im Süden sollen Strukturen wachsen, damit die neue Form der Arbeit auch nach der Pandemie möglich sein wird. Dafür braucht es zum Beispiel schnelleres Internet. Und Co-Working-Spaces, weil man schliesslich nicht ständig allein sein will beim Arbeiten. Und mehr Kinderkrippen, weil das zum Standard eines modernen Lebens gehört. Und bessere Verkehrsanbindungen an die Flughäfen und das Schnellzugnetz, weil die «South Worker» nicht plötzlich sesshaft werden. Sie müssen sich ja regelmässig in ihren Unternehmen zeigen, denn ihre gut-bezahlten Jobs in der Ferne wollen sie möglichst behalten. Daheim gibt es fast keine.

Der Süden soll also etwas effizienter und moderner werden, gewissermassen nördlicher, und die Rückkehrer wollen dabei helfen. «Etwas zurückgeben», sagt Militello. Rund um die Co-Working-Spaces sollen Arbeitsmöglichkeiten für diejenigen aufblühen, die immer daheimgeblieben sind. «Das ist etwas anderes als diese digitalen Nomaden, die nach Bali oder Griechenland fahren und von dort arbeiten.» Für sich allein, abgeschottet von der lokalen Bevölkerung. «Wir Southworker wollen unser Umfeld reaktivieren.» Mit Ideen, mit Konsum, mit ihrer Präsenz. Vielleicht ist das sogar das beste Entwicklungsprogramm, das der Mezzogiorno in den letzten Jahrzehnten erlebt hat.

Sorge vor steigenden Immobilienpreisen

Natürlich gibt es Probleme bei der Umsetzung, das grösste ist kulturell bedingt: Die italienische Arbeitskultur fusst mehr auf Kontrolle als auf Vertrauen. Vor der Pandemie war Fernarbeit deshalb wenig verbreitet. Und obschon die vergangenen Monate positive Erfahrungen gebracht haben, sind viele Firmen auch in Zukunft nur zu einer begrenzten Mischform aus Präsenz- und Fernarbeit bereit. Das zeigen die Studien von «South Working». Es sei deshalb viel pädagogische Arbeit nötig, in der Wirtschaft und bei den Behörden. Problematisch wäre auch, wenn die vermögenden Heimkehrer die Immobilienpreise für alle in die Höhe treiben würden. «Dazu forscht gerade ein Experte für Gentrifizierung für uns», sagt Militello.

Mit Süden meint «South Working» nicht nur den Mezzogiorno, sondern auch die vielen verwaisten Gemeinden im Innern anderer Regionen des Landes – und Italien als Ganzes. «Warum sollen nicht auch Deutsche oder Schweizer, die vielleicht geübter sind im Teleworking, einige Monate im Jahr im Süden für ihre Firmen arbeiten, etwa im Oktober und November?» Wenn es im Norden grau ist und kalt. «Ich lebe im Zentrum von Palermo, zum Meer sind es ein paar Minuten zu Fuss», sagt Militello. Meer und Sonne seien nicht alles, doch schön sei es halt schon. Sie hat jetzt eine Anstellung an der Universität Messina gefunden, eine Wohnung sucht sie noch. Messina ist nicht weit, 220 Kilometer, nur ein Sprung weg von daheim.

Abdruck des Beitrags mit freundlicher Genehmigung des Tamedia-Verlags und des Autors. Der Artikel erschien erstmals am 12. Januar 2021 im «Tages-Anzeiger».

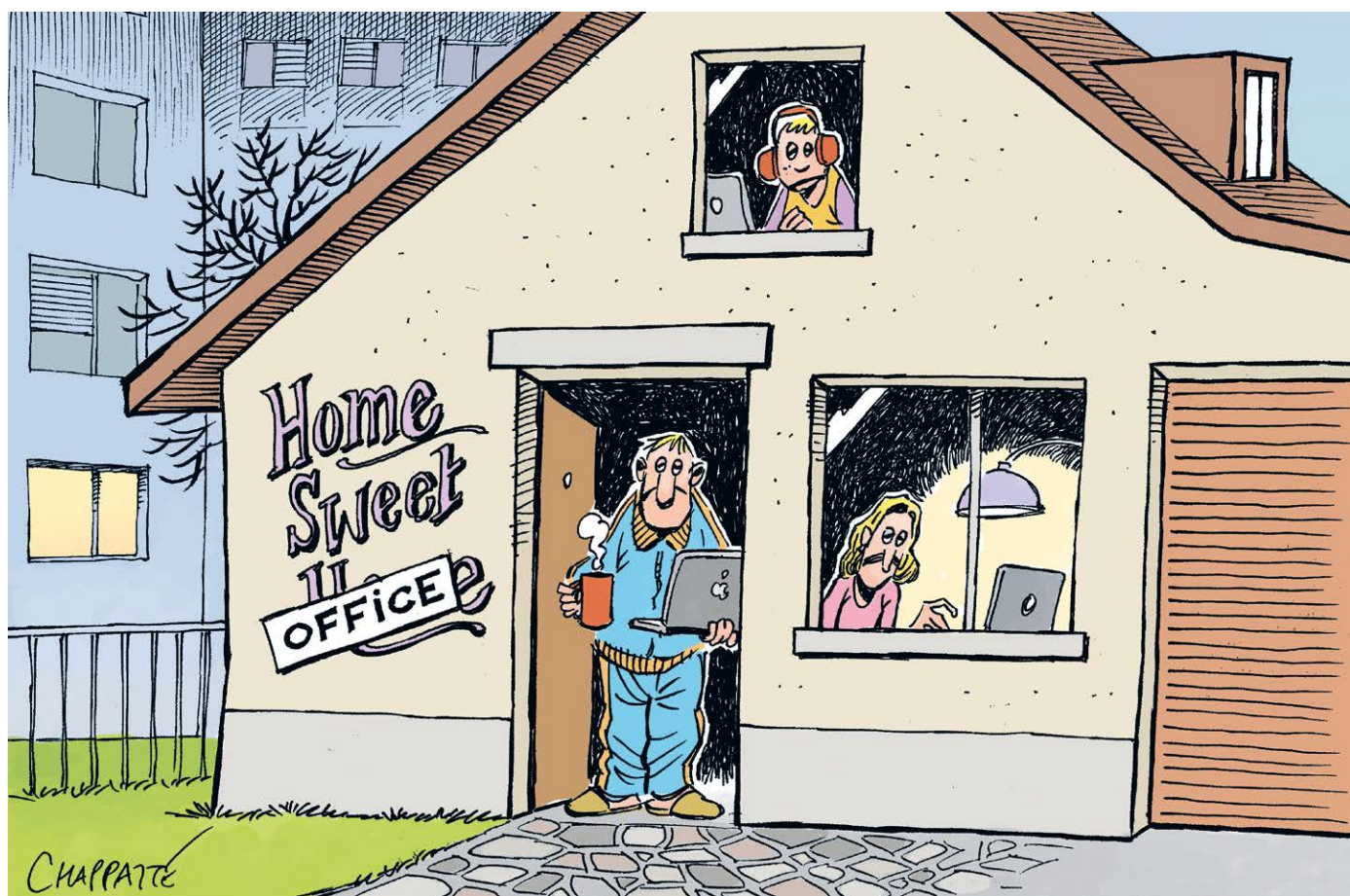
Migrazione a ritroso grazie al lavoro mobile

Durante la pandemia decine di migliaia di giovani provenienti dal Sud Italia sono tornati a casa e ora sognano di restarci mantenendo il loro posto di lavoro ben pagato al Nord. È una vera e propria rivoluzione insperata.

L'associazione no-profit «South Working – Lavorare dal Sud» – da «smart working», come viene chiamato il lavoro mobile in Italia – nasce dall'esigenza di chi è tornato nel proprio luogo d'origine di mettersi in rete e diffondere anche in Italia le possibilità offerte da questa modalità lavorativa. L'associazione, che ha creato una piattaforma di comunicazione via Facebook, conta circa 10 000 interessati provenienti da tutte le regioni italiane. Concepita come lobby nel processo politico, si prefigge di fare in modo che il rientro nel luogo d'origine non sia una semplice utopia scaturita dal periodo di confinamento. Il Sud deve diventare più efficiente e moderno, sostiene la presidente dell'associazione Elena Militello; e i rimpatriati vogliono contribuire a raggiungere questo obiettivo, dando così qualcosa in cambio. L'idea è quella di far sì che gli spazi di co-working diventino fonte di opportunità di lavoro per chi non si è mai mosso dal luogo natale. Non stiamo parlando di nomadi digitali – continua la presidente – ossia di persone che decidono di andare a Bali o in Grecia e lavorare da lì, per conto proprio e isolati dalla popolazione locale. I lavoratori del Sud vogliono riattivare il loro ambiente circostante, con idee, consumi e presenza in loco.

OLIVER MEILER

ist Italien-Korrespondent für den «Tages-Anzeiger» und die «Süddeutsche Zeitung».



25.1.2021

Über die Systemrelevanz migrantischer Arbeitskräfte.

Sarah Schilliger

Es gehört zu den Paradoxien des Kapitalismus, dass insbesondere jene Tätigkeiten, die die Gesellschaft am Leben erhalten und auf denen die kapitalistische Wirtschaft beruht, wenig Anerkennung finden und häufig unter prekären Bedingungen geleistet werden müssen. In der Coronakrise wurden diese Arbeiten, die häufig von Frauen und migrantischen Arbeitskräften verrichtet werden, auf einen Schlag sichtbar – und galten nun plötzlich als «systemrelevant».

«One day our society will come to respect the sanitation worker if it is to survive, for the person who picks up our garbage, in the final analysis, is as significant as the physician, for if he doesn't do his job, diseases are rampant. All labor has dignity.» (Martin Luther King)

Die Worte, mit denen sich Martin Luther King im März 1968 – zwei Wochen vor seiner Ermordung – an streikende Arbeiterinnen und Arbeiter in Memphis wandte, haben während der Coronakrise an ungewohnter Brisanz gewonnen. In den letzten Monaten ist vielfach sichtbar geworden, wer für das alltägliche Überleben in der Gesellschaft sorgt. Waren während der Finanzkrise 2008 noch die Grossbanken als systemrelevant eingestuft worden (Stichwort: «*too big to fail*»), sprach man nun plötzlich von systemrelevanten Arbeitskräften im Gesundheitssektor, in der Erziehung und Kinderbetreuung, der Logistik, der Nahrungsmittelproduktion, der Reinigung, dem Detailhandel («*too important to ignore*»). Und auch die unbezahlte Care-Arbeit innerhalb der Familie gewann im Lockdown-Modus an Sichtbarkeit.

Mit der Corona-Pandemie wurde unser Leben plötzlich und dramatisch auf den Kopf gestellt. Und wenn die Dinge auf den Kopf gestellt werden, wird der Boden an die Oberfläche gebracht und dem Licht ausgesetzt. Nun realisierte eine breitere Öffentlichkeit, was Feministinnen wie Silvia Federici oder Angela Davis seit Jahrzehnten thematisieren: dass das Fundament, auf dem die Reproduktion des Lebens und unserer Gesellschaft beruht, vor allem auf weiblicher und häufig migrantischer Arbeit

fusst. Auf Arbeit, die häufig unbezahlt oder unterbezahlt geleistet wird.

Systemrelevant? Lebensrelevant!

Auch wenn sich im Zuge der Corona-Pandemie im allgemeinen Sprachgebrauch ein alltägliches Verständnis von Systemrelevanz herausbildete, gibt es in der Schweiz keine klare Kategorisierung von systemrelevanten Berufen. Im behördlichen Jargon sind damit Angestellte gemeint, die «vitale Leistungen im Bereich der Grundversorgung» erbringen. Hinsichtlich der Branchen und des gesellschaftlichen Prestiges dieser Tätigkeiten zeigt sich ein sehr heterogenes Bild: Als systemrelevant gelten Ärztinnen und Reinigungskräfte, IT-Systemadministratoren und Kuriere, Lehrerinnen und Kassiererinnen in Supermärkten. Nicht alle sogenannten systemrelevanten Jobs sind schlecht bezahlt. Doch in vielen dieser Branchen sind die Löhne in der unteren Hälfte der Schweizer Lohnskala angesiedelt.

Trotz der Heterogenität lassen sich gewisse Tendenzen finden, die auf die Mehrzahl der systemrelevanten Beschäftigten zutreffen: Erstens handelt es sich schwerpunktmässig um Berufe, bei denen es um die materielle Reproduktion der Gesellschaft geht – Tätigkeiten also, die lebensrelevant sind. Dazu gehören einige DDD-Jobs (*dirty, dangerous, demanding*), vor allem aber ganz viele CCC-Jobs (*caring, cooking, cleaning*). Zweitens handelt es sich um Tätigkeiten, in denen vor allem Frauen beschäftigt sind. Insbesondere im Care-Sektor machen

Frauen den Grossteil der Beschäftigten aus. Und wenn auch die unbezahlte Care-Arbeit dazugezählt wird, dann haben wir es vom Arbeitsvolumen her gesehen mit dem grössten Wirtschaftsbereich überhaupt zu tun. Drittens schliesslich ist in vielen dieser als systemrelevant bezeichneten Branchen der Anteil an Beschäftigten mit Migrationsgeschichte überdurchschnittlich hoch.

Keine Schweizer Intensivstation ohne Pflegepersonal aus dem Ausland

Ohne migrantische Arbeit würden viele Branchen gar nicht funktionieren und wäre die Versorgungssicherheit der Schweizer Bevölkerung in Gefahr. Eindrücklich sind die Zahlen zum Schweizer Gesundheits- und Pflegesystem: Laut OECD (2019) waren 2015/2016 rund 47 Prozent der Ärztinnen und Ärzte nicht in der Schweiz geboren. Dieser Anteil ist innerhalb von 15 Jahren massiv angestiegen: Waren es 2000/2001 noch 28 Prozent, wuchs nach Einführung der Personenfreizügigkeit der Anteil der im Ausland geborenen Mediziner innerhalb von 15 Jahren um rund 60 Prozent. Im europäischen Vergleich ist die Schweiz nach Luxemburg (55 Prozent) Spitzenreiterin. Als Vergleich: Der Anteil der im Ausland geborenen Ärzte beträgt in Frankreich 25 Prozent, in Deutschland 20 Prozent und in Italien 4 Prozent. Auch beim Pflegepersonal ist der Anteil jener Arbeitskräfte, die nicht in der Schweiz geboren sind, sehr hoch: Fast jede dritte Pflegefachperson ist laut OECD-Statistik nicht in der Schweiz geboren. Ein überwiegender Teil des zugewanderten Pflegepersonals ist weiblich und stammt aus Nachbarländern, hauptsächlich aus Frankreich, Deutschland und Italien. Diese Zahlen machen deutlich, dass das Schweizer Gesundheitssystem zu einem hohen Prozentsatz auf zugewanderten Arbeitskräften und ausländischem Fachwissen beruht – ohne sie wäre die Corona-Pandemie gar nicht zu bewältigen.

Sorge-Extraktivismus: Auslagerung der Care-Krise

Statt offensiv in die Ausbildung von Gesundheitspersonal zu investieren und Pflegeberufe durch bessere Arbeitsbedingungen und höhere Löhne aufzuwerten, bearbeitet die Schweiz als reiches Land schon seit vielen Jahren ihren Pflegenotstand mittels der Rekrutierung von Pflegepersonal aus dem Ausland. Die deutsche Soziologin Christa Wichterich (2018) hat hierfür den prägnanten Begriff des «Sorge-Extraktivismus» geprägt. Damit bezeichnet sie ausbeuterische Strategien, um Krisen der sozialen Reproduktion kostengünstig zu überbrücken. Dazu gehören sowohl Rationalisierungsmassnahmen im Pflegebereich, bei welchen die Fürsor-

ge-Logik torpediert und unbezahlte Arbeit extraktiviert werden, als auch Formen eines transnationalen Extraktivismus: Die Care-Krise in reicheren Ländern und wohlhabenderen Haushalten wird um den Preis ihrer Auslagerung in ärmere Regionen entschärft; die Kosten werden dadurch externalisiert. Der transnationale Sorge-Extraktivismus ist dabei als Teil einer «imperialen Lebensweise» zu verstehen, wie Ulrich Brand und Markus Wissen (2017) die Produktions- und Konsumformen der globalen Mittel- und Oberschichten zulasten anderer, natürlicher und menschlicher Ressourcen im Globalen Süden und in ärmeren Weltregionen nennen.

Verschärfte Normalität im Ausnahmezustand

Der Hilferuf von Seiten der Bauernschaft war gross, als Mitte März 2020 klar wurde, dass im Zuge der Covid-19-Krise und den damit einhergehenden Notfallmassnahmen der Regierungen die Grenzen zwischen europäischen Ländern zunehmend dichtgemacht werden. Plötzlich stellte sich die Frage, wer nun das Gemüse ernten und all die harte Arbeit übernehmen soll, welche normalerweise migrantische Landarbeiterinnen und Landarbeiter zu Tiefstlöhnen und unter prekären Lebens- und Arbeitsbedingungen erledigen.

«Was auf den Feldern fehlen, sind nicht Erntearbeiterinnen, sondern gute Arbeitsbedingungen und eine gute Bezahlung, die dieser harten Arbeit entspricht», sagt die Aktivistin Sonia Mélo von Sezonieri, einer Kampagne für die Rechte von Landarbeitenden in Österreich. Dasselbe lässt sich auch für die Schweiz sagen: Die Löhne der Landarbeitenden sind tief, die Arbeitszeiten enorm lang. Im Kanton Bern etwa beträgt der aktuelle Richtlohn für saisonale Arbeitskräfte 3330 Franken brutto bei einer Wochenarbeitszeit von 55 Stunden. Die arbeitsrechtliche Situation ist prekär – auch, weil die Landwirtschaft nicht dem Arbeitsgesetz unterstellt ist. Neben dem ungenügenden rechtlichen Schutz kommt hinzu, dass Landarbeitende häufig aufgrund mangelnder sprachlicher Fähigkeiten ihre Arbeitsverträge und ihre ihnen eigentlich zustehenden Rechte zu wenig kennen und es ihnen an Möglichkeiten fehlt, diese auch aktiv einzufordern. Die Prekarität erstreckt sich auch auf gesundheitliche Aspekte: Vielen ist nicht bewusst, dass sie im Falle von Krankheit und Unfall durch die Kranken- und Unfallversicherung geschützt und finanziell abgesichert wären und dass sie ein Recht auf ärztliche Konsultation haben, ohne einen Lohnausfall zu riskieren. Insbesondere in Zeiten von Corona erscheint dieser Informationsmangel umso eklatanter.

Die Schweizer Landwirtschaft scheint in der aktuellen Krise glimpflich davongekommen zu sein und kann

grösstenteils weiterhin auf das Reservoir an billigen und flexiblen Arbeitskräften aus osteuropäischen Ländern und Portugal zählen. Wie «unverzichtbar» ausländische Arbeitskräfte für die Schweizer Landwirtschaft sind, wurde in vielen Medienberichten deutlich. Die sozialen Kosten für sie sind dabei jedoch kaum thematisiert worden. Im Vordergrund stand vielmehr die Sorge um die frischen Schweizer Spargeln und Erdbeeren in den Supermarkt-Regalen.

Mit Klatschen ist es nicht getan

Die gegenwärtige Krise trägt dazu bei, die rassifizierte und vergeschlechtlichte Natur vieler häufig als «unqualifiziert» bezeichneter, lebensrelevanter Arbeit deutlicher denn je sichtbar zu machen. Inwiefern sich dies in einer Neubewertung dieser Arbeit niederschlagen wird, ist bisweilen allerdings offen. Mit ein bisschen Klatschen von den Balkonen ist es bestimmt nicht getan. Die nun breiter geteilte Einsicht in die gesellschaftliche Bedeutung dieser Arbeit sollte genutzt werden, um die ganz normale, nicht-pandemiegeprägte Prekarität im Alltag von sogenannt systemrelevanten, häufig migrantischen und weiblichen Arbeitskräften stärker zu politisieren und die Arbeitsbedingungen und Löhne zu verbessern.

Wie würde die Zukunft aussehen, wenn, wie Silvia Federici (2021) vorschlägt, «wir uns weigern, unser Leben und unsere Reproduktion auf das Leiden anderer zu gründen», wenn «wir uns weigern, uns als von ihnen getrennt zu sehen»? Es wird klar, dass es sich dabei nicht um das herkömmliche System handeln würde. Eine bedürfnisorientierte Post-Corona-Infrastruktur müsste nicht nur geschlechtergerechter, demokratischer und weniger marktzentriert sein, sondern dürfte auch nicht an nationalstaatlichen Grenzen Halt machen und sollte die Reproduktion einer rassistischen Arbeitsteilung unterbinden. Das geht jedoch nur, wenn wir – um nochmals mit Christa Wichterich zu sprechen – das System vom spekulativen Kopf auf die versorgenden Füße stellen.

Brand, Ulrich, Markus Wissen, 2017, Imperiale Lebensweise. Oekom Verlag: München.

Federici, Silvia, 2021, The Lockdown Showed How the Economy Exploits Women. She Already Knew. In: The New York Times Magazine, February 17, 2021, <https://www.nytimes.com/2021/02/17/magazine/waged-housework.html>

OECD, 2019, Recent Trends in International Migration of Doctors, Nurses and Medical Students, OECD Publishing, Paris.

Wichterich, Christa, 2018, Der prekäre Care-Kapitalismus. Sorgeextraktivismus oder die neue globale Ausbeutung. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 2/2018: 91–97.

Sulla rilevanza sistemica dei lavoratori migranti

Uno dei paradossi del capitalismo è che proprio le attività che tengono in vita la società e sulle quali si basa l'economia capitalista ricevono poco riconoscimento e spesso devono essere svolte in condizioni precarie. Durante la crisi causata dal coronavirus queste attività, spesso svolte da donne e migranti, hanno acquisito visibilità da un giorno all'altro e sono state improvvisamente considerate «di rilevanza sistemica». Nel gergo ufficiale, ciò significa che i dipendenti in questione forniscono «servizi di base vitali». Per quanto riguarda i settori in cui si inseriscono queste attività e il loro prestigio sociale, il quadro è molto eterogeneo: tra i dipendenti di rilevanza sistemica figurano medici e addetti alle pulizie, amministratori di sistemi informatici e corrieri, insegnanti e cassieri nei supermercati. Non tutti i lavori con rilevanza sistemica sono mal pagati, ma in molti di questi settori gli stipendi si collocano nella parte più bassa della scala salariale svizzera.

Nonostante tale eterogeneità, si possono rintracciare alcune tendenze comuni alla maggior parte di questi dipendenti: le occupazioni in oggetto riguardano la riproduzione materiale della società. Si tratta cioè di attività rilevanti per la vita. Molti di esse, specialmente quelle nel settore dell'assistenza, sono svolte da donne e la quota di persone con un passato migratorio è superiore alla media.

SARAH SCHILLIGER

ist promovierte Soziologin an der Universität Bern und beschäftigt sich in ihrer Forschung aktuell mit lokalen Grenzregimen und städtischen Politiken im Umgang mit irregulärer Migration. In den letzten Jahren hat sie ethnographisch zu migrantischer Arbeit im Care- und Landwirtschaftssektor geforscht.



25.4.2020

Crise sanitaire, crise économique et solidarité.

Giuliano Bonoli, Flavia Fossati, Mia Gandenberger, Carlo Knotz

Les titulaires de petites entreprises et les indépendants sont parmi les profils les plus durement touchés par les conséquences économiques des mesures sanitaires adoptées pour faire face à la pandémie due au Covid-19. Faudrait-il les aider financièrement? Si oui, comment et à quelles conditions? Nous avons interrogé à ce propos un échantillon de personnes résidentes en Suisse en avril et en novembre 2020. Nos résultats montrent qu'une large majorité des personnes interrogées soutient l'idée d'une aide. Celle-ci ne devrait pas toutefois être totalement inconditionnelle.

Les mesures sanitaires adoptées pour faire face à la pandémie due au Covid-19 ont provoqué la diminution voire l'arrêt de l'activité dans plusieurs secteurs économiques, avec des pertes de revenu importantes pour beaucoup d'indépendants et de petites entreprises. Après plusieurs mois de mesures sanitaires et de réduction de l'activité, le risque de faillite devient réel pour beaucoup d'entre elles. Des questions reviennent régulièrement sur la table: faut-il les aider? Si oui, comment et à quelles conditions? Pour amener des éléments de réponse à ces questions, nous avons interrogé à deux reprises (en avril et en novembre 2020) un échantillon d'environ 1500 personnes résidentes en Suisse romande et Suisse alémanique, représentatif de la population en termes d'âge, genre et niveau de formation. Nous avons recollé leur avis par rapport aux aides publiques à des profils durement touchés par la crise car peu ou pas protégés par l'État social, tels que des travailleurs indépendants ou non-déclarés.

Le filet social suisse a permis de protéger un certain nombre de personnes. L'assurance-chômage, en versant des indemnités de réduction de l'horaire de travail (RHT) a beaucoup contribué à réduire l'impact économique des mesures sanitaires. Mais l'assurance-chômage couvre uniquement les salariés (Immervoll et al. 2020). Les indépendants n'y ont pas droit, et un régime d'urgence et parallèle a été mis en place durant le confinement partiel du printemps 2020. Mais ces aides sont limitées, elles se basent sur des revenus prévus, se limitent aux pertes de revenu personnel et ne couvrent

donc pas les frais fixes des petites entreprises. D'autres mesures ont été adoptées, tels que les prêts Covid au printemps et les aides pour des cas de rigueur en automne 2020.

Chacune de ces mesures (ainsi que d'autres) ont fait l'objet de discussions, controverses, et sont en général le résultat de compromis complexes entre visions parfois très différentes de ce que l'État devrait faire dans une situation de ce type. Cette situation est totalement nouvelle, mais l'histoire de la politique sociale nous montre qu'à chaque fois qu'il a fallu aider des populations, la société se pose toujours les mêmes questions: qui doit être aidé en priorité? Comment faut-il aider ces personnes? Comment se protéger des profiteurs? Chaque société a une idée assez précise de qui mérite de l'aide publique et à quelles conditions.

Qui mérite d'être aidé par la collectivité?

La question des facteurs qui influencent l'opinion publique en matière de solidarité avec des personnes dans le besoin fait l'objet d'une vaste littérature scientifique, qui fait référence à la notion de *deservingness*, ou le fait d'être considéré comme méritant. Cette littérature se focalise sur les politiques sociales classiques, à savoir l'assurance-chômage, l'aide sociale, ou encore les retraites. Des études réalisées dans plusieurs pays européens et en Amérique du Nord arrivent à la même conclusion: cinq facteurs principaux expliquent notre

propension à être solidaire avec autrui. Premièrement, le degré de contrôle qu'une personne a sur sa situation de besoin ; ensuite l'attitude qu'elle a vis-à-vis d'une éventuelle aide. Le troisième facteur est constitué par la réciprocité, le quatrième par la proximité perçue en termes d'identité avec la personne dans le besoin et le dernier est le niveau de besoin perçu. Ces cinq facteurs, qui sont souvent résumé par l'acronyme anglais CARIN (*control, attitude, reciprocity, identity, need*), ont été identifiés comme pertinents dans un grand nombre d'études (van Oorschot 2000 ; Koostra 2016).

Solidarité avec les petits indépendants

Dans un premier temps nous avons posé la question des aides pour les indépendants et les petites entreprises en distinguant deux types d'entreprises en fonction du nombre de collaborateurs : jusqu'à deux collaborateurs et jusqu'à cinquante. Nous avons soumis un choix entre les différentes options qui étaient discutées dans le débat public, à savoir des aides à fonds perdu, différents types de prêts avantageux (p. ex. sans intérêt pendant une période) et aucune aide. Les personnes interrogées devaient ordonner les options en fonction de leurs préférences.

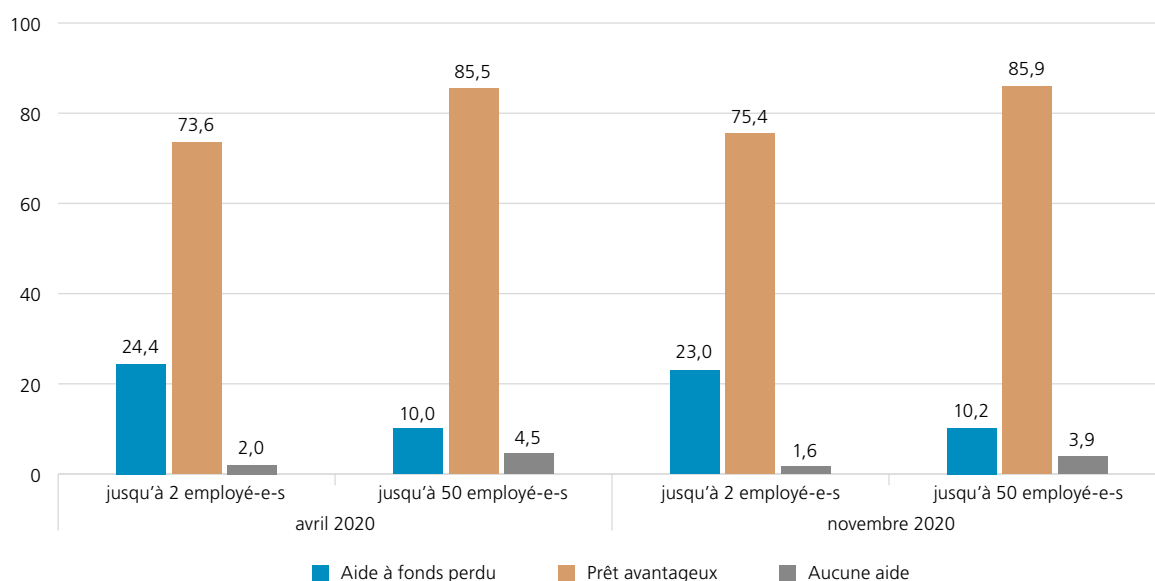
Comme on peut le constater, la vaste majorité des personnes interrogées estime qu'il faut aider les petites entreprises, essentiellement avec des prêts. Nous constatons une légère différence entre les entreprises en fonction de leur taille. Pour les très petites entreprises avec deux employés au maximum, notre échantillon est

un peu plus favorable aux aides à fonds perdu, mais cette option reste minoritaire. Nous pouvons également constater que malgré les nombreux débats et prises de position sur ce thème entre avril et novembre, peu de monde semble avoir changé d'avis. Les résultats sont presque identiques dans les deux sondages.

Qui mérite d'être aidé ?

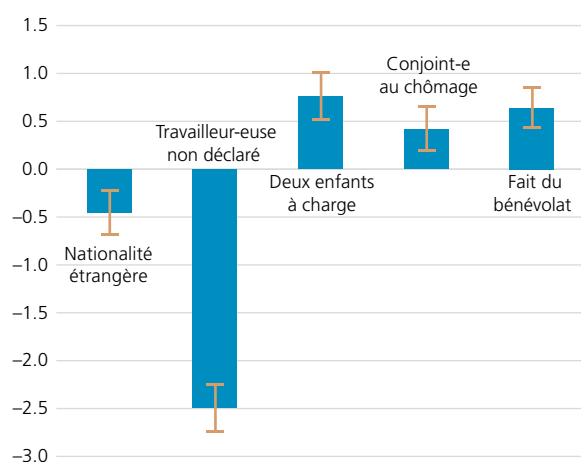
Dans un deuxième temps nous nous sommes penchés sur les caractéristiques personnelles ou comportementales qui, comme on l'a vu plus haut, sont connues pour jouer un rôle important dans la définition de qui est méritant et de qui l'est moins. Nous avons soumis aux personnes interrogées des « vignettes », c'est à dire des descriptions de situations fictives mais réalistes, et nous leur avons demandé dans quelle mesure les personnes concernées devaient être prioritaires dans l'attribution d'aides publiques.

Le graphique 2 montre assez clairement que les facteurs identifiés dans la littérature comme déterminant l'opinion publique sur qui mérite d'être aidé ont joué un rôle important aussi durant la crise sanitaire. Tout d'abord on constate un effet très important du facteur « réciprocité ». Ceux qui se sont soustraits à la solidarité dans le passé en effectuant un travail non déclaré, sont considérés comme les moins prioritaires. Au contraire, le fait de montrer une autre forme de réciprocité, à savoir faire du bénévolat pendant la crise, rend une personne plus méritante. Ensuite la proximité identitaire joue également un rôle, avec la nationalité étrangère qui pénalise.



Graphique 1 : Option préférée pour les aides aux petites entreprises, en fonction de la taille de l'entreprise, avril et novembre 2020 (pourcentages)

Source : Sondage Covid-19 IDHEAP-On the Move.



Graphique 2: Dans quelle mesure ces personnes devraient-elles bénéficier d'une aide de l'État? Impact positif ou négatif de différentes caractéristiques, échelle de 0 à 10, avril 2020
Source: Sondage Covid-19 IDHEAP-On the Move. Les différentes valeurs doivent être interprétées par rapport à: (1) une personne de nationalité suisse; (2) à un/e indépendant actif comme coiffeurs; (3) à une personne sans enfants à charge; (4) à une personne dont le conjoint est salarié; (5) à une personne qui ne fait pas de bénévolat. Les barres noires représentent les intervalles de confiance à 95 %

Finalement le besoin (enfants à charge et conjoint au chômage) a aussi un impact positif.

Très clairement, la solidarité démontrée pendant la crise est de nature conditionnelle. Les personnes interrogées veulent bien aider ceux qui sont dans le besoin, mais continuent à appliquer les garde-fous habituels, à savoir de limites assez strictes quant à l'accès à la solidarité. Cette partie de l'étude a été répétée en novembre 2020 avec des résultats très similaire à ceux reproduits ci-dessus.

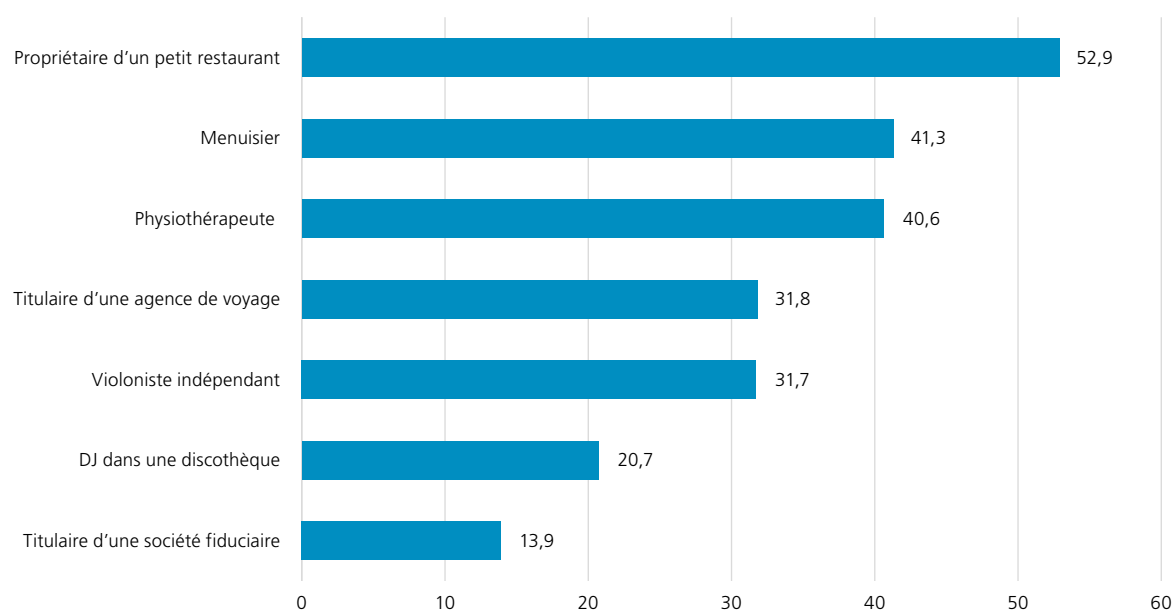
Solidarité en fonction de l'activité

En observant le débat sur les aides aux petites entreprises, nous nous sommes posé la question de savoir si le type d'activité ou de service fourni pouvait avoir un impact sur la disponibilité à aider les personnes concernées. En effet, on peut imaginer que certaines activités soient considérées comme plus méritantes que d'autres. Dans la deuxième vague du sondage nous avons donc soumis aux personnes interrogées une liste d'activités qui ont souffert au plan économique et leur avons demandé avec quelle priorités ces personnes devaient être aidées par la collectivité.

Le graphique 3 nous montre une claire hiérarchie des travailleurs indépendants en fonction de leur activité. Toutefois, il n'est pas aisé d'identifier les dimensions qui expliqueraient cette hiérarchie. Utilité sociale? Présence dans le débat public? Capacité financière supposée? Probablement ce classement est le résultat de plusieurs de ces dimensions. D'autres recherches seront nécessaires pour bien comprendre l'importance de l'activité comme déterminant de l'opinion publique concernant les aides aux indépendants.

Conditionnalité problématique

Notre étude a permis de montrer que la population résidente en Suisse est globalement solidaire avec les indépendants et les petites entreprises pendant la crise sanitaire de 2020. Toutefois, la solidarité démontrée est loin d'être inconditionnelle. Tous les réflexes d'autoprotection contre les profiteurs mis en évidence par deux



Graphique 3: pourcent de l'échantillon estimant que la personne concernée devrait être aidé avec une forte priorité (au moins 8 sur une échelle de 0 à 10), novembre 2020.
Source: Sondage Covid-19 IDHEAP-On the Move.

décennies d'études sur la solidarité se retrouvent aussi dans cette phase. De plus, cette conditionnalité est parfois problématique, car elle va à l'encontre de principes d'égalité de traitement qui sont solidement ancrées dans nos institutions. Parfois la conditionnalité donne lieu à de la discrimination, notamment vis-à-vis des travailleurs étrangers. Le tendance à exclure de cette solidarité les travailleurs non déclarés pose également problème, car il s'agit d'une catégorie de la population déjà fortement pénalisée. Concilier les perceptions de l'opinion publique avec des principes d'égalité ainsi que d'autres rationalités présentes sur ce terrain, constitue un formidable défi pour les décideurs politiques, comme le montre le caractère très controversé du débat sur les aides aux indépendants pendant la crise sanitaire.

Kootstra A., 2016, Deserving and Undeserving Welfare Claimants in Britain and the Netherlands: Examining the Role of Ethnicity and Migration Status Using a Vignette Experiment'. *European Sociological Review* 32: 325–339.
 Immervoll, H., C. Klotz and I. Otmani, 2020, Activity related eligibility conditions for receiving unemployment benefits. Paris: OECD (https://www.oecd.org/els/soc/Activity-related%20eligibility%20conditions_2020.pdf)
 van Oorschot W., 2000, Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public. *Policy and Politics* 28: 33–48.

Welche Solidarität? Und mit wem?

Die Schutzmassnahmen zur Eindämmung des Corona-Virus hatten zur Folge, dass in verschiedenen Sektoren der Wirtschaft Erwerbstätige ihre Aktivitäten hinunterfahren oder gar aufgeben mussten. Dies wirkte sich besonders auf Selbstständigerwerbende und kleine Unternehmen aus. Dabei stellten sich folgende Fragen: Muss man sie unterstützen? Falls ja, wie und unter welchen Bedingungen?

Um Antworten auf diese Fragen zu bekommen, wurden rund 1500 Personen in der deutschen und lateinischen Schweiz befragt. Die Resultate zeigen, dass die Schweizer Bevölkerung sich mit den Selbstständigerwerbenden und den kleinen Unternehmen im Grundsatz solidarisch zeigt. Allerdings wird diese Haltung an bestimmte Bedingungen geknüpft. So sollten die Betroffenen Beiträge in die Sozialversicherungen bezahlt haben und sich in einer wirklichen Notlage befinden. Ausserdem sprach sich die Mehrheit für rückzahlbare Darlehen aus – also keine Beiträge à fonds perdu. Zudem sprach man sich mehrheitlich dagegen aus, Personen, die im informellen Sektor und ohne geregelten Aufenthaltsstatus arbeiten, unterstützen zu wollen. Die genannten Bedingungen weisen somit auf Haltungen hin, die – insbesondere gegenüber ausländischen Staatsangehörigen – als diskriminierend eingestuft werden können.

GIULIANO BONOLI

est professeur de politique sociale à l'IDHEAP, Université de Lausanne, et membre du NCCR LIVES et du NCCR On the Move.

FLAVIA FOSSATI

est professeure assistante en Inégalité et intégration, à l'IDHEAP, Université de Lausanne, et membre du NCCR LIVES et du NCCR On the Move.

MIA GANDENBERGER

est doctorante à l'IDHEAP, Université de Lausanne, et membre du NCCR On the Move.

CARLO KNOTZ

était chercheur FNS senior à l'IDHEAP et membre du NCCR On the Move jusqu'en janvier 2021; depuis février 2021, il est professeur associé à l'Université de Stavanger en Norvège.





