

Schweizerisches FORUM für Migrations- und Bevölkerungsstudien
FORUM suisse pour l'étude des migrations et de la population
FORUM svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione
Swiss FORUM for Migration and Population Studies

FORUM

N° 6 | 2006

Migrations en situation irrégulière
Migrationen unter irregulären Umständen
Migrazioni in situazione irregolare
Migrations in irregular situations



Mouvements secondaires des réfugiés somaliens
Trajectoires africaines
Les bénéficiaires des transferts de fonds en Albanie
Migration, Prekarität und Gesundheit
Prostitution, migration et santé
Mortalité infantile et santé reproductive des migrantes
Enfance et familles: spécificités des populations étrangères
Employés migrants dans le domaine de la santé
Satisfaction des patients migrants en milieu hospitalier
Dolmetschen, interkulturelle Vermittlung, Konfliktmediation
Mesures contre les discriminations à l'embauche

Dossier
Sans-Papiers

Impressum

Herausgeber / Editeur

Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien
Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population
Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione
Swiss Forum for Migration and Population Studies
Rue St-Honoré 2
CH-2000 Neuchâtel
Tel. +41 (0)32 718 39 20
Fax +41 (0)32 718 39 21
secretariat.sfm@unine.ch
www.migration-population.ch

Chefredaktorin / Rédactrice en chef

Rosita Fibbi

Redaktion / Rédaction

Gianni D'Amato, Denise Efionayi-Mäder, Janine Dahinden

Übersetzung / Traduction

Christin Achermann, Janine Dahinden, Martina Kamm, Mathias Lerch, Joëlle Moret, Chantal Wyssmüller

Lektorat / Lectorat

Christin Achermann, Gianni D'Amato, Denise Efionayi-Mäder, Martina Kamm,
Joëlle Moret, Marco Pecoraro, Sylvia Stöckli, Philippe Wanner, Chantal Wyssmüller

Grafik, Konzept / Graphisme, concept

Agnès Laube / Monica Märchy, Zürich

Fotos / Photos

Pierre Montavon

Layout

Focus Grafik, Zürich

Abonnement [gratuit]

SFM, Rue St-Honoré 2, 2000 Neuchâtel

Abbestellungen beim Herausgeber / Résiliation de l'abonnement chez l'éditeur

carte blanche

L'exposition «*Suisse permis d'entrer*», présentée au Musée jurassien d'art et d'histoire de Delémont en 2005 est une initiative de l'AJADA, l'Association Jurassienne d'Accueil des Demandeurs d'Asile. Elle a pour but d'informer et de sensibiliser le public aux questions de migrations. A ce titre, elle est maintenant présentée dans plusieurs établissements publics et scolaires.

Les photographies de ce numéro de la revue Forum sont issues de cette exposition; elles ont été réalisées par le photographe **Pierre Montavon**, entre 2003 et 2005, une période particulièrement difficile en matière d'asile. Son reportage témoigne de la vie de tous les jours des personnes accueillies par le canton du Jura.

Da illegale Migrationen einen signifikanten Fall misslingender Rechtsdurchsetzung bezeichnen, die Staaten sich zurechnen müssen, ist ihnen abverlangt, die daraus resultierenden Folgeprobleme zu bearbeiten und dafür pragmatische Formen zu finden, die dies erlauben, ohne zugleich Rechtsbruch und das Unterlaufen politischer Souveränität zu belohnen beziehungsweise Anreize dafür zu schaffen. Es geht bei allen solchen Arrangements offensichtlich um das Abwägen verschiedener hoch bewerteter, aber miteinander in Konflikt stehender Güter: Die Gültigkeit des Rechts und die staatliche Kapazität der Rechtsdurchsetzung einerseits und der potentielle Ausschluss einer grossen Zahl von Menschen von Gütern wie Gesundheit, Rechtsschutz und schulische Ausbildung mit individuell und gesellschaftlich hohen Folgekosten andererseits.

Michael Bommes, «Illegale Migrationen in der modernen Gesellschaft»

Dossier Sans-Papiers

Migrations en situation irrégulière
Migrationen unter
irregulären Umständen
Migrazioni in situazione irregolare
Migrations in irregular situations

Editorial

Rosita Fibbi 5

10^{ème} anniversaire SFM

Barbara Walther 9 Zehnjähriges Jubiläum des SFM

Christina Boswell 10 Policy-oriented research in the migration
context of the new century

Dossier

Michael Bommes 18 Illegale Migration in der modernen
Gesellschaft

Joanne van der Leun 31 Pragmatic solutions to irregular migration

Barbara Laubenthal 34 Die Schweizer Sans-Papier-Bewegung

Denise Efionayi-Mäder 42 Zwischen Anpassung und Ausschluss:
Leben ohne Bewilligung in der Schweiz

Recherches

Joëlle Moret 51 Mouvements secondaires des réfugiés
somaliens: une étude multi-site

Denise Efionayi-Mäder 55 Afrikanische Migrationswege nach Europa

Mathias Lerch / Philippe Wanner 58 Les bénéficiaires des transferts de fonds
des migrants en Albanie

Christin Achermann / Milena Chimienti 61 Migration, Précarité et Santé:
vorläufig Aufgenommene und Sans-Papiers
in Genf und Zürich

Milena Chimienti 64 Prostitution, migration et santé

Alexis Gabadinho / Philippe Wanner 69 Mortalité infantile et santé reproductive des
collectivités migrantes en Suisse, 1987–2001

Philippe Wanner 74 Enfance et familles: spécificités
des populations étrangères

Bülent Kaya / Martina Kamm Alexis Gabadinho	77	Les employés migrants dans le domaine de la santé et leurs ressources potentielles
Urszula Stotzer	80	Mesure de la satisfaction des patients migrants en milieu hospitalier
Janine Dahinden	83	Dolmetschen, interkulturelle Vermittlung, Konfliktmediation: Von welcher Form der Integration sprechen wir?
Rosita Fibbi	87	Mesures contre les discriminations à l'embauche
Services		
Rosita Fibbi / Denise Efonayi-Mäder	90	Migration et développement: deux colloques en vue du «Dialogue de haut niveau» de l'ONU
Chantal Wyssmüller	95	Die Schweiz und die Entstehung eines gemeinsamen Europäischen Asylsystems
Le Forum		
Gianni D'Amato	98	Jahresbericht 2005
	100	Vie du / au Forum

Rosita Fibbi

Éditorial

La sortie de ce numéro 6 de la revue *Forum* sur le thème des migrations irrégulières coïncide avec le dernier grand débat public autour de la nouvelle loi sur les étrangers, qui tourne définitivement la page du régime migratoire inauguré dans l'après-guerre et ouvre pour la Suisse celle d'un nouvel ordre migratoire. La convergence est toutefois fortuite. Cette livraison 2006 propose en effet un écho des travaux scientifiques qui ont accompagné la célébration du 10^{ème} anniversaire du SFM en juin 2005, sans lien avec le calendrier politique fédéral.

Cette convergence n'est cependant pas moins significative et ce sur deux plans: elle est tout d'abord indicative de la centralité des migrations irrégulières dans le nouvel ordre migratoire qui se dessine à l'échelle mondiale à l'aube du nouveau millénaire, mais aussi du parallélisme entre développements politiques et dynamique de la recherche appliquée. Ainsi, les contributions reprises dans ce numéro de deux orateurs principaux de juin 2005, Michael Bommès et Christina Boswell, esquissent l'environnement sociopolitique dans lequel un institut de recherche sur les migrations comme le SFM est appelé à œuvrer de même qu'une réflexion sur le rôle que la recherche peut assumer dans ce contexte.

A la contribution de M. Bommès répond le texte de Joanne van der Leun qui, telle une discutante à distance, commente les thèses de Bommès en prenant appui sur les recherches empiriques néerlandaises sur les sans-papiers. Avec leurs études empiriques sur la réalité suisse, Barbara Laubenthal et

Denise Efionayi étudient la dimension complémentaire à celle de la gestion des migrations, celle de la vie des sans-papiers et des moyens et opportunités de mobilisation sociale et politique.

Christina Boswell pose la question du rôle de la recherche par rapport au politique et esquisse diverses alternatives. Depuis la fameuse étude de Thomas et Znaniecki sur *The Polish Peasant in Europe and America (1918-20)*, la recherche sur les migrations a toujours été et reste largement «policy oriented». Avec son texte rédigé à l'occasion du dixième anniversaire du SFM et malencontreusement resté en dehors de notre édition spéciale, Barbara Walther responsable de la section Migration à Caritas, attribue à la recherche scientifique, telle que celle pratiquée au SFM, un rôle que l'on qualifiera de «problem solving» par rapport à l'action sociale et politique. Or Boswell propose de nicher un des rôles que peut ambitionner la recherche sur les migrations dans la gestion politique des migrations, dans la gouvernance de l'opinion publique.

* * *

L'ancien ordre migratoire était caractéristique des sociétés industrielles nord-européennes des «trente glorieuses»; le nouvel ordre se développe dans le turbulent contexte économique «postfordiste», marqué par la tertiarisation, la flexibilisation et l'informalisation des marchés de l'emploi. Les immigrés étaient jadis canalisés prioritairement vers des occupations non qualifiées, mais régulières de l'éco-

nomie formelle faisant ainsi partie des grandes catégories professionnelles homogènes, telles celles des ouvriers. Dans le nouvel ordre, en revanche, l'insertion des immigrés dans le tissu économique est plus diversifiée et parfois plus opaque et dérégulée que par le passé. Les destinées professionnelles des nouveaux migrants se sont polarisées: alors que certains, parvenant à faire valoir leur capital humain, accèdent facilement et «visiblement» à des emplois hautement qualifiés, d'autres se nichent dans des occupations irrégulières, socialement peu ou pas protégées de l'économie souterraine et dans les emplois les moins ambitionnés de l'économie formelle.

Dans la phase de l'économie industrielle les clivages sociaux s'exprimaient en termes de dichotomie entre citoyens et Gastarbeiter, alors que dans la phase de l'économie postfordiste ce clivage se manifeste sous la forme de migrants bienvenus et malvenus, que les pays d'immigration importent avec réticence, «à contre cœur» en réponse à une offre d'emploi interne qui ne trouve pas de demande d'emploi correspondante auprès des natifs.

La polarisation des statuts et des profils professionnels, qui est le reflet d'une structure en forme de «sablier» du marché du travail (*hourglass economy*), concerne aujourd'hui aussi les autochtones. Dans l'ancien ordre migratoire l'Etat providence parvenait à tenir à distance, à externaliser une partie importante des clivages économiques, de sorte que la clôture vers l'extérieur produisait un effet d'intégration à l'intérieur; dans l'actuelle phase de globalisation, qui se manifeste entre autres avec le nouvel ordre migratoire, ces clivages économiques sont en quelque sorte «intériorisés», puisqu'ils traversent l'ensemble de la structure sociale des pays d'immigration.

La problématique de la migration en situation irrégulière développée par Bommes délaisse cette dimension économique pour traiter d'un

aspect complémentaire de la question des migrations en situation irrégulière, le point de vue des Etats d'immigration. Son analyse, largement de type normatif, procède du principe de la souveraineté de l'Etat, du droit donc de l'Etat au contrôle de l'accès au territoire ainsi que de sa capacité à faire appliquer ses décisions et pose la question de la légitimité d'une intervention de la part de l'Etat. On retrouve ainsi la dialectique entre logique de marché et logique d'Etat dont parle Hollifield (1992) et dont le contraste paradoxal caractérise l'actuelle phase historique de la globalisation.

Certains défis parmi ceux auxquels les Etats sont confrontés dans cette matière peuvent être relevés en misant sur une action développée à d'autres niveaux systémiques de gouvernance. Ainsi Van den Leun questionne la vision monolithique de l'action étatique en évoquant le rôle crucial des échelons locaux, sous-nationaux, dans la mise en œuvre des mesures. D'autre part, dans son récent rapport, la Commission mondiale pour les migrations internationales (CMMI) souligne la nécessité de développer des approches proactives à plus long terme et recommande l'intégration de la problématique de la migration irrégulière dans l'agenda des processus consultatifs régionaux. «Les Etats ont des intérêts communs dans cette problématique et doivent tourner leurs efforts vers une responsabilité partagée et une action coordonnée» (Commission mondiale sur les migrations internationales 2005: 39).

Rosita Fibbi

Editorial

Diese Nummer 6 der Zeitschrift *Forum* zum Thema irreguläre Migration erscheint zu einem Zeitpunkt, da die neueste grosse Debatte um das neue Ausländergesetz im Gang ist. Dieses Gesetz wendet sich definitiv vom Migrationsregime der Nachkriegsjahre ab und leitet eine neue Migrationsordnung ein. Die Gleichzeitigkeit dieser Ereignisse ist allerdings zufällig. Diese Ausgabe hat weniger einen Bezug zum Eidgenössischen Abstimmungskalender, sondern lässt vielmehr die wissenschaftlichen Arbeiten wiederklingen, die das zehnjährige Jubiläum des SFM im Juni 2005 begleitet hatten.

Die Gleichzeitigkeit ist trotzdem bedeutsam, und zwar auf zwei Ebenen: Zuerst zeigt sie, dass irreguläre Migrationsbewegungen eine zentrale Rolle spielen in der neuen Migrationsordnung, die sich zu Beginn des neuen Jahrtausends weltweit abzeichnet. Zudem ist sie Zeichen der Parallelität von politischen Entwicklungen und der Dynamik angewandter Forschung. Die in diese Nummer aufgenommenen Beiträge der beiden Hauptredner vom Juni letzten Jahres, Michael Bommers und Christina Boswell, skizzieren in diesem Sinne das soziopolitische Umfeld, in dem ein Migrationsforschungsinstitut wie das SFM wirkt. Sie sind aber auch eine Reflexion über die Rolle, die die Forschung in diesem Kontext einnehmen kann.

Auf den Beitrag von Michael Bommers antwortet der Artikel von Joanne van der Leun. Als DiskutantIn aus der Ferne kommentiert sie seine Thesen, wobei sie sich auf empirische Studien zu Sans-Papiers aus den Niederlanden stützt. Mit ihren empirischen Studien zur Situation

in der Schweiz skizzieren Barbara Laubenthal und Denise Efionayi die Gegenseite der Migrationssteuerung: das Leben von Sans-Papiers und die Mittel und Gelegenheiten für soziale und politische Mobilisierung.

Christina Boswell stellt die Frage nach der Rolle der Forschung im Verhältnis zur Politik und umreisst verschiedene Alternativen. Seit der berühmten Studie von Thomas und Znaniecki über *The Polish Peasant in Europe and America (1918–20)* ist die Migrationsforschung bis heute weitgehend «policy oriented» geblieben. Barbara Walther, Leiterin des Bereichs Migration der Caritas, deren Text für den zehnten Jahrestag des SFM bedauerlicherweise nicht in unserer Spezialausgabe 2005 erschienen ist, schreibt der Forschung, wie sie am SFM praktiziert wird, eine Rolle zu, die unter den von Boswell vorgeschlagenen Alternativen als «problem solving» für soziales und politisches Handeln klassifiziert werden kann. Boswell schlägt nun vor, dass die Migrationsforschung eine Rolle einnehmen könnte, die sich auf die politische Steuerung von Migration ebenso wie die Meinungsbildung in der Öffentlichkeit konzentriert.

* * *

Die alte Migrationsordnung war charakteristisch für die industrialisierten nordeuropäischen Gesellschaften der «goldenen Dreissiger»; die neue Ordnung entwickelt sich im turbulenten «postfordistischen» Wirtschaftskontext, der durch Tertiarisierung, Flexibilisierung und Informalisierung des Stellenmarktes gekennzeichnet ist. Einst wurden die Zugewanderten vor allem in unqualifizierte, aber reguläre Beschäftigungsverhältnisse der

formellen Wirtschaft geleitet und waren damit Teil der grossen homogenen Berufsgruppen, wie etwa der Arbeiterschaft. In der neuen Migrationsordnung hingegen ist die Einbindung der ImmigrantInnen in die wirtschaftliche Struktur diversifizierter und manchmal undurchsichtiger und deregulierter als in der Vergangenheit. Die beruflichen Wege der neuen MigrantInnen haben sich polarisiert: Während die einen ihr Humankapital zur Geltung bringen können und dadurch einfach und «sichtbar» Zugang zu hochqualifizierten Stellen finden, richten sich andere in irregulären Beschäftigungen mit wenig oder fehlendem sozialem Schutz in der Schattenwirtschaft oder aber in den unbegehrten Stellen der formellen Wirtschaft ein.

In der Phase des Spätkapitalismus drückte sich die soziale Spaltung in der Dichotomie von BürgerInnen und GastarbeiterInnen aus. In der postfordistischen Wirtschaftphase hingegen wird dieser Gegensatz in Form von erwünschten und unerwünschten MigrantInnen deutlich, welche die Einwanderungsländer zurückhaltend zulassen, als Antwort «à *contre coeur*» auf ein internes Stellenangebot, das bei den Einheimischen auf keine entsprechende Stellennachfrage stösst.

Die Polarisierung von Status und beruflichen Profilen, die Ausdruck einer Arbeitsmarktstruktur in Form einer Sanduhr ist (*hourglass economy*), betrifft heute auch die ansässige Bevölkerung. In der alten Migrationsordnung schaffte es der Wohlfahrtsstaat, einen bedeutenden Teil der wirtschaftlichen Spannungen fernzuhalten und zu externalisieren, so dass die Schliessung nach aussen einen Integrationseffekt nach innen bewirkte; in der gegenwärtigen Phase der Globalisierung, die sich unter anderem in der neuen Migrationsordnung ausdrückt, werden diese wirtschaftlichen Spannungen in gewisser Weise «verinnerlicht», da sie die gesamte soziale Struktur der Einwanderungsländer durchziehen.

Bommes geht in seiner Darstellung der Migration in irregulären Verhältnissen nicht auf die ökonomische Dimension ein, sondern behandelt diese Frage aus dem Blickwinkel der Einwanderungsstaaten. Seine – weitgehend normative – Analyse geht vom staatlichen Souveränitätsprinzip aus, das heisst von dem Recht des Staats, den Zugang zum Territorium zu kontrollieren, sowie seiner Fähigkeit, seine Entscheidungen durchzusetzen. Zudem stellt er die Frage nach der Legitimität von staatlichen Interventionen. Dadurch taucht wiederum die Dialektik zwischen der Logik des Marktes und der Logik des Staates auf, von welcher Hollifield (1992) spricht und deren paradoxer Gegensatz die gegenwärtige Epoche der Globalisierung kennzeichnet.

Gewisse Herausforderungen, welchen die Staaten in diesem Bereich gegenüberstehen, können angegangen werden, indem auf anderen Ebenen des politischen Systems angesetzt wird. In diesem Sinne stellt van der Leun die monolithische Sicht staatlichen Handelns in Frage und hebt die zentrale Rolle der lokalen, subnationalen Ebenen bei der Umsetzung von Massnahmen hervor. Die Weltkommission für internationale Migration hingegen betont in ihrem neuen Bericht die Notwendigkeit, proaktive und langfristige Ansätze zu entwickeln und empfiehlt, das Problem der irregulären Migration in die regionalen Diskussionen der Handlungsvorschläge der Kommission aufzunehmen. «Staaten haben ein gemeinsames Interesse an diesem Thema und müssen eine geteilte Verantwortung und ein gemeinsames Handeln anstreben» (Weltkommission für internationale Migration 2005: 36).

Bibliographie

Global Commission on International Migration (2005). *Migration in an interconnected World: New directions for action*. Geneva: GCIM.

Hollifield, James (1992). *Immigrants, markets and states*. Cambridge: Harvard University Press.

Thomas, William I. and Florian Znaniecki (1918–20). *The Polish Peasant in Europe and America*. Chicago: University of Chicago Press.

Barbara Walther

Zehnjähriges Jubiläum des SFM

Mitte der 90er-Jahre prägte die Kontroverse um eine ganzheitliche Migrationspolitik die öffentliche Diskussion. Das Bewusstsein wuchs, dass die Schweiz aus demographischen und wirtschaftlichen Gründen vermehrt auf zugewanderte Menschen angewiesen ist und sein wird.

Die Diskussion um die Zuwanderung verlief jedoch sehr emotional und insbesondere Menschen aus dem ehemaligen Jugoslawien, aus Sri Lanka und der Türkei standen im Kreuzfeuer der Politik. Es zeigte sich zudem, dass das Zusammenleben mit Menschen aus unterschiedlichen Kulturen, mit anderen Religionen und sozialen Hintergründen komplex, anspruchsvoll und nicht ohne Probleme ist und dass kreative Lösungen gefragt sind.

Auch Caritas Schweiz – seit vielen Jahren im Migrationsbereich tätig – sah sich vermehrt mit komplexen Fragen im Asylbereich und bei der Integration der Zugewanderten konfrontiert. Obwohl gut im Finden pragmatischer Lösungen, fehlten Caritas Grundlagen, die den Link zwischen Forschung und Praxis herstellten, denn Pragmatik bei Lösungsfindungen hat ihre Grenzen. Die fast tägliche Konfrontation der Caritas-Mitarbeitenden an der Basis mit vielschichtigen Fragen und Problemen oder Vorurteilen, machte deutlich, dass fundierte Daten und Untersuchungen zu kritischen Themen wie Arbeitsintegration, Migra-

tionsdeterminanten, Straffälligkeit, Gesundheitsprobleme etc. weitgehend fehlten. Dies war mit ein Grund, weshalb Caritas Schweiz 1995 Gründungsmitglied des Forums für Migrationsstudien wurde.

Im Verlaufe unserer praktischen Tätigkeit während den letzten Jahren war es entscheidend, auf Studien und Forschungsergebnisse des Forums zurückgreifen zu können. Insbesondere die Studien über die Integration der Asylsuchenden und Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt dienten als Grundlage zur Ausarbeitung von Arbeitsintegrationsprojekten in der Innerschweiz und in Fribourg, die erfolgreiche Resultate erzielten. Auch im Kampf um die Beibehaltung einer noch menschenwürdigen Sozialhilfe für Asylsuchende diente uns die Studie über die Asyldeterminanten als gute Argumentationsgrundlage. Verfügte die Politik über ein mehrjähriges Gedächtnis, wäre die momentane Diskussion über die Nothilfe hinfällig. Beim Aufbau unserer Fachstelle Migration und Gesundheit in der Ostschweiz und unseren Stellen für das Dolmetschen, insbesondere auch für die Ausbildung der Dolmetschenden, stützten wir uns ebenfalls erfolgreich auf verschiedene Studien des SFM. Diese paar Beispiele zeugen davon, dass die Forschungsarbeit des SFM auch für die Praxis wegweisend sein kann.

Luzern, 31. März 2005

Barbara Walther ist Bereichsleiterin Migration, Caritas.

Christina Boswell

Policy-oriented research in the migration context of the new century

I think no-one today would question the importance of policy-oriented research, like the one conducted by the SFM, given the immense challenges facing European countries in the fields of migration, asylum and integration policy. Looking back, we can see the Forum's establishment 10 years ago as one part of the quite dramatic expansion of research on migration issues throughout Europe, North America and Australia since the early 1990s. This expansion partly emanated from the research community itself; but it has been sponsored both by the policy community, as well as national and European funding agencies.

Beyond this rather general platitude about the usefulness of research on migration, I would like to probe in more detail the relationship between migration research and policy responses to migration. The common and often unreflected assumption about the contribution of research to policy we could, perhaps, summarise as follows:

- Firstly, migration raises new challenges for receiving countries, necessitating additional knowledge about migratory processes, the impacts of migration, and policy options to respond to these.
- Governments, NGOs and international organisations therefore commission or sponsor research from institutes such as the SFM in order to fill gaps in knowledge.
- Of course, such research may or may not be used to inform policy options. Most commentators would agree that research is not in fact always systematically applied in the formulation of policy. The reasons given for this rather patchy application are usually:

- political constraints – populist mobilisation against immigration makes governments afraid to introduce what they fear may seem to be overly liberal policies – for example on admission, or naturalization
- institutional constraints – in the form of path dependency, inertia or inefficiency within bureaucracies, or simply a lack of resources for processing research results.

This view of the role of research in policy making is what I would term the «problem-solving» approach.

I would like to take a critical look at this conventional wisdom on the function of migration research in policy. And I would like to do this by looking at the case of what I consider to be probably THE key challenge facing European governments in migration policy in the coming decade: labour migration policies.

So let us start by taking a look at the problems raised by **labour migration policies in Europe**.

It is fairly uncontroversial to point out that until the late 1990s, political elites and public opinion were by and large in agreement on the broad lines of migration policy. As we all know, during the era of large-scale labour migration from the 1950s until the early 1970s, migration issues were relatively unpoliticized in most countries. Switzerland is arguably an exception, with some politicization occurring from the mid-1960s onwards. But in most continental European countries, a clientelist,

interest-group driven policy style prevailed. The broad lines of labour migration policy were set out by labour ministries, with the support of unions and employers. Once migration issues did become politicized in the 1980s, and party politics began to mobilise support around restrictive policies, governments were by and large ready to follow suit, or even to precipitate, such restrictive approaches.

Certainly there were important caveats. Most countries continued to keep open some channels for labour migration throughout the 1970s and 1980s, despite public assurances about restriction. Moreover, governments were sometimes forced to deviate from more stringent approaches, because of a range of considerations running counter to restriction. This was coined by the American migration scholar James Hollifield (1992) as the «liberal constraint»: by which he meant the various human rights and humanitarian commitments codified in constitutional or international treaty obligations, which tended to constrain more stringent forms of restriction, for example for refugees or family reunion. In addition, as Gary Freeman (1995) has persuasively argued, business interests have militated against forms of restriction that would severely damage economic interests. So both types of forces have placed limits on liberal democratic states' scope for restricting immigration and permanent settlement.

These liberal constraints notwithstanding, we can say that the general thrust of policy until the 1990s has been in a highly protectionist direction, and largely geared towards meeting public concerns about the costs of immigration.

However, we are now at a point where this coincidence will be seriously challenged. Two important trends will put governments under increasing pressure to recruit labour migrants from abroad – indeed, they have already trig-

gered controversial debates in countries such as Germany and the UK.

First, demographic trends. The arguments here are familiar, and I will not go into detail. We all know that ageing populations will create higher dependency rates – i. e. the ratio of economically active to non-active population. And, as a result, we can expect:

- far higher social and welfare costs
- labour and skills shortages across occupations, skills levels and sectors
- particularly acute gaps in those services used by older citizens: healthcare, as well as domestic services and areas of the leisure industry.

The second important trend is the growing importance of the knowledge-based economy, which creates particular demand for qualified and highly-qualified labour.

In this case, change is driven by international economic trends. Delocalisation of labour intensive production and the new emphasis on innovation and technology mean that OECD economies are becoming crucially dependent on skills for productivity and growth. This creates particular demand for skilled workers in occupations such as IT, engineering, consultancy and financial services.

Taken together, and in the absence of major shifts in trends influencing domestic labour supply, we can expect significant shortages in the coming decades, especially in the service sector.

Almost all politicians and experts agree that the first line of attack to address such labour and skills shortages must target domestic supply: encouraging higher labour force participation, later retirement, promoting higher birth rates, or investing in education and training. (Evident in discussions within the OECD, European Union, and at national level).

But there are limits to how far these reforms can meet labour demand. I needn't elaborate this point in detail. Suffice it to say:

- Measures designed to influence the domestic population's choices of education, occupation, location, working life or family planning will not always have the desired impact. They also typically take several years to kick in.
- In any case, the available scientific tools for making sufficiently detailed and long-term projections are simply inadequate. In fact, many of the factors influencing future shortages, such as rapid technological change, are virtually impossible to predict. This makes it very difficult for policy-makers to plan supply-side measures in detail, let alone those that will only take effect after several years.

By contrast, labour migration is a fairly rapid and efficient instrument for meeting shortages. Sectoral and occupation-based recruitment programmes, or points systems, offer a reliable and swift way of recruiting the needed labour. This point is certainly backed up if we look at how labour migration programmes have emerged in practice, over the past decade and more.

Once governments find themselves facing acute labour and skills shortages in key industries and public services, they will almost inevitably need to supplement domestic supply-side reforms with some additional recruitment of foreign labour. Labour migration will probably be unavoidable if European countries are to maintain current standards of living. And if this is the case, political elites will need to address public concerns about labour migration.

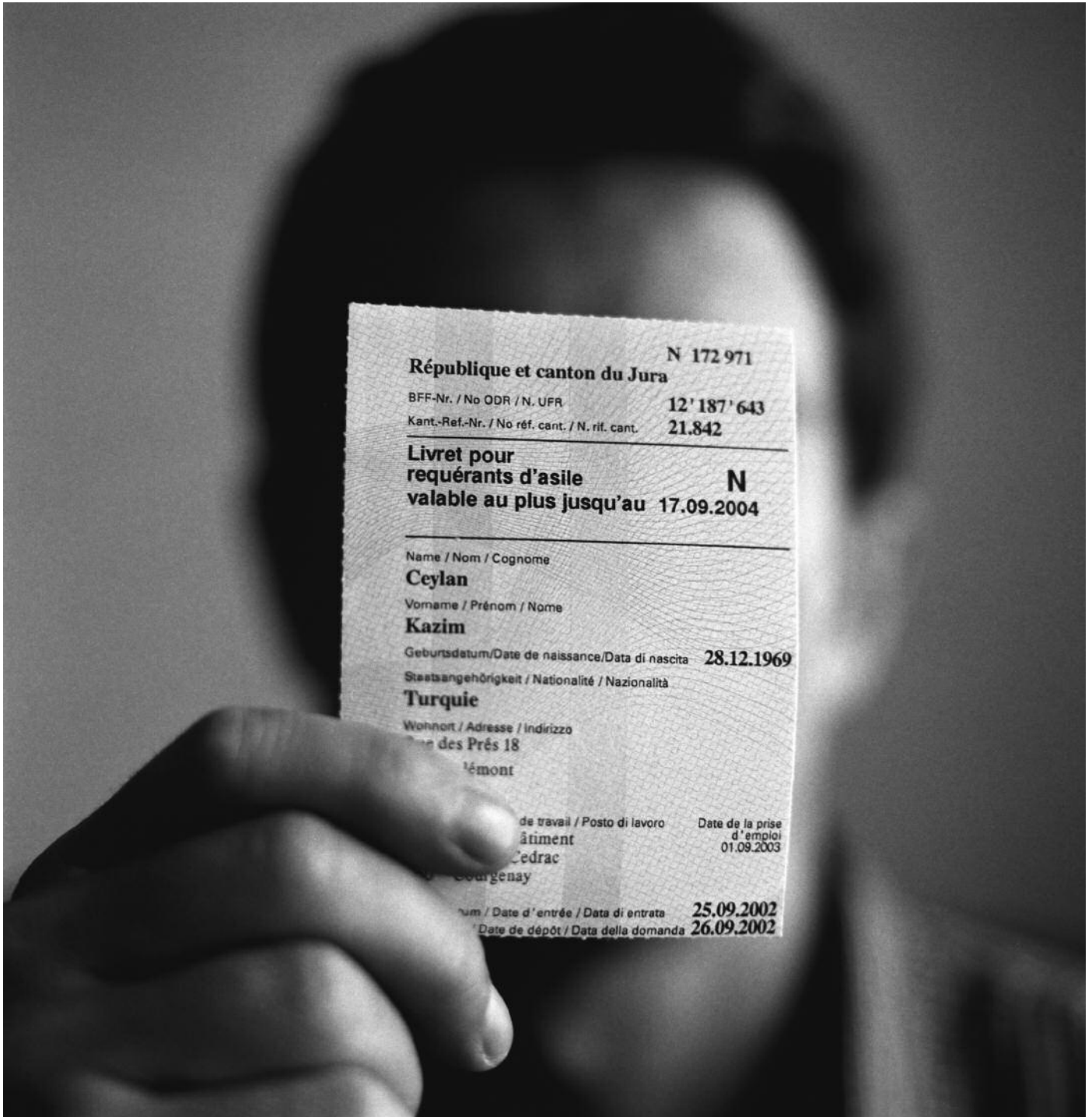
Yet here comes the dilemma: there are no indications that European publics are going to be convinced of the economic case for increased immigration. We recently witnessed such a

situation in Germany. An initially confident SPD-Green coalition government launched a wide public debate on the need for labour migration, central in which was the influential report of the moderate CDU politician Rita Süssmuth. It took almost three years to pass legislation on labour migration. By the time it was adopted, almost all of the innovative aspects of the proposed legislation had been removed or watered down. The Union parties largely won through with their cautions about avoiding additional labour migration, basing their case on concerns about unemployment; and the problem of «failed» integration of many of those already in Germany.

There are no indications that public pressure for restriction in European countries will abate. In fact, the sorts of beliefs and anxieties that make large sections of society susceptible to anti-immigration mobilisation will if anything increase. These include problems of poor educational and labour market performance of second generation immigrants – problems that are not going to be solved overnight. Moreover, the sorts of more diffuse anxieties about socio-economic change that seem to make publics more susceptible to anti-immigrant mobilisation are certainly not about to go away.

Meanwhile, populist politicians and the press appear to have high incentives and opportunities to mobilise support on anti-immigrant positions. In Switzerland, such mobilisation has very recently been evident in the context of the referendum on acceding to the Schengen and Dublin accords, during which the Swiss People's Party played on fears about security and employment.

The result is likely to be the persistence of a highly politicised and restriction-oriented public debate. Any attempt to liberalise labour migration policies will have to find some way of addressing these concerns.



Future Scenarios

This leads us to the question of how this tension between the demand for labour migration and public concerns about migration is likely to be resolved. Assuming, as I suggested, that anti-immigrant mobilisation continues, how will political elites reconcile the gap between the need for labour migration, and popular resistance to liberalisation?

I would like to suggest two scenarios for how the situation could evolve:

Scenario one:

In this scenario, governments are able to make a convincing case for the economic benefits of migration, which secures public backing. Perhaps the UK is the only successful example of this in Europe so far. The Blair government did manage to introduce quite

far-reaching liberalisation of labour migration policy, with almost total cross-party support. But we should remind ourselves, however, of some of the particularities of the British case. The UK never experienced «failed» temporary labour migration policies. In the discourse on migration, the public tends to channel concerns into issues of welfare or asylum abuse, and border control – rather than concerns about the unintended consequences of economically driven labour migration policies. So managed migration, which is seen as economically productive, is far less sensitive. The down-side of the Blair government's success, however, is that asylum seekers and irregular migrants continue to be the target of a hostile public. So UK policy has involved a sort of «package» approach: selling economic migration to the public, but with simultaneous assurances that the government will crack down on the «undesirable» forms of irregular or asylum migration. And this of course reinforces the rhetoric of «abusive» or «bogus» asylum seekers, and the treatment of irregular migration as primarily a security problem. So in this scenario, the labour migration problem is more or less solved, but at a price.

Scenario two:

Now I come to scenario two – which appears to be more likely for most European countries. Under this scenario, the gap between economically rational policies and public resistance will encourage a corresponding gap between proclaimed, or symbolic, policy on the one hand – and *de facto* policy on the other. In other words, political elites will succumb to incentives to mobilise support through the promise of policies that restrict migration. But given the persistence of labour gaps and pressures from industry to liberalise labour migration, this declaratory restrictionism will be accompanied by a *de facto* loosening of provisions. Such a *de facto* liberalisation could take a number of different forms:

- It could involve toleration of irregular migration and labour, possibly with periodic regularisations (as seems to be the case in Italy).
- «Behind the scenes» recruitment, through complex administrative procedures, multiple exceptions to recruitment stops, intra-company transfers or service provision by foreign companies (actually, most European countries have followed this course since the introduction of often symbolic recruitment stops in the early 1970s).
- Where labour migration programmes are explicitly adopted, they are likely to take the form of *temporary or seasonal* programmes. Governments will want to reassure electorates that immigration will not create the types of problems with integration and permanent settlement that emerged in the 1970s.
- Another possibility under this scenario is *ad hoc* programmes to respond to acute shortages once they have emerged. This implies tying entry to specific jobs or occupations, again often with the understanding that workers will return if labour market conditions change.

We should note that under this second scenario, there is a risk of reproducing precisely the problems that characterised the previous era of labour migration. More specifically, it implies the treatment of labour migration as an economic tool; alongside with the assumption (or hope) that it will be temporary; and the consequent failure to plan adequately for integration.

So we seem to be confronted with a paradox. On the one hand, European publics and governments are likely to be cautious about returning to the sort of confidence in labour migration as an economic tool that was evident in the guest worker era. There is a reluctance to repeat the mistakes of the 1960s. On the other hand, while these factors imply a more cautious approach, there are a number of

structural conditions that suggest that governments may nonetheless find themselves under pressure to repeat some of the mistakes. A combination of acute labour shortages and popular political resistance may produce precisely the type of short-termist, *ad hoc* approaches to recruitment and integration that characterised guest worker programmes.

We risk falling back on policies which are sub-optimal not just from an economic point of view, but also from the perspective of promoting better integration and inter-ethnic relations.

The Role of Research

So now I come to the question of the role of research. What, if anything, can research contribute to addressing this rather worrying development, which I sketched under the second scenario?

I mentioned at the beginning of this talk that most people assume the role of research conforms to the problem-solving thesis. Research plays an *instrumental* role in policy formulation, helping fill gaps in knowledge so that policy makers can introduce better informed policies. However, if my analysis of the dilemma of labour migration policies is correct, then the scope for this type of knowledge having an impact is rather limited in the current political context.

The problem confronting migration policy makers in European countries in the coming decade is not so much having sufficient knowledge about what sorts of migration policies will further specified goals. Rather, the more salient problem will be that of how to address the likely gap I have talked about: on the one hand, the need for labour migration to sustain productivity, growth, and social systems and, on the other, populist political parties and media that have continued political

incentives and opportunities for populist anti-immigrant mobilisation.

This implies the need for two rather different sorts of knowledge.

First, it requires what I term **legitimising knowledge**. This refers to the more *symbolic* role of knowledge in lending «expert» authority to labour migration policies. Governments and parties trying to convince their electorates of the economic and social case for labour migration will need authoritative evidence and analysis to back up their case, and to counter the frequent distortions and misinformation that is disseminated in the mass media. This will include things like:

- analyses of the economic impact of migration – showing how crucial skilled migration is for productivity and growth
- analyses and prognoses of current and future labour gaps – which types of skills and sectors will be affected?
- implications of labour migration (or insufficient labour migration) for the economy and social system
- research that demonstrates how future policies can avoid «unintended consequences» of the guest worker era, and problems with integration. In particular, it needs to reassure the public how new, more selective policies, and more intelligent integration policy, will avoid repeating the problems of previous approaches.

To play a legitimising role, such research needs to be both scientifically credible, and persuasive. To be *credible*: it needs to be produced by research institutions that are seen as politically impartial, and obviously that have a solid scientific reputation.

To be *persuasive*: this is above all a question of presentation. To reach a wide audience, research results need to be transmitted in a way that can enlist public and media interest. This



implies disseminating research in a way that is accessible, translating key results into clear messages – including quantifiable results, which are especially popular in the media.

To some degree, this can imply a trade-off between accessibility and scientific content. After all, the mass media prefers research results that are punchy, simple and provocative. This certainly does raise some ethical and scientific questions for research institutes seeking to contribute to such public debates.

But, in short: while I do not want to devalue the role of instrumental knowledge, I would suggest that the policy-oriented research community does have an important role to play in supplying compelling facts, projections and analyses on labour migration – to help bridge the gap between economic and demographic realities and public concerns about immigration.

The second type of research that will be important in this context is **understanding public**

concerns about immigration. This research theme is vital if European countries are to try to address the various anxieties that appear to make large sections of European publics susceptible to populist mobilisation on migration issues. And yet strangely enough, there is a huge research gap here.

On the one hand, there have been a number of often rather simplifying econometric analysis of anti-immigrant sentiment. These contributions usually assume that concerns about migration fall under rather simple categories of «racism», or low educational attainment.

On the other, there are a number of more reflective macro-sociological analyses on the more diffuse anxieties that may make people more susceptible to mobilisation around nationalist or xenophobic agendas. These accounts tend to understand concerns about immigration as – at least in part – an outlet, or channel, for other sorts of anxieties – such as the decline in traditional forms of collective identification (based around class, nation, church or ideology); or concerns about the changing role of state, in the face of globalisation, labour market restructuring and welfare reforms.

