

Asile et abus

Regards pluridisciplinaires sur un discours dominant

Asyl und Missbrauch

Multidisziplinäre Perspektiven auf einen vorherrschenden Diskurs

**Anne-Cécile Leyvraz, Raphaël Rey,
Damian Rosset, Robin Stünzi (dir./Hrsg.)**

Avec la collaboration de / In Zusammenarbeit mit
Teresia Gordzielik, Barbara von Rütte,
Nesa Zimmermann

Reihe	Sozialer Zusammenhalt und kultureller Pluralismus
Collection	Cohésion sociale et pluralisme culturel
Series	Social Cohesion and Cultural Pluralism



Introduction: la « lutte contre les abus », un discours dominant dans le domaine de l'asile

Anne-Cécile Leyvraz, Raphaël Rey, Damian Rosset et Robin Stünzi

En Suisse comme dans d'autres pays européens, la question de l'asile polarise l'opinion publique depuis les années 1980 et se caractérise par une véritable « frénésie législative » (Piguet 2017 : 84). La Loi sur l'asile (LAsi) a en effet connu de multiples révisions en poursuivant une tendance au durcissement des conditions d'accès à la procédure d'asile et des conditions d'accueil.

Parmi les nombreux discours ayant accompagné cette politisation de l'asile et cette inflation normative, la rhétorique de la « lutte contre les abus » s'est imposée comme un cadre dominant du débat public en réunissant un large consensus autour d'elle. Aux côtés des objectifs « d'accélération des procédures » et « de réduction de l'attractivité de la Suisse », « la nécessité de combattre les abus en matière d'asile » est ainsi devenue une formule incontournable, une forme de préambule à toute déclaration politique au sujet de l'asile et des réfugié·e·s.

Malgré des signes précurseurs dans les années 1950 (cf. Massara, chapitre 5), l'apparition de cette rhétorique et sa solidification dans le discours des autorités fédérales et du Parlement peuvent être situées lors de la deuxième révision de la Loi sur l'asile (1983), dans un contexte d'augmentation des demandes d'asile observé en Suisse comme ailleurs en Europe. Cependant, des couches de signification distinctes se sont progressivement sédimentées sur la notion d'abus dans le domaine d'asile.

La principale signification se forge durant les années 1980 et perdure dans le contexte actuel. Fondée sur les distinctions entre « vrais » et « faux réfugiés »¹, elle désigne les requêtes dont les motifs ne sont pas considérés comme fondés et qui n'invoquent pas de persécution politique. L'usage de cette

1 Dans l'ensemble de l'ouvrage, le langage épïcène n'est pas appliqué pour les termes placés entre guillemets qui reprennent des notions ou catégories utilisées dans les discours analysés. Dans ceux-ci, l'utilisation des termes relatifs aux personnes migrantes se fait toujours sous la forme masculine, occultant ainsi la part importante de femmes et personnes LGBTIQ+ dans les populations migrantes.

notion suscite une émotion politique et morale, renvoyant dès le départ à l'idée d'une menace pour l'intégrité fonctionnelle de la politique d'asile, pour les ressources et finances collectives, et plus généralement pour le système de contrôle migratoire élaboré par les autorités suisses.

À partir de cette signification qui forme aujourd'hui encore son acception principale, la notion d'abus va ensuite s'épaissir tout en conservant les mêmes propriétés. Dès la fin des années 1980, les autorités pointent ainsi les comportements des personnes requérantes d'asile qui cherchent à tromper les autorités et qui, ce faisant, ralentissent la procédure d'asile. La destruction des documents d'identité, la dissimulation ou la tromperie sur l'identité, les demandes multiples et le manque de collaboration, mais aussi la multiplication des moyens de procédure visant à prolonger le séjour en Suisse, sont alors considérés comme des comportements abusifs visant à profiter du « laxisme » des autorités.

Aux côtés de ces deux acceptions étroitement liées de la notion d'abus émerge un troisième domaine de signification : celui de la petite criminalité liée au trafic de drogues. Cet emploi connaît un essor considérable avec les polémiques liées aux scènes ouvertes de la drogue à Zurich au début des années 1990. Cette acception reste prégnante dans les années 2000, en grande partie sous l'impulsion du parti de l'Union démocratique du centre (UDC), dont la progression électorale spectaculaire sur la scène politique nationale doit beaucoup au cadrage de la question de l'asile en termes d'« abus », ainsi que sur la figure des « faux réfugiés criminels ».

La législation sur l'asile n'est pas épargnée par l'influence du discours de lutte contre les abus. Le recours à la distinction entre « vrais » et « faux réfugiés » permet ainsi de légitimer l'adoption de mesures visant d'une part à réduire certains bénéfices associés au statut de demandeur·euse d'asile et d'autre part, à nier la qualité de réfugié·e aux personnes qui invoquent des motifs subjectifs survenus après la fuite.

