

Schweizerische Zeitschrift für Soziologie

Revue suisse de sociologie

Swiss Journal of Sociology

Vol. 48 Issue 3, November 2022

Ethnicity and Public Service. How the State Deals with Ethnic Differences / Ethnizität und öffentliche Verwaltung. Zum staatlichen Umgang mit ethnischen Differenzen / Ethnicité et administration publique. La gestion des différences ethniques par l'État

Edited by Esteban Piñeiro and Constantin Wagner

- Esteban Piñeiro and Constantin Wagner Introduction: Ethnicity and Public Service. How the State Deals with Ethnic Differences [E]
- Daniel Schumann “Bridge Builders” in the Dispositif of Collaborative Inclusion. Enactments of Expertise in Cooperations Between Local Administrations and Immigrant Associations [G]
- Christine Lang (Un)suitable Difference: Ethnic and Racializing Differentiations in Recruitment Practices of Local Administrations in Berlin [E]
- Nathalie Pasche “Like a Big Cool Family” – Smoothing Out Diversity Within the Police [G]
- Faten Khazaei Manufacturing Difference: Police Responses to “Domestic Violence” [F]
- Zoë Clark, Fabian Fritz, Caroline Inhoffen and Jonas Kohlschmidt Border Shifts: On the Relationship Between Residential Care, Flight and the Police in Germany [G]
- Sélim Clerc Street-Level Workers and Unaccompanied Minors: Between Vulnerability and Suspicion [E]
- Jean-Pierre Tabin and Leslie Ader Territories, Abledness and Temporalities [F]

Editors

Rainer Diaz-Bone (University of Lucerne)

Jörg Rössel (University of Zurich)

Roman Gibel (University of Lucerne)

Kenneth Horvarth (Zurich University of Teacher Education)

Stefanie Steinmetz (University of Lausanne)

International Advisory Board

Jeffrey Alexander (Yale University, New Haven), Margaret Archer (EPFL, Lausanne),

Georges Balandier (Université de Paris-Sorbonne), Charles Camic (Northwestern

University), Max Haller (Universität Graz), Bettina Heintz (Universität Luzern),

Robert Hettlage (Universität Regensburg), Alberto Martinelli (Università di Milano),

Renate Mayntz (Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln), Richard

Münch (Zeppelin Universität), Helga Nowotny (ETH Zürich), Céline Saint-Pierre

(Université du Québec à Montréal), Alain Touraine (EHESS, Paris), Anton Zijderveld

(Erasmus Universiteit Rotterdam)

Manuscripts and Editorial Correspondence

Revue suisse de sociologie

Faculté des sciences sociales et politiques

Institut des sciences sociales

Université de Lausanne

Geopolis – Mouline

CH-1015 Lausanne

E-mail: socio.journal@sgs-sss.ch

Subscription to the Swiss Journal of Sociology

Seismo Press, Zeltweg 27, CH-8032 Zurich, tel. +41 (0)44 261 10 94

E-mail: info@seismoverlag.ch, <http://www.seismoverlag.ch>.

Annual subscription (three issues) sFr. 120.– Individuals; sFr. 140.– Institutions;

Overseas + sFr. 30.–

An annual subscription to the journal is included in the fee for members of the Swiss Sociological Association, <https://www.sgs-sss.ch>.

For information concerning the preparation of manuscripts, copyright and submission, see inside back cover and our website.

Schweizerische Zeitschrift für Soziologie

Revue suisse de sociologie

Swiss Journal of Sociology

Vol. 48, Issue 3, November 2022

Ethnicity and Public Service. How the State Deals with Ethnic Differences / Ethnizität und öffentliche Verwaltung. Zum staatlichen Umgang mit ethnischen Differenzen / Ethnicité et administration publique. La gestion des différences ethniques par l'État
Edited by Esteban Piñeiro and Constantin Wagner

Inhalt / Sommaire / Contents

- 449 Introduction: Ethnicity and Public Service. How the State Deals with Ethnic Differences**
Einleitung: Ethnizität und öffentliche Verwaltung. Zum staatlichen Umgang mit ethnischen Differenzen
Introduction: Ethnicité et administration publique. La gestion des différences ethniques par l'État
Esteban Piñeiro and Constantin Wagner
- 465 «Brückenbauer» im Dispositiv kollaborativer Inklusion. Zur Enaktierung von Expertise in Kooperationen von Kommunalverwaltungen und Migrant:innenorganisationen**
"Bridge Builders" in the Dispositif of Collaborative Inclusion. Enactments of Expertise in Cooperations Between Local Administrations and Immigrant Associations
Les « bâtisseurs de ponts » dans le dispositif d'inclusion collaborative. La réalisation d'expertise dans les coopérations entre des administrations municipaux et des associations de migrant-es
Daniel Schumann