These macro-sociological accounts need to be more systematically elaborated and tested, through detailed empirical research at the

micro-level. I think there is a really urgent need for a more sophisticated understanding of these types of concerns, which clearly provide the material for populist mobilisation.

* * *

I may have overstated the point some what. And certainly, it is not my intention to deny the role of instrumental research. There is an important role to play in the more traditional sense of consultancy – especially on issues of integration, and understanding new patterns of mobility. And this type of instrumental, problem-solving research should clearly receive further support.

But institutes like the Swiss Forum, and their sponsors in the policy community and relevant funding bodies, could give more thought to carrying out research that contributes to policy in the other two senses I discussed:

- providing what I have termed legitimising knowledge, to help make the case for well-managed, selective labour migration policies
- and better understanding of public concerns about migration, which can contribute to strategies to help address public anxieties about labour migration.

Bibliography

Freeman, Gary (1995). «Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States.» *International Migration Review*, XXIX(4): 881–902.

Hollifield, James (1992). *Immigrants, markets and states*. Cambridge: Harvard University Press.

Christina Boswell is Senior Researcher at the Migration Research Group, Hamburg Institute of International Economics (HWWA), Germany.

C. Boswell trace une esquisse lucide des enjeux de la migration de travail pour les pays européens dans la prochaine décennie. Elle s'interroge sur le rôle de la recherche et la relation entre recherche et politique à la lumière de ces enjeux et sur fond de climat politique morose à l'égard des migrations. Elle identifie deux nouveaux champs principaux: d'une part, la gouvernance de l'opinion publique par une recherche visant l'analyse empirique de la validité des choix politiques effectués et, d'autre part, l'analyse approfondie des raisons à l'origine des mouvements anti-immigration.

Michael Bommes

Illegale Migration in der modernen Gesellschaft – Resultat und Problem der Migrationspolitik europäischer Nationalstaaten¹

I. Paradoxien illegaler Migration

Diskussionen über Strukturen, Ursachen und Folgen illegaler Migration oder über die Lebenslage illegaler Migranten beginnen nicht ohne Grund vielfach damit, zunächst einmal festzulegen, was mit dem Terminus «illegale Migration» bezeichnet werden soll. Dabei wird die Rede von «illegaler Migration» wiederkehrend als terminologische Stabilisierung einer Fehleinschätzung angesehen: Zum einen, weil die meisten derer, die illegal, das heisst ohne Aufenthaltstitel, in Europa leben, nicht «illegale Migranten» in dem Sinne seien, dass sie illegal die europäischen Aussengrenzen oder nationale Grenzen überschritten hätten; zum anderen, weil der Illegalität als solcher im engeren Sinne kein kriminelles, sondern zunächst ein – wenngleich nicht selten in fließenden Übergängen mit anderen Rechtsverstössen verbundenes – aufenthaltsrechtliches beziehungsweise arbeitsrechtliches Delikt zugrunde liege. Hier wird trotzdem von diesem im öffentlichen Diskurs durchaus missverständlichen Begriff ausgegangen und vorgezogen, die damit indizierten Sachverhalte festzuhalten, statt «politisch korrekt» Abwehrhaltungen semantisch korrigieren zu wollen, die – so die Annahme – mit den tabuisierten Beschreibungsformen eng verbunden seien. Denn mit der Verwerfung des Begriffs wird ein damit angezeigter wichtiger sozialer Sachverhalt verstellt: Illegale Migration ist immer auch mit dem Versuch verbunden, das eigene Handeln rechtsförmiger Beobachtung zu entziehen. Für

die Betroffenen hat dies zur Folge, dass sie sich selbst ihrer rechtsvermittelten Konfliktfähigkeit berauben und in der Folge in unterschiedlichem Ausmass sozialer Erpressbarkeit ausgesetzt sehen.

Vor diesem Hintergrund ist es wenig überraschend, dass auch Juristen sich nicht nur nicht einig sind, was *legaler Aufenthalt* meint und wo dieser endet, sondern von diesen umso weniger Auskunft darüber zu beziehen ist, was mit dem sozialen Sachverhalt *illegale Migration* genau bezeichnet sein könnte. Aus der Perspektive der Migrationsforschung bietet es sich an, andersherum und gewissermassen mit den Bordmitteln der Migrationsforschung anzufangen, also mit dem Sachverhalt der Migration, und dann danach zu fragen, was das Besondere an illegaler Migration ist.

Wenn Migration öffentlich thematisiert wird, ist internationale Migration gemeint. Solche Migrationen sind meist durch den Versuch von Individuen motiviert, Teilnahmechancen auf Arbeitsmärkten, im Bildungssystem, in Familien oder anderen sozialen Zusammenhängen zu realisieren. Dabei geht es also nicht primär um Recht oder Politik. Migranten entsprechen einer in der modernen Gesellschaft institutionalisierten sozialen Mobilitätserwartung, sich nämlich dorthin zu begeben, wo die für eine selbständige Lebensführung bedeutsamen sozialen Ressourcen bezogen werden können. Das Spezifische an *illegaler Migration* wird erst vor diesem Hintergrund sichtbar: Es

geht bei internationalen Migrationen jeweils um Versuche der Realisierung einer Lebensführung, die nicht per se für die primär angesteuerten sozialen Strukturen wie Arbeitsmärkte, Bildungseinrichtungen oder Familien problematisch sind,² sondern in diese Migrationen wird wie in alle staatsgrenzenüberschreitenden Migrationen auf verschiedene Weise politisch und rechtlich interveniert.

Die Grundlage dafür ist die Organisationsform der Politik in der modernen Gesellschaft, der nationale Staat. Politische und rechtliche Interventionen in internationale Migration geschehen nicht historisch zufällig und vorübergehend, sondern sie sind Ausdruck eines Strukturproblems der modernen Weltgesellschaft. Diese Weltgesellschaft erzeugt nämlich parallel einerseits – aufgrund der Verfassung von Arbeitsmärkten, des Bildungssystems, der Massenmedien, der Institutionalisierung der Kernfamilie (um nur die wichtigsten Zusammenhänge anzusprechen) – permanent Motive für internationale Migrationen und schränkt diese andererseits – aufgrund der spezifischen Verfassung des politischen Systems, seiner segmentären Unterteilung in Nationalstaaten – dann wiederum ein (Stichweh 1998).

Dies gilt ganz allgemein und hat noch wenig mit illegaler Migration zu tun, eröffnet aber eine Perspektive darauf. Internationale Migrationen stellen die Einteilung der Weltbevölkerung in Staatsbevölkerungen in Frage, und Staaten regulieren ihr Verhältnis zu diesen Migrationen vermittelt über die zwei konstitutiven Dimensionen, die das Verhältnis zu ihren eigenen Staatsbevölkerungen definieren: die *Loyalitätsbeziehung*, die unter dem Gesichtspunkt der Aufrechterhaltung politischer Souveränität den Staatsbürgern und allen anderen auf dem Territorium befindlichen Personen Folgebereitschaft gegenüber den staatlichen Entscheidungen abverlangt; die *Leistungsbeziehung*, die im Gegenzug dem Staat aufer-

legt, Leistungen der rechtlichen, politischen und sozialen Sicherheit zu erbringen, die im Begriff des Wohlfahrtsstaates zusammengefasst sind (Marshall 1992). Man kann zeigen, dass beinahe alle politischen Regulationsformen internationaler Migration strukturiert sind durch Aspekte, die diese beiden Dimensionen, also Fragen der Loyalität und der wohlfahrtsstaatlichen Leistungserbringung betreffen (Bommes 1999). In der Gegenwart lässt sich dies leicht daran verdeutlichen, dass einerseits Migration und Terrorismus öffentlich immer wieder in einen engen Zusammenhang gebracht werden, also die Loyalitätsproblematik thematisch wird, und andererseits in den letzten Jahren in allen europäischen Staaten wiederkehrend die Diskussion geführt wird, ob Zuwanderung zur Leistungsfähigkeit von Wohlfahrtsstaaten beiträgt oder diese mindert (Bade und Bommes 2004).

Dabei sind die Regulationsversuche internationaler Migration in den europäischen Wohlfahrtsstaaten gleichzeitig Teil einer Neudefinition der Leistungsbeziehung, die diese Staaten im Verhältnis zu ihren Staatsbevölkerungen im Rahmen des Umbaus ihrer wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssysteme vornehmen. Jenseits noch jeder genauen Bestimmung der Grössenordnungen hat illegale Migration (nicht nur) im europäischen Kontext ja an Bedeutung gewonnen, als seit den frühen 1990er-Jahren eine Art doppelte politische Bewegung zu registrieren war:

- Einerseits der übergreifende Versuch, die historischen und zukünftigen Bedingungen der sozialen Integration der Migrationsbevölkerungen zu klären, die sich ausgestattet mit einem absehbar dauerhaften und verfestigten Aufenthaltsstatus in diesen Ländern befinden (Michalowski 2006). Hier findet sich eine auffällige Konvergenz zwischen der Öffnung der Einbürgerungsbedingungen und der Fokussierung der Integrationsfrage unter der Maxime «Fördern und Fordern»

im aktivierenden Wohlfahrtsstaat (Weinbach 2005). Dies indiziert eben keinen Sonderzugriff dieser Staaten auf ihre Migrationsbevölkerungen, sondern eine migrantenspezifische Zuschneidung der generellen Neudefinition der Leistungsbeziehung zwischen den Wohlfahrtsstaaten und ihren potentiellen Leistungsempfängern (Bommes 2003).

- Andererseits müssen Staaten erhebliche Anstrengungen vornehmen und entscheiden, welche Migranten sie zukünftig haben wollen und welche nicht. Dies impliziert einerseits die Öffnung für solche Migranten, die als potentiell leistungsfähig gelten (vor allem Hochqualifizierte, Unternehmer, Studierende), und andererseits die Einschränkung von Zuwanderungsmöglichkeiten aus humanitären Gründen, von Familiennachzug und Heiratsmigration sowie die Aufrüstung der Kontrollkapazität in diesen Staaten und der EU zum Zwecke der Verhinderung und Abwehr unerwünschter Migration.

Soziale Integration und Migrationskontrolle bezeichnen also die beiden Kernbausteine gegenwärtiger europäischer und in diesem Zusammenhang auch deutscher Migrations- und Integrationspolitik.³

Illegale Migrationen haben in dieser Konstellation in Europa sowohl empirisch als auch hinsichtlich der Bindung politischer Aufmerksamkeit an Bedeutung gewonnen. Sie bilden die Rückseite dieses Strukturkontextes europäischer Migrationspolitik. Sie schliessen unmittelbar und primär wie auch alle anderen Migrationen zunächst an soziale Gelegenheiten an, wie sie sich auf Arbeitsmärkten, im Bildungs- und Gesundheitssystem sowie in Familien finden. Aus der Sicht der Migranten sind Illegalität und ihre Auswirkungen auf die sozialen Formen der Lebensführung angesichts fehlender Alternativen eines legalen Zugangs eine unvermeidbare Begleiterscheinung,

die sie in Kauf nehmen (müssen), sofern sie diese Gelegenheiten trotz rechtlichen Verbots und politischen Versuchen der Kontrolle und der Durchsetzung dieses Verbots ergreifen.⁴ Ein Bestandteil ihrer Lebensführung ist daher immer auch der Versuch, diese der Beobachtung durch Recht und Politik zu entziehen – mit vielfältigen Implikationen für ihre soziale Konfliktfähigkeit und die Zugänglichkeit von Leistungen im Bereich Gesundheit oder Erziehung, sofern diese öffentlich erbracht und / oder eng mit dem staatlichen Melde- und Kontrollapparat verschränkt sind.

Für illegale Migranten entstehen aber solche Partizipationschancen auf Arbeitsmärkten, in Familien und anderswo und gewinnen an Dauerhaftigkeit, weil es dafür einen rezeptiven Kontext gibt, der politisch-rechtlich durch die gleichen Wohlfahrtsstaaten mitkonstituiert ist, die diese Migrationen zu kontrollieren und verhindern suchen: Dies nicht nur in dem trivialen Sinne, dass alles, was an illegaler Migration illegal ist, dies nur ist, weil es entsprechende Gesetze gibt, die den Aufenthalt oder die Aufnahme von Arbeitstätigkeiten beschränken oder verbieten, sondern insbesondere in dem Sinne, dass auf Arbeitsmärkten, in privaten Haushalten, auf Wohnungsmärkten oder in Wohlfahrtsorganisationen selbst Motive entstehen, um solche Beschränkungen zu missachten oder als Randbedingungen zu nutzen für die Begründung von Beschäftigungsverhältnissen, Mietverhältnissen, Familiengründungen, Dienstleistungsangeboten oder die Einrichtung von Organisationen der Hilfe, die anders kaum zustande kämen. Dazu zwei Beispiele: Dienstleistungen in privaten Haushalten wie Hausarbeiten, Pflegedienste, Wohnungsrenovierungen und Instandsetzungsarbeiten werden nur deshalb nachgefragt, weil sie nicht zuletzt von Migranten zu Preisen angeboten und mit hoher Zuverlässigkeit erledigt werden, die für private Haushalte bezahlbar und sozial akzeptabel sind.⁵ Und im Baubereich, der als besonders anfällig für Schwarzarbeit



gilt, die von illegalen Migranten erbracht wird, schuf nicht zuletzt die europaweite Restrukturierung dieses gesamten Sektors im Gefolge der Etablierung der Dienstleistungsfreiheit in der EU einen Kontext für die Attraktion illegaler Migration und Beschäftigung (Hunger 2000; Bommes et al. 2004).

Illegale Migrationen sind mit anderen Worten das Resultat eines Zusammenspiels gesellschaftlicher Strukturen, die in den Herkunftsländern, in denen die Migranten keine Anschlusschancen für ihre Aspirationen finden, in Prozessen der Globalisierung und nicht zuletzt in den Zuwanderungsländern selbst begründet liegen. Diese sind nicht nur in einem allgemeinen Sinne reicher an Chancen, sondern eröffnen zur Aufrechterhaltung nicht nur der allgemeinen Ungleichheitsschwelle zwischen Staaten, sondern auch der relativen wohlfahrtsstaatlichen Privilegierung ihrer Staatsbürger beziehungsweise der legal an-

sässigen Bevölkerung nur hoch selektive Möglichkeiten der Zu- und Einwanderung. Damit aber erzeugen sie parallel zugleich auf der Rückseite eine hohe Rezeptionsbereitschaft für illegale Migranten und kreieren damit die Chancen, die mit illegaler Migration verbunden sind – andernfalls liesse sich kaum verstehen, dass so viele Menschen diese Chance ergreifen. Illegalität bezeichnet so gesehen gewissermassen den «Standortvorteil» dieser Migranten, denn ihre Erreichbarkeit erlaubt die Begründung von Beschäftigungsverhältnissen oder den Zugang zu Dienstleistungen unter Umgehung von Steuern und Sozialabgaben, die zu einem erheblichen Teil anders gar nicht zustande kämen (Schneider und Enste 2000).

Illegale Migrationen unterscheiden sich gegebenenfalls also nicht dadurch von anderen Migrationen, dass es um die Begründung von Beschäftigungsverhältnissen, die Bele-

gung von Wohnraum, das Zusammenleben von Familien oder um die Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen geht, sondern dadurch, dass die Art und Weise, in der dies jeweils geschieht, konstitutiv auch dadurch sozial strukturiert ist, dass diese Versuche in verschiedenen Hinsichten mit rechtlichen Bestimmungen kollidieren, die die Möglichkeiten des Eingehens solcher Verhältnisse für Migranten einschränken oder ausschließen und insofern Illegalität begründen. Diese Versuche unterliegen daher Einschränkungen, die ihre Grundlage in den staatlich je verschiedenen Formen der Kontrolle und der Durchsetzung von Recht haben.

Damit ist aber auf illegale Migration als Paradox einer Gesellschaft verwiesen, die aus strukturellen Gründen politisch bislang auf die Kontrolle internationaler Migration nicht verzichtet und damit dieses Problem zugleich mit einer bemerkenswerten Steigerungsdynamik ausstattet: Illegalisierung begründet eine spezifische Nachfrage nach Migranten, die ihre Basis in dem Versuch findet, sozial- und steuerpolitische Regelungen zu umgehen, um deren Aufrechterhaltung es nicht zuletzt bei der Kontrolle von Migration geht. Man kann daher davon ausgehen, dass es sich bei illegaler Migration um ein «produktives gesellschaftliches Problem» handelt, das eine Reihe von strukturellen Auswirkungen auf die verschiedenen Bereiche der Gesellschaft hat und zahlreiche Lösungen hervorbringt, die zur Reproduktion des Problems beitragen.

Geht man in diesem Sinne davon aus, dass illegale Migration ein selbsterzeugtes Problem der modernen Gesellschaft bezeichnet, das insbesondere in der staatlichen Verfasstheit ihres politischen Systems begründet liegt, dann erklärt dies zugleich, dass dieses Problem politisch öffentlich primär in einem Spannungsfeld verhandelt wird, das in etwa durch zwei entgegengesetzte Pole bestimmt ist: Auf der einen Seite wird darauf bestanden, dass

geltendes Gesetz durchzusetzen ist, und illegale Migration wird daher als Resultat nicht ausreichend ausgestatteter staatlicher Wissens- und Kontrollapparate betrachtet. In der Konsequenz liegt die politische Favorisierung ihres Ausbaus. Auf der anderen Seite werden vor allem solche Folgen illegaler Migration und Beschäftigung in den Blick gerückt, die die soziale Lebenslage illegaler Migranten und ihrer Familien wie insbesondere Probleme der Lohnvorenthaltung und der sozialen Erpressbarkeit, die mangelnde Versorgung mit Wohnraum und Gesundheitsleistungen oder den eingeschränkten Zugang von Kindern illegaler Migranten zu schulischer Erziehung und Ausbildung betreffen.

Beide Positionen artikulieren die skizzierte Paradoxie in aufschlussreicher Weise: Politisch können sich Staaten – abhängig von der Geschichte ihrer Selbstetablierung und organisatorischen Verfasstheit – sicherlich auf jeweils unterschiedliche Weise mit der Nichtdurchsetzungsfähigkeit eines Teils ihrer politischen Entscheidungen sowie des geltenden Rechts einrichten. Dies bezeichnet dennoch umso mehr ein notorisches Strukturproblem, wenn es zugleich aus den Anstrengungen seiner Lösung resultiert. Auf der anderen Seite hat die Illegalisierung von Migration soziale Lagen zum Ergebnis, deren öffentliche Thematisierung die Gesellschaft in den europäischen Wohlfahrtsstaaten mit Folgeproblemen konfrontiert, deren Bestehen angesichts institutionalisierter Rechte wie dem Zugang zu Gesundheitsversorgung oder des universalistischen Anspruchs von Kindern auf schulische Erziehung und Ausbildung als kaum hinnehmbar gilt – und die dennoch zunächst das Resultat des Selbstausschlusses illegaler Migranten vom Recht sind. Sie gehen aus keinem Versäumnis oder Vorenthalten von Rechten der Wohlfahrtsstaaten hervor, die dennoch sekundär zum Adressaten für Erwartungen der sozialpolitischen Intervention und der Absehung von Rechts- und Politikdurchsetzung werden.

Darauf kommen wir in Abschnitt III unter dem Gesichtspunkt der Möglichkeiten und Grenzen der Kontrollfähigkeit von Staaten angesichts illegaler Migration zurück.

(Abschnitt II. von der Redaktion weggelassen)

III. Staatliche Handhabung der illegalen Migration

Nationalstaaten sind innerer Bestandteil der Migrationsverhältnisse der modernen Gesellschaft und illegale Migrationen konfrontieren sie mit Problemen, angesichts derer Notwendigkeiten, Möglichkeiten und Grenzen ihrer Migrationspolitik in den Blick rücken, die in den im Abschnitt I erläuterten Paradoxien begründet liegen. Nationalstaaten können auf den Anspruch der Kontrolle über den Zugang und den Aufenthalt auf ihrem jeweiligen Territorium nicht verzichten. Dieser Anspruch wird in verschiedenen Staaten sehr unterschiedlich umgesetzt. In Deutschland geht er sehr weit und durchdringt zahlreiche gesellschaftliche Bereiche. Illegale Migration ist die wiederkehrende regelmässige Infragestellung dieses Anspruchs und sie findet wie gezeigt Anschluss an die gesellschaftlichen Verhältnisse und ihre politische Ausgestaltung selbst.

Mit illegaler Migration sind eine Reihe sozialer Folgeprobleme verbunden, die insbesondere Fragen der Gesundheitsversorgung, des Rechtsschutzes oder der schulischen Erziehung von Kindern illegaler Migranten betreffen – und dies weder, weil sie zumindest in den europäischen Wohlfahrtsstaaten deren Leistungsfähigkeit zur Bewältigung dieser Probleme überfordern, noch weil diese Wohlfahrtsstaaten diese Leistungen prinzipiell verweigern. Dennoch sind diese Staaten die Adressaten für Ansprüche, diese Probleme zu beheben, wie sie insbesondere von religiös oder humanitär orientierten Organisationen vorgetragen werden. Diese Ansprüche reichen von der Legalisierung illegaler Migranten über die

Bereitstellung von Rechtsschutz und Gesundheitsversorgung bis hin zur Einbeziehung der Kinder illegaler Migranten in die Schulen unter Absehung von dem unrechtmässigen Aufenthalt ihrer Eltern.

Die Forderung nach einer Legalisierung illegaler Migranten reagiert dabei auf den Sachverhalt, dass diese Migranten vielfach auf der Basis ihres unrechtmässigen Aufenthalts, je länger sie da sind, Arbeitsverhältnisse eingehen, wohnen, Familien gründen oder nachholen und Kinder grossziehen, also mit anderen Worten soziale Integrationsprozesse durchlaufen und entsprechende soziale Bindungen aufbauen, die einerseits von der Unsicherheit ihres illegalen Status geprägt sind und andererseits der Drohung der Zerstörung unterliegen, die gegebenenfalls aus der Entdeckung und Abschiebung resultieren. Dies wird sozial als problematisch registriert, da einer mehr oder weniger gelingenden Normalität der Lebensführung einzig die Unrechtmässigkeit des Aufenthalts entgegensteht. Dies wird medial eindrucksvoll in Szene gesetzt, wenn gezeigt wird, wie Ausländerbehörden solche Migrantenfamilien aus einer prekär etablierten Normalität herausreissen, ins Flugzeug setzen und in ihre Herkunftsländer abschieben, die sie gegebenenfalls seit langem verlassen haben und in denen sie soziale Anschlusschancen, sofern sie überhaupt bestehen, weitgehend neu aufbauen müssen. Dies ist eine ganz alltagspraktische Form der Dokumentation des eingangs charakterisierten Widerspruchs, dass die moderne Gesellschaft vielfältige Migrationsmotive aufgrund ihrer sozialen Realisierungschancen erzeugt, und sie zugleich politisch-rechtliche Anstrengungen unternimmt, sie wieder einzuschränken oder auch zu zerstören.

Die Forderung nach einer Legalisierung illegaler Migranten gewinnt vor diesem Hintergrund ihre Plausibilität darin, dass die Zerstörung der Möglichkeit einer zivilen Lebensführung

angesichts der Gleichheitsgrundsätze in demokratischen Rechtsstaaten und eines Universalismus, der davon ausgeht, dass Arbeit, Familie, Erziehung und Gesundheit allen Individuen offen stehen sollten, als problematisch empfunden wird. Damit rückt der eigentümlich partikulare Universalismus von Staatlichkeit und Staatsbürgerschaft (Bommes 1999) scharf in den Blick, denn diese machen Gleichheit und Universalismus von dem partikularen Gesichtspunkt der Abstammung und Herkunft abhängig – und sind doch zugleich die Adressaten für die vorgetragenen Forderungen nach Gleichstellung.

Aber die Forderung nach der Legalisierung illegaler Migranten setzt diesen Partikularismus voraus und stellt ihn – angesichts der Alternativlosigkeit zur Staatlichkeit als weiterhin zentrale Organisationsform von Politik in der modernen Gesellschaft – nicht ernsthaft in Frage. Und genau darin liegen die

Schwierigkeiten dieser Forderung ebenso wie aller Forderungen begründet, die den Zugang illegaler Migranten zu Gesundheit, Rechtsschutz und Erziehung prinzipiell und mit Verweis auf die Menschenrechte zu begründen versuchen. Denn Legalisierungen stellen nicht das prinzipielle Recht von Staaten infrage, Zugang zu und Aufenthalt auf dem staatlichen Territorium auf der Grundlage des nationalen und internationalen Rechts zu kontrollieren. Verlangt ist gewissermassen die nachträgliche politische Anerkennung der Empirie der Wanderungsverhältnisse und ihrer sozialen Resultate, nicht zuletzt mit Blick auf die Lebensverhältnisse der betroffenen Migranten.

Legalisierungen sind systematisch betrachtet rechtliche Nachbesserungen im Hinblick auf eine Situation, in der Rechtsdurchsetzung empirisch nicht möglich war oder ist – man konnte oder kann politisch ungewollte Zuwanderung politisch nicht wirksam verhindern. Le-



galisierungen beenden einen Zustand, in dem etwas zwar nicht erlaubt war, die Einhaltung des Rechts aber nicht durchgesetzt werden konnte. Im Prinzip bestehen aber immer zwei Möglichkeiten: Wenn sich die Realität zu weit von gesetzlichen Bestimmungen entfernt, kann man die Anstrengungen der Rechtsdurchsetzung erhöhen oder das Recht selber anpassen. Und beides ist mit Risiken verbunden: Im einen Falle macht das Scheitern der Rechtsdurchsetzung die eingeschränkte Souveränität des Staates öffentlich, im anderen Falle erzeugen Legalisierungen auf paradoxe Weise die Bedingungen dafür, dass das, was behoben werden soll – die Anwesenheit einer grossen Zahl illegal sich aufhaltender Personen auf dem Staatsterritorium – in Zukunft erneut entstehen wird. Denn Legalisierungen erzeugen Erwartungen und damit erneute Motive für andere, es ebenfalls zu versuchen. Es kommt also zu Erwartungsbildungen auf Seiten von Migranten.⁶

Legalisierungsmassnahmen, wie sie in Europa in Italien, Spanien oder Griechenland durchgeführt worden sind, gelten in Deutschland politisch als kaum anschlussfähig. Angesichts der beschriebenen unauflösbaren Schwierigkeiten, wie sie mit Legalisierungen verbunden sind und die in den Paradoxien illegaler Migration begründet liegen, erscheint es vorschnell, dies auf mangelnde Lernfähigkeit zurückzuführen. Der Rückgriff auf oder das Absehen von Legalisierungsmassnahmen in verschiedenen Staaten lässt sich besser erklären, wenn man sie auf ihre Geschichte und organisatorische Kapazität der Durchsetzung von Recht allgemein bezieht. Man sieht dann zum Beispiel, dass die Legalisierung von Migranten in Italien keinen Bruch mit der Staatstradition bedeutet, da beispielsweise die Legalisierung von illegalen Bauten in vergleichbarer Regelmässigkeit üblich ist (Finotelli 2006), während solche regelmässigen generalisierten Amnestien in Deutschland eher aussergewöhnlich sind.⁷ Auch im Bereich der

Migration findet Legalisierung nicht generalisiert, sondern fallbezogen und individualisiert statt – und auch dies ist mit Erwartungsbildung verbunden.

Aussichten auf einen legalen Immigrantensstatus bestehen nicht nur in solchen Ländern, die generalisierte Legalisierungsmassnahmen durchführen, sondern in anderer Form auch in Deutschland. Der aufwendige Apparat der Migrantenkontrolle, verbunden mit einem vergleichend betrachtet ebenso aufwendigen Versorgungsapparat, treibt Migranten, sofern sie sich der Kontrolle nicht entziehen, mangels Alternative in Verfahren, in denen sie einen Asyl- oder Flüchtlingsstatus als einzig zugänglichen legalen Aufenthaltsstatus anstreben. Die Zahl der Anerkennung von Asylbewerbern und Flüchtlingen ist mittlerweile in allen europäischen Staaten gering. Parallel dazu sind aber die Zahlen der geduldeten Ausländer in Deutschland seit Mitte der 1990er-Jahre kontinuierlich gestiegen und sie lagen in den letzten Jahren stets bei mehr als 200 000 Fällen. Man findet daher Kommunen, in denen wie etwa in einer westfälischen Stadt neben ungefähr 600 Asylbewerbern zwischenzeitlich mehr als 2000 Geduldete leben.⁸

Es handelt sich hier wie im Fall der Legalisierung um eine Handhabung der Paradoxien illegaler Migration, deren Form die Duldung ist. Zugrunde liegt ein unrechtmässiger Zustand, der nicht beendet werden kann und deshalb sekundär mit einer Rechtsform ausgestattet wird: der Duldung. Auch hier besitzt der Staat keine ausreichende Durchsetzungskapazität, um die sich aus der festgestellten Unrechtmässigkeit eines Aufenthaltes ergebende administrative Konsequenz der Abschiebung zu vollstrecken. Der systematische Grund dafür ist die territoriale Beschränkung der Souveränität von Nationalstaaten. Sie können andere Staaten in vielen Fällen nicht dazu bewegen, abzuschiebende Personen aufzunehmen und/oder so zu behandeln, dass dies ihrer Ab-

schiebung nicht im Wege steht.⁹ Resultat ist die Anwesenheit von Migranten, die eigentlich nicht bleiben dürfen, die aber nun mit einem Rechtsstatus versehen werden müssen,¹⁰ weil ihre Ausweisung faktisch nicht durchgesetzt und ihnen dies wiederum nicht zur Last gelegt werden kann.¹¹

Der Sachverhalt der Nichtbeendbarkeit eines rechtswidrigen Zustandes wird also in einer Form der Quasi-Legalisierung bearbeitet, die auf Individuen mit langen und oftmals aussichtslosen Verfahrenskarrieren zugeschnitten ist und an die dann gegebenenfalls so genannte Altfallregelungen anschliessen. Solche Altfallregelungen aber sind nichts anderes als eine Form der Legalisierung, die auf Individuen zugeschnitten ist, die solche langen und aussichtslosen Verfahren durchlaufen haben.

Der im seit dem 1. Januar 2005 gültigen Zuwanderungsgesetz vorgesehenen Befristung der Fortschreibung von Duldungen¹² liegt einerseits die Erfahrung zugrunde, dass die Aufrechterhaltung des Rechtsdurchsetzungsanspruchs empirisch weitgehend erfolglos ist und dass es sowohl unter Verwaltungskostengesichtspunkten als auch unter dem Gesichtspunkt einer selbstständigen und von sozialstaatlichen Subventionen unabhängigen Lebensführung dieser Migranten sinnvoller ist, diese mit einem regulären Aufenthaltsstatus zu versehen. Andererseits legt die Unbestimmtheit der Gesetzesformulierung die Festlegung, ob die Durchsetzung des Ausreiseanspruchs aussichtslos ist, wiederum in das Ermessen der Behörden – und dies führt vor Augen, dass solche rechtlichen Bestimmungen auf prekärem Terrain formuliert sind: Es geht um die rechtliche Einschränkung der Rechtsdurchsetzung im Hinblick auf unrechtmässigen Aufenthalt.

Ähnlich wie Legalisierungen führen auch solche Formen der Handhabung illegaler Migra-

tion zu sozialen Erwartungsbildungen auf Seiten der Migranten – man kann es schaffen. Dies geht auch aus den Falldarstellungen von Alt (1999; 2003) und Anderson (2003) über Illegale in Leipzig und München hervor. Die von ihnen befragten Migranten durchlaufen gebrochene Karrieren zwischen Legalität und Illegalität, verbunden mit der Hoffnung, ausgehend von einem schwachen Status wie dem der Duldung schliesslich in einen legalen Status überwechseln zu können.

Legalisierungen wie Duldungen sind aufschlussreiche politisch-rechtliche Formen der Handhabung illegaler Migration: Sie sind reflexive politische Formen des Sich-Arrangierens und des Fortschreibens eines unlösbaren Problems, versehen mit einem politischen Begleittext, in dem gleichwohl und unabdingbar auf der Gültigkeit bestehender Gesetze und ihrer wirksamen Durchsetzung bestanden wird. Das Eintreten für illegale Migranten und ihre Rechte, Forderungen nach Legalisierungen und Altfallregelungen werden angesichts der empirischen Migrationsverhältnisse vorgebracht: Die dauerhafte Fortschreibung der Illegalität von Migranten mit allen daraus resultierenden sozialen Folgeproblemen gilt als problematisch. Solche Forderungen sind keineswegs aussichtslos, sondern wiederkehrend erfolgreich. Aber sie sind, da sie die Empirie in Stellung bringen, stets mit der Schwierigkeit konfrontiert, dass sich kaum von der Hand weisen lässt, dass Legalisierungen verschiedener Art das Problem mit fortschreiben, zu dessen Lösung sie beitragen sollen.

Vor diesem Hintergrund fällt auf, dass im gleichen Zusammenhang für den Zugang von illegalen Migranten zu sozialen Rechten wie Rechtsschutz, Gesundheitsversorgung und schulische Erziehung nicht nur mit humanitären Argumenten empirischer Art, sondern primär prinzipiell mit Bezug auf die Menschenrechte eingetreten wird (Rausch 2006). Diese Forderungen sollen damit gegen empi-

rische Einwände der Art, dass mit der Eröffnung des Zugangs zu solchen Rechten neue Anreize für die illegale Migration geschaffen werden könnten, durch normativ letzte und von den europäischen Wohlfahrtsstaaten aufgrund ihres gültigen Rechts unhinterfragbare Massstäbe immunisiert werden. Das vermag aber nicht wirklich zu überzeugen. Denn das Problem besteht genau besehen nicht darin, dass illegalen Migranten Rechtsschutz, Gesundheitsversorgung oder die schulische Erziehung ihrer Kinder in europäischen Wohlfahrtsstaaten prinzipiell vorenthalten sind. Sie stehen ihnen vielmehr offen und sie schließen sich gegebenenfalls selbst davon aus, da sie mit der Wahrnehmung von Rechten, Leistungen der Gesundheitsversorgung oder der Entsendung ihrer Kinder in die Schule jeweils die Befürchtung verbinden, dass ihr unrechtmässiger Aufenthaltsstatus administrativ registriert und ihnen damit die Bleibe- und Lebensgrundlage im Zuwanderungsland entzogen wird. Das ist verständlich genug, kann aber nur schwerlich einen prinzipiellen Anspruch darauf begründen, dass der Staat seinen Wissens- und Kontrollanspruch einschränkt, damit illegale Migranten Rechtsschutz, Gesundheitsleistungen oder schulische Erziehung für ihre Kinder in Anspruch nehmen – denn dies würde eine Art Recht auf Rechtsmissachtung für illegale Migranten voraussetzen.

Damit ist keineswegs ausgeschlossen, dass es für Staaten sinnvoll sein kann, solche Güter auch für illegale Migranten in einer Form zugänglich zu machen, in der sie ihren Überwachungs- und Rechtsdurchsetzungsanspruch aus pragmatischen Gründen zurücknehmen. Argumente dafür werden dann aber erneut stärker empirisch-funktional und weniger normativ-prinzipiell gebaut sein. Wie schon im Fall von Legalisierungen und Duldungen geht es dann auch bei der Frage der Bereitstellung von Gütern wie Rechtsschutz, Gesundheitsleistungen und Erziehung für illegale Migranten um die Bewältigung der Folgen des grund-

legenden Sachverhalts, dass Rechtsmissachtung regelmässig erfolgt und nicht wirksam verhindert werden kann. Einerseits kann dabei der Anspruch der Rechtsdurchsetzung nicht prinzipiell eingeschränkt oder gar aufgegeben werden, selbst wenn er empirisch nicht realisiert werden kann. Andererseits können die daraus resultierenden sozialen Folgen politisch und rechtlich nicht ignoriert werden, sie verlangen vielmehr reflexive Formen ihrer Handhabung wie eben zum Beispiel Legalisierungen und Duldungen als Reparaturformen der Nichtdurchsetzbarkeit von Recht. In ganz ähnlicher Weise kann man mit Blick auf die Folgen bei Nichtberücksichtigung zeigen, dass es für Staaten sinnvoll sein kann, Rechtsschutz, Gesundheitsvorsorge oder schulische Erziehung für Illegale unter Rücknahme des eigenen Kontrollanspruchs vorzusehen.

Die Gewährleistung von Rechtsschutz unter Absehung von der Klärung des Aufenthaltsstatus kann beispielsweise nicht nur aus Gründen der Gerechtigkeit und der Verhinderung von Betrug geboten sein, sondern auch um damit die Herausbildung und das Anwachsen von Inseln zu verhindern, die durch soziale Abhängigkeits- und Machtverhältnisse gekennzeichnet sind. Es ginge dann darum zu verhindern, dass aus illegaler Migration, die ja primär kein kriminelles Verhalten von Individuen im engeren Sinne bezeichnet,¹³ sekundär anwachsende Bereiche entstehen, in denen zentrale Lebensbereiche wie Arbeits-, Einkommens- sowie Wohnverhältnisse vom Recht ausgenommen sind.

Der Zugang für illegale Migranten zur Gesundheitsversorgung unter Absehung vom staatlichen Kontroll- und Erfassungsanspruch, wie er insbesondere in Deutschland etabliert ist, drängt sich nicht nur auf, um das menschliche Elend zu verhindern, das aus einer vermiedenen oder verspäteten Inanspruchnahme von Gesundheitsdiensten resultiert. Es handelt sich zudem um eine Aufgabenstellung öffent-

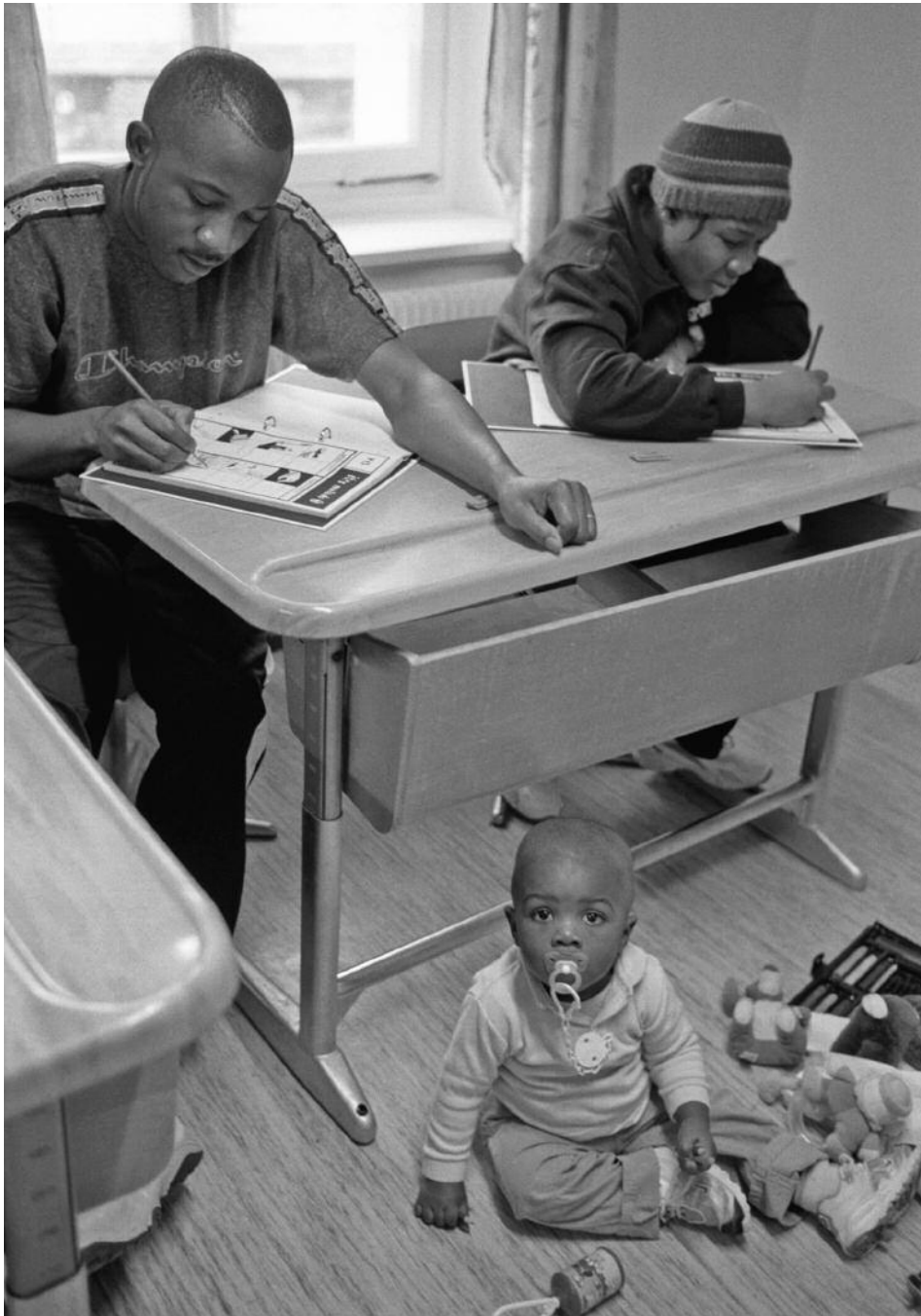
licher Gesundheitsvorsorge, denn die Nichtinanspruchnahme von Gesundheitsdiensten stellt auch eine Gefahr für die öffentliche Gesundheit dar, sofern sie zur Ausbreitung von ansteckenden Krankheiten beitragen kann. Die Einrichtung entsprechender Dienste wie des Malteser Gesundheitsdienstes in Berlin zeigt, dass entsprechende Regelungen möglich sind und dass auch entsprechende Gesetzesanpassungen aus solchen pragmatischen Gründen inzwischen eine politische Resonanz finden.