Les mesures adoptées, se durcissant au fur et à mesure que la notion d'abus « s'épaissit », vont jusqu'à porter atteinte aux droits fondamentaux des personnes concernées et remettre en cause certains fondements de l'État de droit. C'est le cas des restrictions du droit à un recours effectif contre une décision négative, des limitations au droit d'accès effectif aux procédures d'asile, et des atteintes à la liberté individuelle et à l'intégrité corporelle. Ces dispositions émergent alors que la notion d'abus comprise comme manquement à l'obligation de collaborer se développe. De la même manière, l'amalgame opéré entre des problématiques liées à l'exécution des renvois et celles liées à la délinquance de certain·e·s requérant·e·s d'asile a légitimé le recours à des atteintes à la liberté individuelle, notamment sous la forme de longues

périodes de détention comme réponse au prétendu manque de collaboration lors de la procédure administrative.

Malgré l'omniprésence de ce discours dans le contexte suisse, aucune recherche n'a été spécifiquement consacrée à son sujet jusqu'à la publication, en 2014, d'un article rédigé par Nula Frei, Teresia Gordzielik, Anne-Cécile Leyvraz, Clément de Senarclens et Robin Stünzi². Cet article (synthétisé dans cette introduction) se situe à l'origine de cet ouvrage. Plusieurs de ses auteur·e·s, vite rejoint·e·s par d'autres chercheuses et chercheurs, ont manifesté une volonté de poursuivre la réflexion entamée. Une partie des contributions réunies ici s'y réfère donc et s'appuie sur ses principaux arguments pour développer leurs analyses respectives. Toutefois, l'objectif de cet ouvrage consiste à dépasser ce premier jalon pour proposer une approche pluridisciplinaire et multisituée, capable d'offrir une analyse globale de la question. C'est pourquoi nous avons incité des chercheuses et chercheurs, issu·e·s d'horizons disciplinaires divers, à s'emparer de cet objet en s'intéressant à différentes sphères et différents acteurs, tout en appliquant les questionnements, méthodes et analyses propres à leur discipline.

Les contributions réunies permettent d'apporter des éléments de réponse à des interrogations soulevées à la suite de l'article susmentionné. Quelles formes le discours sur l'abus prend-il? Comment ce discours se déploie-t-il dans la sphère publique? Quel est son impact sur les débats et les décisions politiques et législatifs? Quelle est sa place dans la mise en œuvre du droit d'asile?

Plan de l'ouvrage

Les chapitres sont répartis en trois parties, qui représentent différentes sphères où se déploie la rhétorique de l'abus et où elle y joue un rôle important. La première partie, *Discours et société* (chapitres 1 à 4), propose quatre regards sur le discours de l'abus et son impact sur la *polis*. Cette partie s'intéresse non seulement au fond, mais également à la forme de cette rhétorique.

Le premier chapitre revient sur le contexte d'émergence du discours sur l'abus, à travers une mise en perspective du cas suisse dans le contexte européen. Pour le géographe Robin Stünzi et le politologue Jonathan Miaz, le cas d'étude de la Suisse ne relève pas d'une exception, mais s'insère plutôt dans un contexte européen de bouleversement de la gouvernance de l'asile à

2 Nula Frei, Teresia Gordzielik, Clément de Senarclens, Anne-Cécile Leyvraz et Robin Stünzi (2014), «La lutte contre les abus dans le domaine de l'asile: émergence et développement d'un discours structurant le droit d'asile suisse», *Jusletter* 14 mars 2014.

partir du début des années 1980. Ils montrent comment se développe une triple signification de l'abus dans le domaine de l'asile – abus du droit d'asile à travers l'image du « faux réfugié » ; abus de la procédure par la tromperie et le refus de collaborer ; et abus d'hospitalité par le lien fait entre personnes requérantes d'asile et criminalité. Érigé en « formule », le discours de l'abus vient alors cadrer les débats sur l'asile et s'imposer à l'ensemble des actrices et acteurs. La lutte contre les abus permet en outre aux partisan·e·s de mesures restrictives de se positionner comme protecteurs·trices de l'institution de l'asile, qui

s'engagent rituellement à perpétuer cette tradition [humanitaire de la Suisse] pour une minorité de « vrais réfugiés » et à la défendre contre une majorité de « faux réfugiés » déposant des demandes d'asile « abusives » (p. 58).

La contribution des politologues Laurent Bernhard et David Kaufmann (chapitre 2) analyse les campagnes référendaires liées à trois modifications de la Loi sur l'asile en 2006, 2013 et 2016. En se basant sur un corpus de données variées – entretiens *ex ante* avec les coordinatrices et coordinateurs de campagne et *ex post* avec des membres des partis politiques, ainsi que, pour la campagne de 2006, une analyse de la couverture médiatique et de sondages téléphoniques –, ils démontrent que l'intensité du message sur la « lutte contre l'abus dans l'asile » a considérablement varié selon les objets soumis au vote. L'analyse comparative indique que la mobilisation et l'efficacité de ce message dépendent largement du type de mesures qui font l'objet de la campagne. Ainsi, les débats sur des mesures essentiellement restrictives, comme lors de la campagne de 2006, offrent un terreau fertile au discours sur l'abus, alors que les mesures plus techniques de rationalisation de la gestion du domaine de l'asile (votation de 2016) lui sont moins favorables.

