

vulnérables, en majorité des femmes et des enfants, originaires des pays de la Corne de l'Afrique. Les personnes ont été auditionnées par nos collègues du Domaine de direction Asile qui se sont rendus à plusieurs reprises à Niamey (voir articles page 12). Depuis novembre 2017, le HCR a évacué 1474 personnes de Libye et soumis 465 cas pour leur réinstallation dans un pays tiers.

Enfin, un délégué à la migration pour la Libye et l'Afrique du Nord, en la personne de Sylvain Astier, a été nommé par le SEM et a pris ses fonctions à Tunis le 1<sup>er</sup> juin 2018. Il a pour mandat de renforcer notre compréhension du contexte et notre engagement sur la voie de la méditerranée centrale.

#### Priorité : Libye

La priorité continuera de concerner la Libye, où la présence expatriée des organisations internationales est limitée pour raisons de sécurité et en principe confinée à Tripoli. Une contribution du SEM pour un projet en Libye pour le renforcement de la gouvernance de la migration est en cours de discussion. Pour la première fois depuis l'évacuation de l'Ambassade de Suisse en 2014, un représentant de la Suisse (SEM) a pu se rendre en mars dernier à Tripoli, à l'occasion d'un voyage sur le terrain organisé par l'OIM pour les pays bailleurs de fonds. Le traitement des migrants demeure très problématique.

Le centre de détention de Tareq el Sekka est situé dans la banlieue proche de Tripoli. 531 migrants sont détenus lors de notre visite. Les conditions peuvent être décrites comme catastrophiques, en particulier concernant la surpopulation carcérale d'environ trois personnes par mètre carré et l'absence de toute procédure juridico-légale. Selon l'OIM, le centre de détention a connu parfois une population jusqu'à 4000 personnes, ce qui est difficilement envisageable au vu de la superficie à disposition. Les migrants sont détenus jusqu'à plus d'une année, sans aucune procédure légale autre que leur arrestation fondée sur leur situation irrégulière sur le territoire. Le groupe de migrants semble très hétérogène : migrants interceptés en mer ou sur les routes, migrants en transit avec un emploi temporaire, mais également étrangers travaillant en Libye depuis plusieurs années. La seule perspective semble être le retour volontaire avec l'OIM. On nous a parlé de migrants sortis de centres de détention pour travailler auprès de particuliers. La récente création d'une section réservée aux femmes et enfants, avec de meilleures conditions et du personnel féminin récemment embauché, constitue cependant une amélioration appréciable. L'attitude générale vis-à-vis des migrants est inquiétante en Libye où, nous a-t-on dit, le commerce de migrants est considéré comme halal...

#### Initiatives européennes et multilatérales indispensables

Au vu de l'ampleur des enjeux migratoires, les initiatives européennes et multilatérales sont indispensables pour espérer un véritable impact. La Suisse s'engage notamment dans la mise en œuvre du Plan d'action conjoint de la Valette et contribue au Fonds d'urgence pour l'Afrique (EUTF). Un



Centre de transit à Agadez

seul exemple : plus de 20 000 personnes ont été rapatriées de Libye par l'OIM dans leur pays d'origine au cours des douze derniers mois.

Le Processus de Rabat rassemble les pays de l'Europe, de l'Afrique du Nord et de l'Afrique de l'Ouest pour renforcer la coopération dans tous les domaines des migrations. Lors de la réunion ministérielle le 2 mai dernier pour l'adoption du nouveau plan d'action à Marrakech, le Secrétaire d'État Mario Gattiker a souligné dans sa déclaration l'attachement de la Suisse à l'esprit de partenariat qui prévaut dans ses relations bilatérales, également indispensable pour aborder ensemble les défis auxquels sont confrontés les pays se trouvant sur la voie de la méditerranée centrale.

Dans ce même esprit et presque au même moment, des discussions étaient menées à Banjul par une délégation du SEM conduite par Vincenzo Mascioli, Chef de la Coopération internationale, pour initier un dialogue migratoire avec la Gambie, tout au début de la route migratoire...

#### Interview

## Wenn Menschen wandern wollen oder müssen, finden sie immer Mittel und Wege

Seit es die Schweiz gibt, wird sie von Menschen geprägt, die zu- oder wegziehen. André Holenstein und Kristina Schulz von der Universität Bern haben zusammen mit Patrick Kury die Schweizerische Migrationsgeschichte umfassend aufgearbeitet. Im Interview erklären André Holenstein und Kristina Schulz, was sich im Lauf der Zeit verändert hat – und was nicht.