Schliesslich liegt die faktische Gewährleistung der schulischen Erziehung von Kindern aus illegalen Familien auch im Eigeninteresse von Staaten. Denn eine schulische Erziehung der Kinder steht gegebenenfalls einer Rückkehr oder Abschiebung illegaler Migranten nicht per se im Wege, vermittelt den Kindern aber bis dahin Qualifikationen und Kompetenzen, die ihnen auch dann zugute kommen. Sofern der Staat aber illegale Migration und die Ansiedelung von illegalen Migranten nicht wirksam verhindern kann, trägt das Fernhalten der Kinder von den Schulen aufgrund der Angst vor Entdeckung zur Festschreibung ihrer sozialen Marginalisierung in der Zukunft bei und steigert absehbar die sozialen Folgekosten.

Aus dem Blick in andere Länder kann man lernen, dass es möglich ist, Arrangements zu finden, die es erlauben, die benannten Folgeprobleme illegaler Migration zu handhaben. Ihre Einrichtung kann, wie gezeigt, kaum aus prinzipiellen menschenrechtlichen Gründen verlangt werden. Aber da illegale Migrationen einen signifikanten Fall misslingender Rechtsdurchsetzung bezeichnen, die Staaten sich zurechnen müssen, ist ihnen abverlangt, die daraus resultierenden Folgeprobleme zu bearbeiten und dafür pragmatische Formen zu finden, die dies erlauben, ohne zugleich Rechtsbruch und das Unterlaufen politischer Souveränität zu belohnen beziehungsweise Anreize dafür zu schaffen. Es geht bei allen

solchen Arrangements offensichtlich um das Abwägen verschiedener hoch bewerteter, aber miteinander in Konflikt stehender Güter: Die Gültigkeit des Rechts und die staatliche Kapazität der Rechtsdurchsetzung einerseits sowie der potentielle Ausschluss einer grossen Zahl von Menschen von Gütern wie Gesundheit, Rechtsschutz und schulische Ausbildung mit potentiell individuell und gesellschaftlich hohen Folgekosten andererseits.

Abschliessend bleibt festzuhalten, dass die Paradoxien illegaler Migration anscheinend nur Lösungen zulassen, die immer auch Teil der Reproduktion des Problems sind. Sie lassen keine prinzipiellen Lösungen zu, seien es *law and order*-Lösungen, die in legalistischer Verhärtung mit dem Insistieren auf dem gültigen Recht und seiner Durchsetzung doch nicht ignorieren können, dass sie mit Problemen konfrontiert sind, die auf der Rückseite staatlicher Migrationspolitik selbst entstehen, seien es normativ-menschenrechtlich basierte Lösungen, die schlecht mit dem Sachverhalt zurecht kommen, dass die sozialen Folgeprobleme illegaler Migration den Selbstausschluss der Migranten vom Recht zur Grundlage haben. Aber wenn es sich um Paradoxien handelt, die in den Strukturprinzipien der modernen Gesellschaft und dem daraus resultierenden Widerspruch begründet liegen, Migrationsmotive zugleich zu erzeugen und einzuschränken, dann ist das Finden prinzipieller Lösungen auch unwahrscheinlich. Aber ist das ein Mangel? Pragmatische Arrangements als produktiver und problemnaher Umgang mit den Folgen nicht auflösbarer Widersprüche rechnen mit Irrtum und Scheitern und nehmen das zum Anlass praktizierbarer Korrekturen. Prinzipienbasierte Lösungen haben aufgrund ihrer Bauweise den Charme des Zwingenden – und erzeugen die mehr oder weniger gewaltsame Tendenz, sie auch gegen die Realität durchhalten zu wollen.



- 1 Dieser Artikel ist die überarbeitete Version des Referates von Michael Bommes anlässlich des zehnjährigen Jubiläums des SFM im Juni 2005 in Neuenburg. Der Text wurde inzwischen als Kapitel eines von M. Bommes mitherausgegebenen Buches veröffentlicht. Die Redaktion bedankt sich für die freundliche Erlaubnis, den Text in gekürzter Fassung abzdrukken; die Zwischentitel wurden von ihr eingefügt. Bommes, Michael (2006). «Illegale Migration in der modernen Gesellschaft. Resultat und Problem der Migrationspolitik europäischer Nationalstaaten», in Alt, Jörg und Michael Bommes (eds.) Illegale Migration. Wiesbaden: VS-Verlag.
- 2 Das sieht man am Fall der Binnenmigration, die ja sozial auch entsprechend vielfach gar nicht als Migration registriert wird.
- 3 Das wird auch am Aufbau des Jahresgutachtens 2004 des Zuwanderungsrates deutlich.
- 4 Sie handhaben gewissermassen jenes Paradox, das in der modernen Gesellschaft einerseits allen Individuen Mobilität auferlegt, also ihre sozialen Teilnehmehancen in den gesellschaftlichen Funktionssystemen da aufzusuchen und zu realisieren, wo sie vorzufinden sind, um diese Versuche dann andererseits wiederum an staatlichen Grenzen unter politischen Gesichtspunkten zu regulieren und einzuschränken. Dieses Paradox findet seinen Ausdruck auch darin, dass

- 5 einem international anerkannten Recht auf Auswanderung eben kein Recht auf Einwanderung korrespondiert. Dies impliziert mehrere Aspekte: Dienstleistungen dieser Art müssen von Deutschen oder anderen sozialrechtlich gleichgestellten Personen oftmals nicht erbracht werden, da sie immer noch, wenn auch auf inzwischen abgesenktem Niveau, auf staatliche Lohnersatzleistungen zurückgreifen können, die die Aufnahme solcher Beschäftigungen als Schwarzarbeit zugleich für sie riskant macht. Auch sollte man den Aspekt nicht unterschätzen, dass illegale Migranten eine hohe Arbeitsbereitschaft mitbringen, der auf Seiten eines entsprechenden Angebots von Einheimischen oftmals soziale Abstiegs- und Deprivationserfahrungen gegenüberstehen, die es zweifelhaft erscheinen lassen, dass sie selbst bei weiter gesteigertem Zwang, auch niedrig entlohnte Arbeiten anzunehmen, sozial konkurrenzfähig gegenüber mittlerweile bewährten illegalen Migranten sind.
- 6 Empirisch ist dies der Hintergrund dafür, dass die Befürchtung, dass Migranten, die über die Mittelmeerroute in die EU einwandern, sich auf den Weg nach Deutschland machen, weitgehend der Grundlage entbehrt. Denn die regelmässigen Legalisierungsmassnahmen in Italien haben dazu geführt, dass Migranten weder dort in Asylverfahren eintreten, noch sich auf den Weg nach Deutschland machen, denn perspektivisch

- sind ihre Aussichten auf einen legalen Immigrantenstatus auf dem Wege eines Legalisierungsverfahrens dort eher günstig (Bommes 2004).
- 7 Ein solches Beispiel ist hier etwa das «Gesetz über die strafbefreiende Erklärung» (StraBEG), gültig vom 1. Januar 2004 bis zum 31. März 2005, mit dem Besitzer von ins Ausland transferierten Kapitalvermögen dazu motiviert werden sollten, ihr Kapitaleinkommen zu offenbaren und entsprechende Steuern ohne Strafverfolgung nachzuzahlen.
 - 8 Die Unterschiede von Stadt zu Stadt sind erheblich und dies liegt unter anderem in der unterschiedlichen Verwaltungspraxis von Ausländerbehörden im föderalen Staat begründet.
 - 9 Vor diesem Hintergrund versuchen die EU und einzelne Mitgliedsstaaten verstärkt, mit Drittstaaten so genannte Übernahmeabkommen abzuschließen, in denen sich die Staaten verpflichten, nicht nur Migranten zurückzunehmen, die Bürger dieser Staaten sind, sondern auch solche, die durch diese Staaten eingereist sind.
 - 10 Der zugleich ein Non-Status ist: Die Aussetzung der Abschiebung ist mit der Duldung bezeichnet und damit auch der Fortbestand der Unrechtmässigkeit des Aufenthalts, die bis auf weiteres hingenommen werden muss.
 - 11 Davon ist die Verpflichtung der Migranten zu unterscheiden, an der Aufklärung ihres Falles, also ihrer Herkunft, ihrem Einreiseweg, ihrer Identität usw. mitzuarbeiten. Aber die Möglichkeiten, diese Mitarbeit zu erreichen, sind begrenzt und sie bewegen sich zwischen negativen Sanktionen wie Einschränkung der Freizügigkeit und Einweisung in so genannte Aufnahmeeinrichtungen und positiven Sanktionen in Form von Rückwanderungsberatung und finanzieller Unterstützung, wie sie etwa von der IOM mit Unterstützung der EU in zahlreichen Ländern durchgeführt werden.
 - 12 Nur darauf hingewiesen sei, dass die Rechtsform der Duldung, deren Abschaffung insbesondere von den Grünen gefordert worden war, mit dem Argument der Ermöglichung der «Feinsteuerung» beibehalten worden ist. Dies könnte fast als Ironie durchgehen angesichts des Sachverhaltes, dass Duldungen vor allem und zuerst Ausdruck des Sachverhaltes der Nicht-Steuerbarkeit illegaler Migration sind.
 - 13 In der Polizeilichen Kriminalstatistik für 2002 heisst es: «Neun von zehn nichtdeutschen Tatverdächtigen, die sich illegal in Deutschland aufhielten, wurden wegen Verstosses gegen das Ausländer- und Asylverfahrensgesetz als tatverdächtig registriert.» (121) Weitere 7,5 Prozent wurden wegen des Verdachts der Urkundenfälschung, wiederum also einem unmittelbar mit der illegalen Existenz verknüpften Tatbestand, registriert. Dies zeigt, dass illegale Migranten bemüht sind, das Gesetz zu respektieren, um nicht durch Verstösse in das Beobachtungsvisier des Rechts zu geraten und damit ihren Aufenthalt zu gefährden.

Bibliographie

- Alt, J.** (1999). *Illegal in Deutschland. Forschungsprojekt zur Lebenssituation «illegaler» Migranten in Leipzig.* Karlsruhe: Von-Loeper-Literaturverlag.
- Alt, J.** (2003). *Leben in der Schattenwelt. Problemkomplex illegale Migration.* Karlsruhe: Von-Loeper-Literaturverlag.
- Anderson, Ph.** (2003). «Dass Sie uns nicht vergessen...». Menschen in der Illegalität in München. Eine empirische Studie im Auftrag der Landeshauptstadt München. München: Sozialreferat.

Bade, K. J. and M. Bommes (2004). «Einleitung: Integrationspotentiale in modernen europäischen Wohlfahrtsstaaten», in Bade K. J., M. Bommes and R. Münz (eds), *Migrationsreport 2004.* Frankfurt am Main and New York: Campus, 11–42.

Bade, K. J., M. Bommes and R. Münz (ed.) 2004. *Migrationsreport 2004. Fakten – Analysen – Perspektiven.* Frankfurt am Main and New York: Campus.

Bommes, M. (1999). *Migration und nationaler Wohlfahrtsstaat. Ein differenzierungstheoretischer Entwurf.* Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Bommes, M. (2003). «The Shrinking Inclusive Capacity of the National Welfare State: International Migration and the Deregulation of Identity Formation», in G. Brochmann (ed.), *The Multicultural Challenge. Comparative Social Research* vol. 22. Oxford: Elsevier.

Bommes, M., K. Hoesch, H. Kolb, and U. Hunger (eds.) (2004). «Organisational Recruitment and Patterns of Migration. Interdependencies in an Integrating Europe», *IMIS-Beiträge*, no. 25, Osnabrück: IMIS, Universität Osnabrück.

Bundeskriminalamt (2002). *Polizeiliche Kriminalstatistik.* Wiesbaden.

Finotelli, C. (2006). «Die Bedeutung von Regularisierungen und Expost-Strategien in der Steuerung internationaler Migrationen», in Walter A., S. de Carlo and M. Menz (eds.), *Grenzen der Gesellschaft? Migration und sozialstruktureller Wandel in der Zuwanderungsregion Europa* (IMIS-Schriften, Bd. 14). Göttingen: V&R unipress.

Hunger, U. (2000). *Der «rheinische Kapitalismus» in der Defensive. Eine komparative Policy-Analyse zum Paradigmenwechsel in den Arbeitsmarktbeziehungen am Beispiel der Bauwirtschaft.* Baden-Baden: Nomos.

Marshall, T. H. (1992). *Bürgerrechte und soziale Klassen: Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates.* Frankfurt a. M.: Campus.

Rausch, C. (2006). «Menschenrechte und illegale Migration. Konfliktfelder bei der Gewährung von grundlegenden Rechten für Menschen ohne Aufenthaltstitel unter besonderer Berücksichtigung des Rechts auf Schulbildung» in Walter A., S. de Carlo and M. Menz (eds.), *Grenzen der Gesellschaft? Migration und sozialstruktureller Wandel in der Zuwanderungsregion Europa* (IMIS-Schriften, Bd. 14), Göttingen: V&R unipress.

Schneider, F. and D. Enste (2000). *Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit. Umfang, Ursachen, Wirkungen und wirtschaftspolitische Empfehlungen.* München and Wien: R. Oldenbourg.

Stichweh, R. (1998). «Migration, nationale Wohlfahrtsstaaten und die Entstehung der Weltgesellschaft», in Bommes M. and J. Halfmann (eds), *Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten.* Osnabrück: Universitätsverlag Rasch: 49–61.

Weinbach, C. (2005). *Europäische Konvergenzen: Zur Restitution von Staatsangehörigkeit in Deutschland, Frankreich und Grossbritannien.* *Berliner Journal für Soziologie* 15.2: 199–218.

Michael Bommes ist Professor für Soziologie und Direktor des Institutes Migrationsforschung und interkulturelle Studien IMIS in Osnabrück, Deutschland.

M. Bommes aborde la problématique de la migration en situation irrégulière non pas sous l'angle économique, mais en empruntant la perspective des pays d'immigration et notamment de l'action étatique. Le paradoxe de la migration irrégulière réside dans le fait que, d'une part, les Etats ne peuvent se résoudre à accepter le non-respect de leurs décisions politiques et, d'autre part, l'illégalisation des migrations produit des conséquences sociales jugées inacceptables dans les Etats sociaux européens, étant donné l'institutionnalisation des droits à la formation, à l'éducation et à la santé. Le fait que ces situations sociales soient, selon Bommes, en premier lieu le résultat de l'auto-exclusion du droit de la part des migrants ne rend pas pour autant la tâche de l'Etat plus facile. Les régularisations et l'octroi des permis de tolérance constituent chacun à leur manière des modalités de gestion de ce paradoxe.

Joanne van der Leun

Pragmatic solutions to irregular migration

Illegal immigrants

In his contribution, Michael Bommers convincingly points out that irregular or illegal migration is a complex and diverse phenomenon that should not be oversimplified. Although it is often depicted as an external threat to advanced nations, countries of settlement play a significant role in shaping the issue. He also makes clear that irregular migration requires precise clarification and careful analysis. The growing body of research in this area in many countries – including several in-depth sociological studies that can take away some persistent myths – is therefore good news. Based on research conducted in the Netherlands and recent policy developments I will primarily respond to Bommers' policy suggestions at the end of his contribution.

Irregular migrants

First, it has to be recognized that there are a variety of routes into irregularity, including people who enter a country without the proper authority (for example through illegal entry), people who remain in a country when their visa or work permits expire, and people who deliberately abuse migration systems, with or without the help of human smugglers or human traffickers. Moreover, migrants' status can change often rapidly. For instance, asylum seekers can become irregular migrants when their application is rejected and they do not leave the country of application. Secondly, it is clear that irregular migrants have highly diverse backgrounds and motives. In our Dutch research projects in which we interviewed large

groups of illegal immigrants (Engbersen 2001, Van der Leun 2003, Van der Leun and Kloosterman 2006), some came as sojourners expecting to return home after saving a certain amount of money, others were determined to settle. Some came to improve their economic position, others came for safety and still others for family reasons. Some arrived in the Netherlands directly on a tourist visa whilst others arrived after years of wandering through a range of different countries.

In a second research group a few years later, more people had applied for asylum in the Netherlands and were rejected or dropped out after which they prolonged their stay in the Netherlands illegally. Although many respondents have left their country of origin because of poor opportunities, this was not the case for all of them. Some came for adventure and left behind rather good opportunities.

It has also become clear that irregular migration does not take place in a social vacuum, but is embedded in personal networks. Chain migration and transnational ties are among the reasons why migration can become established and difficult to stop. With these complexities and this diversity in mind, it is well-accepted that there are no easy answers to irregular migration as such. Most states have failed to manage or control irregular migration effectively or efficiently and negative side effects of repressive approaches increasingly come to the fore.

The nation state

The link between the nation state and irregular or illegal migration is in, many cases, including Bommès' contribution, the main focus. This is understandable, because despite globalization, nation states still play a major role in trying to stem irregular migration. Yet at the same time there is a continuing debate in migration studies on the ability of states to control illegal migration and illegal residence in a time of globalisation and open economies (Guiraudon and Joppke 2001). Although stemming illegal migration is top priority for many states, it is also clear that (im)migration policies very often fail to meet their aims (Koser 2005). Qualifications like 'non-policy as a policy' or 'symbolic policy' evidently refer to this gap between rules and the outcomes (Cornelius et al. 2004).

The large gap between these policies and the observed outcomes has led some to argue that it is primarily external pressures – such as transnationalisation, globalisation, human rights discourses and supranational policies – that undermine the sovereignty of the state in this respect (Sassen 1999). Others question the empirical validity of the claims made. They argue that states are still very much in control and that it is domestic laws and policies rather than forces from outside the national states that limit migration policies (Joppke 1998).

In a recent analysis of the multilevel policy arena of migration control, Guiraudon and Lahav (2006) argue that Western European states are not losing control, but that they are rapidly adapting to internal and external pressures by adopting a specific mixture of 'remote-control measures'. They point to the fact that all European states are now shifting up, shifting out and shifting down their responsibilities in the field of migration. Shifting up refers to forms of international or supranational co-operation, such as within the EU-

framework. Shifting out refers to the role of private parties like airline carriers who face sanctions when they transport people without documents. And thirdly, the delegation of control-based tasks to (semi) public workers for instance in spheres of health care and education is a clear example of shifting down.

The local level

When Bommès concludes his contribution by pleading for pragmatic solutions, he seems to suggest that these solutions have to come from nation states, but this can be argued. Apart from legalizations or regularizations pragmatic solutions often take shape at lower levels, that is, either at lower levels of government or in semi-public or private spheres. Whereas the central dilemma of welfare states that are confronted with immigration is drawing the line between members and non-members (Bommès and Geddes 2000), it is obvious that the responsibility to do so is increasingly being shifted down to 'gatekeepers' of the welfare state. Studies in this field rarely pay attention to a crucial variable in this respect: the level of strictness of the enforcement regime at the lower level. Setting apart undocumented immigrants as a distinct category of residents requires the use of bureaucratic systems of labelling and monitoring (e. g. controls at workplaces) to identify undocumented immigrants before they can be apprehended and, subsequently, extradited. And the level of enforcement in turn depends on several factors including political will, economic interests, and opportunities to steer lower level officials. In this respect it is a typical principal/agent issue. In fact, it can be argued that enforcement is to a certain extent decided upon not at the level of the nation state, but at lower levels, sometimes leading to wide gaps between policy aims and policy outcomes.

Some argue that a double edged migration policy in fact can be highly rational. It can suggest a high level of restrictiveness (for instance for electoral reasons) and thereby respond to anti-immigrant sentiments and at the same time it can tacitly allow loopholes, which can be advantageous for instance for certain categories of employers and potentially also for the wider economy. Proponents of this view tend to emphasise the ineffectiveness of restrictive measures. It cannot be denied that there are symbolic elements in restrictive policies. In fact, many policy measures depend on symbolic influence. Yet, my own study (Van der Leun 2003) has shown that – despite social limits to implementation – the increasing restrictiveness and the growing emphasis on exclusion has also had considerable impact on opportunities for illegal immigrants, in particular on those who stay longer. Yet, it also points to the limits of pragmatic local level solutions. The Dutch example suggest that although pragmatic solutions may be inevitable in the case of irregular migration, in combination with strict official policies they can also lead to internal contradictions and dilemmas. These solutions solve some problems, but there is a risk that in the end the same ironies also come to the fore, be it

at a different level. In order to understand the migration playing field and to be able to develop efficient and effective policies in this complex field, all relevant policy levels should be taken into account. Nation states are still important players, but they cannot do without local actors.

Bibliography

- Bommes, M. and A. Geddes**, (eds.) (2000). *Immigration and Welfare: Challenging the Borders of the Welfare State*. In Cornelius, W. A., P. L. Martin, and J. F. Hollifield, (eds.) (2004). *Controlling Immigration: A Global Perspective*. Stanford: Stanford University Press (revised edition).
- Engbersen, G.** (2001). «The unanticipated consequences of Panopticon Europe: residence strategies of illegal immigrants», in V. Guiraudon and C. Joppke (eds.) *Controlling a New Migration World*. London: Routledge, 222–246.
- Guiraudon, V., and C. Joppke** (2001). *Controlling a New Migration World*. London: Routledge.
- Guiraudon, V. and G. Lahav**, (eds.) (2006). *Immigration Policy in Europe: The politics of Control*. *West European Politics* 29 (2), special issue.
- Joppke, C.** (ed.) (1998). *Challenging the Nation State: Immigration and Citizenship in Western Europe and the United States*. New York: Oxford University Press.
- Koser, K.** (2005). *Irregular migration, State Security and Human Security*. [A paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration]. London: University College London.
- Sassen, S.** (1999). *Guests and Aliens*. New York: The New Press.
- Van der Leun, J. P.** (2003). *Looking for Loopholes; Processes of Incorporation of Illegal Immigrants in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Van der Leun, J. P. and R. C. Kloosterman** (2006). *Going Underground. The Labour Market Position of Undocumented Immigrants in the Netherlands*. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie / Journal of Economic & Social Geography*, Vol. 97, No. 1, 59–68.

Joanne van der Leun is Associate Professor of Criminology at Leiden University, the Netherlands.

J. van der Leun invite à ne pas prendre en considération le seul acteur étatique dans le contrôle et la gestion des migrations et à porter l'attention sur les multiples niveaux politiques impliqués. Elle fait valoir non seulement les « formes de contrôle à distance » qui se sont développées récemment, mais aussi le rôle incontournable des échelons locaux dans une approche pragmatique de la gestion des migrations en situation irrégulière.

Barbara Laubenthal

Die Schweizer Sans-Papiers-Bewegung

In der Schweiz entstand im Jahr 2001 eine soziale Bewegung, die ein Bleiberecht für illegale Migranten forderte und in deren Zentrum illegale Migranten selbst aktiv waren. Was waren die Voraussetzungen für die Entstehung dieser Pro-Regularisierungsbewegung? Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse einer empirischen Untersuchung dieser Frage präsentiert.¹

Die Schweizer Pro-Regularisierungsbewegung 2001: Protestereignisse und Ablauf

Zwischen April und Dezember 2001 entstand in der Schweiz eine soziale Bewegung, die die Legalisierung aller in der Schweiz lebenden illegalen Migranten forderte. Die Proteste begannen im Frühjahr 2001 in den Kantonen Waadt und Freiburg. Den Auftakt der Aktionen bildete am 25.4.2001 die Besetzung der Kirche Bellevaux in Lausanne. Neun Migranten, Mitglieder eines Kollektivs von 150 Kosovaren, forderten mit der Aktion ihre Regularisierung. Am 4.6.2001 besetzten illegale Migranten zusammen mit Mitgliedern der Antirassismus-Organisation *Centre de Contact Suisses-Immigrés* die Kirche St. Paul in Fribourg und forderten die Regularisierung aller illegalen Migranten in der Schweiz. Die Besetzung in Fribourg dauerte zwei Monate und endete mit der Räumung der Kirche im August 2001. Am 17.8.2001 wurde die *Maison du Peuple* in La Chaux-de-Fonds von Migranten besetzt. Im September 2001 breitete sich die Bewegung mit Kirchenbesetzungen in Bern und Basel in der Deutschschweiz aus. Am 9.9.2001 besetz-

ten Berner Aktivisten die St. Marienkirche in Bern, dann nacheinander die St. Pauluskirche, die reformierte Kirche Bethlehem und die Johanneskirche. Am 21.10.2001 besetzte ein neu gegründetes *Komitee Sans-Papiers Nordwestschweiz* die Kirche St. Anton in Basel. Am gleichen Tag besetzte eine Gruppe aus dem Antiglobalisierungsspektrum symbolisch vierundzwanzig Stunden lang das Grossmünster in Zürich. Am 15.9.2001 fand eine nationale Pro-Regularisierungs-Demonstration in Freiburg statt, an der 2000 Menschen teilnahmen. Am 24.11.2001 demonstrierten 10 000 Menschen in Bern für die Regularisierung aller Migranten ohne Aufenthaltsstatus in der Schweiz. Am 10.12.2001 debattierte der Schweizer Nationalrat über mehrere Anträge, die die Eröffnung eines kollektiven Regularisierungsprozesses und die Einrichtung eines Runden Tisches zum Thema «illegale Migranten» forderten. Diese Anträge wurden jedoch abgelehnt. In der Folge zeigte die Bewegung verstärkt Institutionalisierungstendenzen, und es fanden keine Besetzungsaktionen mehr statt.

Die Forderungen der Bewegung

Die Teilnehmer der ersten Besetzungsaktion in Lausanne beschränkten ihre Forderung nach einem kollektiven Bleiberecht auf den Zusammenschluss von 150 Kosovaren, dem sie angehörten. Ab der zweiten Kirchenbesetzung in Fribourg forderten die Akteure der Bewegung eine kollektive Regularisierung aller illegaler Migranten in der Schweiz sowie «einen sofortigen Stopp von Ausweisungen, die Rücknahme des Entwurfs zum neuen Ausländergesetz, einen Mindestlohn von 3000 Franken

netto «für alle» sowie «eine Aufwertung der Lebens- und Arbeitsbedingungen aller».

Illegale Migranten als Initiatoren und Teilnehmer der Proteste

An den Kirchenbesetzungen und an den weiteren Aktionen der Bewegung beteiligten sich hauptsächlich Migranten aus dem ehemaligen Jugoslawien und aus Lateinamerika, in einem geringen Masse auch Migranten aus Afrika. Während die Proteste in der Westschweiz einen gewissen Grad an Selbstorganisation von Migranten aufwiesen, wurden die Kirchenbesetzungen in der Deutschschweiz von Schweizer Akteuren geplant und massgeblich getragen. Alle Protestereignisse in der Schweiz wurden gemeinsam mit Schweizer Unterstützerguppen initiiert. Die erste Besetzung in Fribourg, die den Auftakt der Aktionen in der Schweiz bildete, entstand allerdings auf Initiative von Migranten, welche die Organisation *Centre de Contact Suisses-Immigrés* um Unterstützung bei einer Besetzungsaktion gebeten hatten. Die Protestereignisse in der Deutschschweiz wurden von bereits existierenden zivilgesellschaftlichen Gruppen geplant, oder es bildeten sich neue «Komitees», die die Kirchenbesetzungen organisierten und initiierten. Illegale Migranten wurden von ihnen als Teilnehmer «angeworben».

Voraussetzungen für die Entstehung der Schweizer Pro-Regularisierungsbewegung

Migrationspolitik und Illegalität

Die Schweizer Migrationspolitik weist die folgenden drei Spezifika auf, die die Entstehung der Sans-Papiers-Bewegung gefördert haben:

Erstens ein Aufenthaltsmodell, das für einen grossen Teil ausländischer Arbeitnehmer lediglich einen prekären Aufenthaltsstatus ermöglichte. Seit Ende des Zweiten Weltkriegs benötigte die Schweiz kontinuierlich die Zuwanderung von Arbeitskräften. Gleichzeitig war die Schweizer Ausländergesetzgebung geprägt vom ideologischen Konzept der «Überfremdung», und die politischen Entscheidungsträger waren seit den 1960er-Jahren dem Druck xenophober Volksinitiativen ausgesetzt. Gegenüber dem *policy*-Ziel, Zuwanderung zuzulassen, gleichzeitig permanente Niederlassung jedoch zu verhindern, stellte das so genannte Saisoniers-Modell einen «Kompromiss» dar. Mit ihm bestand ein Zuwanderungsmodell, das weitestgehend auf kurzfristigen Arbeitsverhältnissen basierte und Familiennachzug und Integration verhindern sollte. Saisoniers kamen seit den 1970er-Jahren hauptsächlich aus dem ehemaligen Jugoslawien.

Zweitens eine Rücknahme von Rechten durch die Einführung des Drei-Kreise-Modells. 1991 wurde Jugoslawien von den Rekrutierungsländern ausgeschlossen. Ende 1996 liefen alle Aufenthaltsbewilligungen von ehemaligen Saisoniers definitiv ab, und die Bundesregierung ordnete Ausweisungen an. Das Bundesamt für Ausländer schätzte die Zahl der betroffenen Arbeitnehmer aus Ex-Jugoslawien auf 10 000, zivilgesellschaftliche Schätzungen lagen bei 20 000 bis 30 000 Betroffenen. Es fand somit eine Rücknahme von Legalisierungsmöglichkeiten und Rechten von Migranten statt.

Drittens die Existenz kantonaler Migrationsregime und die Durchführung «faktischer» Legalisierungsprozesse in den Kantonen der Romandie. Zwischen 1996 und 2000 unterstützte der Kanton Waadt Forderungen nach der Legalisierung von Migranten aus dem ehemaligen Jugoslawien. Diese Unterstützung war aufgrund der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen möglich, die die Kompetenz sowohl für Massnahmen wie Abschiebung

gen als auch für Anträge auf Aufenthaltsbewilligungen (als Erstinstanz) an die Kantone delegierte. Während der Romandie-Kanton Waadt zwischen 2001 und 2004 insgesamt 691 Dossiers von 1822 Personen zur Überprüfung des Vorliegens eines Härtefalls an die Bundesbehörden einreichte, reichten im gleichen Zeitraum die Kantone Zürich zwei Dossiers zwei Personen betreffend und der Kanton Bern 59 Dossiers 126 Personen betreffend ein.

Die Handhabung von Kompetenzen der französischsprachigen Kantone im Bereich Migration spiegelt sowohl eine zum Bund divergierende Auffassung in ausländerpolitischen Fragen als auch eine grundsätzliche Konfliktlinie zwischen den Kantonen der Romandie und «Bundesbern» wider. Im Ergebnis hatte der Kanton Waadt seit 1996 auf verschiedene Weise Regularisierungsforderungen von Migranten unterstützt, sie selbst vorgebracht und sich Bundesentscheidungen widersetzt. Im Zuge dieser Prozesse erlangten einmal mehrere hundert, einmal mehrere tausend Personen kollektive Aufenthaltsgenehmigungen.

Unterstützer der Proteste

Die Schweizer Unterstützer-Struktur wies die folgenden zwei Merkmale auf:

Erstens spielten existierende Pro-Immigrations- und Asylorganisationen eine zentrale Rolle bei der Initiierung und Ausbreitung der Proteste. Mit ihrem Engagement in der Pro-Regularisierungsbewegung ging gleichzeitig ein Strategiewechsel ihr Aktionsrepertoire betreffend einher. Die Organisation *Centre Contact Suisse Immigrés* aus Fribourg war der Motor der Proteste. Mitglieder organisierten die erste Kirchenbesetzung in Fribourg, kontaktierten Antirassismus-Bündnisse und Migranten in anderen Städten und warben für die Initiierung von Protestereignissen in Basel und in Bern. Akteure aus dem Antirassismus- und Asylspektrum in der Deutschschweiz «warben» Mi-

granten an und gründeten Kollektive. Dieses Engagement beinhaltete eine Änderung des Aktionsrepertoires der Schweizer Pro-Immigrationsakteure. Die Pro-Immigrationsbewegung ist generell stark von den Spezifika des politischen Systems geprägt, die ein moderates Aktionsrepertoire und starke Institutionalisierungstendenzen von Bewegungsorganisationen bedingen. Die Kirchenbesetzungen im Rahmen der Pro-Regularisierungsbewegung stellten für viele Organisationen den Versuch dar, durch eine Veränderung ihres Aktionsrepertoires einen Erfolg zu erringen.

Das zweite zentrale Merkmal der Unterstützerstruktur ist das Engagement der Schweizer Gewerkschaften für eine kollektive Regularisierung, das im europäischen Ländervergleich einzigartig ist und die Verankerung und Legitimierung der Forderung nach Legalisierung im öffentlichen Raum entscheidend förderte. Die Pro-Immigrationsposition der Schweizer Gewerkschaften, die sie im Jahr 2001 einnahmen, war das Ergebnis eines jahrzehntelangen grundlegenden Transformationsprozesses. Bis in die 1960er-Jahre war die ausländerpolitische Position der Schweizer Gewerkschaften defensiv und national ausgerichtet, und in ihrem Diskurs zur Ausländerpolitik warnten sie vor «Überfremdung». Ab den 1970er-Jahren begannen die Gewerkschaften ihre Position zu revidieren. Hintergrund war zunehmender Mitgliederschwund, mit dem sie im Zuge der Krise traditioneller Industriezweige konfrontiert waren. Die Gewerkschaft Bau und Industrie (GBI) war die erste Schweizer Gewerkschaft, die sich für die Rechte von ausländischen Arbeitnehmern engagierte.² Die GBI war ein Motor für die sich vollziehende Positionsveränderung des Schweizerischen Gewerkschaftsbunds (SGB). Ab 1979 forderte die GBI die Abschaffung des Saisoniers-Statuts. 1980 befürwortete sie die Pro-Immigrations-Volksinitiative «Mitenand». Ein wesentlicher Grund für die Positionsänderung war die Tatsache, dass die potenziell



organisierbaren Arbeitnehmer in immer höherem Masse Einwanderer waren. Ihre gewerkschaftliche Organisation war eine Strategie, um dem Mitgliederschwund der Einzelgewerkschaften zu begegnen. 1997 waren die Mitglieder der GBI zu 63 Prozent Ausländer.

Der Zeitpunkt der Entstehung der Migranten-Proteste und deren Unterstützung durch die Gewerkschaften fielen zudem zusammen mit einer programmatischen Neuorientierung der Schweizer Gewerkschaften. Nach einer seit 1949 fast ununterbrochen anhaltenden Periode des Arbeitsfriedens kam es im Jahre 2000 zu einer Verschärfung der Auseinandersetzung durch die Gewerkschaften. Der SGB initiierte eine Mindestlohn-Kampagne mit dem Motto «Kein Lohn unter 3000 Franken netto». Zur Durchsetzung ihrer Forderungen wählten die Gewerkschaften vermehrt disruptiv

Aktionsformen wie Streiks und Besetzungen. Die GBI organisierte Demonstrationen mit 12 000 Teilnehmern und Streiktage zur Durchsetzung des Rentenalters von 60 Jahren im Baugewerbe. Am 4.11.2002 initiierte die GBI einen nationalen Streiktag der Bauindustrie, an dem sich 15 000 Bauarbeiter beteiligten. In anderen Niedriglohnsektoren wurden Besetzungen, etwa von Grosswäschereien durchgeführt. Das Motto der Gewerkschaften zur Maidemonstration im Jahr 2001 war «Streiken lohnt sich».

Die Gewerkschaften engagierten sich in der Pro-Regularisierungsbewegung und waren ein wichtiger Träger der Forderung nach kollektiver Regularisierung. Die GBI engagierte sich bereits 1997 in den Unterstützernetzwerken von Migranten mit einem prekären Aufenthaltsstatus im Waadtland. Seit 1997 forderte

die GBI bei ihren jährlichen Kongressen die kollektive Regularisierung von illegalen Migranten.

Bei der ersten Besetzung in Fribourg, die die Regularisierung aller illegalen Migranten in der Schweiz forderte, war die GBI Mitorganisatorin der Pressekonferenz des Besetzerkollektivs. Während der Besetzungen forderte sie kontinuierlich in der Öffentlichkeit die kollektive Regularisierung aller in der Schweiz lebenden Migranten. In einem offenen Brief an die Bundesrätin Ruth Metzler forderte der Präsident der GBI im Juni 2001 ein Gesetz zur kollektiven Regularisierung von illegalen Migranten. Der SGB rief zur nationalen Demonstration auf und verabschiedete eine Resolution mit dem Titel: «Kollektive Regularisierung für die Sans-Papiers! Und kein diskriminierendes Gesetz für MigrantInnen».

SGB und GBI mobilisierten für Aktionen und die nationale Pro-Regularisierungsdemonstration, bei der die Präsidentin der GBI eine der Hauptrednerinnen war. Die Gewerkschaften nahmen an den Aktionen der Sans-Papiers-Kollektive, zum Beispiel an einer Kundgebung von illegalen Migranten vor dem Wirtschaftsministerium, teil. In Basel stellte die GBI dem dortigen Sans-Papiers-Kollektiv ein Büro im Gewerkschaftshaus zur Verfügung. Zur Eröffnung der neuen Legislaturperiode im September 2001 wandten sich in einer gemeinsamen Erklärung das Nationale Unterstützungskomitee der Sans-Papiers und die GBI gegen eine individuelle Härtefallregelung und forderten eine kollektive Regularisierung.

Legitimationsstrategien der Schweizer Pro- Regularisierungsbewegung

Die Bewegung legitimierte ihre Forderungen mit der neueren Migrationsgeschichte zwischen Jugoslawien und der Schweiz und mit der Bedeutung der illegalen Migranten für den

Schweizer Arbeitsmarkt. Die Schweizer Unterstützer argumentierten damit, dass Jugoslawien ein traditionelles Rekrutierungsland der Schweiz gewesen war und die Zuwanderung aus Jugoslawien von der Schweiz gewollt und forciert worden war.

Die Migranten, die an die Öffentlichkeit traten, begründeten ihre Forderung nach einem Bleiberecht damit, dass sie schon jahrzehntelang in der Schweiz arbeiteten:

«Ich bin mit 27 hierhin (in die Schweiz) gekommen und heute bin ich 45. Die achtzehn Jahre einfach in einen Kübel schmeissen und zu sagen, ich gehe heim? (...) Ich habe [mit den Protesten] eine Tür gefunden um zu sagen, ich war da, ich bin da, und ich will weiter bleiben.» (Interview *Collectif des Sans-Papiers de Fribourg*, 13.7.2004)

Die Migranten argumentierten damit, dass sie erst durch die Gesetzesänderung illegalisiert worden waren:

«Die meisten von uns sind legal in die Schweiz eingewandert. Wir haben die Illegalität nicht gewählt. Sie wurde uns von den Gesetzen auferlegt. Wir sind nicht verantwortlich für diese Situation und wehren uns gegen die Heuchelei der Behörden, die uns die Schuld dafür geben wollen. Wir sind keine Kriminellen, sondern Frauen und Männer, die hart arbeiten.»