Le chapitre de la sociologue Christelle Maire (chapitre 3) traite de la place de la notion d'abus dans l'iconographie politique suisse de l'asile et des réfugié·e·s, dans une perspective historique. L'auteure montre comment l'imagerie des affiches politiques de partis de droite et d'extrême droite en Suisse esquisse dès les années 1980 les contours d'une nouvelle figure essentielle des personnes demandeuses d'asile et réfugiées, et comment cette imagerie s'insère dans d'anciennes représentations visuelles de l'étranger·ère dans la politique suisse. Ces représentations mobilisent deux registres iconographiques. D'une part, elles mettent l'accent sur l'entrée forcée, illégale et criminogène sur le territoire national. Le franchissement des frontières est dépeint comme une invasion à la fois physique et morale. D'autre part, elles mettent en scène l'image de demandeurs d'asile profiteurs et fainéants, dont l'objectif migratoire

réel est le tourisme social. L'abus de la protection internationale est donc ici considéré comme une corruption du système social suisse.

Le dernier chapitre de la partie *Discours et société* propose d'aborder la question de l'abus dans une perspective d'éthique économique. En se penchant sur la notion de « réfugié économique », Milena Holzgang et Michael Heumann (chapitre 4) questionnent la construction péjorative dont cette catégorie fait généralement l'objet. Les catégories basées sur la dichotomie entre motifs de fuite considérés comme légitimes (car inscrits dans le droit d'asile) et tout autre motif, par conséquent délégitimé, ne rendent pas compte de la réalité plus complexe que vivent les individus. Ainsi, l'insistance sur les motifs de fuite « économiques » occulte les relations de causalité entre économie, violence et oppression.

Les trois chapitres de la deuxième partie du livre, intitulée *Discours et institutions* (chapitre 5 à 7), se penchent sur l'appropriation et la mobilisation institutionnelle de la notion d'abus dans le registre légal. La juriste Raffaella Massara (chapitre 5) analyse comment les dispositions pénales sur les « motifs subjectifs survenus après la fuite », entrées en vigueur en février 2014, ont conduit à un durcissement des pratiques d'asile. La notion de « motifs subjectifs survenus après la fuite » fait référence à des actions effectuées par une personne après avoir quitté son pays d'origine ou son pays de provenance et qui sont susceptibles de provoquer une crainte fondée de persécution. Celles-ci peuvent conduire à la reconnaissance du statut de réfugié-e, mais pas à l'octroi de l'asile. L'auteure critique notamment la manière dont la notion d'abus, mobilisée dans les débats politiques, est reprise par le TAF pour envisager les motifs subjectifs survenus après la fuite comme un comportement abusif au sens du droit pénal. Ce mélange entre registres juridiques est désavantageux pour les personnes concernées et risque d'entraîner une violation des droits fondamentaux.

Raphaël Rey et Anne-Cécile Leyvraz (chapitre 6), respectivement anthropologue et juriste, se penchent sur la suppression de l'aide sociale. Cette mesure vise, dès 2004, les personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière (NEM) et s'étend en 2008 à l'ensemble des personnes ayant reçu une réponse négative à leur demande d'asile. Leur analyse des débats parlementaires montre d'abord comment les objectifs explicites de l'adoption de cette mesure – ceux de dissuasion et d'incitation au départ – reposent sur la notion d'« abus » et la catégorisation binaire de « faux » et « vrais réfugiés ». Dans un second temps, les auteur-e-s montrent qu'au-delà des légitimations explicites, la suppression de l'aide sociale poursuit également un objectif plus implicite de marquage matériel et symbolique de l'« abus ». La fonction de ce marquage est non seulement de renforcer la catégorie de l'« abuseur », mais

aussi de réaffirmer la légitimité des autorités et la souveraineté de l'État en matière de contrôle migratoire.

Le lien entre « asile » et « abus » dans les discours politiques est également au cœur du chapitre de la sociologue Irina Sille (chapitre 7) sur le (non-)statut de l'admission provisoire qui concerne les personnes faisant l'objet d'une décision de renvoi, mais dont l'exécution n'est pas possible, licite ou raisonnablement exigible. En se basant sur des textes juridiques, des messages du Conseil fédéral et les procès-verbaux des sessions des deux chambres du Parlement suisse, l'auteure analyse la construction des dispositions légales de l'admission provisoire entre 1985 et 2012. En limitant les droits attachés à ce statut, l'admission provisoire compte parmi ses objectifs de diminuer l'attractivité de la Suisse comme pays de destination. Comme ce statut concerne généralement des personnes qui n'ont pas été reconnues comme réfugiées au terme de la procédure d'asile, les discours politiques tendent à considérer leur présence en Suisse comme illégitime et donc abusive. Toutefois, la peur de l'abus concerne aussi l'admission provisoire elle-même, dont il faut limiter l'attractivité.

La troisième partie du livre resserre la focale de l'analyse en passant du niveau des institutions à celui des actrices et acteurs qui, en leur sein, s'appliquent à mettre en œuvre le droit d'asile. Intitulée *Discours et acteurs-trices* (chapitres 8 et 9), elle comprend deux contributions qui analysent les ancrages du discours de l'abus dans les pratiques quotidiennes incarnant l'agir étatique. Dans une perspective de sociologie politique, Jonathan Miaz (chapitre 8) explore la manière dont la « formule » de la lutte contre les abus mobilisée lors des révisions successives de la Loi sur l'asile trouve des traductions juridiques et pratiques dans le travail d'instruction des demandes d'asile. La contribution questionne la manière dont s'actualisent ces discours sur les « abus » dans la mise en place d'une « politique du soupçon », et dans des dispositifs et pratiques de contrôle. L'analyse des pratiques et des discours des « spécialistes asile » démontre les effets réciproques d'une catégorie d'action publique et de ses traductions juridiques sur les pratiques de terrain, et de celles-ci sur l'action publique qu'elles contribuent à produire.