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

**Kristina Schulz** ist Dozentin für Migrationsgeschichte an der Universität Bern und Expertin für Geschichte von Exil, Migration und sozialen Bewegungen.

**Daniel Bach** Leiter SBK

› [Feedback](#)

« [Inhalt](#)

*Ist die Schweiz historisch betrachtet ein Ein- oder ein Auswanderungsland?*

**Schulz:** Statistisch gesehen ist sie im Moment ganz klar ein Einwanderungsland. In der Schweiz leben – auch anteilmässig – viel mehr Ausländerinnen und Ausländer als Schweizerinnen und Schweizer im Ausland. Wir verwenden die Begriffe Aus- und Einwanderung allerdings sparsam, weil sie von einer One-way-Bewegung ausgehen und deshalb nur einen Teil der Migrationsprozesse erfassen. Ausserdem sind sie an die Vorstellung von Nationalstaaten mit klaren Staatsgrenzen gekoppelt, die ja, historisch gesehen, eher ein neues Phänomen sind.

**Holenstein:** «Die Schweiz» als geografischer Raum, in dem unser Land schliesslich entstanden ist, war immer Ein- wie auch Auswanderungsland. Bis in die 1880er-Jahre zogen mehr Menschen weg als zu. Dabei ist zu beachten, dass sich die Art der Migration verändert. Im 19. Jahrhundert wanderten sehr viele Schweizerinnen und Schweizer nach Nord- und Lateinamerika wie auch nach Russland aus – und zwar für immer. In früheren Jahrhunderten war es vor allem eine temporäre Arbeits- und Karrieremigration. Die Leute gingen weg – etwa Söldner, Gelehrte oder Handwerker – und kamen in der Regel wieder zurück. Im Jahr 1888 kippte es statistisch gesehen, seither sind wir per Saldo ein Einwanderungsland.

*Sie schreiben in Ihrem Buch, schon die ersten Siedlungen im Gebiet der heutigen Schweiz seien durch Zuwanderung entstanden. Haben wir also alle einen Migrationshintergrund?*

**Holenstein:** Ja, natürlich! Am Ende der letzten Eiszeit lag alles unter einer dicken Eisdecke. Da war also niemand. Dann zogen sich die Gletscher zurück und nomadisierende Jäger und Sammler wurden hier heimisch. Sie kamen wohl von allen Seiten in diesen Raum. Über die Jahrtausende hinweg wurden diese Gegenden immer wieder von neuen Gruppen kolonisiert. Unsere Mehrsprachigkeit, auf die wir so stolz sind, ist ja deshalb entstanden, weil sich romanische und germanische Bevölkerungsgruppen hier angesiedelt haben.

*Wenn unsere multikulturelle, mehrsprachige Schweiz das Resultat von Migrationsbewegungen ist – weshalb tun wir uns dann so schwer mit der Zuwanderung?*

**Holenstein:** Das ist ein Dauerthema in der Migrationsgeschichte. Wenn Menschen aus anderen Räumen zuwandern, stellt sich immer die Frage, wer dazu gehört und wer nicht. Damit verbunden sind viele andere Fragen, etwa des kulturellen Selbstverständnisses oder der Konkurrenz um die Ressourcen. Das geht bis zur Frage, wer die Frauen im Land heiraten darf. Zudem waren die Kommunen für die Armenfürsorge zuständig. Für sie ist es also auch aus finanziellen Gründen entscheidend, selber bestimmen zu können, wer dazu gehört und wer nicht.

**Schulz:** Es geht um ökonomische Fragen und parallel dazu um Identität. Hier sind die modernen Demokratien in einem Spannungsfeld: Sie versprechen den Menschen Gleichheit, soziale Teilhabe, Partizipation – und gleichzeitig wird aufgrund der Herkunft differenziert. Diese Spannung verursacht natürlich Konflikte. Das spiegelt sich zum Beispiel in den immer wiederkehrenden Überfremdungsdebatten.



Kristina Schulz, Autorin des Buchs «Schweizer Migrationsgeschichte»

*Holenstein:* Das Bürgerrecht muss man sich ja bis heute verdienen, man muss sich einkaufen. Wer neu dazukommt, muss beweisen, dass er bereit ist, etwas zum Wohl des Gemeinwesens beizutragen – und ihm nicht zur Last fällt.