(*Kollektiv der Sans-Papiers Fribourg*: Manifest der «Sans-Papiers»)

Die Unterstützer der Besetzung der Kirche Bellevaux in Lausanne begründeten die Forderung nach Gewährung eines legalen Aufenthaltsstatus mit der faktisch bereits bestehenden Integration in der Schweiz:

«Weil diese 150 Personen seit mehr als vier Jahren in der Schweiz leben; weil sie arbeiten und finanziell unabhängig sind; weil ihre Kinder in der Schweiz geboren sind und/oder dort die Schule besuchen; weil sie jetzt (...) Französisch sprechen und gut integriert sind. (...)» (*Non au renvoi des Kosovars*)

Für die Entwicklung ihrer Pro-Regularisierungs-Argumentation war es für die Unterstützer wichtig, dass eine Gruppe von illegalen Einwanderern existierte, die bereits eine Aufenthaltsgenehmigung besessen hatte:

«An den ehemaligen Saisonniers konnte man am besten die Absurdität der Migrationspolitik aufzeigen. Dass sie eine Bewilligung gehabt hatten, dass sie Steuern zahlten. Das spielte am Anfang eine grosse Rolle. Mittlerweile fordern wir auch ein Aufenthaltsrecht für Leute, die erst ein Jahr hier sind, oder die frisch gekommen sind. Das hätten wir uns am Anfang nicht getraut.»

(Interview *Anlaufstelle Basel*, 20.7.2004)

Das Hauptargument der Schweizer Bewegung war die ökonomische Bedeutung der illegalen Migranten für die Schweiz. Im Rahmen einer Stellungnahme des Basler Unterstützungskomitees zum Angebot des Kantons, ein eventuelles Vorliegen von Härtefällen für die Besetzer individuell zu prüfen, argumentierte das Komitee mit der wirtschaftlichen Bedeutung der Migranten:

«Gastwirtschaft, Bau, Landwirtschaft, Haushalte und das Reinigungsgewerbe sind auf Tausende von Sans-Papiers angewiesen. Die Weigerung, diesen arbeitenden Menschen eine legale Aufenthaltsmöglichkeit zu verschaffen führt dazu, dass diese Wirtschaftszweige mit Billigstarbeitskräften ohne rechtliche Existenz versorgt werden.»

(Medienmitteilung des *Komitees Nordwestschweiz*, 5.12.2001)

In ihren Aktionen verwiesen auch die Migranten selbst auf ihre Bedeutung für die Schweizer Wirtschaft. Bei Demonstrationen führten sie auf Plakaten ihre bisherigen Tätigkeiten auf: «Sans-Papiers = Arbeit auf Abruf. Putzfrau, Babysitter, Kindergärtnerin, Bauarbeiter, Gärtner, Kellner [...]»

(*Le Courrier*, 20.9.2001)

Bei einer Demonstration vor dem Staatssekretariat für Wirtschaft in Bern, an der mehrere hundert illegale Einwanderer und Unterstützer teilnahmen, überreichten Mitglieder des *Collectif des Sans-Papiers de Fribourg* einem Vertreter der Behörde die Namen aller Arbeitgeber der Einwanderer, die an der Besetzung in Fribourg teilnahmen.

Um darauf aufmerksam zu machen, dass die Fabriken einer Supermarktkette Menschen ohne oder lediglich mit einem prekären Status zu Niedrigstlöhnen beschäftigten, besetzten Migranten und ihre Unterstützer symbolisch das Zulieferungsunternehmen Optigal, bei dem einige der an den Besetzungen beteiligten Migranten vor den Aktionen gearbeitet hatten. Mit der Aktion sollte darauf hingewiesen werden, dass das Unternehmen systematisch Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus in ungesicherten und schlecht bezahlten Arbeitsverhältnissen beschäftige, und dass «die Schweizer Wirtschaft dank einer «Reservearmee» von rechtlosen Papierlosen» funktioniere. In Basel trat das Unterstützerkollektiv wiederholt als Strassenfeger verkleidet auf: Die Botschaft war: «Wir machen gerne die Drecksarbeit für Euch, aber bitte mit Bewilligung.»

(Interview *Anlaufstelle Basel*, 20.7.2004)

Drei Einflussfaktoren wirkten zusammen und ermöglichten in ihrer Interaktion die Entstehung der Schweizer Pro-Regularisierungsbewegung.

Erstens haben Spezifika der Einwanderungspolitik die Entstehung der Proteste sowohl provoziert als auch ermöglicht. Die Schweizer Ausländerpolitik bis in die 1990er-Jahre war generell durch einen hohen Illegalisierungsgrad gekennzeichnet: Die Aufenthaltsform des Saisonniers-Statuts stellte ein institutionalisiertes «System der Entlegalisierung» dar, da Arbeitnehmer immer nur eine kurzfristige Arbeitserlaubnis erhielten und nach einer



abgeleiteten Saison zunächst immer wieder ihre Aufenthaltsberechtigung verloren. Mit der Aufhebung des Saisoniers-Statuts 1991 fand für Menschen aus Ex-Jugoslawien zusätzlich eine Rücknahme von Rechten von Migranten statt. Diese Veränderung der Rekrutierungsbedingungen «produzierte» in einem erhöhten Masse Personen, die durch die neue Gesetzgebung nun illegalisiert wurden. Die Verschärfungen der Gesetzgebung stellten somit eine Rücknahme von vorher gewährten Rechten dar, die als negativer Anreiz für kollektive Aktionen wirkte. Gleichzeitig existierten – in zeitlicher Nähe zu den Protesten – kollektive Ummwandlungsmöglichkeiten eines illegalen in einen legalen Aufenthalt. Innerhalb der liberaleren

kantonalen Migrationsregime in der Westschweiz fanden faktische kollektive Regularisierungsprozesse für Migranten aus dem ehemaligen Jugoslawien statt, durch die illegale Zuwanderung faktisch als Zuwanderungsform zugelassen wurde. Sie dienten als positiver Anreiz für Aktionen der illegalen Migranten im Frühjahr 2001.

Zweitens wies die Schweizer Zivilgesellschaft spezifische Merkmale auf, die eine Unterstützung von Aktionen illegaler Migranten begünstigte. Zum einen existierte mit den Gewerkschaften ein gut organisierter nationaler und im Binnenvergleich mitgliederstarker Akteur als Verbündeter, der aufgrund der na-

tionalen Gegebenheiten besonders stark als Interessenvertretung von Ausländern agierte. Zusätzlich machte der Politisierungsschub der Gewerkschaften Ende der 1990er-Jahre «nach links» sie noch offener für weitreichende Forderungen und unkonventionelle Proteste im Politikfeld Migration. Zum zweiten fungierten die existierenden Pro-Immigrations- und Asyl-Organisationen als starke Unterstützer. Auch bei ihnen fanden Strategiewechsel statt, die eine Unterstützung disruptiver Protestereignisse wie Kirchenbesetzungen beinhalteten.

Drittens konnte die Bewegung zur öffentlichen Legitimation ihrer Forderungen historische Bindungen nutzen, die aufgrund der neueren Migrationsgeschichte zwischen der Schweiz und einem Herkunftsstaat der Protestierer, dem ehemaligen Jugoslawien, existieren. Die Bewegung argumentierte mit der historisch gewachsenen Bedeutung von Einwanderung für den Schweizer Arbeitsmarkt. In ihren Aktionen begründete sie ihre Forderung nach Inklusion mit der jahrzehntelangen Leistung von Migranten für die Schweizer Wirtschaft. Die migrationshistorischen Bindungen zwischen der Schweiz und den Herkunftsstaaten der Protestierer waren somit eine Voraussetzung für die Entstehung der Proteste.

- ¹ Die Untersuchung fand statt im Rahmen des Dissertationsprojekts «Soziale Bewegungen und illegale Migration. Eine vergleichende Analyse der Entstehungsbedingungen von Pro-Regularisierungsbewegungen in Frankreich, Spanien und der Schweiz» am Institut für Politikwissenschaft der Justus-Liebig-Universität Gießen. Die Daten der Schweizer Länderstudie wurden während eines Forschungsaufenthalts von April bis Juli 2004 am Schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien erhoben. Ich danke Denise Efonayi und allen KollegInnen am SFM sehr herzlich für ihre Unterstützung der Arbeit.
- ² Im Oktober 2004 schloss sich die GBI gemeinsam mit SMUV, VHTL, ACG zur interprofessionellen Gewerkschaft Unia zusammen.

Bibliographie

Laubenthal, Barbara (2005). Soziale Bewegungen und illegale Migration. Eine vergleichende Analyse der Entstehungsbedingungen von Pro-Regularisierungsbewegungen in Frankreich, Spanien und der Schweiz, Dissertation an der Justus-Liebig-Universität Gießen.

Barbara Laubenthal ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Organisationssoziologie und Mitbestimmungsforschung der Ruhr-Universität, Bochum, Deutschland.

Dans le cadre d'une étude sur la mobilisation sociale des sans-papiers en Europe, B. Laubenthal approfondit les spécificités du phénomène en Suisse. Elle identifie trois raisons qui expliquent les conditions d'émergence de ce nouveau mouvement social: le durcissement de la politique migratoire restreignant les possibilités pour les migrants de s'établir, une société civile davantage attentive aux revendications des immigrés et finalement un discours fondant la légitimité de ces revendications sur l'histoire migratoire.

Denise Efionayi-Mäder

Zwischen Anpassung und Ausschluss: Leben ohne Bewilligung in der Schweiz

Wie in den meisten europäischen Staaten leben und arbeiten in der Schweiz MigrantInnen, ohne dass sie die dafür erforderliche Bewilligung besitzen. Sie werden Sans-Papiers genannt, da ihnen diejenigen Papiere fehlen, die gemäss schweizerischem Ausländerrecht zu einem legalen Aufenthalt berechtigen würden. Papierlose erscheinen weder in den Gesetzesgrundlagen noch in den Einwohnerstatistiken und entziehen sich den in Politik und Sozialwissenschaften gängigen Kategorien oder Erhebungsmethoden. Trotzdem lässt sich die soziale Realität ihrer Anwesenheit immer weniger ignorieren und wird in den kommenden Jahren zweifellos noch an Bedeutung gewinnen. Denn: Vielfältige Erfahrungen belegen, dass sich das Einwanderungsgeschehen in einer immer stärker vernetzten Welt durch nationale Regelungen nur beschränkt steuern lässt. Auch in Zukunft werden Menschen, denen eine legale Zuwanderung verwehrt bleibt, manchmal den Weg in die Illegalität wählen.

Die Anwesenheit von papierlosen AufenthaltlerInnen war in der Schweiz bis vor einigen Jahren kaum ein Thema, und zwar weder in der Politik noch in den Medien oder der Wissenschaft. Mit den Kirchenbesetzungen von 2001 gewann das Phänomen an Sichtbarkeit, wie der Artikel von Barbara Laubenthal in diesem Heft zeigt. Die folgenden Ausführungen sind den rechtlichen und sozialen Rahmenbedingungen des ungeregelten Aufenthalts und den konkreten Problemen, die sich daraus sowohl für die Betroffenen selbst wie auch für die Gesamtgesellschaft ergeben, gewidmet. Abschliessend folgen einige Hinweise auf zu-

künftige Herausforderungen und vorstellbare Lösungsansätze im Umgang mit dem Phänomen des unbewilligten Aufenthalts.

Rahmenbedingungen der Illegalität

Die rechtliche Situation von Personen ohne geordneten Aufenthalt ist ausgesprochen komplex und unübersichtlich.¹ Dies hängt einerseits damit zusammen, dass Grundrechte, aber auch sozial- und arbeitsrechtliche Vorkehrungen, für diese Gruppe selbstverständlich ebenso gelten wie für regulär anwesende Personen. Andere Rechte wiederum hängen vom Aufenthaltsstatus oder der Nationalität ab. Deshalb geraten verschiedene Rechtsgüter in Widerspruch zueinander, wenn es um den Umgang mit Sans-Papiers geht. Das führt zu einer Unsicherheit, die es für die Betroffenen schwer bis unmöglich macht, bestehende Rechte einzufordern. So haben beispielsweise auch illegale AufenthaltlerInnen gemäss Verfassung das Recht auf eine existenzsichernde Hilfe in Notlagen. Gleichzeitig können sie jederzeit aus der Schweiz weggewiesen und sogar strafrechtlich verfolgt werden. Konkret ist es für sie deshalb kaum möglich, das Recht auf Existenzsicherung, welches prinzipiell für alle Personen unabhängig vom Status gilt, einzufordern, ohne mit einer Ausweisung rechnen zu müssen.

Es darf daher nicht erstaunen, dass nur wenige Entscheide von Gerichts- und Verwaltungsinstanzen vorliegen, die eine kohärente Interpretation der Rechtslage erlauben würden. Dadurch entsteht ein relativ grosser Ermes-

sensspielraum für den behördlichen und gerichtlichen Umgang mit AusländerInnen ohne Aufenthaltsstatus. Dies erklärt auch, weshalb die behördliche Praxis zwischen den Kantonen sehr unterschiedlich sein kann (Achermann, Efonayi 2003).

Illegaler Aufenthalt – Schwarzarbeit – Grauarbeit

Ein Aspekt des illegalen Aufenthalts, der nicht erst in jüngster Zeit untersucht wurde, betrifft das Phänomen der Schwarzarbeit, das zahlreiche Berührungspunkte zur Sans-Papiers-Problematik aufweist, da die meisten Betroffenen erwerbstätig sind, ohne eine ausländerrechtliche Arbeitsbewilligung zu besitzen. Allerdings stiftet das Thema Schwarzarbeit auch viel Verwirrung: Die vorhandenen Forschungen aus der Schweiz und dem Ausland belegen, dass nur ein beschränkter Teil der Schwarzarbeit durch MigrantInnen ohne eine Aufenthaltsberechtigung verrichtet wird.² Trotzdem wird Schwarzarbeit in der öffentlichen Wahrnehmung vielfach auf die Erwerbstätigkeit von illegal anwesenden Personen reduziert. Hinzu kommt die Tatsache, dass nicht alle Sans-Papiers in der Schweiz Schwarzarbeit verrichten, da bei einem Teil der Erwerbstätigen trotz fehlender fremdenpolizeilicher Arbeitsbewilligung alle Sozialversicherungsbeiträge und Steuern durch direkte Lohnabzüge einbezahlt werden. Diese Art von fremdenpolizeilich unbewilligter, aber sozial- und steuerrechtlich deklarerter Erwerbstätigkeit wird als «Grauarbeit» bezeichnet. Ihre Verbreitung wird durch den soziopolitischen Kontext beeinflusst, der von Kanton zu Kanton massgeblich variieren kann. Das hängt damit zusammen, dass sich der behördliche Umgang mit der Illegalität unterschiedlich gestaltet, obwohl die Rechtsstellung von Sans-Papiers im ganzen Land identisch ist. In den folgenden Abschnitten sollen deshalb die Hintergründe und Rahmenbedingungen des Aufenthalts von Menschen ohne Bewilligung kurz dargestellt werden.

Arbeitsrecht

Die Gesetzgebung im Bereich des Arbeitsrechtes gilt für alle in der Schweiz erwerbstätigen Personen gleich, unabhängig davon, ob sie zur Anwesenheit berechtigt sind (und damit eine fremdenpolizeiliche Arbeitsbewilligung besitzen) oder nicht. In zwei Bundesgerichtsentscheiden wurde festgehalten, dass mündliche oder schriftliche Arbeitsverträge auch bei fehlender Aufenthaltsbewilligung gültig sind, und dass zudem für ArbeitnehmerInnen ohne Aufenthaltsbewilligung eine Mindestlohngarantie in der Höhe des orts- und berufsüblichen Lohnes gilt (Heller 1999). Die Durchsetzung von arbeitsvertraglichen Rechten setzt allerdings vielerorts voraus, dass Anzeige wegen Rechtswidrigkeit erstattet und die eigene Anonymität aufgegeben wird. Es ist daher kaum verwunderlich, dass theoretisch bestehende Rechte nur selten eingeklagt werden – es sei denn, jemand müsse das Land verlassen oder habe Aussicht auf eine Legalisierung seines/ihrer Aufenthaltsstatus.

Sans-Papiers, die «grau» arbeiten, das heisst sämtliche Sozialabgaben und Steuern bezahlen, können auch entsprechende Leistungen einfordern. Das bedeutet, dass sie im Falle einer Ausreise die ihnen zustehenden Beiträge zurückfordern können. Das gilt prinzipiell auch für ArbeitnehmerInnen, deren Arbeitgeber keine Beiträge an die Sozialversicherungen geleistet haben, ist aber schwierig durchzusetzen, da die Versicherungsbelege fehlen. Unter sozial- und arbeitsrechtlichen Aspekten ist die Grauarbeit gewissermassen die gesamtgesellschaftlich «verträglichste» Form der fremdenpolizeilich unbewilligten Erwerbstätigkeit, da Verstösse gegen geltende Vorkehrungen – bezüglich Sozialversicherungen, Steuern, Arbeitsrecht mit Ausnahme des Ausländerrechts – und Sozialdumping vermieden werden. Allerdings entscheidet letztlich der Arbeitgeber, der die Lohnabzüge vornimmt, über die Erwerbsform (Schwarz versus Grauarbeit). Illegal Angestellte haben diesbezüg-

lich wenig Verhandlungsmöglichkeiten. Ausserdem sind von der Grauarbeit vorwiegend MigrantInnen mit einer festen Arbeitsstelle, die in gewerkschaftlich organisierten Erwerbszweigen arbeiten, betroffen, selten hingegen Frauen, die in Privathaushalten beschäftigt sind (Chimienti et al. 2003).

Bildung

Ansätze zu einer bedingt koordinierten Politik gegenüber Sans-Papiers zeichnen sich bisher im Schulwesen ab. Alle Schweizer Kantone sichern schulpflichtigen Kindern ohne Aufenthaltsbewilligung in der Praxis das Recht auf Schulbesuch zu. Im kantonalen Gesetz verankert ist diese Möglichkeit allerdings nicht überall. Trotzdem scheint die Einschulung von illegal anwesenden Kindern – zumindest in den Städten – gut zu funktionieren; die Anonymität wird hinsichtlich der Personaldaten

respektiert. Problematisch ist hingegen der Zugang zur nachobligatorischen Schulbildung, zu Mittel- und höheren Fachschulen. Ausserdem ist es für papierlose Jugendliche praktisch unmöglich, eine anerkannte Lehre abzuschliessen, da diese unter die Regelung der Erwerbstätigkeit fällt. Pragmatische Lösungen werden gegenwärtig in einzelnen Kantonen auf Initiative von Hilfswerken hin diskutiert.

Gesundheitsversorgung

Die schweizerische Bundesverfassung³ schreibt vor, dass sich Bund und Kantone dafür einsetzen, dass alle Personen – ungeachtet ihrer fremdenpolizeilichen Stellung – Anspruch auf die für ihre Gesundheit notwendige Pflege haben. Spitäler und ÄrztInnen sind daher verpflichtet, zumindest in Notfällen Hilfe zu leisten. Privatärzte sind nicht verpflichtet, Personen ohne Aufenthaltsbewilligung den



Behörden zu melden. Eine medizinische Versorgung für Sans-Papiers bieten PrivatärztInnen an, die zu kostendeckenden Tarifen oder gebührenfrei Untersuchungen und Behandlungen durchführen. In grösseren Städten bestehen auch Dienste an öffentlichen Spitälern, die für die Anliegen und Situationen der Papierlosen zuständig sind oder eigens für sie – und andere marginalisierte Personengruppen – Angebote zur Verfügung stellen. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass einzelne Kantone (wie beispielsweise Genf) aufgrund einer pragmatischen Politik das Krankenversicherungsobligatorium für Kinder weitgehend durchgesetzt haben, und dass somit praktisch alle Kinder und Jugendlichen versichert sind. Auch Erwachsene unterstehen prinzipiell dem Obligatorium, sind aber aus finanziellen oder praktischen Gründen in den meisten Fällen nicht versichert.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass sich die rechtliche Situation von Sans-Papiers respektive die Möglichkeiten zur Einforderung ihrer Rechte innerhalb der Schweiz sehr unterschiedlich gestalten können. Der Grund dafür ist in der Kollision verschiedener Rechtsgüter beziehungsweise in den grossen Ermessensspielräumen zu suchen, die sich aus dem Vorherrschen von «Kann-Bestimmungen» ergeben. Aus denselben Gründen können gegenwärtig gut funktionierende Lösungen vom Engagement einzelner Personen oder der politischen Ausrichtung bestimmter AmtsinhaberInnen abhängen.

Neben den rechtlichen Rahmenbedingungen gibt es weitere Gründe, die dazu beitragen, dass die Lebenssituationen von Sans-Papiers sehr vielfältig sind. Dazu gehört die Tatsache, dass sie keine homogene Gruppe bilden, weil die Gründe, die zur Papierlosigkeit führen, beinahe so zahlreich sind wie die betroffenen Personen. Es scheint deshalb sinnvoll, kurz auf die Mechanismen, die zum illegalen Aufenthalt führen, näher einzugehen.

Hintergründe der Papierlosigkeit und Spannungsfelder im Alltag

Etwas schematisch ausgedrückt lassen sich nach der Einreise⁴ zwei Etappen des Aufenthalts von papierlosen MigrantInnen ausmachen, die unterschiedliche Migrationsverläufe prägen: Auf der einen Seite befinden sich Personen, die zu einem früheren Zeitpunkt mit einer Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz lebten und nach Verlust ihrer Bewilligung (oder Ablauf einer gewissen Frist) illegal geblieben sind. Am anderen Spektrum befinden sich Personen, die nie im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung waren, sprich die sich bereits während der Aufenthaltsphase illegal im Land befanden. Die erste Gruppe könnte man als «overstayers» bezeichnen: In der Schweiz zählen hierzu nicht nur TouristInnen, sondern all jene MigrantInnen, die ein Aufenthaltsrecht verloren haben, das an einen bestimmten Zweck gekoppelt war. Wenn dieser wegfällt, beispielsweise infolge des Verlusts eines Arbeitsplatzes, des Todes des Ehepartners oder einer Scheidung usw. kann die Aufenthaltsbewilligung entzogen werden.

Die zweite Gruppe besteht aus jenen Personen, die illegal eingereist sind und niemals über eine Aufenthaltsberechtigung verfügten. Daneben gibt es zahlreiche Mischformen, bestehend aus legalen und illegalen Aufenthaltsetappen, die ausschliesslich Produkte rechtlicher Vorkehrungen sind und keine Rückschlüsse auf die betroffenen Personen oder deren Absichten zulassen. Diesen Aspekt gilt es insofern zu betonen, als in Diskussionen oftmals unterstellt wird, dass die erfolgreiche Integration von einer bestimmten Einwandererkategorie eine umso dezidiere Ausgrenzung anderer Gruppen bedinge – als ob es gälte, eine Art Gleichgewicht zwischen Einschluss- und Ausschlussmechanismen zu finden.

Vielfältige Lebenslagen und Alltagsbewältigung

Papierlosigkeit ist demnach ein Sammelbegriff für sehr unterschiedliche Situationen. Das gilt sowohl bezüglich der administrativen Rahmenbedingungen als auch der Ursachen, die zu illegalen Aufenthalten führen. Auch die betroffenen Menschen lassen sich keineswegs einer homogenen Kategorie zuordnen. Schliesslich macht allein die Nationalität einen wesentlichen Unterschied, wenn es etwa um die Frage geht, ob jemand ein Visum benötigt, um sich in der Schweiz aufzuhalten. Aufschlussreich ist in dieser Hinsicht auch die Lage der EU-BürgerInnen: Vor Inkrafttreten der bilateralen Verträge mit der EU zählten viele PortugiesInnen zu den Sans-Papiers in Genf, heute besitzen praktisch alle von ihnen eine Bewilligung, mit Ausnahme von Frauen, deren Erwerbstätigkeit in Privathaushalten nicht anerkannt wird. Doch selbst deren Lage weicht zum Beispiel massgeblich von der Situation der LateinamerikanerInnen ab, die ein Visum für die Einreise und einen dreimonatigen Aufenthalt benötigen, und deren illegaler Aufenthalt im Gegensatz zu dem der Europäerinnen ohne Visapflicht eher auffällt. Das hängt auch damit zusammen, dass:

«Der unrechtmässige Aufenthalt in der Sicht des Strafgesetzgebers qualifiziert mehr Unrecht birgt als die Erwerbstätigkeit ohne Arbeitsbewilligung. Der illegale Schwarzarbeiter macht sich eines Vergehens schuldig, weil er illegal anwesend ist, nicht weil er schwarz arbeitet.» (Heller 1999: 30)

Ein EU-Bürger kann also immer als Tourist oder Besucher gelten, wenn sein Pass noch gültig ist, auch wenn er im Prinzip höchstens sechs Monate pro Jahr in der Schweiz verweilen darf. Wenn jemand ein Visum benötigt, ist der unbewilligte Aufenthalt hingegen leicht nachzuweisen und die betroffene Person kann jederzeit weggewiesen werden. Zahlreiche Sans-Papiers leben deshalb in ständiger

Angst, aufgegriffen zu werden. Oftmals wohnen sie mit anderen MigrantInnen in einer ähnlichen Lage zusammen, womit das Risiko steigt, dass beispielsweise die Festnahme einer Person einen Dominoeffekt auf die ganze Personengruppe auslöst, was zu Spannungen unter den Betroffenen führen kann. So geraten Sans-Papiers aus Lateinamerika bei einer Polizeikontrolle gelegentlich in einen Gewissenskonflikt bei der Frage, ob sie ihre Adresse preisgeben oder das Risiko eingehen sollen, auf der Stelle ausgeschafft zu werden und allenfalls ihre Kinder alleine zurückzulassen. Offensichtlich werden papierlose MigrantInnen nach einer Verhaftung vielfach gemieden, da nachträgliche Kontrollen befürchtet werden. Auch Landsleute mit regulärem Aufenthaltsstatus grenzen sich vielfach von den Sans-Papiers ab, um nicht stigmatisiert oder gar strafrechtlich verfolgt zu werden, wenn sie etwa jemanden beherbergen, der keine Papiere besitzt.

Die Unterkunft ist eines der Hauptprobleme in den grösseren Städten, wo selbst Einheimische Probleme haben, eine Wohnung zu erschwinglichem Preis zu finden. Je prekärer der Status eines (Unter)mieters ist, desto erpressbarer wird er. Es ist daher nicht erstaunlich, dass MigrantInnen ohne Bewilligung vielfach in Gruppen auf engstem Raum zusammenwohnen, um sich die Miete aufteilen zu können. Auch die Gesundheitsversorgung kann für Sans-Papiers ein grosses Problem darstellen: Einerseits ist eine Konsultation vor allem in öffentlichen Diensten meist mit Ängsten vor einer Denunziation verbunden, andererseits können die Kosten für medizinische Behandlungen zu grossen Notlagen führen. Solange keine dringenden gesundheitlichen Probleme bestehen, ist die medizinische Versorgung kein Thema im Leben von Sans-Papiers. Sobald aber eine Behandlung notwendig wird, können daraus immense Probleme entstehen. Die häufigsten Gründe für einen Arzt- oder Spitalbesuch sind

Schwangerschaften und Geburten. Kleinere und chronische Leiden sind zwar verbreitet, werden aufgrund der befürchteten Kosten und Schwierigkeiten jedoch meist erst dann behandelt, wenn sie zu ernsthaften und akuten Problemen werden.

Arbeitsbedingungen

Wie andere Lebensumstände von MigrantInnen ohne Bewilligung können auch die Erwerbsbedingungen von Fall zu Fall sehr unterschiedlich sein: Sie reichen von korrekten Arbeitsverhältnissen, bei denen sämtliche arbeits- und sozialrechtlichen Voraussetzungen mit Ausnahme des Fehlens einer fremdenpolizeilichen Bewilligung erfüllt sind, bis hin zu Ausbeutungssituationen, in welchen die Angestellten lediglich als möglichst billige und willige Arbeitskräfte benutzt werden. Bemerkenswert ist, dass vor Inkrafttreten der bilateralen Verträge EU-BürgerInnen tendenziell zu den «privilegierteren» Sans-Papiers gehört haben, da sie angesichts der wesentlich besseren Aussicht auf eine Legalisierung ihres Aufenthalts⁵ eher bereit waren, den Arbeitgebern gegenüber Forderungen zu stellen oder gar Klage gegen sie zu erheben (vgl. Chimienti et al. 2003).

Da befragte Fachpersonen und Beratungsstellen vermutlich vor allem mit Sans-Papiers, die sich in Problemsituationen befinden, in Kontakt kommen, ist es schwierig, sich über die Arbeitsbedingungen von illegal Erwerbstätigen pauschal zu äussern. Den Betroffeneninterviews sind aber Hinweise darauf zu entnehmen, dass Papierlose vielfach Billiglohnarbeiten zu schwierigen Arbeitsbedingungen verrichten (Valli 2003). Nicht selten beklagen sie sich über ihren Lohn, verteidigen aber ihren Arbeitgeber, der bereit ist, sie gegen geltendes Recht zu beschäftigen. Bei Verhaftungen verweigert ein Grossteil der Sans-Papiers, den Arbeitgeber zu denunzieren, sei es in der Hoffnung, nach einer Freilassung allenfalls die Arbeit wieder aufnehmen zu kön-

nen, sei es, um dem Betrieb Schwierigkeiten zu ersparen. Interessanterweise befinden sich unter den Privathaushalten, die MigrantInnen ohne Bewilligung beschäftigen, nicht etwa nur wohlhabende, sondern auch unterprivilegierte Familien, beispielsweise *working poor*, bei denen beide Elternteile arbeiten und deren Kinder betreut werden müssen (Chimienti et al. 2003). In diesem Fall zieht die materielle Prekarität der einen Seite sozusagen die der anderen nach sich.

Kinder und Jugendliche

Spezifische Probleme werfen die Lebensumstände von Kindern und Jugendlichen auf, die ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz leben. Neben schwierigen Wohnsituationen und Betreuungsverhältnissen stellen die fehlende Stabilität und das Verbergen des papierlosen Aufenthaltes für Kinder eine besondere psychische Belastung dar. Entwicklungsstörungen sind deshalb nicht selten, auch wenn sie sich teilweise erst als Spätfolgen manifestieren; die Symptome können von Überanpassung, mangelndem Selbstwertgefühl bis hin zu Verhaltensstörungen und Delinquenz reichen. Während die Zulassung zur obligatorischen Schule grösstenteils sicher gestellt ist, fehlen weiterführende Ausbildungsmöglichkeiten, so dass Jugendliche, die einen grossen Teil ihres Lebens in der Schweiz verbracht haben, am Ende der Schulzeit – in einem schwierigen Alter des Übergangs – plötzlich keine Perspektiven mehr haben. Bisher konnten ab und zu Lösungen auf Einzelfallbasis, beispielsweise durch die Erteilung eines Studentenausweises, gefunden werden; längerfristig drängt sich sicher eine umfassendere Reflexion über die Situation von Jugendlichen auf, denen kaum ein Verschulden an der eigenen Situation vorgeworfen werden kann.

Zukünftige Herausforderungen

Die Entwicklung der vergangenen Jahre zeigt, dass sich Migrationspolitik immer durch ein komplexes Zusammenspiel von gegenläufigen Schliessungs- und Öffnungsmechanismen auszeichnet, die sowohl im Landesinneren, als auch bei der Zulassung zum Tragen kommen. Trotz – oder gerade wegen – der zunehmenden weltweiten Interdependenzen sind europäische Nationen zunehmend bemüht, die Errungenschaften des modernen Rechts- und Sozialstaats gegenüber ungewollter Zuwanderung abzusichern und soziale Rechte für unerwünschte Zuwanderer im Namen der Migrationssteuerung einzuschränken. In diesem migrationspolitischen Spannungsfeld kommt es zu einer Rechtsgüterkollision zwischen dem Anspruch eines jeden Staates zu entscheiden, wieviel Zuwanderung er zulassen oder welche Rechte er MigrantInnen zugestehen will, und den Prinzipien der Freizügigkeit, Rechtsgleichheit und Garantie von Grundrechten für alle Menschen.

Innenpolitisch entzündet sich dieser Konflikt vornehmlich am gesellschaftlichen Umgang mit jenen Menschen, die auf den untersten Sprossen der rechtlich-sozialen Leiter stehen. In diesem Zusammenhang wird vielfach argumentiert, dass eine erfolgreiche Integration legal anwesender Einwanderer einen umso konsequenteren Ausschluss von MigrantInnen ohne Bewilligung erfordere, die sich mit Vorsatz widerrechtlich verhalten würden. Diese Argumentation verkennt, dass die vermeintlich klare Trennungslinie zwischen beiden Kategorien letztlich ein rechtlich-administratives Konstrukt ist, das der sozialen Realität nur bedingt gerecht wird. Sie übergeht ferner all jene Situationen, in denen MigrantInnen ein Aufenthaltsrecht ohne eigenes Verschulden verloren haben oder niemals die Absicht hatten, die herrschenden Rechtsbe-

stimmungen zu umgehen. Oft liessen sie sich aus mangelnder Kenntnis, infolge falscher Versprechungen oder auf Druck von Dritten hin auf eine Migration ein. Ignoriert wird auch die Tatsache, dass zahlreiche Unternehmen, Betriebe und Haushalte von den teilweise billigen Arbeitskräften profitieren, und dass die Vorstellung des illegalen Einwanderers als «allein verantwortlicher Täter» ebenso eine schematische Vereinfachung ist, wie die Perspektive des «durchwegs fremdbestimmten Opfers» einen – hoffentlich seltenen – Extremfall darstellt.

Ausserdem ist nicht zu übersehen, dass in vielen europäischen Staaten zunehmend Menschen ohne Aufenthaltsbewilligung frühere MigrantInnenkohorten auf den unattraktivsten Stellen des Arbeitsmarktes abgelöst haben. Wie in der Schweiz, handelt es sich dabei vielfach um Frauen, die in Haushalten, in der Pflege oder im Reinigungswesen arbeiten. Ausserdem belegen verschiedene internationale Studien, dass der Umfang der Schattenwirtschaft beziehungsweise die Nachfrage nach Arbeitskräften einen Anziehungsfaktor für die illegale Einwanderung darstellt, während umgekehrt die illegale Einwanderung selten Schwarzarbeit aus eigenen Stücken schafft (Reyneri 1998, 2001; Tapinos 2000). In diesem Sinn sind es primär die vielfältigen strukturellen Veränderungen des Arbeitsmarkts seit den 90er-Jahren, welche in den meisten europäischen Ländern zu einer Zunahme der unbewilligten Arbeitsverhältnisse geführt haben. Sinkende Transportkosten oder soziale Netzwerke wirken dabei als unterstützende Faktoren.

Eine sachgerechte Politikgestaltung darf diese wirtschaftlichen und sozialen Realitäten des illegalen Aufenthalts nicht ignorieren, auch wenn noch Koordinaten und Instrumente fehlen, um diese adäquat zu erfassen. Erkenntnisse aus der Grundlagenforschung sind in diesem Zusammenhang ebenso gefragt,



wie praktische Erfahrungen und Evaluationen bestehender Politiken. Insbesondere Rechts-güterkonflikte zwischen den Imperativen der Migrationspolitik und der Durchsetzung von Grund- und Sozialrechten für alle Menschen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus werfen grundsätzliche Fragen auf, die offen und längerfristig zu thematisieren sind. Beispielsweise gilt es allmählich einen – wenn auch nur minimalen – Konsens bei der Beantwortung der Frage zu finden, ob die Einschränkung von Sozialrechten illegaler AufenthaltlerInnen ein taugliches Instrument der Zuwanderungssteuerung sein kann, oder ob die Einhaltung von Grundrechten nicht im Interesse der gesamten Gesellschaft liegt, da sie hilft, soziale Polarisierungen und eine Kriminalisierung der Betroffenen zu verhindern und möglicherweise einen Beitrag zur Eindämmung der Nachfrage nach Arbeitskräften mit beschränkten Rechten leistet. Gleichzeitig muss auch einer breiteren Öffentlichkeit die Einsicht vermittelt werden, dass sich die Mög-

lichkeiten der Migrationssteuerung, wie der staatlichen Einflussnahme insgesamt, geändert haben.

Festzuhalten bleibt schliesslich, dass in der Schweiz noch bis vor einem Jahr zahlreiche Sans-Papiers aus Portugal und anderen EU-Ländern lebten, die nun im Rahmen der bilateralen Verträge mit der EU inzwischen praktisch alle eine Arbeitsbewilligung erhalten haben. Zu einem massiven Ansturm von portugiesischen Einwanderern ist es bisher nicht gekommen. Dieses Beispiel zeigt, dass es möglich ist, für scheinbar unlösbare Probleme in intensiver und längerer Zusammenarbeit mit anderen Staaten gangbare Lösungsansätze zu finden. Es unterstreicht ferner, wie wichtig es ist, sich mit dem Denkschema der einseitigen Abwehr gegen den unwiderstehlichen Migrationsdruck von aussen kritisch auseinander zu setzen und bei der Politikgestaltung über die nationalstaatlichen Grenzen hinaus zu denken.

- 1 Vergleiche dazu die ausführlichen Nachforschungen im Rahmen einer Studie, die vom Bundesamt für Sozialversicherung in Auftrag gegeben wurde (Achermann & Efionayi 2003).
- 2 Zuverlässige Statistiken sind nicht vorhanden. Für die Schweiz berechnete eine Studie des Nationalfonds aus dem Jahre 1985, dass nur rund ein Drittel der undeckelten Erwerbstätigkeit durch AusländerInnen verrichtet wird – und zwar unabhängig davon, ob die betreffenden Personen eine Aufenthaltsbewilligung haben oder nicht (Weck-Hannemann 1986; S. 60). Noch tiefer schätzt (Schneider 2003) diesen Anteil. In Frankreich wurde beispielsweise errechnet, dass die Sanktionen im Fall von undeckelter Erwerbstätigkeit nur zu rund 5% MigrantInnen ohne Aufenthaltsstatus betrafen (Terray 1999).
- 3 Art. 41 lit. b.
- 4 Die Einreisebedingungen interessieren insofern, als sie den weiteren Aufenthalt beeinflussen. Die Landesgrenze wird legal oder illegal überschritten, mit gültigen oder gefälschten Papieren, als TouristIn oder ohne jede Bewilligung.
- 5 EU-Staatsangehörige mussten oder müssen nicht notwendigerweise hochqualifiziert sein, um eine Arbeitsbewilligung zu erhalten.

Bibliographie

- Achermann, Christin, Efionayi-Mäder, Denise** (2003). *Leben ohne Bewilligung in der Schweiz: Auswirkungen für den sozialen Schutz*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherung.
- Chimienti, Milena, Denise Efionayi-Mäder avec la collaboration de Romaine Farquet** (2003). *La répression du travail clandestin à Genève: Application des sanctions et conséquences pour les personnes concernées*. Rapport de recherche 27/2003 du Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population. Neuchâtel: SFM.
- Heller, Heinz** (1999). *Schwarzarbeit: das Recht der Illegalen: unter besonderer Berücksichtigung der Prostitution*. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag.
- Reyneri, Emilio** (1998). *The role of underground economy in irregular migration to Italy: cause or effect?* in *Journal of Ethnic and Migration studies* vol. 24, no 2, 313–331.
- Reyneri, Emilio** (2001). *Migrants' involvement in Irregular Employment in the Mediterranean Countries of the European Union* [online]. Geneva: International Labour Organization. www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp41.pdf.
- Schneider, Friedrich** (2003). *Der Umfang der Schattenwirtschaft des Jahres 2003 in Deutschland, Österreich und der Schweiz – Weiteres Anwachsen der Schattenwirtschaft*. Universität Linz.
- Tapinos, Georges** (2000). «Irregular Migration: Economic and Political Issues» in «Combating the Employment of Illegal Immigrant Workers», OECD, March.
- Terray, Emmanuel** (1999). «Le travail des étrangers en situation irrégulière ou la délocalisation sur place», in: E. Balibar / M. Cheillier-Gendreau / J. Costa-Lascoux / E. Terray, *Sans-papiers: l'archaïsme fatal*, Paris: La Découverte, 1999, pp. 9–34.
- Valli, Marcelo** (2003). *Les migrants sans permis de séjour à Lausanne: Rapport rédigé à la demande de la Municipalité de Lausanne*. Lausanne.
- Weck-Hannemann, Hannelore, Pommerehne, Werner W. und Frey Bruno S.** (1986). *Die heimliche Wirtschaft: Struktur und Entwicklung der Schattenwirtschaft in der Schweiz*. Bern etc.: Haupt.