Enfin, l'anthropologue Laura Rezzonico (chapitre 9) propose d'aborder la mise en œuvre du renvoi des personnes exclues du système et du territoire suisses au terme de la procédure d'asile et plus particulièrement la détention administrative comme mesure de contrainte. Elle explique d'abord comment les conditions de détention restrictives et punitives dues à l'usage d'établissements de nature pénale sont en partie le résultat du climat politique prévalant dans les années 1990 dans le domaine de l'asile, fortement marqué par la notion d'abus. Dans un second temps, l'auteure se concentre sur le quotidien de la détention administrative, et en particulier sur le point de vue du per-

sonnel pénitencier amené à surveiller et à assister des personnes détenues en vue de leur renvoi (dans leur pays d'origine ou un État partie au règlement de Dublin). Elle montre comment l'imaginaire de « l'abus » est mobilisé au quotidien pour donner du sens à la détention administrative, et contribue à légitimer son utilisation, ainsi que ses conditions punitives.

La conclusion propose une réflexion sur la complexité du dispositif discursif que représente la notion d'abus dans le champ de l'asile en Suisse. Les divers chapitres de l'ouvrage laissent en effet entrevoir un dispositif relativement cohérent aux fonctions et aux effets multiples. L'« abus » apparaît comme le pendant indissociable de l'« asile » tant au niveau des discours sociaux et politiques que dans les pratiques des institutions et des personnes concernées.

Einleitung: die «Missbrauchs- bekämpfung», ein vorherrschender Diskurs im Asylbereich

*Anne-Cécile Leyvraz, Raphaël Rey, Damian Rosset
und Robin Stünzi*

Wie in anderen europäischen Ländern wird die öffentliche Debatte auch in der Schweiz seit den 1980er Jahren durch die Asylfrage polarisiert, die sich durch eine «frenetische Gesetzgebungspraxis» (Piguet 2017) auszeichnet. So hat das Asylgesetz (AsylG) zahlreiche Änderungen erlebt, welche die Bedingungen für den Eintritt in das Asylverfahren und für die Aufnahme zunehmend verschärfen.

Von allen Diskursen, welche die Politisierung des Asylbereichs und diese normative Inflation begleiten, hat sich die Rhetorik rund um die «Missbrauchsbekämpfung» als vorherrschender Deutungsrahmen in der öffentlichen Debatte durchgesetzt und geniesst einen weitreichenden Konsens. Neben den Zielen «Asylverfahren beschleunigen» und «die Attraktivität verringern» ist «die Notwendigkeit, Missbrauch im Asylwesen zu bekämpfen» zur unumgänglichen Formel geworden, die beinahe mantrahaft zu jeder asyl- und flüchtlingspolitischen Äusserung dazugehört.

Erste Vorzeichen davon lassen sich bereits ab den 1950er Jahren nachweisen (vgl. Massara, Kapitel 5). Doch ist das eigentliche Auftreten dieser Rhetorik und ihre Festsetzung im Diskurs der Bundesbehörden und im Parlament erst bei der zweiten Asylgesetzesrevision 1983, im Umfeld einer Zunahme der Asylgesuche in der Schweiz und in Europa, zu verorten. Dabei haben sich im Laufe der Zeit unterschiedliche Bedeutungsebenen des Missbrauchsbegriffs im Asylbereich wie Sedimentschichten abgelagert.

Die Hauptbedeutung des Missbrauchsbegriffs, die auch im aktuellen Umfeld vorherrscht, geht auf die 1980er Jahre zurück. Sie beruht auf der Unterscheidung zwischen «echten» und «falschen» Flüchtlingen, wobei solche Asylgesuche als missbräuchlich bezeichnet werden, deren Gründe als unzulässig erachtet werden, weil sie nicht auf politischer Verfolgung beruhen. Mit diesem Begriff werden politische und moralische Gefühle geweckt. Er aktiviert im Vornherein die Idee, wonach das Funktionieren der Asylpolitik,

die Ressourcen und die Finanzen der öffentlichen Hand sowie allgemeiner das System der Migrationskontrolle der Schweizer Behörden bedroht sind.

Von dieser Bedeutung ausgehend – und so wird der Begriff auch heute noch weitgehend verstanden – verdichtet sich der Missbrauchs begriff in der Folge, behält dabei aber dieselben Grundeigenschaften bei. Ab dem Ende der 1980er Jahre konzentrieren sich die Behörden auf das Verhalten von Asylsuchenden, die die Behörden täuschen wollen und damit das Asylverfahren behindern. Dabei werden vernichtete Identitätspapiere, verheimlichte oder vorgetäuschte Identitätsmerkmale, mehrfache Asylanträge und mangelnde Kooperation, aber auch der mehrfache Einsatz von Verfahrensmitteln zur Verlängerung des Aufenthalts in der Schweiz als missbräuchliche Verhaltensweisen eingestuft, mit denen die «Laschheit» der Behörden ausgenützt werde.