MON MARI A FILMÉ, MA FILLE CRIAIT «BRAVO MAMAN!» ÇA FAIT CHAUD AU CŒUR



ON COMPATIT!



La situation des travailleuses et travailleurs migrants.

Caroline Regamey

Lors du semi-confinement du printemps 2020, nombre de travailleuses et travailleurs migrants se sont trouvés dans une posture problématique. Les personnes actives dans l'économie informelle ont connu de grandes difficultés, et leur dénuement a été perçu au travers des dispositifs d'aide d'urgence alimentés par la charité privée. D'autres catégories de personnes migrantes a priori dans des situations moins précaires ont également subi des problèmes d'accès à l'aide sociale publique.

Dès la mi-mars 2020, une bonne partie des travailleuses et travailleurs migrants a connu une situation de crise, avec des variations selon le statut. Les personnes avec titre de séjour, confrontées à du chômage partiel ou à des licenciements, ont surtout et très rapidement eu des craintes sur les conséquences d'un possible accès à l'aide sociale. Pour preuve, toutes celles qui se sont adressées à notre Service social pour les immigrés afin de faire part de leurs inquiétudes pour le renouvellement de leur permis de séjour si elles demandaient l'aide sociale. Les plus angoissées étaient celles qui avaient obtenu un permis B peu de temps auparavant, ainsi que celles en attente de réponse à une demande de regroupement familial, ou ayant entamé une procédure de mariage. Les personnes disposant d'un permis de courte durée (L) avaient également de grandes interrogations quant à la poursuite de leur séjour.

La précarisation financière due aux diminutions ou pertes de revenus s'est rapidement donnée à voir, puisque de nombreuses personnes se trouvaient en difficulté pour assumer leurs factures, notamment leur loyer ou les primes d'assurance-maladie. Par crainte de s'adresser aux services sociaux et/ou du fait d'administrations alors partiellement inaccessibles, ce sont souvent des solutions de type système D – factures impayées, emprunts à des proches, qui ont prévalu, augmentant les risques d'endettement, voire de surendettement pour cette population.

Les sans-papiers particulièrement démunis

C'est sans conteste pour les personnes sans statut légal de séjour – les sans-papiers, que la situation a été la plus problématique. Principalement engagées dans des secteurs d'activités ne permettant pas le télétravail, comme l'économie domestique, la construction et la restauration, beaucoup d'entre elles se sont retrouvées sans emploi et avec l'angoisse de se retrouver dans la rue avec leurs enfants. Celles qui pouvaient continuer à travailler, dans la construction par exemple, se sont retrouvées exposées à un risque important de contagion mais ont continué à travailler par peur du licenciement.

Les personnes sans-papiers qui travaillent « au gris » n'ont pas les mêmes droits en matière d'accès aux prestations sociales que les personnes bénéficiant d'un permis de séjour. Elles sont soumises aux mêmes obligations (payer les cotisations sociales et les impôts) mais n'ont pas droit au chômage. Ce droit au chômage est aussi inexistant pour les nombreuses personnes employées « au noir ».

Dans l'économie domestique, secteur connu pour employer souvent des personnes sans-papiers, les relations de travail ont été interrompues au printemps 2020, la plupart du temps sans préavis et sans salaire. Beaucoup de personnes travaillant dans l'économie domestique se sont retrouvées sans revenu du jour au lendemain et sans possibilités d'obtenir de compensations. En effet, dans ce secteur, qui prend en charge des tâches indis-

pensables au bon fonctionnement de la société et de l'économie, tels que garde d'enfants, soin aux personnes, ménages, gardiennage, jardinage etc., aucune indemnisation n'a pu être obtenue. Le Conseil fédéral, interpellé pourtant à ce sujet, n'a pas voulu statuer sur la question, laissée au bon vouloir des employeurs. Ces derniers, responsables de payer leurs employés aussi en cas d'empêchement de travailler, ont majoritairement décidé de ne pas le faire.

Du fait de ces différentes configurations, les sans-papiers, ordinairement invisibles et autonomes financièrement, se sont retrouvés presque du jour au lendemain sans aucune ressource. Particulièrement démunis, car la plupart du temps sans réserves financières, en raison des salaires généralement bas, mais aussi et surtout parce qu'ils n'ont qu'un droit théorique à l'aide sociale. En réalité les personnes sans statut légal peuvent demander l'aide d'urgence depuis qu'elle existe (2004). Il est pourtant extrêmement rare qu'elles y fassent appel, car le simple fait de la demander équivaut à s'auto-dénoncer, et risque dès lors l'expulsion.

Dans le canton de Vaud, cette situation a donné lieu à différentes actions. D'une part à un dispositif d'intervention d'urgence de type humanitaire mis en place par des organisations caritatives pour aider les personnes sans accès aux aides publiques dès le mois de mars; mais aussi à une interpellation adressée aux autorités pour les sensibiliser à la situation vécue par les personnes sans-papiers. Début avril, trente-trois organisations vaudoises ont adressé une Lettre ouverte aux autorités fédérales, cantonales et communales. Cette lettre ouverte titrée « Les personnes sans-papiers doivent elles aussi être protégées ! » détaillait la situation et les risques encourus par les sans-papiers dans ce contexte de pandémie, et en appelait à la prise en compte des spécificités de la situation. Elle demandait par exemple l'octroi du chômage partiel (RHT) et l'accès aux allocations pour perte de gain (APG) pour tous les sans-papiers, en particulier pour les personnes ayant cotisé, indépendamment de leur statut. Elle demandait aussi, notamment dans le domaine des soins, d'assurer l'accès et la prise en charge financière des sans-pa-

piers au dépistage et aux traitements liés au Covid-19, qu'ils aient ou non contracté une assurance maladie.

Une aide d'urgence fortement sollicitée

Dès le mois de mars, Caritas Vaud et le Centre social protestant Vaud ont associé leurs forces pour proposer une aide d'urgence destinée aux personnes n'ayant pas accès à des aides publiques, selon le principe de la subsidiarité. En quelques mois, environ mille demandes ont été traitées, et plus d'un million de francs distribué à presque 800 ménages. Les fonds provenaient de la Chaîne du Bonheur, de fondations privées et d'entreprises qui par solidarité ont répondu cet appel de fonds.

Selon les données récoltées, 84 pourcent des bénéficiaires étaient des sans-papiers sans revenu et sans réserves financières. Leurs besoins concernaient prioritairement la prise en charge de loyers (82 % des cas), d'aide alimentaire (60 % des cas) ainsi que de factures diverses, dont notamment les frais de santé (factures médicales, et primes d'assurance maladie dans 11 % des cas). Comme on peut le constater, ces besoins sont véritablement ceux que l'on qualifie de primaires ou de première nécessité: se nourrir, se loger, se soigner. Autre source de complications et de précarisation: une grande partie de l'aide a dû être fournie en liquide car de nombreuses personnes ne possédaient pas de compte bancaire en raison des restrictions liées à la lutte contre le blanchiment d'argent qui exige notamment un titre de séjour à l'ouverture de comptes bancaires.

L'extrême précarité des conditions de logement, les abus et même l'exploitation que subissaient les personnes sans statut légal était flagrante. Notons par exemple l'absence de contrats de location ou de sous-locations, l'absence de documents justificatifs, les nombreux intermédiaires et les loyers exorbitants pour une suroccupation de logement (plusieurs personnes logées dans une seule pièce, plusieurs familles logées dans un seul appartement). Les locataires subissaient aussi parfois une forte pression de la part des propriétaires qui les menaçaient d'expulsion, ou de dénoncia-

tion de la situation de séjour alors qu'ils n'ont que peu de moyens de défense.

Des questions de droits fondamentaux

Bien qu'il existe une garantie de couverture du minimum d'existence dans la Constitution fédérale (art. 12 Droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse), cette disposition est entravée par les dispositions légales du droit des étrangers. Cela reste un droit théorique pour les personnes sans statut légal, et c'est un droit conditionné pour les détenteurs de permis de séjour qui risquent le non renouvellement de leur permis en cas de perception d'aide sociale (art. 62 de la Loi sur les étrangers et l'intégration, LEI).

Dans ce contexte de crise, diverses instances, y compris parlementaires, ont lancé des appels pour demander une trêve dans la prose en compte de l'aide sociale pour les personnes subissant les conséquences de la pandémie. L'accord du Conseil fédéral, publié par voie d'ordonnance le 13 mai 2020, a conduit à une recommandation du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) aux cantons de faire valoir leurs prérogatives dans ce sens. Si des différences entre les cantons ont certainement existé en fonction des sensibilités, la réponse cantonale vaudoise a, elle, été formulée début juillet, puis réitérée avec une validité prolongée à fin juin 2021.

Nous avons pu constater malgré tout que les restrictions sont si bien intériorisées par les personnes qu'elles ont souvent préféré renoncer à demander de l'aide publique malgré la garantie donnée, avec l'effet d'engendrer et de renforcer le non-recours et la précarité. L'accès des personnes migrantes à l'aide publique, même pour des besoins de première nécessité, est donc resté largement conditionné et entravé par le droit migratoire. En fin de compte, c'est bien grâce à la charité privée que les droits fondamentaux et la dignité des catégories les plus précaires des travailleurs migrants employés en Suisse ont pu être préservés, ce qui ne cesse d'interroger notre état de droit.

Cette contribution se base sur une intervention lors du colloque « Covid-19 et droits fondamentaux des travailleuses et travailleurs migrants » le 11 décembre 2020.

Prekärer informeller Sektor

Viele Migrantinnen und Migranten wurden durch die Pandemie in die Prekarität versetzt. Jene mit einer Aufenthaltsbewilligung, die teilweise oder gesamthaft ihre Existenzgrundlage verloren hatten, verzichteten oftmals darauf, Sozialhilfe zu beanspruchen, aus Angst, den Aufenthaltstitel zu verlieren. Jene, die im informellen Sektor tätig sind und deren Arbeit in der Regel unsichtbar ist, sahen sich von einem Tag auf den andern ihrer gesamten Einkünfte beraubt. Im Kanton Waadt konnte ein Teil der Nothilfe für Menschen, die «schwarz» in Privathaushalten tätig waren, durch private Solidaritätsaktionen gesichert werden.

Die von Caritas Waadt und dem Centre Social Protestant Waadt erhobenen Daten konnten etwas Licht auf die Situation der Betroffenen werfen. Dabei zeigt sich, dass Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus und ohne Recht auf Arbeitslosenentschädigungen wegen migrationsrechtlicher Bestimmungen weitgehend auf private Unterstützung angewiesen sind. Aus der Sicht der beiden gemeinnützigen Organisationen eine Situation, die eines Rechtsstaats nicht würdig ist.

CAROLINE REGAMEY,

sociologue, est chargée de politique et action sociales au Centre social protestant de Vaud, grand service social privé du canton de Vaud, qui éclaire différentes thématiques et besoins sociaux.

Samedi 9 mai

Juste en face de la Caserne des Vernets se trouve la patinoire du même nom.

Au championnat de hockey a succédé la guerre au Covid.

La Ville avait songé un moment à réquisitionner la surface de glace pour y déposer les cadavres.

Les morts ne sont pas venus. À leur place a surgi de l'ombre une immense cohorte...

Les sans-papiers, les sans-visage.

Cette image a fait le tour du monde.

Une file de près d'un kilomètre.

Dans une des villes les plus riches de la planète...

...Chaque samedi dès l'aube, ils patientent plus de 3 heures...

VALEUR: 20 à 30 FRANCS SUISSES (PRESQUE AUTANT D'EUROS)

...pour un sac de nourriture.

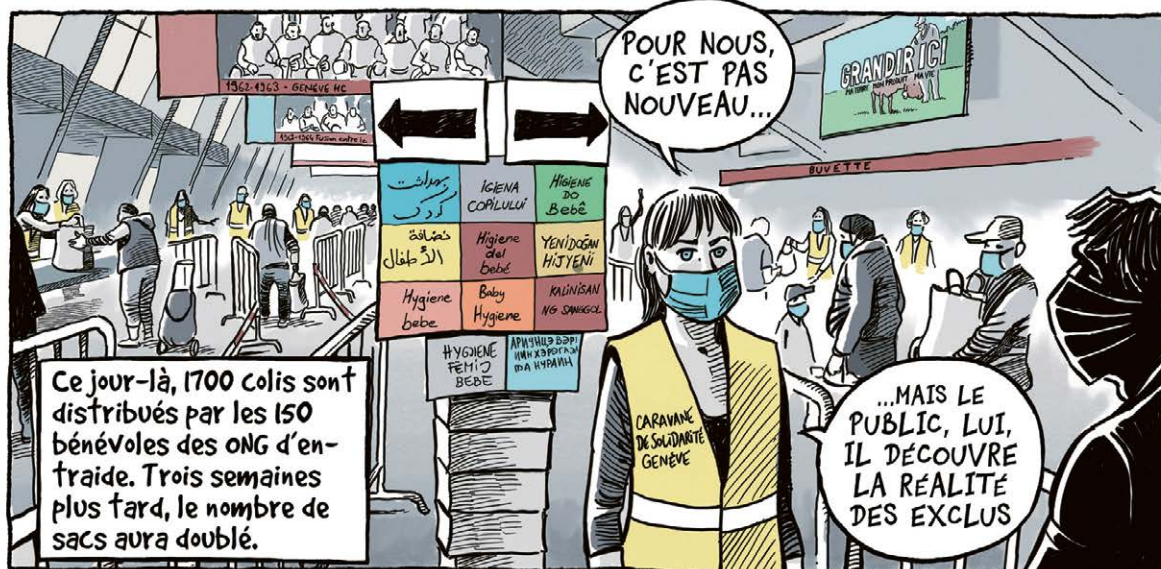
Elles et ils parlent espagnol, philippin ou portugais. Leur figure est masquée mais on peut leur donner un nom.



Judith fait des ménages au noir. Avec la crise, elle a perdu deux de ses trois employeurs.



POUR NOUS,
C'EST PAS
NOUVEAU...



...MAIS LE
PUBLIC, LUI,
IL DÉCOUVRE
LA RÉALITÉ
DES EXCLUS

MSF est présente pour mener une étude sanitaire. On retrouve Roberta.

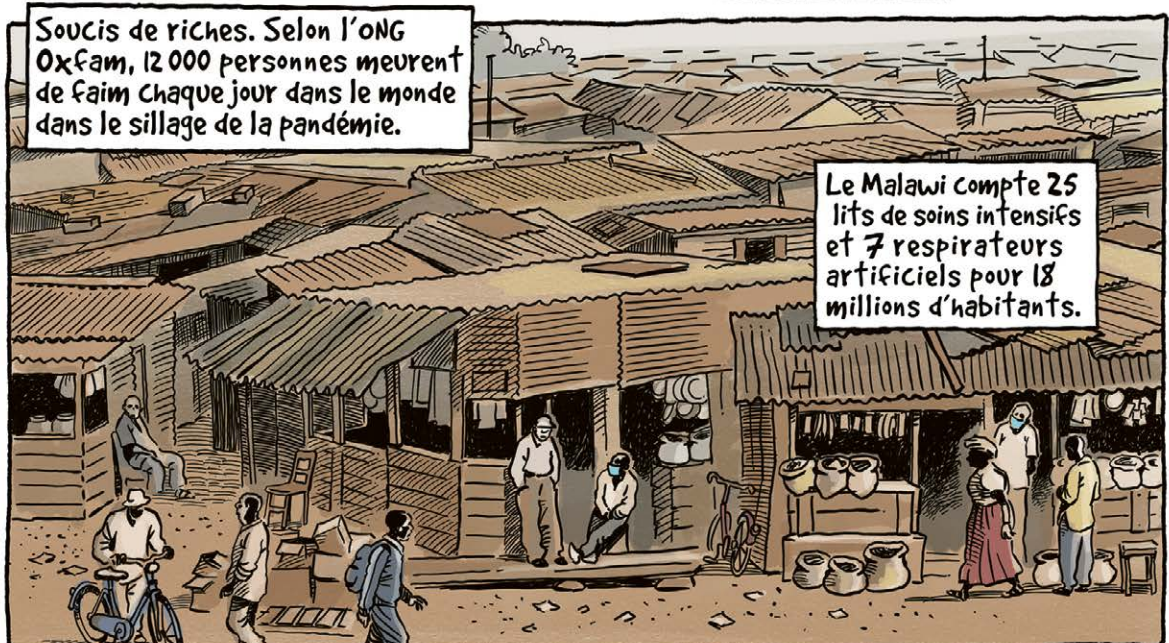
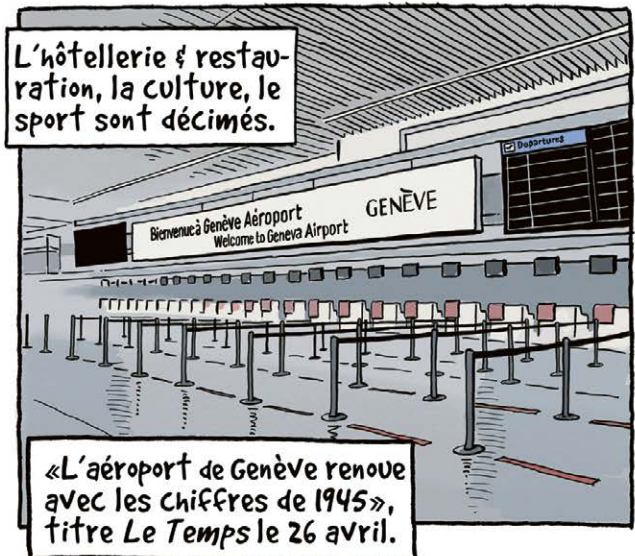
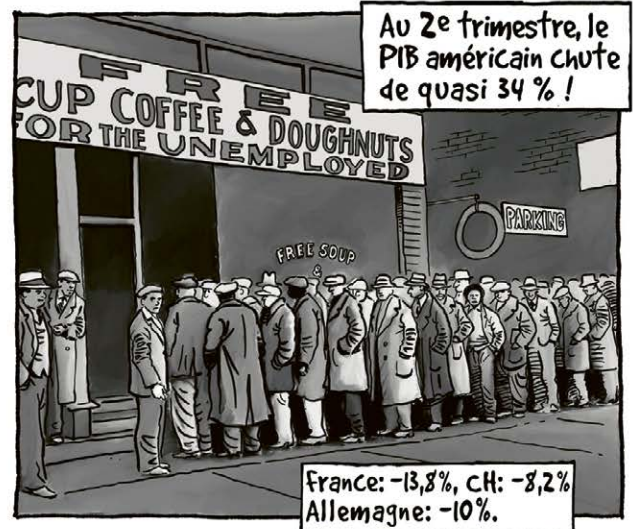


Et si c'était ça, la deuxième vague tant redoutée? Une vague sociale. Une vague humaine.

Inspirons fort,
et pinçons-nous
le nez. Celle-là
va se couer.



La Grande Dépression ? Éclipsée par la pandémie économique de 2020, « la plus grande récession globale depuis 1929 », dit le FMI.



Des mesures extraordinaires dans une situation extraordinaire.

Entretien avec António Ricoca Freire

En mars 2020, le Gouvernement portugais a décidé d'octroyer, d'une façon temporaire et extraordinaire, des droits à tous les immigrés en cours de régularisation. Pour des dizaines de milliers de personnes qui avaient fait une demande, ces droits ont été établis et prolongés jusqu'à l'achèvement de leur processus de régularisation. L'Ambassadeur de Portugal en Suisse, António Ricoca Freire, donne un aperçu des mesures prises et leurs conséquences sur la politique migratoire.

Monsieur l'Ambassadeur, votre Gouvernement a pris des mesures extraordinaires pour des personnes sans statut légal en leur octroyant des droits d'accès aux services publics. Combien de personnes ont pu bénéficier de ces droits ?

Le Gouvernement portugais a, en effet, étendu à tous les immigrés dont les procédures étaient en cours de régularisation le plein droit d'accès aux services publics, dès que l'État d'urgence a été décrété. Cette mesure a ainsi permis de régulariser provisoirement 246 000 ressortissants étrangers avec des procédures en cours en date du 18 mars 2020. En novembre 2020, une nouvelle Ordonnance a été publiée prolongeant le champ d'application et la période prise en considération, indiquant que cette nouvelle régularisation provisoire s'applique à tous les immigrés avec des procédures de régularisation en cours jusqu'au 15 octobre, permettant la régularisation temporaire de 116 700 immigrés de plus. Donc, en tout, d'après les chiffres officiels déjà publiés 362 700 personnes ont pu bénéficier de ces droits. Et ce nombre est certainement encore supérieur, étant donné que les mesures continuent, en tout cas, jusqu'au 31 mars de cette année.

En outre, je me permets de souligner que le Service des étrangers et des frontières (SEF) a mis à disposition, en juillet 2020, une nouvelle fonctionnalité sur le portail web du SEF pour le renouvellement automatique du per-

mis de séjour pour les citoyens qui exercent une activité professionnelle et, en novembre 2020, le renouvellement en ligne du permis de séjour pour les étudiants étrangers, ressortissants de pays tiers, fréquentant l'enseignement supérieur au Portugal.

Il me semble important de souligner que, même si le premier objectif de cette régularisation était de pouvoir assurer l'accès intégral au service national de santé, elle a également apporté une large panoplie de droits aux bénéficiaires, comme l'accès aux prestations sociales ou la possibilité de conclure des contrats de bail et des contrats de travail.

Quelles ont été les expériences faites ?

Les autorités nationales font un bilan très positif de cette initiative et plusieurs raisons expliquent cette évaluation : le Portugal s'est montré très engagé en faveur de la protection des droits fondamentaux de tous les migrants, quel que soit leur statut juridique. Dans une situation grave de pandémie, et grâce à un compromis entre les différents secteurs gouvernementaux, une décision claire a été prise pour ne pas laisser les migrants qui étaient en train de régulariser leur situation, sans protection.

Quant aux migrants, ils applaudissent, naturellement, ces initiatives visant à rendre l'ensemble du processus

plus simple et plus rapide, en particulier lors de l'examen de la documentation nécessaire, bien que certains aient encore signalé des difficultés lors de l'inscription dans les centres de santé ou lors de la demande prestations pour soutenir les femmes enceintes.

Quelles ont été les réactions de la société portugaise ?

Malgré l'une ou l'autre voix discordante, le Portugal a connu, ces dernières années, un large consensus sur les questions migratoires. Ce consensus est évident au sein de la société, des partenaires sociaux, des partis politiques (à l'exception de celui de l'extrême-droite, plutôt critique) et de l'Assemblée de la République. Des réactions très positives ont, notamment, été relevées dans la presse et auprès des associations de migrants et de l'OIM. Je me rappelle, notamment, du Directeur régional de l'OIM pour l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique Centrale, Richard Danziger, qui a tweeté sa joie de voir l'acte portugais d'intégration des ressortissants étrangers.

Ces mesures ont été prises pour les personnes en processus de régularisation : qu'en est-il des autres personnes sans statut légal ?

Les mesures prévues par l'Ordonnance susmentionnée ont été élargies aux requérants d'asile et au réfugiés qui se trouvaient sur le territoire portugais, pourvu qu'ils aient fait une demande de légalisation auprès du SEF jusqu'au 15 octobre 2020.

Je rappelle aussi que, dès 2009, tous les ressortissants étrangers, indépendamment de leur statut légal, pouvaient déjà accéder gratuitement aux soins de santé fondamentaux, en particulier dans le cas d'une maladie transmissible qui représenterait un risque pour la santé publique, comme c'est le cas avec le Covid-19.

Avez-vous connaissance d'autres pays qui auraient suivi l'exemple portugais ?

Nous n'avons pas de connaissances concrètes pour le moment, mais je sais que plusieurs pays européens, comme l'Espagne et l'Italie, sont aussi très sensibles à ces thématiques. Ce que nous pouvons dire, c'est que le Portugal a été, de façon permanente, en première ligne de ce type de politiques. Mais je me permets de vous rappeler que, selon le rapport de l'OCDE sur la gestion internationale des migrations pendant le Covid-19, les pays membres ont l'obligation de ne pas refuser les soins de santé aux migrants. Le Portugal aura peut-être été le pays à réagir le plus rapidement ou, du moins, avec la mesure la plus avant-gardiste et j'espère qu'il aura pu inspirer d'autres pays.

En janvier dernier, nous avons reçu la visite du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Filippo Grandi, et les paroles de reconnaissance et d'encouragement qu'il nous a laissées étaient très élogieuses. En outre, nous intégrons un certain nombre de réseaux internationaux, que ce soit au niveau de l'Union Européenne, de l'OCDE ou des Nations Unies où ces questions sont largement débattues et où l'initiative portugaise, heureusement, est souvent citée en exemple.

Permettez-moi aussi de vous rappeler que nous sommes l'un des pays les plus avancés dans la mise en œuvre du Pacte mondial des Nations Unies sur les migrations. Par exemple, nous avons été l'un des premiers pays à définir et à mettre en œuvre un plan national pour atteindre ces objectifs.

D'autres voix ont exprimé la crainte que ces mesures ne produisent un « pull effect », c'est-à-dire que cela incite davantage de personnes de pays tiers à immigrer au Portugal. Est-ce que cela a été le cas ?

D'un point de vue technique, il est encore trop tôt pour tirer ce genre conclusions. En effet, il faudra faire une analyse complète et détaillée des données statistiques et des tendances observées dans les flux migratoires. À l'heure actuelle, ce que l'on peut déjà dire sans danger, c'est que les données provisoires indiquent une baisse de 8,5 pourcent d'une année à l'autre, par rapport aux nouvelles concessions de permis de séjour. Ce n'est pas étonnant si l'on tient compte du contexte particulier de pandémie, avec des restrictions de déplacement et une conséquente diminution de la mobilité.

Mais nous considérons que si le respect des droits humains est l'une des raisons qui pousse les migrants et les réfugiés à choisir notre pays pour vivre, travailler, étudier et développer leur projet de vie, alors ce *pull effect* est tout à fait positif. L'économie portugaise et notre société ont besoin de migrants : d'un point de vue économique (en tant que main-d'œuvre) et démographique, mais aussi du point de vue du dynamisme qu'ils apportent au niveau culturel, social et entrepreneurial.

Je me permets de souligner que, contrairement à certains préjugés véhiculés par l'extrême-droite, dès qu'ils ont leur situation régularisée et qu'ils peuvent donc conclure des contrats de travail, ces personnes deviennent des citoyens de plein droit et qu'elles contribuent donc aussi au financement du système de sécurité sociale dont elles pourront un jour bénéficier, comme tout le monde.

Entretemps, le virus domine toujours la vie publique. Est-ce que cette « politique de solidarité » est poursuivie ?

L'engagement des autorités nationales à poursuivre cette politique est total. Le Gouvernement portugais a également déjà exprimé son engagement dans la promotion du pilier des droits sociaux de l'UE, notamment lors de ce semestre de Présidence du Conseil de l'UE, durant laquelle il a fixé ce thème comme l'une des priorités, voulant donner suite à la négociation du nouveau Pacte européen sur la migration et l'asile, en vue d'une approche européenne globale et intégrée, reflétant une vision équilibrée entre la prévention de l'immigration illégale, la promotion de la migration régulière et l'intégration des immigrés, qui puisse garantir la sauvegarde des droits de l'homme.

Comment jugez-vous l'avenir des immigrés au Portugal ?

Nous pensons que l'avenir des migrants au Portugal ne peut être que prometteur. En effet, le Portugal est un pays accueillant avec un tissu économique dynamique, avec des universités ouvertes à la recherche et avec une société disponible pour accueillir et intégrer. Les politiques que nous avons élaborées pour attirer des investissements et une main-d'œuvre qualifiée ainsi que des étudiants étrangers ont donné des résultats, bien que cette situation pandémique ait invalidé ou, du moins, retardé certaines initiatives. Nous sommes, néanmoins, convaincus que l'avenir sera prometteur.

Comment la politique migratoire du Portugal se développera-t-elle ?

À cet égard, nous n'avons aucun doute : le Portugal restera un pays ouvert et disponible pour les migrants. Cet engagement est évident, par exemple, dans la priorité que nous avons décidé de donner à ce thème durant notre présidence du Conseil de l'Union européenne. Au niveau multilatéral aussi, dans le dialogue développé au sein des Nations Unies, le Portugal veut être cette voix et, enfin, dans un engagement politique interne conforme aux engagements internationaux assumés dans le domaine. Enfin, ce n'est pas un hasard si ce Gouvernement a décidé d'autonomiser, pour la première fois, un Secrétariat d'État pour l'Intégration et les Migrations. Ce travail devra, cependant, être encore approfondi et développé dans les années à venir.

Merci beaucoup pour cet entretien !

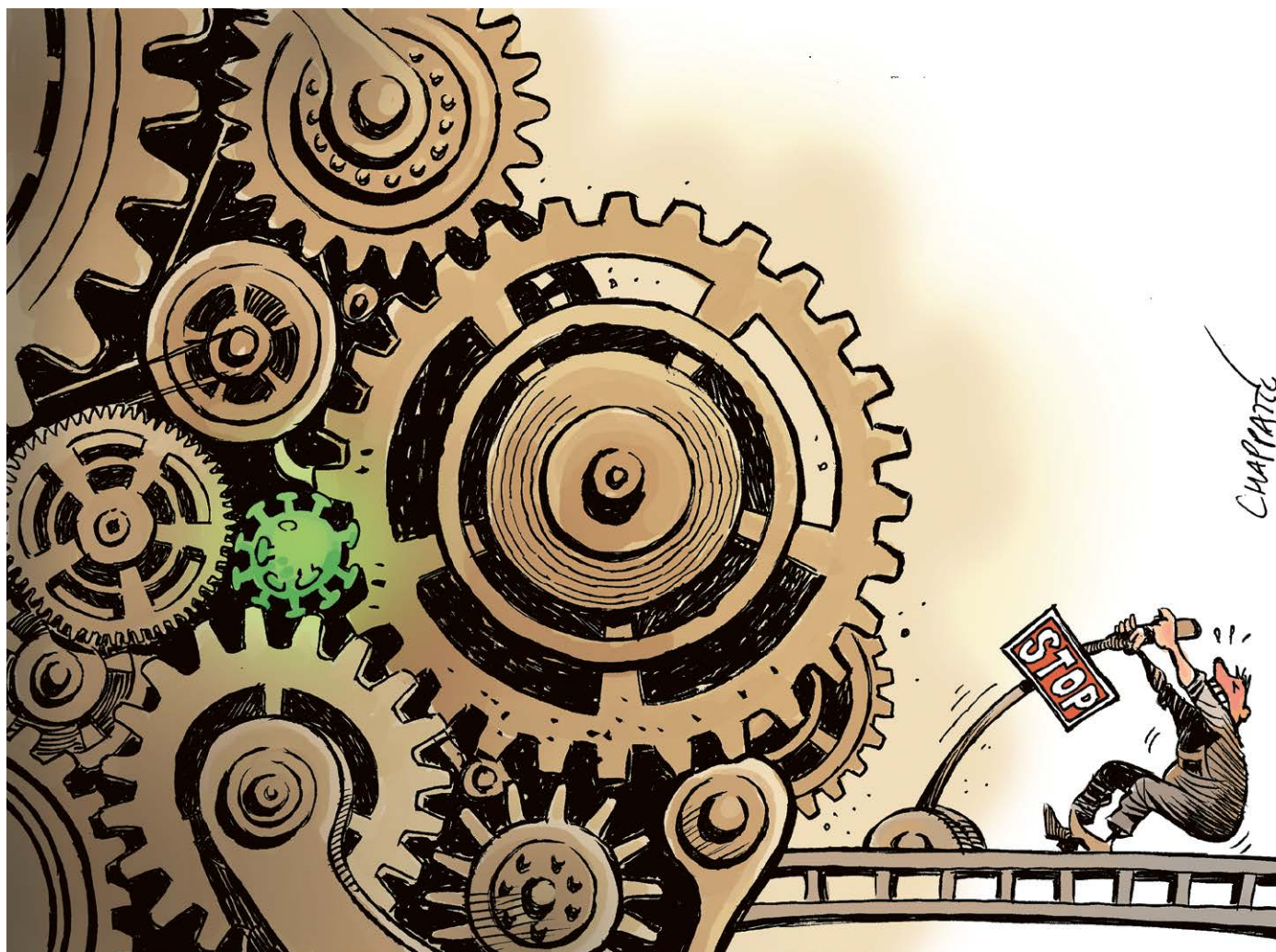
Portugal: Rechte für nicht-dokumentierte Personen

Als Portugal am 18. März 2020 den Ausnahmezustand im Kampf gegen das Coronavirus ausrief, ordnete die Regierung eine besondere Massnahme für Personen ohne Aufenthaltstitel an: Wer eine Aufenthaltsgenehmigung bzw. eine Regularisierung beantragt hatte, bekam diese automatisch erteilt. Die Betroffenen wurden in die Sozial- und Krankenversicherung aufgenommen, konnten arbeiten, Arbeitslosengeld beantragen und ein Bankkonto eröffnen. Zwischen März 2020 und Ende Februar 2021 kamen insgesamt 362 000 Personen in den Genuss dieser ausserordentlichen Massnahme. António Ricoca Freire, Botschafter Portugals in der Schweiz, berichtet von den Erfahrungen, die dabei gemacht wurden.

Botschafter Freire weist darauf hin, dass es im Interesse aller in Portugal gestanden sei, die Situation der Verletzlichsten zu verbessern. Dabei hätten nicht nur die Betroffenen selbst profitiert, sondern letztlich auch die staatliche Wohlfahrt selbst. Denn durch die Registrierung der nicht-dokumentierten Personen seien diese nicht nur sozialversichert, sondern zahlten auch in die Sozialwerke ein. Nicht zuletzt sei auch Portugal, wie viele andere europäische Staaten, mit der demografischen Alterung konfrontiert und sei deshalb auf Arbeitskräfte aus Drittstaaten angewiesen.

ANTÓNIO RICOCA FREIRE

est Ambassadeur de Portugal en Suisse. Les questions ont été posées par Simone Prodolliet.



30.3.2020

«Meine Liebe für die Schweiz wurde enttäuscht.»

Karin Schwiter, Jennifer Steiner, Anahi Villalba, Andreas Lustenberger

Was bedeutet es, während der Covid-19-Pandemie als Betreuerin in einem Schweizer Privathaushalt für eine ältere Person zu sorgen? Und was passiert, wenn der Job ganz plötzlich wegfällt? Die Geschichten von zwei Frauen aus Polen und Rumänien als Beispiel für migrantische Arbeitskräfte, deren Arbeit auch während der Pandemie unentbehrlich ist und die trotzdem durch die Maschen der Rettungsschirme fallen.

Seit bald fünf Jahren pendelt Zsuzsanna Jakab* rund alle sechs Wochen zwischen Rumänien und der Schweiz hin und her. In der Schweiz wohnt und arbeitet die 35-jährige ausgebildete Sozialarbeiterin jeweils als *live-in*-Betreuerin im Haushalt einer älteren, meist an Demenz erkrankten Person. Sie hilft ihr beim Aufstehen, Ankleiden, bei der Körperhygiene und Toilettengängen, begleitet sie im Alltag, kocht und führt den Haushalt.

Der Arbeitgeberin verpflichtet

Als im März 2020 viele Länder pandemiebedingt Grenzschliessungen ankündigen, steht ihre geplante Rückreise nach Rumänien wenige Tage bevor. Sie erinnert sich: «Man wusste nicht, was passieren wird, ob wir überhaupt nach Hause gehen können, ob es wirklich so schlimm wird, und ich habe mich so verloren gefühlt.» Für sie ist klar: Sie will heim, bevor die Grenzen schliessen. Doch dann erfährt sie, dass ihre Ablösung nicht kommen wird und die Angehörigen darum bangen, wie sie die Betreuung ihrer Mutter sicherstellen können. «Da habe ich mich von einem Tag auf den anderen entschieden, es ist jetzt so, es ist für sie das Beste, wenn ich bleibe. Ab dann habe ich die Tage nicht mehr gezählt. Ich habe nur gehofft, dass ich irgendwann nach Hause kann.» Am Ende werden aus geplanten sechs Wochen ganze vier Monate, bis sie zurückreisen kann.

Zsuzsanna Jakabs Geschichte hat sich in Schweizer Haushalten mit *live-in*-Betreuerinnen vielfach wiederholt. Martin Hegner*, der als Geschäftsführer von 24h-Care* Betreuerinnen an Haushalte verleiht, erinnert sich, wie er einige seiner Mitarbeiterinnen anflehte: «Bleib

noch! Ich weiss, du bist müde, aber bleib noch.» Fast alle stimmen zu und verlängern ihre Arbeitseinsätze in der Schweiz. Einige sind froh zu bleiben. Sie wollen oder können im Lockdown nicht zurückreisen. Viele fühlen sich gegenüber den Personen, die sie betreuen, verpflichtet und wollen sie in der Krise nicht im Stich lassen.

Ununterbrochene Einsatzbereitschaft

Wie verändert sich ihre Arbeit im Lockdown? Und wie ergeht es den Betreuerinnen, deren Einsätze ausfallen? Wir sind diesen Fragen im Rahmen unseres Forschungsprojekts «Decent Care Work?» (decent-care-work.net) nachgegangen und haben mit Betreuerinnen, mit Angehörigen von Betreuten und mit Vermittlungs- und Verleihagenturen von Betreuerinnen Interviews und informelle Gespräche geführt (siehe auch: Leiblfinger et al. 2020; Schilliger et al. 2020). In den Interviews erzählen viele Betreuerinnen von der Belastung, in der Krisensituation nicht für ihre eigenen Angehörigen da sein zu können: «Was passiert, wenn meine Mutter oder mein Vater erkrankt? Sie könnten allein gelassen sterben, und ich kann nicht für sie sorgen.» Zsuzsanna Jakab erzählt, dass es besonders schwierig sei für ihre Kolleginnen, die kleine Kinder hätten. Diese könnten nicht verstehen, warum die Mutter nicht nach Hause kommt.

Hinzu kommt die belastende Arbeitssituation im Haushalt. Aus Angst vor einer Infektion weisen Familien und auch Agenturen die Betreuerinnen teilweise an, die Wohnung nicht zu verlassen. In einigen Haushalten bleiben Angehörige oder Rotkreuz-Entlastungsdienste fern,

die die Betreuerinnen an deren freien Tagen sonst jeweils ablösen. Für viele Betreuerinnen bedeutet dies, über Wochen und Monate auf engem Raum mit einer häufig von Demenz betroffenen Person zusammenzuleben. Sie stehen oft rund um die Uhr auf Abruf und tragen die volle Verantwortung für die betreute Person – praktisch ohne Erholungsmöglichkeiten. Geschäftsführer Martin Hegner konstatiert: «Nach acht Wochen, zehn Wochen konnten sie nicht mehr.»

Gleichzeitig fügt er hinzu: «Aber so gross wird der Unterschied nicht sein mit oder ohne Corona. Denn abgeschottet sind sie ja sowieso. Denn man braucht jemanden 24 Stunden.» Ähnliche Aussagen hören wir auch von einigen Betreuerinnen. Sie lassen aufhorchen, denn sie verweisen auf eine bereits vielfach kritisierte Grundproblematik dieser Betreuungsform: In den Arbeitsverträgen der Betreuerinnen sind meist 40 bis 45 Stunden Arbeitszeit vermerkt. Trotzdem wird in vielen Fällen von ihnen erwartet, dass sie praktisch rund um die Uhr zu Hilfe eilen, sollte die ältere Person etwas benötigen. Und auch an vermeintlich freien Tagen richten sie oft Frühstück und Abendessen. Die Belastung durch die nahezu ununterbrochen erwartete Einsatzbereitschaft hat sich zwar durch die Corona-Pandemie noch verschärft. Sie war jedoch bereits zuvor typisch für *live-in*-Betreuung (van Holten et al. 2013; Schilliger 2021). Möglich macht dies eine Lücke in der Schweizer Gesetzgebung: Der Privathaushalt als Arbeitsort wird nicht durch das Arbeitsgesetz geschützt (Medici 2015).

Verlust des Arbeitsverhältnisses

Während Zsuzsanna Jakab die Monate der ersten Corona-Welle in der Schweiz durcharbeitet, verliert Julia Kowalska* wenige Tage, bevor die Grenzen schliessen, ihre Arbeit als Betreuerin. Die Familie, für die sie arbeitet, habe ihr zugesagt, sie weiter zu beschäftigen, erzählt die 60-jährige ausgebildete Marketingfachfrau. Als sie auch zehn Tage vor Einsatzen noch keinen neuen Vertrag in der Hand hat, fragt sie bestimmter nach und wird wiederholt auf den Folgetag vertröstet. Vier Tage vor Einsatzen folgt die Hiobsbotschaft:

Man werde sie nun doch nicht weiter beschäftigen. Sie sei für die Familie zu teuer geworden. Zu diesem Zeitpunkt sind die meisten Reiseverbindungen bereits unterbrochen. Julia Kowalska hat Angst, mit ihren Koffern von einem Tag auf den anderen auf der Strasse zu stehen. Für zwei Nächte kommt sie bei einer Kollegin unter. Dann ergattert sie einen Platz in einem der letzten Repatriierungsflüge nach Polen. Vierzehn Tage muss sie in Isolation verbringen, dann darf sie ihre Familie wiedersehen.