Denise Efonayi-Mäder ist Soziologin und Ko-Direktorin a. i. des SFM.

Cette étude de 2003 est parmi les premières en Suisse à brosser un tableau vif et précis de la vie des personnes sans statut légal: situation juridique, conditions de travail, accès à la formation et à la santé. Les figures de sans-papiers sont cependant très diversifiées en fonction de la nationalité ou de l'insertion productive. La politique à leur égard ne peut ignorer le rôle de cette main-d'œuvre flexible très demandée sur le marché de l'emploi des pays d'immigration: une approche prometteuse à la situation paradoxale des sans-papiers passe par une forme de dialogue avec les pays d'origine.

Joëlle Moret

Mouvements secondaires des réfugiés somaliens: une étude multi-site

Contexte et méthodologie

Depuis plus de quinze ans, les Somaliens quittent leur pays à la recherche de protection et de meilleures conditions de vie ailleurs, poussés par la guerre civile, la violence généralisée, l'absence totale de loi, des conditions économiques et sociales difficiles, la sécheresse et la famine. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) estime actuellement le nombre de réfugiés somaliens dans le monde à 390 000, mais ce chiffre n'inclut ni les requérants d'asile, ni les personnes sans-papiers, ni les Somaliens ayant obtenu la nationalité de leur pays d'accueil. Les Somaliens constituent une des populations réfugiées les plus importantes dans de nombreux pays dans le monde, notamment dans les pays voisins de la Somalie (Kenya, Ethiopie, Djibouti, Yémen), mais aussi en Europe (Grande-Bretagne, Pays-Bas, pays scandinaves entre autres) et en Amérique du Nord (Etats-Unis et Canada). Leurs trajectoires migratoires comportent souvent de nombreuses étapes et des passages d'un pays d'accueil à un autre. Ce type de mouvements, définis comme mouvements secondaires, est au cœur de l'étude présentée ici.

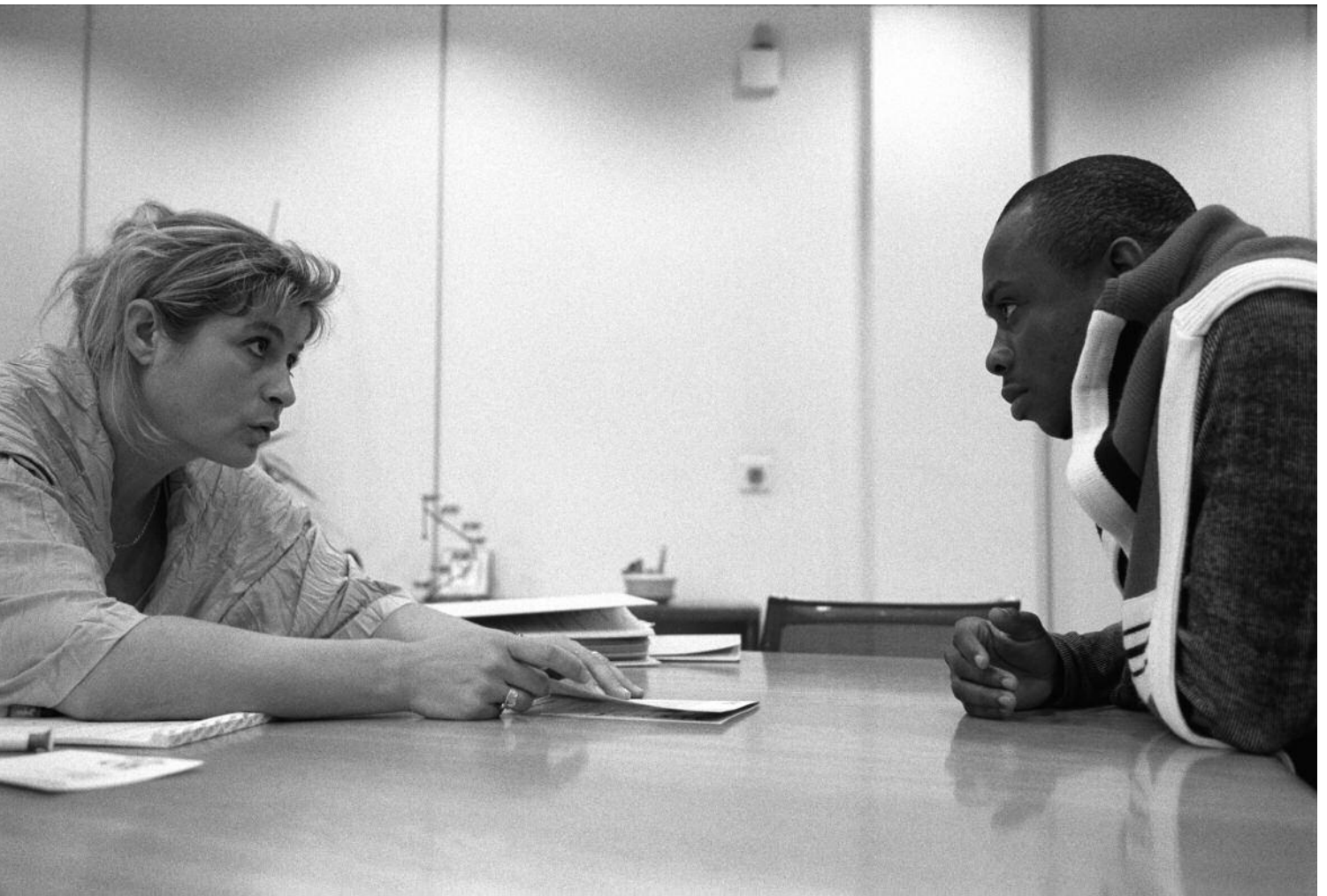
Dans le cadre d'une collaboration entre le HCR et différents pays, en particulier la Suisse et l'Afrique du Sud, et en lien avec l'initiative «Convention Plus» du HCR, cette recherche sur les mouvements secondaires des réfugiés somaliens a été confiée au SFM. Elle a été menée dans une perspective «multi-site» incluant des pays d'Afrique, du Moyen-Orient et d'Europe. Son but fut d'obtenir une idée

précise des différentes étapes de l'histoire migratoire des réfugiés somaliens, des motivations qui sous-tendent leurs mouvements, et des contextes dans lesquels cette histoire s'articule.

Les résultats de l'analyse globale sont fondés sur les huit études de cas menées en Afrique du Sud, à Djibouti, en Egypte, en Ethiopie, au Kenya, aux Pays-Bas, en Suisse et au Yémen. Le travail de terrain (effectué dans chaque pays par une équipe – dans la plupart des cas – locale) a permis de constituer un échantillon total de 814 entretiens avec des réfugiés somaliens, ainsi que plus de 100 entretiens avec des experts divers et des *community leaders*.

Les résultats

L'analyse des politiques des divers Etats d'accueil montre clairement un glissement vers des politiques d'admission plus restrictives envers les réfugiés. Les pays voisins de la Somalie ont accueilli la plus grande partie de la population réfugiée, surtout au moment culminant du conflit (dès 1989 pour le Nord du pays, 1991 pour le Sud et le centre), mais sont aujourd'hui moins enclins à accepter de nouveaux réfugiés ou à intégrer ceux qui se trouvent déjà sur leur territoire, ceci pour une myriade de raisons. Malgré des taux élevés de reconnaissance du statut de réfugié (souvent sur une base collective), il existe des différences importantes entre les politiques officielles et la pratique, qui se traduisent par un accès lacunaire des réfugiés à leurs droits (en termes d'assistance, d'emploi et d'éducation



notamment). La plupart des gouvernements du Sud sont implicitement opposés à toute intégration locale, craignant que des politiques d'asile généreuses ne se fassent aux dépens de leurs propres populations dont les ressources sont limitées et ne rendent le pays attractif pour d'autres réfugiés. Cela n'est pas sans rappeler l'attitude des pays européens (et d'autres pays occidentaux), qui ont mis en place des mesures drastiques pour protéger leurs économies en augmentant la sécurité de leurs frontières et en faisant pression pour l'implémentation de solutions dans les régions d'origine des réfugiés.

L'analyse des stratégies de mouvements des réfugiés somaliens montre que la raison principale d'entreprendre un mouvement secondaire (c'est-à-dire d'un premier pays d'accueil vers un autre) est liée au manque de statut

légal offrant une réelle protection. Dans de nombreux pays, l'accès à l'enregistrement (c'est-à-dire au dépôt d'une demande de protection en tant que réfugié) est problématique. De même, les documents personnels fournis aux réfugiés sont souvent inexistant, inadéquats ou non reconnus par le pays d'accueil. L'enregistrement et la documentation sont des pré-requis incontournables non seulement pour obtenir protection; ils permettent également l'identification des personnes, indispensable quand les réfugiés veulent accéder à l'emploi, à l'éducation ou à d'autres services auxquels ils ont normalement droit. Une identification adéquate des réfugiés les protège de plus contre la violence policière, les arrestations arbitraires et un refoulement possible. Des lacunes au niveau de ces droits deviennent des motivations majeures dans les mouvements secondaires des réfugiés.

Les camps sont le lieu de vie obligé des réfugiés somaliens au Kenya, en Ethiopie et à Djibouti. L'étude montre cependant que les réfugiés tendent à les éviter ou à les quitter après quelque temps. Les raisons sont multiples. D'une part, dans de nombreux cas, les réfugiés ne parviennent pas à accéder aux institutions d'asile ou aux bureaux du HCR pour enregistrer leur demande. D'autre part, les conditions de vie extrêmement difficiles des camps les dissuadent de s'y installer. Des facteurs tels que des rations de nourriture et d'eau insuffisantes et constamment réduites, le manque de services de santé adéquats, des problèmes de sécurité et le manque de possibilités de devenir autonome, poussent les réfugiés à opter pour une vie en milieu urbain, bien qu'il ne leur soit alors conféré aucun statut légal ni aucune protection.

Dans la plupart des cas, les mouvements secondaires font également partie de stratégies collectives de survie visant à diversifier à la fois les risques liés à la situation de réfugié et les ressources de la famille élargie. Dans cette perspective, des membres de la même famille décident parfois délibérément de vivre dans des pays différents ou dans des lieux différents (par exemple dans un camp de réfugiés et en ville). Ces «stratégies de séparation» permettent aux réfugiés de mieux gérer des situations d'insécurité légale, mais aussi de grande vulnérabilité sociale et économique, et de mieux manœuvrer dans des conditions qui sont le plus souvent imprévisibles et sur lesquelles ils n'ont que peu de contrôle.

L'analyse des trajectoires des réfugiés interviewés a révélé que les voyages tendent à devenir de plus en plus courts et directs avec le temps. Alors que les réfugiés qui ont quitté la Somalie au début des années 1990 ont le plus souvent fui dans le pays le plus proche, pour éventuellement planifier un nouveau mouvement par la suite, ceux qui sont partis plus

récemment (surtout depuis 2000) ont accédé à leur destination actuelle plus rapidement et plus directement. Cela est dû principalement à l'amélioration et à la démocratisation des moyens de communication et de transport et aux routes (légalles et illégales) ouvertes par les migrants précédents.

L'étude s'est également intéressée aux perspectives d'avenir des réfugiés interviewés. Les résultats montrent que la majorité souhaite quitter le continent africain (même si la plupart préféreraient rentrer dans leur pays d'origine, si cela leur était possible), alors que ceux qui vivent en Europe ont souvent le souhait de partir dans un autre pays occidental. Malgré ces rêves, rares sont les personnes interviewées qui ont des possibilités concrètes de mettre ces plans à exécution. En l'absence de mécanismes d'intégration dans les premiers pays d'accueil et tant qu'un retour en Somalie (du Sud et du centre du moins) n'est pas envisageable, les mouvements secondaires resteront une option incontournable pour ceux qui ont les moyens de se rendre dans un autre pays, voire un autre continent.

L'étude montre l'urgence de (re)définir et d'implémenter des politiques d'asile qui impliqueraient les gouvernements des pays d'accueil, le HCR et la communauté internationale. Les défis posés par les mouvements secondaires ne peuvent être adéquatement relevés qu'au travers d'une collaboration et un partenariat entre les différents acteurs concernés, y compris les réfugiés eux-mêmes.

L'étude en Suisse

Parmi les huit pays étudiés dans le cadre de cette recherche se trouve la Suisse. Environ 5000 Somaliens vivent dans ce pays, la plupart au bénéfice d'une admission provisoire (permis F). Ils sont arrivés en Suisse soit après un certain nombre d'étapes intermédiaires plus

ou moins longues (au Kenya, en Ethiopie ou au Yémen par exemple), soit après un voyage relativement direct (surtout pour les personnes arrivées plus récemment). Dans la grande majorité des cas, l'entrée en Suisse s'est faite illégalement, les possibilités d'entrer par des voies légales étant extrêmement limitées.

L'analyse des entretiens effectués auprès de 60 personnes somaliennes vivant en Suisse et d'une quinzaine d'experts et de *community leaders* montre que, tant d'un côté que de l'autre, le passage des Somaliens en Suisse est le plus souvent considéré comme «transitoire». Du côté des autorités et des ONG actives dans le domaine de l'asile, beaucoup considèrent les Somaliens comme des nomades «programmés» pour changer régulièrement de lieu de vie. De leur côté, de nombreux réfugiés considèrent que les oppor-

tunités qui leur sont données en Suisse sont tellement limitées (à cause des restrictions liées à l'admission provisoire, notamment au niveau de l'accès au marché du travail, à la formation professionnelle, au regroupement familial et à la liberté de mouvement) qu'ils envisagent dans de nombreux cas de partir dans un autre pays où ils bénéficieraient de meilleures possibilités (Grande-Bretagne, pays scandinaves ou Amérique du Nord principalement).

Bibliographie

Moret, Joëlle, Simone Baglioni et Denise Efionayi-Mäder (2006). *Refugees into Exile. A Comparative Analysis of Secondary Movements and Policy Responses*. Neuchâtel: Swiss Forum for Migration and Population Studies.

Moret, Joëlle, avec la collaboration de Simone Baglioni et Denise Efionayi-Mäder (2006). *Somali Refugees in Switzerland. Strategies of Exile and Policy Responses*. Neuchâtel: Swiss Forum for Migration and Population Studies.

Les rapports des études des autres pays sont disponibles sur le site du SFM: www.migration-population.ch.

Seit mehr als fünfzehn Jahren verlassen Somalis ihr Land – sie fliehen nicht nur den Bürgerkrieg, sondern auch äusserst schwierige wirtschaftliche Bedingungen, regelmässige Trockenperioden und Hungersnöte. Mittlerweile bilden sie weltweit eine der grössten Diasporas. Die hier präsentierte Studie befasst sich mit den Migrationsbewegungen somalischer Flüchtlinge: Ihre Reisewege, die verschiedenen Etappen ihrer Migrationsgeschichte und die Motive, welche ihren Migrationsbewegungen zugrunde liegen, werden einer detaillierten Analyse unterzogen. Daneben werden auch die Schutzregimes und die Praktiken der Aufnahmeländer vergleichend ins Blickfeld genommen. Im Rahmen des Forschungsprojekts wurden an mehreren Orten parallel Untersuchungen durchgeführt, nämlich in Südafrika, Djibouti, Ägypten, Äthiopien, Kenya, in den Niederlanden, der Schweiz und im Jemen.

Denise Efionayi-Mäder

Afrikanische Migrationswege nach Europa

In den vergangenen Monaten haben spektakuläre Bilder von afrikanischen Migranten – meist von Männern –, die um den Preis ihres Lebens auf Booten von Marokko, Mauretanien und sogar von Senegal und Gambia Richtung Europa (Kanarische Inseln) übersetzen, für Schlagzeilen gesorgt. So viel verzweifelte Entschlossenheit dürfte vorherrschende Vorstellungen über einen geplagten Kontinent in weiten Kreisen bestärken, ohne die Hintergründe und Migrationsmechanismen weiter zu hinterfragen. Auch in der Schweiz, wo MigrantInnen aus Afrika trotz der raschen Zunahme ihrer Zahl nur ungefähr 3 Prozent der ausländischen Wohnbevölkerung stellen, ist darüber wenig bekannt. Mit Unterstützung des damaligen Bundesamts für Flüchtlinge (heute Bundesamt für Migration) hat deshalb das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien zwischen Herbst 2003 und Frühling 2004 eine Studie durchgeführt, die sich auf Tiefeninterviews mit einer Reihe von MigrantInnen aus Westafrika, die vorwiegend dem Asylbereich angehören, sowie auf eine Serie ExpertInnengespräche stützt. Eine quantitative Analyse der Asylbewegungen ist Gegenstand einer zweiten Teilstudie desselben Forschungsprojekts.

Migration als sinnstiftende kollektive Lösungsstrategie

Aus den Forschungsergebnissen ergibt sich ein breites Spektrum westafrikanischer Asyl- und Migrationswege, das mit einer manchmal nivellierenden und vereinfachten Aussenperspektive kontrastiert. Deutlich wird aber

durchs Band, dass nicht primär die Misere westafrikanische Menschen in die Emigration treibt, sondern eine kollektive und individuelle Perspektivenlosigkeit, die sich angesichts der Akkumulation politischer und kriegerischer Konflikte in den Herkunftsländern sowie einer massiven Verschlechterung der sozio-ökonomischen Lage im Verlaufe der letzten 20 Jahre abgezeichnet hat. Die mangelnde Aussicht auf eine Trendwende in den meisten westafrikanischen Staaten lässt selbst ein unsicheres Exil in Europa als – bisweilen letzte – sinnstiftende Lösungsstrategie erscheinen. Vor diesem Hintergrund werden politische, ökonomische oder familiäre Schicksalsschläge für Menschen praktisch aller sozialen Schichten und beruflichen Hintergründe zum migrationsauslösenden Moment. Asyl- oder einwanderungspolitische Beschlüsse und Konstellationen in Europa sowie andere mögliche Anziehungsfaktoren sind diesbezüglich höchstens von zweitrangiger Bedeutung.

Mit dem Entschluss auszuwandern oder der vorläufigen Flucht in ein Nachbarland ist allerdings noch nichts erreicht. Nur eine privilegierte Minderheit der Befragten sieht sich in der Lage, legale Einreisewege (zum Beispiel mittels Einladungsschreiben) zu beschreiten, da europäische Staaten den Zugang zu ihrem Hoheitsgebiet seit den 90er-Jahren zunehmend restriktiv gestaltet haben. In den meisten Fällen kann daher eine Wanderung nur dank einflussreicher Beziehungen und/oder massgeblicher finanzieller Mittel für die Papierbeschaffung unternommen werden; diese übersteigen oft um ein Mehrfaches den mittleren Jahreslohn von potentiellen MigrantIn-

nen. Das gilt zumindest dann, wenn diese – wie die Mehrheit der Befragten – auf dem Luftweg nach Europa gelangen. Überfahrten per Boot sind zwar weniger aufwändig, dafür aber auch wesentlich riskanter.

Überhaupt sind die Migrationswege mit zahlreichen Unsicherheitsfaktoren verbunden. Fast immer handelt es sich um ein kollektives Unterfangen, in das Angehörige, Bekannte und andere Drittpersonen, wie beispielsweise Geldgeber, massgeblich involviert sind. Werden, wie in der Mehrheit der Fälle, Schlepperdienste in Anspruch genommen, so geschieht dies teils amateurhaft in kleinem Rahmen, teils relativ professionell, wobei die Dienste zu entsprechend höheren Preisen auch gegen Kredit angeboten werden. Bemerkenswert ist ferner, dass die Beziehungen zu den Schleppern von den befragten MigrantInnen vollkommen unterschiedlich beurteilt werden.

In diesem Zusammenhang wird deutlich, dass die Migrationsprojekte nur selten aus einer Laune heraus geschmiedet werden. In der Regel ist ein breiter Personenkreis involviert, und die MigrantInnen werden mit folgenschweren Verpflichtungen und neuen Aufgaben, beispielsweise der Familie gegenüber, betraut. Dies erklärt auch, weshalb sich das Exil später im Falle unvorhergesehener Schwierigkeiten nicht einfach aus einem individuellen Entschluss heraus wieder «rückgängig» machen lässt – selbst wenn dies dem Wunsch der betreffenden Person entspreche. Somit kann die Dynamik des Migrationsprozesses insofern zur Falle werden, als eine Rückkehr ins Herkunftsland aus materiellen, sozialen und psychologischen Gründen für die Betroffenen meist nicht in Frage kommt.

Sekundärmigrationen in Europa

Zusammen mit europäischen Asylpolitiken und Aufnahmebedingungen, die in wachsen-

dem Masse auf Abschreckung angelegt sind, erklärt dies auch, weshalb es vermehrt zu Sekundärmigrationen innerhalb Europas kommt, die übrigens nicht nur den Asylbereich betreffen. Obwohl unter den befragten MigrantInnen nur wenige angaben, vorher in einem anderen europäischen Land gelebt zu haben, waren mehrere ExpertInnen der Ansicht, dass ein beträchtlicher Teil der westafrikanischen Asylsuchenden auf Umwegen in die Schweiz gelangt sind. Dies hat offenbar verschiedene Gründe (wie geographische Lage, vermeintliche Erwerbsmöglichkeiten usw.), wird aber unter anderem auch auf die Dubliner Vorkehrungen zur Bestimmung des Erstasyllandes in der EU zurückgeführt.

Gleichzeitig machte bereits die Vorgängerstudie deutlich, dass gerade MigrantInnen aus anderen Kontinenten zum Zeitpunkt der Abreise aus ihrem Herkunftsland weniger auf bestimmte Zielländer zusteuern, als Europa insgesamt ins Auge fassen – dies mit Ausnahme von Personen, die bereits vor Ort anwesenden Familienangehörigen folgen. Als Gründe für die Wahl der Schweiz als Destinationsland werden gelegentlich die Sprache (vor allem bei französischsprachigen Personen), die Neutralität der Schweiz hinsichtlich der Kolonialvergangenheit und bei Frauen die Ablehnung der Prostitution genannt, die in anderen europäischen Ländern offenbar stärker verbreitet ist.

Information, Desinformation und Schlepperdienste

Trotz wachsendem Informationsfluss sind die meisten MigrantInnen in Westafrika über die Einwanderungs- und Aufenthaltsmöglichkeiten in Europa nur sehr lückenhaft oder falsch informiert. Manche gehen davon aus, dass die Schwierigkeit primär darin besteht, überhaupt erst nach Europa zu gelangen. Fragen, die sich um die Aufenthaltsmodalitäten und das Flüchtlingswesen drehen, werden erst in

der Folge wahrgenommen; spätestens aber dann, wenn den Betroffenen bewusst wird, dass in vielen europäischen Staaten die einzige Möglichkeit zur (vorläufigen) Legalisierung des Aufenthalts darin besteht, ein Asylgesuch zu stellen. Gleichzeitig kommt es vor, dass insbesondere Flüchtlinge aus Kriegsgebieten von einem «automatischen» Recht auf Asyl ausgehen, das sie aus der afrikanischen Praxis ableiten; diese kennt oft keine individuellen Asylverfahren, die zwischen Asylsuchenden sowie anerkannten Flüchtlingen unterscheiden.

Die vorliegenden Ergebnisse veranschaulichen, wie auswanderungswillige WestafrikanerInnen mit Hilfe von Schleppern versuchen, die steigenden Einwanderungshürden des Nordens mittels raffinierter Strategien zu umgehen. Hinweise lassen vermuten, dass sich eine zunehmende Perfektionierung dieser wechselseitigen «Aufrüstung» (illegale Einreisetech- niken versus Grenzschiessung) nicht nur auf die Schlepperpreise auswirkt, sondern (bei ausreichender Nachfrage) eine Professionalisierung der Schleusungen bewirkt, die wiederum eine Eigendynamik entwickelt und Berührungspunkte zu bandenmässiger oder zu organisierter Kriminalität aufweisen könnte.

Obschon sich unter den Befragten keine MigrantInnen befanden, die von Schleppern aktiv zur Migration angehalten wurden, sprechen übereinstimmende Aussagen der ExpertInnen für das Wirken transnationaler krimineller Banden, die insbesondere im Kokainhandel sowie in der Vermittlung von Frauen in die Prostitution tätig sind. Junge Männer werden wenn, dann meist nach ihrer Ankunft in Europa, seltener bereits in Westafrika, angewor-

ben, um sich als Drogenunterhändler zu betätigen. Offensichtlich haben seit Ende der 90er-Jahre Routenänderungen im Drogenhandel und die Demokratisierung des Kokainkonsums in Europa Westafrika als Drogenumschlagplatz Vorschub geleistet. Wie verbreitet der westafrikanische Kriminaltourismus genau ist, lässt sich aufgrund der lückenhaften Datenlage nicht abschätzen. Aus den Interviews geht allerdings hervor, dass es sich – zumindest im Asylbereich und beim leicht erkennbaren Strassendeal – nicht nur um eine Randerscheinung handelt. Dies führt zu einer kollektiven Stigmatisierung und Ausgrenzung von AfrikanerInnen in der Schweiz, mit der sich die Mehrheit der befragten MigrantInnen sehr schwer tut. Gerade infolge zunehmend prekärer Lebens- und Aufenthaltsbedingungen sind Abgrenzungsstrategien gegenüber einer kleinen Minderheit von kriminellen Landsleuten nicht immer leicht zu bewältigen.

In diesem Sinn gilt es, sektorielle Politikmassnahmen in einen übergreifenden Zusammenhang zu stellen und politisch induzierte Exklusionsmechanismen sowohl auf ihre gruppenspezifischen als auch gesamtgesellschaftlichen Folgen hin zu überdenken. Ferner zeichnen sich angesichts der transnationalen Dynamik der untersuchten Wanderungswege kaum Alternativen zu einer international abgestimmten Politikgestaltung ab.

Bibliographie

- Efionayi-Mäder, Denise, Joëlle Moret et Marco Pecoraro** (2005). Trajectoires d'asile africaines. Déterminants des migrations d'Afrique occidentale vers la Suisse. Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population.
- Besson, Roger et Etienne Piguet** (2005). Trajectoires d'asile africaines. Répartition des demandes d'asile en Europe et effets des politiques. Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population.

L'étude a été réalisée en 2003 au moment où, pour la première fois en Suisse, les ressortissants de l'Afrique de l'Ouest sont nombreux parmi les requérants d'asile. Elle éclaire tout autant le départ, motivé le plus souvent par l'absence de perspectives découlant des conflits et de la détérioration des conditions économiques dans les pays d'origine, que le rôle des passeurs, d'autant plus important que les politiques européennes d'immigration se font plus dissuasives.

Mathias Lerch / Philippe Wanner

Les bénéficiaires des transferts de fonds des migrants en Albanie

Parallèlement à l'accroissement du nombre de migrants dans le monde, les envois de fonds (*remittances*) deviennent de plus en plus importants – particulièrement pour les pays en transition ou en voie de développement (PVD). Si elles représentent désormais la deuxième source de capitaux pour les PVD (après les investissements étrangers directs), ces *remittances* dépassent aussi de loin les sommes versées par les pays industrialisés dans le cadre de l'aide au développement. Étant donné la stabilité des flux de *remittances* face aux aléas de la conjoncture de l'économie internationale, ces fonds ont bénéficié d'une attention particulière durant ces dernières années. Au regard de l'échec des politiques d'aide au développement et de la diminution progressive des montants versés dans ce cadre, les *remittances* semblent être une source alternative et «endogène» de capital pour la réalisation des *Millenium Development Goals*. De nombreuses initiatives récentes sur le plan international – que ce soit de la part des pays du G8, de l'Union européenne ou de la Banque Mondiale – cherchent à promouvoir ces transferts et à optimiser leur impact sur les économies des pays bénéficiaires.

Cette étude introduit en préambule la problématique générale des *remittances* et de leurs impacts socio-économiques sur les pays bénéficiaires, pour ensuite étudier le cas spécifique de l'Albanie. A partir d'une enquête représentative des ménages réalisée en 2002 (*Albania Living Standard Measurement Survey*¹) les facteurs déterminant la réception de *remittances* sont identifiés. Il est important de

connaître le profil des ménages bénéficiaires de transferts de fonds dans la mesure où cela permet de comprendre l'impact de ces fonds sur l'économie nationale puisque c'est ce profil qui en détermine l'utilisation (dépenses quotidiennes, investissements, etc.). En outre, l'identification des ménages bénéficiaires est indispensable pour la mise en œuvre de programmes de valorisation des *remittances*. L'étude met également l'accent sur la distribution géographique des fonds dans le pays, afin d'estimer son influence sur les disparités économiques interrégionales. En effet, celles-ci peuvent être renforcées ou atténuées par des dynamismes économiques différenciés induits par la venue de capitaux étrangers.

L'Albanie est l'un des principaux pays bénéficiaires de transferts de fonds dans le monde. Depuis la chute du régime communiste en 1989, un cinquième de la population albanaise a quitté le pays et contribué à hauteur de 20% au PNB annuel durant les années 1990. Le montant de *remittances* est estimé à 1028 millions de dollars en 2004 (De Zwager et al. 2005; INSTAT 2004). La proximité géographique des principaux pays d'accueil – notamment la Grèce et l'Italie – facilite en outre les mouvements saisonniers et temporaires, ainsi que les envois d'argent effectués pour la plupart par des canaux informels. Les principales raisons de l'exode massif constaté résident dans les 40 ans de fermeture du pays sous le régime communiste, le climat de violence et les ruptures du tissu social caractérisant la période de transition et enfin les difficultés économiques inhérentes à la transition vers l'économie de marché. Or, les

remittances ont eu un impact certain sur l'économie nationale en soutenant une croissance constante du PNB durant les années 1990. Comme le montrent les chiffres du *Living Standard Measurement Survey* (LSMS), l'apport financier est considérable pour les ménages bénéficiaires, lesquels représentent 23% du total des ménages albanais: les fonds reçus s'élèvent en terme de valeur médiane à 44% du revenu de ces ménages.

L'étude confirme certaines caractéristiques des bénéficiaires de *remittances* observées dans différents pays tout en en suggérant d'autres plus spécifiques au contexte albanais. Pour n'en citer que quelques-unes, les jeunes femmes à la tête d'un ménage monoparental font partie des principaux bénéficiaires de fonds, sans doute envoyés par leur mari à l'étranger. Les ménages composés de personnes âgées sont également surreprésentés parmi les bénéficiaires. Grâce à la solidarité intergénérationnelle de leur environnement familial émigré se manifestant sous

la forme d'envoi d'argent, ils peuvent compléter leur retraite insuffisante afin d'échapper à une situation de privation. La précarité singularise également les ménages bénéficiaires regroupant des personnes en âge d'exercer une activité économique: un faible capital humain, l'inactivité, le chômage ou encore le sous-emploi sont des déterminants certains de la perception de *remittances*. L'apport économique étranger n'entraîne cependant pas la création d'entreprises familiales, souvent mentionnée dans la littérature parmi les impacts positifs des transferts de fonds sur le développement économique. Dans les zones rurales, les bénéficiaires travaillent majoritairement dans les champs sans pour autant en être propriétaires, élément pourtant capital pour un standard de vie adéquat dans le contexte rural albanais.

Les transferts de fonds ne sont pas répartis de manière égale sur le territoire albanais. Leur géographie recouvre partiellement la géographie économique et migratoire du pays.



Si la région du Nord-Est et celle de l'intérieur du territoire albanais sont rurales, montagneuses et dépeuplées par le fait d'importantes migrations internes, la région côtière et la capitale Tirana sont davantage urbanisées et regroupent les principales activités économiques du pays, attirant les mouvements migratoires internes. Cette bande côtière représente la principale route vers l'étranger, notamment à partir des ports de la mer Adriatique, et se singularise par une probabilité accrue de ses ménages de bénéficier de transferts de fonds. Les ménages bénéficiaires sont, en outre, souvent au cœur de stratégies migratoires complexes, combinant les migrations internationales des anciens membres du ménage à des mouvements internes vers ces zones économiquement plus fortes.

Conclusion

La migration est un enjeu politique majeur pour l'Albanie, liée à l'Union européenne par un accord de stabilisation et d'association depuis 2003. En effet, le pays fait partie de la zone géographique dans laquelle l'UE tente de réduire les «pressions migratoires» grâce à l'aide au développement. L'importante émigration et les transferts de fonds qui en résultent peuvent contribuer à la réalisation de cet objectif. Les résultats de cette étude,

basée sur des données de 2002, suggèrent cependant que les *remittances* permettent le plus souvent de combattre des situations de pauvreté et ne semblent pas contribuer à un développement économique dans le pays. Bien que les ménages bénéficiaires résident dans les régions économiquement plus fortes, ils appartiennent aux couches sociales défavorisées. Seule la perception de transferts de fonds leur permet de s'aligner sur le niveau de vie de leur environnement immédiat, montrant ainsi une dépendance accrue par rapport à l'étranger. Finalement, l'inégale distribution géographique des transferts de fonds renforce la polarisation économique du territoire albanais, déjà accentuée par les mobilités internes ainsi que par l'émigration internationale.

¹ Cette enquête, effectuée périodiquement dans une série de pays en voie de développement, aborde une multitude de domaines de l'économie des ménages (activité professionnelle, consommation, production, conditions de logement, fertilité, migrations, transferts privés et publics, etc.) permettant ainsi des analyses détaillées de leurs conditions socio-économiques.

Bibliographie

Lerch, Mathias, Philippe Wanner (2006). Les transferts de fonds des migrants albanais, facteurs déterminant leur réception. Etude 45/2006, Neuchâtel: Forum Suisse pour l'Etude des Migrations et de la Population.

INSTAT (2004). Migration in Albania, Tirana: INSTAT.

De Zwager, Nicolaas, Ilir Gedeshi, Etleva Germenji et al. (2005). Competing for Remittances. Tirana: IOM.

In dieser Studie interessieren sich die Autoren für die wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen der nach Albanien geschickten Rimessen, indem sie, anhand von repräsentativen Umfragedaten (*Living Standard Measurement Survey*) aus dem Jahre 2002, die Determinanten dieses Transfers untersuchen. Seit 1989 hat ein Fünftel der Bevölkerung Albanien verlassen, die dank den Rimessen bis zu 20 Prozent des BSP beisteuern. Die Rimessen fließen vor allem in die wirtschaftlich dynamischen und die interne Migration anziehenden Regionen an der Adriaküste. Die begünstigten Haushalte gehören jedoch der unteren Gesellschaftsschicht an, welche somit der Armut entkommt. Eine Stimulierung der wirtschaftlichen Entwicklung ist deshalb nicht zu erwarten. Obwohl die Geldtransfers innerhalb der zentralen Regionen die interfamiliären Lebensstandards zu nivellieren helfen, erhöhen sie die interregionalen Disparitäten in Albanien.

Christin Achermann / Milena Chimienti

Migration, Prekarität und Gesundheit: vorläufig Aufgenommene und Sans-Papiers in Genf und Zürich

Wie gehen MigrantInnen in prekären Aufenthaltssituationen mit ihren unsicheren Lebensumständen um? Welche individuellen und strukturellen Ressourcen helfen ihnen, die damit verbundenen Risiken zu bewältigen? Und wie wirkt sich dies auf das Gesundheitsverhalten der Betroffenen aus? Diesen Fragen ging ein Forschungsprojekt nach, das vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) im Rahmen der Bundesstrategie «Migration und Gesundheit 2002–2007» finanziert wurde (Achermann und Chimienti 2006).

Datengrundlage

Als Beispiele für zwei Gruppen, deren Aufenthaltssituation durch eine grosse Unsicherheit gekennzeichnet ist, wurden vorläufig aufgenommene MigrantInnen (mit Ausweis F) und Personen ohne Aufenthaltsberechtigung (die so genannten Sans-Papiers) untersucht. Obwohl erstere legal in der Schweiz leben, ist ihr Aufenthalt lediglich vorübergehend bewilligt und wird beendet, sobald eine Rückkehr in ihr Herkunftsland als zumutbar, möglich oder zulässig eingeschätzt wird (vgl. Kamm et al. 2003). Da Sans-Papiers keine Anwesenheitsberechtigung haben, müssen sie damit rechnen, dass sie nach einer fremdenpolizeilichen Kontrolle umgehend in ihr Herkunftsland zurückgeschickt werden.

Für die Studie wurden 63 qualitative Interviews mit MigrantInnen durchgeführt und ausgewertet, bei je der Hälfte handelte es sich um Gespräche mit MigrantInnen mit F-Aus-

weis respektive Sans-Papiers. Die Interviewten kamen aus dem albanischsprachigen Raum, aus afrikanischen Staaten sowie – im Fall der Sans-Papiers – aus Lateinamerika und wohnten in den Kantonen Genf oder Zürich. Ergänzt wurden diese Daten durch 13 Interviews mit ExpertInnen aus Verwaltung, Sozial- und Gesundheitswesen sowie Forschung.

Hauptsächliche Risikofaktoren

Aus den Interviews ist eine Reihe von Schwierigkeiten ersichtlich, die sowohl für das Alltagsleben wie auch spezifisch für die Gesundheit der MigrantInnen Risiken darstellen. Wie erwartet ist die prekäre Aufenthaltssituation für die Sans-Papiers ebenso wie für die vorläufig Aufgenommenen die grösste Belastung: Die Angst vor einer plötzlichen und erzwungenen Rückkehr in ihr Herkunftsland kommt in allen Gesprächen zum Ausdruck. Je nach Situation im Herkunftsland, Aufenthaltsdauer in der Schweiz oder den individuellen Migrationsprojekten ist diese Furcht grösser oder geringer. Da diese MigrantInnen keinerlei Gewissheit haben, ob sie mittel- oder gar längerfristig in der Schweiz bleiben können (sofern sie dies wünschen), ist ihr Denken und Handeln kurzfristig ausgerichtet. Dies äussert sich beispielsweise darin, dass sie keine Pläne oder Vorstellungen hinsichtlich ihrer Zukunft haben, dass bewusste Gesundheitsförderung und Krankheitsprävention im Hintergrund stehen und sie sich vor allem dann um ihre physische und psychische Gesundheit kümmern,

wenn diese nicht mehr intakt ist. Durch die ausgeprägte Konzentration auf die Gegenwart kümmert sich eine Person meist nur um jene Fragen, die im Moment als dringlich beurteilt werden. So erscheinen Sans-Papiers Gedanken an oder finanzielle Investitionen (z. B. in eine Krankenversicherung) für ihre Gesundheit so lange als ein Luxus, als sie gesund sind. Einzelne Interviewte hinterliessen einen vollkommen blockierten Eindruck, als befände sich ihr gegenwärtiges Leben auf «*stand-by-Position*». Je länger diese ungewisse Situation andauert, desto belastender wird sie für die meisten. Dass sie sich in ihrem Alltag mit vielen Einschränkungen (z. B. bezüglich Reismöglichkeiten, sozialen Kontakten, Finanzen, Rechten) konfrontiert sehen, ist für die vorläufig Aufgenommenen und Sans-Papiers ebenfalls eine grosse Belastung. Insbesondere bei Personen aus dem Asylbereich (d. h. vorläufig Aufgenommenen sowie MigrantInnen, die nach Ablehnung ihres Asylgesuchs untertauchten und zu Sans-Papiers wurden) ist in Zusammenhang mit diversen strukturellen Einschränkungen eine passive Haltung und Verantwortungsdelegation an Dritte festzustellen. Ein grosses Risiko ist schliesslich die Erwerbslosigkeit. Den betroffenen vorläufig Aufgenommenen, die in diesem Falle von der Arbeitslosenversicherung oder der Sozialhilfe unterstützt werden, fehlen in erster Linie eine Beschäftigung, eine geregelte Tagesstruktur sowie die durch Arbeit erfahrbare Anerkennung. Bei nicht erwerbstätigen Sans-Papiers kommt in den meisten Fällen finanzielle Not hinzu, weshalb sie für ihr tägliches Auskommen ebenso wie für eine Unterkunft von der Unterstützung ihres privaten Umfeldes abhängig sind.