- 489 (Un)suitable Difference: Ethnic and Racializing Differentiations in Recruitment Practices of Local Administrations in Berlin**
 (Un)geeignete Differenz: Ethnische und rassifizierende Differenzierungen in Rekrutierungspraktiken lokaler Verwaltungen in Berlin
 Différence (in)adequate : différenciations ethniques et raciales dans les pratiques de recrutement des administrations locales à Berlin
Christine Lang
- 509 «Wie eine grosse coole Familie» – Diversitätsglättungen in der Polizei**
 « Comme une grande famille géniale » – Égalisation de diversité dans la police
 “Like a Big Cool Family” – Smoothing Out Diversity Within the Police
Nathalie Pasche
- 531 Fabrique de la différence : la réponse institutionnelle policière aux « violences domestiques »**
 Manufacturing Difference: Police Responses to “Domestic Violence”
 Herstellungsunterschied: Polizeireaktionen auf « häusliche Gewalt »
Faten Khazaei
- 553 Grenzverschiebungen: Zum Verhältnis von Heimerziehung, Flucht und Polizei in Deutschland**
 Border Shifts: On the Relationship Between Residential Care, Flight and the Police in Germany
 Déplacement des frontières : sur la relation entre le soin résidentiel, la fuite et la police en Allemagne
Zoë Clark, Fabian Fritz, Caroline Inhoffen und Jonas Kohlschmidt
- 571 Street-Level Workers and Unaccompanied Minors: Between Vulnerability and Suspicion**
 “Street-level workers” et migrant-es mineur-es non-accompagné-es : entre vulnérabilité et suspicion
 “Street-Level Workers” und unbegleitete Minderjährige: Zwischen Verwundbarkeit und Verdächtigung
Sélim Clerc
- 593 Territoires, capacités et temporalités**
 Territories, Aabledness and Temporalities
 Territorien, Kapazitäten und Zeiträume
Jean-Pierre Tabin et Leslie Ader
- 613 Index**

Introduction: Ethnicity and Public Service. How the State Deals with Ethnic Differences

Einleitung: Ethnizität und öffentliche Verwaltung. Zum staatlichen Umgang mit ethnischen Differenzen

Introduction: Ethnicité et administration publique. La gestion des différences ethniques par l'État

Esteban Piñero* and Constantin Wagner**

1 The Sociologization of Ethnicity and the Nation-State

The discipline of sociology has a long international tradition of both theoretical and empirical research on processes of ethnic differentiation and the manifold consequences that accompany them (see, for example, Weber 1980 [1921]; Du Bois 1995 [1899]; Barth 1969). However, it was not until the 1960s that the notion of ethnicity began to spread more widely in the sociological context and established itself as a fundamental concept. As late as the mid-1970s, Nathan Glazer and Daniel P. Moynihan (1975, 1), in their classic reader, promoted “ethnicity” as “a new term” helping to understand what was meant by “black politics” or “to find a satisfactory place for the French-speaking element in an undivided Canada” (Glazer and Moynihan 1975, 2). The relevance of this new sociological category was high and equivalent to the classical category of social class. In the Anglo-Saxon world, the political demands for a “representative bureaucracy” (Kingsley 1944), which exposed the problems of the relationship between public administration and “ethnic groups or minorities”, were also responsible for this increase in significance. One example was the context of the Civil Rights Movement of the 1960s.¹ In German-language sociology, the concept of ethnicity has been gaining in importance since the 1980s, thus returning to a certain extent from the American debate, decades after Max Weber (1980 [1921], 237) had sharpened the concept to his famous sociological definition of an *ethnic commonality belief* [«ethnischen Gemeinsamkeitsglauben»]. As the ethnic community is increasingly discussed in social sciences towards the end of the 20th century (Imhof 1997), the *nexus of ethnicity and the state* in its national (or

1 In the meantime, many empirical studies have emerged that attribute an essential role to the representation of ethnocultural diversity in the provision of administrative services or the filling of public positions (see, among others, Sowa and Colman Selden 2003; Calmar Anderson 2017)