Als wir nach ihrer Rückkehr wieder Kontakt mit ihr haben, ist Julia Kowalska zuversichtlich, obwohl sie die Erlebnisse sichtlich mitgenommen haben. Sobald die Grenzen wieder aufgehen, meint sie, wird es neue Betreuerinnen brauchen: «Das könnte eine Chance für uns sein, bessere Bedingungen und einen höheren Lohn auszuhandeln.» Bei unserem jüngsten Gespräch Mitte Januar 2021 ist diese Hoffnung verfliegen. Trotz unzähliger Bewerbungen konnte sie bisher nur für einen Monat eine Aushilfsbetreuung übernehmen. Ansonsten kriegt sie nur Angebote, schwarz zu arbeiten. Inzwischen wachsen die Geldsorgen: Mehr als 1000 Franken muss sie jeden Monat für ihre Hypothek bezahlen. Das schafft sie nur, wenn sie in der Schweiz Geld verdienen kann. Ihre Wohnung ist ihre Altersvorsorge. Die darf sie auf keinen Fall verlieren.

Kein Rettungsschirm

In den Interviews erfahren wir auch von weiteren Betreuerinnen, die im letzten Jahr Arbeitseinsätze in der Schweiz vereinbart haben, diese aber nicht antreten können. Weil sie typischerweise jeweils nur über kurzfristige Einsatzverträge für wenige Wochen verfügen, bleiben sie in der Krise von Kurzarbeitsentschädigungen ausgeschlossen. Einige von ihnen haben über Jahre Beiträge in die Schweizer Arbeitslosenkasse geleistet. Weil sie als *Live-ins* mit dem Verlust der Arbeitsstelle jeweils auch ihre Wohnung verlieren, fehlt ihnen jedoch für einen Bezug von Arbeitslosengeld in den allermeisten Fällen der geforderte Wohnsitz in der Schweiz. Die Schweiz verlagert die Verantwortung für die soziale Ab-

sicherung ihrer migrantischen Arbeitskräfte in diesen Fällen nach Polen oder Rumänien.

Als Betreuerinnen von älteren Menschen verrichten Frauen aus Osteuropa für die Schweiz sogenannte «systemrelevante» Arbeit. Der Wert ihrer Arbeit wird in der Pandemie von allen Seiten immer wieder betont. Trotzdem zeigen Beispiele wie das von Julia Kowalska, wie sie durch die Maschen der Schweizer Rettungsschirme fallen. Zum Abschluss unseres jüngsten Gesprächs fragen wir sie, was sie denkt, wenn sie auf ihre Erfahrungen zurückblickt. Mit Blick auf die dubiosen Arbeitsangebote und die Tatsache, dass auch bei ihren früheren Anstellungen oft nicht korrekt angemeldet und abgerechnet wurde, meint sie: «Ich habe ein wenig meine Liebe für die Schweiz verloren.» Und fügt an: «Alle sind überzeugt, die Schweiz ist das sauberste Land, wo alles klappt. Aber wenn man tiefer geht, dann bleibt man ein bisschen enttäuscht.»

* Alle Personen- und Firmenbezeichnungen sind anonymisiert.

Leiblfinger, Michael, Veronika Prieler, Karin Schwiter, Jennifer Steiner, Aranka Benazha, Helma Lutz, 2020, Impact of COVID-19 Policy Responses on Live-In Care Workers in Austria, Germany, and Switzerland. In: Journal of Long-Term Care 3: 144–150.

Medici, Gabriela, 2015, Migrantinnen als Pflegehilfen in Schweizer Privathaushalten: Menschenrechtliche Vorgaben und staatliche Handlungspflichten. Zürich: Schulthess.

Schilliger, Sarah, Karin Schwiter, Jennifer Steiner & Jasmine Truong, 2020, Grenzerfahrungen in der Betreuung von Betagten. Wochenzeitung WOZ, Ausgabe vom 07. Mai.

Schilliger, Sarah, 2021, Verschärfte Normalität im Ausnahmezustand. Transnationale Care-Arbeit in Privathaushalten unter COVID-19. In: SozBlog, Blog der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, Beitrag vom 11. Januar.

van Holten, Karin, Anke Jähnke, Irene Bischofberger, 2013, Care-Migration – transnationale Sorgearrangements im Privathaushalt. Obsan Bericht Nr. 57. Neuchâtel: Schweizerisches Gesundheitsobservatorium.

Soignantes à domicile en Suisse

Des soignantes comme Zsuzsanna Jakab et Julia Kowalska (noms fictifs) font la navette entre leur pays d'origine en Europe de l'Est et la Suisse, afin de s'occuper de personnes âgées dans des ménages privés en Suisse. Lorsque les frontières se ferment en raison de la pandémie de coronavirus, la plupart d'entre elles sont prêtes à prolonger leur mission. La pandémie fait ressortir les caractéristiques de ce travail, à savoir que les soignantes sont responsables des personnes en demande de soins pendant des semaines et des mois, et sont souvent de garde 24 heures sur 24. Cette situation est rendue possible du fait d'une lacune juridique qui exclut les ménages privés, comme lieu de travail, de la protection octroyée par la loi sur le travail.

Certaines soignantes ne peuvent assumer leurs missions planifiées en Suisse. En raison de leurs contrats de travail toujours de courte durée, elles ne peuvent pas bénéficier du fonds de sauvetage prévu pour parer à la crise du coronavirus. Comme elles n'ont généralement pas de résidence en Suisse, elles se voient également refuser les contributions de l'assurance chômage suisse. La Suisse transfère la responsabilité de la protection sociale de cette main d'œuvre migrante à leur pays d'origine.



21.2.2021

Dauerprovisorium mit grossen Unsicherheiten.

Hilmi Gashi

Am 16. März 2020 verfügte der Bundesrat einen Teil-Lockdown. Während Verkäufer, Pflegende und Logistikerinnen eine grosse Arbeitslast trugen, standen viele Angestellte im Gastgewerbe – vor allem Ausländerinnen und Ausländer – ohne Arbeit da. Besonders hart traf es Menschen mit einem befristeten Arbeitsvertrag und einer Kurzaufenthaltsbewilligung L. Sie konnten von den Massnahmen des Bundes nicht profitieren und gerieten so in wirtschaftliche und soziale Not.

Was der Arbeitsplatzverlust für Menschen mit einer L-Bewilligung bedeutet, zeigt das Beispiel portugiesischer Angestellter im Gastgewerbe im Wallis. Als sie infolge der Betriebsschliessung ihre Anstellung verloren, wiesen die Behörden sie an, die Schweiz innerhalb von fünf Tagen zu verlassen. Einige kamen der Aufforderung nach, andere suchten Rat bei der Gewerkschaft Unia. Diese riet ihnen, eine schriftliche Begründung für die Verfügung zu verlangen. Zwar war es ihnen danach möglich, bis zum Ablauf der Bewilligung in der Schweiz zu bleiben. Sie erhielten aber keine Kurzarbeitsentschädigung, da sie als befristete Angestellte die Kriterien hierfür nicht erfüllten. Die Kurzarbeit wurde im Januar 2021 zwar auf befristete Arbeitsverhältnisse ausgeweitet, für viele kam diese Ausweitung aber zu spät.

Ein helvetischer Flickenteppich

Die L-Bewilligung wird für einen bestimmten Zweck und eine befristete Dauer von maximal einem Jahr ausgestellt. In begründeten Ausnahmefällen kann die L-Bewilligung auf zwei Jahre verlängert werden, zum Beispiel, wenn damit verbundene Projekte oder sonstige Vorhaben noch nicht zu Ende geführt worden sind. Darüber hinaus kann die L-Bewilligung auch für Aufenthalte ohne Erwerbszweck, etwa im Rahmen von Ausbildungen, Forschungstätigkeiten oder einer medizinischen Behandlung erteilt werden. Das AIG wie auch das Personenfreizügigkeitsabkommen halten eindeutig fest, dass in allen Fällen der fristlosen Anwesenheit die Aufenthaltserlaubnis ausgestellt werden müsse.

Der Flickenteppich der Bewilligungspraxen zeichnet ein anderes Bild: Einige Kantone erteilen beim Stellenantritt

eine L-Bewilligung, selbst dann, wenn der Arbeitsvertrag unbefristet ist und die zugezogene Person die Absicht hat, in der Schweiz zu bleiben. Begründet wird dies oft mit fehlenden Kontingenten bei den Jahresaufenthaltsbewilligungen (Spescha et al. 2019: 165). Diese Praxis widerspricht allerdings der ursprünglichen Absicht des Gesetzgebers und lässt die berechtigten Interessen der ausländischen Arbeitnehmenden auf eine stabile Aufenthaltserlaubnis und einen bewilligungsfreien Stellenwechsel ausser Acht.

Wirtschaftliche Interessen

Nach wie vor ist die schweizerische Ausländerpolitik mit der Wirtschaftspolitik verknüpft. Ausländerinnen und Ausländer sollen hier arbeiten und zum Wohlstand beitragen, aber nicht von den Sozialwerken profitieren können. Sie sollen ausreisen, wenn der Arbeitsmarkt sie nicht mehr benötigt. Hier kommen die L-Bewilligungen ins Spiel. Wie die Portugiesinnen aus der Walliser Gemeinde erhalten tausende Ausländerinnen und Ausländer trotz eigentlich unbefristeter Arbeit befristete Arbeitsverträge. Damit werden sie formell zu Kurzaufenthalterinnen, wodurch sie leichter des Landes verwiesen werden können. Diese Strategie wird in der Wirtschaft zuweilen aktiv propagiert: Letztes Jahr empfahl FDP-Kantonsrat Gaudenz Zemp Luzerner Unternehmen, Arbeitsverträge für ausländische Angestellte auf 364 Tage zu befristen – und jährlich zu verlängern. Damit würde verhindert, dass ausländische Arbeitskräfte in der Not Sozialhilfe beziehen könnten. Diese Praxis ist rechtswidrig: Das Gesetz verbietet Kettenverträge, die dazu dienen, Menschen vom Bezug von Leistungen auszuschliessen. Dass Zemp auf Anfrage der Medien an-

gab, die umstrittene Anweisung zuvor mit dem Leiter des Migrationsamtes des Kantons Luzern abgeklärt zu haben, verdeutlicht, wie missbräuchlich L-Bewilligungen mittlerweile erteilt werden.

Staatlich geförderte Prekarisierung

Die L-Bewilligung wird immer mehr zum Instrument der Prekarisierung von Menschen, die jahrelang in der Schweiz arbeiten, Beiträge an die Sozialversicherungen leisten und Steuern zahlen. Gemäss dem Staatssekretariat für Migration SEM arbeiten in der Schweiz über 60 000 Menschen mit einer L-Bewilligung. Davon werden 20 000 zur «ständigen Wohnbevölkerung» gezählt: 17 000 kommen aus EU-EFTA-Staaten oder Grossbritannien, fast 4000 aus sogenannten Drittstaaten (SEM 2020). Stammen diese Menschen aus Staaten, mit denen die Schweiz eine Niederlassungsvereinbarung hat, haben sie bei einem Aufenthalt von mehr als fünf Jahren einen Anspruch auf die Niederlassungsbewilligung C. Doch die Migrationsbehörden klären die Betroffenen nicht über ihre Rechte auf und verweigern auf Nachfrage teilweise sogar die Aushändigung der entsprechenden Formulare.

Die Ämter tragen damit zu den prekären Lebensbedingungen der ausländischen Arbeitskräfte bei. L-Bewilligungen müssen mindestens einmal im Jahr erneuert werden. Das bedeutet für Betroffene nicht nur Unsicherheit, sondern auch einen grossen bürokratischen Aufwand und hohe Kosten – besonders für Familien, die für jedes Mitglied ein eigenes, kostenpflichtiges Gesuch stellen müssen. Darüber hinaus beeinträchtigt die L-Bewilligung die Chancen auf einen Mietvertrag, eine Weiterbildung oder eine Lehrstelle.

Stabile und sichere Aufenthalte gefragt

Das AIG sollte die Integration fördern. Die Mittel für die Integrationsmassnahmen in den Kantonen wurden aufgestockt. Viele Bestimmungen setzen Ausländerinnen und Ausländer jedoch unter Dauerstress. Menschen, die sich ständig zwischen dem Arbeitsplatz und dem Migrationsamt bewegen müssen, können sich nicht entfalten. In diesem Punkt besteht grosser Handlungsbedarf. Behörden müssten Personen, die gemäss Niederlassungsvereinbarung Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungsbewilligung haben, rechtzeitig über ihre Rechte und Möglichkeiten informieren und ihnen die

Permis L: incertitudes

En période de confinement, de nombreuses personnes ont perdu leur poste de travail. D'autres doivent s'attendre à perdre leur emploi dans les prochains temps. Dans ce contexte, la crise touche plus durement les personnes sans passeport suisse. Elle frappe particulièrement les étrangers en possession d'un permis de courte durée L. Jusqu'à présent, ils ne pouvaient pas bénéficier des mesures de la Confédération et, en cas de perte d'emploi, ils seront confrontés à la perte de leur autorisation de séjour.

L'autorisation de séjour L a été incluse dans la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration, afin de réglementer les séjours de courte durée. Cependant entre-temps, elle s'apparente de plus en plus à un outil d'exclusion des travailleurs étrangers des organismes publics d'aide sociale. En délivrant à plusieurs reprises des contrats de travail à durée limitée, les employeurs empêchent les travailleurs étrangers de bénéficier d'un statut de séjour sûr. Toutefois, cette pratique est contraire à la loi. Les employeurs, mais aussi les communes, les cantons et la Confédération, sont appelés à agir.

entsprechenden Formulare aushändigen. Die Arbeitgeber sind in der Pflicht, der rechtswidrigen Ausstellung befristeter Arbeitsverträge den Riegel zu schieben. Der Zugang zu den Einrichtungen der sozialen Sicherheit und Wohlfahrt muss allen möglich sein.

Gashi, Hilmi, 2020, Kriza e koronës godet më së shumti migrantet/ët. In: Horizonte, Zeitung für die fremdsprachigen Mitglieder von Unia, albanische Ausgabe: 3.
Spescha, Marc, Andreas, Zünd, Bolzli, Peter, Constantin, Hruschka, De Weck, Fanny, 2019, Migrationsrecht. Kommentar. Zürich: Orell Füssli.
Staatssekretariat für Migration SEM, 2020, Total Bestand ausländische Wohnbevölkerung nach Kanton und Ausländergruppe am 30.11.2020

HILMI GASHI

leitet den Bereich Interessengruppen bei der Gewerkschaft Unia. Er ist Mitglied der Eidgenössischen Migrationskommission EKM und der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR.

Weiblich, migrantisch, prekär, überreguliert.

Lelia Hunziker, Nina Lanzi

Covid-19 unterbricht Migration, verkompliziert Reisen, schliesst Grenzen und definiert sie neu. Die Pandemie-Krise zeigt(e) nicht nur, was systemrelevante Arbeit ist, sondern auch in aller Deutlichkeit, wer am verletzlichsten ist und was Privilegien bedeuten. Mehrfachdiskriminierungen spitz(t)en sich massiv zu – auch in der Sexarbeit. Wie hat sich die Situation für Sexarbeitende durch Covid-19 verändert? Wieso ist gerade ihre Verletzlichkeit in der Krise akut? Und: Was brauchen sie aktuell mehr denn je?

Die Mobilität von Migrantinnen wurde während der globalen Covid-19-Pandemie eingeschränkt, ihre Bedürfnisse systematisch vernachlässigt. Gerade im informellen Sektor, zu dem die Sexarbeit gezählt wird, wurde dies besonders deutlich. Es wird mit Bildern Politik gemacht, die Migrantinnen unter anderem als Krankheitsüberträgerinnen oder unzuverlässige Arbeiterinnen darstellen. Dadurch haben sie umso mehr mit Vorurteilen, Stigmata und nicht zuletzt mit Armut und Ausbeutung zu kämpfen.

Mehrfachdiskriminierung in der Sexarbeit

Sexarbeit ist seit 1942 in der Schweiz legal und steht unter der verfassungsmässigen Wirtschaftsfreiheit. Nichtsdestotrotz ist es ein stark überreguliertes Gewerbe. In keiner anderen Branche müssen so viele Regeln eingehalten und Normen erfüllt werden wie in der Sexarbeit. Dies führt zu Abhängigkeiten von Drittpersonen und zu einem grossen Bedarf nach Unterstützung und Rat bei der Ausübung der Sexarbeit. Die Abhängigkeit von Dritten führt oft dazu, dass sich Sexarbeit in einer Grauzone zwischen legalen und illegalen Arbeitssettings bewegt. Umso schwieriger ist es, verlässliche Zahlen für diesen Arbeitsbereich zu finden. Gemäss Schätzungen aus dem Jahr 2009 arbeiten zwischen 13 000 und 20 000 Menschen als Sexarbeitende in der Schweiz (Bugnon et al. 2009). Rund 80 Prozent der Sexarbeitenden haben keinen Schweizer Pass. In Genf, wo es eine Meldepflicht für Sexarbeitende gibt, liegt der Anteil der Personen ohne Schweizer Pass sogar bei 95 Prozent

(Lieber/Chimienti 2018: 130). Viele sind mittels 90-Tage-Meldeverfahren, Kurzaufenthaltsbewilligung oder ohne regulären Aufenthalt (Sans-Papiers) in der Schweiz unter oft prekären Bedingungen tätig. Gemäss internationalen Schätzungen sind 86 Prozent der Sexarbeitenden in Europa weiblich, 8 Prozent männlich, rund 6 Prozent trans (TAMPEP 2007: 11). Viele Sexarbeitende in der Schweiz kommen aus dem EU/EFTA-Raum, während ein beträchtlicher Anteil von Sexarbeitenden aus Drittstaaten, viele aus dem Globalen Süden sind. Seit der Aufhebung des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts 2016 wird die legale Migration von Sexarbeitenden aus Drittstaaten faktisch verunmöglicht. Es ist augenfällig: Wenn wir über Sexarbeit in der Schweiz sprechen, kommen wir nicht um die Faktoren Aufenthalt, *Race* und *Gender* und die damit einhergehende Mehrfachdiskriminierung herum. Mehrfachdiskriminierte Menschen, welche in einem hoch stigmatisierten und vom Staat überregulierten Gewerbe arbeiten, haben ein sehr hohes Risiko, ausgebeutet, marginalisiert und prekarisiert zu leben. Covid-19 erhöht dieses Risiko exponentiell.

... und dann kam Covid-19

Als am 17. März 2020 ein schweizweites Arbeitsverbot in der Prostitution verhängt wurde, klingelte das Telefon der FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration ununterbrochen: «Wie bezahle ich die nächste Miete?» «Wann darf ich wieder arbeiten?» «Wie kann ich nach Hause reisen?» Die Unsicherheit und Angst war gross, Existenzen und Lebensstrategien wurden zerstört.

Einige hatten kein Geld mehr für Essen, wurden obdachlos. Mithilfe von Spenden und mit Unterstützung der Glückskette zahlte die FIZ Nothilfe aus. Unkompliziert und niederschwellig – aber leider nur auf die unmittelbaren Bedürfnisse ausgelegt. NGOs wie die FIZ konnten systembedingte Lücken nicht stopfen. Die Solidarität war gross, und die Zusammenarbeit mit anderen Fach- und Beratungsstellen, der Verwaltung, den Hilfswerken, der Zivilgesellschaft eng und gut. In einem nationalen Verbund hat die FIZ Grundlagen für die Information, Beratung und ein Schutzkonzept für die Sexarbeit erarbeitet.

Wir erreichten, dass nach dem ersten Lockdown in der Schweiz am 9. Juni 2020 wieder gearbeitet werden durfte. Das Beratungsteam der FIZ wurde aufgestockt, und die Nothilfe durch eine nachhaltige Beratung und eine damit eng verbundene finanzielle Hilfe abgelöst. Die Fragen der Sexarbeitenden sind komplex und individuell, die Beratungen fachlich und emotional herausfordernd. Sexarbeitende sind aufgrund ihres Aufenthaltsstatus und ihrer Arbeitssituation oft von staatlicher Hilfe ausgeschlossen. Trotz grosser Not haben viele aus Angst vor negativen ausländerrechtlichen Konsequenzen auf Sozialhilfe verzichtet.

Covid-19 als Legitimation für eine restriktivere Arbeitsmigrationspolitik in der Sexarbeit?

Während die Gesellschaft sich solidarisierte, hat die Politik sehr unterschiedlich auf Sexarbeit während der Pandemie reagiert. Der Bundesrat hat mit der raschen Aufhebung des Arbeitsverbotes für Sexarbeitende im Juni ein klares Signal zur Anerkennung und Entkriminalisierung der Sexarbeit gesetzt. Demgegenüber hat der Kanton Zürich im Herbst 2020 mit einem Einreiseverbot ausschliesslich für Sexarbeitende eine rechtsstaatlich nicht haltbare und diskriminierende Weisung erlassen. Der Aufschrei dazu blieb aus. Im Nationalrat fordert die EVP ein Prostitutionsverbot, das sogenannte schwedische Modell. Obwohl die Polizei im Austausch mit der FIZ berichtet, dass die Konzepte weitgehend gut umgesetzt werden, spricht zum Beispiel der Kanton Zürich in den

Erläuterungen zur verschärften Verordnung vom 8. Dezember 2020 davon, dass in der Branche Massnahmen «naturgemäss» nicht eingehalten werden könnten. Es gibt Ausbeutung und Illegalität in der Sexarbeit, wie auch in anderen Branchen, aber eine sehr heterogene Branche so unter einen Generalverdacht zu stellen, ist eine unhaltbare Mutmassung und Verurteilung.

Unter dem Deckmantel der Covid-19-Massnahmen wird polemisch Stimmung gegen Prostitution gemacht. Im September äusserte sich der oberste Polizist im Kanton Zürich dazu wie folgt öffentlich: «Man soll das Virus nicht in die Familie tragen. Wir kontrollieren das Sexgewerbe sehr stark.» Sexarbeitende werden demzufolge nicht nur als Gefahr für das Gemeinwohl und die öffentliche Gesundheit dargestellt und stigmatisiert, sondern als eine Gefahr für die Kernzelle der Gesellschaft: die Familie. Dies macht deutlich, dass die Entscheide zu den Covid-19-Massnahmen in der Sexarbeit nicht sachlich, sondern vor allem wertend und moralisierend sind.

Was Sexarbeitende nun mehr denn je brauchen

Eine sachliche Politik im Umgang mit der Sexarbeit bestünde unseres Erachtens in der Schaffung von Arbeitsbedingungen, in denen Sexarbeitende selbstbestimmt und sicher arbeiten können – während und nach Corona. Dazu gehören zuallererst legale und sichere Arbeits- und Migrationsmöglichkeiten. Es braucht niederschweligen Zugang zu Beratungsstellen, Gesundheitsversorgung sowie Unterstützungsangebote. Sexarbeitende fordern zudem Respekt, Anerkennung und Wertschätzung ihrer Arbeit. Sexarbeit sollte gleich wie andere Branchen in der Schweiz behandelt und das Argument der Sittenwidrigkeit entkräftet werden. Und: Sexarbeitende müssen bei politischen Entscheiden und Massnahmen, die ihr Gewerbe betreffen, einbezogen werden. Gerade zu Letzterem wurde bisher in der Covid-19-Krise deutlich, dass die Stimmen von Sexarbeitenden kaum gehört werden.

Lesetipp: Appell Sexarbeit-ist-Arbeit.ch (Hg.): Ich bin Sexarbeiterin. Porträts und Texte, Limmat Verlag Zürich 2020.

Bugnon, Géraldine, Milena Chimienti, Laura Chiquet, 2009, Sexmarkt in der Schweiz. Teil 3: Mapping, contrôle et promotion de la santé dans le marché du sexe en Suisse. Genf: Université de Genève.

Lieber, Marylène, Milena Chimienti, 2018, A «continuum of sexual economic exchanges» or «weak agency»? In: Skilbrei, May-Len, Marlene Spanger (Hg.), Understanding Sex for Sale. Meanings and Moralities of Sexual Commerce. London: Routledge.

TAMPEP, 2007, European Network for HIV/STI Prevention and Health Promotion among Migrant Sex Workers: European overview of HIV and Sex Work. National Country Reports. Amsterdam.

Femmes, migration, précarité et surréglementation

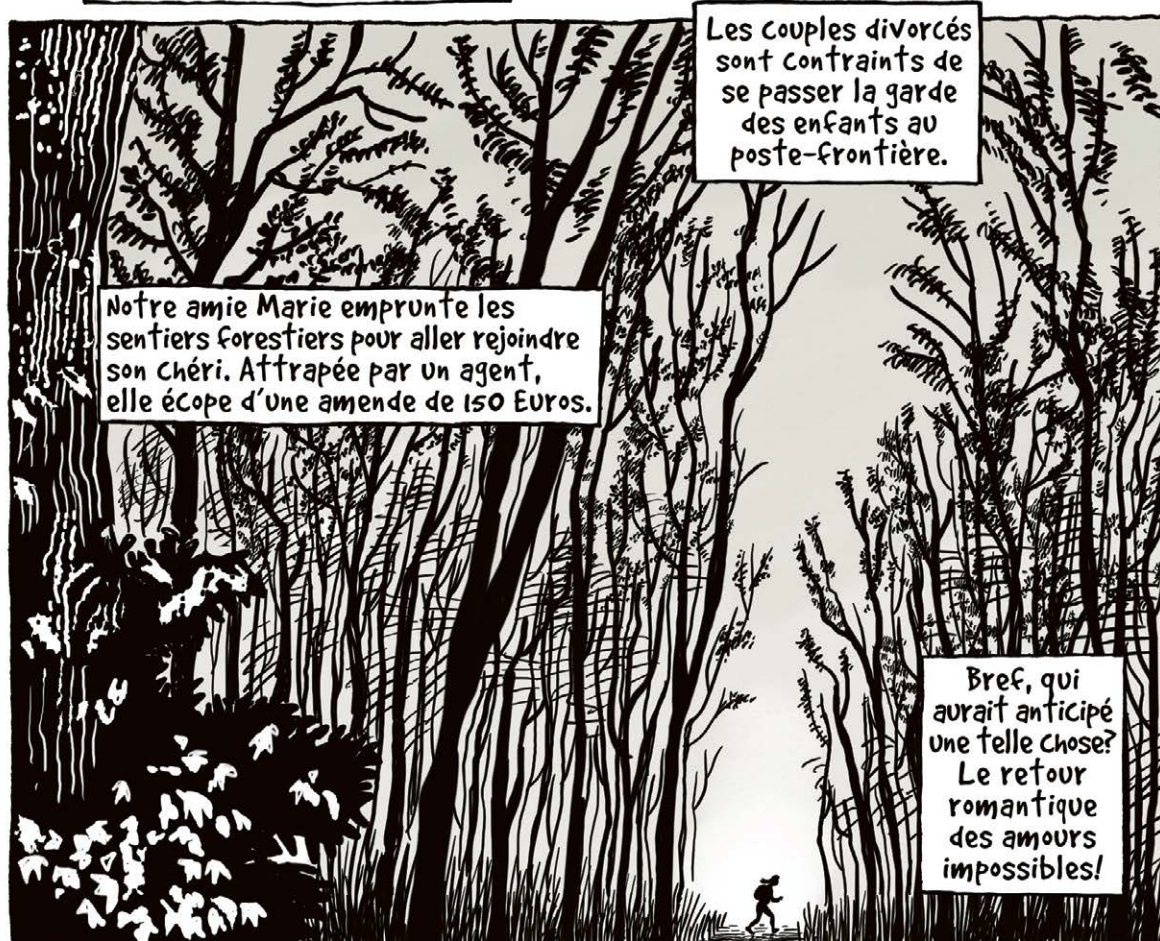
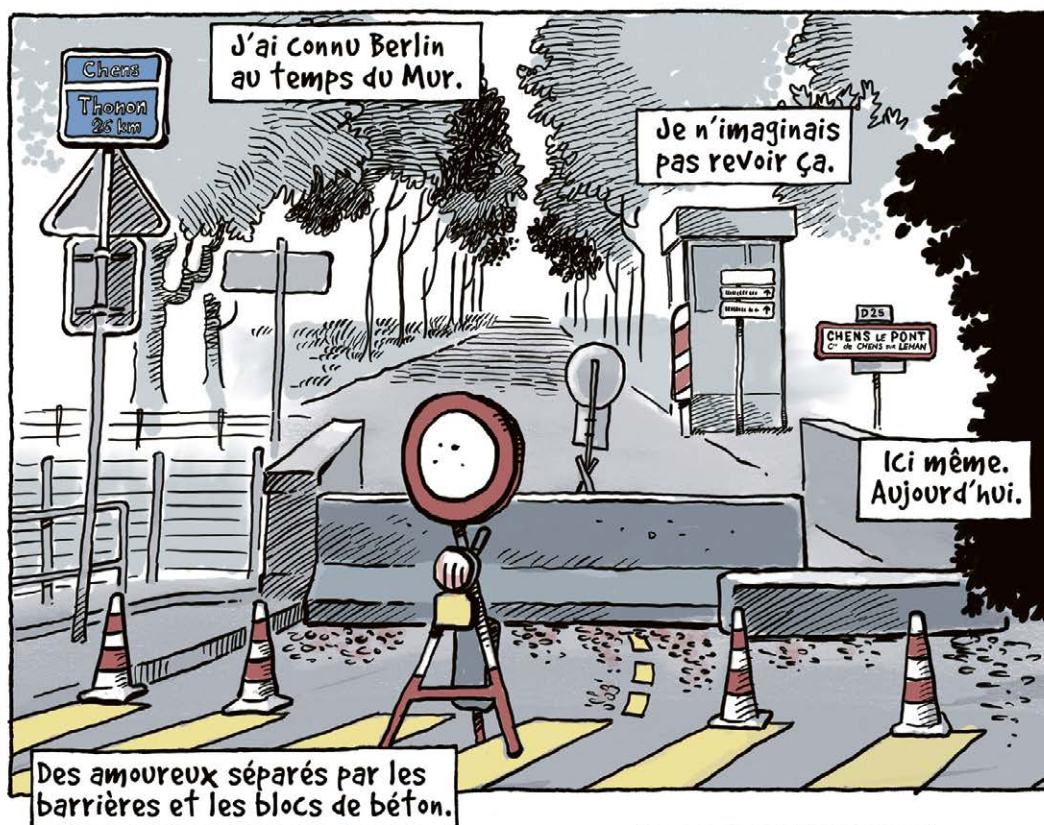
Les travailleuses du sexe, souvent migrantes et women of colour, avec des conditions de travail et de séjour précaires et, par conséquent, souvent en butte aux discriminations, se sont retrouvées fragilisées et exposées au risque d'exploitation. En ces temps d'épidémie, les médias et la politique les ont présentées comme étant des vecteurs de contamination, ce qui les a stigmatisées encore davantage. Depuis mars 2020, le FIZ ainsi que d'autres services spécialisés apportent un soutien à ces personnes pour prévenir la contagion, les situations d'exploitation, les dettes, etc. Tandis que la société civile a fait preuve de solidarité, les politiques ont réagi de manières très différentes. Le Conseil fédéral a clairement reconnu ce travail en le dépénalisant. Sur le plan cantonal, il y a eu des interdictions d'entrée et un durcissement spécifique, non fondé, de la réglementation sur la prostitution. Le sujet a été diversement politisé, et parfois monté en épingle avec des positions moralisatrices. En période de pandémie ces femmes ont besoin de possibilités de travail et de migration sûres et légales. Et elles ont besoin d'être respectées pour leur activité et de pouvoir s'exprimer sur les mesures qui les concernent.

LELIA HUNZIKER

ist Geschäftsführerin FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration.

NINA LANZI

studierte Politikwissenschaften mit dem Fokus auf Migrations-, Arbeits- und Genderpolitik. Sie ist Verantwortliche für Politik und Bildung bei der FIZ.



Die Verstärkung des Gender Gaps.

Marina Richter

Die Pandemie hat viele gesellschaftliche Ungleichheiten verschärft. Dabei ist die Pandemie nicht das Problem an sich, sondern nur der Auslöser. Migrantinnen sind besonders stark davon betroffen. Sie leiden unter den Auswirkungen, welche migrierte Personen insbesondere in prekären beruflichen und privaten Bedingungen allgemein betreffen, und erleben darüber hinaus die Mehrfachbelastung in Familien- und Erwerbsleben, die sich für viele Frauen akzentuiert hat.

«Wir sitzen alle im selben Boot», sagte der EU-Ratschef Charles Michel nach einem Videogipfel der EU-Staats- und Regierungschefs. Leider ist dem nicht ganz so. Das Boot ist für verschiedene Menschen sehr unterschiedlich ausgestattet, oder die See ist unterschiedlich stürmisch (Thieme/Tibet 2020). Corona tangiert nicht alle in gleichem Mass und die Massnahmen, wie zum Beispiel ein Lockdown, haben unterschiedliche Auswirkungen. Während einige im Homeoffice sitzen und sich über Langeweile oder Rückenschmerzen beklagen, tragen andere die Post und Pakete aus, sitzen an der Kasse oder erbringen im Gesundheitswesen Höchstleistung. Wir sitzen also kaum alle im gleichen Boot: Während die einen auf einem Dampfer sitzen, müssen sich andere mit einem Schlauchboot begnügen.

Die Fragilität eines überfüllten Schlauchboots ist in der Migrationsthematik längst keine blosser Metapher mehr. Aber sie verdeutlicht auch für die Corona-Pandemie, dass Migrantinnen und Migranten diese unter schwierigen Bedingungen meistern müssen. Die für sie allgemein diskutierten Auswirkungen der Pandemie (siehe Beitrag von Gamba & Cattacin) vermengen sich dabei für Migrantinnen im Speziellen mit den Auswirkungen, die Frauen spezifisch betreffen. Migrantinnen sind daher potenziell stärker von der Krise betroffen (Foley/Piper 2020). Ein intersektionaler Zugang, der die Kategorien Migration und Geschlecht zusammendenkt, zeigt damit die charakteristischen Folgen für Frauen im Migrationskontext auf. Aber, um das Schlauchboot noch ein letztes Mal zu bemühen: Auch Migrantinnen lassen sich nicht über einen Kamm scheren, und es sitzen wieder-

um nicht alle im gleichen Boot. Der Beitrag kann hier nur ansatzweise die Vielfalt aufzeigen und versucht daher exemplarisch, mögliche Ungleichheiten und ihre Verschärfung in der aktuellen Krise aufzuzeigen.

Eingeschränkte Mobilität

Zur Eindämmung der Infektionen wurde weltweit die Mobilität drastisch eingeschränkt, sei es mit harten Lockdowns, welche die Menschen auf ihr privates Umfeld reduzierten, sei es, dass die internationale Mobilität praktisch verunmöglicht wurde. Die Einschränkung der Mobilität auf die eigenen vier Wände reduziert die Möglichkeiten, aus potenziell ausbeuterischen Verhältnissen auszubrechen. Solche Verhältnisse können etwa Pflegearrangements sein, in denen Migrantinnen in Privathaushalten leben und arbeiten, oder Partnerschaften, welche auf ungleichen Machtverhältnissen aufbauen. Migrantinnen können sich in einem Lockdown kaum Freiräume schaffen, haben kaum Möglichkeiten, sich Unterstützung von extern zu holen, und bleiben somit in ausbeuterischen Verhältnissen gefangen (Gottardo/Cyment 2020).

Die eingeschränkte internationale Mobilität trifft Migrantinnen ebenfalls unverhältnismässig stark. War die Sorgearbeit in transnationalen Familienkonstellationen bereits zuvor eine belastende Aufgabe, so ist sie durch die verunmöglichte Mobilität noch schwieriger geworden. Wie kann man sich um kranke Eltern kümmern, wenn man nicht mehr reisen kann? Wie hält man es aus,

wenn man seine eigenen Kinder über Monate oder Jahre nicht mehr in den Arm nehmen kann? Diese Sorge wird zusätzlich verstärkt durch den Umstand, dass die Familienangehörigen oft in Ländern leben, in denen sich die allgemeine Situation durch Corona zusätzlich verschlechtert hat.

Jobverlust

Auch der Verlust der Erwerbsarbeit wirkt sich ungleich stark auf Migrantinnen aus. Dies hängt dabei auch mit den nationalen Gesetzgebungen für ausländische Staatsangehörige oder mit dem jeweiligen Sozial- und Gesundheitssystem zusammen. In der Schweiz kann ein Verlust der Erwerbstätigkeit für Migrantinnen mit ungesichertem Aufenthaltsstatus zum Verlust desselben führen. In den USA führt ein Verlust der Arbeitsstelle zum Ausschluss aus der an Erwerbsarbeit gebundenen Krankenversicherung.

Der Verlust des Einkommens hat gravierende Auswirkungen. Zuerst einmal wirkt er sich direkt auf das Leben am Wohnort aus. Migrantinnen in prekären Erwerbssituationen sind durch das Sozialsystem schlechter abgesichert und haben kaum Ersparnisse, um eine solche Situation abzufedern. Der Gang zur Sozialhilfe ist dennoch für viele keine Option, da der Sozialhilfebezug auf Dauer die Aufenthaltsbewilligung gefährdet. Der grosse Andrang bei Aktionen wie «Essen für alle» in Zürich und ähnlichen Nahrungsmittelhilfen in anderen Städten hat deutlich gezeigt, wie viele Menschen und insbesondere Migrantinnen Unterstützung für Grundbedürfnisse wie Essen in dieser Krise benötigen.

Der Verlust des Einkommens hat nicht zuletzt gravierende Auswirkungen für Familien in transnationalen Settings. Wenn Familienmitglieder in anderen Ländern von den Einkünften der Migrantinnen in der Schweiz abhängig sind, so fehlen ihnen diese in der Pandemie, wenn die Überweisungen ausbleiben (Foley/Piper 2020).

«Systemrelevante» Berufe

Viele Migrantinnen arbeiten in Bereichen, welche entweder als «systemrelevant» eingestuft wurden oder die von der Öffentlichkeit zwar wenig beachtet, aber dennoch fundamental sind. Gerade die Pflege wurde in den Medien öfters thematisiert und wurde mit Applaus bedacht. Allerdings hat sich seither an den Arbeitsbedingungen nichts geändert. Die Pflege in Spitälern ist dabei nur ein Aspekt der Care-Arbeit. Viel häufiger sind Migrantinnen in der Langzeitpflege sowohl in institutionellen Kontexten wie Alters- und Pflegeheimen als auch

in Privathaushalten als Care-Migrantinnen tätig (siehe Beitrag von Schwiter et al., S. 56).

Aber auch in anderen Bereichen wie im Detailhandel oder in Fertigungsbetrieben sind Migrantinnen oft trotz Corona zur Präsenz am Arbeitsplatz verpflichtet. Dabei stellt sich die Frage des Schutzes. Eklatantes Beispiel waren in diesem Zusammenhang Metzgereien, welche die nötigen Massnahmen nicht oder nur sehr ungenügend umgesetzt hatten. Auch bei der Pflege im privaten Haushalt ist die Frage von Abstand, Zugang zu Hygienemasken und Desinfektion nicht institutionell kontrolliert. Migrantinnen können sich damit weniger durch ein Fernbleiben von der Arbeit schützen und haben bei der Arbeit oft nur erschwerten Zugang zu Schutzmassnahmen (Gottardo/Cyment 2020).

Arbeit im informellen Sektor

Auch in der Schweiz arbeitet ein Teil der Migrantinnen im informellen Sektor. Insbesondere in Privathaushalten werden Pflege- und Reinigungsdienstleistungen nach wie vor oft ohne formelle Anstellungsbedingungen verrichtet. Diese Arbeitskräfte verfügen über keine Versicherung, wenn der Lohn ausfällt, und sie können keine Kurzarbeit beantragen. Dies trifft auch auf prekarierte Arbeitsbedingungen wie Arbeit auf Abruf und im Stundenlohn zu. Frauen, die in diesem Sektor arbeiten, sind auf die geleisteten Arbeitsstunden angewiesen, da nur diese auch entlöhnt werden.

In prekären Arbeitssituationen ist es zudem schwierig, darauf zu pochen, die nötigen Schutzmassnahmen einzuhalten (Gottardo/Cyment 2020). Diese gehen mit Kosten für die Organisation und die Anschaffung von Material einher. In Kontexten, in denen der Schutz der Arbeitnehmerinnen keine grosse Priorität geniesst, werden solche Aufwände oftmals gescheut.