Ressourcen und Umgangsstrategien

Obwohl sich die befragten vorläufig Aufgenommenen und Sans-Papiers mit verschiedenen Risiken konfrontiert sehen, gelingt es

den meisten unter ihnen – wenn auch in unterschiedlichem Ausmass –, im Sinne eines *Copings* (vgl. etwa Lazarus und Folkman 1984) Ressourcen zu mobilisieren und Strategien zu entwickeln, um diesen zu begegnen. Folgende Faktoren traten aus den Interviews als besonders bedeutsame Ressourcen mit nicht zuletzt positiver Wirkung auf die Gesundheit hervor:

- Eine (labile) Stabilität und Normalität, die sich beispielsweise durch eine dauerhafte Wohnung, Arbeitsstelle, ein geregeltes Einkommen, ein soziales Netz in der Schweiz sowie die Aneignung der für den Alltag notwendigen Informationen und Sprachkenntnisse auszeichnet;
- Die Erwerbstätigkeit verleiht eine Aufgabe und Tagesstruktur, aber auch finanzielle Ressourcen und ist oft eine Kontakt- und Integrationsmöglichkeit;
- Die eigene Familie und insbesondere Kinder (in der Schweiz oder im Herkunftsland) sind für den emotionalen Rückhalt und als Sinnstifter von grosser Bedeutung, umso mehr, wenn diese finanziell unterstützt werden können;
- In ihrem religiösen Glauben finden viele Hoffnung und die nötige Geduld.

Für das individuelle Wohlbefinden ist es weiter von herausragender Bedeutung, ob eine Person Anerkennung erfährt, ein Ziel und eine Perspektive auf bessere Lebensumstände hat und sich als Akteurin betrachtet beziehungsweise ob sie im Sinne des *internal locus of control* (vgl. etwa Rotter 1966) Handlungsmöglichkeiten hat und sieht, um auf ihren Lebensverlauf Einfluss zu nehmen. Falls vorhanden, sind bewusste gesundheitsfördernde Handlungen vor allem darauf ausgerichtet, die eigene Erwerbsfähigkeit zu erhalten. Einflussreiche Ressourcen auf struktureller Ebene sind beispielsweise spezifische Gesundheitsversorgungs- und Unterstützungsangebote für Sans-Papiers oder Beschäftigungs- und Integrationsangebote für vorläufig Aufgenommene.

Differenzierte Prekarität

Aus der Analyse der unterschiedlichen Lebensbedingungen, der strukturellen ebenso wie der individuellen Risiken und Ressourcen der interviewten vorläufig Aufgenommenen und Sans-Papiers konnten vier Gruppen herausgearbeitet werden, die sich – relativ gesehen – in unterschiedlich prekären Situationen befinden, was sich nicht zuletzt in ihrer gesundheitlichen Situation niederschlägt. Als zentrale Differenzierungskriterien stellten sich einerseits die Migrationssituation (F-Ausweis oder Sans-Papiers und mit oder ohne Asylgesuch), andererseits die Erwerbssituation (mit oder ohne Erwerbstätigkeit) heraus. Von den untersuchten MigrantInnen verfügen demnach die erwerbstätigen vorläufig Aufgenommenen über die meisten Ressourcen und sind zugleich mit den geringsten Risiken konfrontiert. Die Sans-Papiers mit Arbeit können mit ausgeprägten Ressourcen auf der individuellen Ebene die zahlreichen Risiken aus ihrer Situation wettmachen, für die vorläufig Aufgenommenen ohne Arbeit halten sich Ressourcen und Risiken beinahe die Waage. Die erwerbslosen Sans-Papiers (meist ehemalige Asylsuchende) hingegen können auf fast keine Ressourcen zurückgreifen und befinden sich eindeutig in der prekärsten Lage.

Die Studie gibt in abschliessenden Empfehlungen Hinweise darauf, wie die Gesundheit und die Lebenssituationen von vorläufig Aufgenommenen und Sans-Papiers verbessert werden könnten, indem sowohl auf individueller als auch struktureller Ebene einerseits die genannten Risiken vermindert, andererseits die Ressourcen gestärkt werden.

Bibliographie

Achermann, Christin, Milena Chimienti, unter Mitarbeit von Fabienne Stants (2006). Migration, Prekarität und Gesundheit: Ressourcen und Risiken von vorläufig Aufgenommenen und Sans-Papiers in Genf und Zürich. SFM-Studien Nr. 41. Neuchâtel: SFM.

Kamm, Martina et al. (2003). Aufgenommen, aber ausgeschlossen? Die vorläufige Aufnahme in der Schweiz. Bern: Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR).

Lazarus, Richard, Susan Folkman (1984). Stress, appraisal and coping. New York: Springer.

Rotter, Julian B. (1966). «Generalized expectancies for internal versus external control of reinforcement.» Journal of Educational Research, 74(3): 185–190.

Cette étude analyse de manière qualitative les facteurs de risque et de ressources permettant de se maintenir en santé parmi des personnes sans autorisation de séjour et admises provisoirement vivant à Genève et Zurich. L'étude met en évidence que les conditions de vie sont influencées en particulier par le fait d'être ou non actif professionnellement, ainsi que par le type de situation de séjour. Les facteurs de risques principaux rencontrés par les personnes interviewées sont liés à l'insécurité et aux craintes liées à leur avenir. Face à ces difficultés, des personnes ont cependant développé différentes ressources telles qu'un réseau social élargi, une activité lucrative et la capacité de se projeter dans le futur.

Milena Chimienti

Prostitution, migration et santé

Depuis des siècles les prostituées ont été pensées en termes de risque pour la société. Cette perception a connu trois phases majeures de développement. D'abord perçues durant le courant hygiéniste comme des êtres pathogènes prédestinés par leurs caractéristiques physiques à se prostituer (Lombroso 1893; Lombroso et al. 1991; Parent-Duchâtelet 1981 [1836]), les prostituées sont alors craintes non seulement pour le risque de transmission de maladies vénériennes, mais également pour le danger de contagion « sociale » qu'elles sont censées représenter. C'est le point de départ du principe du réglementarisme qui est celui de la tolérance et surveillance de la prostitution. Tolérées mais surveillées, l'enjeu de la régulation consiste en un contrôle de type administratif, sanitaire et policier.

Ce principe de réglementation est défié dès le 19^{ème} siècle par une logique des droits reprise par le mouvement bourgeois qui lutte pour une morale orientée vers l'égalité: d'un côté des mouvements des droits humains et de l'autre des mouvements féministes et chrétiens perçoivent la prostitution comme un symbole d'inégalité (Guillot 1899). Dès lors, c'est la réglementation de la prostitution qui est vue comme le moteur des inégalités car elle ouvre un champ d'inégalités sociales et de genre. Ce courant, qui sera appelé abolitionniste, a érigé la figure de la prostituée comme une victime qu'il fallait libérer de toutes mesures spécifiques. D'un point de vue sanitaire pourtant les thèses réglementaristes l'ont emporté (Corbin 1978).

Aujourd'hui à ces discours (sanitaires et moraux) toujours présents et influençant les régulations en cours viennent se mêler d'autres enjeux autour de la prostitution tels que le risque de migration clandestine et celui de la traite des êtres humains. La mobilité accrue des personnes sur le marché du sexe a eu pour conséquence que les prostituées d'origine étrangère représentent désormais plus du double des autochtones dans la plupart des pays occidentaux (Thorbek 2002). On assiste dès lors à un mélange de problématiques qui pousse à s'interroger sur ce que recouvre le risque autour de la pratique prostitutionnelle tel qu'il est pensé actuellement par les institutions étatiques en Suisse et quelle en est la perception des principales concernées.

Ces dynamiques migratoires s'inscrivent dans une dialectique impliquant une technocratie de la prévention, un féminisme libertaire (ayant une vision non victimisante de la prostitution) et un pragmatisme de mobilisation (des personnes prostituées ou des associations de défense des droits des prostituées). Elles soulèvent en outre la question des ressources – tant individuelles que structurelles – pouvant être développées dans le cadre d'un univers toujours fortement stigmatisé et marginalisé.

Cette étude, financée par le Fonds national suisse de la recherche, entend tout d'abord étudier la marge de manœuvre individuelle possible face aux contraintes structurelles à travers le cas de personnes précarisées et stigmatisées telles que les travailleuses du sexe d'origine étrangère.



Méthode

Pour cette étude, nous avons choisi de mettre en parallèle la situation de personnes travaillant dans trois milieux du marché du sexe: cabarets, bars à champagnes et salons de massage. Ces groupes sont, d'une part, confrontés à des difficultés similaires dans leur vie quotidienne en Suisse qui sont liées à leur activité sur le marché du sexe et à leur statut de migrantes (incertitude à long terme de la situation de séjour, faible niveau socio-économique, ou encore restrictions de la mobilité géographique). Ces trois milieux comprennent, d'autre part, des personnes au bénéfice de si-

tuations de séjour différentes et dont le droit de se prostituer diffère (la prostitution des personnes d'origine étrangère étant autorisée en Suisse aux seules détentrices d'un permis C ou B depuis juin 2004). Les deux contextes de comparaison choisis sont Genève et Neuchâtel. D'après la littérature à disposition ces deux contextes comportent, par rapport à d'autres cantons en Suisse, un nombre important de travailleuses du sexe, mais présentent des différences dans la gestion de ces populations par les autorités, ce qui permet d'appréhender l'influence du contexte sur les comportements de santé.

La méthode utilisée est qualitative. Nos résultats sont fondés sur des entretiens en profondeur: 55 entretiens ont été menés avec des personnes migrantes de quatre origines géographiques (Afrique, Amérique latine, Asie et Europe de l'Est), auxquels s'ajoutent 23 entretiens semi-structurés avec des personnes clés (représentants des autorités, travailleurs sociaux, professionnels de santé, etc.).

Facteurs d'influence

Le permis de séjour et les conditions de travail constituent les deux facteurs d'influence principaux que nous avons observés. On s'aperçoit que pour une part importante de la prostitution, échappant au cadre légal autorisé, le contexte de travail s'avère le plus directement déterminant pour les comportements de santé. Il conduit à des situations très différentes, que nous qualifierons de contraintes, arbitraires, négociées. Face à cette structuration des conditions de travail, les comportements oscillent en fonction des ressources que procure la perspective du projet migratoire. Ces ressources se concrétisent si certains signes permettent aux personnes de croire que leur projet est en voie de réalisation, si elles ont même déjà amélioré tant soit peu leur situation.

L'étude de ces cas, où le séjour est soumis à des limitations législatives et où les conditions de travail sont contraignantes, permet de constater que les facteurs individuels prennent une importance considérable dans des situations de vulnérabilité. Les ressources personnelles s'avèrent même primordiales lorsque l'apport structurel se borne à proposer des mesures sectorielles, portant notamment sur la santé, comme le montre Marc-Henry Soulet à travers le concept d'«agir faible» (2003).

Typologie des comportements

A partir de ces facteurs, nous distinguons cinq types de comportements: fataliste, dissident, apathique, volontariste et acteur. Ils s'insèrent dans trois contextes différents (imposé, négocié et équilibré) permettant d'expliquer qui développe des comportements en santé et qui se trouve dans l'incapacité non seulement de créer ou de mobiliser de tels comportements, mais même de penser à sa santé et à son bien-être.

Contexte imposé: cabarets. Les cabarets représentent le milieu du marché du sexe pour lequel la législation est des plus détaillées. Dans les cabarets, on assiste, d'une part, à une régulation externe de la part de l'Etat qui porte en priorité sur les types de permis de séjour des employées (permis L) et, d'autre part, une régulation interne à ce type d'établissement visant notamment à contourner l'interdiction faite aux danseuses de se prostituer. Ces deux phénomènes, et en priorité le fonctionnement du cabaret, occasionnent des contraintes importantes pour les personnes. Face à cette imposition du contexte, leur marge de manœuvre est très limitée.

Les personnes adoptent dans ce cas deux types de comportements. Certaines tendent à se résigner face aux contraintes sans pour autant s'y adapter, car elles ne les comprennent et ne les acceptent pas. Leur résignation signifie qu'elles ne cherchent plus des moyens de résister aux contraintes, mais qu'elles continuent à ne pas les supporter. Il s'agit d'un comportement *fataliste* qui ne développe pas de ressources particulières. Celles qui tentent de réagir à cette situation d'imposition, le font en contournant les règles internes voire externes à l'établissement. Elles adoptent dans ce sens un comportement *dissident* qui utilise comme mode d'action la ruse ou des tactiques de survie pour faire face aux événements ex-

ternes. Cette attitude compte plusieurs étapes: les femmes commencent par comprendre le système et ses règles. C'est seulement à cette condition, qu'elles apprennent à contourner ces dernières.

Dans le cas particulier des danseuses de cabaret, le comportement fataliste affecte davantage leur santé que le dissident, car il signifie une prise de risque plus importante. Les personnes fatalistes auront tendance à reléguer leur santé aux événements extérieurs et à suivre par conséquent les règles internes du cabaret (par exemple une haute consommation d'alcool), tandis que les dissidentes tenteront de contourner ces règles.

Contexte arbitraire: bars à champagne. Cette situation est celle qui comporte la plus grande proportion d'insécurité, ce qui se répercute sur une palette élargie de cas de figure opposés. Dans les bars à champagne les personnes sont placées dans un contexte arbitraire: la prostitution n'y est pas autorisée et les travailleuses du sexe (considérées comme des employées) peuvent voir leur situation se détériorer de manière fulgurante en fonction d'un contrôle inopiné de la police, d'un tenancier de bar peu scrupuleux ou encore d'un client violent, si elles ne possèdent de contrat de travail, ou, pour certaines d'entre elles, de permis de séjour.

Cette insécurité induit, elle aussi, deux types de comportements. Lorsque la situation est perçue comme anémique, l'absence de maîtrise et de compréhension conduit les personnes à *l'apathie*. Dans ce cas, la marge de manœuvre est quasi nulle, les personnes étant bloquées par les événements externes. Mais le contexte arbitraire est aussi interprété par une minorité de personnes comme un espace de liberté qu'elles parviennent, non sans effort, à aménager dans un sens qui leur est favorable. Les ressources font dans ce cas davantage appel au bricolage et à la dé-

brouillardise des personnes. La rage de «s'en sortir» est un des sentiments moteurs à la base de leur comportement *volontariste*.

Pour ce groupe de personnes un comportement semble également plus favorable à la santé que l'autre. Les personnes apathiques sont celles qui prennent le plus de risque de notre échantillon d'étude, le risque extrême étant qu'elles se désintéressent de leur santé. Comme les personnes dissidentes, les volontaristes ont tendance à mieux prendre soin de leur santé et en tous les cas à s'en préoccuper davantage. Si dans ce cas on ne constate que peu de différence dans leur comportement de santé, le contexte étant différent, les personnes dissidentes auront tendance à être plus vulnérables.

Contexte négocié: salons de massage. L'équilibre caractérise les salons de massage, la prostitution y étant autorisée et les personnes y travaillant étant, dans la majorité des cas observés, au bénéfice d'un statut de séjour régulier. Elles exercent ainsi la prostitution en tant qu'indépendantes. Dans ce cadre, les relations sont négociées (tant entre les gérants du salon de massage et les personnes y travaillant qu'entre ces dernières et leurs clients) et, par conséquent, les travailleuses du sexe y trouvent leur compte. Cette négociation ne va cependant pas de soi et pour y parvenir les personnes doivent faire preuve de résistance et de stratégie.

Les femmes travaillant dans les salons de massage, disposant d'une certaine sécurité quant à leur permis d'établissement, peuvent se concentrer sur leurs projets de vie et travailler à maintenir un équilibre. Actrices de leur vie, elles le sont également par rapport à leur santé. Elles adoptent des comportements de prévention voire de promotion de la santé.

Bibliographie

Chimienti M. avec la collaboration de A. Kilcher, J. Maggi et F. Stants (2006). Prostitution, migration et santé. Rapport de recherche au Fonds national, Division 3, commission Sida.

Corbin, A. (1978). Les filles de noce. Misère sexuelle et prostitution aux 19^e et 20^e siècles. Paris: Aubier.

Guillot A. (1899). La lutte contre l'exploitation et la réglementation du vice à Genève jusqu'au 22 mars 1896. Genève: Bureau de la Fédération abolitionniste internationale.

Lombroso, C. (1893). La femme criminelle et la prostituée. Paris. Parent-Duchâtelet, A. (1981 [1836]). La prostitution à Paris au XIX^e siècle. Texte présenté et annoté par Alain Corbin. Paris: Seuil.

Soulet M.-H. (2003). «Faire face et s'en sortir. Vers une théorie de l'agir faible». In Châtel Vivianne et Marc-Henry Soulet (éds.). Agir en situation de vulnérabilité. Les Presses de l'Université de Laval, 167–214.

Thorbek, S. (2002). «Prostitution in a Global Context: Changing Patterns», in Thorbek, S. and B. Pattanaik (ed.), Transnational Prostitution: Changing Patterns in a Global Context. London [u. a.]: Zed Books, p. 1–9.

Diese Studie untersucht mit qualitativen Methoden einerseits Fragen rund um die Prostitution und andererseits die Risikofaktoren sowie die gesundheitserhaltenden Ressourcen von Prostituierten mit Migrationshintergrund, die in Genf und Neuenburg in drei verschiedenen Bereichen des Sexgewerbes (Cabarets, Champagner-Bars und Massage-Salons) tätig sind. Die Studie zeigt die Bedeutung des Arbeitskontextes für das Gesundheitsverhalten auf. Die hauptsächlichen Risikofaktoren der interviewten Personen hängen mit der Unsicherheit und den Zwängen des Arbeitsumfeldes zusammen. Gegenüber diesen Schwierigkeiten entwickeln die Interviewten verschiedene Ressourcen, die aus einer Kombination von ausweichenden, wütenden und «gebastelten» Strategien bestehen.

Alexis Gabadinho / Philippe Wanner

Mortalité infantile et santé reproductive des collectivités migrantes en Suisse, 1987–2001

En 2001, plus du tiers (35,5%) des enfants nés en Suisse avaient une mère de nationalité étrangère lors de leur naissance, contre 26% en 1987¹. Cette évolution s'accompagne de changements importants en ce qui concerne l'origine des parents. En 1987, les femmes italiennes représentaient la part la plus importante des mères de nationalité étrangère (29%). En 2001, ce sont les femmes originaires de l'ex-Yougoslavie (28%). En outre, la proportion de mères sri-lankaises augmente (moins de 1% des naissances en 1987; 4,5% en 2001), ainsi que celle des mères africaines (3% en 1987, 6% en 2001).

La santé reproductive des mères migrantes et les risques de décès de leurs enfants ont donné lieu à de nombreuses études internationales (Bollini, 2001), mais peu avaient été réalisées en Suisse. Dans le cadre d'un mandat effectué pour l'Office fédéral de la santé publique et à l'aide de données de l'état civil, différents indicateurs (poids de naissance, mortalité infantile et ses composantes, mortalité) ont été calculés pour différentes nationalités (Bollini et al., 2006). Les variations dans les profils sociodémographiques des mères, susceptibles d'intervenir dans les différences de risque observées entre les enfants nés d'une mère de nationalité suisse et ceux nés d'une mère étrangère, ont également été décrites².

Données et méthodes

Les données utilisées, mises à disposition par l'OFS, proviennent des registres de l'état civil pour les années 1987 à 2001. Les naissances vivantes, les décès infantiles et les enfants mort-nés³ survenant dans la population résidente y sont enregistrés de manière exhaustive. Sont compris dans cette population les Suisses de nationalité, les étrangers au bénéfice d'un permis saisonnier, de courte durée, annuel ou établi, les fonctionnaires internationaux, requérants d'asiles (permis N) ou admis provisoires (permis F). Les naissances et décès survenant parmi les personnes vivant en Suisse sans autorisation de séjour pourraient également figurer dans les registres d'état civil. On a considéré les nationalités ou groupes de nationalités suivants: Suisse (référence), Italie, ancienne Yougoslavie, Espagne, Turquie, Portugal, Sri Lanka, Europe de l'Ouest et du Nord, autres pays d'Asie, Afrique, autres pays.

Depuis 1992, les enfants nés en Suisse prennent la nationalité de la mère à la naissance, à l'exception des enfants nés d'un couple marié composé d'un père suisse et d'une mère de nationalité étrangère qui obtiennent alors la nationalité suisse.

Un appariement de chaque décès⁴ avec la naissance correspondante a été réalisé pour la période de 1987 à 1996⁵. L'analyse s'effectue ainsi au niveau individuel (on étudie le devenir de chaque naissance), et l'on bénéficie des informations présentes dans le fichier des nais-

sances vivantes pour analyser le risque de décès infantile, en particulier la nationalité de la mère, susceptible de représenter une information plus «discriminante» que celle de l'enfant. Cette approche limite également certains biais liés à l'immigration ou la naturalisation entre la naissance et le décès.

Selon la nomenclature internationale, un poids à la naissance inférieur à 2500 grammes est considéré comme faible, et un poids inférieur à 1500 grammes comme très faible. Le taux de mortinatalité est construit en rapportant le nombre d'enfants mort-nés durant une période donnée au nombre de naissances vivantes durant cette même période. La mortalité infantile représente les décès survenant avant l'âge d'un an, et est divisée en deux sous-périodes, la mortalité néonatale ayant lieu entre la naissance et moins de 28 jours, et la mortalité post-néonatale ayant lieu entre 28 jours et le premier anniversaire. Seules les naissances simples (singletons) sont considérées dans la suite de ce texte: les enfants

issus de naissances multiples, qui sont fréquemment de faible poids et dont le risque de décès est particulièrement élevé, ont été exclus de l'analyse.

Indicateurs de santé maternelle et infantile

La mortinatalité observée pour la période 1987–2001 s'élève pour les mères suisses à 3,5 enfants mort-nés pour 1000 naissances (**Tableau 1**). Le taux est légèrement inférieur pour les enfants de femmes des pays de l'Europe de l'Ouest et du Nord (3,2 p. 1000). En revanche, la mortinatalité est plus élevée pour l'ensemble des autres nationalités ou groupes de nationalités. Les écarts sont particulièrement importants pour les femmes turques (5,4 p. 1000), sri-lankaises (5,9 p. 1000) et africaines (6,2 p. 1000), soit un taux supérieur de 76% à celui des femmes suisses).

La proportion de nouveau-nés ayant un poids à la naissance inférieur à 2500 g est la plus

Tableau 1: Mortinatalité, faible poids de naissance et mortalité infantile, selon la nationalité de la mère – Période 1987–2001 (1987–96 pour la mortalité infantile)

	Naissances vivantes	Mortinatalité	Poids à la naissance			Quotient de mortalité		
			< 1500 g	1500–2499 g	< 2500 g	néonatale (0–27 j)	post-néonatale (28–364 j)	Infantile (0–364 j)
Suisse/Lichtenstein	620 505	3,5	0,5	3,7	4,3	3,2	2,4	5,5
Italie	34 059	4,5	0,6	3,5	4,1	3,8	1,7	5,5
Ex-Yougoslavie	47 339	4,7	0,7	3,1	3,8	4,1	1,7	5,7
Espagne	12 834	3,9	0,6	4,0	4,6	3,3	1,9	5,1
Turquie	18 128	5,4	0,8	3,5	4,3	4,4	3,1	7,4
Portugal	25 493	3,9	0,5	3,5	4,0	2,7	1,7	4,4
Sri Lanka	5 378	5,9	1,0	6,4	7,4	3,9	1,5	5,4
Europe de l'Ouest et du Nord	19 723	3,2	0,6	3,5	4,0	2,7	1,8	4,6
Autres pays d'Asie	6 799	4,4	0,6	4,2	4,8	3,4	2,4	5,7
Afrique	6 324	6,2	1,2	4,0	5,2	4,0	1,4	5,4
Autres/inconnus	10 883	4,0	0,7	3,1	3,8	4,0	1,6	5,5
Total	807 465	3,7	0,6	3,7	4,3	3,3	2,2	5,5

Source: PFS, statistique de l'état civil

importante parmi les enfants nés de femmes sri-lankaises. Les enfants de faible poids, et surtout de très faible poids (< 1500 g) sont également plus fréquents dans les collectivités africaines.

La proportion d'enfants nés de mères suisses qui décèdent avant d'avoir atteint leur premier anniversaire s'élève à 5,5 p. 1000 naissances pour la période 1987-96. Les écarts entre les nationalités sont faibles et la mortalité infantile est inférieure à celle des enfants suisses pour de nombreuses communautés. C'est le cas en particulier des enfants d'Europe de l'Ouest ou du Nord ou portugais. Les enfants de mères sri-lankaises et africaines, pour lesquels la mortinatalité est particulièrement élevée, connaissent une mortalité infantile équivalente à celle des enfants suisses. En revanche la mortalité infantile des enfants nés de mères turques, tout comme la mortinatalité, reste particulièrement élevée (de 34 % supérieure à celle des enfants suisses).

Si l'on considère la mortalité néonatale (entre 0 et 28 jours), qui concentre 60% des décès avant l'âge d'un an, le risque est inférieur, par rapport aux enfants de mère suisse, pour les enfants des collectivités d'Europe de l'Ouest et du Portugal. Mais il est plus élevé pour toutes les autres nationalités, en particulier pour les enfants sri-lankais (3,9 p. 1000), africains (4 p. 1000), ex-yougoslaves (4,1 p. 1000) et turcs (4,4 p. 1000). La situation est très différente en ce qui concerne la mortalité post-néonatale puisque seuls les enfants nés de mères turques montrent un risque supérieur.

Profil sociodémographique des mères

Les niveaux de mortinatalité et de mortalité infantile sont plus élevés et les poids de naissance inférieurs à 1500 g et 2500 g plus fréquents parmi les femmes célibataires, veuves ou divorcées, ainsi que parmi les femmes âgées de moins de 20 ans et de plus de 40 ans (**Tableau 2**). La mortalité infantile est particuliè-

Tableau 2: Mortinatalité, faible poids de naissance et mortalité infantile, selon l'âge et l'état civil de la mère – Période 1987-2001 (1987-1996 pour la mortalité infantile)

	Mort-nés p. 1000 naissances	Poids à la naissance (en %) des naissances vivantes de singletons		Décès p. 1000 naissances vivantes		
		<1500	1500-2499	0-27 jours	28-365	0-365 jours
Etat civil de la mère						
Célibataire	5,7	1,0	5,9	5,0	3,8	8,8
Mariée	3,3	0,5	3,5	3,1	2,2	5,3
Veuve	6,5	1,2	5,8	8,3	3,3	11,7
Divorcée	6,0	1,3	6,6	3,6	3,8	7,4
Age de la mère						
< 20 ans	4,8	1,0	5,4	5,0	7,6	12,6
20-29 ans	3,3	0,5	3,6	3,2	2,6	5,8
30-39 ans	3,6	0,5	3,7	3,2	2,0	5,2
> 40 ans	6,1	1,0	5,1	4,9	2,2	7,0
Total	3,5	0,5	3,7	3,2	2,3	5,5

Source: PFS, statistique de l'état civil

Tableau 3: Répartition des naissances selon l'âge et l'état civil de la mère, par nationalité – Période 1987–2001

	Age de la mère		Etat civil de la mère			
	<20 ans	>40 ans	Célibataire	Mariée	Veuve	Divorcée
Suisse/Lichtenstein	0,6	2,1	6,5	92,3	0,1	1,1
Italie	1,1	1,7	4,9	94,0	0,1	1,0
Ex-Yougoslavie	4,5	1,2	4,4	95,0	0,1	0,6
Espagne	1,5	2,3	5,7	93,0	0,1	1,1
Turquie	7,0	1,2	2,3	97,2	0,0	0,5
Portugal	1,4	1,1	5,0	94,0	0,1	0,9
Sri Lanka	0,8	1,3	5,1	94,6	0,1	0,1
Europe de l'Ouest et du Nord	0,4	3,3	10,1	88,8	0,1	1,1
Autres pays d'Asie	1,0	3,0	4,6	94,4	0,1	0,9
Afrique	2,2	2,6	14,8	83,2	0,5	1,5
Autres/inconnus	1,8	3,5	6,5	92,0	0,1	1,4
Total	1,1	2,0	6,3	92,5	0,1	1,1

rement forte pour les enfants nés de mères âgées de moins de 20 ans, principalement en raison d'une importante surmortalité post-néonatale (entre 28 et 365 jours).

En l'absence d'autres informations, ces variables sociodémographiques servent d'indicateurs de risque et sont susceptibles d'expliquer une partie des variations observées entre les différentes nationalités. En comparaison des Suissesses (0,6 %, **Tableau 3**), les naissances de femmes âgées de moins de 20 ans sont particulièrement fréquentes pour les mères ex-yougoslaves (4,5%) et surtout turques (7%), ainsi que dans une moindre mesure, africaines (2,2%). Les naissances de femmes célibataires sont au contraire plus fréquentes pour des nationalités dont les risques mesurés sont faibles – femmes suisses et des pays de l'Europe de l'Ouest et du Nord –, alors qu'elles sont particulièrement rares parmi les femmes turques, dont les enfants connaissent des risques élevés.

Discussion

Les risques de mortinatalité et de décès infantile sont élevés pour les nouveau-nés des mères turques principalement, mais aussi des mères sri-lankaises, ex-yougoslaves et africaines pour la mortinatalité et la mortalité néonatale. En revanche les risques sont équivalents à ceux des enfants de mère suisse, voire moindres, dans les autres collectivités migrantes.

Les naissances de faible poids sont principalement dues à deux causes: la prématurité et le retard dans le développement intra-utérin. Les facteurs susceptibles d'expliquer les variations selon la nationalité de la mère sont nombreux et de plusieurs ordres: biologiques, démographiques, comportementaux, socio-économiques⁶. Quant à la période néonatale, les décès observés sont généralement liés à des causes «endogènes» telles que les malformations congénitales ou les suites de l'accouchement. En revanche, la mortalité post-néonatale est plus fréquemment due à des causes «exogènes», telles que les accidents.

Les informations manquent pour comprendre la part des différents facteurs (démographiques, comportementaux, socio-économiques) expliquant la surmortalité de certaines collectivités étrangères. Certains facteurs biologiques, tels que l'âge à la naissance, le rang de naissance, peuvent partiellement expliquer ces résultats. Les résultats de l'étude (Bollini et al. 2006) montrent cependant que les conditions dans lesquelles l'intégration (sur le lieu de travail, dans la société) s'effectue et les barrières linguistiques ou culturelles rencontrées par les migrant(e)s dans les hôpitaux jouent également un rôle dans les différences de risque.

- 1 Cette évolution est en partie liée à la législation: avant 1992, une femme mariée à un citoyen helvétique obtenait automatiquement la nationalité suisse.
- 2 Des modèles statistiques introduisant ces informations comme variable de contrôle pour comparer les risques entre les différentes communautés ont été utilisés mais ne sont pas présentés ici.
- 3 Par enfant mort-né, on entend selon le chapitre 2, article 9 de l'Ordonnance sur l'état civil un enfant qui ne manifeste aucun signe de vie à la naissance et dont le poids est d'au moins 500 grammes ou la gestation d'au moins 22 semaines entières.
- 4 Les décès ont eu lieu durant la période 1987-97.
- 5 En l'absence d'informations (noms, prénoms, No d'identification) permettant d'authentifier strictement les individus concernés, l'appariement consiste à rechercher, pour chaque décès d'enfant enregistré par l'état civil, la naissance correspondante en utilisant les informations communes présentes dans chacun des fichiers. La technique utilisée ici est dite «probabiliste», car elle tolère certaines erreurs d'enregistrement et apparie, dans le cas où plusieurs correspondances sont plausibles, le décès avec l'enregistrement le plus probable.
- 6 Bodenman et al. (1990) ont notamment constaté pour la Suisse jusqu'en 1986 que le poids de naissance variait avec la classe sociale. Depuis 1987, les données sur la catégorie socioprofessionnelle des parents sont lacunaires et ne permettent pas de vérifier cette hypothèse.

Bibliographie

- BAG (Bundesamt für Gesundheit)** (2002). Migration und Gesundheit. Strategische Ausrichtung des Bundes 2002-2006. Bern: Erarbeit in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Ausländerfragen (BFA) und der Eidg. Ausländerkommission (EKA).
- Bodenmann, A., U. Ackermann-Liebrich, F. Paccaud, and T. Spuhler** (1990). Social differences in fetal and infant mortality: Switzerland 1979-1985. Pages 102-107, in Sozial- und Praventivmedizin / Médecine Sociale et Préventive.
- Bollini, P.** (2001). The reproductive health of Immigrant Women, IOM Migration and Health Newsletter 2.
- Bollini, P. et al.** (2006). Santé reproductive des collectivités migrantes. Disparités de risques et possibilités d'intervention. Etudes du SFM no 42. Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population.

Mehr als ein Drittel der Kinder, die im Jahr 2001 in der Schweiz geboren wurden, hatten eine Mutter mit ausländischer Nationalität. Ausgehend von Daten der Zivilstandsregister wurden in der vorliegenden Studie Schlüsselindikatoren für die reproduktive Gesundheit von Müttern mit Migrationshintergrund untersucht. Ebenfalls Gegenstand der Untersuchung waren Risiken, die zum Tod von Kindern unterschiedlicher Migrantengruppen führen können. Die Studie zeigt auf, dass bestimmte Migrantengruppen dem Risiko einer Totgeburt in besonderem Masse ausgesetzt sind (Mütter türkischer, srilankischer und afrikanischer Herkunft). Andere Gruppen wiederum zeichnen sich durch das Risiko eines niedrigen Geburtsgewichts (Mütter afrikanischer Herkunft), das Risiko der Kindersterblichkeit (Mütter türkischer Herkunft) oder dasjenige eines neonatalen Todes (Mütter srilankischer, afrikanischer und türkischer Herkunft) aus. Es bedarf neuerer Untersuchungen, um die erklärenden Faktoren dieser Unterschiede weiter zu vertiefen.

Philippe Wanner

Enfance et familles: spécificités des populations étrangères

Dans le cadre du Programme national de recherche 52 du Fonds national pour la recherche scientifique, le contexte de vie durant l'enfance et les relations intergénérationnelles ont été étudiés sous l'angle de la statistique. Utilisant des données de l'état civil entre 1987 et 2002 mises en relation avec celles de plusieurs recensements de la population, différentes dimensions de l'enfance ont été décrites selon une approche dynamique.

Dans certains cas, des comparaisons ont été effectuées entre familles et enfants de nationalité suisse d'une part, et familles et enfants de nationalité étrangère, de manière à mettre en évidence les spécificités observées au cours de cette première partie de la vie, pour les principales communautés étrangères résidant en Suisse, par rapport à la population du pays d'accueil. Trois dimensions familiales, parmi d'autres, sont présentées dans cet article: la durée de la vie reproductive pour les parents, la prévalence de la naissance hors mariage et le risque d'assister, durant son enfance, au divorce de ses parents.

L'importance de l'enfance et du contexte familial dans lequel elle se déroule sur le développement de l'enfant est avérée par de nombreuses études. L'intérêt de documenter certaines caractéristiques de l'enfance dans les populations étrangères trouve une justification dans un contexte actuel, marqué par un accroissement progressif de la proportion des enfants de nationalité étrangère ou dont les parents sont étrangers. Suite en particulier à l'importante migration des jeunes adultes depuis les années 1980, aux regroupements

familiaux et aux différentiels de fécondité entre Suissesses et étrangères (au profit de ces dernières), près d'un enfant sur deux (46% en 2002) a désormais un parent, au moins, qui n'est pas titulaire de la nationalité suisse.

Durée de la période consacrée à la naissance des enfants

Des différences marquées caractérisent les femmes et hommes classés selon la nationalité concernant la durée consacrée à la période reproductive, définie pour un individu par l'âge à la première naissance et l'âge à la dernière naissance. En particulier, concernant le calendrier de la dernière naissance, les femmes originaires de l'ancienne République Yougoslave (désormais Serbie-et-Monténégro) et du Portugal, par exemple, terminent en moyenne relativement tôt leur vie reproductive (avant même d'atteindre l'âge de 29 ans pour les premières, et à 29,1 ans pour les secondes). C'est le cas également pour les hommes partageant les mêmes origines. Les Turques et Turcs poursuivent en moyenne plus tardivement leur vie reproductive, qui se termine en moyenne à 31 ans pour les femmes et à 34,7 ans pour les hommes. Les Suissesses enregistrent, en moyenne, la dernière naissance à l'âge de 30,6 ans (les Suisses à l'âge de 33,5 ans). Il découle de ces calendriers variables des interactions pouvant prendre des formes différentes avec la vie professionnelle et la formation, autant qu'avec la trajectoire migratoire. La question restant ouverte est celle des liens de causalité entre projet migratoire et agrandissement de la famille.

Naissances hors mariage

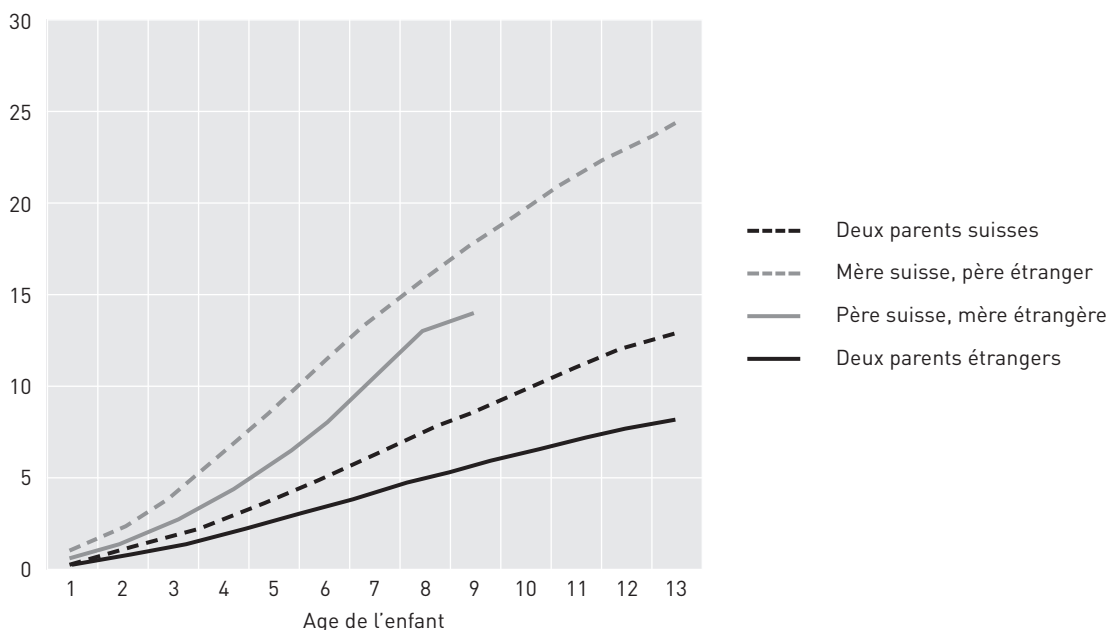
Aujourd'hui encore, les enfants nés hors mariage sont soumis à certains risques accrus et à certaines spécificités, par rapport à ceux nés au sein du mariage: risque élevé de mortalité infantile, de précarité de vie, probabilité accrue de résider dans un ménage monoparental. La nationalité de la mère est un marqueur relativement intéressant de ce phénomène des naissances hors mariage. Pour la période comprise entre 1998 et 2002, la proportion de naissances hors mariage est relativement élevée (entre 10 et 12%) lorsque la mère est de nationalité suisse, espagnole, d'un pays de l'Europe de l'Ouest ou du Nord, et atteint un maximum (17%) lorsque la mère est titulaire d'une nationalité d'un pays d'Afrique. La fréquence minimale est observée parmi les mères turques (3%) et s'élève à 6% pour celles qui possèdent la nationalité d'un pays de l'ancienne Yougoslavie. Ce résultat ne s'explique pas seulement par des approches différentes, en fonction de la culture d'origine, du mariage et de son importance. Il résulte

aussi des règles de séjour strictes pour les personnes étrangères, règles qui rendent souvent nécessaire le mariage avec le conjoint (qu'il soit de nationalité suisse ou au bénéfice d'un permis d'établissement) pour accéder à un droit de séjour en Suisse. Ainsi, il est intéressant de noter que les ressortissants des pays où les naissances ont fréquemment lieu hors du mariage (France, Autriche, pays du Nord de l'Europe) adoptent des comportements matrimoniaux très différents de ceux prévalant dans leur propre pays.