* University of Applied Sciences and Arts Northwestern Switzerland, School of Social Work, Hofackerstrasse 30, 4132 CH-Muttenz, esteban.pineiro@fhnw.ch

** University of Mainz, Institute of Education, Jakob-Welder-Weg 12, 55128 D-Mainz, c.wagner@uni-mainz.de

nationalistic) form is also receiving increased scientific attention (cf., for example, Heckmann 1991; Eriksen 1993 or Bommers 1994). The connection had also become obvious in the course of the enormous political shifts and system changes after 1989 (Linder 1998; Groenemeyer 2003). In parallel, a discourse diagnosed as growing and violent xenophobia (Imhof 1993; see also Hoffmann-Nowotny and Hondrich 1982) toward immigrants and minorities perceived as belonging to other ethnicities or ethnic groups gained more attention in Western Europe while strong migratory movements were in progress (Esser 1980; cf. Hall 2018). The sociological mindset of those years is documented in relevant publications such as «Das Fremde in der Gesellschaft: Migration, Ethnizität und Staat» [The foreign in society: migration, ethnicity, and the state] (Wicker et al. 1996) or «Nationalismus, Multikulturalismus und Ethnizität» [“Nationalism, Multiculturalism, and Ethnicity”] (Wicker 1998).

Since then, the connection between ethnicity and public administration has lost neither its social and political explosiveness nor its academic significance. Regarding the now hardly manageable state of international research, this Special Issue focuses on current contributions from qualitative empirical social research. This offers the opportunity to explicitly address the construction processes of ethnic categories that are covered up in other disciplines – in part, however, also in sociology itself – and that in a certain sense double the dominant socio-political perceptions and corresponding power structures (Dahinden and Anderson 2021, 33). All the contributions collected in the issue develop a special attention to ethnic categorization and mobilization processes when questioning the social meaning that is given to ethnic aspects and distinctions in the respective administrative context, which is why they can be assigned to the *Reflexive Turn* (cf. chapter 2) to a certain extent. More concretely, the question is: How is ethnicity produced in selected areas of public administration such as the police, child and youth welfare, disability insurance, or the asylum sector and mobilized in dealing with certain persons, groups or social phenomena? Or, to put it another way: How do ethnic markings or differentiations co-organize the administrative process – sometimes also in relation to their own administrative staff or when filling public positions? As the contributions further show, ethnic differentiations in the context of an officially and sometimes coercively acting state administration can often also go hand in hand with discriminatory effects (cf. chapter 3). In this context, public administration shows itself to be an extremely diverse ensemble of organizations, discourses, processes, or practices (cf. chapter 4). Ethnicization takes place in relation to this heterogeneous administrative diversity, whereby administrative actors respectively street-level workers have great discretionary powers in direct contact with their counterparts at the street level (cf. chapter 5). Of particular interest here is therefore how and when ethnic characteristics are brought into play and made significant in certain contexts or situations and how and when they are also blurred or ignored (cf. chapter 6).

2 Methodological Self-Criticism and Reflexive Turn

A concise methodological reflection can be found early on in the social sciences, which refers to the contemporary diagnostic analyses of the ethnonational-state complex and such problematizes the own usage of the terms *ethnicity* and *nation-state* (Anderson 1983; Wimmer and Glick-Schiller 2002). In “Rethinking Nationalism and Ethnicity” Wicker (1997, 1) states right at the beginning of his introduction that there is now a broad consensus in the social sciences regarding the theoretical status of ethnic, cultural, and national categories: “There is no such thing as an ethnic, cultural, or national essence; formations which appear as ethnic groups, as cultures, or as nations should no longer be considered as supra-subjective wholes. (...) Instead, they should be interpreted as the products of history, therefore as resulting from concrete acts.” Based on this shift in perspective, ethnicities or ethnic groups cannot be characterized by a stable, identifiable, and delimitable culture (Groenemeyer 2003). Instead, they result from an interplay of social practices, cultural knowledge contexts, and power relations (Dahinden 2016; Chimienti et al. 2021; on the reflexive turn in ethnicity-related research Reuter 2002 or Nieswand and Drotbohm 2014). In his sociological analysis, Max Weber (1980 [1921], 237) already started from an ethnic commonality [«Gemeinsamkeit»] instead of a natural community [«Gemeinschaft»] to define ethnicity – as a *sense* of kinship that is based on similarities of external habitus or customs (Weber’s (1980 [1921], 237) or on differences of a *believed* common culture and associated characteristics, such as language, religion, ways of thinking and behaving, regional origin, customs, or traditions (cf. also Rex 1990; Hall 2018). Fredrik Barth (1969, 15), in his classic “Ethnic Groups and Boundaries”, also concludes that the “critical focus of investigation is the ethnic boundary that defines the group, not the cultural stuff that it encloses”. In addition, Andreas Wimmer (1996) denaturalizes the nation-state as a nationalist project that feeds on the formation of an imagined national community with territorial reference by a linking of national belonging and legal claims, and on the nationalization of bureaucracy. The nation-state does this to produce state, territory, and culture as possessions of a nation. While Wimmer (1996) problematizes the ethnicization of bureaucracy and proposes to dissolve the nation-state (not the state), Bukow and Llaryora (1988), with their concept of *sociogenesis of ethnicity*, ask what in a specific place produces differences, namely those that activate, actualize, even produce ethnic markings. Together with many other social science positions,² such approaches deconstruct the assumption of