Mehrfachbelastung

Schliesslich sind Migrantinnen zusätzlich zu den verschärften Umständen prekärer Arbeitsbedingungen auch der Mehrfachbelastung, welche viele Frauen in der Krise getroffen hat (Berghout/Richardson 2020), ausgesetzt. Insbesondere die Schliessung von Schulen und Betreuungsangeboten hat die Betreuungsarbeit erhöht, die zu einem grossen Teil von Frauen übernommen wird. Die bereits bestehende Mehrfachbelastung von Frauen und damit auch von Migrantinnen durch Erwerbs- und Familienarbeit hat sich in der Krise weiter akzentuiert. Wenn Migrantinnen dann auch noch einer Erwerbsarbeit nachgehen, welche ihre Präsenz am Arbeitsplatz

erfordert, wie etwa an einer Supermarkt-Kasse, in einem Fertigungsbetrieb oder in der Pflege, so wird die Mehrfachbelastung zu einem grossen Problem. Ist eine Mehrfachbelastung ohnehin schon eine schwierige Aufgabe in einer Homeoffice-Situation, so wird sie zu einer doppelten Herausforderung, wenn Arbeit vor Ort nötig ist.

Fazit

Die Krise hat im Grunde genommen keine neuen Ungleichheiten hervorgebracht. Sie hat jedoch in deutlicher Weise bestehende Ungleichheiten verschärft und den Gender Gap vergrössert. Migrantinnen sind von den verschärften Ungleichheiten doppelt getroffen: als migrierte Personen und als Frauen. Und die Krise zeigt zudem in besonderem Masse auf, dass die Politik oft blind ist in Bezug auf Geschlecht (Hawkes/Buse 2020) und Migration (Irudaya et al. 2020).

Berkhout, Suze G., Lisa Richardson, 2020, Identity, Politics, and the Pandemic. Why Is COVID-19 a Disaster for Feminism(s)? In: History and Philosophy of the Life Sciences 42/4: Artikel Nr. 49.

Foley, Laura, Nicola Piper, 2020, COVID-19 and Women Migrant Workers Impacts and Implications. IOM Report. <https://publications.iom.int/system/files/pdf/the-gender-dimensions-of-the-labour-migration.pdf>.

Hawkes, Sarah, Kent Buse, 2020, COVID-19 and the Gendered Markets of People and Products. Explaining Inequalities in Infections and Deaths. In: Canadian Journal of Development Studies / Revue Canadienne d'études du développement, 23. Oktober 2020: 1–18.

Irudaya Rajan, S., P. Sivakumar, Aditya Srinivasan, 2020, The COVID-19 Pandemic and Internal Labour Migration in India. A «Crisis of Mobility». In: The Indian Journal of Labour Economics 63/4: 1021–1039.

Gottardo, Carolina, Paola Cyment, 2020, Diskriminierung, Ausbeutung und zunehmende Ungleichheit. Friedrich-Ebert-Stiftung. Themenportal Flucht, Migration, Integration (Blog), 7. September 2020. <https://www.fes.de/themenportal-flucht-migration-integration/artikelseite-flucht-migration-integration/diskriminierung-ausbeutung-und-zunehmende-ungleichheit>.

Thieme, Susan, Eda Elif Tibet, 2020, New political upheavals and women alliances in solidarity beyond «lock down» in Switzerland at times of a global pandemic. In: Interface: A journal for and about social movements 12/1: 199–207.

Accroissement du fossé entre les genres

La pandémie a encore aggravé les inégalités sociales existantes. Les femmes migrantes sont doublement touchées par les conséquences de la crise: elles subissent à la fois la situation difficile des migrantes, mais également les contraintes liées aux multiples charges qui pèsent sur les femmes.

Même si toutes les migrantes ne vivent pas dans les mêmes conditions, elles travaillent souvent dans des domaines qui ne permettent pas le télétravail. Dans les secteurs des soins, du nettoyage ou de la vente, elles sont plus exposées aux risques sanitaires ou ont un accès insuffisant aux mesures de protection en matière d'hygiène. En outre, elles peuvent également se trouver bloquées dans une situation d'exploitation en raison du confinement. À cela s'ajoutent les charges multiples liées à la famille et au travail, qui se sont intensifiées et qui, en l'absence de possibilités de télétravail et de garde d'enfants, mettent les femmes et les familles migrantes à rude épreuve. Une éventuelle perte d'emploi a aussi des conséquences tant pour la famille en Suisse, que pour celle à l'étranger. La politique de lutte contre la pandémie, qui s'adressait autant que possible à l'ensemble de la population, a ainsi eu de multiples conséquences néfastes pour les personnes défavorisées au sein de la société, et a encore accru les inégalités.

MARINA RICHTER,

Geographin und Soziologin, Assistenzprofessorin an der HES-SO Valais/Wallis, forscht schwerpunktmässig zu Migrationsfragen. 2019 veröffentlichte sie im Auftrag der EKM den Kurzbericht «Migrantinnen in der Schweiz: Situation, Leistung und Potenzial».



20.3.2020

Ein Wettlauf gegen die Zeit.

Inés Mateos

Zu Beginn der Pandemie im Frühjahr 2020 schienen Schulschliessungen unumgänglich. Die Folgen auf den Bildungserfolg von Kindern und Jugendlichen, aber auch auf das Bildungssystem selber waren nicht absehbar. Nun wissen wir: Es gibt erhebliche Bildungslücken. Getroffen wurden die Schwächsten. Das schadet auch dem Bildungssystem insgesamt. Benachteiligungen aufheben und Chancengleichheit herstellen darf gerade in der Krise nicht aus den Augen verloren werden.

April 2020: Alle Schulen in der Schweiz sind seit Mitte März geschlossen: Yolanda D., Primarlehrerin und Heilpädagogin in Kleinbasel, erzählt von Familien und deren Kindern, die wochenlang nicht erreichbar sind. Sie und ihre Kolleginnen haben den Schulkindern die Aufgaben nach Hause gebracht, um sicherzustellen, dass sie mit Schulmaterial versorgt sind, und auch, «um den Kontakt zu halten». Es geht teilweise um Kinder, die auch ohne Corona in psychosozial herausfordernden Verhältnissen aufwachsen müssen.

Martin F., Berufsschullehrer in Bern, erzählt von einem lernmotivierten Jugendlichen mit Fluchtgeschichte, der sich nicht zu jeder Unterrichtsstunde einloggen kann. Er teilt den Familiencomputer mit zwei weiteren Geschwistern, die alle auch fernunterrichtet werden; wenn jedes der Kinder pro Tag zwei Stunden im Fernunterricht dabei sein kann, ist das schon viel. Er erzählt von einem weiteren Jugendlichen, der sich für den Unterricht einen Platz in der Bahnunterführung sucht, weil es da einen Internetzugang gibt, den er zu Hause nicht hat.

Bildungslücken

Yolanda und Martin 2021: Fast ein Jahr später erzählen beide von Bildungslücken bei vielen Kindern und Jugendlichen. Sie sagt: «Ein Junge, der vor dem Lockdown gut unterwegs war, hinkt jetzt masslos hinterher. Er hat zu Hause niemanden, der ihn unterstützen kann. Das ist fast nicht mehr aufzuholen und frustrierend.» Er meint: «Die sozialen Verhältnisse der Familie sind ausschlaggebend für den Bildungserfolg – auch vor Corona war das so. Mit geschlossenen Schulen und Fern-

unterricht verstärkt sich dieses Problem. Für die betroffenen Jugendlichen wird es ein Lauf gegen die Zeit. Sie sind nur noch am Aufholen. Das kann stark demotivieren.» Die Heilpädagogin fügt an: «Dazu kommen die Auswirkungen der Massnahmen auf die emotionale Situation der Familien. Von meinen vierzehn Schülerinnen erzählten gleich vier in den Wochen nach dem Lockdown von der Trennung ihrer Eltern. Das belastet die Kinder zusätzlich.» Der Lehrer ergänzt: «Viele der Berufsschüler haben eine Migrationsgeschichte und kommen aus sozial unterprivilegierten Schichten. Viele haben auch Eltern, die zur Risikogruppe gehören oder in «systemrelevanten» Berufen arbeiten. Sie haben Angst, sie könnten sich anstecken. Ausserdem sind viele Zugewanderte in dieser Krise von ihren Verwandten im Ausland abgeschnitten und sind besorgt um die Angehörigen in der Ferne. Da sind viele Ängste und Sorgen. Das ist nicht gerade förderlich für den Schulerfolg.»

Im Sommer 2020 warnte das Kinderhilfswerk UNICEF aufgrund der Schulschliessungen vor einer internationalen Bildungskrise. In der Schweiz äusserten im Frühjahr 2020, als rund eine Million Schüler im Fernunterricht sass, Lehrpersonen, Lehrbetriebe und Bildungsexpertinnen die Befürchtung, die Reduktion auf Fernunterricht könnte die ohnehin existierenden Benachteiligungen verschärfen oder neue Ungleichheiten schaffen. Dabei sind keineswegs nur Kinder und Jugendliche aus Migrationsfamilien betroffen.

Soziale Selektivität im Bildungssystem

Die Ungleichheit ist nichts Neues. Auch ohne Schulschliessungen und digitalisierten Fernunterricht besitzt

das Schweizer Bildungssystem eine beträchtliche soziale Selektivität. Der Bildungserfolg ist stark vom Bildungsniveau des Elternhauses und dessen sozioökonomischen Ressourcen abhängig. Oder anders gesagt: Je gebildeter und vermögender die Eltern sind, desto bessere Bildungschancen haben ihre Kinder. Das Schulsystem überlässt mit seiner verhältnismässig späten Einschulung, den oft nicht vorhandenen Tagesschulen und einer relativ frühen Selektion einen guten Teil der Bildungsarbeit dem Elternhaus. Eher noch verstärkt das formale Bildungssystem die ungleichen Startchancen, als dass es sie ausgleicht.

Auch in pandemiefreien Zeiten bildet die Stärkung der individuellen Kompetenzen durch die Unterstützung der Eltern eine wichtige Grundvoraussetzung für den Schulerfolg. Wenn nun während der Pandemie ausschliesslich auf die Beschulung zu Hause gesetzt wird, ist es naheliegend, dass diese Massnahme jene am härtesten trifft, die auch sonst wenig Unterstützung vom Elternhaus erwarten können. Aus den bisherigen Untersuchungen lassen sich Herausforderungen auf unterschiedlichen Ebenen finden. Dabei spielen folgende Aspekte eine zentrale Rolle:

Zeit: Grundsätzlich reduziert sich die Bildungszeit von Kindern aus bildungsfernen und sozioökonomisch schwachen Familien durch Schulschliessungen erheblich. Das heisst: Jede Stunde, die eine Schülerin nicht in der Schule verbringen kann, ist für ihren Bildungsfortschritt in vielen Fällen eine verlorene Stunde.

Raum: Nicht alle Kinder und Jugendlichen verfügen über ein eigenes oder geeignetes Zimmer, das ihnen die Ruhe garantiert, die sinnvoller Fernunterricht voraussetzt.

Material: Die digitale Ausstattung in den Familien ist sehr unterschiedlich. Nicht alle erfüllen die Anforderungen, die der Übermittlung von Lerninhalten und der Fernkommunikation genügen. So besitzen nicht alle Jugendlichen einen eigenen Computer. Und nicht in allen Haushalten steht ein Drucker oder uneingeschränkter Internetzugang zur Verfügung.

Unterstützung: Die Unterstützung durch die Eltern bei Schulschliessungen ist vor allem bei jüngeren Schülern absolut zentral. Wenn die Anleitung für den Schulunterricht durch die Lehrpersonen wegfällt und die Eltern diese Begleitung nicht wahrnehmen können, sind die Kinder schnell orientierungslos. Aber auch bei älteren Schülerinnen sind die täglich abverlangte Disziplin vor dem Bildschirm und die hohe intrinsische Motivation nicht einfach gegeben; insbesondere dann, wenn die Welt draussen still zu stehen scheint und nicht absehbar ist, wann Präsenzunterricht wieder möglich sein

wird. Wenn keine Erwachsenen in dieser unsicheren Situation geeignete Begleitung anbieten können, die für die Jugendlichen einen geregelten und motivierenden Zugang zum Fernunterricht schafft, verkommt der Unterricht zu Hause für viele Kinder und Jugendliche zu einem erschreckend unstrukturierten Raum. Sich darin Schulstoff sinnvoll anzueignen, wird unmöglich; den verpassten Schulstoff danach aufzuholen, birgt hohes Frustpotenzial und wird für viele zum Lauf gegen die Zeit.

Lesekompetenz: Die Fähigkeit, schriftliche Texte zu verstehen, wird beim Fernunterricht zur Grundvoraussetzung. Lesekompetenz wird so zur Schlüsselkompetenz für alle Fächer. Hingegen können Schwierigkeiten darin zur Motivationsbremse werden und im schlimmsten Fall Bildungsfortschritte verhindern. Dass Eltern mit höherem Bildungsstand ihre Kinder besser unterstützen können, liegt auf der Hand (Chaudron 2020), vergrössert aber gleichzeitig die Kluft für jene, welche keine Unterstützung erhalten.

Herausforderung Sprachkompetenz

Für Kinder aus fremdsprachigen Familien kommt eine weitere Herausforderung hinzu: die Sprachkompetenz. Zugewanderte, welche der deutschen Sprache erst eingeschränkt mächtig sind, haben bei Schulschliessungen diese zusätzliche Barriere zu bewältigen. Viele Migrationskinder sind sich ohnehin gewohnt, dass ihre Eltern ihnen bei schulischen Belangen nicht helfen können. In der neuen Situation kommen sie nun selber an die Grenzen des Machbaren: Sie müssen sich Raum verschaffen, wo vielleicht keiner ist, Internetzugang suchen und digitale Geräte auftreiben oder diese mit anderen teilen. Dazu müssen sie sich selber den Umgang mit neuen digitalen Lerninstrumenten beibringen und dabei sprachliche Hürden meistern. Dass dies in vielen Fällen während der Schulschliessungen zu Überforderung, Verzweiflung und Motivationsverlust führte, wie es die grösste Langzeit-Bildungsstudie in Deutschland (NEPS 2020) zeigt, ist nachvollziehbar. Dieselbe Studie kommt zum Schluss, dass «die wahrscheinlichste Erklärung für die eklatanten Diskrepanzen bei der Bewältigung des Fernunterrichts mangelnde Motivation und/oder mangelnde Unterstützung und Ressourcen zu Hause sind». In der Schweiz verhält es sich ähnlich (Tomasik 2020).

Bildungsexpertinnen sind sich einig: Die Schulschliessungen im 2020 bewirkten Bildungslücken, die sich nur schwer schliessen lassen. Bei Kindern, deren Eltern die didaktisch-pädagogische Begleitung nicht ersetzen konnten (weil sie im Lockdown systemrelevante Arbeit verrichten mussten, weil sie selber wenig Bildung genossen haben, weil sie der deutschen Sprache nicht

mächtig sind, weil sie alleinerziehend sind und neben dem Homeoffice nicht auch noch den Schulunterricht ersetzen können, weil ihre psychosoziale Situation instabil ist...), zeigt sich dieser Verlust deutlich. In der Schweiz betrifft dies zu einem grossen Teil Kinder aus Familien mit Migrationsgeschichte. Viele von ihnen bewegen sich am unteren Rand der Einkommenspyramide und sind in dieser Krise zusätzlich besonders stark von Lohnkürzungen, Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit betroffen. Das erhöht auch innerfamiliäre Konflikte, denen Kinder und Jugendliche aus belasteten Familien ohne den Schulalltag schutzlos ausgesetzt sind. Da bleibt wenig Lernraum.

Schulschliessungen haben eine massive Wirkung auf die Chancengleichheit unseres Bildungssystems. Die soziale Selektivität – ohnehin das grosse Hinkebein des Schweizer Bildungssystems – wird dadurch empfindlich verstärkt. Bei weiteren Schulschliessungen wird der Bildungsverlust über alle Schulstufen hinweg weiter zunehmen und sich auf die Übergangschancen in die Berufsbildung negativ auswirken. Die bildungspolitische Brisanz dieser Erkenntnis scheinen die Verantwortlichen verstanden zu haben. Bildungsdirektorinnen, Schulleiter und Dachverbände von Lehrpersonen – sie alle werden nicht müde, standhaft den Präsenzunterricht zu verteidigen. Für unsere Kinder und Jugendlichen bleiben die Schulen in der Schweiz, wenn auch unter Einhaltung von ausgeklügelten Schutzkonzepten, offen. Das ist richtig so!

Chaudron, Stephane et al., 2020, Kids' digital lives in Covid-19 times. <https://ec.europa.eu/jrc/en/news/jrc-experts-exploring-kids-digital-lives-covid-19-times> (24.02.2020)

Krüger, Paula et al., 2020, Leben zu Corona-Zeiten. Erste ausgewählte Ergebnisse zu innerfamiliären Konflikten und Gewalt während der COVID-19-Pandemie in der Schweiz. <https://www.hslu.ch/de-ch/hochschule-luzern/ueber-uns/medien/medienmitteilungen/2020/11/14/studie-leben-zu-corona-zeiten/> (24.02.2020)

NEPS – National Educational Panel Study, 2020, Corona & Bildung. <https://www.lifbi.de/corona> (24.02.2020)

Open Repository on Studies, 2020, Covid-19 impact on education in Switzerland – Overview of studies. <https://airtable.com/shr8VWl4oheYTXV80> (24.02.2020)

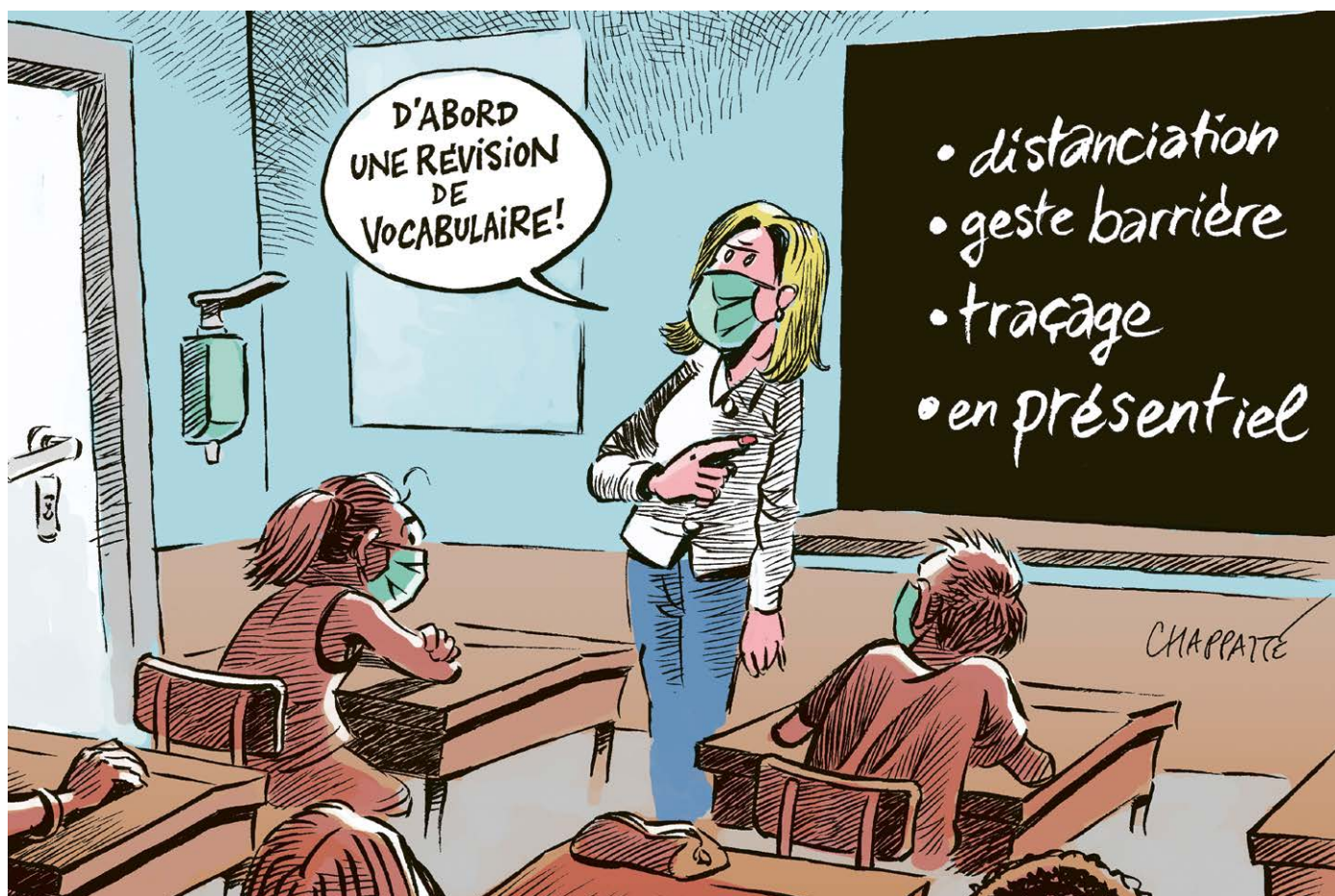
Tomasik, J. Martin et al., 2020, Educational Gains of In-Person vs. Distance Learning in Primary and Secondary Schools: A Natural Experiment During the COVID-19 Pandemic School Closures in Switzerland. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/ijop.12728> (24.02.2020)

Les inégalités en matière d'éducation

Les fermetures d'écoles au début de la pandémie de coronavirus ont notablement renforcé les inégalités qui existaient déjà dans le système éducatif suisse. Les familles de migrants n'ont pas été les seules concernées, mais également tous les enfants et les adolescents issus de famille affaiblies sur le plan socio-économique, en particulier celles avec un faible niveau d'éducation. L'enseignement à distance touche le plus durement ceux qui, même dans les conditions habituelles, ne peuvent guère s'attendre à un soutien de la part des parents. Mais ce n'est pas seulement le manque de soutien ou les barrières linguistiques qui ont entraîné le stress, le désespoir et la perte de motivation chez les élèves concernés – et mené à des lacunes difficiles à combler dans le cursus scolaire – c'est aussi le manque de ressources matérielles comme les ordinateurs, l'accès à Internet ou les logements exigus. Les fermetures d'écoles ont un impact massif sur l'égalité des chances au sein de nos écoles. La sélectivité sociale se trouve sensiblement renforcée. En cas de nouvelles fermetures d'écoles, du fait des carences de l'enseignement, il faut s'attendre à des conséquences négatives sur le passage à la formation professionnelle, qui se répercuteront sur le marché du travail et l'aide sociale. Il semble heureusement que les responsables ont pris conscience de l'importance de ce constat en matière de politique éducative.

INÉS MATEOS

ist freischaffende Fachexpertin, Moderatorin und Dozentin zu gesellschaftlichen Themen rund um Bildungs- und Diversitätsfragen. Die Partizipation und Anerkennung von Bürgerinnen und Bürgern mit Migrationsgeschichte als Teil der Schweiz ist der Grundsatz, der ihre Arbeit leitet. Sie ist Mitglied der EKM.



18.8.2020

La littératie en santé de la population migrante.

Johanna Probst, Didier Ruedin, Denise Efionayi

S'informer sur le Covid-19 n'est pas forcément plus difficile pour la population migrante que pour la population générale en Suisse. Si la population migrante, même vulnérable, s'estime globalement bien informée sur la pandémie, elle n'en reste pas moins déstabilisée par la profusion d'informations. Cet apparent paradoxe touche au cœur de l'« infodémie ».

Dans le contexte de la pandémie du Covid-19, la santé est plus que jamais une affaire *publique*: selon les messages sanitaires diffusés par les autorités, chaque contamination ne constitue pas seulement un cas de maladie individuel mais aussi un vecteur de nouvelles contaminations.

La littératie en santé dans le contexte pandémique

La littératie en santé est communément définie comme la capacité de chaque individu à prendre au quotidien des décisions qui ont une influence positive sur sa santé (Weber 2020). La dimension individuelle (« sur sa santé ») est ici mise en avant. Dans le contexte actuel de pandémie, il convient de compléter cette définition en décrivant la littératie en santé comme la capacité de favoriser, par ses décisions quotidiennes, sa propre santé et celle des autres. Selon Sørensen et al. (2012) qui ont élaboré le concept, la littératie en santé recouvre quatre compétences clés: trouver les informations, les comprendre, les évaluer en termes de fiabilité et les transposer dans un comportement favorisant la santé.

La littératie en santé se révèle d'une importance particulière dans le contexte pandémique actuel. Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), il ne s'agit pas seulement d'une pandémie mais aussi d'une « infodémie »: alors que l'information est omniprésente, abondante et facilement accessible, le problème résiderait avant tout dans le tri entre informations fiables et peu fiables, pertinentes et négligeables, scientifiques et parascientifiques. La gestion des informations en circulation devient ainsi un enjeu majeur pour endiguer les contaminations.

Des études réalisées en Suisse (Vogt et al. 2020) et en Allemagne (Okan et al. 2020) au début de la pandémie ont confirmé que l'évaluation de l'information à propos du Covid-19 pose plus de difficultés à la population que, par exemple, le fait de les trouver. Selon les résultats généraux de ces études, la moitié de la population dispose néanmoins d'une littératie en santé relative au Covid-19 « suffisante », alors qu'elle serait « problématique » ou « insuffisante » pour l'autre moitié – un bilan mitigé qui suscite des questions.

Résultats d'enquêtes comparées

Certains aspects typiques pour la situation de la population migrante peuvent affecter sa littératie en santé, plus particulièrement dans un contexte de pandémie: une compréhension partielle de la langue locale, une vulnérabilité socio-économique accrue, en partie liée à un statut de séjour instable. C'est pourquoi l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a mandaté le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM) de l'Université de Neuchâtel pour mener une étude ciblant spécifiquement la population migrante vulnérable vivant en Suisse. Il s'agit avant tout de s'assurer que cette dernière soit suffisamment bien informée sur le Covid-19.

Afin de vérifier dans quelle mesure divers facteurs de vulnérabilité sociale ont un impact sur la littératie en santé, l'équipe de recherche a mené une enquête auprès de 2354 personnes nées à l'étranger, sans passeport suisse et âgées de 18 ans ou plus. Selon les huit langues retenues pour l'enquête (allemand, français, anglais, albanais, arabe, espagnol, tigrinya, portugais),

l'échantillon a été restreint à une liste définie de pays de naissance, tous extra-européens à l'exception du Portugal. Les résultats de l'étude sont donc directement valables pour la population migrante ainsi définie mais pas forcément généralisables au-delà (par souci de simplicité, nous emploierons par la suite le terme de « population migrante » pour désigner la population enquêtée). Cet article présente les résultats des premières analyses de cette étude, ayant vocation à être approfondies par la suite.

De manière cohérente par rapport à la thèse de l'infodémie, l'étude révèle que la population migrante, comme celle générale, considère qu'évaluer la fiabilité des informations est nettement plus difficile que de trouver ou de comprendre ces informations. Ces difficultés sont exacerbées lorsqu'il s'agit d'informations provenant des médias, alors que celles diffusées par les autorités sanitaires et experts sont perçues comme plus faciles à jauger. Considérée de manière globale à travers un indice synthétique, on constate que la littératie en santé relative au Covid-19 de la population migrante est très semblable à celle de la population suisse générale (selon Vogt et al. 2020) – elle apparaît même comme légèrement plus développée : la part des répondants ayant une bonne littératie en santé (« suffisante » selon la terminologie consacrée) s'élève à 59 pourcent parmi la population migrante contre 53 pourcent pour la population générale.

Il convient de souligner que la littératie en santé relative au Covid-19 est ici mesurée sur une base entièrement subjective (suivant Okan et al. 2020 et Vogt et al. 2020) : les répondants sont invités à indiquer à quel point les divers aspects – comme par exemple « trouver des informations sur le coronavirus sur Internet » – sont difficiles pour eux. Notons en outre que l'enquête de Vogt et al. sur la population générale a été réalisée à la fin de la première vague en Suisse (mai 2020), alors que celle sur la population migrante est intervenue une demi-année plus tard (octobre-décembre 2020). On peut donc voir dans le résultat précité un effet d'apprentissage induit par le cumul d'informations au fil du temps. De manière plus critique, on peut se demander s'il ne témoigne pas aussi d'un sentiment « d'être censé savoir », étant en partie le fruit d'un biais de « désirabilité sociale ».

Vulnérabilités différenciées

Nous observons donc peu de différences entre la littératie en santé relative au Covid-19 de la population migrante et celle de la population générale. Une analyse fine en fonction du degré de vulnérabilité sociale des répondants montre néanmoins un impact certain de

cette dernière sur la littératie en santé et la « lecture » de la pandémie. Nous considérons comme vulnérables les répondants maîtrisant peu les langues nationales, avec un statut légal précaire, ayant un faible niveau d'éducation formelle, peu de revenus et une insertion fragile au marché de l'emploi.

Les personnes les plus vulnérables de notre échantillon témoignent en effet d'une moindre littératie en santé et d'un plus important sentiment de déstabilisation face à la pandémie. On observe en outre une tendance, à vulnérabilité sociale croissante, à davantage consulter et se fier aux sources « personnelles » (réseaux sociaux, membres de la famille, amis et autres personnes de référence de la communauté religieuse et culturelle). Les plus vulnérables adhèrent plus souvent aux affirmations non-prouvées (comme par exemple « les moustiques transmettent le coronavirus »).

Effet déstabilisant de l'abondance d'informations ?

Le résultat d'une littératie en santé de la population migrante comparable à celle de la population générale peut être mis en perspective avec d'autres résultats. En somme, une vaste majorité de la population enquêtée se sent bien informée sur le Covid-19. Dans le même temps, une large majorité se dit un peu ou très déstabilisée par les nombreuses informations, ne sachant plus auxquelles se fier. Cet apparent paradoxe s'observe également dans la population générale (Vogt et al. 2020), mais il est plus prégnant chez la population migrante, qui se sent à la fois un peu moins bien informée et nettement plus déstabilisée par les nombreuses informations.

En considérant les sources utilisées pour s'informer sur le Covid-19, on observe que la population migrante consulte, un peu plus souvent que celle générale, des sources d'information « personnelles » en étant cependant dubitative quant à leur fiabilité. Sont considérées comme nettement plus fiables les médias « traditionnels » (télévision, journaux, radio) ou, à plus forte raison, les experts et les autorités sanitaires. Ceci donne à penser que l'on se tourne vers les sources « personnelles » non pas parce qu'on les perçoit comme particulièrement fiables mais par manque d'alternatives. La profusion d'informations de tout genre – l'infodémie – conduit donc à une situation quelque peu paradoxale : d'un côté, les personnes disposent d'une pléthore d'informations, de l'autre, il s'avère difficile pour elles d'évaluer la fiabilité. L'infodémie en elle-même serait ainsi susceptible d'induire une difficulté à estimer sa littératie en santé relative au Covid-19.

Remarques conclusives

Le flot continu et rapide d'informations par rapport au Covid-19 met la population dans l'embarras pour distinguer le vrai du faux. Ces difficultés sont accrues pour des personnes avec peu de bagage scolaire, se trouvant dans une situation de vie précaire, comme c'est notamment le cas pour certains groupes de migrants. Dans l'ensemble, les efforts déployés par les autorités sanitaires pour informer la population migrante, y compris celle particulièrement vulnérable, semblent néanmoins porter leurs fruits: selon les premiers résultats de l'étude, il n'y a pas d'écart particulièrement inquiétant en termes de littératie en santé.

Au-delà des aspects cognitifs visés par ce dernier concept, la problématique doit également être considérée du point de vue des conditions de vie des populations vulnérables. Les échanges, dans le cadre de cette étude, avec les associations de soutien aux migrants rappellent ceci: une compréhension aussi parfaite soit-elle des messages sanitaires diffusés est quasiment caduque lorsque l'emploi occupé ne permet pas le télétravail, lorsque l'appartement habité ne permet pas l'isolement, lorsque le budget disponible ne permet pas l'acquisition de matériel de protection, lorsque le séjour illégal entrave l'accès aux soins et aux tests et lorsqu'une quarantaine signifie une perte de salaire synonyme de menace existentielle.

Okan, Orkan et al., 2020, Gesundheitskompetenz der Bevölkerung im Umgang mit der Coronavirus-Pandemie. Bielefeld, Berlin: IZGK, Univ. Bielefeld et Hertie School of Governance.
Sørensen, Kristine et al., 2012, Health literacy and public health: A systematic review and integration of definitions and models. In: BMC Public Health 2012, 12/80, doi: 10.1186/1471-2458-12-80.
Vogt, Dominique et al., 2020, Corona-bezogene Gesundheitskompetenz. Zusatzerhebung im Rahmen des «Schweizer Health Literacy Survey 2019–2021». Zürich: BAG, Careum Stiftung.
Weber, Dominik, Sabina Hösl, 2020, Chancengleichheit in Gesundheitsförderung und Prävention. Bewährte Ansätze und Erfolgskriterien. Kurzversion für die Praxis. Bern: BAG, GFCH, GDK.

Gesundheitskompetenz in der «Infodemie»

Die Verbreitung des Virus geht mit der Verbreitung einer grossen Menge Informationen verschiedenster Art einher. In dieser Situation der «Infodemie» kommt der Gesundheitskompetenz der Bevölkerung eine besondere Bedeutung zu. Die Behörden müssen sicherstellen, dass alle in diesem Land lebenden Menschen – auch jene, welche die lokalen Sprachen nicht perfekt beherrschen und hinsichtlich weiterer Aspekte vulnerabel sind – die notwendigen Informationen erhalten und sie auch verstehen.

Eine Umfrage bei der in der Schweiz lebenden Migrationsbevölkerung hat ergeben, dass diese allgemein betrachtet nicht mehr Schwierigkeiten hat als die Gesamtbevölkerung, an Informationen zu gelangen. Die breite Verfügbarkeit von Informationen vermittelt zwar einerseits das Gefühl, umfassend informiert zu sein, wirkt aber auch verunsichernd: Die Einschätzung der Verlässlichkeit von Informationen stellt eine besondere Herausforderung dar. Obwohl Gesamt- und Migrationsbevölkerung vergleichbar gesundheitskompetent sind, zeigt sich doch, dass besonders vulnerable Personen mehr Mühe im Umgang mit Informationen zur Pandemie haben.

JOHANNA PROBST,

sociologue cheffe de projet au Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population SFM, Université de Neuchâtel.

DIDIER RUEDIN,

sociologue et chef de projet au SFM et MER à l'Université de Neuchâtel.

DENISE EFIONAYI,

politologue et directrice adjointe du SFM, Université de Neuchâtel.



27.4.2020

Trotz Schlüsselfunktion für die Gesellschaft fallen viele durch die Maschen.

Deniz Yüksel

Corona leuchtet Ungleichheiten unserer Gesellschaft schonungslos aus. Migrantische Vereine bewegen sich weitgehend ausserhalb der öffentlichen Wahrnehmung, leisten aber Ausserordentliches für die Gesellschaft – gerade während der Pandemie. Trotzdem geraten viele in finanzielle Schwierigkeiten oder fallen ihr zum Opfer. Die Pandemie zwingt uns, auch über die Bedeutung migrantischer Zusammenschlüsse neu nachzudenken. Das Thema polarisiert, und es besteht Handlungsbedarf.

Ein Freitag im November 2020. Die Fallzahlen stagnieren auf hohem Niveau. Physische Treffen finden kaum noch statt, ebenso wenig der jährliche Netzwerkanlass des Kantons Zürich für die migrantischen und religiösen Vereine. Zumindest nicht in der üblichen Form. Einige Vereinsleute sind der Einladung der kantonalen Fachstelle Integration gefolgt und nehmen an einem virtuellen Austauschtreffen teil. Man kennt sich teilweise bereits und freut sich, einander am Bildschirm wiederzusehen. Trotz und wegen Covid-19 gibt es viel zu berichten.

Vielfältige Funktionen migrantischer Vereine

Die Schweiz ist ein Einwanderungsland und gehört europaweit zu den Ländern mit den höchsten Ausländeranteilen. So ist es nicht verwunderlich, dass die ausländische Bevölkerung sich in zahlreichen Vereinen organisiert. Viele bezeichnen sich als traditionelle «Kulturvereine», in denen die jeweilige Herkunftskultur gepflegt wird. Andere wiederum verstehen sich als «neuschweizerische» Organisation. Die Erfahrung zeigt zudem: Diese Vereine sind selten nur in einem Feld tätig. Ein Moscheeverein ist nicht nur ein Ort der Andacht, und im portugiesischen Verein wird nicht nur die Herkunftskultur gepflegt. Migrantinnen und Migranten arbeiten oft mit Jugendlichen und Kindern, bieten Kultur- und Lernangebote an oder leisten Beratungs- und Informationsarbeit. Nicht selten engagieren sie sich in

der Integrationsarbeit und übernehmen eine Multiplikatoren-Funktion. Oft bieten die aktiven Vereinsleute mehrsprachige Beratungen bei der Arbeitssuche, der Ausbildung, bei Familien- und Finanzfragen an. Gerade für neu Zugezogene ist das Integrationspotenzial solcher Vereine ein gern hervorgehobener Aspekt. Als erste niederschwellige Anlaufstelle ermöglichen sie den Zugang zu sozialen Netzwerken und Wissen über den neuen Lebensraum. In der Forschung spricht man von *Social-Bonding-Capital*, das soziale Bindungen stärkt. Menschen können in einem geschützten Rahmen Wissen und Kompetenzen erwerben, die die Teilhabe auch in anderen Lebensbereichen erleichtert. Während der Covid-Krise gewinnt dieses soziale Kapital an Bedeutung: Zahlreiche geplante Aktivitäten fielen zwar aus und damit auch die Möglichkeit, Kontakte zu knüpfen und zu pflegen, Informationen auszutauschen oder gemeinsam Zeit zu verbringen. Die Vereine haben aber alternative Wege ausgebaut und neue Instrumente geschaffen. Zum Beispiel wurde das spanische Sorgentelefon seit Beginn des ersten Lockdowns stark genutzt. Die muslimische Seelsorge ihrerseits hat in kurzer Zeit eine Telefonberatung aufgelegt. Der Bedarf an solchen Angeboten ist gross, gerade für ältere oder kranke Menschen, die sich in der Krise alleine fühlen. Vereinsleute berichten generell über eine verstärkte Kommunikation mit den Mitgliedern mittels Telefongesprächen oder Chatgruppen. Die Krise hat auch bei den Vereinen einen Digitalisierungsschub ausgelöst. «Wir haben zweisprachige Online-Anlässe zu psychischer Ge-

sundheit durchgeführt», hiess es seitens des griechischen Vereins. Ein Hinweis auf diese Entwicklung sind auch die Predigten, die verschiedene religiöse Vereine auf Social-Media-Kanälen veröffentlichen. Trotz digitaler Tools sind sich die Vereinsleute aber einig: Physische Treffen können nie vollständig ersetzt werden.

Staatliche Stellen haben in der gesamten Krisenzeit auf die Netzwerke migrantischer Vereine, NGOs und Medien gesetzt, um mehrsprachige Informationen zu den Covid-Massnahmen zu verbreiten. Die Organisationen betonen, wie hilfreich mehrsprachige Informationen sind, um Personen zu erreichen, die wenig Deutsch verstehen. Vereine haben das Potenzial, ihren Mitgliedern als Brücken zu höherschweligen öffentlichen Informationen und Dienstleistungen zu dienen.

Mangelnde Unterstützung

Einige migrantische Vereine gerieten mit der Zeit aber unter Druck. Wiederholt kamen Fragen auf wie: «Wo erhalten wir Unterstützung?», «Können wir als Verein einen Kredit aufnehmen?», «Zählen wir als Kulturverein zum Bereich Kultur?», «Wieso zählen wir nicht zur Sparte Soziales oder Integration, obwohl wir viel für die Gesellschaft leisten?». Vereine, die mit Verkäufen oder Spenden bei Treffen und Tempelbesuchen ihre Mieten und Unterhaltskosten bestreiten, sind in finanzielle Not geraten und wussten nicht, wohin sie sich wenden sollten. Bis Ende 2020 konnten diese Vereine weder von den kantonal geschnürten Covid-Hilfspaketen noch von den Bundeshilfen profitieren. Dass der türkische Jugend- und Kultur-Verein nicht in einer der beiden Sparten Kultur oder Soziales verortet wird, enttäuscht den Vereinsvorsitzenden: «Wir bieten kulturelle Veranstaltungen an, informieren und vernetzen unsere Mitglieder». Viele Vereine mit wenig kulantem Vermietern stehen bald vor dem Aus. Einige verschulden sich gar bei ihren Mitgliedern, um die Kosten weiter zu tragen. Das zeigt einerseits, wie gut verankert diese Vereine sind. Andererseits ist ein solches Vorgehen problematisch. Auch wenn es oft nur um geringe Beträge geht, trägt dies dazu bei, die Lebenssituationen von freiwillig engagierten Vereinsleuten zu prekarisieren. Zudem ist unklar, wie lange die Situation noch anhält.