*Dennoch hat man den Eindruck, das Problem sei nie grösser gewesen als heute.*

*Holenstein:* Aktuell stehen wir stark unter dem Eindruck der Flüchtlingsdebatte. Wir alle kennen diese schrecklichen Bilder aus Nordafrika und die dramatischen Szenen im Mittelmeer und auf der Balkanroute. Hier kann die historische Perspektive zur Einordnung beitragen. Nehmen wir zum Beispiel die Hugenottenmigration: In den 1680er-Jahren kamen in Genf in gewissen Wochen mehrere Tausend Flüchtlinge an – in einer Stadt mit etwa 20 000 Einwohnern. Damals standen den Behörden sehr viel weniger Infrastrukturen und finanzielle Mittel zur Bewältigung dieser Wellen zur Verfügung als heute.

*In Ihrem Buch schreiben Sie, die schweizerische Einwanderungspolitik sei immer sehr stark vom Kosten-Nutzen-Denken geprägt gewesen.*

*Schulz:* Der ökonomische Aspekt spielt überall eine zentrale Rolle, wenn es um die Migrationspolitik geht. Menschliches Handeln ist ganz generell von Kosten-Nutzen-Erwägungen durchzogen. Die Frage ist: Wie werden Kosten und Nutzen definiert? In den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg ging es vor allem um den symbolischen Nutzen einer liberalen Flüchtlingspolitik. Während des Krieges betrieb die Schweiz eine restriktive Flüchtlingspolitik und wurde dafür auch kritisiert. Danach zeigte sich die Schweiz offen, um ihren guten Ruf wiederherzustellen.

*Holenstein:* Sie wollte sich wieder in die internationale Staatengemeinschaft einfügen und den Makel der inhumanen Neutralitätspolitik im Zweiten Weltkrieg kompensieren.

*Schulz:* Gleichzeitig sicherte sie sich damit aber auch den Zugang zu wichtigen Märkten. Symbolischer und materieller Nutzen sind oft eng verknüpft.

*Wenn unsere Migrationspolitik immer derart stark vom Kosten-Nutzen-Gedanken geprägt war: Ist das der Grund, weshalb unsere Asylpolitik so viel Widerstand auslöst, obwohl Flüchtlinge rein zahlenmässig ja eine marginale Erscheinung innerhalb der gesamten Migrationsströme sind?*

*Holenstein:* Die Bilder aus Afrika lösen offensichtlich eine Angst vor einer «Überflutung» mit Menschen aus einer uns fremden Kultur aus. Ich erinnere daran, dass die Abwehrreaktion gegenüber den zuwandernden Italienern in früheren Zeiten genauso harsch war. Fremd ist fremd. In der frühen Neuzeit störte schon der zugewanderte Mann aus dem Nachbardorf. Diese Abwehrmechanismen gegenüber Auswärtigen spielen bei allen, die von sich meinen, sie gehörten dazu.

*Schulz:* Die Angst, die eigenen Sozialsysteme und der Wohlstand würden durch Flüchtlinge bedroht, die davon profitieren, ohne dass sie zuvor einen Beitrag geleistet haben, ist das eine. Angesichts der effektiven Zahlen halte ich die Angst für unbegründet, aber es ist vielleicht legitim, dass Bürgerinnen und Bürger darüber befinden, wer in welchem Ausmass an den vorhandenen Ressourcen beteiligt werden soll. Allerdings sind die Menschenrechte nicht verhandelbar. Nebst dieser Angst gibt es auch fremdenfeindliche, rassistische Tendenzen. Sie sind gänzlich inakzeptabel. Wer noch immer in Rassekategorien denkt, für den bietet sich die Situation der Flüchtlinge aus Afrika natürlich an. Da kommen ganz alte Muster ans Licht. Und dann gibt es noch die internationale Frage, welche die Schweizerinnen und Schweizer sehr beschäftigt. Jene, inwiefern sie noch selber entscheiden können, wer kommen darf und wer nicht. Die Schweiz ist in ein internationales System eingebunden.

*Holenstein:* Die schärfsten innenpolitischen Diskussionen drehen sich nicht um die Asylpolitik, sondern um die Personenfreizügigkeit mit der EU. Dahinter steckt die grundsätzliche Debatte über die Rolle der Schweiz in einer europäisierten und globalisierten Welt.

*Könnte es sein, dass wir uns derart intensiv mit der Asylpolitik beschäftigen, weil wir glauben, dass wir diese eher steuern können als die Zuwanderung aus der EU?*

*Schulz:* Es hat meines Erachtens in erster Linie damit zu tun, dass die Flüchtlingsmigration seit den 1990er-Jahren stark zugenommen hat. Die Menschen kommen nicht mehr aus Europa, sondern aus Ländern, von denen wir weniger wissen und über die wir eine Menge Vorurteile pflegen. Parallel dazu ist eine neue Diskussion rund um die sogenannten «echten» Flüchtlinge entstanden. Bei den Ungarn-Flüchtlingen 1956 hat noch niemand gefragt, ob die Flucht legitim sei, obwohl viele dieser Menschen ihr Land vor allem aus wirtschaftlichen Gründen verlassen haben und nur einige politisch verfolgt waren.