2 The deconstructive trend toward classical essentializing and totalizing concepts of ethnicity is evident in many reformulations of ethnicity in the social sciences, the traces of which can be followed up into contemporary sociological reflection, which is now almost impossible to survey: Fredrik Barth’s (1969) key work “Ethnic Groups and Boundaries” as well as Lamont and Molnar’s (2002) “Study of Boundaries in the Social Sciences” or Wimmer’s (2008) “The Making and Unmaking of Ethnic Boundaries”; Staiano’s (1980) “Ethnicity as Process,” Roosens’s (1989) “Creating Ethnicity” on the “Process of Ethnogenesis” or Brubaker’s (2004, 11) concept of a category under the aspect of the “relational, processual, dynamic, eventful, and disaggregated”; Dahinden et al.

a core of ethnicity as a primordial property of individuals (“the migrants”), groups, or nations, to interpret ethnic belonging in particular as a subsequent naturalization of inequality structures and power differentials between majority and minority groups (Nieswand 2014). The counter-readings and deconstructions of essentialist and nationalist conceptions of ethnicity emanating from social anthropological (Keesing 1994 or Touraine 1988) and postcolonial (Said 1978; Hall 1994) critique led – at least among those researching within the qualitative paradigm – to a specific methodological sensitivity in exploring differences and differentiation (cf. Fritzsche and Tervooren 2012).³ At the same time, it led to questions of representation and power relations in knowledge production (Dittrich and Radtke 1990; Dahinden, Fischer et al. 2020). Of course, the awareness of these problems in sociology has not resulted in a dissolution of such forms of ethnic categorization. Moreover, a sociological discourse on ethnicity potentially still contributes to a problematic reification of ethnic categorization (Diehm et al. 2010; Kelle 2016).

3 Bureaucratic (Re-)Production of Ethnic Differences

The relationship between ethnicity and public administration has a particular social and political relevance. The (nation) state plays a crucial role in the discursive or statistical production, programmatic arrangement, and institutional entrenchment of ethnic categories (Yanow et al. 2016; Dahinden and Anderson 2021). The state’s or nation-state’s administrative apparatus creates social realities by producing and canonizing social categories (Bourdieu 2014; Piñero 2015), for instance, with the allocation of different rights for certain citizens, in the management of affiliation, the interpretation or weighting of social and political problems, or in the context of discriminatory practices (see, for instance, Lavanchy 2013; Nieswand and Drotbohm 2014; Wagner 2017). In this context, state institutions not only provide benefits or services, but also manage access to diverse resources and distribute individual opportunities or privileges (Eckert 2020, 10). Certain authorities also have specific intervention rights (Mayntz 1985, Hasenfeld 1987 or Tschentscher 2019). Parts of the public administration represent the monopoly of the force of the (national) state, can intervene widely in citizens’ private sphere, and are in direct and frequent contact with customers, citizens, and clients (Fassin 2013; Piñero et al. 2021a). They often have different settings of coercion with finely graduated intensities of control and intervention, which addressees cannot escape without having to accept the corresponding consequences or sanctions (Nieswand 2014; Pasche et al. 2018;

(2020) “Knowledge Production, Reflexivity, and the Use of Categories in Migration Studies”, Wallmann’s (1979) *Ethnicity at Work*, Wiewiorka’s (1994) *Ethnicity as Action*, and so on.