Dass nur wenige Kantone und Städte wie Basel-Stadt und verschiedene Westschweizer Kantone rasch pragmatische Lösungen fanden, zum Beispiel eine Öffnung des Begriffs «Kultur», scheint symptomatisch für den Umgang mit migrantischen Vereinen: Sie fallen oft durch die Maschen. Während die Vorlage zur Mietreduktion im vergangenen Herbst im Parlament gekippt wurde, gibt der zweite Lockdown jedoch Hoffnung für eine

grosszügigere Unterstützung staatlicherseits. Zudem wurden im Sommer die kantonalzürcherische reformierte sowie die katholische Kirche auf das Thema aufmerksam. Sie prüfen nun, wie einige religiöse Vereine unterstützt werden können.

Neue Räume zu finden, ist für Vereine grundsätzlich sehr schwierig. Sie kämpfen oft mit Vorurteilen und auch mit sehr konkreten Herausforderungen, wie etwa Parkplatzmangel bei Festivitäten. Viele suchen lange nach Räumen, so wie der somalische Elternverein. Er hatte Glück: Er konnte sich für einige Zeit bei einem Moscheeverein einmieten. Solche Synergien sind leider noch selten.

Zwischen Schattendasein und Anerkennung

Fest steht: Zivilgesellschaftliches Engagement ist wichtig für den gesellschaftlichen Zusammenhalt, egal wo und von wem es geleistet wird. Dennoch wird diese Leistung von migrantischen und religiösen Vereinen in der Öffentlichkeit noch wenig wahrgenommen und geschätzt. Als zivilgesellschaftliche Akteure sind sie oft marginalisiert und im Vergleich zu etablierten gemeinnützigen Organisationen oder politischen und gewerkschaftlichen Zusammenschlüssen wenig sichtbar. Ihre Aktivitäten sind teils nur lokal in den Gemeinden bekannt. Auch bestehen Vorbehalte und Unsicherheiten im Umgang mit der sehr heterogenen migrantischen Vereinslandschaft. Teilweise sind diese auch berechtigt, wenn zum Beispiel politische Konflikte aus dem Herkunftsland in die Schweiz getragen werden. Seit den 1980er-Jahren diskutieren daher Öffentlichkeit und Forschung wiederholt und ohne erzielten Konsens darüber, ob migrantische Vereine generell eher die Integration oder Parallelgesellschaften fördern. Neuerdings steht aber eine andere Frage im Zentrum: Wie können die Potenziale der migrantischen Vereine genutzt werden, um die soziale Teilhabe zu stärken? Eine zentrale Annahme dabei ist, dass zwischen den Vereinen und ihrem gesellschaftlichen Umfeld eine Wechselwirkung besteht.

Wie kann also die Gesellschaft soziale Integration und Teilhabe vorantreiben? Was kann und soll die Integrationsförderung dazu beitragen? Immer mehr werden migrantische Vereine als Expertinnen-Organisationen verstanden, die miteinbezogen werden müssen, damit gesellschaftspolitische Massnahmen die gewünschte Wirkung entfalten. Konzepte für migrantische Gremien sind verbreitet. Es gibt positive Beispiele, oft hapert es aber noch bei der Umsetzung. Erfahrungsgemäss leiden bei rückläufigen staatlichen Ressourcen als Erstes die Beziehungspflege und die Zusammenarbeit mit migrantischen Vereinen. Oft stockt die Bereitschaft, mit ihnen zusammenzuarbeiten und ihre Expertise anzuerken-

nen, von interkulturellen und sprachlichen Hürden ganz zu schweigen. Das ist wenig verwunderlich. Der gesellschaftliche Mehrwert der Vereine wurde bisher kaum sichtbar gemacht. Sie sind auch selten in Verbänden zusammengeschlossen. Wo dies der Fall ist, wie bei religiösen Verbänden, tut sich etwas.

Gesamtheitlicher Blick auf das Potenzial von Vereinen

Was also fehlt, ist zunächst ein gesamtheitlicher Blick auf die heterogene Landschaft der migrantischen Vereine und evidenzbasiertes Wissen über ihre Leistungen und ihre Bedeutung für Staat und Gesellschaft. Ein Blick nach Deutschland zeigt, dass bereits verschiedene Studien und Förderprogramme dazu lanciert wurden. Dort wie hier hat die Integrationsförderung eine koordinierende und moderierende Funktion zwischen verschiedenen Anspruchsgruppen inne, mit dem Ziel, Zugangshürden abzubauen und gesellschaftliche Diversität konstruktiv zu gestalten. Der systematische Einbezug migrantischer Stimmen in politische Entscheidungsprozesse steckt in der Schweiz aber noch in den Kinderschuhen. Hier kann die Integrationsförderung ihr Potenzial an der Schnittstelle nutzen und solche Prozesse begleiten.

Die aktuelle und weiterhin andauernde Krise wird nicht spurlos an der migrantischen Vereinslandschaft vorbeigehen. Im Zuge der aktuellen Fluchtmigration entstehen zudem neue Vereinscluster. Die Digitalisierung ist aus diesen Prozessen nicht mehr wegzudenken. Und das Teilhabe-Interesse von Menschen, die Teil dieser Gesellschaft sind, wird jenseits von staatsbürgerlichen Partizipationsmöglichkeiten hörbarer. Die Covid-Krise zeigt zudem: Man weiss zu wenig über migrantische Vereine, oft bestehen Vorbehalte, und man kann sie funktional nicht richtig zuordnen. Gleichwohl ist klar, dass die Gesellschaft auf deren Kooperationsbereitschaft angewiesen ist, da sie grosses Potenzial aufweisen. Gerade jetzt. Die ehrenamtliche Arbeit geht für viele migrantische Vereine weiter, mit und auch nach Covid-19. Sicher ist: Sie nehmen in der ganzen Covid-Krise eine wichtige Funktion ein. Das Austauschtreffen zeigt, dass sie viel zu berichten haben. Die Frage ist nur: Werden sie auch gehört?

Pries, Ludger, 2013, Bedeutung von MSOs für gesellschaftliche Teilhabe, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/158878/gesellschaftliche-teilhabe> (07.01.2020).

DENIZ YÜKSEL

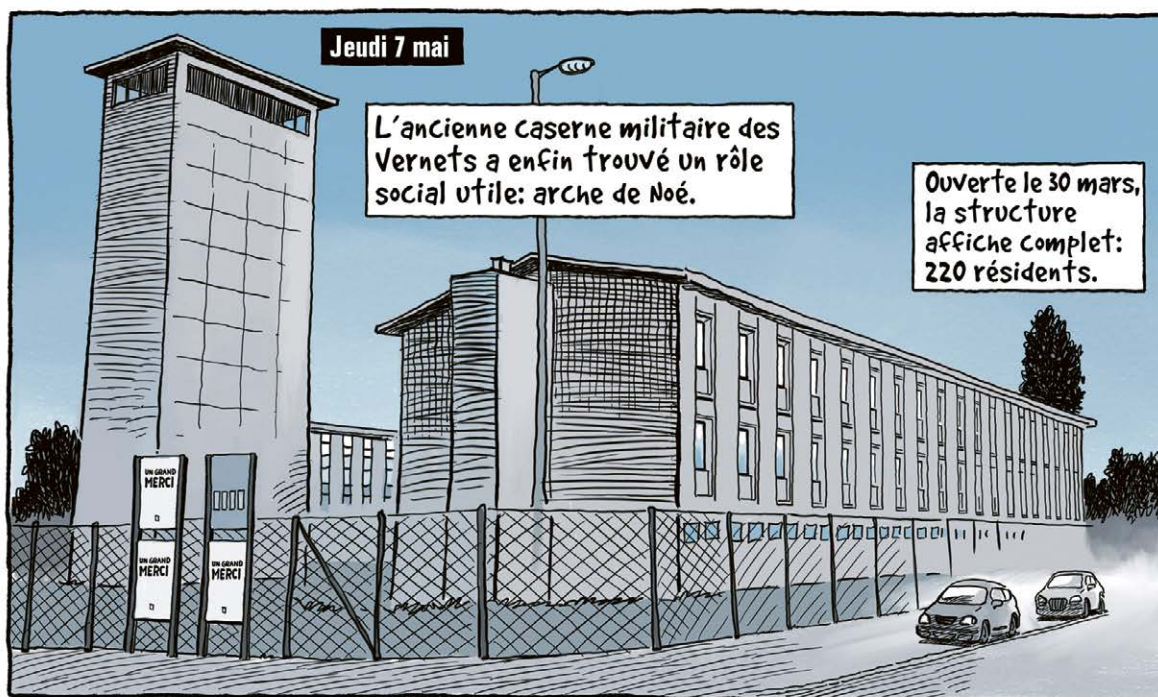
ist als Islam- und Sozialwissenschaftlerin Fachspezialistin für Diskriminierungsschutz und Beratung bei der Fachstelle Integration des Kantons Zürich. Sie ist Ansprechperson für migrantische Vereine.

Le potentiel des associations de migrants

La Suisse est un pays d'immigration. Elle fait partie des pays qui ont la part la plus élevée d'étrangers à l'échelle européenne. Les étrangers s'organisent aussi en Suisse et forment un paysage associatif hétérogène. L'expérience montre que les associations de migrants sont rarement actives dans un seul secteur. Elles offrent souvent des conseils en plusieurs langues dans différents domaines de la vie. Leur potentiel d'intégration est souvent mis en avant, notamment pour les nouveaux arrivants.

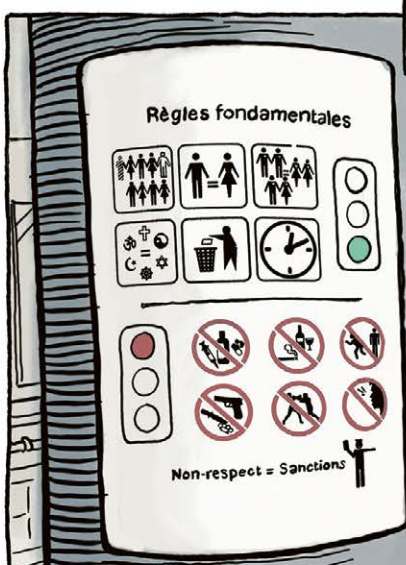
Si jusqu'à présent les associations de migrants sont passées sous le radar de la perception publique, elles apportent néanmoins de précieux services à la société – justement en temps de pandémie. Pendant cette période, les organismes publics notamment ont pu s'appuyer sur le réseau des associations de migrants, des ONG et des médias pour diffuser des informations multilingues sur les mesures anti-Covid. Cependant, certaines associations ont également connu des difficultés financières et ont rarement pu bénéficier d'aides avant la fin de l'année. La pandémie oblige à revoir l'importance des associations de migrants et des organisations religieuses. Il apparaît clairement qu'elles font souvent l'objet de préjugés, et que l'on sait encore peu de choses à leur sujet. Il convient d'agir.

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), 2020, Vielfältig engagiert – breit vernetzt – partiell eingebunden? Migrantenorganisationen als gestaltende Kraft in der Gesellschaft, Berlin.





MSF assure le dépistage des nouveaux arrivants, et tout un travail d'information sur la maladie.



Une telle colonie aurait pu devenir un foyer d'infection.





LA MORTALITÉ ÉTAIT DE 80% AU DÉBUT, ELLE EST DESCENDUE À 50%. EBOLA FRAPPAIT SURTOUT LES ENFANTS



Menschenrechtliche Fragen zwischen Schutz und Einschränkungen.

Constantin Hruschka

Die Covid-19-Pandemie hat eine Krise verursacht, in der, als Mittel zur Erreichung des öffentlichen Gesundheitsschutzes, Menschenrechte zum Teil massiv eingeschränkt werden. Diese Einschränkungen betreffen alle auf dem jeweiligen Staatsterritorium anwesenden Personen; die Auswirkungen allerdings sind je nach individueller Situation sehr unterschiedlich.

Das Völkerrecht verbietet grundsätzlich jede direkte oder indirekte Diskriminierung. Das bedeutet, dass eine solche Diskriminierung nicht nur rechtlich, sondern auch praktisch nicht vorliegen darf und Massnahmen ergriffen werden müssen, um besonders schutzbedürftige Personen wirkungsvoll zu schützen. Von den Massnahmen zur Pandemiebekämpfung besonders betroffen sind vor allem Menschen und Gemeinschaften, die sich bereits in einer gefährdeten und marginalisierten Situation befinden. Dies gilt beispielsweise für Frauen und Kinder, die unter den Bedingungen des Lockdowns häufiger Gewalt und Missbrauch ausgesetzt sind. Personen mit asiatischem Aussehen waren insbesondere zu Beginn der Pandemie von Anfeindungen, Stigmatisierungen und Ausschluss betroffen. Zudem wird die öffentliche Debatte um Gesundheitsschutz von Regierungen dazu genutzt, Migrationspolitik zu machen und den Zugang von «Unerwünschten» zu beschränken. So hat Ungarn beispielsweise die Covid-19-Krise dazu genutzt, die Bedingungen in den Transitzone und den Zugang zu Schutz generell weiter zu beschränken.

Schutz vor Diskriminierung als Leitprinzip

Der Fokus auf Bewegungsbeschränkungen zur Pandemiebekämpfung führt dazu, dass Bewegung über Grenzen hinweg in der öffentlichen Diskussion generell stärker negativ konnotiert ist. Insbesondere das starke, von Medien und Politik transportierte Bild der Pandemie als durch Migration eingeschleppte Krankheit hat dazu beigetragen, dass Migrierende teilweise als Gefahr und nicht als gefährdet oder als schützenswert wahrgenommen werden.

Dabei ist eine solche Reaktion aus mindestens zwei Gründen falsch. Zum einen ist es für einen wirkungsvollen Gesundheitsschutz erforderlich, dass alle auf dem Territorium anwesenden Personen – unabhängig von ihrem Migrationsstatus – als integraler Bestandteil jeder wirksamen Reaktion einbezogen werden, um effektiven Gesundheitsschutz zu erreichen. Zum anderen stehen menschenrechtliche Vorgaben der Diskriminierung und dem Ausschluss von migrierenden Personen entgegen. Zu unterscheiden sind das Verbot direkter und indirekter Diskriminierungen sowie weitere Handlungsanweisungen, die sich aus den menschen- und völkerrechtlichen Vorgaben ergeben.

Recht auf Gesundheit

Die Staaten sind verpflichtet, das Recht auf Gesundheit für alle Menschen diskriminierungsfrei zu gewährleisten, ungeachtet der Nationalität und des Migrationsstatus. Oft ist allerdings der tatsächliche Zugang zur Gesundheitsversorgung mit Hindernissen verbunden. Insbesondere sprachliche und kulturelle Barrieren, fehlende Informationen und die weitreichenden Folgen von Gesetzen, Politiken und Verwaltungsvorschriften können dazu beitragen, dass ausländische Staatsangehörige ihre Rechte nicht wahrnehmen. Daher können etwa aufsuchende Massnahmen angezeigt sein, die darauf abzielen, Informationen unter Beteiligung der Betroffenen zu verbreiten.

Asylsuchende, die in speziellen Unterkünften leben, sind in der Pandemie einem grösseren Infektionsrisiko ausge-

setzt. Daher sollten spezifische Massnahmen ergriffen werden, um die Gesundheit jener, die unter solchen Umständen leben, zu schützen. Dazu gehören präventive Massnahmen wie die Umsiedlung aus Einrichtungen, in denen die Abstandsvorschriften nicht eingehalten werden können, sowie die Sicherstellung von Tests und medizinischer Behandlung in den Unterkünften. Nicht dazu gehört der Freiheitsentzug durch ein Ausgangsverbot für nicht infizierte Personen. Eine präventive Quarantäne für die gesamte Unterkunft ist rechtlich nicht zulässig. Generell muss jegliche Einschränkung von Rechten gesetzlich vorgesehen sowie angemessen, notwendig und verhältnismässig sein. Rechte dürfen nur ausgesetzt werden, wenn ein öffentlich ausgerufenen Notstand besteht, der das Überleben der Nation bedroht, und nur dann, wenn die Situation dies unbedingt erfordert.

Zugang zum Asylverfahren

Eine der Einreisevoraussetzungen an den Aussengrenzen des Schengen-Raums, dem auch die Schweiz angehört, ist gemäss Art. 6 Abs. 1 Bst. e des Schengener Grenzkodex (SGK), dass die jeweilige Person «keine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats» darstellt. Mithin sind auf Gesundheitsüberlegungen beruhende Grenzkontrollen oder deren (Neu-)Ausrichtung zum Schutz der öffentlichen Gesundheit grundsätzlich zulässig. Anders präsentiert sich die Situation an den Binnengrenzen – insbesondere an den Landesgrenzen der Schweiz: Hier ist die Wiedereinführung von Grenzkontrollen nach Art. 25 ff. SGK nur in Ausnahmefällen möglich. Namentlich liegt ein solcher Ausnahmefall vor, wenn die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit in einem Mitgliedstaat ernsthaft bedroht ist. Im Gegensatz zu Art. 6 SGK wird die öffentliche Gesundheit nicht genannt. Es war daher unklar, ob auf der Basis von Art. 25 ff. SGK Binnengrenzkontrollen aus Gesundheitsgründen wieder eingeführt werden dürfen. Trotzdem hatten nahezu alle Schengen-Mitgliedstaaten Grenzkontrollen an den Schengen-Binnengrenzen während der ersten Welle der Covid-19-Pandemie angeordnet. Rechtlich ist bisher nicht abschliessend geklärt, unter welchen Voraussetzungen Grenzkontrollen gesundheitliche Aspekte mitberücksichtigen können oder müssen und wie gewährleistet werden kann, dass die Grenzkontrollen an allen Grenzen verhältnismässig sind und Personen nicht zu Unrecht abgewiesen werden.

Die gestiegene Kontrolldichte und die strikte Handhabung der Grenzkontrollen haben erheblich dazu beigetragen, dass die Zahl der Asylgesuche im Schengen-Raum im Jahr 2020 stark zurückgegangen ist. Dieser

Rückgang ist auch damit zu erklären, dass einige Länder inklusive der Schweiz in völkerrechtlich unzulässiger Weise die Asylantragstellung an den Grenzen erschwert oder sogar ganz ausgesetzt haben. Eine solche Verweigerung des Zugangs zum Asylsystem verstösst gegen das Rückschiebungsverbot nach der Flüchtlingskonvention («flüchtlingsrechtliches Refoulement-Verbot»). Dieses sieht insbesondere vor, dass Personen so lange als Flüchtlinge behandelt werden müssen, bis feststeht, dass sie keinen Schutzbedarf (mehr) haben. Diese Bestimmung soll erreichen, dass Personen nicht rechtlich oder praktisch gezwungen werden, in eine Gefahrensituation zurückzukehren, bevor der Schutzbedarf der Person geprüft ist. Auch ein Verweis auf einen anderen Staat – in der Schweiz konkret auf Italien – ist nach dem Völkerrecht nur zulässig, wenn der Person vorab in einem Verfahren die Möglichkeit gegeben wird, die Gründe vorzubringen, die gegen eine Rückschiebung in den zuständigen Staat oder den Herkunftsstaat sprechen.

Für den Asylbereich ist damit aus völkerrechtlicher Sicht klar, dass allen Personen, die an der Grenze ein Schutzersuchen äussern, der Zugang zum Verfahren ermöglicht werden muss. Die Schliessung der Grenzen für Asylsuchende im Rahmen der Massnahmen zur Pandemiebekämpfung war daher völkerrechtswidrig.

Politische, wirtschaftliche und soziale Rechte

Viele Migrantinnen und Migranten in der Schweiz sind, wenn sie nicht in einem systemrelevanten Beruf arbeiten, von den Pandemiebekämpfungsmassnahmen besonders betroffen. Insbesondere droht neben dem Verlust des Arbeitsplatzes der Verlust des Aufenthaltsstatus. Auch können zugewanderte Hausangestellte unverhältnismässig stark vom *physical distancing* betroffen sein, da die Isolation und damit möglicherweise auch die Diskriminierung und sogar das Risiko sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt steigt, ohne dass sie Hilfe in Anspruch nehmen können. Zudem sind durch die Reisebeschränkungen Familienmitglieder, die in unterschiedlichen Ländern leben, oft nicht in der Lage, sich zu treffen. Auch die Möglichkeit des Familiennachzugs ist durch die faktische Situation der Reisebeschränkungen stark beschnitten, so dass das Recht auf Familienleben nur sehr eingeschränkt ausgeübt werden kann.

Für viele Migrantinnen und Migranten sind die öffentlichen Informationen betreffend der Symptome, der Prävention, der Kontrolle und der Behandlung des Virus oftmals schlechter zugänglich als für die restliche Bevölkerung; besondere Unterstützungsmassnahmen sind daher erforderlich. Gleichzeitig muss das Recht auf Pri-

vatsphäre geschützt werden. Dabei sind nach den völkerrechtlichen Vorgaben Genderaspekte und die Situation schutzbedürftiger Personen, wie etwa ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen und Kinder zu berücksichtigen. Folglich müssen spezifische Informations- und Hilfsangebote zur Verfügung gestellt werden.

Rückkehr und Zwangsmassnahmen

Durch die Reisebeschränkungen ist die Zahl der zwangsweisen Rückführungen zurückgegangen. Häufig ist eine zwangsweise Durchsetzung der Ausreisepflicht nicht unmittelbar möglich, und es ist absehbar, dass eine Rückführung für längere Zeit nicht durchgeführt werden kann. Das internationale Recht sieht in diesen Fällen vor, dass Zwangsmassnahmen, insbesondere eine Administrativhaft, nur angewendet werden dürfen, wenn eine begründete Aussicht auf die Zweckerreichung (also die Ausschaffung) besteht. Ein Freiheitsentzug ist nur als letztes Mittel und für den kürzest möglichen Zeitraum erlaubt. Trotzdem haben viele Kantone den Freiheitsentzug weiter als Mittel zur Durchsetzung der Ausreisepflicht angewendet. Das Bundesgericht hat in dieser Hinsicht in mehreren Entscheidungen im Sommer 2020 klargestellt, dass eine solche Massnahme nicht aufrechterhalten werden darf, wenn keine konkrete Aussicht auf Rückführung besteht.

Schlussbemerkung

Gerade in Zeiten der Pandemie ist es wichtig, dass internationale menschenrechtliche Standards zum Schutz von Migrierenden eingehalten werden, um eine wirkungsvolle Eindämmung der Pandemie, die immer alle anwesenden Personen umfassen muss, zu ermöglichen. In dieser Hinsicht hat die Schweiz gerade im Asylbereich noch Verbesserungspotenzial, wie ein Blick auf die nationale Praxis im Lichte des internationalen Rechts gezeigt hat. Die gebotene Einhaltung der völkerrechtlichen Standards sollte daher nicht aus dem Blick geraten.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), 2020, Coronavirus-Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications.

Hruschka, Constantin, 2020, The Pandemic Kills also the European Solidarity, Blog series des NCCR on the move zu COVID-19, 21. April 2020.

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR, 2020, Covid-19 und die Menschenrechte. Dokumente der UNO und des Europarats im Zusammenhang mit der Pandemiebekämpfung.

United Nations High Commissioner for Human Rights

Droits de l'homme

En réaction à la pandémie de Covid-19, la Suisse a en partie réduit massivement la libre circulation des personnes. Les contrôles renforcés aux frontières, les réglementations strictes en matière d'entrée dans le pays ainsi que les fermetures partielles des frontières ont contribué à entraver cette liberté. Les personnes se trouvant déjà dans une situation vulnérable sont particulièrement touchées par ces restrictions, car les effets d'exclusion se cumulent. Cette situation a aussi concerné les personnes en quête de protection et continue à les affecter. Il serait donc d'autant plus important de pratiquer une politique axée sur les directives relatives aux droits de l'homme. En ce sens, la Suisse a un certain retard à rattraper dans le domaine de l'asile, car le refus d'enregistrer des demandes d'asile à la frontière, comme cela a été le cas lors du premier confinement ainsi que les conditions d'hébergement dans de nombreux sites n'étaient pas en conformité avec le droit international. D'autres défis se posent dans le domaine des droits politiques, économiques et sociaux, ainsi que dans celui du rapatriement, notamment en termes de détention administrative. Dans ce dernier domaine justement, le Tribunal fédéral a dû intervenir à plusieurs reprises pour corriger des privations de liberté illicites.

(UNHCHR), 2020, COVID-19 and the Human Rights of Migrants – Guidance, 7. April 2020.

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Key Legal Considerations on access to territory for persons in need of international protection in the context of the COVID-19 response, 16. März 2020.

Zolberg Institut on Migration and Mobility u.a. (Hg.), 2020, Human mobility and human rights in the COVID-19 pandemic. Principles of protection for migrants, refugees, and other displaced persons (14 Principles), dt. Übersetzung abgedruckt in SFH (Hg.), Asyl 3/2020: 19–20.

CONSTANTIN HRUSCHKA,

promovierter Historiker und Jurist, arbeitet als Senior Research Fellow am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik in München. Er ist ausserdem Lehrbeauftragter an verschiedenen Hochschulen in Deutschland und der Schweiz.



5.4.2020

Fenster auf den Diskriminierungsschutz.

Michele Galizia im Gespräch

Die Corona-Pandemie trifft alle – doch nicht alle gleich stark. Gewisse Menschen sind durch ihre Lebensumstände oder ihre Stellung in der Gesellschaft besonders exponiert. Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB hat sich mit potenziellen Diskriminierungsfallen im Zusammenhang mit der Pandemie auseinandergesetzt. Ein Gespräch mit dem Leiter der Fachstelle.

Michele Galizia, das Bundesamt für Gesundheit hat die Gruppen besonders gefährdeter Personen definiert und sich dabei auf gesundheitliche Aspekte konzentriert. In Ihrem Analysepapier schreiben Sie, dass dies nicht genügt, um die Bedrohlichkeit der Pandemie für spezifische Gruppen der Bevölkerung zu beschreiben. Welche Faktoren müssen zusätzlich dazu beachtet werden?

Ich selber gehöre zur Kategorie des mittelständischen, weissen Schweizer, in fester Anstellung, ohne Kleinkinder. Ich wohne in einer genügend grossen Wohnung mit Garten, in einem ruhigen Quartier, nicht zu weit vom Arbeitsplatz entfernt und mit der Möglichkeit, im nahen Wald Sport zu treiben. Jede Person, auf die nur eines dieser Privilegien nicht zutrifft, ist betroffener und damit auch eher gefährdet.

Welche Folgen hat die Pandemie für die Gesellschaft?

Die Pandemie ist ein Lackmustest für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Bestehende gesellschaftliche Brüche und Spannungen treten schmerzlich hervor und verstärken sich. Für exponierte, verletzte Personen haben die Massnahmen zur Eindämmung der Pandemie einschneidende wirtschaftliche und soziale Folgen. Und das auf Jahre hinaus.

Wer ist besonders betroffen und in welchen Lebensbereichen lassen sich Diskriminierungsfallen und -gefahren beobachten?

Für Personen in einer prekären Lebenslage und besonders solche in irregulären Arbeitssituationen wächst die Gefahr der Ausgrenzung und der Ausbeutung. Dies be-

trifft vor allem auch Personen, die erst in den letzten Jahren zugewandert sind. So haben Arbeitslosigkeit und Prekarisierung unmittelbare Auswirkungen auf den Aufenthaltsstatus und den Einbürgerungsprozess. Dies, weil aus Furcht vor negativen Konsequenzen viele auf staatliche Unterstützung verzichten, obwohl sie darauf angewiesen wären.

Für Kinder und Jugendliche in armutsbetroffenen oder sozial isolierten Familien kann das lebenslange Nachwirkungen haben. Hier spielt die Schule eine wichtige Rolle. Es ist zu begrüessen, dass alles unternommen wird, dass diese offenbleiben, damit das Recht auf Bildung für alle gewährleistet bleibt. Von Bedeutung ist aber auch, dass die Schule weiterhin als zentraler Sozialisationsort funktionieren kann. Trotzdem müssen wir feststellen, dass im letzten Schuljahr viele Kinder arg ins Hintertreffen geraten sind. Wir müssen alles daransetzen, dass wir nicht eine «verlorene Corona-Generation» schaffen. Das darf und muss etwas kosten.

Sie identifizieren eine Verstärkung bereits existierender Rassismen. Für welche Gruppen trifft dies insbesondere zu?

Rassismus bedeutet, Menschen allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe abzulehnen, auszugrenzen, zu diskriminieren. Menschen, die durch die Krise verarmen, vereinsamen, randständig werden, sind – besonders wenn sie aufgrund äusserlicher Merkmale leicht zu identifizieren sind – von rassistischer Ausgrenzung betroffen. Ein Beispiel sind die fahrenden Jenischen und Sinti. Sie werden heute nachweislich vermehrt ausgegrenzt, haben kaum mehr Arbeitsmöglichkeiten,

und der Staat lässt zu, dass sie auf den wenigen und prekär eingerichteten Stand- und Durchgangsplätzen grossen gesundheitlichen Risiken ausgesetzt sind.

Auch Vertreter jüdischer Gemeinden beklagen im Zusammenhang mit der Pandemie antisemitische Haltungen. Welches sind Ihre Beobachtungen dazu?

Grundsätzlich hat der Antisemitismus in den letzten Jahren zwar nicht markant zugenommen, doch er tritt manifester auf. Dies ist insbesondere im Internet der Fall, wo die in der Schweiz wohnhaften Jüdinnen und Juden heute vergleichbar oft angegriffen werden wie in anderen Ländern. Im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie ist festzustellen, dass – nachdem in den ersten Monaten antisemitische Attacken in den sozialen Medien in der Schweiz noch seltener als in anderen Ländern vorkamen – diese in den letzten Monaten stetig zugenommen haben. Zudem kam es auch zu Angriffen auf jüdische Einrichtungen und Veranstaltungen sowohl in der analogen wie in der digitalen Welt.

Sie nennen in Ihrem Analysepapier auch die Gefahr von Verschwörungstheorien. Welches sind Ihre Beobachtungen dazu?

Zu Beginn der Krise blieben in der Schweiz Hassreden gegenüber ostasiatisch aussehenden Menschen und die Verbreitung antisemitischer Verschwörungstheorien, wie dies in anderen Ländern der Fall war, eher Einzelfälle. Doch wenn gewisse einflussreiche Politiker wiederholt vom «chinesischen Virus» schwadronieren, wenn sich im Internet Hetze und Verschwörungstheorien verbreiten und Schuldzuweisungen an ganz bestimmte Personen und Gruppen gemacht werden, so schwappt dies auch auf die Schweiz über. Diese Tendenz ist leider in den letzten Monaten vermehrt zu beobachten; in den sozialen Medien, in der Öffentlichkeit und insbesondere im Zusammenhang mit den «Aufmärschen» gegen gesundheitsschützende Massnahmen, die die persönliche Freiheit in gewissen Bereichen einschränken. Dass insbesondere rechtsextreme Organisationen und Gruppierungen diese Tendenzen ausnützen und aktiv fördern, ist heute auch in der Schweiz der Fall.

Wie können staatliche Stellen auf die speziellen Herausforderungen reagieren?

In einer Krisensituation zeigt sich exemplarisch, dass staatliche Stellen sich nicht damit begnügen dürfen, passiv Informationen und Dienstleistungen bereitzustellen. Sie haben aktiv dafür zu sorgen, dass ihre Dienstleistungen die gesamte Bevölkerung erreichen. Werden bestimmte Personengruppen nicht sensibilisiert und geschützt, gefährdet dies letztlich die Gesundheit aller. Im Gesundheitsbereich konnten Informationen dank rascher Übersetzungen und mithilfe migrantischer Medien und Organisationen flächendeckend in der gesamten Schweiz verbreitet werden. Leider ist dies in anderen Bereichen, insbesondere in der Wirtschaft, weniger der Fall gewesen. Eine wirtschaftliche Krise betrifft aber die ganze Gesellschaft und wird für alle zu steigenden Kosten führen. Werden Handlanger, Klein- und Kleinstunternehmerinnen, Künstler und Teilzeitangestellte in die Armut getrieben, müssen die Sozialwerke einspringen. Das kann dem gesellschaftlichen Zusammenhalt schaden, und das kostet.

Welche Daten braucht es, um die Langzeitfolgen der Corona-Pandemie zu beobachten und gegen diese vorzugehen?

Statistische Daten sind von zentraler Bedeutung, damit wir langfristige Folgen erkennen und gezielte Massnahmen ergreifen können. Vorhandene Daten werden in den kommenden Jahren noch systematischer daraufhin zu analysieren sein, ob sich die Lage für bestimmte Bevölkerungsgruppen, bestimmte Minderheiten übermässig verschlechtert. Daten etwa zu Wohnsituation, Einkommen, Arbeitslosigkeit, informelle oder prekäre Arbeitssituation (Selbstständige, Kleinstbetriebe, Arbeit auf Abruf oder im Stundenlohn, Temporärarbeit) etc. müssen mit Bezug zu Daten zu Aufenthaltsstatus, Wohnort, Bildung, Sprache, Kultur und Religion ausgewertet werden. Wichtig ist, dass dies systematisch erfolgt, regelmässig veröffentlicht wird und die Ergebnisse bei zu ergreifenden Massnahmen konsequent berücksichtigt werden.

Hinweise auf Trends und Erkenntnisse, auf Diskriminierungsfälle und Diskriminierungsfallen, auf spezifische Bedrohungslagen und den Bedarf an spezifischen Massnahmen zu den langfristigen Folgen der Pandemie aus den Kantonen und Städten nimmt unsere Fachstelle übrigens gerne entgegen.

Vielen Dank für das Gespräch!

Fachstelle Rassismusbekämpfung FRB, 2020, Potenzielle Diskriminierungsfallen in Zusammenhang mit Corona. Bern: Eidgenössisches Departement des Innern. (www.frb.admin.ch)
> Monitoring und Berichterstattung > Studien und Beiträge
> Coronavirus und Diskriminierung)

Protezione contro le discriminazioni

La pandemia di coronavirus tange tutti, ma non tutti allo stesso modo. Alcune persone sono più vulnerabili a causa delle loro condizioni di vita o della loro posizione nella società. Il Servizio per la lotta al razzismo (SLR) ha esaminato i casi di potenziale discriminazione legati alla pandemia. In un'intervista, il responsabile del Servizio parla delle situazioni che possono condurre a discriminazioni.

Michele Galizia si riferisce soprattutto a chi vive in condizioni precarie. Per queste persone il rischio di emarginazione è grande: «Coloro che, a causa della crisi, sono confrontati con l'indigenza, l'isolamento o la marginalizzazione sono oggetto di esclusione razziale, soprattutto se facilmente identificabili a causa di caratteristiche esteriori. Ne sono un esempio i nomadi Jenisch e Sinti. Oggi è dimostrato che sono sempre più emarginati, non hanno quasi nessuna opportunità di lavoro e lo Stato permette che siano esposti a grandi rischi per la salute nelle poche aree di sosta e transito dotate di infrastrutture precarie». L'SLR osserva inoltre una tendenza crescente, che si sta facendo strada anche in Svizzera, alle teorie complottiste antisemitiche e all'attribuzione della colpa della pandemia ad alcuni gruppi della popolazione. I dati statistici sono essenziali per permetterci di identificare le conseguenze a lungo termine. Nei prossimi anni i dati esistenti dovranno essere analizzati sistematicamente per monitorare la situazione e intraprendere azioni mirate contro marginalizzazione e discriminazione.

MICHELE GALIZIA

ist Leiter der Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB. Die Fragen stellte Simone Prodolliet.



27.6.2020

Vom Umkrempeln des Migrationsregimes und dessen Konsequenzen.

Cornelia Lüthy im Gespräch

Der Ausbruch der Covid-19-Pandemie hat für eine Gesellschaft, die von Mobilität geprägt ist und in der die Bewegungsfreiheit als zentraler Pfeiler der Ausübung von Freiheitsrechten gilt, gravierende Konsequenzen mit sich gebracht. Im Gespräch mit der Vizedirektorin des Staatssekretariats für Migration SEM werden die Auswirkungen auf die Gesetzgebung, aber auch auf Fragen des gesellschaftlichen Zusammenhalts diskutiert.

Cornelia Lüthy, als der Bundesrat im Frühjahr 2020 die ausserordentliche Lage ausrief und Grenzschiessungen anordnete, war das SEM besonders gefordert. Was hat das für Ihre Arbeit bedeutet und was ist Ihnen dabei in besonderer Erinnerung geblieben?

Es war eine nie dagewesene Situation. Besonders in Erinnerung geblieben ist der Umstand, dass wir unter extremem Zeitdruck – und zu Beginn ohne verlässliche Informationen – das Einreise- und Grenzregime vollständig umkrempeln mussten. In meinem Direktionsbereich haben wir fast über Nacht eine Verordnung geschrieben. Ein Prozess, der im Normalfall Monate dauert.

Die Grenzschiessungen hatten zur Folge, dass auch die Personenfreizügigkeit innerhalb der EU/EFTA-Staaten aufgehoben wurde. Für die Schweiz, die international vernetzt ist, war das eine einschneidende Massnahme. Wie beurteilen Sie im Rückblick diesen Schritt?

Die Einschränkung der Personenfreizügigkeit war seit Inkrafttreten des FZA – abgesehen von den Übergangsbestimmungen – nie ein Thema. Letztes Jahr wurde die Massnahme sozusagen aus dem Stand notwendig. Rückblickend kann man sagen: Die Personenfreizügigkeit kann im Krisenfall eingeschränkt werden. Gleichzeitig haben wir auch gemerkt, wie weitreichend die Konsequenzen nicht nur für die Grenzregionen sind. Wir profitieren von den durchlässigen Grenzen wirtschaftlich, sozial und kulturell.

Für Personengruppen, die in systemrelevanten Branchen arbeiten, gab es Ausnahmen. Wer durfte nach wie vor in die Schweiz einreisen?

Schon zu Beginn der Einreisebeschränkungen waren Schweizerinnen und Schweizer sowie Personen mit Schweizer Aufenthaltstitel oder einer Grenzgängerbewilligung davon ausgenommen. Es war jedoch so, dass viele Personen die Grenze nicht mehr überquert haben, weil sie im Homeoffice arbeiteten.

In den Medien wurde auch von Paaren und Familien berichtet, die sich wegen der ausserordentlichen Lage nicht mehr treffen durften. Waren dies einige wenige besonders tragische Konstellationen?

Potenziell waren alle Familien und Paare betroffen, bei denen ein Teil im Ausland lebt und arbeitet. Eine Erhebung dazu haben wir nicht. Die Flut von Anfragen – allein die E-Mails beliefen sich auf rund tausend am Tag –, die uns in dieser Zeit erreicht hat, weist allerdings darauf hin, wie stark die Lebensräume an den Landesgrenzen verwoben sind. Darum haben wir Mitte April die Fälle der äussersten Notwendigkeit in der Weisung konkretisiert und einen erweiterten Ausnahmekatalog eingeführt. Hier ging es insbesondere um Besuche der Kernfamilie, Pflege naher Angehöriger oder die Einreise von Fachleuten im Gesundheitsbereich.

Sie hatten es im SEM nicht nur mit ausländischen Staatsangehörigen, sondern vermehrt auch mit Schweizern zu tun. War dies für Sie eine neue Erfahrung?

In erster Linie hatten wir es mit Menschen zu tun. In einer Ausnahmesituation darf man das nie vergessen. Mir ist es wichtig, dass alle gleichbehandelt werden. Der grösste Unterschied war, dass wir von einem Tag auf den anderen mit einer grossen Menge an Bürgerfragen konfrontiert waren. Bis dahin waren unsere Partner oft kantonale Behörden oder andere Einheiten der Bundesverwaltung. Wir waren unversehens «an der Front». Meine Mitarbeitenden hatten verzweifelte Menschen am Telefon. Oft konnten sie helfen, beraten und Lösungen finden. Manchmal gab es jedoch keine Möglichkeit, Unterstützung zu bieten. Das war eine grosse Herausforderung. Ich habe allergrössten Respekt vor der Arbeit, die die Leute bei der Helpline geleistet haben – und nota bene immer noch leisten.

Der Bundesrat stützte die Anordnung von Massnahmen auf Verordnungen, die später ins Covid-19-Gesetz einflossen. Welches sind die wichtigsten Bestimmungen, die das Ausländerrecht betreffen?

Für uns sind insbesondere die Covid-19-Verordnung 3 und unsere Weisungen zu deren Umsetzung wichtig. Hier sind die Konstellationen geregelt, die wiederum die Einreise, den Aufenthalt oder den Zugang zum Arbeitsmarkt regeln. Unterdessen konnten wir viele der Einschränkungen wieder aufheben. Momentan bestehen nur noch Einreisebeschränkungen für Drittstaatsangehörige, die aus einem Risikoland für einen kurzfristigen Aufenthalt einreisen.