Divorce des parents

La probabilité d'assister durant l'enfance au divorce de ses parents est la plus élevée parmi les couples binationaux, et la plus faible parmi les couples dont les deux parents sont de nationalité étrangère. Les analyses effectuées pour les enfants nés entre 1987 et 2000 indiquent que plus de 25% des enfants nés durant cette période et dont les parents forment un couple binational vivent la séparation de leurs parents avant d'avoir atteint leur 14^e anni-

Graphique: Proportion cumulée d'enfants ayant vécu le divorce des parents, selon la nationalité et l'âge, en %



Source: OFS, Statistique de l'état civil, base de données biographiques

versaire. En revanche, les enfants nés de deux parents étrangers ne sont que 8 % à avoir assisté à cet événement avant l'âge de 14 ans (voir Graphique). Il est probable que le fait de vivre dans un pays étranger renforce les liens entre les deux conjoints mariés. A titre de comparaison, dans le cas où les deux parents sont de nationalité suisse, la fréquence du divorce s'élève à 13,5 %.

La loi sur le séjour et l'établissement des étrangers pourrait inciter au mariage certains migrants vivant en couple (avec un conjoint de la même nationalité et au bénéfice d'un permis d'établissement ou avec un/e Suisse/sse) et ne disposant pas d'un permis de séjour de longue durée. Dans certains cas, le mariage peut être conclu dans le but unique ou prépondérant de disposer d'un droit de séjour (mariages blancs). De tels mariages peuvent conduire à un accroissement de la divortialité, en particulier dès l'obtention par le partenaire

étranger du permis d'établissement ou de la nationalité suisse, soit après environ 3 à 5 ans de mariage. Les données présentées au graphique ci-joint ne montrent cependant pas un accroissement de la divortialité, entre trois et cinq ans après le mariage et suggèrent que l'effet du cadre légal sur la divortialité est faible.

Au-delà de l'illustration de quelques différences dans les comportements familiaux en fonction de l'appartenance à une collectivité migrante, ces exemples suggèrent, en conclusion, la nécessité de prendre en compte la diversité de la population dans la gestion des politiques familiales et dans l'élaboration de mesures de soutien aux familles.

Bibliographie

Wanner, Philippe (2006). Indicateurs démographiques de l'enfance et des relations entre générations Démos. Bulletin d'information démographique 1/2006. OFS, Neuchâtel, 32 pages.

Eine statistische Analyse, die vom Schweizerischen Nationalfonds finanziert worden ist, ergab relativ bedeutende Unterschiede zwischen Schweizerinnen und verschiedenen Gruppen von Migrantinnen in Bezug auf die Organisation von Kindheit und Familie sowie in den generationsübergreifenden Beziehungen. Als spezifische Unterschiede seien an dieser Stelle genannt: Die Dauer der Reproduktivität der Eltern, die Häufigkeit von Geburten ausserhalb der Ehe und das Risiko, während der eigenen Kindheit die Trennung der Eltern mitzuerleben. Diese Faktoren lassen darauf schliessen, dass es unverzichtbar ist, Migrationsbewegungen und deren unterschiedliche Dimensionen bei der Ausarbeitung von Interventionen und Familienpolitiken zu berücksichtigen.

Les employés migrants dans le domaine de la santé et leurs ressources potentielles

Le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM) a mené une recherche-action mandatée par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) dans le cadre de la stratégie fédérale «Migration et santé 2002–2007». L'étude s'interroge sur les ressources potentielles des employés migrants dans le domaine de la santé, en explorant comment les compétences linguistiques, l'expérience de la migration ou les connaissances culturelles des salariés migrantes contribuent à la «transculturalisation» et à l'ouverture des institutions sanitaires.

En raison de la pluralisation croissante de la société, les institutions sanitaires sont de plus en plus souvent confrontées à des clients d'origines très différentes, dont le rapport à la santé est complexe. D'une part, on constate des déficits sanitaires dans la population migrante ; d'autre part, il y a lieu de penser que ces personnes accèdent moins facilement au système de santé. Parmi les obstacles figurent la communication entre les patients et le personnel médical ainsi que les lacunes d'information dans les deux groupes. La qualité des soins en souffre. Pour améliorer cette situation, les institutions sanitaires devraient davantage s'ouvrir à la population migrante: grâce à un processus de transculturalisation, il serait possible de réduire certains obstacles dans l'accès au système sanitaire et de mieux intégrer, sur le plan institutionnel, les collaborateurs d'origine immigrée. La présente recherche-action se penche sur le rôle que peuvent jouer les ressources potentielles des employés migrants.

Méthode

La première partie de l'étude s'appuie sur la recherche fondamentale, en utilisant une typologie des ressources des migrants. Les chercheurs parlent à ce propos de ressources informelles. Elles se constituent au cours de la socialisation; ce sont souvent des compétences qui ne sont pas forcément sanctionnées par un diplôme ou un certificat. Il s'agit entre autres de la langue, de l'expérience de vie, des codes culturels, des systèmes de valeurs, des croyances. Un chapitre décrit les caractéristiques de la main-d'œuvre étrangère sur la base des données provenant du recensement fédéral de la population de 2000.

La deuxième partie de la recherche-action porte sur l'analyse de l'utilisation de ces ressources potentielles. Elle repose sur des entretiens individuels ou menés en groupe dans sept hôpitaux et cliniques en Suisse alémanique et en Suisse romande.

Résultats

La littérature confirme que le recours aux ressources du personnel est avantageux pour les institutions. Les migrants jouent, par exemple, un rôle essentiel de médiateurs entre les patients allophones et le personnel médical, en se faisant leurs interprètes. Leur travail ne se limite pas au transfert linguistique, mais intervient aussi dans la médiation entre personnes aux conceptions divergentes de la santé et de la maladie, ou encore, en présence d'habitudes thérapeutiques ou culturelles différentes. D'une part, le recours à des res-



sources informelles contribue fortement à améliorer l'accès et la qualité des soins et des traitements apportés aux migrants. Il permet d'assurer le droit de s'exprimer. D'autre part, l'utilisation de ces ressources a des retombées positives sur la cohésion des équipes, la compétitivité et l'aménagement du lieu de travail («diversity management»).

Dans la vie quotidienne sur les lieux de travail, tous les acteurs interrogés recourent aux

ressources linguistiques de leurs collègues. Aussi modestes soit-elles, elles apportent une contribution importante à la transculturalisation dans le domaine de la santé. L'utilisation de ces ressources est une initiative de la base. Souvent, une personne intervient quand des difficultés de communication surviennent avec des patients d'origine étrangère. Le résultat est positif dans la plupart des cas. A ce sujet, il faut toutefois émettre une réserve: l'utilisation de ces ressources devrait encore large-

ment être systématisée et professionnalisée. A titre d'exemple, le recours aux interprètes communautaires dépend à la fois des exigences linguistiques et de la complexité de la communication. Aussi n'existe-t-il pas, pour l'utilisation des ressources, de concept global assorti de critères de planification, de développement et d'évaluation.

Dans ce domaine, il faudrait le soutien actif de la direction de l'établissement hospitalier et du service du personnel. La diversité au travail n'est pas encore suffisamment perçue comme un atout. En effet, l'hétérogénéité du personnel n'est pas considérée comme une opportunité par les personnes que nous avons pu interroger; au contraire, elles ont davantage mis en avant les problèmes et les lacunes des employés migrants. Pour cette raison, l'utilisation des ressources du personnel migrant devrait être précédée d'un travail de sensibilisation qui, en fin de compte, aborderait le thème de l'égalité des chances. Le recours aux ressources informelles pourrait contribuer, pendant le travail, à augmenter la compréhension d'autres modes de vie et, par là, à assurer à terme que la qualité des prestations sanitaires soit équivalente pour tous les patients.

Recommandations

Les recommandations portent sur la sensibilisation ainsi que sur l'identification et l'utilisation des ressources. La sensibilisation devrait viser la direction de l'institution et ses cadres, auxquels il s'agirait de montrer que l'utilisation de ces ressources est essentielle dans le contexte de la transculturalisation. Ce faisant, il conviendrait de mettre en avant les avantages d'une organisation de travail horizontale. De plus, il faudrait former le personnel pour contrer les préjugés et la discrimination au travail.

L'identification des ressources passe d'abord par leur recensement; c'est là que les services du personnel jouent un rôle prépondérant. Les ressources des migrants doivent être relevées systématiquement dès l'entretien d'embauche. Un relevé des ressources existant déjà au sein de l'institution permettrait d'exploiter les potentialités en friche. Il est de plus crucial de déterminer clairement dans quelles circonstances le recours aux ressources du personnel immigré est le mieux approprié. Ainsi, le recours à ces ressources devrait être systématisé et évalué. Par ailleurs, la formation et l'encadrement professionnel peuvent augmenter la qualité de la mise à contribution des ressources des employés migrants.

Im Rahmen der Bundesstrategie «Migration und Gesundheit 2002 – 2007» hat das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) für das Bundesamt für Gesundheit (BAG) eine Aktionsforschung durchgeführt. Gegenstand der Forschung war die Frage, wie potenzielle Ressourcen, die Arbeitskräfte mit Migrationshintergrund mitbringen, für das Gesundheitswesen (besser) genutzt werden könnten. In anderen Worten: Welchen Beitrag leisten Sprachkompetenz, Migrationserfahrung oder kultureller Hintergrund von MigrantInnen für eine Transkulturalisierung und institutionelle Öffnung des Gesundheitswesens? Die Forschungsergebnisse belegen, dass Spitäler und Kliniken der Schweiz heute die informellen, sprachlichen Ressourcen ihrer angestellten MigrantInnen bereits in bescheidenem Masse nutzen. Die Ressourcennutzung bewegt sich jedoch in einem komplexen Umfeld und zeichnet sich durch unterschiedliche Interessen der Akteure aus. Strukturelle und praktische Hindernisse stehen einer befriedigenden Ressourcen-Nutzung im Wege und verhindern eine Gesamtübersicht. Zu den wichtigsten Empfehlungen gehören daher eine bessere Sensibilisierung, Identifizierung und Nutzung von informellen Ressourcen, die an Spitälern und Kliniken vorhanden sind.

Urszula Stotzer

Mesure de la satisfaction des patients migrants en milieu hospitalier

Les récentes études dans le domaine «migration et santé» ont démontré que la santé de la population migrante en Suisse est parfois moins bonne que celle des groupes comparables de la population suisse. De plus, pour les migrants, l'accès aux soins est souvent jalonné d'obstacles. Pour réagir à cet état de fait, le Conseil fédéral, grâce à l'aide de différents partenaires, a mis sur pied la stratégie «Migration et santé 2002-2007». Cette stratégie vise à améliorer la santé de la population migrante, la protéger et fournir ainsi une contribution à son intégration. Elle tend à réaliser l'égalité des chances en matière de santé publique en Suisse, comme le demande l'Organisation mondiale de la santé.

Migrant Friendly Hospitals (MFH) est un projet qui s'inscrit dans ladite stratégie. Soutenu par l'Office fédéral de la santé publique et par H+ les Hôpitaux de Suisse, il a pour objectif de créer un réseau d'hôpitaux qui se distingue par un accompagnement professionnel et de qualité de la population migrante. Depuis l'introduction de la LAMal, les hôpitaux sont tenus de mesurer la satisfaction des patients quant aux soins reçus; ainsi, pour évaluer la qualité de leurs prestations, les établissements hospitaliers effectuent régulièrement des sondages auprès de leurs patients. La présente étude veut vérifier dans quelle mesure ces instruments sont adéquats pour cerner l'appréciation que les migrants ont des soins reçus à l'hôpital, et, le cas échéant, proposer des améliorations.

Après avoir effectué une revue de la littérature spécialisée, des entretiens avec des experts et

des migrants, et avoir procédé à une analyse des questionnaires existants sur le marché, les auteurs parviennent à la conclusion que les outils actuellement utilisés posent des problèmes susceptibles de limiter la pertinence des résultats obtenus lors des enquêtes de satisfaction.

Comment améliorer la procédure d'enquête auprès des migrants?

Les problèmes rencontrés sont en partie liés à la procédure de l'enquête. En effet, le questionnaire est envoyé exclusivement par voie postale aux patients après leur sortie de l'hôpital. Ceci ne permet pas d'atteindre certains groupes d'étrangers particulièrement mobiles, notamment les personnes en situation précaire. Il existe dès lors le risque d'un biais: la surreprésentation dans les enquêtes de satisfaction des migrants les mieux intégrés.

Les entretiens menés révèlent que l'information écrite au sujet de l'enquête est inadaptée à certains migrants et n'atteint pas des personnes ne comprenant pas ou peu la langue locale. De plus, les migrants qui connaissent un statut de séjour précaire montrent une certaine méfiance à l'égard des questionnaires «officiels». Ils ne comprennent pas toujours pourquoi on sollicite leur avis, n'envisagent pas que l'on puisse en tenir compte, et par conséquent ne voient pas l'intérêt de répondre. Cette attitude est également liée au fait qu'il existe un important déficit de communication au sujet des résultats de ces enquêtes qui ne sont pas révélés aux patients.

Par ailleurs, la langue semble être dans certains cas un facteur d'exclusion de l'enquête. En principe, tous les patients sortant de l'hôpital durant la période de l'enquête devraient recevoir le questionnaire, mais pour certains hôpitaux, un patient qui ne parle pas la langue du questionnaire (l'information relative à la langue parlée est recueillie dans son dossier) est d'emblée exclu de la participation à l'enquête.

Les difficultés évoquées ci-dessus peuvent être surmontées par des procédures alternatives permettant des échanges plus personnalisés – par exemple en administrant le questionnaire par téléphone – et une information mieux adaptée sur les buts, la procédure et l'utilisation des enquêtes. L'organisation ponctuelle d'enquêtes complémentaires par focus group ou entretiens pourrait également être envisagée.

Comment adapter les instruments?

Aux limites de la procédure viennent s'ajouter celles des instruments de mesure qui comportent également quelques déficits. En effet, ceux-ci n'incluent pas de variables socio-démographiques permettant d'identifier les patients migrants et, par là même, d'analyser les données recueillies en fonction de cette information. Il importerait donc d'inclure des données sur la nationalité à la naissance (ou la nationalité actuelle), le lieu de naissance et éventuellement le statut de séjour.

En outre, bien que les questionnaires utilisés en Suisse existent souvent dans plusieurs versions linguistiques – le plus souvent en français et en allemand mais également en italien et en anglais –, elles sont peu utilisées en Suisse. Dès lors, il serait souhaitable de



mettre à disposition des migrants qui ne maîtrisent aucune langue nationale, des versions dûment testées, dans les langues les plus répandues parmi les patients (par exemple, albanais, espagnol, portugais, serbo-croate et turc). La disponibilité de diverses versions du questionnaire dans les langues des migrants ne résout pas tous les problèmes: dans certains hôpitaux en effet, aucune information n'est recueillie sur la «langue préférée» ou «bien maîtrisée» des patients, ce qui ne permet pas l'envoi de la version appropriée du questionnaire au patient. De ce fait, il est nécessaire que cette information soit recueillie, que ce soit lors de l'admission ou de la procédure de sortie.

Si la langue du questionnaire peut constituer une barrière importante pour les personnes qui ne la maîtrisent pas, le niveau du langage est également un facteur à prendre en considération, dans la mesure où il ne correspond pas toujours au niveau de compréhension des patients, aussi bien de ceux issus de minorités que de ceux appartenant au groupe majoritaire. Sont touchées en particulier les personnes qui présentent des problèmes d'illettrisme, les

personnes de faible niveau de formation et celles dont l'état de santé réduit le niveau de compréhension. La situation devient particulièrement critique quand les deux difficultés (maîtrise de la langue en question et niveau de langage utilisé) se combinent.

Les résultats de l'étude démontrent ainsi la nécessité d'améliorer aussi bien la procédure que l'instrument de mesure de la satisfaction des patients pour y inclure l'avis des migrants. La mise à l'écart implicite ou explicite des migrants prive les établissements hospitaliers d'un feed-back indispensable pour l'amélioration de la qualité des soins prodigués aux migrants, telle que souhaitée par le projet MFH. En donnant quelques pistes pour améliorer les instruments de mesure de la qualité des soins, cette étude aide à mettre sur pied un instrument permettant de mesurer d'éventuelles inégalités, et permet ainsi de mieux cibler les futures actions dans ce domaine.

Bibliographie

Urszula Stotzer, Denise Efionayi, Philippe Wanner (2006). Mesure de la satisfaction des patients migrants en milieu hospitalier. Analyse des lacunes existantes et recommandations. Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population.

Instrumente zur Messung der PatientInnenzufriedenheit ermöglichen es, die Qualität der von Spitälern ausgerichteten Versorgungsleistungen zu evaluieren, basierend auf der PatientInnenwahrnehmung. Seit der Inkraftsetzung des KVG sind die Spitäler verpflichtet, die Zufriedenheit der PatientInnen zu messen. Die hier vorgestellte Studie wirft die Frage auf, ob die zurzeit zu diesem Zweck zur Anwendung kommenden Instrumente für die Erhebung der Zufriedenheit insbesondere von PatientInnen mit Migrationshintergrund geeignet sind. Sie kommt zum Schluss, dass diese spezifische PatientInnengruppe implizit oder explizit von den Umfragen ausgeschlossen wird – von den beobachteten Ausschlussmechanismen betroffen sind allerdings oft auch sozial/beruflich benachteiligte Menschen oder PatientInnen mit mangelnden sprachlichen Kompetenzen ohne Migrationshintergrund. Zur Behebung dieses Problems empfehlen die AutorInnen Massnahmen zur Verbesserung sowohl des Vorgehens wie auch der Befragungsinstrumente.

Janine Dahinden

Dolmetschen, interkulturelle Vermittlung, Konfliktmediation: Von welcher Form der Integration sprechen wir?

Die Studie

Die Integration der zugewanderten Bevölkerung hat in den letzten Jahren einen festen Platz auf der politischen Agenda gefunden. Gleichzeitig sind integrationsfördernde Massnahmen in verschiedenen Formen aufgetaucht. Ein Instrument, das wirksam zur Eingliederung der Migrationsbevölkerung beitragen kann, so die gängige Hypothese, sind interkulturelle Mediationstätigkeiten. Darunter verstehen wir neben Dolmetschen auch die interkulturelle Vermittlung und die Konfliktmediation. Die Annahme ist, dass diese Dienstleistungen Brücken zwischen Personen mit Migrationshintergrund und gesellschaftlichen Institutionen bauen und dadurch zur Inklusion dieser Bevölkerungsgruppen beitragen.

In einem Forschungsprojekt, welches im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms «Integration und Ausschluss» (NFP51) des Schweizerischen Nationalfonds durchgeführt wurde, ging es darum, die genannten Prämissen genauer zu betrachten.¹ Zu diesem Zwecke wurden Praktiken und Strategien der interkulturellen Mediationstätigkeiten in öffentlichen Institutionen im Umgang mit dem Pluralismus in der Bevölkerung untersucht. Die Untersuchung fand in zwei Städten, Genf und Basel, statt, und zwar jeweils in den vier Bereichen Gesundheit, Soziales, Bildung und Justiz.

Ziel der Studie war es, Antworten auf folgende Fragen zu finden: Unter welchen Vorausset-

zungen ermöglichen Dolmetschen, interkulturelle Vermittlung und Mediation, dass MigrantInnen vermehrt am Leben in den genannten Bereichen teilhaben und eine Chancengleichheit erreichen? Und: Kann die interkulturelle Vermittlung auch das Gegenteil bewirken, das heisst MigrantInnen ausschliessen?

In einem ersten quantitativen Teil wurde anhand von Querschnittsumfragen mittels Fragebogen eine Bestandesaufnahme dieser Dienstleistungen in Institutionen der vier genannten Bereiche durchgeführt. In einem zweiten qualitativen Teil haben wir acht *Case studies* erstellt. Folgende Institutionen haben wir genauer betrachtet: Die Elternarbeit in den Schulen in Genf und Basel, das *Community Policing* in Basel, das Strafverfahren in Basel, die CASS (*Centres d'action sociale et de santé*) in Genf, die Gefängnismedizin in Genf wie auch die Frauenklinik in Basel.

Unterdessen liegen die detaillierten Beschreibungen dieser Tätigkeiten und der einzelnen Fallstudien in Form eines Materialienbandes vor.

Verschiedene Wege der Inklusion in Abhängigkeit des Charakters der Institution

Der Begriff der Integration ist nicht nur in wissenschaftlichen Fachpublikationen semantisch vieldeutig, sondern ebenso in der Praxis. Dies bedeutet, dass der Terminus Integration

in Abhängigkeit des Charakters der untersuchten Institution jeweils eine andere Bedeutung annimmt. Als vielleicht einzige Gemeinsamkeit, die sich durch alle in der Studie untersuchten Gebiete hindurch zieht, lässt sich das Element der Chancengleichheit eruieren: Dolmetschen, interkulturelle Vermittlung und Mediation tragen insofern zu einer Inklusion der Migrationsbevölkerung bei, als dass sie auf eine Chancengleichheit abzielen. Zum Beispiel gewährleistet der Beizug von DolmetscherInnen faire Gerichtsverfahren auch für fremdsprachige Angeklagte oder einen verbesserten – das heisst chancengleichen – Zugang zu den Dienstleistungen des Gesundheitswesens.

Daneben lassen sich (mindestens) drei weitere Teilbedeutungen von Integration aufdecken, die direkt mit der Etablierung dieser Dienstleistungen verbunden sind. Es wird klar, dass alle drei Aspekte eng mit Machtfragen verflochten sind, was auf eine neue Dimension in diesen Debatten verweisen könnte.

1. Integration der Institution – Empowerment der Institution?

Mediationstätigkeiten sind integrativ, wenn sie den Institutionen dazu verhelfen, ihrem Kernauftrag unter der Bedingung einer Konfrontation mit Fremdsprachigkeit und Pluralität seitens der Klientel (PatientInnen, Angeklagten, Eltern von Schülern etc.) nachzukommen. Es gilt festzuhalten, dass die Tätigkeiten der interkulturellen Vermittlung, des Dolmetschens und auch der Mediation eng mit Fragen der Machtverteilung verknüpft sind. Es entsteht der Eindruck, dass die Dienstleistungen in vielen Fällen zunächst der Aufrechterhaltung und Bestärkung der Macht der Institutionen dienen. Es ist die Institution, das heisst auf der Mikroebene der Arzt, die RichterIn, die LehrerIn, welche die Entscheidungsmacht über den Beizug von DolmetscherInnen, VermittlerInnen

und KonfliktmediatorInnen haben und nicht die MigrantInnen. Der Schlüssel zum Sprachzugang oder der Entscheid über den Beizug von Konfliktmediatoren liegt in den Händen der Institutionen. Ausdruck davon ist, dass in vielen Fällen von der Möglichkeit, interkulturelle VermittlerInnen oder DolmetscherInnen beizuziehen, erst dann Gebrauch gemacht wird, wenn die Institutionen ihren Auftrag nicht mehr erfüllen können. Als Extremfall sei auf das Gericht verwiesen, das im Hinblick auf eine objektive Wahrheitsfindung bei Fremdsprachigen zwangsweise auf Dolmetscher zurückgreifen muss. Dies ist im Übrigen der einzige Bereich, wo ein Recht auf Übersetzung in verschiedenen Rechtsgrundlagen (Bundesverfassung, europäische Menschenrechtsordnung, Basler Strafprozessordnung) festgelegt und geregelt ist. Aber auch in der Schule greift man häufig erst dann zu DolmetscherInnen, wenn die Probleme mit einem Schüler, einer Schülerin so gravierend werden, dass der Schulbetrieb in Frage gestellt wird.

Im Extremfall, um es etwas pointiert auszudrücken, wird Dolmetschen, interkulturelle Vermittlung und Konfliktmediation zu einer Art Selbstschutz für die InstitutionenvertreterInnen, quasi zur «rechtlichen» Absicherung, damit man die Institution nicht belangen kann. Übersetzung soll die sprachliche Verständigung gewährleisten, und ein Angeklagter soll später keine Möglichkeiten haben, anzubringen, er sei falsch verstanden worden oder habe etwas falsch verstanden. Der Arzt will nicht dafür belangt werden, die Migrantin ungenügend informiert zu haben.

Obwohl es hier eigentlich um eine Stärkung der Institution angesichts von Fremdsprachigkeit und Pluralität geht, ist diese Praxis als integrativ zu bezeichnen, denn sie erlaubt den Institutionen, auch unter der Bedingung sprachlicher und kultureller Diversität ihren Kernaufgaben nachzukommen.

2. Empowerment der MigrantInnen

Die Folge dieser Dienstleistungen kann auch ein Empowerment der KlientInnen sein, das heisst, es werden den MigrantInnen durch Dolmetschen, interkulturelle Vermittlung und Mediation Optionen eröffnet. Erneut ist auf die Nähe zu Machtaspekten zu verweisen: Ein Empowerment der MigrantInnen ist meist dann möglich, wenn die Institution nicht über eine absolute Macht verfügt. Je mehr Entscheidungsbefugnis und Sanktionsmöglichkeiten eine Institution gegenüber den Klienten hat, desto weniger hat sie den Bedarf, in Konflikten mit Klienten Konfliktmediation einzusetzen und desto weniger dient ein Dolmetschen oder Vermitteln dem Empowerment der KlientInnen. Oder umgekehrt: Konfliktmediation und interkulturelles Vermitteln (im Sinne eines Aushandelns) ist vielleicht nur unter der Bedingung einsetzbar, dass die Autonomie der Konfliktparteien ähnlich gross ist. Je geringer das Machtgefälle zwischen Institution und KlientIn, desto eher setzt die Institution Konfliktmediation, interkulturelle Vermittlung und Dolmetschen mit dem Ziel einer «Ermächtigung» der MigrantInnen ein. Im Gericht oder Gefängnis als quasi «totale Institutionen» im Sinne von Goffmann geht es um Assimilation, in der Schule, die die Kinder nicht ohne Konsequenz ausschliessen kann, geht es auch um eine «Ermächtigung». Eine solche Vermittlung geht über reine Informationsvermittlung hinaus.

Wenn beispielsweise Eltern von MigrantInnenkindern aufgezeigt werden soll, wie sie ihre Kinder in der Schule gezielt fördern können, bedeutet das, dass die Eltern vom ersten Schultag an mit Hilfe interkultureller VermittlerInnen und Dolmetschender sowohl an Elternabenden wie auch in persönlichen Elterngesprächen im Detail über die Funktionsweise der Schule, über ihre Pflichten und Rechte sowie über die Leistungen ihrer Kin-

der informiert werden. Es heisst auch, dass die Lehrperson mit den Eltern – und interkulturellen VermittlerInnen oder Dolmetschenden – die «Schulkarriere» der Kinder aufmerksam verfolgt und dass bei Problemen gemeinsam nach Lösungen gesucht wird.

3. Informations- übermittlung und Assimilation

Andererseits zielt man mit dem Einsatz von interkulturellen Mediationstätigkeiten häufig darauf ab, Informationen unidirektional an die MigrantInnen zu übermitteln. Im Zentrum steht nicht etwa ein gegenseitiges Aushandeln, sondern das Ziel ist in der Regel, den MigrantInnen die Sicht der Institution mitzuteilen, und zwar mit der Erwartung, dass diese ihr Verhalten entsprechend ändern. Es soll ihnen das Funktionieren des Schulsystems oder des Gesundheitssystems erklärt werden, damit sie sich an das System anpassen können und weitere Probleme verhindert werden. Wir haben es mit einer Praxis zu tun, die sich durchaus mit dem Begriff der Assimilation umschreiben liesse. Die Absicht ist, durch eine gezielte Informationsübermittlung den MigrantInnen Handhabe zu bieten und aufzuzeigen, in welche Richtung sie ihr Verhalten anpassen könnten. Wird dieses Ziel erreicht, kann man durchaus von einem integrativen Effekt sprechen.

Eine Integration ohne «Pluralität»?

Die Schweiz ist heute ohne Zweifel eine sehr diversifizierte Gesellschaft, die – wie eigentlich alle modernen Gesellschaften – durch eine Pluralisierung der Lebensstile, Lebensformen, Sprachen und Wertsysteme geprägt ist. Dies ist zu einer unumstösslichen Tatsache und zu einer Binsenwahrheit geworden. Die Studie gibt nun aber für einmal konkrete Hinweise darauf, wie öffentliche Institutionen in der Schweiz mit dieser Pluralität umgehen.

Zunächst macht die Analyse deutlich, dass die gesellschaftliche Pluralität und Diversität zwangsläufig in die öffentlichen Institutionen hineingetragen werden; allesamt sind sie mit Fremdsprachigkeit und «Fremdheit» konfrontiert, was die Arbeit in der Regel zunächst erschwert. Gleichzeitig entsteht der Eindruck, als hätten sich in den untersuchten Kerninstitutionen spezifische Mechanismen entwickelt, ob und wie diese Pluralität integriert, teilintegriert, assimiliert oder manchmal auch ignoriert wird. Versteht man unter einer Integration das Schaffen eines institutionellen Rahmens für gesellschaftliche Vielfalt und die Verankerung der Grundsätze von Gleichberechtigung und Chancengleichheit, so kommen die Mediationstätigkeiten vor allem Letzterem nach. Sie ermöglichen den Zugang zu Dienstleistungen der öffentlichen Institutionen. Trotzdem scheinen sich die Institutionen selbst, auch wenn diese Hypothese vorläufig vorsichtig zu formulieren ist, bis heute nicht pluralisiert zu haben. Das Postulat des Eingliederungspotentials von Vermittlungstätigkeiten ist in dieser Hinsicht zu verfeinern, es hat nur am Rande mit einer Öffnung der Institutionen zu tun.

¹ Das Projekt mit dem Titel «Trägt die interkulturelle Mediation zur Inklusion bei? Strategie und Praxis im Vergleich zwischen den Bereichen Gesundheit, Erziehung, Soziales und Justiz» wurde zusammen vom SFM und dem Institut für Pflegewissenschaft der Universität Basel durchgeführt. Von Seiten des Instituts für Pflegewissenschaft der Universität Basel waren Alexander Bischoff (Leitung), Antoinette Conca und Elisabeth Kurth als Forschende involviert, vom SFM nahmen Janine Dahinden (Leitung), Chantal Delli und Igor Rothenbühler teil.

Bibliographie

Alexander Bischoff, Janine Dahinden, Antoinette Conca, Igor Rothenbühler, Elisabeth Kurth, Chantal Delli (2005). *Wirkt interkulturelle Mediation integrierend?* Materialienband des Projektes NFP 51 – 405140-69224. Basel.

Dahinden, Janine und Alexander Bischoff (2005). «Interkulturelle Mediation: Welche Form der Integration?» NFP51 Integration und Ausschluss. *Bulletin*, (2): 9–10.

Menée dans le cadre du PNR51, l'étude pose la question de la relation entre la médiation linguistique et culturelle et l'intégration. Elle se base sur une analyse quantitative des services de médiation linguistique et culturelle et huit études de cas dans les secteurs de la santé et de la justice ainsi que des services sociaux et de l'école. Ces services produisent assurément de l'intégration dans la mesure où ils contribuent à concrétiser l'objectif de l'égalité des chances. Toutefois, leur mise en œuvre est étroitement liée à la question des relations de pouvoir qui traversent les divers contextes d'application, de sorte qu'ils peuvent produire tour à tour un empowerment des institutions, un empowerment des migrants ainsi que leur assimilation.

Rosita Fibbi

Mesures contre les discriminations à l'embauche

La fin des années 1990 a été marquée par l'apparition d'une nouvelle manière de conceptualiser la question de l'intégration des immigrés dans leur nouveau pays de résidence. La polarisation entre approche «assimilationniste» et approche «multiculturaliste», (à savoir le dilemme entre casser les solidarités des immigrés – comme dans le modèle de l'assimilation – ou les protéger – comme dans le modèle du multiculturalisme) a été délaissée au profit de la recherche d'un principe général pouvant fournir un critère d'orientation à la coexistence de groupes d'origines différentes.

La nouvelle approche de la régulation s'inspire des fondements de l'état de droit parmi lesquels figurent en bonne place le principe de l'égalité de tous les êtres humains et l'égalité de traitement. Un tel changement implique un déplacement progressif du focus des études sur l'intégration: elles s'attachent moins aux éventuels manques caractérisant les populations immigrées pour privilégier les pratiques codifiées et inscrites dans le fonctionnement même de la société qui déterminent le degré d'ouverture et de fermeture des sociétés d'immigration. La société d'immigration est ainsi amenée à s'interroger sur son propre fonctionnement, sur la cohérence entre ses principes et ses pratiques et incitée à œuvrer afin de combler l'éventuel hiatus. C'est dans ce contexte que se situe la problématique de la discrimination. Sans nier la pertinence de l'étude du racisme, c'est-à-dire des fondements idéologiques des actes de discrimination, l'action peut porter sur les manières de contraster les pratiques discriminantes.

C'est le but de ce travail qui fait logiquement suite à la recherche expérimentale documentant l'ampleur des pratiques discriminatoires auxquelles se heurtent notamment les jeunes issus de la migration en Suisse dans l'accès à l'emploi (Fibbi et al. 2003). Au vu de l'intérêt manifesté entre autres par la Commission fédérale contre le racisme, le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population a dressé un aperçu des moyens de lutte contre les discriminations en se fondant sur l'expérience accumulée dans de nombreux pays européens, tous aux prises, bien qu'à des degrés divers, avec cette question. L'objectif était de cerner les mesures préventives de lutte contre la discrimination à l'embauche dans le champ du droit, de la procédure, du travail d'information et dans la formation.

L'étude: littérature et interview d'experts

Après avoir défini la notion de discrimination, l'étude analyse dans une première partie la littérature internationale afin d'identifier les moyens les plus appropriés et efficaces pour lutter contre les discriminations; dans une deuxième partie, il se concentre sur la situation en Suisse.

La discrimination est un traitement inégal, un «désavantage» infligé à un individu ou à un groupe en raison de critères illégitimes et non pertinents dans la poursuite de l'interaction. Le critère pris comme prétexte pour le traitement inégal est généralement un attribut défini à la naissance, que l'individu ne peut le plus souvent changer par une action délibé-

rée. Une pratique discriminatoire est le fait d'acteurs se situant en position de pouvoir par rapport aux membres d'un groupe particulier. Les discriminations dans le monde du travail sont particulièrement pernicieuses, puisque la participation à cette sphère de la vie sociale détermine dans une large mesure les conditions d'intégration d'un individu ou d'un groupe dans la société.

La discrimination a été combattue au niveau international à travers l'affirmation de principes universels et l'élaboration de standards internationaux devant inspirer la conduite des individus et des Etats. De nombreux Etats ont souscrit aux diverses conventions internationales qui affirment le principe d'égalité et interdisent la discrimination, notamment dans le monde du travail.

L'OIT (Organisation internationale du travail) a dressé un bilan comparatif des expériences de divers pays confrontés depuis longtemps à ce fléau; ce bilan esquisse les contours d'un dispositif légal optimal et efficace de lutte contre les discriminations à l'embauche. Celui-ci devrait comporter une loi inscrite dans le code civil bannissant la discrimination et autorisant le renversement de la charge de la preuve en faveur des personnes victimes de discriminations qui chercheraient justice auprès des tribunaux: en d'autres termes, la charge de prouver qu'il n'y a pas eu de discrimination incombe à l'employeur. Une autorité indépendante devrait être chargée de l'application des normes anti-discrimination. Si l'interdiction légale de la discrimination paraît nécessaire pour institutionnaliser la valeur de l'égalité de traitement dans le cadre de la société, elle n'est pas suffisante pour réaliser l'égalité des chances: la loi devrait en outre autoriser expressément des actions de promotion de l'égalité (mesures proactives).

De telles mesures pourraient être l'observation statistique des discriminations ou encore

la conditionnalité dans l'accès aux marchés publics; celles-ci peuvent encadrer des mesures adoptées librement par les entreprises dans le but d'atteindre une plus grande égalité sociale. A ce niveau, on distingue les mesures selon la finalité poursuivie et les destinataires des dispositifs. Les mesures qui visent à prévenir les discriminations diffèrent de celles qui cherchent à promouvoir l'égalité: alors que les premières s'adressent aux membres des groupes en position majoritaire, les secondes visent à donner aux membres des groupes minoritaires de meilleures chances de participer à la compétition pour des places de travail. La mise en œuvre de ces deux types de mesures passe par les deux leviers du changement au quotidien: l'information et la formation.

La deuxième partie du rapport est entièrement consacrée à la Suisse. L'évidence empirique d'un problème de discrimination se fait de plus en plus probante², ce qui rend opportun un examen de l'adéquation du dispositif légal en vigueur. En dépit des progrès indéniables réalisés dans les années 1990 sur le plan constitutionnel et pénal, la Suisse ne dispose toujours pas d'un arsenal légal à la hauteur du défi, au regard des mesures préconisées au niveau international. Ce constat a été encore une fois réaffirmé par le troisième rapport rendu public en janvier 2004, de l'ECRI, un organe émanation du Conseil de l'Europe qui fait autorité en la matière.

Quelle disponibilité pour lutter contre les discriminations en Suisse?

Au-delà de ce constat, il importe d'explorer les marges de manœuvre pour une action visant à contrecarrer les discriminations à l'embauche. Des entretiens avec une dizaine d'expert(e)s, des témoins privilégiés du monde du travail en Suisse, permettent de sonder la compréhension des enjeux de la discrimina-

tion à l'embauche et de vérifier quel accueil est fait dans divers milieux aux suggestions dérivant de la littérature internationale et des expériences étrangères quant aux moyens de lutte.

Représentants de milieux différents, nos interlocuteurs ne portent pas la même appréciation sur l'ampleur du phénomène des discriminations à l'embauche et divergent quant aux mesures à mettre en œuvre. Du vaste catalogue de mesures adoptées dans l'un ou l'autre des pays ayant une large expérience dans la lutte contre les discriminations, deux types de mesures recueillent la faveur unanime: la formation des migrants, champ traditionnel d'activité et les aménagements internes à l'entreprise, dans le but de satisfaire des besoins culturels ou religieux de groupes minoritaires. Par contre, peu de voix se prononcent en faveur d'une formation destinée aux membres des groupes majoritaires, visant à changer leurs comportements qui, de manière pas toujours intentionnelle, portent préjudice aux migrants.

Il semble cependant y avoir une réelle disponibilité pour l'élaboration de check-lists destinées aux responsables du recrutement et du personnel, afin de les épauler dans la mise sur

pied de routines d'embauche exemptes de discrimination. Parmi les actions de promotion, le parrainage/mentoring réunit à ce jour un large consensus.

Ces priorités reflètent l'état actuel du débat public sur la question des discriminations dans le monde du travail et notamment à l'embauche et peuvent évoluer au gré de la sensibilisation à ce problème. Les temps sont mûrs pour lancer un large débat public en Suisse, dont les buts seraient l'évaluation sociale de la discrimination à l'embauche et de ses conséquences sur la cohésion sociale, ainsi que la définition d'une politique (ou d'une absence de politique) à l'égard de la discrimination.

- 1 Fibbi, Rosita, Bülent Kaya et Etienne Piguet. 2003. «Le passeport ou le diplôme? Etude des discriminations à l'embauche des jeunes issus de la migration». Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population; Dahinden, Janine et al. (2004). «Integration am Arbeitsplatz. Probleme und Massnahmen. Ergebnisse einer Aktionsforschung». Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population).
- 2 Meyer, Thomas (2003). «When being smart is not enough: institutional and social access barriers to upper secondary education and their consequences on successful labour market entry: the case of Switzerland». Bern: TREE; Haeberlin, Urs, Christian Imdorf und Winfried Kronig (2004). «Von der Schule in die Berufslehre: Untersuchungen zur Benachteiligung von ausländischen und von weiblichen Jugendlichen bei der Lehrstellensuche». Bern: Haupt Verlag.

Bibliographie

Fibbi, Rosita (2005). Mesures de lutte contre les discriminations à l'embauche. Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population.

Diese Studie skizziert, welche Massnahmen am besten geeignet sind, um gegen Diskriminierungen bei der Anstellung von jungen AusländerInnen vorzugehen. Wie von der internationalen Literatur vorgeschlagen, liegt der Schwerpunkt dabei auf gesetzlichen Vorkehrungen. Nach dieser Übersicht konzentriert sich der Text auf die Schweiz, wo neuere Studien das beunruhigende Auftauchen dieses Phänomens belegen. In Interviews mit ExpertInnen wurden die international empfohlenen Massnahmen diskutiert, um ihren möglichen Nutzen für die Schweiz einzuschätzen. Die Studie weist schliesslich auf die Bereiche hin, in welchen die grösste Einigkeit zwischen den verschiedenen betroffenen Akteuren besteht: Es geht dabei hauptsächlich um individualisierte Massnahmen.