Neben diesen eng verknüpften Bedeutungen erschliesst sich ein drittes Bedeutungsfeld: dasjenige der Kleinkriminalität und des Drogenhandels. Diese Verwendung des Missbrauchs begriffs erlebt am Anfang der 1990er Jahre im Zusammenhang mit der Polemik rund um die offene Drogenszene in Zürich einen ersten Höhepunkt. Aber auch in den 2000er Jahren bleibt sie prägend, teils unter dem Einfluss der Schweizerischen Volkspartei (SVP), deren spektakuläre Wahlerfolge in der nationalen Politik weitgehend auf die Einengung der Asylfrage auf «Missbräuche» und die Figur des «kriminellen Scheinflüchtlings» zurückgehen.

Auch die Asylgesetzgebung bleibt vom Einfluss des Diskurses über die Missbrauchsbekämpfung nicht verschont. Die Unterscheidung zwischen «echten» und «falschen» Flüchtlingen legitimiert die Verabschiedung von Massnahmen, die einerseits gewisse Vorteile des Asylsuchendenstatus aufheben, andererseits den Flüchtlingsstatus von Menschen aberkennen, die sich auf subjektive Nachfluchtgründe berufen.

Mit der ständigen «Verdichtung» des Missbrauchs begriffs werden immer restriktivere Massnahmen verabschiedet, sodass sogar die Grundrechte der Betroffenen tangiert und gewisse Grundlagen des Rechtsstaates in Frage gestellt werden. Dies trifft auf die Einschränkungen des Rechts auf wirksame Beschwerde bei negativem Asylentscheid, des Rechts auf wirksamen Zugang zum Asylverfahren sowie die Angriffe auf die persönliche Freiheit und die körperliche Integrität zu. Und während diese Bestimmungen auftauchen, dehnt sich der Missbrauchs begriff auch auf die Verweigerung der Mitwirkungspflicht aus. In ähnlicher Weise legitimiert das Amalgam zwischen Rückschaffungsproblemen und der Delinquenzproblematik gewisser Asylsuchender die Einschränkung der persönlichen Freiheit, namentlich mit längerer Inhaftierung bei angeblich fehlender Kooperation im Verwaltungsverfahren.

Obschon dieser Diskurs im schweizerischen Umfeld omnipräsent ist, war er bis zur Veröffentlichung eines Artikels von Nula Frei, Teresia Gordzielik,

Anne-Cécile Leyvraz, Clément de Senarclens und Robin Stünzi (2014)¹ nie Gegenstand einer wissenschaftlichen Forschungsarbeit. Dieser Artikel (der in dieser Einführung zusammengefasst wird) ist der Ausgangspunkt für die vorliegende Publikation. Mehrere Autorinnen und Autoren äusserten ihren Willen, die begonnene Reflexion fortzusetzen, und bald gesellten sich weitere Forscherinnen und Forscher dazu. Mehrere Beiträge beziehen sich deshalb auf den genannten Artikel, stützen sich auf die wichtigsten Erkenntnisse daraus und vertiefen die Analyse. Doch soll mit der vorliegenden Publikation über diesen ersten Forschungsschritt hinausgegangen und ein multidisziplinärer, multisituierter Ansatz verfolgt werden, der eine umfassende Analyse der Frage ermöglicht. Daher haben wir weitere ForscherInnen mit unterschiedlichen disziplinären Horizonten eingeladen, sich diesem Forschungsgegenstand anzunehmen, sich für neue Themenbereiche zu interessieren und dabei die Fragestellungen, Methoden und Analysen der eigenen Disziplin anzuwenden.

Die hier zusammengestellten Beiträge bieten Antwortansätze auf die Fragen, die der genannte Artikel aufgeworfen hat: In welchen Formen tritt der Missbrauchsdiskurs auf? Wie entfaltet er sich im öffentlichen Raum? Wie wirkt er sich auf politische und legislative Debatten und Entscheidungen aus? Welchen Platz kommt ihm bei der Umsetzung des Asylrechts zu?

Aufbau der Publikation

Die Kapitel sind in drei Teile gegliedert, die je unterschiedliche Gebiete behandeln, in denen die Missbrauchsrhetorik aktiv ist und eine bedeutende Rolle spielt. Teil 1 *Diskurs und Gesellschaft* (Kapitel 1 bis 4) bietet vier Sichtweisen auf den Missbrauchsdiskurs und dessen Wirkung auf die *Polis*. Dabei geht es nicht nur um den Inhalt, sondern auch um die Form dieser Rhetorik. In Kapitel 1 wird der Fall der Schweiz in das grössere, europäischen Umfeld gestellt, in dem der Missbrauchsdiskurs aufgetreten ist. Für Robin Stünzi und Jonathan Miaz stellt der Forschungsgegenstand Schweiz keine Ausnahme dar, sondern fügt sich vielmehr in ein europäisches Umfeld ein, in dem die Bewirtschaftung des Asylwesens Anfang der 1980er Jahre tiefgreifende Umwälzungen erlebt. Sie zeigen auf, wie sich für den Missbrauch im Asylbereich drei Bedeutungen herauskristallisieren: der Asylmissbrauch mit dem Bild des «Scheinflüchtlings», der Verfahrensmissbrauch durch Täuschung und mangelnde Kooperation und der Missbrauch der Gastfreundschaft mit