Die EKM hat es begrüsst, dass der Bundesrat Schritte in die Wege geleitet hat, um gesetzliche Fristen, zum Beispiel für den Familiennachzug oder für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen, zu erstrecken. Die Anwendung dieser Bestimmungen liegt in der Hoheit der Kantone. Haben Sie Kenntnis davon, ob entsprechende Erstreckungen erfolgten?

Ja, der Vollzug liegt bei den Kantonen. Trotzdem war uns eine einheitliche Handhabung der gesetzlichen Fristen ein Anliegen. Wir haben deshalb schon früh in den Weisungen darauf hingewiesen, dass der bestehende Ermessensspielraum genutzt werden soll. Es gilt zu vermeiden, dass Menschen Nachteile erfahren, weil sie eine Frist verpassen, die sie aufgrund des Lockdowns, der Flugverbote oder des Ausfalls von Sprachkursen gar nicht einhalten können. Mittlerweile ist dies in der Verordnung integriert. Meines Wissens wenden die Kantone diese Bestimmungen an und walten mit gesundem Menschenverstand und Umsicht.

Das geltende Ausländerrecht sieht vor, dass ein längerfristiger Bezug von Sozialhilfe zu Rückstufungen bei den ausländerrechtlichen Bewilligungen führen kann. Das

SEM hat in seinem Schreiben an die Kantone festgehalten, dass ein unverschuldeter Bezug von Sozialhilfe nicht zu Sanktionen führen sollte. Was wissen Sie darüber, wie die Kantone damit umgehen?

Das geltende Ausländerrecht mit der Bestimmung zu den Rechtsfolgen von erheblichem Sozialhilfebezug ist vom Gesetzgeber so erlassen worden. Das spezifische Rundschreiben dazu wurde in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen entwickelt. Ich gehe davon aus, dass die Kantone dieses Rundschreiben beachten und entsprechend umsetzen.

Fachorganisationen haben sich besorgt gezeigt, weil viele Zugewanderte in Not ihren Anspruch auf Sozialhilfe nicht geltend machen, um ihren Aufenthaltsstatus nicht zu gefährden. Wie schätzen Sie die aktuelle Lage ein?

Ob und wie viele Menschen darauf verzichten, einen berechtigten Anspruch auf Sozialhilfe geltend zu machen, kann ich persönlich nicht beurteilen. Mir ist es ein Anliegen, dass wir als Migrationsbehörden das Ausländerrecht durchsetzen und offen und klar kommunizieren. Wir haben wiederholt darauf hingewiesen, dass Ausländerinnen und Ausländer keine Rechtsnachteile erleiden sollen, wenn sie infolge der Pandemie unverschuldet Sozialhilfe benötigen und diesen Anspruch geltend machen.

2020 waren die Asylgesuchszahlen so niedrig wie schon lange nicht mehr. Wird die Schweiz – sobald Mobilität wieder uneingeschränkt möglich ist – mit einer grossen Zahl von Asylsuchenden konfrontiert sein?

Die Corona-Pandemie führt in vielen Herkunftsländern von Asylsuchenden zu einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage und in der Folge wohl manchenorts zu einer Zunahme der sozialen Spannungen. Damit wird der Abwanderungsdruck steigen. Mit dem Wegfallen der Reisebeschränkungen am Ende der Pandemie ist also mit einem Anstieg der Asylgesuchszahlen zu rechnen. Da es aufgrund der weltweit eingeschränkten Reisemöglichkeiten nirgendwo entlang der Migrationsrouten zu grösseren «Rückstaus» kam, dürfte die Zunahme jedoch mehr oder weniger kontinuierlich verlaufen. Die Asylgesuche werden sicher wieder auf das Vor-Corona-Niveau von 15 000 pro Jahr ansteigen; wahrscheinlich auch darüber hinaus. Werte im Bereich von 20 000 Gesuchen sind in den kommenden Jahren durchaus realistisch. Hingegen ist nach heutigem Kenntnisstand ein Wert von über 25 000 oder gar knapp 40 000 Gesuchen wie zuletzt 2015 wenig wahrscheinlich.

Die Pandemie wird uns noch mindestens mehrere Monate begleiten. Was heisst das für unsere Gesellschaft,

die von Mobilität geprägt ist und in der Mobilität auch verlangt wird?

Die Corona-Situation wird uns noch einige Zeit beschäftigen. Es ist schwierig abzuschätzen, ob und inwiefern sich die Mobilität der Menschen verändern wird. Ich bin persönlich überzeugt, dass die Freiheit, an einen anderen Ort zu reisen, dort möglicherweise zu studieren oder zu arbeiten, eine wichtige Errungenschaft ist, die es zu erhalten gilt. Gleichzeitig wünsche ich mir, dass die Wertschätzung für das Lokale und Regionale – sei es bei Ferien, Essen oder Handwerk – die während der Pandemie gewachsen ist, weiterhin bestehen bleibt. Das ist für mich kein Widerspruch.

Welche Auswirkungen hat das Andauern der Pandemie auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt?

Was ich im letzten Jahr stark gespürt habe, ist eine grössere Verunsicherung. Gleichzeitig ist aus dieser Ungewissheit auch eine grosse Solidarität entstanden. Das konnte ich im Privaten wie auch bei der Arbeit erkennen. Als wir die Last der Anfragen in der Helpline nicht mehr allein tragen konnten, haben uns Kolleginnen und Kollegen aus dem ganzen SEM unterstützt. Zusammen konnten wir die Situation meistern. Ich wünsche mir, dass wir diese gelebte Solidarität für die Zeit nach der Pandemie erhalten können.

Mit Blick in die Zukunft: Alle Analysen zu den gesellschaftlichen Auswirkungen der Pandemie zeigen, dass sich bereits bestehende Ungleichheiten akzentuieren. In welchem Bereich der Migrationspolitik besteht Ihrer Ansicht nach der grösste Handlungsbedarf?

Es ist noch zu früh, die mittel- und langfristigen Folgen der Pandemie zu beurteilen. Kurzfristig geht es in erster Linie darum, die akuten negativen Folgen der Corona-Situation abzufedern. Wir haben vorher über die Erstreckung von Fristen gesprochen. Schwer abschätzbar sind die längerfristigen Folgen der Pandemie. Bekanntlich sind Personen mit geringen Sprachkenntnissen und Qualifikationen dem Risiko eines Stellenverlusts besonders ausgesetzt. Die Pandemie hat verschiedene Branchen, die traditionellerweise einen niederschweligen Einstieg in den Arbeitsmarkt ermöglichen, sehr hart getroffen. So gingen im Frühling 2020 die Stellenmeldungen bei Personen aus dem Asylbereich zeitweise dramatisch zurück. Wir beobachten die Entwicklungen in den verschiedenen Branchen genau. Zum Glück setzen

Focus sul diritto in materia di stranieri

Lo scoppio della pandemia di coronavirus ha avuto gravi conseguenze sulla nostra società, nella quale non solo la mobilità è un elemento fondamentale, ma la libertà di movimento è considerata un vero e proprio pilastro dell'esercizio delle libertà civili. In un'intervista con la vicedirettrice della Segreteria di Stato della migrazione viene analizzato l'impatto di questa situazione a livello legislativo e vengono discusse alcune questioni riguardanti la coesione sociale.

Guardando agli effetti a lungo termine, Cornelia Lüthy segnala che le principali sfide della politica migratoria riguarderanno le persone poco qualificate e con basse competenze linguistiche, in quanto particolarmente esposte al rischio di perdere il lavoro. La pandemia ha colpito molto duramente vari settori che tradizionalmente offrono un ingresso a bassa soglia nel mercato del lavoro. Nella primavera del 2020, la quota di persone del settore dell'asilo iscritte a un ufficio regionale di collocamento è calata in alcuni casi in modo drastico. È importante seguire da vicino gli sviluppi e continuare a fare affidamento sul principio del «lavoro grazie all'istruzione». L'obiettivo è stabilire partenariati con le imprese per far sì che le persone menzionate possano ottenere più facilmente un'occupazione.

wir seit Jahren auf das Prinzip «Arbeit dank Bildung». Wir helfen mit, die Personen besser auszubilden, und wir gehen Partnerschaften mit der Wirtschaft ein, um den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern.

Vielen Dank für dieses Gespräch!

CORNELIA LÜTHY

ist Juristin und Vizedirektorin des Staatssekretariats für Migration SEM. Sie steht dem Direktionsbereich Zulassung und Integration vor. Die Fragen stellte Simone Prodoliet.



6.12.2020

Wenn das Gesetz rechtmässigen Sozialhilfebezug verhindert.

Nicolas Galladé

Die Erfahrungen aus der Coronakrise haben der Sozialhilfe neue Erkenntnisse gebracht. Erinnern wir uns an die für uns alle unvorstellbaren Bilder aus Genf, Lausanne oder Zürich, wo sich lange Schlangen von Menschen bildeten, die für die Abgabe von Lebensmitteln anstanden. Weil diese Menschen durch die Lücken im Sozialsystem gefallen sind – zum Beispiel, weil sie kein Aufenthaltsrecht in der Schweiz haben oder weil sie als Ausländerinnen und Ausländer keine Sozialhilfe beziehen wollen.

Drei wesentliche Erkenntnisse der Coronakrise aus Sicht der Sozialhilfe sind die folgenden:

Erstens: Es war und ist in der Krise zentral, dass die Schweiz über ein funktionierendes soziales Sicherungssystem verfügt, das rasch wirksame Modelle wie Kurzarbeit und die Sozialhilfe als letztes Auffangnetz kennt. Daraus folgt, dass wir unserem sozialen Sicherungssystem Sorge tragen müssen. In guten wie in schlechten Zeiten. Und dass wir nach den neuerlichen, einschneidenden Massnahmen zur Eindämmung des Coronavirus Anfang 2021 die Unterstützungsleistungen aus der ersten Phase weiterführen und bei Bedarf auch ausbauen oder ergänzen müssen. Denn die Wirtschaft, auch das eine Erkenntnis aus der ersten Welle, kann sich rasch wieder erholen, wenn wir jene, die am stärksten betroffen sind, durch die Krise tragen.

Zweitens: Neben Menschen aus prekären Arbeitsverhältnissen kamen vor allem «Selbstständige auf Abruf» unmittelbar nach den verhängten Einschränkungen im März 2020 als Erste und in grosser Zahl in die Intake-Stellen städtischer Sozialämter. Hier besteht offensichtlich Handlungsbedarf im Sozialversicherungssystem. Eine bessere Absicherung für diese Personengruppe ist dringend nötig.

Drittens: Jene, die wir in unserem Sicherungssystem «auf dem Radar» haben, gingen in der akutesten Krisenphase nicht vergessen. Schwieriger sah es bei Obdachlosen, Sans-Papiers oder Menschen mit Kurz-Aufenthaltsbewilligungen aus. Aber auch für Menschen mit Aufenthaltsbewilligung oder Niederlassung hatte und

hat die Coronakrise teils massive Auswirkungen. Dieses Dunkelfeld, das auch mit dem Thema «Nichtbezug der Sozialhilfe» verknüpft ist, gilt es zu beleuchten.

Drohende Nachteile bei Sozialhilfebezug

Bei der Beleuchtung dieses letzten Punktes gelangen wir rasch zu Menschen aus dem Migrationsbereich. Nämlich zu Menschen mit einem ausländerrechtlichen Status, denen wegen Bezugs von Sozialhilfeleistungen besondere Nachteile drohen. Schlimmstenfalls der Entzug des Aufenthaltsrechts. Das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) sieht vor, dass die Ausländerbehörden bei der Beurteilung der Integration «die Teilnahme am Wirtschaftsleben» berücksichtigen. Der Bezug von Sozialhilfe kann zum Widerruf oder zur Rückstufung von ausländerrechtlichen Bewilligungen führen. So kann beispielsweise eine Niederlassungsbewilligung durch eine blosser Aufenthaltsbewilligung ersetzt werden. Zwar kann ein solcher Entscheid gerichtlich angefochten werden, für die Betroffenen bringt er aber grosse Unsicherheiten. In verschiedenen Kantonen verhindert der Bezug von Sozialhilfe zudem die Einbürgerung.

Aus der Forschung ist bekannt, dass die Angst vor Verlust des ausländerrechtlichen Aufenthaltsstatus ein exemplarischer Grund für den bewussten Nichtbezug von Sozialhilfe ist. Ebenfalls bekannt ist, dass Nichtbezug von Sozialhilfe und damit die oft späte Inanspruchnahme von persönlicher Hilfe gemäss Sozialhilfegesetz die Situation der Betroffenen verschlechtert. Dies führt wie-

derum häufig dazu, dass es noch schwieriger wird, die wirtschaftliche Selbstständigkeit wiederzuerlangen.

Das zeigen auch Beobachtungen in der Praxis: Die Sozialdienste der Städte machen immer wieder die Erfahrung, dass armutsbetroffene Ausländerinnen und Ausländer nach einem Erstgespräch – und dem Hinweis auf den möglichen Verlust ihres Aufenthaltsstatus – nie mehr erscheinen und bewusst auf Sozialhilfe verzichten. Mit der Coronakrise kommt hinzu, dass sich weitere Lücken öffnen, die oft Ausländerinnen und Ausländer betreffen: selbstständige Kleinbetriebe und Personen, die im Stundenlohn angestellt sind, haben vielfach keinen Anspruch auf Kurzarbeitsentschädigung, Arbeitslosenunterstützung oder Härtefallgelder. Darunter befinden sich viele Ausländerinnen und Ausländer, die nun von den Folgen eines Lockdowns besonders betroffen sind.

Eine Praxis als Normalzustand

Der Schweizerische Städteverband gelangte deshalb im April 2020 an die zuständige Bundesrätin mit dem Anliegen, dieser Problematik Rechnung zu tragen und sie zu entschärfen. Auch die Staatspolitische Kommission des Nationalrates behandelte kurz darauf dieses Thema und gelangte mit einem Schreiben an den Bundesrat, wonach den Ausländerinnen und Ausländern aufgrund pandemiebedingter Arbeitslosigkeit oder Sozialhilfeabhängigkeit keine Nachteile entstehen sollen.

In einer Weisung hielt das Staatsekretariat für Migration SEM im Sommer 2020 fest, dass die Kantone ihren Ermessensspielraum bei der Verlängerung von Fristen sowie bei der materiellen Beurteilung von Gesuchen und Bewilligungen ausschöpfen sollen, sodass im Ergebnis den Betroffenen infolge der Pandemiesituation keine zusätzlichen Nachteile entstehen. Hinsichtlich des Kriteriums der Sozialhilfeabhängigkeit sei zu berücksichtigen, ob diese durch die Pandemiesituation und ihre Folgen eingetreten oder verlängert worden sei.

Es ist erfreulich, dass aufgrund der Corona-Pandemie dieser Situation Beachtung geschenkt wurde und für die betroffenen Personen keine ausländerrechtlichen Nachteile erfolgen sollen. Diese Praxis sollte aber, auch unabhängig von einer Pandemiesituation, der Normalzustand sein. Es stellt sich an diesem Beispiel ganz grundsätzlich die Frage, inwiefern es legitim ist, dass der Bund in Bezug auf die Sozialhilfe konsequent auf die Zuständigkeit der Kantone verweist. Derselbe Bund greift aber in übergreifender Weise via AIG in kantonale

Quand la loi entrave des prestations de l'aide sociale

La crise du coronavirus a montré à quel point il est important de disposer d'un système de sécurité sociale qui fonctionne et qui peut être rapidement élargi en cas de crise. Mais il y a aussi des lacunes, par exemple dans le cas des étrangers. Pour ces derniers, la perception légale de l'aide sociale peut mener à la révocation de leur permis de séjour ou d'établissement – ce qui figure dans la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI).

Au printemps 2020, l'Union des villes suisses et la Commission des institutions politiques du Conseil national ont demandé que les étrangers ne soient pas désavantagés par le chômage ou la dépendance de l'aide sociale engendrés par la pandémie. En été 2020, le Secrétariat d'État aux migrations SEM a mis cette mesure en œuvre par une directive adressée aux cantons. Il est très satisfaisant que l'on ait tenu compte de cette situation induite par l'épidémie de coronavirus. Cependant, cette pratique devrait être normale. En effet, il n'est pas admissible que l'on soit puni par la perte de son droit de séjour pour une prestation à laquelle l'on a légitimement droit.

Zuständigkeiten ein und sorgt dafür, dass der Sozialhilfebezug für ausländische Mitbürgerinnen und Mitbürger zu Nachteilen führt.

Die Corona-Pandemie hat eindrücklich aufgezeigt, wie wichtig ein gut funktionierendes, niederschwellig zugängliches soziales Sicherungssystem für unsere Gesellschaft ist. Deshalb darf es während und nach der Pandemie nicht sein, dass man für den Bezug einer dieser Leistungen, auf die ein rechtmässiger Anspruch besteht, mit einer Verschlechterung oder gar dem Verlust des Aufenthaltsrechts bestraft werden kann.

NICOLAS GALLADÉ

ist Präsident der Städteinitiative Sozialpolitik, Stadtrat von Winterthur und Mitglied der Eidgenössischen Migrationskommission EKM.

Ordentliche Einbürgerung: negative Folgen nicht auszuschliessen.

Pascale Steiner

2020/2021 grassiert nicht nur die Covid-19-Pandemie, auch die soziale Not breitet sich aus. Um über die Runden zu kommen, sind viele auf staatliche Hilfen angewiesen. Personen ohne Schweizer Pass, die wegen der Coronakrise Sozialhilfe beantragen müssen, sind doppelt gefordert: Ihnen drohen neben wirtschaftlichen auch ausländerrechtliche Nachteile, zum Beispiel bei der Einbürgerung. Denn vielerorts ist der Sozialhilfebezug ein Einbürgerungshindernis.

Die Covid-19-Pandemie und die Massnahmen, um sie zu bekämpfen, stellen Wirtschaft und Bevölkerung vor grosse Herausforderungen. Arbeitnehmende mit niedrigem Einkommen haben Probleme, über die Runden zu kommen. Arbeitslosenversicherung, Erwerbsersatz und eilig geschnürte Hilfspakete vermögen zwar Härten abzufedern. Dennoch sind in dieser von Unsicherheit geprägten Zeit Menschen gezwungen, Rat bei den Sozialdiensten zu suchen. Es gibt aber auch Anspruchsberechtigte, die es vorziehen, sich nicht zu melden, aus Angst vor Stigmatisierung oder weil sie Nachteile fürchten. Manche haben Angst vor ausländerrechtlichen Sanktionen, andere wollten ihre Einbürgerung nicht aufs Spiel setzen.

Doch sind solche Ängste gerechtfertigt? Welche ausländerrechtlichen Folgen können Corona-bedingte Sozialleistungen für Personen, die in einem Einbürgerungsverfahren stehen, nach sich ziehen? Müssen Menschen, die mit dem Gedanken spielen, ein Einbürgerungsgesuch zu stellen, mit negativen Konsequenzen rechnen, wenn sie während der Pandemie Sozialhilfeleistungen beziehen?

Die «erfolgreiche Integration»

2014 schuf das Parlament ein neues, strengeres Bürgerrechtsgesetz, in welchem die Integration zum Rechtsbegriff mutierte. Im Bereich der Einbürgerung ist

die Integration seither nicht mehr ein gesellschaftlicher Prozess, sondern eine individuelle Zielvorgabe: Personen können die Schweizer Staatsbürgerschaft nur noch erwerben, wenn sie «erfolgreich integriert» sind. In der Bürgerrechtsverordnung wurden die Integrationskriterien – worunter auch die Teilhabe am Wirtschaftsleben gehört – konkretisiert.

Wer sich ordentlich einbürgern lassen will, muss nicht nur über die Bewilligung des Bundes verfügen. Die Kantone und Gemeinden verleihen ihrerseits das Kantons- und das Gemeindebürgerrecht. Die diesbezüglichen Kriterien legen die Kantone und – im Rahmen der kantonalen Gesetzgebungen – die Gemeinden in eigener Kompetenz fest. Die Anforderungen an die Integration dürfen über jene des Bundes hinausgehen.

Bundesrätlicher Aufruf

Von den wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie waren Personen ohne Schweizer Pass weit stärker betroffen als Schweizerinnen und Schweizer. Bereits im Mai 2020 rief Bundesrätin Karin Keller-Sutter der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats in einem Schreiben in Erinnerung, dass die Gründe, die zum Bezug von Sozialhilfe führen, «immer abzuklären und entsprechend den rechtlichen Vorgaben zu berücksichtigen» seien. Der unverschuldete Bezug von Sozialleistungen dürfe einer ausländischen Person nicht negativ

angelastet werden. Die finanzielle Notlage sei, sofern nicht selbst verschuldet, auch bei Einbürgerungswilligen – unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit – zu beurteilen. Der Gesetzgeber habe im Bürgerrechtsgesetz explizit vorgesehen, dass «der Situation von Personen, welche die Integrationskriterien infolge gewichtiger persönlicher Umstände nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, angemessen Rechnung zu tragen» sei. Bundesrätin Keller-Sutter schloss mit den Worten, dass der Bundesrat «die Entwicklung im Ausländerbereich aufmerksam verfolgen und dabei der Situation der von der Coronakrise speziell betroffenen Bevölkerungsgruppe [der Ausländerinnen und Ausländer] angemessen Rechnung tragen» werde.

Weisungen des Bundes

Mit Blick auf die aktuelle Situation erliess das Staatssekretariat für Migration SEM im Februar 2021 eine Weisung, welche für die Vollzugsbehörden handlungsleitend ist. Diese enthält unter anderem Vorgaben an die Adresse der Einbürgerungsbehörden. Diese werden angewiesen, den Ermessensspielraum, der ihnen zur Verfügung steht, bei der Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse zu nutzen. «Von den Integrationskriterien [...] kann immer dann abgewichen werden, wenn die betreffende Person diese aus gewichtigen persönlichen Umständen nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen kann. Darunter fällt u. a. eine Sozialhilfeabhängigkeit [...]».

Gemäss der Weisung stellt ein unverschuldetes Unvermögen zur Integration nicht per se ein Einbürgerungshindernis dar. Die Einbürgerungsbehörden, welche die vorherige finanzielle Situation der einbürgerungswilligen Person abklären, sollen, wo nötig, die konkreten Auswirkungen der Pandemie auf die persönliche wirtschaftliche Situation erheben. Von grosser Bedeutung seien dabei Informationen über den Zeitpunkt des Antrags auf Sozial- und Nothilfe und Nachweise über getätigte Bemühungen zur Vermeidung der Notlage bzw. zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt.

Die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder an Bildung

Im Fokus des bundesrätlichen Aufrufs und der Weisung steht «das Kriterium der Teilnahme am Wirtschaftsleben, bei dem es ebenfalls um Sozialhilfe» geht. Im Einbürgerungsverfahren suchen die Behörden unter anderem nach Antworten auf die Frage, ob Gesuchstellende ihren Lebensunterhalt mit einem Erwerbseinkommen

bestreiten können und ob sie auf absehbare Zeit in der Lage sind, für sich und ihre Familien aufzukommen.

Eine Person gilt auch dann als wirtschaftlich unabhängig, wenn ihre Lebenskosten durch Leistungen der Sozialversicherungen oder durch familien- oder scheidungsrechtliche Unterhaltsbeiträge gedeckt werden. Ebenfalls erfüllt ist das Kriterium der «Teilnahme am Wirtschaftsleben», wenn sich Personen zum Zeitpunkt der Gesuchstellung oder der Einbürgerung aus- oder weiterbilden, selbst wenn sie ihre Lebenskosten während dieser Zeit mithilfe von kantonalen Ausbildungszulagen decken. Die «Teilnahme am Wirtschaftsleben» muss sowohl zum Zeitpunkt der Gesuchstellung als auch zum Zeitpunkt der Einbürgerung gegeben sein.

Eine Person, die während der Pandemie Kurzarbeitsentschädigungen oder Sozialversicherungsleistungen erhalten hat, muss im Hinblick auf ihr Einbürgerungsgesuch nicht mit negativen Konsequenzen rechnen. Die Einbürgerungsbehörden verfügen über den nötigen Ermessensspielraum, um der Situation, die sich aus der Pandemie ergibt, Rechnung zu tragen. Betroffene werden jedoch nachweisen müssen, dass der Bezug von Sozialleistungen nicht selbstverschuldet war und dass sie sich während dieser Zeit bemüht haben, ihre Arbeitsmarktfähigkeit zu erhalten.

Stolperstein «Sozialhilfe»

Die Integrationskriterien des Bundes erfüllt jedoch nicht, wer «in den drei Jahren unmittelbar vor der Gesuchstellung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe» bezogen hat. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass Sozialhilfe als letztes Mittel ausgerichtet wird. Sie kommt erst dann zum Einsatz, wenn die vorgelagerten Sozialleistungen der Invalidenversicherung, der Alters- und Hinterbliebenenversicherung und der Arbeitslosenversicherung nicht mehr tragen. Falls in den letzten drei Jahren Leistungen bezogen wurden, müssen die Bezüge vollständig zurückerstattet sein.

Der Bezug von Sozialhilfeleistungen ist also grundsätzlich ein Einbürgerungshindernis. Aufgrund der Weisung sind die Behörden jedoch aufgefordert, Ausnahmen zu machen, wenn der Bezug von Sozialhilfe auf die Coronakrise zurückzuführen ist. Diese Anweisung richtet sich an die Vollzugsbehörden, sprich an die Bundes- und kantonalen Behörden, welche im Auftrag des Bundes Erhebungsberichte erstellen. Diese Berichte stellen für die Bundesbehörden die Grundlage für die Beurteilung der Integration dar. Werden die Bundesbehörden von den kantonalen Behörden in Kenntnis gesetzt, dass der Bezug von Sozialhilfe Corona-bedingt und nicht selbst

verschuldet ist, können sie die Einbürgerung bewilligen, selbst dann, wenn die Bezüge nicht zurückerstattet werden konnten.

Manche Kantone gehen weiter

Manche Kantone, so etwa der Kanton Bern, gehen einen Schritt weiter als der Bund. Gemäss Berner Kantonsverfassung stellt der Bezug von Sozialhilfe ein absolutes Einbürgerungshindernis da. Personen, die das Bürgerrecht des Kantons Bern beantragen, müssen bescheinigen, dass sie in den letzten zehn Jahren keine Sozialhilfeleistungen bezogen haben bzw. dass sie Leistungen, die sie während dieser Zeit bezogen haben, vollumfänglich zurückerstattet haben. Zwar sind auch die Berner Behörden gehalten, den Bezug von Sozialhilfe im Einzelfall zu prüfen. Doch selbst Personen, die Betreuungsaufgaben wahrnehmen oder die trotz Erwerbsarbeit kein ausreichendes Einkommen erzielen und die deshalb ergänzend auf Sozialhilfe angewiesen sind, werden in der Regel nicht eingebürgert. Für die Verleihung des Kantonsbürgerrechts spielt es keine Rolle, ob der Bezug von Sozialhilfeleistungen selbstverschuldet ist oder nicht.

Nur wenige Ausnahmen sind möglich. Der Katalog umfasst Personen, die während der Minderjährigkeit, der Erstausbildung oder aufgrund einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung sowie einer schweren oder lang andauernden Krankheit Sozialhilfe bezogen haben bzw. beziehen. Sie können trotzdem eingebürgert werden. Fällt ein Sozialhilfebezug jedoch nicht oder nicht vollständig unter diese Ausnahmen, wird das Kantonsbürgerrecht nicht verliehen.

Negative Folgen

Bereits gibt es in den Kantonen und Gemeinden erste Fälle von Personen, die während des Einbürgerungsverfahrens die Arbeitsstelle Corona-bedingt verloren haben. Wenn Gesuchstellende nachweisen können, dass der Bezug von Sozialhilfe nicht selbstverschuldet ist, dann können die lokalen Einbürgerungsgremien den vorhandenen Ermessensspielraum zugunsten der Gesuchstellenden nutzen.

Anders ist die Situation gelagert, wenn Gesuchstellende Sozialhilfe bezogen haben. Die Weisungen, die der Bund erlassen hat, um die ausländerrechtlichen Auswir-

Naturalisation : Désavantages à craindre

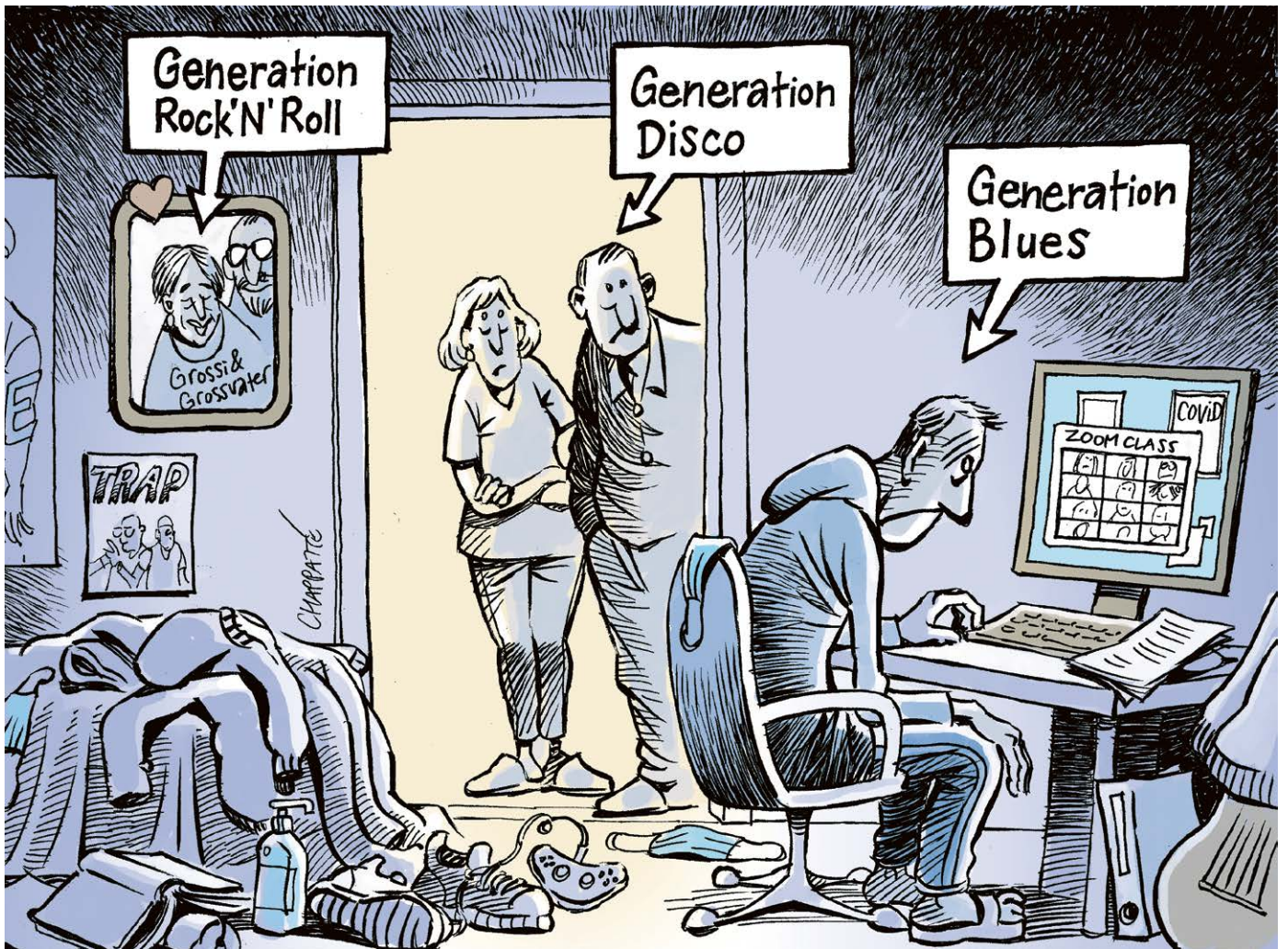
En 2020/2021, la pandémie de Covid-19 sévit et les difficultés sociales se répandent. De plus en plus de personnes dépendent de l'aide de l'État pour joindre les deux bouts. Les personnes sans passeport suisse qui ont dû recourir à l'aide sociale en raison de la crise sanitaire sont doublement punies : en plus des désagréments économiques, elles s'exposent à certains désavantages en vertu du droit des étrangers, par exemple en ce qui concerne la naturalisation. En effet, le fait de toucher l'aide sociale constitue un obstacle à la naturalisation dans de nombreux cantons et communes, et cela même si le recours à l'aide sociale est une conséquence inévitable de la situation particulière induite par la pandémie.

kungen der Pandemie abzufedern, sind für die Organe, welche die kantonalen Bürgerrechtsgesetze vollziehen, nicht verbindlich. Bislang hat zum Beispiel der Kanton Bern keine spezifischen Weisungen erlassen, die Corona-bedingte Härtefälle betreffen. Auch der Katalog mit den Ausnahmen wurde in der kantonalen Bürgerrechtsverordnung bisher nicht erweitert.

Im dreistufigen Verfahren der ordentlichen Einbürgerung hat solches Unterlassen Konsequenzen: Einbürgerungsgesuche werden erst an den Bund weitergeleitet, wenn der Verleihung des Kantons- und des Gemeindebürgerrechts nichts entgegensteht. Diese Gesuche werden nach den strikten Vorgaben der kantonalen Gesetzgebung, in denen der Sozialhilfebezug ein Einbürgerungshindernis darstellt, beurteilt. Solche Gesuche haben keine Chance, und sie werden auch nicht an den Bund weitergeleitet. Im ordentlichen Einbürgerungsverfahren können die Weisungen des Bundes somit keine Wirkung entfalten. Personen, die während des Einbürgerungsverfahrens Corona-bedingt Sozialhilfe beantragen mussten, müssen also zu Recht negative Folgen befürchten.

PASCALE STEINER

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Sekretariat der Eidgenössischen Migrationskommission EKM.



7.2.2021

Tenir compte de la situation des plus vulnérables.

Aurélié Mariotti

La crise du Covid a eu le mérite de mettre en lumière les défis auxquels font face les personnes – en particulier migrantes – les plus vulnérables dans leur vie quotidienne en Suisse. En effet, ces populations ont été parmi les premières et les plus durement touchées par les mesures mises en place par les autorités. Cet article vise à mettre en évidence des pistes pour améliorer la situation de ces personnes en temps de crise.

Par personnes les plus vulnérables, il faut comprendre, d'une part, les personnes sans statut légal et, d'autre part, les personnes dont le statut de séjour, tributaire de leur emploi, est précaire. Ces deux groupes de personnes n'ont pas nécessairement les mêmes besoins, mais une partie se recoupe. Cette pandémie a mis en évidence les deux grands besoins, induits par la perte de revenus, auxquels elles font face. Il s'agit, d'une part, des besoins de base liés à la survie à court-terme: soins, logement, nourriture et, d'autre part, du besoin de garanties quant à la poursuite du séjour en Suisse à moyen et long terme. Ce second aspect concerne principalement les personnes au bénéfice d'un titre de séjour en Suisse.

Cadre légal

Le cadre légal actuel contient un certain nombre de règles régissant la situation des personnes migrantes les plus vulnérables. Celles-ci diffèrent en fonction du statut de séjour, respectivement de l'absence d'un tel statut, mais peu visent à assurer une protection à ces personnes.

En lien avec les besoins de base, la règle la plus importante est l'obligation de s'assurer à l'assurance-maladie et son corollaire, la garantie de la prise en charge des prestations médicales. Les autres besoins de base des personnes vulnérables sont peu protégés dans le cadre légal actuel. En lien avec la poursuite du séjour en Suisse à plus long terme, deux normes sont importantes. La première est celle prévoyant que la dépendance à l'aide sociale est un motif de non-prolongation ou de révocation des autorisations, principalement celles de courte durée et de séjour (art. 33 al. 3 et 62 al. 1 let. e LEI).

Cette règle a pour effet que certaines personnes renoncent à solliciter les prestations auxquelles elles ont droit, de peur des répercussions sur leur statut de séjour (CSIAS 2021: 7). La seconde règle importante est celle faisant de l'intégration un critère dont les autorités tiennent compte lorsqu'il s'agit d'accorder ou de renouveler une autorisation et de régulariser le statut d'une personne (art. 30 al. 1 let. b, 33 al. 4 et 58a LEI). Or, les mesures sanitaires compliquent la participation à la vie économique ou l'acquisition d'une formation et de connaissances linguistiques, ce qui met en péril l'intégration des personnes migrantes.

Réponse urgente

Au plus fort de la crise et face à la dégradation rapide de la situation des personnes vulnérables, une réponse urgente a été mise en place. La couverture des besoins de base nécessaires à la survie a été principalement assurée par des associations, parfois aidées financièrement par l'État. Elle visait à combler – et a mis en évidence – l'absence d'autres solutions légales et pérennes vers lesquelles les personnes vulnérables peuvent se tourner.

S'agissant de la question du maintien des titres de séjour, il n'y a pas non plus eu de réponse unifiée au niveau fédéral. Tout au plus, le SEM a indiqué, dans une directive, que les autorités cantonales bénéficiaient d'une marge de manœuvre suffisante pour tenir compte de la situation extraordinaire actuelle. Elles peuvent donc prolonger les délais fixés par une autorité, à savoir ceux fixés pour renouveler les autorisations de séjour ou pour évaluer l'intégration. Concernant l'aide sociale, le

SEM a précisé qu'il faut tenir compte du fait que la dépendance peut être occasionnée ou prolongée à cause de la situation liée à la pandémie (SEM 2020: 11).

Les mesures mises en place dépendent donc des cantons, voire des communes. Par exemple, le Conseil d'État genevois a décidé, eu égard au principe de proportionnalité, qu'aucune sanction ne serait prise à l'encontre d'une personne tombée dans le besoin ou la nécessité en raison de la pandémie. Le caractère exceptionnel de la situation est également pris en compte lors du renouvellement de l'autorisation de séjour et du traitement des cas de rigueur (BIE 2020: 7).

Réflexion sur des améliorations

Au vu des éléments ci-dessus, l'amélioration de la situation des personnes vulnérables peut se faire de deux manières. Premièrement, il apparaît en regardant le cadre légal actuel que les besoins de ces personnes sont, dans une certaine mesure, déjà couverts. Cependant, cette couverture n'est que partielle et parfois uniquement théorique. Un exemple fort est donné dans le cas de l'accès aux soins des personnes sans statut légal: bien qu'il existe une obligation de s'assurer, celle-ci reste souvent lettre morte. Un exemple similaire existe en lien avec l'octroi et la prolongation des titres de séjour ainsi qu'avec la régularisation des personnes sans titre de séjour: les règles existent mais leur mise en œuvre dépend de la liberté d'appréciation des autorités. Ici, il est donc surtout question de garantir que les droits et obligations existants sont effectivement mis en œuvre. Secondement, dans d'autres domaines, des efforts pourraient ou devraient être faits pour modifier le cadre légal en vue d'assurer une meilleure protection des personnes vulnérables. On peut notamment mentionner le domaine des aides financières (chômage, perte de gains) ou la protection des parties faibles dans certaines relations contractuelles (contrat de travail, contrat de bail). Sur cet aspect, les mesures prises pendant la crise – comme l'aide financière imaginée dans le canton de Genève – peuvent servir de base de réflexion. Cependant, dans la mesure où elles concernent notamment des personnes sans titre de séjour, elles semblent légalement et politiquement très compliquées à mettre en œuvre dans la législation ordinaire.

Bureau de l'intégration des étrangers de la République et canton de Genève (BIE), COVID-19; ses conséquences pour les étranger-e-s résidents dans le canton de Genève dans le domaine de l'employabilité, de la formation professionnelle, de l'aide sociale, des permis de séjours et des institutions, version du 23.04.2020.

AURÉLIE MARIOTTI

est doctorante en droit à l'Université de Neuchâtel.

Der Situation der Verletzlichen Rechnung tragen

Die Covid-Krise hat bei allen Einschränkungen immerhin den Verdienst, die Situation von besonders verletzlichen Personen ins Licht zu rücken. Sie waren jene, die zuerst und besonders stark durch behördlich angeordnete Massnahmen betroffen waren.

Schaut man sich den rechtlichen Rahmen an, sind auf den ersten Blick die Bedürfnisse von besonders verletzlichen Personen zumindest teilweise gedeckt. Bei näherem Hinsehen entpuppt sich dies jedoch meist als Theorie. Das zeigt sich etwa beim Zugang zur Gesundheitsversorgung von Personen ohne geregelten Aufenthaltsstatus. Zwar müssten alle in der Schweiz lebenden Personen ungeachtet ihres Status über eine Krankenversicherung verfügen. In der Realität sieht dies aber oft anders aus. Auch bei der Frage der Erteilung oder Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen existieren rechtliche Bestimmungen; sie unterliegen jedoch dem Ermessen der kantonalen Behörden, das sehr unterschiedlich ausfallen kann. Bezüglich finanzieller Hilfen gibt es ebenfalls sehr unterschiedliche Arten, diese anzuwenden. Das Beispiel des Kantons Genf, der beschlossen hat, keinerlei Sanktionen aufgrund von Notlagen auszusprechen, welche die Covid-Krise hervorgerufen hat, könnte anderen Kantonen Vorbild für das eigene Handeln sein.

Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), Bilan actuel et défis à venir pour l'aide sociale, version du 7 janvier 2021.

Secrétariat d'État aux migrations SEM, Directive – Mise en œuvre de l'ordonnance 3 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (ordonnance 3 COVID-19) et sur la procédure à l'entrée en Suisse et à la sortie de Suisse, version du 16 décembre 2020.

Vergessen im Lockdown.

Peter Meier

Leben in engen Kollektivunterkünften, erhöhte Ansteckungsgefahr, eingeschränkte Rechte, erschwerte Verfahren: Asylsuchende in der Schweiz sind von der Coronakrise besonders betroffen. Dennoch gehören sie bei Ausbruch der Pandemie zu den Vergessenen. Die Schutzmassnahmen von Bund und Kantonen kommen spät und greifen nicht überall. Eine Einschätzung des ersten Corona-Jahres aus Sicht der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH).

Als Ende Februar 2020 die Corona-Fallzahlen in Norditalien plötzlich rasant steigen, wännen Bund und Kantone die Schweiz gut vorbereitet – auch im Asylwesen. Doch Covid-19 erfasst das Land weitaus schneller und heftiger als erwartet: Am 25. Februar wird der erste Corona-Fall offiziell bestätigt – und nur drei Tage später sieht sich der Bundesrat bereits gezwungen, die besondere Lage gemäss Epidemiegesetz auszurufen. Das öffentliche Leben wird eingeschränkt, Massnahmen im Asylbereich bleiben aus. Dabei haben sich hier die Voraussetzungen schlagartig verändert. Was bei der Einführung der neuen Asylverfahren im März 2019 als Errungenschaft galt, stellt jetzt in der Pandemie faktisch ein erhöhtes Gesundheitsrisiko in den Bundesasylzentren (BAZ) dar: alle Verfahrensbeteiligten unter einem Dach, kurze Wege, beschleunigte Entscheide.

Selbst als der Bundesrat Mitte März die ausserordentliche Lage erklärt und den Lockdown verkündet, kommt der Asylbereich nur am Rande vor. Die notrechtlichen Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung sind weitreichend, doch die Gefahr eines Corona-Ausbruchs in den Asylzentren bleibt ein blinder Fleck. Trotz der Risikogruppen unter den Schutzsuchenden, trotz erhöhter Ansteckungsgefahr in den Kollektivunterkünften mit bis zu 350 Bewohnerinnen und Bewohnern: Die Asylsuchenden gehören in der ersten Corona-Welle zu den Vergessenen der Politik – und mit ihnen all jene, die in den BAZ arbeiten: Rechtsvertreterinnen und -vertreter, Dolmetschende, Behörden-, Betreuungs-, Gesundheits- und Sicherheitspersonal.

Vor Ort versuchen das Staatssekretariat für Migration SEM und kantonale Behörden zwar zusammen mit den Zentrumsbetreibern nach Kräften, die Lage in den Griff zu bekommen und vorab die Unterbringungskapazitäten

zu erhöhen, um mehr Platz zu schaffen. Doch zum Zeitpunkt Mitte März zeichnet sich immer deutlicher ab: Sie hatten sich auf die rasant beschleunigte Covid-Entwicklung nicht vorbereitet.

Verunsicherung und Angst

Trotz erkennbarer Bemühungen können die Hygiene- und Schutzmassnahmen sowie die Verhaltens- und Abstandsregeln des Bundesamtes für Gesundheit BAG bei weitem nicht überall rasch und konsequent genug umgesetzt werden. Es fehlt nicht nur an ausreichenden und geeigneten Räumlichkeiten. Es gibt auch zu wenig Desinfektionsmittel und Seife, von Schutzmasken ganz zu schweigen. Auch der Zugang zu medizinischer Versorgung ist eingeschränkt. Ein weiteres Problem: Nicht überall sind die Zentrumsbewohner gleich gut informiert und sensibilisiert, um den BAG-Empfehlungen nachzukommen. In den kantonalen Asylzentren ist die Lage mitunter prekär – namentlich in den unterirdischen Nothilfeunterkünften.

Es herrscht in dieser ersten Pandemiewelle Verunsicherung und Angst – nicht nur unter den Asylsuchenden, sondern bei allen Beteiligten. Zumal die Asylverfahren auf Geheiss des Bundesrates ohne Unterbruch weitergeführt werden – mit kleineren Anpassungen zwar, aber im Wesentlichen wie bisher. Asylsuchende, Rechtsschutz und weiteres Verfahrenspersonal sind dadurch auf Mobilität und den öffentlichen Verkehr angewiesen, während für die Bevölkerung der Lockdown gilt: Bleibt zu Hause, meidet Kontakte und den öffentlichen Verkehr. Nach wie vor finden zudem Transfers von Asylsuchenden zwischen den sechs Asylregionen in der ganzen Schweiz statt.

Während die Gerichtsferien in Zivil- und Verwaltungsverfahren verlängert werden, die Verschiebung von Verhandlungen und die Sistierung von Fristen ermöglicht wird, gilt dies nicht für die Asylverfahren. Andere Regeln gelten auch bei den Asylanhörungen, an denen jeweils fünf Leute im gleichen Raum teilnehmen: Statt der vom BAG empfohlenen Sitzungsdauer von maximal 15 Minuten, dauern diese Befragungen oft Stunden und erhöhen so das Ansteckungsrisiko massiv – zumal dann, wenn sie wie etwa im BAZ Boudry teilweise in engen Kellerräumen durchgeführt werden.

In allen BAZ kommt es pandemiebedingt zu vielen Ausfällen beim Personal und zur Überlastung der Verbleibenden. Termine und Fristen im eng getakteten Verfahren können so mitunter nicht mehr eingehalten, vertiefte medizinische Sachverhaltsabklärungen und Gutachten nicht mehr erstellt werden. Der Rechtsschutz ist nicht mehr überall in der Lage, seine Pflichten vollumfänglich wahrzunehmen – vorab im Tessin, das vom Corona-Virus am stärksten betroffen ist. Diverse Rechtsberatungsstellen müssen ihren Betrieb reduzieren, so dass nicht gewährleistet ist, dass Asylsuchende ihr Recht auf Beschwerde wahrnehmen können.

Viele zivilgesellschaftliche Akteure schlagen Alarm und fordern die Sistierung der Verfahren. Mittlerweile sind in allen Asylregionen Verdachts- und bestätigte Corona-Fälle Tatsache. Die SFH interveniert am 20. März 2020 beim Bundesrat. Ihre Abklärungen an allen BAZ-Standorten haben ergeben, dass «die Sicherheit der beteiligten Personen nicht umfassend gewährleistet, eine sorgfältige Mandatsführung im Rechtsschutz in vielen Fällen nicht mehr möglich und faire rechtsstaatliche Asylverfahren mit hoher Entscheidqualität nicht mehr vollumfänglich sichergestellt sind».

Späte und umstrittene Massnahmen

Kurz darauf setzt das SEM die Asylanhörungen für zwei Wochen aus, um Anpassungen zur Umsetzung der BAG-Regeln vorzunehmen, und aktiviert gemeinsam mit den Kantonen einen Krisenstab. Bis der Bundesrat am 1. April 2020 per Notverordnung Massnahmen im Asylwesen ergreift, vergeht noch einmal eine Woche.

Die späten Massnahmen von Bundesrat und Verwaltung betreffen insbesondere Einreisebeschränkungen, das Asylverfahren und die Unterbringung. Sie gelten mitunter bis heute, einzelne werden im Herbst 2020 ins Covid-19-Gesetz aufgenommen, das die Notverordnungen ersetzt. Für eine vertiefte Analyse ist es zu früh, zumal die Krise andauert und Fakten und Daten lücken-

haft sind. Möglich ist lediglich eine erste Einschätzung der wichtigsten Massnahmen:

- *Einreiseverbote:* Als erste Massnahme im Asylbereich verfügt der Bundesrat Mitte März 2020 umstrittene Einreiseverbote, die auch für Asylsuchende gelten und diese daran hindern, in der Schweiz um Schutz zu ersuchen. Die Betroffenen könnten Asylanträge «problemlos» auch in den Nachbarländern stellen, begründet Justizministerin Karin Keller-Sutter den Verzicht auf eine Ausnahmeregelung für Asylsuchende. Um ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen einzuhalten, muss die Schweiz indes auch in Krisenzeiten den Zugang zum Asylverfahren in jedem Fall gewährleisten und insbesondere die zwingende Prüfung des Non-Refoulement-Gebotes sicherstellen.
- *Asylverfahren:* Zunächst passt das SEM während des Anhörungsunterbruchs das Setting in den BAZ an: In den Befragungsräumen werden Plexiglas-scheiben und Videotechnik installiert, die Teilnehmenden auf zwei Räume verteilt, wobei Rechtsvertretung und Asylsuchende fortan oft getrennt sind. Am 1. April 2020 verfügt der Bundesrat gar, dass bei Anhörungen notfalls ganz auf die Rechtsvertretungen verzichtet werden kann, wenn diese pandemiebedingt verhindert sind. In der Praxis kommt es dazu laut SEM zwar in der ersten Pandemiewelle nur vereinzelt. Höchst bedenklich ist aber, dass in der Krise zuerst ausgerechnet der Rechtsschutz für Asylsuchende abgeschwächt wird, obwohl dieser eine Grundbedingung für faire Verfahren ist. Trotz breiter Kritik findet die Regelung aber Eingang ins Covid-19-Gesetz. Die Verlängerung der Beschwerdefrist von 7 auf 30 Tage ist kein Ersatz für diese Einschränkung. Diese und weitere Fristverlängerungen nehmen aber zumindest etwas Druck aus den Verfahren.
- *Unterbringung:* Das SEM eröffnet nach und nach zusätzliche Unterkünfte, um die Risikolage in den BAZ zu entschärfen – insgesamt fünf im Jahr 2020. Der Bundesrat ermöglicht zudem die raschereumnutzung von militärischen und zivilen Bauten für die Unterbringung. Die Belegung der Asylzentren soll so halbiert werden, was in der ersten Coronawelle gelingt: Von den schweizweit 4500 Plätzen werden faktisch nur 2300 genutzt. Diese spürbare Entlastung ermöglicht es, die Abstandsregeln, Verhaltens- und Hygienemassnahmen besser einzuhalten, was aber an neuralgischen Punkten wie etwa bei der Essensausgabe oder in Aufenthalts- und Waschräumen kaum realisierbar bleibt. Für die Asylsuchenden bleibt die Situation äusserst belastend,

auch wenn nun infizierte, verdächtige und besonders gefährdete Personen nach Möglichkeit in abgetrennten Räumen untergebracht oder verlegt werden. Eine Maskenpflicht ausserhalb von Schlaf- und Büroräumen kann erst Ende Oktober 2020 umgesetzt werden. Einzelne Unterkünfte werden zwischenzeitlich ganz unter Quarantäne gestellt, wobei das Personal davon ausgenommen ist. Fraglich ist die Wirksamkeit auch bei der Aufhebung des Wochenendausgangs für Asylsuchende in einzelnen Zentren. Insgesamt kann das Ansteckungsrisiko in den BAZ aber reduziert werden. Dazu tragen stark sinkende Gesuchzahlen bei, die im Sommer wieder steigen. In der zweiten Corona-Welle sind daher im November 2020 über 90 Prozent der zur Verfügung stehenden 2300 BAZ-Plätze belegt. Auf die Kantone verteilt das SEM nur noch so viele Asylsuchende, wie es Neueintritte in die BAZ gibt. Trotz dieser Entlastung schaffen es viele Kantone aber kaum, genügend temporäre Unterkünfte in Betrieb zu nehmen und die Belegungsquote ihrer Zentren zu halbieren. Die Lage bleibt hier besonders angespannt und verschärft sich in der zweiten Corona-Welle.

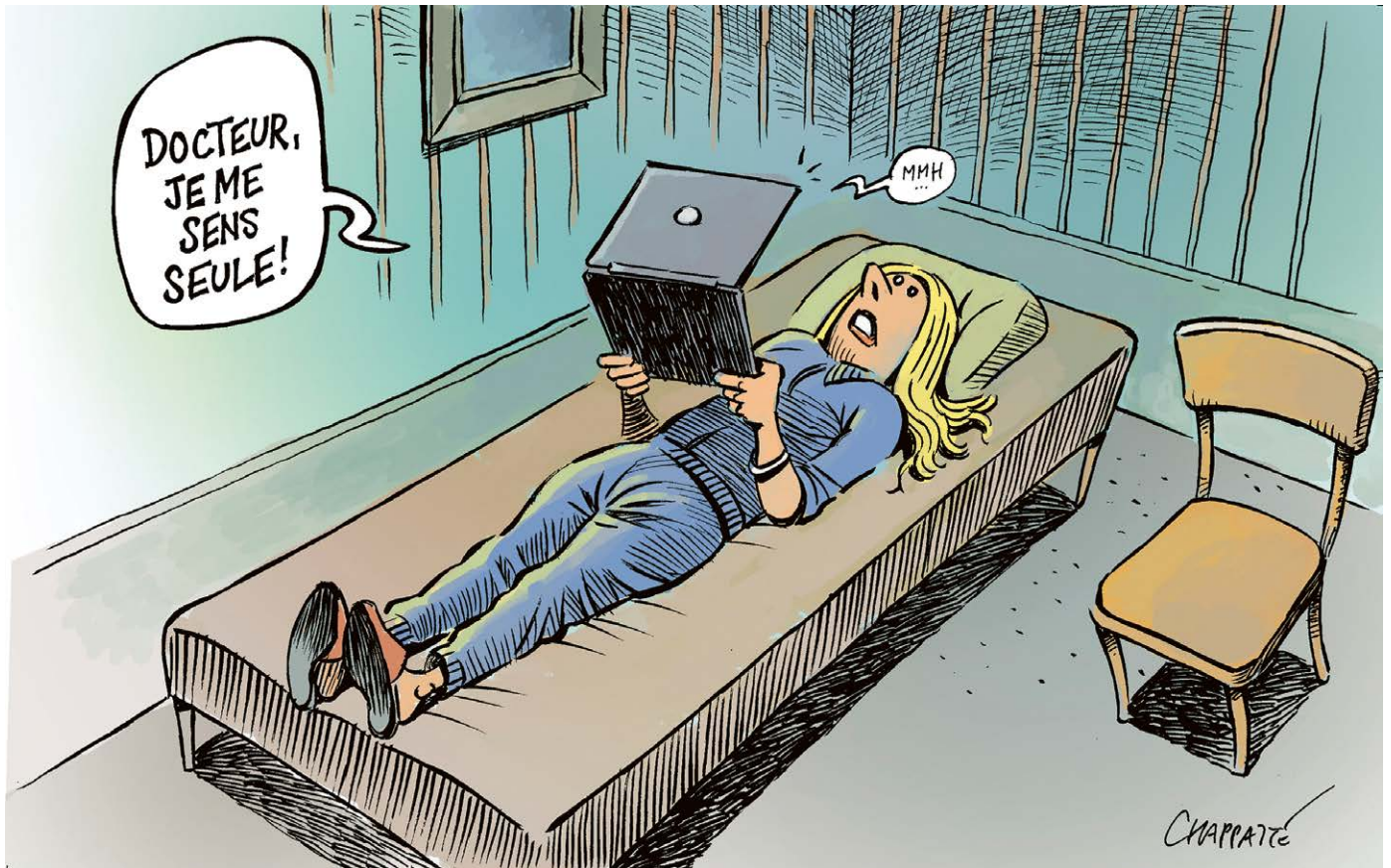
Insgesamt verzeichnen die BAZ laut SEM bis im Januar 2021 schweizweit 230 Corona-Fälle und glücklicherweise keinen Todesfall. Angesichts der schwierigen Umsetzung der BAG-Vorgaben ist dieser vergleichsweise tiefe Wert erfreulich. Angemessen Bilanz ziehen lässt sich indes erst, wenn auch die Fallzahlen in den kantonalen Zentren vollständig vorliegen. Zudem bleibt die Pandemie unberechenbar. Absolut vordringlich ist daher weiterhin die rasche Erhöhung der Unterbringungskapazitäten, um die BAG-Vorgaben und die Massnahmen zu Quarantäne und (Selbst-)Isolation zu handhaben wie bei der übrigen Bevölkerung. Die Gleichbehandlung der Asylsuchenden – namentlich der Risikogruppen – ist auch bei der nationalen Impfstrategie sicherzustellen. Das beugt nicht nur der weiteren Ausbreitung von Covid-19 vor. Es verhindert auch, dass die Schwächsten erneut zu den Vergessenen gehören.

Primo piano sui centri d'asilo

Il coronavirus sta colpendo la Svizzera più velocemente e più duramente del previsto. Le misure d'emergenza adottate dal Consiglio federale per proteggere la popolazione hanno un ampio raggio d'azione, ma il pericolo che scoppi un'epidemia di coronavirus nei centri d'asilo non ha ricevuto la giusta attenzione, sebbene tra i richiedenti l'asilo vi siano gruppi a rischio e la possibilità di contagio sia più elevata in alloggi collettivi. Le procedure d'asilo seguono il loro corso, ma – nonostante tutti gli sforzi dei responsabili – le misure di igiene e di protezione dell'UFSP sono lungi dall'essere sufficientemente applicate ovunque. L'incertezza e la paura fanno da padrone. Gli attori della società civile si sono rivolti al Consiglio federale per denunciare il fatto che, a queste condizioni, la sicurezza degli interessati non può essere completamente salvaguardata, che in molti casi non è più possibile gestire con la dovuta diligenza i dossier relativi all'ambito della protezione giuridica né è più garantita una procedura d'asilo equa. Le misure prese dal Consiglio federale e dall'Amministrazione sono arrivate tardi; i divieti d'ingresso nel Paese e l'indebolimento della protezione giuridica sono fonte di contestazioni. Fortunatamente, si è riusciti a evitare che i centri d'asilo diventassero focolai del virus. Ora urge aumentare le capacità di alloggio e fare in modo che i richiedenti l'asilo vengano inclusi a pari diritto nella strategia di vaccinazione.

PETER MEIER

ist seit 2018 Leiter Asylpolitik im Direktionsstab der Schweizerischen Flüchtlingshilfe und Mitglied der EKM. Zuvor war er als Bundeshausjournalist tätig.



15.1.2021

Une protection presque impossible.

Médecins sans frontières

La pandémie de Covid-19 a un impact disproportionné sur les plus vulnérables du monde. Parmi eux, on compte plus de 70 millions de personnes déplacées de force à travers le monde – réfugiés, demandeurs d'asile, personnes déplacées à l'intérieur du pays, ainsi que les travailleurs migrants, y compris les sans-papiers.

Beaucoup de personnes en déplacement – hommes, femmes et enfants – vivent dans des camps formels et informels, des centres d'accueil ou des centres de détention. D'autres vivent dans la rue ou dans des abris informels. La plupart n'ont pas accès aux services de base tels que l'eau potable, les installations sanitaires ou les soins de santé, et beaucoup n'ont pas de statut juridique.

Quelles mesures à prendre ?

Dans de tels contextes, les mesures préventives sont souvent impossibles. Comment demander aux gens de se protéger lorsqu'ils n'ont pas facilement accès à de l'eau et à du savon ? Comment peuvent-ils s'isoler quand ils vivent entassés dans des petites tentes avec dix autres personnes ? La distanciation physique est très difficile, voire impossible, dans les camps surpeuplés et les milieux urbains denses, où les gens vivent dans des abris exigus avec de nombreux membres de leur famille. Devoir faire la queue aux points d'eau et pour obtenir de la nourriture augmente les risques de contamination.

« Dans le camp [de réfugiés], nous vivons cinq ou six dans un conteneur. Je sais que je ne peux pas empêcher les gens de venir voir mon compagnon de chambre et je n'ai pas d'autre choix que de faire signe aux gens de s'éloigner de moi. », explique Frederik*, un réfugié en Grèce. Et Cristian Reynders, coordonnateur de terrain MSF dans le nord-ouest de la Syrie ajoute : « Comment pouvez-vous demander aux gens de rester à la maison pour éviter l'infection ? Où est leur maison ? Nous parlons de près d'un million de personnes déplacées en Syrie – au moins un tiers de la population totale d'Idlib –

la plupart vivant dans des tentes à l'intérieur de camps. Ils n'ont plus de maison. »

Dans de nombreux contextes, les personnes déplacées vivent dans l'insécurité, risquent d'être arrêtées ou de subir des abus, et peuvent être stigmatisées en tant que « porteuses de maladies » dans un contexte de xénophobie accrue, d'accès limité à des informations fiables et de dépendance parfois totale à l'aide humanitaire. Et dans bien des régions, cette aide est limitée.

De plus, dans de nombreux endroits, la pandémie est utilisée comme excuse pour punir les personnes en déplacement et celles qui tentent de les aider. Au moins 167 États ont entièrement ou partiellement fermé leurs frontières pour contenir la propagation de la Covid-19 ; parmi eux, 57 ne font pas d'exception pour les demandeurs d'asile (HCR). Les personnes en quête de sécurité et d'un abri sont refoulées aux frontières terrestres et maritimes ; elles sont souvent renvoyées ou transférées dans des pays où leur vie et leur liberté sont gravement menacées. Parallèlement à la fermeture des frontières pour limiter la propagation de l'épidémie, de nombreux États refusent aussi volontairement l'entrée aux demandeurs d'asile ou empêchent indirectement leur accès.

Protéger les personnes en déplacement

1. Assurer que la Covid-19 n'est pas utilisée comme excuse pour appliquer des politiques meurtrières de contrôle de la migration.

Les gouvernements ne doivent pas utiliser la Covid-19 comme excuse pour appliquer de nouvelles politiques restrictives de contrôle de la migration et se soustraire

aux obligations internationales à l'égard des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants. Nous comprenons les graves défis posés par la Covid-19, mais protéger le bien-être des gens dans votre propre pays et respecter vos obligations internationales envers les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants ne sont pas des principes mutuellement exclusifs.

2. Veiller au respect des droits de l'homme.

Les gouvernements ne doivent pas utiliser les mesures d'urgence de santé publique pour la Covid-19 afin de cibler les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants. Toutes les restrictions des droits doivent être strictement nécessaires, fondées sur des preuves scientifiques et non appliquées de manière arbitraire ou discriminatoire. Elles doivent être limitées dans le temps, respectueuses de la dignité humaine, susceptibles de révision et proportionnées. Les gouvernements doivent également continuer d'autoriser les gens à suivre les procédures légales pour demander l'asile.

3. Les confinements et la mise en quarantaine de masse ne peuvent être copiés-collés ou appliqués de manière discriminatoire.

Les mesures de quarantaine et de confinement devraient être appliquées équitablement à tous sans discrimination ; les soins de santé, le soutien social et psychosocial et les besoins de base comme la nourriture, l'eau et d'autres produits essentiels devraient être fournis aux personnes en quarantaine ; et la quarantaine de masse devrait être évitée autant que possible. Forcer les gens à vivre dans des camps surpeuplés et insalubres a toujours été irresponsable, mais l'est maintenant plus que jamais en raison de la menace de la Covid-19.

4. Les personnes déplacées vulnérables devraient être évacuées lorsque cela est possible.

Dans la mesure du possible, MSF demande l'évacuation des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants vulnérables. En Grèce, sur les points chauds de l'île, MSF demande l'évacuation des personnes les plus vulnérables (les personnes de plus de 60 ans et celles souffrant de troubles respiratoires, de diabète ou d'autres complications de santé), ainsi que des efforts continus pour décongestionner les camps, notamment en relocalisant les mineurs non accompagnés et les enfants malades vers d'autres États membres de l'UE. En Libye, MSF appelle la communauté internationale et les gouvernements européens à mettre en place des couloirs d'évacuation humanitaire directs pour les réfugiés, les migrants et les demandeurs d'asile les plus vulnérables

Schutz für Flüchtlinge und Vertriebene

Der Ausbruch der Pandemie ist für die 70 000 Personen, die sich auf der Flucht befinden, eine Katastrophe. Viele von ihnen, die sich ohnehin bereits in prekären Situationen befinden, haben oftmals keine Möglichkeit, von schützenden Massnahmen zu profitieren. Die Organisation «Ärzte ohne Grenzen» hat deshalb in einem Aufruf an die Staaten Empfehlungen formuliert, damit sich auch Flüchtlinge und Vertriebene vor dem Virus schützen können. Wichtigste Empfehlung: Die Migrationsregimes dürften nicht dazu führen, dass Menschen das Grundrecht auf gesundheitliche Versorgung vorenthalten wird.

exposés aux risques les plus imminents de mort, y compris ceux piégés dans des centres de détention à travers le pays et dans d'autres lieux de captivité.

5. Protéger l'accès aux soins de santé pour tous.

Les mesures de contrôle de la Covid-19 ne devraient pas se faire au détriment de l'accès aux soins de santé urgentement nécessaires. Cela signifie que la fermeture des frontières ne doit pas empêcher les fournitures médicales et humanitaires d'urgence, ainsi que le personnel médical et humanitaire, d'entrer dans les pays. De plus, les gouvernements doivent veiller à ce que les restrictions dans les camps, les centres de détention ou d'accueil n'empêchent pas les gens d'accéder aux soins de santé.

Ce texte a été publié le 9 juillet 2020. Les noms des personnes en déplacements sont fictifs.

COVID-19 : Cinq choses que nous pouvons faire pour protéger les personnes en déplacement | Doctors Without Borders / Médecins Sans Frontières (MSF) Canada (medecinssansfrontieres.ca)

Stimmen der Vernunft aus dem Nothilfebereich.

Carsten Schmidt, Musa Rahimi* und Samson Ephrem* im Gespräch

Wenn wir etwas über die Pandemie gelernt haben, dann wohl dies: Bereits bestehende Ungleichheiten werden sichtbar. Was aber wird im Bereich der Nothilfe zutage gefördert? Dort, wo es um das Grundlegendste geht, um die Essenz und die Legitimation einer modernen Staatsgewalt: die Achtung der Menschenwürde? Drei Experten geben Auskunft zum Leben in Nothilfestrukturen.

Carsten Schmidt, Sie sind Leiter der Fachstelle Migration bei den Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn, welche sich auch im Bereich der Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende einsetzt. Warum das Engagement?

Carsten Schmidt: Als man die Nothilfe 2008 mit der Asylrechtsverschärfung einführte, hatte man die Sozialhilfe für Menschen mit einem negativen Asylrechtsentscheid gestrichen und ihnen noch das absolute Minimum als Nothilfe ausbezahlt. Diese war für den kurzen Zeitraum bis zur Ausreise gedacht. Damit war die klare Botschaft verbunden, dass sie das Land nun endgültig verlassen müssen. Nun hat sich aber alles etwas anders entwickelt als damals vorgesehen: Es gibt viele Nothilfebeziehende, die über längere Zeit hinweg in einer solchen Situation ausharren müssen. Wir stellen eine grosse Verelendung bei den Langzeitbeziehenden von Nothilfe fest – insbesondere bei den Kindern. Um die ärgste Not zu lindern, haben die Kirchen darum Angebote und Strukturen aufgebaut wie Beratungsstellen, Mittagstische oder die Seelsorge als Minimum an psychosozialer Betreuung, die sonst häufig in diesen Kontexten fehlt.

Können Sie die Situation näher beschreiben, in der die Langzeitbeziehenden von Nothilfe ausharren müssen?

Schmidt: Einerseits leiden sie an materieller Not, andererseits an der Isolation aufgrund dieser Not. Sie sind meist in abgelegenen Gemeinschaftsunterkünften untergebracht, dürfen nicht arbeiten oder an Integrationsangeboten teilnehmen. Sie sind an die Unterkunft gebunden, welche bewusst keine Tagesstruktur bietet, um es ihnen zusätzlich ungemütlich zu machen. Es handelt sich um ein Regime, das Menschen krank macht, wenn sie nicht die Möglichkeit haben, die Schweiz zu verlassen.

Welche Rolle ist dem zivilgesellschaftlichen Kontakt in diesem Kontext beizumessen?

Schmidt: Vor allem auf der psychischen Ebene ist die Hilfe überlebenswichtig für die Betroffenen. Dass Leute da sind, die sich für sie engagieren, hilft ihnen, nicht gänzlich zu verzweifeln. Teilweise entstehen auch Freundschaften daraus. Das ermöglicht ihnen, wieder als Mensch wahrgenommen zu werden und nicht als Abgewiesener XY.

Musa Rahimi, Sie leben seit Jahren von der Nothilfe. Wie muss man sich ein Leben in einer Nothilfeunterkunft vorstellen?*

Musa Rahimi: Man bekommt ein Dach über dem Kopf, Geld und eine Krankenversicherung. Im Nothilfekontext heisst das: Ich lebe von CHF 8.50 am Tag – sofern ich zweimal täglich zu vorgegebenen Zeitfenstern meine Unterschrift abgebe. Ich muss also jeweils abwägen, ob ich das Zentrum für einen Deutschkurs oder einen Besuch in einem Treffpunkt verlassen möchte, oder lieber Geld für Nahrungsmittel erhalte. Wenn ich auf den Terminkonflikt aufmerksam mache, heisst es, dass ich das nicht brauchen würde, weil ich ein abgewiesener Asylsuchender bin. Ich bin in einem Massenschlag mit vier weiteren Personen untergebracht. Insgesamt sind wir an die siebzig Personen im Zentrum. Wir teilen uns eine Küche. Arztbesuche liegen im Ermessen der Betreuungspersonen.

Samson Ephrem, Sie leben mit Ihrer Frau und Ihrem Kleinkind seit mehreren Jahren in der Langzeitnothilfe. Wie gestaltet sich Ihr Leben als Familie?*

Samson Ephrem: Wir leben in einem Container und teilen die Toiletten und eine Küche mit ungefähr neunzig Per-

sonen, Vorher hatten wir im Asylheim noch eine kleine Wohnung, wo unser Kind in Ruhe schlafen konnte. Als abgewiesene Asylsuchende sind wir nun Illegale und werden wie Kriminelle behandelt. Des Öfteren kommt die Polizei vorbei und verhaftet Bewohner. Auch bei uns klingelten sie mitten in der Nacht, kamen in unseren Container und verlangten von mir, mich auszuziehen. Dann durchsuchten sie meinen Körper. Mein Kind konnte danach für längere Zeit nicht mehr richtig schlafen. Um ihm die Angst etwas zu nehmen, habe ich ihm gesagt, dass die Polizei unser Freund sei und da ist, um uns zu schützen.

Aufgrund der Pandemie gilt ein Besuchsverbot in den Notunterkünften. Die zivilgesellschaftlichen Beschäftigungsangebote sind auch weggefallen. Was bedeutet das für die ohnehin schon eingeschränkte Lebenssituation?

Ephrem: Die Freiwilligenarbeit, der Deutschunterricht, die Familientreffen, der Gottesdienst – alles ist weggefallen. Auch die Freiwilligengruppen, die mit den Kindern spielten, sie ab und an aus dem Zentrum brachten und damit vor allem auch die Mütter entlasteten, gibt es nicht mehr. Wir sind jetzt meistens alleine zu Hause. Die Zimmer sind für gegenseitige Besuche zu klein, um die Abstandsregeln einzuhalten. Wenn sich jemand von uns dreien ansteckt, dann wären wir während der Quarantäne in unserem Zimmer eingeschlossen, das so breit wie unser Bett ist. Unser Kind leidet sehr unter der Eintönigkeit. Einmal in der Woche geht es in die externe Spielgruppe. Seine Vorfreude ist jeweils so gross, dass es nachts um vier Uhr aufwacht und fragt: «Gehen wir jetzt in die Spielgruppe?»

Rahimi: Waren die Umstände vorher schon unerträglich, so gibt es für die jetzige Situation keine Worte mehr. Vor dem Besuchsverbot erhielten wir von einigen Engagierten noch Nahrung und Kleidung. Ein Grossteil des Sports und die damit verbundenen Freundschaften sind weggefallen. Den Deutschkurs, den ich besucht habe, findet zwar noch online statt, aber ich kann nicht zwei Stunden lang Sprachübungen am Telefon machen. Wir haben hier keinen Aufenthaltsraum, und meine vier Zimmergenossen brauchen verständlicherweise Ruhe. Was bleibt, ist das Joggen und sporadische Freiwilligeneinsätze. Ansonsten versuche ich, mich mithilfe von Youtube-Kursen selbst weiterzubilden.

Musa Rahimi, Sie haben während des ersten Lockdowns einen Corona-Ausbruch in einer Notunterkunft miterlebt. Rund die Hälfte der dort Untergebrachten – darunter auch Sie – hatte sich dabei mit dem Virus infiziert. Können sich die Bewohnerinnen und Bewohner nun vor einer Ansteckung schützen?

Rahimi: Ich bin nicht mehr in einem Bunker untergebracht. Ausser dass ich jetzt Sonnenlicht und frische Luft habe, sind die Umstände aber nicht gross anders. Unsere Betten sind genug weit auseinander, dass ich zum Schlafen die Gesichtsmaske ausziehen kann. Die Platzverhältnisse gebieten es aber, dass ich sie sonst tragen muss. Die Gefahr, sich dennoch anzustecken, ist real: Die Küche ist durchgehend überfüllt, da es keinen Plan gibt, der die Küchenbenutzung organisieren würde. Weder das *social distancing* noch der Kauf von Vorräten oder Desinfektionsmitteln sind möglich. Auch das Betreuungspersonal fürchtet sich vor einer Ansteckung. Wir dürfen ihr Büro nicht mehr betreten, und sie kommen kaum mehr heraus. Wenn ich die Unterschrift abgebe, muss ich die Hände zuerst desinfizieren und sie dann durch ein kleines Loch in der Plexiglasscheibe schieben.

Was ist das grösste Problem in der Notunterkunft?

Ephrem: Das Problem Nummer eins ist immer die Angst. Wir wollen nur leben. Aber gleichzeitig haben wir den Lebenssinn fast verloren und stehen unter ständigem Stress. Die meisten getrauen sich nicht einmal, über ihre Situation offen zu sprechen. Wir Nothilfebeziehenden müssen noch mutiger werden und für unser Leben kämpfen. Was wir wollen, ist nicht mal unbedingt die normale Freiheit, aber *freedom of mind*. Wir wollen einen freien Kopf.

Carsten Schmidt, was sind die Folgen dieses Regimes für die Betroffenen?

Schmidt: Sie werden krank. Wir stellen eine enorme psychosoziale Verarmung fest. Zum Teil verlieren sie die gewonnenen Fähigkeiten. Viele haben massive psychische Probleme. Das erstaunt nicht. Wenn man im psychiatrischen Lehrbuch nachschauen würde, wie man Depressionen und Entwicklungsstörungen vermeidet, und dann das Gegenteil macht, dann kommen die Settings in solchen Rückkehrzentren dem sehr nahe.

Von offizieller Seite heisst es, die Bedingungen in den Notunterkünften seien menschenwürdig. Wie sehen Sie das?

Schmidt: Die Verantwortungsträger, die finden, dass das durchaus ein menschenwürdiges Leben sei, sollen es doch mal ausprobieren – gerne länger als ein paar Wochen und ohne dass der Kühlschrank davor gefüllt wurde. Dabei müssten sie aber beachten, dass sie immer noch über eine ausgezeichnete Perspektive verfügen und nicht annähernd an die Situation jener herankommen, die ebenfalls in diesen Strukturen leben, wie beispielsweise Alleinerziehenden oder Traumatisierte.

Die Nothilfe dient der Existenzsicherung von abgewiesenen Asylsuchenden bis zu ihrer Ausreise. Sie soll die Betroffenen aber auch dazu veranlassen auszureisen. Auf dem Papier eigentlich eine faire Lösung für alle Beteiligten. Wo müsste Ihrer Meinung nach angesetzt werden?

Schmidt: Zuerst einmal müsste das Problembewusstsein aufkommen. Es gibt mehrere Tausend Menschen, die in einer Art unter dem Nothilferegime leiden, die wir nicht mehr verantworten können. Es ist frappierend, wenn man mit den Verantwortlichen beim Bund und den Kantonen spricht: Es kommt immer nur die Antwort, dass sie halt gehen müssen. Es ist wichtig, dass diese Blockade durchbrochen wird, damit gemeinsam pragmatisch nach Lösungen gesucht werden kann. Was man nicht machen darf, ist stur an diesem System festhalten und die immensen «Kollateralschäden» in Kauf nehmen.

Was wären mögliche Lösungsansätze?

Schmidt: Die Kirche hat auch keine Patentlösung. Es müsste wohl einen Mix an Massnahmen sein, die auf verschiedenen Ebenen ansetzen: Die Beurteilung der Sicherheitslage in den Herkunftsländern der Asylsuchenden ist teilweise falsch und müsste korrigiert werden. Ein anderer Ansatzpunkt ist die Härtefallregelung. Die Schwelle ist dort insbesondere für Familien mit Kindern viel zu hoch und wird von einzelnen Kantonen willkürlich hochgeschraubt. Bei Fällen mit primär wirtschaftlichem Fluchthintergrund könnte auch ein weiterer Ausbau der Rückkehrhilfe zur Lösung beitragen.

Samson Ephrem, was wünschen Sie Ihrem Kind?

Ephrem: Es ist noch sehr jung. Aber es versteht schon sehr viel vom Leben: Es wünscht sich, einmal Präsident oder Richter zu werden, damit er für alle Menschen schauen und ihnen die gleichen Rechte geben kann.

Musa Rahimi, möchten Sie den Leserinnen und Lesern von terra cognita etwas mitteilen?

Rahimi: Wir sind Menschen. Wir sind nicht aus Stein. Wir haben ein Herz. Wir haben Wünsche. Wenn die Leserinnen und Leser unter diesen Bedingungen nicht leben könnten, dann können wir das auch nicht.

CARSTEN SCHMIDT

ist Leiter der Fachstelle Migration bei den Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn.

MUSA RAHIMI*

ist ein junger Mann, der seit mehreren Jahren im Kanton Zürich von der Nothilfe lebt.

SAMSON EPHREM*

ist ein junger Familienvater in der Langzeitnothilfe im Kanton Zürich.

Die Fragen stellte Kaja Gebremariam.

Soccorso d'emergenza

Sulla carta, sembra una soluzione equa: i richiedenti l'asilo la cui domanda è stata respinta con decisione negativa e che devono lasciare il Paese ricevono il minimo assoluto a titolo di soccorso d'emergenza per garantire la loro esistenza fino alla partenza. C'è però un numero non trascurabile di beneficiari di tale soccorso che non può tornare nel proprio Paese d'origine e vive quindi da anni nelle strutture d'emergenza. Strutture progettate per essere il meno accoglienti possibile. In questo contesto, il contatto con la società civile è vitale, non solo a livello materiale, ma anche e soprattutto a livello psicologico.

La pandemia si è abbattuta sui beneficiari del soccorso d'emergenza con tutta la sua veemenza. A causa delle misure di protezione, è stato imposto il divieto assoluto di rendere visita a chi vive in un alloggio d'emergenza. Anche le opportunità di lavoro offerte dalla chiesa e dalla società civile sono venute meno. Due persone direttamente interessate e Carsten Schmid, responsabile di un servizio ecclesiastico per l'integrazione degli stranieri, parlano delle conseguenze di tutto ciò sulla situazione già vulnerabile dei beneficiari del soccorso d'emergenza, di come si è potuti arrivare a questo punto e di cosa si potrebbe fare per migliorare le cose.

Die Namen mit einem Sternchen (*) sind fiktiv. terra cognita bedankt sich bei «Unsere Stimmen» für die Vermittlung der direktbetroffenen Interviewpartner.



24.12.2020

Prisonniers de la pandémie.

Daniel Fink, Melanie Wegel, Darleen Meyer, Sabera Wardak

Au moment où les autorités politiques imposaient des restrictions de mouvement à toute la population en raison de la propagation de la pandémie Covid-19, les directions des prisons ont fait de même. Soutenues par une communication intensive, elles ont imposé des mesures de distanciation et d'hygiène, l'arrêt des ateliers et les sports de contact tout en offrant diverses compensations. Ces changements ont affecté à égalité toutes les personnes détenues en Suisse, dont une grande partie est formée de migrants.

Les informations sur l'expansion de la pandémie Covid-19 dans le nord de l'Italie, son arrivée au Tessin, ont alarmé un certain nombre de directeurs d'établissements de privation de liberté en Suisse dès fin février 2020. Ils étaient plus nombreux encore à craindre une situation inédite dès la diffusion, au début du mois de mars, des images télévisées sur les émeutes de détenus en Italie.