3 Andreas Wimmer and Nina Glick Schiller (2002), in turn, criticize a methodological nationalism still prevalent in the social sciences that take nation-states as given in terms of delimited entities (see Anderson 2019, *Towards Methodological Denationalism*).

Koch et al. 2019; Piñeiro et al. 2021b). Conscious and unconscious distinctions qua ethnicity are of great consequence here, especially in the form of negative classifications (Neckel and Sutterlüty 2010), which can be accompanied by stigmatizing dominance effects (Elrick and Farah Schwartzmann 2015). As these classifications as well as the corresponding effects are institutionalized and can mostly be traced back to a (pseudo-)scientific, (post-)colonial order of human beings, ethnic-cultural differences here prove to be “power relations” that are articulated in the form of “hierarchization and subordination structures” (Hall 2018, 177), in other words: racist classifications. In numerous international studies, such a function of ethnicity is revealed and problematized as it is accompanied by processes of devaluation and disadvantage of migrants or so-called ethnic minorities, unless the (re)construction process of ethnicity comes into focus (Supik 2014; Duemmler 2015). However, it should not be overlooked that potentially negative categorizations can also be appropriated and reinterpreted. In this sense, they can also be used to empower or be given particular weight (Wimmer 2008; Duemmler and Dahinden 2016).

4 State as Context of Ethnicity

The contributions in this special issue focus on public administration as a context or as a site of the (re-)production of ethnic categorizations. This brings the state apparatus into the focus of attention, understood as a heterogeneous ensemble consisting of numerous organizations, procedures and instruments of authority, discourses, actors, or practices. A specific and thus also limited area of the state and statehood is illuminated, focusing on the institutional-legal dimension of the state or state administration (Fassin 2015; Jessop 2016). The contributions, then, focus on individual disaggregated organizations, branches, levels, or specialized discourses that, taken together, provide an impression of state administration as a dynamic and disparate entity in its multi-layered plural reality (cf. Sharma and Gupta 2006). Concepts such as that of “state bureaucracy” or “public administration” (Eckert 2020, 7–8), which are inscribed with the *idea of the official* (Bourdieu 2014), should not obscure the fact that the boundary of the state or state action would prove to be a well-founded illusion upon closer inspection, for instance, with Bourdieu (2014). Foucault (2000; 2006) had noted that the state had no heart, no innards to which the essence or substance of it could be traced. With his concept of governmentality, Foucault explores the state starting from different ways of acting and thinking of governing as a moveable effect of a system of multiple governmentalities. Numerous analyses show that the boundaries between state and society, between the state sector and non-state or private spheres, are fluid, and governmental practices extend far beyond the sphere of state action (Gramsci 1991, on this also Rose and Miller 1992 or Dean 2007). Nevertheless, it is possible to identify a state sphere that pro-

duces, as a dynamic set of relations, an institutional structure of administration, bureaucratic organizations, administrative routines, and an administrative practice or official administrative knowledge-structures, actions, discourses, provided with an authority that gradually, through a concatenation of delegations refers to the state (Bourdieu 2014). Power relations connected to the state are sometimes also concentrated in those state institutions that explicitly place themselves at the service of the *res publica*, public affairs, and the common good. They pursue the enforcement and preservation of the public interest through performing duties under the rule of law (Fassin 2015). Organizations and procedures of this public administrative complex are officialized through state symbols (forms, logos, function designations, license plates), and state authority and the public status of mandates and persons are marked by a tone of voice, office furnishings, or work settings (Sharma and Gupta 2006; Piñeiro et al. 2021a).

5 On the Nexus of Ethnicizations and Administrative Execution

When contextualized in this heterogeneous administrative reality, ethnicity comes into focus related to organizational, discursive, or situational contexts of interaction, namely as a result, effect, or foundation of administrative work contexts and processes, political frameworks, legal foundations, programmatic tailoring, or discourses on citizenship and affiliation (Wagner 2017; Piñeiro et al. 2019; Ray 2019). Consequently, with state structures or labor processes, something other than *just* a labor product is produced as well (Wetterer 2002, 130; Nieswand 2014). Against this background, the nexus of ethnicization, work situations, or work processes in public institutions seems particularly interesting. Thus, the question regarding the crossing of ethnic differentiations with further work- or administration-related differentiations and categorizations is equally relevant (Grulich and Seeliger 2019).