1 Nula Frei, Teresia Gordzielik, Clément de Senarclens, Anne-Cécile Leyvraz und Robin Stünzi (2014), «La lutte contre les abus dans le domaine de l'asile: émergence et développement d'un discours structurant le droit d'asile suisse», *Jusletter*, 17. März 2014.

der Verknüpfung von Asylsuchenden und Kriminalität. Der Missbrauchsbe-
griff wird zur «Formel» und schafft in der Asyldebatte eine ganz bestimmte
Fokussierung, die sich allen AkteurInnen aufzwingt. Die Missbrauchsbekämp-
fung ermöglicht den Vertretern von restriktiven Massnahmen überdies die
Gelegenheit, sich als Verteidiger des Asylrechts darzustellen, die

sich in ritueller Weise dazu verpflichten, die [humanitäre] Tradition
[der Schweiz] für die Minderheit der «echten Flüchtlinge» fortzu-
setzen und gegen die Mehrheit der «falschen Flüchtlinge» und ihre
missbräuchlichen Asylgesuche zu verteidigen. (S. 20)

In Kapitel 2 untersuchen die Politologen Laurent Bernhard und David Kauf-
mann die Abstimmungskampagnen zu den drei Asylgesetzesrevisionen in den
Jahren 2006, 2013 und 2016. Dabei stützen sie sich auf einen vielfältigen
Datenbestand: Interviews *ex ante* mit Kampagnenleitenden, Interviews *ex post*
mit Mitgliedern der politischen Parteien und, für die Kampagne 2006, eine
Analyse der Medienberichterstattung und eine Auswertung von Telefonum-
fragen. Dabei weisen sie nach, dass sich die Intensität der «Missbrauchsbe-
kämpfungs-Botschaft» je nach Abstimmungsvorlage stark unterscheidet. Ihre
komparative Analyse ergibt, dass die Mobilisierungskraft und die Effizienz
dieser Botschaft weitgehend von der Art der Massnahmen bestimmt wird,
auf die sich die Kampagne bezieht. So trifft der Missbrauchsdiskurs in der
Debatte rund um Massnahmen, die im Wesentlichen verschärfender Art
sind (Kampagne 2006), auf äusserst fruchtbaren Boden, während er sich
für eher technische Massnahmen wie die Rationalisierung des Asylwesens
(Abstimmung 2016) weniger eignet.

In Kapitel 3 befasst sich die Soziologin Christelle Maire mit der
Stellung des Missbrauchsbegriffs in der asyl- und flüchtlingspolitischen
Ikonographie der Schweiz aus geschichtlicher Perspektive. Sie zeigt, wie die
bildliche Symbolik der rechten und rechtsextremen Parteien der Schweiz
seit den 1980er Jahren die neue essentielle Figur des Asylsuchenden und
Flüchtlings umreisst und wie diese Symbolik in einer Kontinuität zu bedeu-
tend älteren bildlichen Darstellungen des Ausländers oder der Ausländerin
in der Schweizer Politik steht. Dabei werden zwei ikonographische Register
gezogen: einerseits die erzwungene, illegale und kriminogene Einreise in das
Landesgebiet, bei der die Grenzquerung als physische und moralische Inva-
sion dargestellt wird; andererseits das Bild von Asylsuchenden als Profiteure
und Nichtsnutze, deren wahres Migrationsziel sozialtouristischer Art ist. Der
Missbrauch des völkerrechtlichen Schutzrechts erscheint hier als Zerrüttung
des schweizerischen Sozialsystems.

In Kapitel 4, dem letzten von Teil 1 *Diskurs und Gesellschaft*, gehen
Milena Holzgang und Michael Heumann die Missbrauchsfrage aus wirt-

schaftsethischer Perspektive an. Dabei untersuchen sie den Begriff «Wirtschaftsflüchtling» und hinterfragen die pejorative Konstruktion, der sich diese Personenkategorie im Allgemeinen ausgesetzt sieht. Die Kategorien, die auf der Dichotomie zwischen «legitimen», im Asylrecht vorgesehenen, und allen anderen, somit delegitimierten Fluchtgründen beruhen, werden der komplexeren Realität des individuellen Erlebens nicht gerecht. Das Beharren auf «wirtschaftlichen» Fluchtgründen verschleiert überdies die Kausalzusammenhänge, die zwischen Wirtschaft, Gewalt und Unterdrückung bestehen können.