Selon l'enquête en cours¹, certaines directions se sont préparées, dès la fin février déjà, à tous les scénarios pandémiques possibles dans leur établissement, ayant parfois recours à des plans existants contre des épidémies et parfois à la mise en place d'un comité de crise se lançant dans des brainstormings intensifs. Un premier objectif, largement partagé, de la gestion de la pandémie était d'éviter à tout prix que le virus ne fasse son entrée dans les établissements. Un deuxième objectif était d'éviter la contamination du personnel puisqu'essentiel pour faire fonctionner une prison. Un dernier objectif était encore pour certains de prévenir d'éventuelles révoltes de détenus.

Mesures de protection

Comme en Italie, dans la majorité des établissements suisses la suspension des visites de famille a été la première mesure imposée, immédiatement compensée par plus d'accès au téléphone. Parfois des stations de visioconférences, jusqu'à maintenant peu présentes dans les prisons suisses, ont été installées. Ces dernières ont été fort appréciées puisqu'elles permettaient un contact visuel avec les familles à l'étranger alors que les frontières étaient fermées. Dans divers lieux de détention

elles resteront accessibles après la pandémie aussi. La suspension des visites de famille a été de courte durée. Une semaine environ jusqu'à l'installation de parloirs en plexiglas, parfois équipés de téléphones. Début mars, les règles de distanciation sociale et relatives à l'hygiène (usage de savon et de désinfectant puis port du masque pour certaines personnes) ont été imposées. Les services médicaux ont été particulièrement actifs, tant dans l'instauration d'espaces de quarantaine, notamment pour tous les nouveaux arrivants, que pour le suivi des personnes à risque et la distribution de l'information au personnel et aux détenus. Les lieux de travail, de sports de contact, d'éducation ou de récréation ont été fermés temporairement. Pour compenser, un dispositif de portes ouvertes durant la journée a parfois été mis en place, les périodes d'accès à la cour de promenade ont été prolongées et le paiement des pécules poursuivi. Si les thérapies devaient en principe se poursuivre, elles ont également été affectées dans certains établissements. Ces mesures ont touché toutes les personnes détenues de manière ind discriminée, certaines innovations, comme dans le cas des visioconférences, pouvant même bénéficier davantage aux personnes migrantes qu'à celles résidant en Suisse.

Dans certaines prisons, les horaires du personnel ont été modifiés afin de réduire le nombre d'entrées des surveillants, le personnel administratif étant par ailleurs contraint au travail à domicile dès le confinement général. Les équipes de direction se sont souvent organisées en tandem, quand l'une des deux équipes était sur place, l'autre travaillait depuis la maison, la visioconférence faisant son entrée dans le milieu fermé de la prison pour sa gestion.

Efforts de communication sans précédent

Toutes les directions interrogées ont déclaré avoir réalisé un effort de communication sans précédent pour le personnel comme pour les personnes détenues. Dans certains cas, des lettres ont été adressées à chaque détenu personnellement ; dans d'autres des circulaires ont été rédigées en plusieurs langues. Ailleurs, on a diffusé des messages sur le circuit vidéo en interne ou organisé des séances questions-réponses avec un grand nombre de détenus dans des salles de sport. Parfois, la tâche d'information en continu est revenue à l'équipe médicale. Dans plusieurs établissements, certaines de ces formes ont été combinées, donnant lieu à une information intense peu commune pour des lieux de privation de liberté.

Ces mesures n'ont pas suffi à empêcher l'entrée du virus dans les établissements. Ainsi, début juin 2020, on comptait pour la période de début mars à fin mai, six cas d'infection au Covid-19 parmi les détenus et quarante parmi le personnel. En revanche aucun décès dû au coronavirus n'a été à déplorer. Le processus de collecte des données en milieu carcéral a été interrompu de juin à octobre. Depuis le premier novembre et jusqu'au 31 décembre, la moyenne hebdomadaire a été de douze cas parmi les détenus et de trente parmi le personnel. Les mesures de quarantaine qui peuvent avoir été prises sont peu connues. Elles peuvent avoir eu un impact important sur la vie en détention et représenter une forme de double isolement. Ainsi, en été, tout l'établissement de Bostadel a été mis, temporairement, en quarantaine suite à la détection d'un cas d'infection au Covid-19. Mi-novembre, à la prison à nouveau surpeuplée de Champ-Dollon, deux cents détenus ont été placés en quarantaine. Mesure non seulement difficile à vivre, mais encore plus problématique et compliquée à mettre en œuvre dans des conditions de surpopulation. Selon une étude menée à Genève², si la prévalence de SARS-CoV-2 pour les personnes incarcérées avant mars 2020 était en juin de 0,9 %, pour celles placées en détention après mars elle était de 6,6 % ; de 4,8 % parmi le personnel et de 6,4 % parmi un échantillon de la population genevoise. Tout permet de penser que la deuxième vague a dû égaliser ces taux quelque peu tant le virus s'est répandu dans toutes les strates de la population et toutes les institutions.

Étrangers et migrants en privation de liberté

La situation des étrangers et des migrants en privation de liberté doit d'abord être décrite en termes d'incarcérations, avant de considérer les effectifs, et finalement le quotidien en relation avec la pandémie.

Depuis une dizaine d'années, la détention avant jugement concerne de manière croissante les personnes sans lieu de domicile en Suisse puisque deux tiers des personnes arrêtées font partie de ce groupe. Sur 18 000 détentions provisoires en 2019³, 14 000 ont une durée de deux jours, sont donc *strictu sensu* des détentions policières qui peuvent durer jusqu'à 48 heures. Face à ces 18 000 détentions annuelles, on compte moins de 9 000 peines privatives de liberté sans sursis ou avec sursis partiel⁴. Ce qui est frappant, c'est que près de 40 % des 14 000 détentions policières qui ont lieu à Genève concernent plus de 80 % d'étrangers sans lieu de domicile en Suisse. Étant donné les problèmes de promiscuité en détention, notamment en cas de surpopulation, vu le *turnover* rapide des personnes arrêtées comme à la prison de Champ-Dollon et aux Violons du Palais de Justice, il n'est pas surprenant que le procureur général de Genève, Olivier Jornot, ait, au début de la pandémie, publiquement indiqué qu'il fallait se limiter à incarcérer les personnes ayant commis des crimes graves⁵. Par le fait que la population était fortement confinée, la vie restreinte aux espaces familiaux et les frontières fermées, une baisse tant des incarcérations que des taux d'occupation en détention avant jugement a été observée. L'étendue de ces changements ne sera connue qu'au mois de juin 2021⁶. Cependant, cette politique pénale moins répressive dans le canton de Genève a été de courte durée, puisqu'en novembre, la prison de Champ-Dollon était à nouveau occupée par 640 personnes pour 396 places⁷.

Depuis une dizaine d'années, les peines privatives de liberté sont plus particulièrement prononcées à l'encontre des étrangers, soit de 77 %, tant pour les peines avec sursis que sans sursis. Ces peines sont généralement de courte durée, la médiane se situant autour de 90 jours-amende pour les peines sans sursis. Le fait est qu'ayant placé moins de personnes en détention avant jugement, on devrait s'attendre également, avec un peu de retard, à une certaine baisse du nombre de personnes incarcérées pour l'exécution des peines et des mesures. C'est ce qui s'observe déjà dans les cantons regroupés dans le concordat de la Suisse orientale et un peu moins dans celui de la Suisse du nord-ouest et de la Suisse centrale.

Pour ce qui est de la détention à des fins d'expulsion gérée par les offices cantonaux de migration, elle concerne en priorité les étrangers sans domicile en Suisse. Mais étant donné la réintroduction de l'expulsion judiciaire, elle implique aussi un nombre croissant d'étrangers ayant eu leur droit de séjour retiré. Au moment de la propagation de la pandémie en Suisse, fin janvier 2020, un peu plus de 250 personnes se trouvaient en détention pour expulsion, mais du fait des durées maximales de détention autorisées ainsi que de

l'impossibilité de pouvoir procéder à des expulsions, un certain nombre de ces personnes expulsables ont été libérées. Ce n'était plus le cas dès l'été 2020.

La signification de la pandémie pour les migrants en détention

La pandémie Covid-19 a probablement influencé l'égalité de traitement des détenus et plus particulièrement celle du suivi médical. L'urgence sanitaire a contraint les services médicaux à identifier toutes les personnes à risque quel que soit leur statut ou leur origine, leur durée de séjour prévisible en détention et à définir des mesures adéquates à la situation particulière de chaque individu. Il faut à ce sujet noter que les détenus ont exprimé des inquiétudes quant à savoir s'ils pouvaient bénéficier des mêmes soins médicaux que la population dans l'éventualité de la survenue d'une maladie grave ; dans certains établissements, les directions, voire les services médicaux ont, sur le principe, garanti de tels soins.

Avec la reprise des vols aériens dès l'été 2020, les autorités souhaitant reprendre les expulsions ont dû suivre un protocole contraignant pour éviter de contaminer le personnel navigant et celui de surveillance ainsi qu'empêcher l'exportation du virus SARS-CoV-2 dans les pays d'accueil des expulsés. Cela a impliqué de faire passer des tests aux détenus avant leur départ – ce que certains d'entre eux ont refusé l'automne dernier⁸.

Comme pour la population en général, la pandémie a interrompu le processus normal des choses et particulièrement, dans le cas des migrants et des personnes sans domicile en Suisse, l'alternative entre se retrouver en détention ou devoir retourner au pays. Mais il n'est pas certain que cela conduise à un changement de politique à leur rencontre.

¹ Il s'agit de l'enquête qualitative Crisis Management of the COVID-19 Epidemic in Coercive Contexts, soutenue par le Fonds national suisse. À la fin de l'année 2020, 32 entretiens avaient été menés dans 15 institutions, tant avec des membres des directions que des responsables de la surveillance, de la probation ou des services de santé. À côté des deux auteurs, Sabera Wardak et Darleen Meyer collaborent à ce projet. Malgré le fait que cette enquête ne concerne que la gestion de la première vague de la pandémie COVID-19, on a introduit des

Zur Situation von Gefangenen

Als die Behörden zur Eindämmung des Virus Einschränkungen für die Bevölkerung anordneten, wurden diese auch durch die Gefängnisdirektionen für Häftlinge verfügt. Die Massnahmen beinhalteten das Einhalten von Distanz und Hygiene, das Schliessen von Ateliers, die Suspendierung der Familienbesuche und das Verbot von Kontakt-Sportarten. Begleitet wurden diese Massnahmen durch eine intensive Kommunikationsstrategie mittels Briefen, Merkblättern und Videos, gelegentlich übersetzt in diverse Sprachen. Die Massnahmen – so wichtig sie für den Schutz der Gesundheit der Inhaftierten waren und sind – hatten und haben aber auch Auswirkungen auf die Gleichbehandlung von Straffälligen. Nicht zuletzt trifft dies insbesondere Personen ausländischer Herkunft, da sie – im Gegensatz etwa zu Schweizern – ihre Strafe viel häufiger hinter Gefängnismauern verbüssen.

observations et des références statistiques sur la deuxième partie de l'année et donc l'émergence de la deuxième vague.

² H. Wolff, L. Gétaz, COVID-19 en prison : quels enjeux ? https://www.revmed.ch/revmed_colloques/HUG/200922_H_Wolff_L_Getaz/index.html

³ Office fédéral de la statistique (OFS) <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home.html>, pages sur Criminalité et droit pénal. Tableau sur l'imputation de la détention provisoire (T19.02.02.02.01.05.02) et celui sur les sanctions (T19.03.03.02.02.07.02).

⁴ Le code de procédure pénale stipule à l'article 212 CPP que « Le prévenu reste en liberté. » et que « La détention provisoire et la détention pour des motifs de sûreté ne doivent pas durer plus longtemps que la peine privative de liberté prévisible. » Deux principes qui sont régulièrement bafoués quand il s'agit des étrangers et plus particulièrement des étrangers sans domicile en Suisse.

⁵ Référence à la position du procureur général Olivier Jornot citée dans Le Temps, 15 juin 2020.

⁶ L'OFS publie généralement les données sur les condamnations pénales en juin, donc la prochaine fois en juin 2021.

⁷ Voir la lettre publique de l'Ordre des Avocats de Genève (ODAGE) : COVID-19 Incidence de la surpopulation à Champ-Dollon. Sur le site web de l'ODAGE.

⁸ NZZ, Dublin-Staaten verlangen für Ausschaffungen von Asylbewerber Corona-Test, 5.11.2020

DANIEL FINK

est membre associé de l'École des sciences criminelles de l'Université de Lausanne et chargé de cours à l'Université de Lucerne. Il est par ailleurs membre du Sous-Comité de l'ONU pour la prévention de la torture. Il est l'auteur du livre « La prison en Suisse », éditeur PPUR, Collection Savoir suisse.

MELANIE WEGEL

est professeure à la Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW). Elle y enseigne et dirige des projets de recherche dans les domaines de la prévention de la délinquance et la privation de liberté.

DARLEEN MEYER ET SABERA WARDAK

collaborent tous deux au projet de recherche.

Le dernier mot,
tiens, j'ai envie de
le donner à Ikran,
la nettoyeuse
des soins
intensifs*.

(*Vous l'avez
rencontrée
page 44)



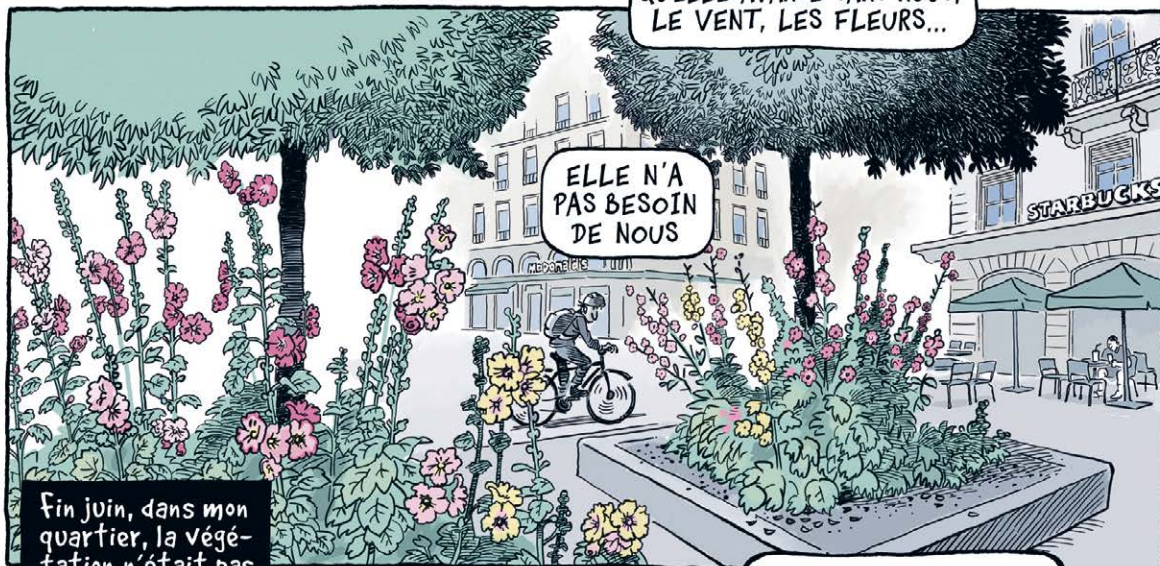
JE PENSE
QU'IL Y AURA
UN AVANT ET
UN APRÈS

LA NATURE, ON VOIT
QU'ELLE AVANCE SANS NOUS.
LE VENT, LES FLEURS...



ELLE N'A
PAS BESOIN
DE NOUS

Fin juin, dans mon
quartier, la végé-
tation n'était pas
encore passée chez
le coiffeur.



ON DOIT PRENDRE SOIN
DE LA PLANÈTE, COMME
ON DOIT PRENDRE SOIN
LES UNS DES AUTRES

C'EST UNE
LEÇON DE VIE
TOUT ÇA!



CHAPPATTE
Genève et
Les Marécottes,
mars-sept. 2020

Covid-19: Auswirkungen auf den Migrationsbereich

Covid-19: impact dans le domaine de la migration

Covid-19: impatto sul settore della migrazione

Au cœur de la vague. Reportage dessiné.
Patrick Chappatte

De mars à août 2020, Chappatte a tenu un journal dessiné de l'épidémie de Covid-19. Urgentistes, épidémiologistes, personnel soignant et personnel de service en sont les principaux protagonistes. Le dessinateur porte un regard sincère et poignant sur ces « combattants » de l'ombre. Si l'histoire se déroule à Genève, sa portée humaine est universelle. C'est aussi un hommage aux malades et à leurs proches. Les dessins de presse de Chappatte parus pendant la crise complètent avec humour le récit. Au cœur de la vague nous fait revivre une période inouïe de notre histoire.

Paris: Chappatte & Éditions Les Arènes, 2020
ISBN 979-10-375-0265-0
€ 22.–

Potenzielle Diskriminierungsfallen in Zusammenhang mit Corona.

Cas potentiels de discrimination en lien avec le coronavirus.

Fachstelle für Rassismusbekämpfung (Hg.) / Service de lutte contre le racisme (éd.)

Das Arbeitspapier «Potenzielle Diskriminierungsfallen in Zusammenhang mit Corona» ist eine Zusammenstellung von möglichen, vermuteten und bereits entdeckten Problemfeldern, die sich im Zusammenhang mit der Coronakrise und den zu ihrer Eindämmung angewandten Massnahmen im Feld von (rassistischer) Diskriminierung und Grundrechtsschutz mittel- und langfristig ergeben. Das Dokument richtet einen spezifischen Fokus auf Personengruppen, die sich bereits vor der Coronakrise in prekären Situationen befanden und durch die Krise Gefahr laufen, zusätzlicher Marginalisierung ausgesetzt zu sein.

Le document de travail «Cas potentiels de discrimination en lien avec le coronavirus» rassemble divers problèmes possibles, pressentis ou déjà identifiés survenant dans le domaine de la discrimination (raciale) et de la protection des droits fondamentaux en relation avec la crise du coronavirus et les mesures mises en œuvre pour enrayer la pandémie. Il porte une attention particulière aux groupes de personnes qui se trouvaient déjà dans des situations précaires avant la crise du coronavirus et qui risquent, en raison de cette dernière, d'être davantage marginalisés.

Bern / Berne: Eidgenössisches Departement des Innern
EDI / Département fédéral de l'intérieur DFI, 2020
www.edi.admin.ch

UNHCR-Empfehlungen zum Asylverfahren und zur Unterbringung in der Schweiz in Zusammenhang mit der Covid-19 Pandemie.

United Nations High Commissioner for Refugees UNHCR (Hg.)

Als Reaktion auf den aussergewöhnlichen Charakter der gegenwärtigen Krise und die damit verbundenen Herausforderungen, denen sich die Staaten gegenübersehen, hat UNHCR Empfehlungen erarbeitet, die den Regierungen in Europa praktische Überlegungen und konkrete Ratschläge an die Hand geben, um einerseits wirksam auf die Pandemie zu reagieren und andererseits das internationale Flüchtlingsrecht zu respektieren. Die Empfehlungen konkretisieren die Überlegungen für den Schweizer Kontext.

Bern: UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein, 2020
www.unhcr.org

Covid-19 and women migrant workers: Impacts and Implications.

Laura Foley, Nicola Piper

The paper explores the impacts and implications of the Covid-19 pandemic on women migrant workers. It examines how the global health crisis has both amplified existing gender dynamics and created new gender-biased outcomes that disproportionately impact upon women migrant workers. The study investigates the health, social and domestic care services that women migrant workers provide and considered «essential» during the pandemic, and contrasts this with migrant workers' exclusion from key services and support, before concluding with some recommendations.

Geneva: International Organization for Migration (IOM), 2020
www.iom.int

Systemrelevant und prekär beschäftigt:
Wie Migrant*innen unser Gemeinwesen aufrechterhalten.

Samir Khalil, Almuth Lietz und Sabrina May

Dass Migrantinnen und Migranten häufiger prekär beschäftigt sind als andere Arbeitnehmende, ist bereits aus früheren Studien bekannt. Die Untersuchung zeigt erstmals, dass dies in systemrelevanten Berufen noch häufiger der Fall ist als in anderen Berufen. Sie macht vor allem zwei Gründe dafür verantwortlich: Menschen, die nach Deutschland eingewandert sind, haben schlechtere Startbedingun-

gen. Zudem wurden insbesondere in systemrelevanten Berufen in den vergangenen Jahren unsichere Arbeitsverhältnisse geschaffen. Um dies zu ändern, empfiehlt die Studie, Migrantinnen und Migranten den Start in den deutschen Arbeitsmarkt zu erleichtern.

Berlin: Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM)
www.dezim-institut.de

Covid-19 + Mobilité.

National Center of Competence in Research (NCCR) –
The Migration-Mobility Nexus

Compte tenu de la situation exceptionnelle de l'épidémie de Covid-19 et de ses implications sur la mobilité, de nombreux chercheurs travaillent sur des articles et des billets de blog relatifs à ses conséquences sur les frontières, la citoyenneté et la mobilité humaine. Le « nccr – on the move » a dressé une liste d'articles intéressants en français sur son site web pour aider à comprendre l'impact de la pandémie.

Neuchâtel: Université de Neuchâtel, 2020
www.nccr-onthemove.ch/news-covid-19-and-mobility/

Relevante Migrationsdaten für die Covid-19-Pandemie.

Données migratoires pertinentes pour la pandémie de la Covid-19.

Migrationsdatenportal / Portail sur les données migratoires

Auf dem « Migrationsdatenportal » werden die weltweit erhobenen Zahlen und Daten über Migrantinnen und Migranten erläutert, welche Aufschluss über die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf Migrierende geben können. Es bietet einen regelmäßig aktualisierten Überblick zu den wichtigsten Migrationstrends weltweit, die in einem Zusammenhang mit der Pandemie stehen.

Le « Portail sur les données migratoires » rassemble chiffres et données relatives à l'impact que les migrants du monde entier ont subi en raison de la pandémie du Covid-19. Il fournit une vue d'ensemble, régulièrement mise à jour, des principales tendances migratoires liées à la pandémie dans le monde.

Berlin: International Organization for Migration (IOM) /
Global Migration Data Analysis Centre
www.migrationdataportal.org

Covid-19. Eine sozialwissenschaftliche Perspektive.

Covid-19. Le regard des sciences sociales.

Fiorenza Gamba, Marco Nardone, Toni Ricciardi,
Sandro Cattacin (Hg.)

Die Sozialwissenschaften ordnen die Herausforderungen von Covid-19 in die Dynamiken unserer Gesell-

schaft ein. Aufgrund ihrer Geschichte und ihrer Praxis sind diese besonders geeignet, die sozialen, politischen und ökonomischen Folgen einer Krankheit zu verstehen, die für die einen die Züge des Teufels trägt, während sie für die anderen als banale Grippe in Erscheinung tritt. Dieses Buch entschlüsselt, wie Einzelpersonen, Organisationen und Gemeinschaften Covid-19 begegnen, darunter leiden und darauf reagieren.

Les sciences sociales analysent les défis que pose le Covid-19 en les insérant dans les dynamiques de nos sociétés. Avec le recul qui les caractérise, ces sciences sont particulièrement adaptées pour comprendre les dynamiques sociales, économiques et politiques d'une maladie qui, pour certaines, a les traits du diable, et pour d'autres, ceux d'une banale grippe. Ce livre décrypte comment les individus, les organisations et les communautés font face, souffrent et réagissent au Covid-19.

Zürich und Genf: Seismo Verlag, 2020
ISBN 978-3-03777-219-5 (d); ISBN 978-2-88351-098-2 (f)
CHF 38.–

« État d'urgence »

Grégoire Junod

Nous voici les témoins et les acteurs d'une époque qui court, hors d'haleine, à la recherche de son monde d'après. En quelques mois, le socle qui portait nos prospérités, nos projets, nos libertés, s'est brusquement ébranlé sous le souffle de la crise sanitaire et économique. La vague pandémique a heurté la vague verte. L'écume sociale des vies brisées nous a rappelé que pour sauver la Terre, nous devons d'abord nous sauver nous-mêmes. À la fois réflexion sur l'avenir du socialisme ...

Lausanne: Éditions Favre, 2021
ISBN 978-2-8289-1912-2
CHF 18.–

Die Corona-Gesellschaft. Analysen zur Lage und Perspektiven für die Zukunft.

Michael Volkmer, Karin Werner (Hg.)

Die Corona-Pandemie hat die Gesellschaft abrupt verändert – und ihre Folgen werden lange nachwirken. Zu Beginn beherrschte die Expertise der Virologie die öffentliche Debatte. Angesichts der Tragweite der Veränderungen ist jedoch klar, dass auch sozial- und kulturwissenschaftliche Sichtweisen auf die Pandemie unverzichtbar sind, denn: Die Coronakrise ist eine gesellschaftliche Krise. Die Beiträge vermessen die Situation inmitten der « Corona-Gesellschaft » und zeigen Perspektiven für die Zeit nach der Krise auf.

Bielefeld: transcript Verlag, 2020
ISBN 978-3-8376-5432-5
€ 25.–

Journal.*Carolin Emcke*

In diesem persönlich-politischen Buch denkt Carolin Emcke über das Ausnahme-Jahr 2020 nach. Sie notiert nächtliche Albträume oder die unmöglichen Abschiede von geliebten Menschen und analysiert die nationalistischen Reflexe Europas sowie die autoritäre Verführung des Virus. Es sind subjektive, philosophische Notizen, die dieser historischen Zäsur nachspüren. Eine schonungs- und schutzlose Chronik eines Ausnahmezustands, von dem niemand weiss, wann er zu Ende sein und wie er uns verändert haben wird.

Fischer Verlag, 2021
ISBN 978-3-10-397094-4
 € 21.–

Das Jahrhundert der Pandemien. Eine Geschichte der Ansteckung von der Spanischen Grippe bis Covid-19.
Mark Honigsbaum

Die vergangenen einhundert Jahre waren geprägt von teils verheerenden Krankheitsausbrüchen. Die Spanische Grippe kostete Millionen Menschen das Leben. 1924 wütete eine Lungenpest und versetzte die Bewohner von Los Angeles in blanke Panik. Schlimmer noch fegte die Angst vor der Papageienkrankheit kurz nach dem Wall-Street-Crash von 1929 durch die Vereinigten Staaten. Hinzu kamen Legionärskrankheit, AIDS, SARS, Ebola, Zika und schliesslich Covid-19. Dieses Buch erzählt die Geschichten dieser Massenerkrankungen in Begegnungen mit engagierten Krankheitsdetektiven, trägen Verwaltungsapparaten und begabten Forscherinnen. Ein fesselnder Bericht über die Grenzen der Wissenschaft und die Zukunft der Menschheit.

München: Piper Verlag, 2021
ISBN 978-3-492-07083-6
 € 24.–

Angesteckt. Zeitgemässes über Pandemie und Kultur.
Elisabeth Bronfen

«Das Virus ist keine Geschichte. Es offenbart auch keine Wahrheit. Es zeigt vielmehr die Grenzen unseres Wissens auf. Dennoch wollen wir Geschichten erzählen – nicht nur um uns die Zeit zu vertreiben, sondern auch die Ungewissheit, der wir zusammen mit dem Virus ausgesetzt sind.» Eine kulturwissenschaftliche Reise mit Elisabeth Bronfen zu Giovanni Boccaccio, Mary Shelley, Albert Camus, Sigmund Freud, Donald Trump, Nosferatu und in die Welt der Zombies. Sie zeigt, wie notwendig Geschichten und Metaphern für das Erfassen der Jetztzeit sind. Ein inspirierender Beitrag zur aktuellen Debatte über die Fragilität des menschlichen Lebens.

Basel: Verlag Echtzeit, 2020
ISBN 978-3-906807-18-8
 CHF 36.–

So ist die Welt geworden. Der Covid-19-Roman.*Marlene Streeruwitz*

Betty Andover ist die Heldin und zugleich immer wieder das Alter Ego der österreichischen Autorin Marlene Streeruwitz. In mehr als 30 Episoden offenbart Streeruwitz die verschiedenen Stadien der emotionalen und physischen Krisen in einer Welt im Stillstand. Sie analysiert dabei die Auswirkungen des Ausnahmezustands des Lockdowns auf Gesellschaft, Kunst und Politik.

Wien: Bahoe Books, 2020
ISBN 978-3-903290-42-6
 CHF 29.90

Nel contagio.*Paolo Giordano*

L'epidemia di Covid-19 si candida a essere l'emergenza sanitaria più importante della nostra epoca. Ci svela la complessità del mondo che abitiamo, delle sue logiche sociali, politiche, economiche, interpersonali e psichiche. Ciò che stiamo attraversando ha un carattere sovraidentitario e sovraculturale. Richiede uno sforzo di fantasia che in un regime normale non siamo abituati a compiere: vederci inestricabilmente connessi gli uni agli altri e tenere in conto la loro presenza nelle nostre scelte individuali. Nel contagio siamo un organismo unico, una comunità che comprende l'interezza degli esseri umani.

Torino: Giulio Einaudi, 2020
ISBN: 978-88-06-24676-1
 € 10.–

La Peste.*Albert Camus*

« – Naturellement, vous savez ce que c'est, Rieux ?
 – J'attends le résultat des analyses.
 – Moi, je le sais. Et je n'ai pas besoin d'analyses. J'ai fait une partie de ma carrière en Chine, et j'ai vu quelques cas à Paris, il y a une vingtaine d'années. Seulement, on n'a pas osé leur donner un nom, sur le moment... Allons, Rieux, vous savez aussi bien que moi ce que c'est...
 – Oui, Castel, dit-il, c'est à peine croyable. Mais il semble bien que ce soit la peste. »

Paris: Gallimard, 1972 (première parution en 1947)
ISBN: 9782070360420
 CHF 13.–

- PETITE BD À L'USAGE DES ENFANTS, ADOS, PARENTS & PROFS (DROITS DE REPRODUCTION ILLIMITÉS) -

LE CORONAVIRUS



**C'EST PAS UNE
BLAGUE!**



LES JEUNES, LES ADOS ET LES
ENFANTS AUSSI DOIVENT
**SE LAVER SOUVENT
LES MAINS**



**ÉVITER DE SE FAIRE
LA BISE**



ÇA VA FREINER L'ÉPIDÉMIE...

**...ET SAUVER
LA VIE
DES PLUS FRAGILES**



**GRAND-MAMAN
VOUS
REMERCIE**



CHAPPATTE

Haben wir alle die gleichen Chancen?

In der Schweiz ist die Chancengleichheit in der Verfassung verankert. Unabhängig von sozialer Herkunft oder Geschlecht sollen alle Bewohnerinnen und Bewohner gemäss ihrer individuellen Begabung ihre Fähigkeiten entwickeln können – dies zu ihrem eigenen Wohl und zum Wohl der Gesellschaft. Doch die Realität wird diesem Anspruch nicht gerecht. Wer in der Schweiz aus einem armen und bildungsfernen Elternhaus mit Migrationshintergrund stammt, hat schlechtere Karten – denn nur wenigen gelingt der Aufstieg. Der soziale Status wird in der Schweiz gewissermassen vererbt. Ungerecht verteilte Chancen können nicht nur zerstörerische Auswirkungen auf den Einzelnen haben, sie entziehen der Gesellschaft auch wichtige Talente und verringern den sozialen Zusammenhalt. Denn «Ungleichheit» zwischen den Menschen wird eher akzeptiert, wenn die Möglichkeit des sozialen Aufstiegs besteht und «Bessergestellten» ihre Vorteile in einem fairen Wettbewerb erlangen.

Die nächste Ausgabe von *terra cognita* widmet sich Chancengleichheit im Sinne von Chancengerechtigkeit. Der Fokus wird dabei auf die verschiedenen Ausbildungsetappen und die Übergänge in die Arbeitswelt gelegt. Folgenden Fragen werden wir nachgehen: Warum haben Kinder und Jugendliche aus bildungsfernen Familien mit Migrationshintergrund nicht die gleichen Chancen, ihre Begabungen zu entfalten? Hat es einen Einfluss auf die Chancengerechtigkeit, wenn nur wenige Lehrpersonen in der obligatorischen Schule einen Migrationshintergrund haben? Welchen Einfluss hat struktureller Rassismus auf das Fortkommen der Einzelnen? Von welchen Vorstellungen und Signalen lassen sich Arbeitgeber bei der Rekrutierung von Personen leiten? Wie sieht der Weg eines Jugendlichen aus, der durch Bildung in der Gesellschaft aufsteigen möchte? Wie wird mit Diversität an Universitäten umgegangen? Wie schätzen Jugendliche ihre eigene Chancengerechtigkeit ein und auf welche Weise beeinflusst dies ihre Berufswahl? *terra cognita* wird diesen und weiteren Fragen auf den Grund gehen und zeigt mögliche Ansätze auf, die dazu befähigen, die eigenen Talente zu entdecken und zu entwickeln.

Avons-nous tous les mêmes chances?

En Suisse, l'égalité des chances est ancrée dans la Constitution. Tous les habitants du pays doivent pouvoir développer leurs capacités en fonction de leurs dons individuels, indépendamment de leur origine sociale ou de leur sexe – cela pour leur propre bien et pour celui de la société. Cependant, la réalité ne correspond pas à cette exigence. Quiconque en Suisse est issu d'une famille pauvre, immigrée, avec une faible formation, possède peu d'atouts. Car peu parviennent à sortir du lot. En Suisse, le statut social est hérité en quelque sorte. Les chances mal réparties peuvent non seulement avoir des conséquences dévastatrices sur les individus, mais elles privent aussi la société de précieux talents et affaiblissent la cohésion sociale. Car «l'inégalité» entre les personnes est plus susceptible d'être acceptée lorsque la possibilité d'une ascension sociale est donnée et que les «nantis» acquièrent leurs avantages par le biais d'une compétition loyale.

La prochaine édition de *terra cognita* sera consacrée à l'égalité des chances dans le sens d'équité des chances et se focalisera sur les différentes étapes de formation et la transition vers le monde du travail. Ce faisant, nous aborderons les questions suivantes: pourquoi les enfants et les jeunes issus de familles immigrées, avec un faible niveau de formation, n'ont-ils pas les mêmes chances de déployer leurs aptitudes? Le fait que seuls peu d'enseignants de l'école obligatoire soient issus de l'immigration a-t-il une influence sur l'égalité des chances? Quelle est l'incidence du racisme structurel sur l'évolution des individus? Quels sont les conceptions et les signaux qui président au choix des employeurs lorsqu'ils recrutent du personnel? À quoi ressemble le parcours d'un jeune qui espère l'ascension sociale grâce à son éducation? Comment les universités gèrent-elles la diversité? Comment les jeunes estiment-ils leur propre égalité de chances et en quoi cela influence-t-il leur choix professionnel? *terra cognita* approfondira ces questions et d'autres encore, et évoquera des approches possibles en vue de découvrir et de développer ses propres talents.

Abbiamo tutti le stesse opportunità?

In Svizzera, il principio delle pari opportunità è sancito nella Costituzione federale. Indipendentemente dall'estrazione sociale o dal sesso, tutti dovrebbero avere la possibilità di sviluppare le loro capacità in base ai talenti individuali, nel proprio interesse e in quello della società. Eppure la realtà non corrobora questa affermazione. Chi proviene da un contesto familiare povero, con un basso livello di istruzione e un passato migratorio ha meno prospettive di successo. Solo pochi riescono a risalire la china, perché in Svizzera lo status sociale viene in un certo senso ereditato. Una distribuzione iniqua delle opportunità può non solo avere effetti nefasti sull'individuo, ma anche privare la società di importanti talenti e ridurre la coesione sociale. La «disuguaglianza» tra le persone è accettata più facilmente quando esiste la possibilità di un avanzamento sociale e quando chi si trova in una posizione migliore vi è arrivato attraverso una concorrenza leale.

Il prossimo numero di *terra cognita* sarà dedicato all'aspetto delle pari opportunità nel senso di eque opportunità, con particolare attenzione alle diverse fasi del percorso formativo e alla transizione al mondo del lavoro. Saranno quindi indagati i seguenti quesiti: perché i bambini e i giovani provenienti da un contesto familiare con un basso livello di istruzione e un passato migratorio hanno meno possibilità di sviluppare i propri talenti? Il fatto che solo pochi insegnanti della scuola dell'obbligo abbiano un passato migratorio ha un'incidenza sul piano delle pari opportunità? Che peso ha il razzismo strutturale sul progresso degli individui? Quali sono le convinzioni e gli elementi che condizionano i datori di lavoro nei processi di assunzione? Qual è il percorso di un giovane che vuole salire la scala sociale attraverso la formazione? Come viene affrontata la diversità nelle università? Come valutano i giovani l'equità delle loro opportunità e in che modo questo influenza le loro scelte professionali? *terra cognita* approfondirà questi e altri aspetti e illustrerà alcuni possibili approcci per scoprire e sviluppare i propri talenti.

- 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
- 31 Staat – Raum – Grenzen / Etat – espace – frontières / Stato – spazio – frontiere
- 32 Migrationsverwaltung im Fokus / La gestion des migrations en point de mire / La gestione della migrazione sotto i riflettori
- 33 Staatsangehörigkeit, politische Rechte und Möglichkeiten der Partizipation / Citoyenneté, droits politiques et possibilités de participation / Cittadinanza, diritti politici e possibilità di partecipazione
- 34 Zur Geschichte des Asyls in der Schweiz / L'histoire de l'asile en Suisse / La storia dell'asilo in Svizzera
- 35 Asylpolitische Perspektiven / Perspectives de la politique d'asile / Previsioni sulla politica d'asilo
- 36 Wer ist «Wir»? / Qui est «Nous»? / «Noi», chi?

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* rivolgersi a:

www.bundespublikationen.admin.ch

Covid-19 im Migrationskontext

Covid-19 hat das Leben der Menschen weltweit auf den Kopf gestellt. Alle, ungeachtet irgendeiner Zugehörigkeit, sind davon betroffen. Bei genauerem Hinsehen zeigt sich allerdings, dass die Pandemie bestimmte Gruppen von Menschen in besonderer Weise trifft. Die Unterschiede zwischen Privilegierten und solchen, die dies nicht sind, klaffen weit auseinander. Ungleichheiten treten in Zeiten der Bedrohung durch das Virus noch deutlicher zutage, als es bisher der Fall war.

Das zeigt sich auch, wenn der Migrationsbereich beleuchtet wird. Dabei gilt es, zwei Sachverhalte hervorzuheben: Ohne ausländische Arbeitskräfte würde vieles in diesem Land nicht funktionieren – nicht zuletzt das Gesundheitswesen, das ohne die Ärztinnen und das Pflegepersonal aus dem Ausland zusammenbrechen würde. Gleichzeitig sind viele Migrantinnen und Migranten, die bereits vor der Pandemie in nicht einfachen Umständen leben mussten, von Einschränkungen unterschiedlichster Art besonders betroffen. *terra cognita* 37 gibt Einblick in diese besonderen Verhältnisse.

Covid-19: le domaine de la migration

Le Covid-19 a chamboulé la vie des gens dans le monde entier. Tous les individus sont concernés, indépendamment de leur appartenance. Cependant, à y regarder de plus près, il s'avère que la pandémie touche certains groupes de personnes plus particulièrement. Le décalage entre les privilégiés et ceux qui ne le sont pas est énorme. En ces temps de menace par le virus, les inégalités deviennent encore plus visibles qu'auparavant.

Cela apparaît aussi lorsqu'on considère le domaine de la migration. Dans ce contexte, il convient de souligner deux aspects : sans les travailleurs étrangers, beaucoup de choses ne fonctionneraient pas dans ce pays, notamment dans le secteur de la santé, qui s'effondrerait sans les médecins et le personnel soignant venu de l'étranger. Dans le même temps, de nombreux migrants qui vivaient déjà dans des conditions difficiles avant la pandémie, sont touchés par des restrictions de toutes sortes. *terra cognita* 37 éclaire ces circonstances particulières.

Covid-19: il settore della migrazione

Il coronavirus ha sconvolto la vita delle persone in qualsiasi parte del mondo: tutti sono stati chiamati in causa, ma a ben vedere, alcuni lo sono stati più di altri. Di fronte alla pandemia, le disuguaglianze sociali sono diventate ancora più nette e la spaccatura tra privilegiati e non si è fatta più profonda.

Questa realtà riguarda anche l'ambito della migrazione, in relazione al quale occorre fare due constatazioni: senza i lavoratori stranieri, nel nostro Paese cesserebbero di funzionare molte cose, e non da ultimo il settore sanitario che, se privato dei medici e del personale proveniente dall'estero, finirebbe per collassare. Nel contempo, però, molti migranti che, già prima della pandemia, vivevano in condizioni tutt'altro che facili, si trovano ad affrontare restrizioni di vario tipo. *terra cognita* 37 fa il punto su queste situazioni particolari.