In this context, all of those administrative departments and frontline staff characterized by pronounced personal contact with the population are of particular interest, for it is in such areas that civilians meet the state in action. Research on organizations such as schools, courts, social services, youth welfare services, or police that operate on the front lines often works with the notion of “Street-Level Bureaucracy” coined by Michael Lipsky (2010 [1980]; see, for example, Hupe et al. 2016; Borrelli and Bochsler 2020). In everyday direct interaction with counterparts, state personnel has relatively high discretionary and decision-making powers (Wagenaar 2020), which opens up a wide range of possibilities for dealing with *ethnicity*. For example, police officers on patrol have to decide *in situ* who to stop and control and which behaviors to ignore (Epp et al. 2014; Howe 2016). Social workers, in turn, filter out those aspects from the complexity of individual human fates so that they can deal with them within the framework of their organizational work setting. In

doing so, individuals with their specific problems are converted into workable cases that the social workers can handle and fit into their repertoire of available solutions (Maeder and Nadai 2004; Hasenfeld 2010).

Individual values, habitus, and “belief systems” (Soni 2000, 406), as well as the role perception of the actors involved, can be of utmost importance in the provision of public services or sovereign state intervention (Schultheis and Vogel 2014; Piñeiro et al. 2021b). Consequently, employees of state institutions cannot fully be understood as rational executors in Weber’s sense (Weber 1980 [1921]) than as being able to perform their tasks differently depending on the addressee and work situation. However, the fact that frontline administrators necessarily operate with discretionary and decision-making latitude does not mean that interactions do not follow organizational rules. Materials, procedures, and processes, some of which are highly standardized and act as quasi-objectifying mechanisms, are significant for administrative execution. There is an inherent relationship between rule enforcement and discretionary power (Ellis 2007; Evans 2013). Street-level workers translate applicable rules situationally, thus exploring the options of existing freedoms of action and decision-making (Hupe et al. 2016). In this way, the meaning of legal framings can be adapted in practice enforcement, as studies on the actions of migration authorities show (for example Alpes and Spire 2014; Vandevordt 2018; Eule et al. 2019;). Immigration officials use clarification criteria and categorizations that are less derived from official legal regulations and more anchored in the offices’ subculture (Jubany 2011 and also Lavanchy 2013).

6 Ethnicity as Sliding and Solidified Difference

The connection between ethnicity and public administration points to the *artificial* way in which ethnicity is created (Weber 1980 [1921]) and thus to structures, dynamics, processes, and practices of producing, solidifying, or blurring ethnic attributions or distinctions. Therefore, ethnicity can be conceptualized as a consequence of production processes or social closure (Wimmer 2008), making the social construction and social organization of ethnocultural categories and differences sociologically relevant. This brings into view the manifold practices and processes of ethnic marking and differentiation that can be situationally activated as well as strategically deployed. Ethnic categorizations prove here to be a possible resource of distinction or devaluation, which can be used when it seems helpful for the pursuit of interests and goals or in terms of understanding and thus being able to work through a situation (Scherschel 2006; Piñeiro et al. 2019). However, the question of what people and organizations do with such categories becomes central (Brubaker 2004), and it also underscores the question of which of the various forms ethnicity

functions in. Thus, ethnicity proves to be a dynamic practice, and ethnic differences are sliding differences.

Here, the practical administrative ways to categorize ethnicity are of interest, specifically how ethnic differences are constructed, enacted, or marked in everyday work, and how they are produced as “achievement” (Garfinkel 1984 [1967], 116) through practical action or become an *execution reality* (Bergmann 2000). Ethnicity becomes the sociological object here as a category under the aspect of the “relational, processual, dynamic, eventful, and disaggregated” (Brubaker 2004, 11). Practices and processes of ethnicizing or ethnic differentiation become starting points of the analysis. From an ethnomethodological perspective, ethnicity appears as a *doing* (Piñeiro et al. 2021a), as a practical performance or something that happens when ethnic categories become relevant to the participants in the course of a particular interactional movement (Brubaker 2004), or in the context of professional work practices (Lavanchy 2013; Wagner 2016). For Hirschauer (2017), ethnicity can be understood as a form of *human differentiation* that begins with places of birth, languages, human bodies, beliefs, or achievements. It can also extend to secondary characteristics such as associated objects, symbols, behaviors, activities, or social positions. Human differentiations are thus based on meaningful contingent distinctions that occur in an interplay of representational performances and attributions (Kubisch 2008; also see Barth 1969) that can also solidify (Piñeiro et al. 2021a). Ethnic categorizations can be mobilized and downplayed in their situational significance, they can be dramatized and trivialized, blurred, or ignored (Fassin 2013; Nieswand 2014). *Undoing ethnicity* or allowing an indifference toward ethnic categories are also conceivable in which the possibility of their irrelevance is given (Hirschauer 2014). Furthermore, ethnic-cultural affiliations can take place as unreflected everyday representations as well as conscious stagings. The results of the empirical contributions in this anthology are correspondingly multifaceted.