Rosita Fibbi / Denise Efionayi-Mäder

Migration et développement: deux colloques en vue du «Dialogue de haut niveau» de l'ONU

L'ONU a agendé pour septembre 2006 pour la première fois un débat sur les migrations internationales et le développement. Les initiatives se multiplient pour préparer cette échéance importante. Le SFM a participé à un colloque européen et a contribué à la mise sur pied de la rencontre organisée sur le sujet à Berne par la Direction du développement et de la coopération (DDC). Suite à son numéro thématique de 2005, la revue Forum se fait écho de ces rencontres qui se sont focalisées sur des thématiques partiellement différentes.

Rosita Fibbi

Une réunion européenne de décideurs et de scientifiques

En 2005, la Commission mondiale sur les migrations internationales (CMMI), appointée par le Secrétaire général des Nations Unies, a rendu un important rapport sur «Les migrations dans un monde interconnecté: nouvelles perspectives d'action» qui inscrit la thématique des migrations dans les thématiques prioritaires de l'agenda international.

L'Assemblée générale des Nations Unies s'est fait promotrice du Dialogue de haut niveau (DHN) sur les migrations internationales et le développement qui se tiendra en septembre 2006 à New York, à l'occasion de l'ouverture de la 61^{ème} session des Nations Unies. C'est la toute première manifestation de haut niveau des Nations Unies entièrement consacrée aux

migrations et au développement. Elle vise à discuter «les aspects multidimensionnels de la migration internationale et du développement dans le but d'identifier les moyens appropriés pour maximiser les gains en termes de développement et minimiser les répercussions négatives».

Au niveau international, plusieurs initiatives visent à préparer cette importante réunion. Dans ce cadre, un atelier de travail informel de haut niveau a été organisé en mars dernier par la Direction générale de la coopération internationale et du développement du Ministère français des affaires étrangères. Il a notamment regroupé les directeurs de la coopération de plusieurs pays européens ou leur représentant (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, France, Royaume-Uni, Suède), des représentants de la Banque européenne d'investissement, de l'Agence française de développement, de la Commission européenne, du Ministère français des finances, de l'Organisation internationale pour les migrations, ainsi que plusieurs chercheurs spécialistes des questions migratoires et de développement. Le SFM a été invité à participer à ces travaux.

La réunion, dont la coordination scientifique a été assurée par l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI), a été l'occasion pour les chercheurs de partager leurs résultats de recherche avec des décideurs dans un cadre informel ainsi que, pour les responsables ministériels des politiques de développement, de manifester leurs préoccupations, besoins et difficultés et

d'attirer l'attention des chercheurs sur ceux-ci. Il a ainsi constitué une étape dans la coordination européenne en vue de la rencontre de septembre 2006.

Pour rendre compte de ces travaux, quelques éléments d'analyse dégagés des présentations et des débats seront présentés, suivis de considérations opérationnelles.

Les migrations de personnel hautement qualifié

- Les migrations de personnel hautement qualifié sont en passe de devenir un trait majeur des migrations actuelles, sous l'effet conjoint des forces du marché et de l'introduction de politiques d'immigration sélectives depuis les années 80. La dernière décennie a vu une augmentation de 70% des migrants porteurs d'une qualification tertiaire contre une augmentation de 13% des migrants non qualifiés.
- L'impact de cette migration sur les pays d'origine est variable et doit être évalué dans chaque situation spécifique. La migration des élites peut avoir des effets bénéfiques sur le pays d'origine, les pays gagnants étant les plus riches, les perdants les plus pauvres, notamment les pays d'Afrique subsaharienne. Les pays les plus riches peuvent redevenir attractifs pour les migrants, les pauvres non.
- Les migrations peuvent notamment constituer une incitation forte pour les populations à investir dans l'éducation. Pour que l'effet d'incitation à s'éduquer, induit par les perspectives de migration, l'emporte sur la perte que constitue l'émigration des personnes qualifiées, le taux d'émigration de ces dernières ne doit pas excéder un certain seuil, variable selon les pays. Les grands pays avec des taux de fuite des cerveaux de l'ordre de 2-5% sont gagnants, les petits pays avec des taux de l'ordre de 50% sont perdants.



- Une partie des migrants (environ les deux tiers) est formée dans le pays d'accueil. Les compétences acquises doivent pouvoir également profiter au pays d'origine en facilitant la circulation de ces personnes.
- Le retour des migrants qualifiés dans leur pays d'origine est davantage une conséquence qu'une cause de la croissance dans leur pays.
- Les politiques de retour ne favorisent pas le développement, au contraire des circulations pendulaires: la mobilité est un facteur de développement. Il convient d'abandonner l'idée du retour comme un moyen de promouvoir le développement.
- Les politiques migratoires qui limitent la circulation vont à l'encontre de celle-ci comme moteur du développement.

Le codéveloppement

- Avec l'augmentation des migrations du personnel hautement qualifié, on observe une intensification des actions entreprises par des associations de migrants en vue de promouvoir des actions de développement dans leur pays d'origine, ce qui offre un potentiel de coopération. La décentralisation de l'aide dans les pays de destination favorise ces actions.
- Les migrants qui possèdent des informations et des connaissances à la fois de leur pays d'origine et de leur pays d'accueil ont donc une meilleure vision de ce qui peut être fait; c'est un facteur de succès de leur action.
- Les actions de codéveloppement sont ciblées sur des régions à forte émigration où l'investissement privé est rare.
- Ces actions restent cependant à petite échelle; en conséquence il n'est guère pos-

sible de fonder une politique d'aide uniquement sur le codéveloppement.

Considérations politiques et opérationnelles

- Un dialogue interministériel regroupant l'ensemble des ministères concernés est indispensable pour garantir la cohérence des politiques traitant des migrations et intégrer les enjeux liés au développement dans les politiques migratoires.
- La circulation des migrants est primordiale pour le transfert de connaissances, la formation des migrants, y compris dans le pays d'accueil, et pour mieux répondre aux attentes des marchés du travail dans les pays d'origine et de destination. Ces pays doivent organiser la circulation des migrants (double nationalité, visa à entrées multiples...).
- Les migrations de travailleurs qualifiés constituent des pertes nettes pour les pays d'origine les plus pauvres. Les responsables politiques des pays d'origine réagissent à ces pertes, qui constituent finalement un transfert de ressources vers les pays les plus riches. Un dialogue sur les moyens de gérer cette tension croissante et de créer des mécanismes permettant de minimiser, voire de compenser ces pertes, est indispensable.
- Les politiques de codéveloppement ne peuvent être des politiques de retour. L'aide publique au développement peut soutenir ces initiatives, mais le codéveloppement ne peut constituer l'unique élément d'une politique d'aide cherchant à maximiser les effets positifs des migrations. La formation et l'intégration des migrants dans les pays d'accueil leur donnent les meilleures chances de devenir des entrepreneurs dans leurs pays d'origine.

Bibliographie

Commission mondiale sur les migrations internationales (2005). *Les migrations dans un monde interconnecté: nouvelles perspectives d'action*. Geneva. CMMI.

Denise Eflonayi-Mäder

Bern: Fachtagung einer anderen Art?

Die Weltkommission für internationale Migration (GCIM¹), die 2003 von UN-Generalsekretär Kofi Annan eingesetzt worden war, um die Herausforderungen weltweiter Migrationspolitik auf höchster Ebene zu thematisieren, hat am 5. Oktober 2005 einen ausführlichen Bericht vorgelegt. Dieser stützt sich auf zahlreiche Gespräche mit Regierungsmitgliedern und VertreterInnen von Wirtschaft und Zivilgesellschaft, auf regionale Anhörungen und verschiedene Forschungsbeiträge renommierter Wissenschaftler. Ziel der Kommission war es, einen kurzen, aber inhaltlich umfassenden Text zur Politikberatung für Akteure auf Regierungsebene, aus internationalen Organisationen und zivilgesellschaftlichen Institutionen zu verfassen, der die Ansichten der gesamten Kommission repräsentiert.

Die Empfehlungen dieses Weltmigrationsberichts² werden gegenwärtig von den UN-Organisationen bearbeitet und haben den Weg für den Hochrangigen Dialog der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Herbst 2006 bereitet: Er ist den vielfältigen Wechselbeziehungen zwischen Migration und Entwicklung respektive zwischen Migrations- und Entwicklungspolitik gewidmet.

Im Hinblick auf diesen Anlass fand am 8. Juni 2006 in Bern eine Fachtagung statt, um die Empfehlungen des Berichts mit ausgewählten VertreterInnen der Verwaltung, der Zivilgesellschaft, der Forschung und der MigrantInnenorganisationen zu erörtern und Beiträge zu einer umfassenden Schweizer Position

zu entwickeln. Diskussionen zwischen VertreterInnen der Bundesverwaltung hatten bereits früher stattgefunden. Doch obwohl der GCIM-Bericht wissenschaftliche Erkenntnisse und politikrelevante Erfahrungen treffend bilanziert, ist er bisher über den primären Adressatenkreis hinaus nur auf geringe Resonanz gestossen. Dies mag damit zusammenhängen, dass es für eine breitere Öffentlichkeit schwierig sein dürfte, die teilweise abstrakt formulierten Zusammenhänge und Empfehlungen analytisch einzuordnen.

Die Fachtagung vom 8. Juni wurde von der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) initiiert und in Zusammenarbeit mit anderen Ämtern, Hilfswerken, dem Forum für die Integration von Migrantinnen und Migranten (FIMM) und dem SFM organisiert. In den fruchtbaren Diskussionen über innen-, aussen- und entwicklungspolitische Fragen rund um die Berührungspunkte zwischen Entwicklung und Migration war gerade das Zusammentreffen von unterschiedlichen Perspektiven spannend, wenn auch zu bedauern ist, dass die Warte der Herkunftsstaaten nicht direkt vertreten war. Debatten, die üblicherweise in geschlossenen Foren geführt werden, beinhalten immer auch die Gefahr einer gegenseitigen Bestärkung von bestehenden Denkschemen. Dies veranschaulichte etwa die konvergierend kategorische Ablehnung jeglicher temporärer Einwanderungsmöglichkeiten seitens der BehördenvertreterInnen, die mit einer Wiederbelebung des – früher von den Behörden propagierten und heute zu Recht verpönten – Saisonierstatus gleichgesetzt wurden. Kritische Stimmen aus Forschung und Zivilgesellschaft vermochten diese Einigkeit etwas aufzuweichen. In diesem Sinn bieten breit abgestützte Diskussionen Gelegenheit, über eine technokratische Entscheidungsfindung oder politisch aufgeheizte Abstimmungsdebatten hinaus verschiedene Blickwinkel zu eröffnen, Problemlösungen auf sachlicher Basis anzudenken und damit einen Beitrag zur Akzeptanz und Transparenz

öffentlicher Politiken zu leisten. Gleichzeitig können auch Berührungspunkte zwischen Politikfeldern thematisiert werden, wie beispielsweise die Befürchtung entwicklungspolitischer Akteure, die Entwicklungspolitik könnte von der innenpolitisch starken Migrationspolitik instrumentalisiert werden. Gerade die Bedeutung einer sektorübergreifenden Kohärenz in der Politikgestaltung – als Mittel und nicht als Ziel, wie der DEZA-Direktor präzisierte – ist ein prominentes Thema des GCIM-Berichts. Betont wird ferner, dass nur eine weltweit abgestimmte Politik effektiv sein kann.

Es ist daher zu begrüßen, dass sich verschiedene TeilnehmerInnen der Fachtagung, aus Hilfswerken, Migrant*innenorganisationen und Behörden, für eine Weiterführung des Dialogs ausgesprochen haben. Im Hinblick auf eine nachhaltige Politik sind Kontinuität, Sachlichkeit sowie ein partizipatives Vorgehen, das Ressourcen aus der Zivilgesellschaft in die Diskussion einbringt, angesagt. Sachlich fundierte Debatten über Vor- und Nachteile internationaler Migration und Entwicklung sind aber auch notwendig, um den Weg für eine verbesserte internationale Kooperation zu bereiten und fremdenfeindlichen Kampagnen, die ausschliesslich ein negatives Bild von Migrant*innen zeichnen, entgegenzusteuern.

- ¹ Global Commission on International Migration.
² Inzwischen liegt der englische Originaltext auch in Deutsch, Französisch, Spanisch und Portugiesisch vor:
<http://www.gcim.org/en/>

Die Agenda der UNO sieht für September 2006 einen «High Level Dialogue» über internationale Migration und Entwicklung vor. Zur Vorbereitung dieses bedeutenden Traktandums hat in Paris ein informeller Workshop stattgefunden, an dem auf Einladung der Generaldirektion für internationale Zusammenarbeit und Entwicklung des französischen Aussenministeriums neben Führungspersonen des Bereichs Entwicklungszusammenarbeit aus einigen europäischen Ländern auch Forschende aus verschiedenen Ländern teilnahmen. Debattiert wurden insbesondere die Folgen, welche die Migration hochqualifizierter Arbeitskräfte in den Emigrationsländern zeitigt, sowie die Frage, wie Migrationspolitik und Entwicklungspolitik besser aufeinander abgestimmt werden könnten.

La Suisse aussi prépare l'échéance new-yorkaise. La DDC s'est fait promotrice d'un séminaire sur les recommandations du rapport de la GCIM qui a réuni des représentants de l'administration, de la société civile, de la recherche et des migrants dans le but de contribuer à élaborer la position officielle de la Suisse lors du «Dialogue de haut niveau». Les thèmes les plus débattus et controversés ont été les migrations temporaires et les sans-papiers. L'initiative a été saluée pour son originalité et son ouverture.

Chantal Wyssmüller

Die Schweiz und die Entstehung eines gemeinsamen Europäischen Asylsystems

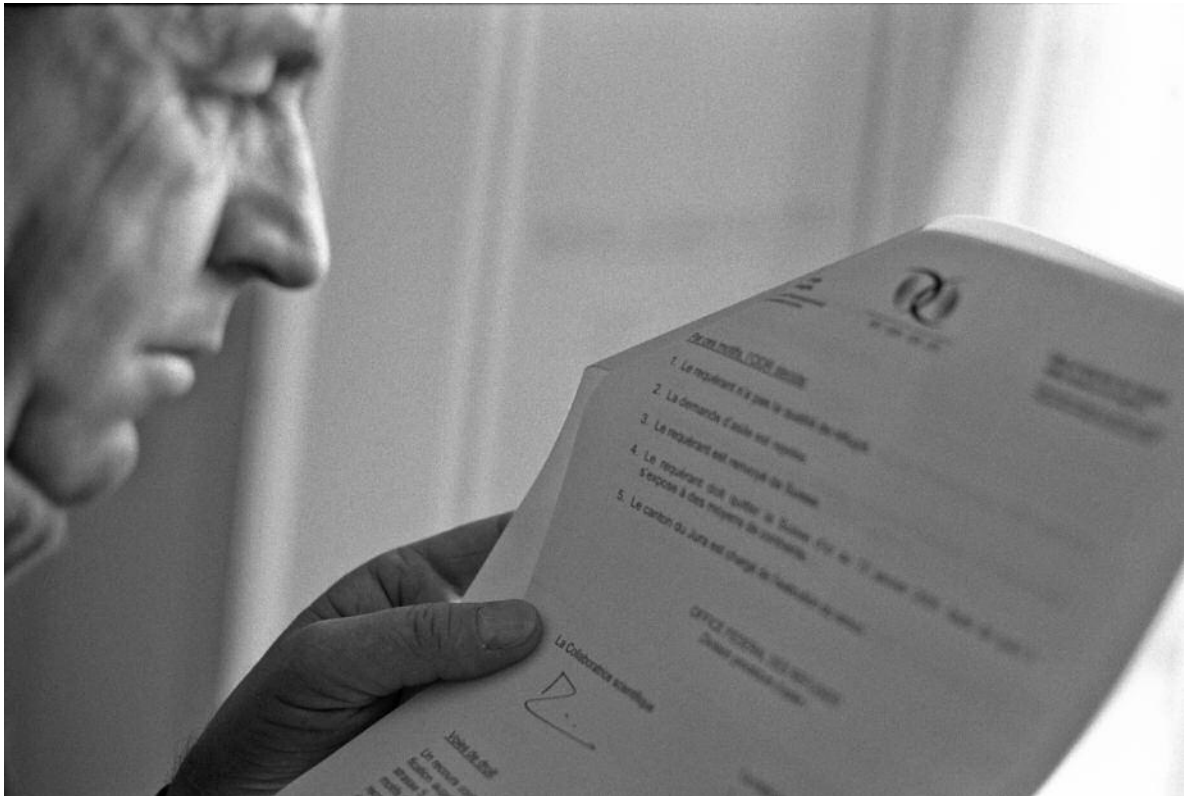
Am 28. Februar und 1. März 2006 fand im Berner Rathaus das zweite von der Schweizerischen Flüchtlingshilfe und dem UNHCR-Verbindungsbüro für die Schweiz und Liechtenstein organisierte Asylsymposium statt. Zur Diskussion standen der europaweite Harmonisierungsprozess im Asylwesen und der Platz, den das schweizerische System darin einnimmt. Nach kurzen einleitenden Referaten von Vertretern verschiedener Sichtweisen (Schweiz, EU, NGOs) beschäftigten sich die Teilnehmenden einen Nachmittag lang in Arbeitsgruppen mit den Folgen des Dublin-II-Abkommens für die Schweiz, dem Stadium der Harmonisierung auf EU-Ebene, der externen Dimension der EU- und der schweizerischen Asylpolitik sowie der Zukunft eines gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Abschliessend hatten VertreterInnen der stärksten politischen Kräfte in der Schweiz die Gelegenheit, anlässlich eines Podiumsgesprächs dem Publikum ihre Vorstellungen bezüglich der zukünftigen Asylpolitik nahe zu bringen.

Im Oktober 1999 hat der Europäische Rat anlässlich einer Sondertagung in Tampere (Finnland) seinen Willen bekräftigt, im Rahmen der Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Europäischen Union eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik zu entwickeln. Eine erste Phase im Prozess der Harmonisierung ihres Asylsystems hat die EU inzwischen abgeschlossen. Aus zähen Verhandlungen, in denen allzu oft Interessen einzelner Mitgliedstaaten die Diskussion beherrschten, sind vier Gesetzesinstrumente hervorgegangen, welche in den

Bereichen der Anerkennung und Aufnahme von Flüchtlingen sowie der Durchführung des Asylverfahrens EU-weit anzuwendende Mindeststandards definieren. Diese erste Phase des Harmonisierungsprozesses und insbesondere die durch die verabschiedeten Rechtsakte gesetzten Mindeststandards wurden am Berner Symposium unter die Lupe genommen und aus verschiedenen Perspektiven beleuchtet. Das Urteil fiel differenziert aus: Obwohl die rechtliche Harmonisierung und die damit verbundene neugeschaffene Rechtsverbindlichkeit in weiten Kreisen grundsätzlich begrüsst wird, melden insbesondere NGOs und UNHCR in einigen Punkten ernsthafte Bedenken an. Messe man das europäische Programm an seiner wichtigsten Grundlage, der Genfer Flüchtlingskonvention, seien noch einige Mängel zu beheben, meinte zum Beispiel Gottfried Köfner, Leiter des UNHCR-Regionalbüros Berlin, in seinem Referat.

EU-Asylrechtsharmonisierung: Positive Aspekte bei den Qualifikationsbestimmungen einerseits ...

Allgemein am positivsten beurteilt werden die Richtlinien bezüglich der Aufnahmebedingungen für Asylsuchende. Sie würden, so Köfner, die Ziele der Agenda für den Flüchtlingsschutz im Grossen und Ganzen widerspiegeln. Auch die Qualifikationsrichtlinie wird von mehreren Seiten als in Kernfragen des Flüchtlingsschutzes durchaus fortschrittlich eingeschätzt. Es sei mit der Verabschiedung dieser Richtlinie gelungen, das Recht einer veränderten Wirklichkeit anzupassen, meinte Reinhard Marx,



Rechtsanwalt aus Frankfurt. Die Richtlinie verfolge einen der heutigen Situation angemessenen breiten Schutzansatz, indem sie unter anderem festhalte, dass Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure zur Anerkennung als Flüchtling qualifiziere, sofern der Staat nicht in der Lage oder willens sei, wirksamen Schutz zu bieten, und indem sie auch schutzbedürftigen Personen, die nicht unter die Flüchtlingskonvention fallen, komplementären Schutz gewähre. In seinem Urteil kommt dieser Richtlinie auch insofern eine bedeutende Funktion zu, als dass sie den ehrgeizigen Versuch einer Staatengruppe darstellt, für die Anwendung und Auslegung des völkerrechtlichen Flüchtlingsbegriffs einheitliche Kriterien zu entwickeln und den subsidiären Schutz zu vergemeinschaften.

...Absenkung internationaler Standards beim Asylverfahren andererseits

Die Asylverfahrensrichtlinie hingegen kommt im allgemeinen Urteil der referierenden Ex-

perten wie auch in jenem der Arbeitsgruppe, die sich mit dem Thema befasste, wesentlich schlechter weg: Da es sich bei dieser Richtlinie um ein Ergebnis von oft auf der Grundlage des kleinsten gemeinsamen Nenners mühsam erreichten Kompromissen handle, erlaube sie allzu viele Ausnahmen wie auch bedenkliche Einschränkungen von Verfahrensgarantien in bestimmten Fällen, fasste Gottfried Köfner die Hauptkritikpunkte zusammen. Die Richtlinie führe zu einer deutlichen Absenkung internationaler Standards und kaum zu einer Verbesserung der Verfahren im Sinne der Agenda für den Flüchtlingsschutz. Ausserdem sei sie Ausdruck davon, dass die Harmonisierungsbestrebungen beim Asylverfahren zunehmend durch Ziele der Migrationskontrolle überlagert würden – oder, wie es Reinhard Marx noch pointierter formulierte: Die EU-Asylverfahrensrichtlinie vergemeinschaftete letztlich die gängigen nationalen Abweisungspraktiken. Das Dublin-II-Zuständigkeitssystem wird ebenfalls in breiten Kreisen kritisiert. In der Analyse Reinhard Marx' hält das System nicht, was es eigentlich versprechen würde:

an die Stelle einzelstaatlicher Interessenpolitik ein kooperatives System des Rechtsschutzes zu setzen und jedem Flüchtling die Prüfung seines Gesuches im Gemeinschaftsgebiet zu garantieren. Denn jeder Mitgliedstaat behalte das Recht, einen AsylbewerberIn an einen Nicht-Mitgliedstaat abzuschieben. Zudem wird von mehreren Seiten darauf hingewiesen, dass sich das System in der Praxis bisher als ineffizient und ressourcenintensiv erwiesen habe.

Welche Konsequenzen für die Schweiz?

Was bedeutet dies alles nun aber für die Schweiz, die beschlossen hat, sich dem Dubliner-System – voraussichtlich ab 2008 – zu assoziieren? Man sei, so machte Eduard Gnesa, Direktor des Bundesamtes für Migration BFM, in seinem Eingangsreferat klar, formell nur zur Partizipation an der gemeinsamen Regelung zur Bestimmung des für ein Asylverfahren zuständigen Staates verpflichtet und müsse die Mindeststandards bezüglich Anerkennung, Aufnahme und Asylverfahren nicht zwingend beachten. Am Berner Symposium herrschte allerdings verbreitet Einigkeit darüber, dass sich die Entwicklung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems auch auf die Schweiz und ihre Asylpolitik massgeblich auswirken wird. Laut Reinhard Marx wird die Schweiz ihre nationalen Regelungen zur Gestaltung des Asylverfahrens mittelfristig dem

EU-Standard angleichen müssen, setze doch das Dubliner System, indem es das Ziel verfolge, Binnenwanderungen von Flüchtlingen und Asylsuchenden zu verhindern, relativ einheitliche Mindeststandards für die Behandlung und Anerkennung von Asylsuchenden voraus. Angesichts der sich in den EU-Rechtsakten widerspiegelnden Nachteile, Schwierigkeiten und unzumutbaren Kompromisse betonte Gottfried Köfner vom UNHCR, die Schweiz habe die Chance, es bei der Gestaltung ihres Asylrechts besser zu machen.

Das abschliessende Podiumsgespräch mit VertreterInnen der stärksten politischen Kräfte in der Schweiz bot Gelegenheit auszuloten, ob in der Schweiz gegenwärtig ein in diese Richtung tendierender politischer Wille auszumachen sei. Obwohl die Vorstellungen darüber, was einen «fairen Schutz» ausmacht, zum Teil auseinandergehen, herrschte unter den Podiumsgästen immerhin Konsens darüber, dass die Schweiz den Menschen, die ihn nötig haben, einen solchen «fairen Schutz» gewähren solle. Die von Chiara Simoneschi-Cortesi (CVP) geäusserte Ansicht, dass die Schweiz, wo sie im Vergleich zur EU-weiten Regelung zurzeit höhere Standards habe, diese nicht nur beibehalten, sondern im Sinne einer Wiederbelebung ihrer humanitären Tradition auch in die EU einbringen sollte, scheint jedenfalls bis in die bürgerliche Mitte hinein einige Zustimmung zu finden.

Le deuxième symposium sur l'asile, mis sur pied par l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés et le bureau de liaison suisse du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, a eu lieu à Berne les 28 février et 1^{er} mars 2006. Les contributions des représentants des institutions suisses et européennes, des ONG ainsi que des politiciens suisses ont permis aux participants de faire le point sur le processus d'harmonisation des politiques d'asile à l'intérieur de l'Union européenne et de mettre ainsi en perspective les développements récents de la législation et des pratiques en Suisse.

Gianni D'Amato

Jahresbericht 2005

Einleitung

Das Jahr 2005 bleibt für das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien ein Jahr der Neupositionierung im Forschungsraum Schweiz. Seit dem Wegfall der Unterstützung durch den Bund nach Art. 16 Forschungsgesetz hat das SFM in einem schwierigen Umfeld seinen Willen unterstrichen, seinen Spitzenplatz in der Schweizer und internationalen Sozialforschung zu behaupten und hierfür eine institutionelle Absicherung zu finden. Die Leitungsgremien des SFM widmeten den Verhandlungen mit der Universität Neuchâtel deshalb grosse Aufmerksamkeit. Die Integrationsverhandlungen des SFM in die *Faculté des lettres et des sciences humaines* erwiesen sich allerdings schwieriger als ursprünglich angenommen, da sich die unterschiedlichen Funktionslogiken von Universität und SFM (als einem am Markt orientierten Forschungsinstitut) nicht einfach vereinbaren lassen.

2005 war nicht nur ein Jahr langwieriger Verhandlungen, sondern auch eines grosser wissenschaftlicher Erfolge im In- und Ausland. Insbesondere war es ein Jahr der Rückbesinnung und der Vorausschau. Am 10. Juni feierte das SFM nämlich sein 10-jähriges Bestehen: Grund genug, die Leistungen des SFM in der Vergangenheit zu würdigen und bei einem feierlichen Anlass an der Universität Neuchâtel die wissenschaftliche und öffentlich-politische Bedeutung der Migrationsforschung und des SFM für die Zukunft zu unterstreichen.

Der interimistische Leiter des SFM, Philippe Wanner, folgte im Oktober 2005 einem Ruf der Universität Genf und übernahm dort den Lehrstuhl für Demografie. Da in der komplexen Verhandlungssituation eine Ausschreibung des Direktionspostens nach wie vor nicht in Betracht gezogen werden konnte, wurden Denise Efonayi-Mäder und Gianni D'Amato für ein Jahr zu interimistischen Co-Direktoren des SFM ernannt. Rosita Fibbi wurde mit gleich bleibendem Aufgabenbereich als Mitglied der Direktion bestätigt. Neu zur Direktion gestossen ist ausserdem Janine Dahinden, Projektleiterin am SFM.

Entwicklungen

Die Analyse des demografischen Wandels und der Integrationspolitik, die Untersuchungen zur Asylpolitik und neuen Formen der Migration wie auch die Erkundungen zu Phänomenen wie der Diskriminierung und des Rassismus bilden nach wie vor die wichtigen forschungspolitischen Standbeine des Neuenburger Instituts. Die Direktion hat ausserdem mit der anhaltenden Akquisition empirisch-quantitativer Projekte ihre Absicht bekräftigt, diese Domäne trotz des Weggangs von Philippe Wanner weiterhin sicherzustellen. Ausserdem hat das SFM in einem im Wandel begriffenen Forschungsumfeld stets auf die interdisziplinäre Polyvalenz seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zählen dürfen. Dieses Vertrauen erweist sich nicht nur als wichtiger Faktor bei der Anwerbung von Forschungsprojekten, sondern wird insbesondere auch mit einer ansehnlichen Zahl von Anfragen und Einladungen an Veranstaltungen belohnt.

Publikationen, Veranstaltungen und Interventionen

Die Veröffentlichungen und öffentlichkeitswirksamen Auftritte haben im Jahr 2005 einen weiteren Höhepunkt erfahren. Eine spezielle Erwähnung verdient die Nummer 4 der SFM Zeitschrift *Forum*, die unter der neuen Chefredaktorin Rosita Fibbi dem Thema der «Entwicklung» gewidmet war. Ausserdem erschienen zum 10-jährigen Bestehen des SFM eine Spezialnummer unter dem Titel «Blick zurück nach vorne». In der vom Seismo-Verlag editierten Reihe «Soziale Kohäsion und kulturelle Vielfalt» wurden vier Bücher publiziert: *Prishtina-Schlieren. Albanische Migrationsnetzwerke im transnationalen Raum* (von Janine Dahinden), *Herausforderung Integration. Städtische Migrationspolitik in der Schweiz und in Europa* (von Gianni D'Amato und Brigitta Gerber), *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégrations en Suisse depuis 1948* (unter der Herausgeberschaft des früh verstorbenen Hans Mahnig) und *L'immigration en Suisse depuis 1948. Une analyse des flux migratoires* (vom ehemaligen Vize-Direktor des SFM, Etienne Piguet). Des Weiteren hat das SFM im Jahr 2005 sechs Forschungsberichte veröffentlicht. Dutzende von weiteren Veröffentlichungen wurden von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des SFM firmiert.

Was die Unterrichtstätigkeit anbelangt, so hat das SFM Universitätskurse in Neuchâtel, Lausanne, Genf, Luzern und Zürich angeboten. Ausserdem wurden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von verschiedener Seite zur Teilnahme an Tagungen und Konferenzen angefragt (über hundert Auftritte können gezählt werden).

Medienecho

Verschiedene Veröffentlichungen und Veranstaltungen wurden von Medienkommuniqués und Pressekonferenzen begleitet und genossen ein grosses Echo in der Presse. Dies war insbesondere für das Buch «Ausgrenzen, Assimilieren, Integrieren» von Martin Niederberger der Fall, gilt aber auch für die Berichte «L'Intégration des populations issus de l'immigration en Suisse: personnes naturalisées et deuxième génération», «Alter und Migration», «Le passeport ou le diplôme?», die Studie zu den Sans-Papiers, sowie jene zu den «Trajectoires d'asile africaines» und zum Menschenschmuggel in der Schweiz. Eine grosse Medienaufmerksamkeit hat auch die von Janine Dahinden und Martina Kamm kurrierte Ausstellung zu «Emigration and Return. Photostories of Armenian Migrants» erfahren.

Dokumentationszentrum

Das wichtigste Schweizer Dokumentationszentrum zu Fragen der Migration enthält zur Zeit mehr als 10 000 Einträge. Ausserdem wurde die über das Internet zugängliche Plattform modernisiert. Etliche Publikationen sind über das Netz digital abrufbar.

Finanzielle Lage

Die Einnahmen sind erwartungsgemäss im Jahr 2005 erheblich gesunken. Dies hängt zusammen mit der erwähnten Reduktion der Sockelfinanzierung des Bundes (Art. 16 Forschungsgesetz) und dem Rückgang der Mandate wie auch der Aktivitäten in der Grundlagenforschung. Ausserdem hat 2004 die vom SFM mitorganisierte Metropolis-Konferenz einen ausserordentlichen Posten im Budget verbucht. Der gute Gang der Börse hat es allerdings dem SFM erlaubt, seine Verluste in Grenzen zu halten. Allerdings war die Direktion gezwungen, auf die veränderte Lage zu reagieren: Abgänge konnten deshalb leider nicht mehr ersetzt werden.

Vie du / au Forum

Flux migratoires

En ces temps changeants, nous disent les chercheurs, la mobilité est la clé du succès. Au Forum, nous nous appliquons à mettre en œuvre ce principe. Jugez plutôt.

Le «transcantonalisme» déjà décelé au cours des deux dernières années précise ses contours. Il était jusqu'ici unidirectionnel: nos directeurs partaient à l'Uni de Genève. S'il reste tout autant polarisé vers le bout du lac Léman, il devient désormais un mouvement bidirectionnel qui implique aussi bien nos «seniors» que nos «juniors». Philippe Wanner et le Laboratoire de démographie et d'études familiales de Genève collaborent à divers projets de recherche avec le SFM, Alexis Gabadinho est parti à Genève en PDD (prêt à durée déterminée), tandis que Milena Chimienti se consacre à son sujet de thèse, la prostitution des migrantes.

Avec leur goût pour l'exotique, deux autres chercheurs ont poussé leur curiosité plus loin: Marco Pecoraro est chez les Belges et Martine Schaer s'en est allée en Argentine. Tandis que le premier prépare sa thèse à Louvain, la seconde a fait son terrain ethnologique dans la pampa...

L'année a également été ponctuée de plusieurs vrais départs: ainsi Brigitta Gerber, Igor Rothenbühler, Josef Martin Niederberger, Suzanne Furgler, Urszula Stotzer et Anna Neubauer Kurshid ont quitté les rivages du Forum pour se diriger vers de nouveaux horizons. Nous leur souhaitons bon vent!

Deux arrivées à mentionner tout de même. Avec son stage, Chantal Wyssmüller est venue renforcer le pôle migration et santé. Elle a su s'insérer merveilleusement dans la vie du SFM au quotidien à tel point que les auteurs de cette rubrique ont failli oublier de mentionner son arrivée récente parmi nous.

Nous nous sommes également adjoint un garde-fou contre le risque de «sculpture sur nuages»: c'est Philippe Widmer, un vrai comptable qui, du haut de son expérience, nous aide – à mi-temps – à porter le poids de la gestion administrative.

Mouvements naturels de la population

Malgré les départs, le taux de natalité au Forum se porte bien: Chloé est arrivée chez Mathias Lerch et Barbara Ortega alors que Maddalena a débarqué saine et sauve chez Simone Baglioni et Veronica Federico.

D'autres types de projet arrivent au bout: Jean-Hugues Ravel se spécialise en obtenant son diplôme d'informaticien de gestion, nous amenant en prime une toute nouvelle base de gestion et information de projets.

Intégration et cohésion sociale

Puisque sur le plan institutionnel les satisfactions se font attendre, les collaborateurs ont décidé de consolider leur cohésion sociale en multipliant les activités non professionnelles communes:

- Fête des cerises au bord du lac de Neuchâtel, avec grillades réglementaires, qui a fourni l'occasion de rencontrer conjoints et rejetons restés incognito jusque là;
- Descente des pentes du Chasseral à trottinettes pour donner l'élan à Philippe en vue de sa descente à Genève;
- Journée sportive d'entreprise au Sörenberg, pour socialiser les étrangers «maison» au sport typiquement suisse, le ski, dans la tentative de se mettre en conformité avec la nouvelle ordonnance sur l'intégration.

Nous renonçons cette année à notre rubrique fixe habituelle, faute de directeur sur le départ depuis octobre 2005...

Migrationsbewegungen

In solch wechselhaften Zeiten, darauf verweisen ForscherInnen immer wieder, ist Mobilität der Schlüssel zum Erfolg. Am SFM wird dieser Erkenntnis durchaus Rechnung getragen. Urteilen Sie selbst.

Der bereits im Verlauf der vergangenen zwei Jahre ansatzweise zu beobachtende «Transkantonalismus» erhält schärfere Konturen. Während er bisher unidirektionale Ausprägung zeigte (unsere Direktoren verliessen das SFM Richtung Uni Genf), wird er nun – weiterhin auf das untere Ende des Lac Léman polarisiert – mehr und mehr zu einer Bewegung in beide Richtungen, die neben unseren «seniors» auch die «juniors» erfasst hat: Philippe Wanner und das *Laboratoire de démographie et d'études familiales de Genève* arbeiten im Rahmen verschiedener Forschungsprojekte mit dem SFM zusammen, Alexis Gabadinho wurde für sechs Monate an die Uni Genf «ausgeliehen», und ebendort gibt sich Milena Chimienti ganz ihrem Dissertationsthema hin, den sich prostituierenden Migrantinnen.

Ihre Neugierde und ihr Flair fürs Exotische hat zwei andere SFM-Forscher in die weite Welt getrieben: Marco Pecoraro befindet sich zurzeit unter den BelgierInnen, wo er in Louvain seine Dissertation vorbereitet, und Martine Schaer hatte sich für eine Weile zwecks ethnologischer Feldforschung in die argentinische Pampa abgesetzt.

Im vergangenen Jahr hatte das SFM aber auch einige «richtige» Abgänge zu verzeichnen: Brigitta Gerber, Igor Rothenbühler, Josef Martin Niederberger, Suzanne Furgler, Urszula Stotzer und Anna Neubauer Kurshid haben uns verlassen – wir wünschen ihnen viel Wind in den Segeln, wenn sie zu neuen Ufern aufbrechen.

Immerhin können auch zwei «Neuzuzüge» vermeldet werden: Im Rahmen ihres Praktikums trägt Chantal Wyssmüller zurzeit dazu bei, die Forschungsaktivitäten im Bereich Migration und Gesundheit zu verstärken. Sie hat sich so gut in den SFM-Alltag zu integrieren gewusst, dass die AutorInnen dieser Rubrik bei einem Haar vergessen hätten, sie an dieser Stelle zu erwähnen...

Ausserdem hat sich das SFM neuerdings gegen die in finanzieller Hinsicht kaum verkraftbaren Auswirkungen des kreativen Luftschlosserbaus versichert: Philippe Widmer, ein Vollblut-Buchhalter, wird uns in Zukunft rechtzeitig auf die Erde zurückholen, wenn die luftigen Gebäude in allzu ferne Höhen abdriften sollten. Seit Februar stellt er uns sein durch langjährige Erfahrung erworbenes Wissen zu 50 Prozent zur Verfügung und entlastet die Mitarbeitenden damit spürbar von den administrativen Bürden.

Natürliche Bevölkerungsbewegungen

Ungeachtet der Abgänge stabilisierte sich die Geburtenrate am SFM auf hohem Niveau: Bei Mathias Lerch und Barbara Ortega ist Chloé angekommen, während Maddalena wohlbehalten bei Simone Baglioni und Veronica Federico gelandet ist.

Jean-Hugues Ravel hat ebenfalls ein «Kind» zur Welt gebracht, wenn auch ein anders geartetes: Im Rahmen seiner Ausbildung zum Betriebsinformatiker entwickelte er fürs SFM eine neue Projekt-Datenbank, welche in Kürze in Betrieb genommen wird.

Integration und soziale Kohäsion

Die weiterhin andauernde (und zuweilen vielleicht etwas belastende) Ungewissheit über die institutionelle Zukunft des SFM kompensieren die MitarbeiterInnen, indem sie sich vermehrt gemeinsamen Freizeitaktivitäten hingeben und damit die interne soziale Kohäsion festigen:

- Ein Sommer-Grillfest am Ufer des Neuenburgersees bot Gelegenheit, bisher inkognito gebliebene PartnerInnen und Sprösslinge kennen zu lernen.
- Beim per Trottinett die Hänge des Chaserals heruntersausen holte sich Philippe Wanner den nötigen Schwung für die (Ab)Fahrt nach Genf.
- Um der neuen Integrationsverordnung zu genügen, wurden die hausinternen AusländerInnen an einem Februarsonntag in Sörenberg mit den wichtigsten typisch schweizerischen Wintersportarten vertraut gemacht.



Es bleibt zu erwähnen, dass die gewohnte «rubrique fixe» mangels abgehenden Direktors seit Oktober 2005 diesmal wegfallen muss...