Teil 2 *Diskurs und Institutionen* (Kapitel 5 bis 7) befasst sich mit der Einverleibung und institutionellen Mobilisierung des Missbrauchsbegriffs im gesetzlichen Bereich. In Kapitel 5 analysiert die Juristin Raffaella Massara wie die im Februar 2014 in Kraft getretenen Strafbestimmungen zu den subjektiven Nachfluchtgründen zu einer Verschärfung der Asylpraxis geführt haben. Der Begriff der «subjektiven Nachfluchtgründe» bezeichnet Aktivitäten einer Person, welche sie nach ihrer Ausreise aus ihrem Heimat- oder Herkunftsstaat unternimmt und geeignet sind eine begründete Furcht vor Verfolgung auszulösen. Subjektive Nachfluchtgründe führen zwar zur Anerkennung als Flüchtling, nicht aber zur Gewährung des Asyls. Die Autorin kritisiert die Art und Weise, wie der in der politischen Debatte mobilisierte Missbrauchsbegriff vom BVGer übernommen wird, wenn es die subjektiven Nachfluchtgründe als strafrechtlich relevante missbräuchliche Verhaltensweisen verurteilt. Diese Vermengung der Rechtsgebiete ist für die Betroffenen präjudiziabel und birgt die Gefahr einer Verletzung der Grundrechte.

In Kapitel 6 interessieren sich der Anthropologe Raphaël Rey und die Juristin Anne-Cécile Leyvraz für den Entzug der Sozialhilfe. Diese Massnahme trifft seit 2004 Personen mit einem Nichteintretensentscheid (NEE) und erstreckt sich seit 2008 auf alle Personen mit einem abschlägigen Asylentscheid. Eine Analyse der parlamentarischen Debatten zeigt zunächst, wie die Zielsetzungen dieser Massnahme, die bei ihrer Verabschiedung formuliert wurden – Abschreckung und Ausreisearreiz –, auf dem Missbrauchsbegriff und auf den binären Kategorien «echte» und «falsche» Flüchtlinge beruhen. Danach zeigen die Autorin und der Autor auf, dass der Entzug der Sozialhilfe auch das weniger offensichtliche Ziel einer materiellen und symbolischen Brandmarkung des «Missbrauchs» verfolgt. Damit soll nicht nur die Kategorie des «Missbrauchers» verfestigt, sondern auch die Legitimität der Regierung und die Souveränität des Staates bei der Migrationskontrolle bekräftigt werden.

In Kapitel 7 beschäftigt sich die Soziologin Irina Sille mit dem (Nicht-) Status der vorläufigen Aufnahme für Ausländerinnen und Ausländer, deren ergangene Wegweisung nicht durchführbar, unzulässig oder unzumutbar ist. Dabei fokussiert sie auf die Verknüpfung von Asyl und Missbrauch im

politischen Diskurs. Anhand von Gesetzestexten, Botschaften des Bundesrats und Wortprotokollen aus den beiden Parlamentskammern analysiert die Autorin die Entwicklung der Gesetzesbestimmungen für die vorläufige Aufnahme zwischen 1985 und 2012. Dieser Status weist beschränkte Rechte aus unter anderem mit dem Ziel, die Attraktivität der Schweiz als Asylsland zu reduzieren. Da es sich bei den Betroffenen generell um Asylsuchende handelt, die im Asylverfahren nicht als Flüchtlinge anerkannt werden, tendiert der politische Diskurs dahin, ihren Aufenthalt in der Schweiz als illegitim, das heisst missbräuchlich, einzustufen. Doch weckt auch die vorläufige Aufnahme selbst die Angst vor Missbräuchen, weshalb ihre Attraktivität zu begrenzen sei.

Teil 3 *Diskurs und AkteurInnen* (Kapitel 8 und 9) bringt die Analyse von der institutionellen Ebene auf die Ebene der AkteurInnen herunter, die das Asylrecht in den Institutionen umsetzen. In zwei Kapiteln wird untersucht, wie sich der Missbrauchsdiskurs in der täglichen Praxis des staatlichen Handelns verankert. In Kapitel 8 lotet Jonathan Miaz aus politisch-soziologischer Sicht aus, wie die «Formel» der Missbrauchsbekämpfung, die bei den wiederholten Revisionen des Asylgesetzes mobilisiert wurde, bei der Prüfung der Asylgesuche rechtlich und praktisch Eingang findet. Der Beitrag interessiert sich dafür, wie der Missbrauchsdiskurs bei der Umsetzung einer «Politik des Generalverdachts» sowie in den Kontrollsystemen und -praktiken aktualisiert wird. Die Praxis- und Diskursanalyse der Fachspezialisten Asyl zeigt die bestehende Interaktion auf, indem sich dieser Teilbereich des staatlichen Handelns und dessen juristische Ausprägung auf die Praxis vor Ort auswirkt und diese wiederum auf das staatliche Handeln.

In Kapitel 9 behandelt die Anthropologin Laura Rezzonico die Durchsetzung der Rückschaffung von Personen, die aufgrund des Asylverfahrens vom schweizerischen Hoheitsgebiet weggewiesen wurden, und insbesondere die Zwangsmassnahme der Administrativhaft. Sie erläutert, wie die durch den Gebrauch von Strafvollzugsanstalten gestalteten restriktiven und punitiven Haftbedingungen teilweise auf das politische Klima der 1990er Jahre im Asylbereich zurückgehen, das stark vom Missbrauchsbegriff geprägt war. Danach konzentriert sich die Autorin auf den Alltag der Administrativhaft und insbesondere aus der Sicht des Vollzugspersonals, das Personen, die im Hinblick auf ihre Ausschaffung (in ihr Heimatland oder in einen Dublin-Mitgliedsstaat) inhaftiert sind, überwachen und unterstützen soll. Dabei zeigt sie auf, wie die Vorstellungswelt des Missbrauchs im Alltag mobilisiert wird, um der Administrativhaft Sinn zu verleihen und ihre Anwendung – auch die punitiven Haftbedingungen – zu legitimieren.