7 Contributions to this special issue

Daniel Schumann analyzes the cooperation between local administrations and immigrant associations designated as “bridge builders” in the dispositive of collaborative inclusion. The author views these collaborations from a governmentality theory perspective, which allows them to be understood as a powerful practice of behavioral control. Cooperation with migrant organizations is partly seen as a solution to ethnicized social problems, and partly they mobilize ethnicity as a resource to solve them. In order to make themselves heard with their expertise, the migrant organizations have to refer affirmatively to integration policy expectations and their ethnicizing premises, which, however, depoliticize and weaken their potential for criticism. Migrant organizations deal with this paradox in a highly reflexive way

and develop strategies to maneuver the spaces of enablement and limitation opened in cooperation settings. *Christine Lang's* article addresses the growing demands to employ more staff of immigrant origin in local administrations in Berlin. These "difference conscious" demands occur vis-à-vis a context where traditional accounts of bureaucratic "difference blindness" are dominant. Lang's analysis shows that racialized constructions of "unsuitable candidates" stabilized established norms, routines, and beliefs – including the myth of meritocracy – and discharged the administration from reflecting on the potentially discriminatory effects of its recruitment practices: paradoxically, policies aiming to foster the inclusion of ethnic minorities can foster the production of racialized constructions of their (presumed) unsuitability. At the same time, racialized representations of "(un)suitable candidates" are not stable and thus not only reproduce discriminatory structures, but may also be element and manifestation of, at least partial organizational "openings".

Nathalie Pasche reconstructs police-specific talk about diversity on the basis of biographical narrative interviews in two Swiss police corps. A large part of the police officers smooths out differences regarding sexual orientation, gender, migration, or professional background by de-thematizing, neutralizing, or externalizing differences. In her analysis of the narrated occupational biographies Pasche shows that the actors try to smooth down differences ("smooth out diversity") by referring to the organizational narrative of the "police as a family". The interviewees highlight their common work experience and their attachment to the organization. This strategy makes it possible to become an integral, non-questioned part of the police but also tends to reproduce the hegemonic "cop culture". *Faten Khazaei's* ethnographic study looks at how police officers assess risk and intervene differently in cases of "domestic violence" based on their perception of "ethno-racial affiliation" of the people concerned. By examining the "Sri Lankan case", a narrative present in the investigated police unit that assumes members of this "ethno-racial group" are more likely to commit serious acts of violence, she shows how officers construct relatively similar cases as different and how this, in turn, justifies different treatment. Khazaei identifies three interrelated explanatory factors that influence these practices of police officers: firstly generalized ideas about the racialization of violence against women in Switzerland; secondly the professional logic of the police in categorizing the individuals involved, and thirdly the specific memory of this police corps in French-speaking Switzerland, shaped by two emblematic cases of domestic violence involving two families of Sri Lankan nationality.

Zoë Clark, Fabian Fritz, Caroline Inhoffen and *Jonas Kohlschmidt* demonstrate that racial profiling in so-called "danger zones", which enable control without suspicion, represents a formalism of social space that manifests itself through ritualistic everyday repetitions. According to the authors the formal character of criminogenically classified dangerous places is further transferred from police to child and youth welfare organizations via informal practices. In this way, young people are taught