*Den Begriff «Flüchtling» gibt es rechtlich gesehen erst seit der Gründung der Genfer Flüchtlingskonvention 1951 und dem darauf basierenden Asylrecht. Wie hat man ihn früher definiert?*

*Holenstein:* Die frühe Neuzeit kannte die Flüchtlingsmigration, die dazu diente, sich vor Verfolgung und Tod zu retten. Das waren weniger politische als vielmehr konfessionelle Flüchtlinge. Die Hugenotten wurden zum Beispiel als «Refugianten» angesprochen. *Schulz:* Was neu ist, ist die internationale Absprache. Dafür braucht es Organisationen wie den Völkerbund und die UNO, die erst im 20. Jahrhundert entstanden sind. Dank ihnen ist der Begriff «Flüchtling» international verbindlich definiert worden.

*Wie gingen denn die Behörden damals mit der Hugenotten-Welle um?*

*Holenstein:* Im 16. und 17. Jahrhundert spielten die gleichen Mechanismen wie heute, und sie wählten dieselben Strategien, um die Flüchtlingsströme zu bewältigen. Es gab zuerst eine zeitlich befristete Welle der Solidarität. Später ging es darum, die Flücht-

linge zu verteilen. Der besonders betroffene Kanton Bern trieb eine eidgenössisch koordinierte Aktion in den evangelischen Orten voran. 1685 einigte man sich auf einen Schlüssel, der festlegte, welcher Kanton wie viele Refugianten aufnehmen musste. Das Problem wurde dann bürokratisiert und führte zur Einrichtung von Spezialbehörden in den Kantonen, die den Transport und die Verteilung organisierten. Jene Gemeinden, die nicht bereit waren Flüchtlinge aufzunehmen, mussten etwas bezahlen. Und es entstanden Behörden, die darüber entschieden, wer ein «echter» Flüchtling ist und wer nur gekommen ist, um von den Sozialleistungen in Bern zu profitieren. Die Proselytenkammer fragte bei den Flüchtlingen religiöses Wissen ab, um die echten von den unechten Glaubensflüchtlingen unterscheiden zu können.



André Holenstein, Autor des Buchs «Schweizer Migrationsgeschichte»

*Das tönt alles nach 2018 ...*

*Holenstein:* Genau, wir sind noch am gleichen Punkt. *Schulz:* Anders ist allerdings, dass diese Behörden heute übergreifend arbeiten, auch international. *Holenstein:* Und neu ist auch, dass die Flüchtlinge durch die Konventionen und Gesetze heute einklagbare Rechte haben.

*Sie kommen in Ihrem Buch zum Fazit, dass man die migrationspolitischen Fragen etwas gelassener angehen sollte. Die Schweiz habe es immer wieder geschafft, Antworten auf die Herausforderungen zu finden.*

*Holenstein:* Das ist vielleicht der Beitrag der Geschichte, weil wir als Historikerinnen und Historiker eine lange Dauer überblicken können. Man sollte unter dem Eindruck dramatischer Bilder und

Zahlen nicht die Langzeitperspektive aus dem Auge verlieren. Es zeigen sich immer wieder ähnliche Problemstellungen. Doch über einen längeren Zeitraum wird der Gewinn der Migration sichtbar – und natürlich die sozialen und menschlichen Kosten. Der Blick auf die lange Dauer nimmt dem Moment die dramatische Schärfe.

*Schulz:* Es gab in der Geschichte immer wieder Momente, in denen es alles andere als entspannt war. Man hat nicht immer optimale Antworten und Lösungen gefunden. In unserem Buch ging es vor allem darum, aufzuzeigen, welches die Konfliktpotenziale der Migration sind, welche Lösungen diskutiert wurden und welche sich bewährt oder nicht bewährt haben.

*Welches sind denn aus Ihrer Sicht die Fehler, die wir auf keinen Fall wiederholen sollten?*

*Holenstein:* Es gibt keine einfachen Lösungen. Alle vermeintlich einfachen Lösungen mit Mauern oder mit Grenzbefestigungen funktionieren nicht. Wenn Menschen wandern wollen oder müssen, finden sie immer Mittel und Wege.