In der Schlussfolgerung wird eine Reflexion zum komplexen Diskurskonstrukt des Missbrauchsbegriffs im schweizerischen Asylwesen angeregt. Die unterschiedlichen Beiträge der Publikation legen den Blick auf ein relativ

kohärentes Diskurssystem frei, das zahlreiche Funktionen und Wirkungen entfaltet. «Missbrauch» erscheint als untrennbares Pendant zu «Asyl», sowohl im gesellschaftlichen und politischen Diskurs als auch in der Praxis der Institutionen und AkteurInnen.

Liste des contributrices et contributeurs |

Liste der Autorinnen und Autoren

Laurent Bernhard arbeitet als Postdoktorand am Schweizer Kompetenzzentrum Sozialwissenschaften (FORS), das an der Universität Lausanne angesiedelt ist. Seine Dissertation hat er zu den Strategien von politischen Organisationen im Rahmen von Abstimmungskampagnen auf eidgenössischer Ebene verfasst.

Michael Heumann ist Doktorand am Institut für Wirtschaftsethik (IWE-HSG) der Universität St. Gallen und verfasst eine Dissertation zu den geistigen Grundlagen zeitgenössischer Postwachstumskritik. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören zudem Wirtschaftsphilosophie, Verantwortung im Profisport und das Verhältnis von Wirtschaft, Migration und Flucht.

Milena Holzgang ist Junior Associate bei Meyerlustenberger Lachenal und externe Lehrbeauftragte am Lehrstuhl für Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Verfassungsrecht der Universität St. Gallen. Zu ihren Interessensschwerpunkten zählen Grund- und Menschenrechte, allgemeines Völkerrecht sowie das Verhältnis von Recht, Migration und Flucht.

David Kaufmann ist Assistenzprofessor für Raumentwicklung und Stadtpolitik an der ETH Zürich. Er studierte Politikwissenschaft an den Universitäten Zürich und Bern und forscht zu urbanen Politikmassnahmen, Raumplanung und Migrationspolitik.

Anne-Cécile Leyvraz est chargée de recherche à la Haute école de travail social et de la santé Lausanne (HETSL | HES-SO). Sa thèse de doctorat en droit international, réalisée à l'Institut de hautes études internationales et du développement de Genève, a porté sur le cadre normatif international applicable aux personnes dont la demande d'asile a été rejetée.

Christelle Maire est docteure en sciences sociales de l'Université de Neuchâtel. Ses travaux de recherche se focalisent sur le rôle de l'image dans la construction des discours politiques sur la migration.

Raffaella Massara arbeitet als Rechtsanwältin. Als Anwältin befasst sie sich schwerpunktmässig mit Migrationsrecht. Neben ihrer Anwaltstätigkeit arbeitet sie am Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) und verfasst eine Dissertation zum Thema Rechtsschutz im beschleunigten Asylverfahren.

Jonathan Miaz est chercheur postdoctoral en science politique et en études socio-juridiques, rattaché au Centre de droit comparé, européen et international ainsi qu'à l'Institut d'études politiques de l'Université de Lausanne. Ses travaux portent sur la mise en oeuvre des politiques d'asile et d'immigration par les administrations et les tribunaux, ainsi que sur la défense juridique des migrant-e-s. Ses chapitres ont été en partie rédigés lors de séjours de recherche à l'Université de Chicago et à Sciences Po Paris dans le cadre d'une bourse Early Postdoc.Mobility du FNS.

Raphaël Rey est doctorant en sciences humaines et sociales à l'Université de Neuchâtel. Il est également coordinateur de l'Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers (ODAE romand).

Laura Rezzonico est doctorante en sciences humaines et sociales à l'Université de Neuchâtel et collaboratrice scientifique à l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR). Elle a réalisé une recherche ethnographique sur la détention administrative en Suisse dans le cadre du Pôle national de recherche « nccr – on the move ».

Damian Rosset est postdoctorant FNS à la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel. Il a effectué sa thèse de doctorat à la Faculté des lettres et des sciences humaines de l'Université de Neuchâtel au sujet de l'information sur les pays d'origine dans les procédures d'asile.

Irina Sille ist Sozialwissenschaftlerin und Doktorandin am Schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) der Universität Neuchâtel. Ihre Dissertation befasst sich mit dem Engagement von professionalisierten NGOs in der Asylpolitik in der Schweiz und in Grossbritannien.

Robin Stünzi est collaborateur scientifique au sein du Pôle de recherche national « nccr – on the move ». Il est auteur d'une thèse sur la notion de sécurité dans les politiques d'asile suisses, réalisée à la Faculté des lettres et des sciences humaines de l'Université de Neuchâtel.

Jean-Pierre Tabin est professeur de politique sociale à la Haute école de travail social et de la santé Lausanne (HETSL | HES-SO). Ses recherches récentes portent sur le non-recours aux prestations de l'État social, le capacitisme, les politiques de lutte contre les pauvres et la discrimination anti-roms.