*Man sollte sich also darauf konzentrieren, das Problem zu lösen, statt es von sich fernzuhalten?*

*Holenstein:* ... oder es politisch einseitig zu verwalten. Die europapolitischen Diskussionen in der Schweiz waren in den letzten Jahren immer wieder von Vorschlägen geprägt, die nur darauf abzielten, Emotionen zu mobilisieren. Sie haben teilweise sogar Mehrheiten gefunden, stellten aber die Schweizer Politik und Diplomatie vor fast unlösbare Probleme.

*Schulz:* Migration sollte als Tatsache gesehen werden und nicht als Problem. Sie ist eine Normalität, die unsere Gesellschaft und Wirtschaft trägt. Es ist wichtig, dass jederzeit über Migration kommuniziert wird. Wo die Kommunikation abgebrochen wird und Mauern gebaut werden, wird es problematisch. Erfolgreiche Momente in der Migrationsgeschichte waren jene, in denen über Kantons- und Staatsgrenzen hinweg Lösungen gesucht und gefunden wurden.

*Heisst das im Umkehrschluss, dass man als einzelner Staat machtlos ist?*

*Schulz:* Internationale Probleme können nicht national gelöst werden. Die Schweiz betreibt eine aktive Migrationsausserpolitik. Das ist aus meiner Sicht der erfolgversprechendste Ansatz.

*Als Migrationsbehörde werden wir von rechts wie von links kritisiert. Den einen sind wir zu hart, den anderen zu weich. Wie sehen Sie dies in der historischen Perspektive: Sind wir hart oder weich?*

*Holenstein:* In den letzten Jahren gab es sicher eine Tendenz zu einer härteren Migrationspolitik – nicht

nur im Flüchtlingsbereich, sondern auch bei der Zuwanderung aus der EU.

*Schulz:* Im Asylrecht gab es in den letzten Jahrzehnten eindeutig eine schrittweise Verschärfung.

*Holenstein:* Letztlich hat die Schweiz, wenn man sich den hohen Anteil an Ausländern und Menschen mit Migrationshintergrund ansieht, über die letzten etwa 100 Jahre insgesamt eine sehr offene Migrationspolitik betrieben.

*Schulz:* Diese hohe Zahl von Ausländern spricht allerdings nicht nur für Offenheit, sie zeigt auch, wie restriktiv die schweizerische Einbürgerungspolitik ist. Es sind jedoch kleine Schritte zu einer Öffnung zu verzeichnen. Es gibt jetzt immerhin die erleichterte Einbürgerung. Die europäische Identität baut historisch gesehen ganz stark auf Gastfreundschaft, Vielfalt und Pluralismus auf. Ich kann mir nicht vorstellen, dass Europa und die Schweiz als Teil davon die Gastfreundschaft als derart konstitutives Element der Identität aufgeben – ohne sich selber aufzugeben.

*Diese Gastfreundschaft steht, wenn wir etwa nach Osteuropa blicken, aktuell aber stark unter Druck.*

*Holenstein:* Man muss im reichen Europa immer wieder daran erinnern, wo sich die grossen Flüchtlingszentren befinden. Sie sind eben nicht bei uns, sondern in der Türkei, in Syrien und anderen Weltgegenden. Die Menschen fliehen zunächst nicht zu uns, sondern in ihrer Verzweiflung und Not über die Grenze ins Nachbarland oder ins nächste sichere Land.

*Schulz:* Die Weltgemeinschaft muss sich in den nächsten Jahren hier etwas überlegen, weil es eine massenhafte Überlebensmigration gibt. Das ist historisch neu, und deshalb braucht es auch neue Lösungen. Die bisherigen Verfahren reichen da nicht mehr aus. Auch die Flüchtlingskonvention ist nicht auf diese Situation ausgerichtet.



## Schweizer Migrationsgeschichte

Von den Anfängen bis zur Gegenwart

Dieses Buch ist die erste umfassende Darstellung der Schweizer Migrationsgeschichte. Sie geht von den Protagonisten aus: Den Männern und Frauen, die sich auf den Weg gemacht haben, um Arbeit oder Bildung zu suchen oder Verfolgung und Perspektivlosigkeit hinter sich zu lassen und ein besseres Leben zu beginnen. Die Autorin Kristina Schulz und die Autoren André Holenstein und Patrick Kury erzählen von der Suche der Schweizerinnen und Schweizer nach Arbeit in der Ferne, vom Aufstieg

der Schweiz zu einem Zentrum des europäischen Arbeitsmarktes im 19. Jahrhundert und vom Umgang mit Flüchtlingen und Arbeitsmigranten im 20. Jahrhundert. ISBN 978-3-03919-414-8

Das Buch ist im Verlag hier und jetzt erschienen. [www.hierundjetzt.ch](http://www.hierundjetzt.ch)