techniques to legitimize themselves and their presence in “dangerous places”, to create a form of self-normalization or they are advised to just stay away from these places. Paradoxically, precisely in an attempt to reduce the vulnerability of young people and protect them against discriminatory police practices, child and youth welfare itself becomes part of a national border regime and is also a component of the policing of urban spaces. *Sélim Clerc’s* contribution focusses on practices and representations mobilized by street-level workers in state-funded associations managing North African unaccompanied minor migrants (UAMs) in Geneva. The author investigates the everyday assessment and production of deservingness and shows the importance of doubt and of perceived vulnerability in the informal evaluation process. Thereby social constructions of childhood, race, and gender influence street-level workers’ perceptions and thus also “hierarchies of vulnerability”. When unaccompanied refugee minors are perceived as young women or “kids”, they are seen as innocent and vulnerable victims. For male adolescents, on the other hand, vulnerability collides with representations of dangerous young migrants. They become humanitarian hardship cases that are almost impossible to conceptualize, as these racialized and gendered images impede their recognition as innocent and vulnerable. *Jean-Pierre Tabin* and *Leslie Ader* show how people who apply for disability insurance can be subjected to various kinds of categories that ultimately allow them to be excluded. First, processes of hierarchization and devaluation of those whose abilities do not conform to the norm play a role. Next, the authors show how (in)ability intersects with territorial differences of belonging that justify unequal treatment of natives and people of foreign nationality. The analyses illustrate how public and political discourses are taken up, used, and transformed by (state) organizations and actors, and how the respective constructions of ethnicities are thereby stabilized or dynamized. The study of Swiss disability law also shows that people of foreign nationality who fall under the “handicapology” are subject to three types of temporality that allow for their exclusion. It becomes apparent that differences based on origin, in particular, can be used for racial discrimination in access to social benefits.

The contributions show that state actors can draw on ethnic differences as a *fait social*, sometimes in legally codified form. Alongside other forms of human differentiation, with which ethnicity partly intersects, they thus become part of administrative action. Unequal assessments and behaviors can thus appear justified or even seem rather necessary. Social power relations, which are also established through ethnicity, are thus reproduced and stabilized. At the same time, ethnic distinctions are increasingly problematized in public-political debates. However, attempts to foster the inclusion of “ethnic minorities” in public administration and state institutions can thereby, paradoxically, foster the production of ethnicizing constructions of their (presumed) otherness. This in turn leads, at least in some institutional contexts, to the need for members of “minorities” to downplay experiences of difference. At the same time, institutional “opening processes” unfold a dynamic that can partially

undermine and shift power relations, which can hardly be captured by statistical measurement. The qualitative, empirical studies presented here succeed in making the social construction of ethnic human attributions and groups a topic instead of treating it as a given fact. Up to the present, such analyses, although they have strong models in sociological thought, appear rather marginal overall. Such approaches are necessary, however, if sociology is not to participate in the reflection-needy and problematic consolidation of ethnic categorizations. After all, we see our task precisely in illuminating and scientifically deconstructing social orders.

8 References

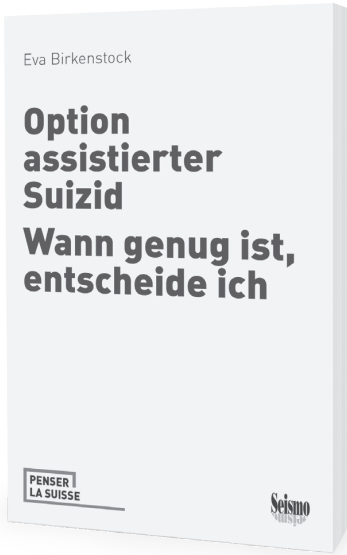
- Alpes, Maybritt J., and Alexis Spire. 2014. Dealing With Law in Migration Control: The Powers of Street-Level Bureaucrats at French Consulates. *Social and Legal Studies* 23(2): 261–274.
- Anderson, Benedict. 1983. *Imagined Communities*. London: Verso.
- Anderson, Bridget. 2019. New Directions in Migration Studies: Towards Methodological De-Nationalism. *Comparative Migration Studies* 7(36): 34–39.
- Barth, Fredrik. 1969. *Ethnic Groups and Boundaries. The Social Organization of Culture Difference*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Bergmann, Jörg R. 2000. Ethnomethodologie. Pp. 118–135 in *Qualitative Forschung. Ein Handbuch*, edited by Uwe Flick, Ernst von Kardorff, and Ines Steinke. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Bommes, Michael. 1994. Migration und Ethnizität im nationalen Sozialstaat. *Zeitschrift für Soziologie* 23(5): 364–377.
- Borrelli, Lisa Marie, and Yann Bochsler (eds.). 2020. Governing the Poor – Migration and Poverty. *Journal of Social Policy* 66(4).
- Bourdieu, Pierre. 2014. *Über den Staat*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Brubaker, Rogers. 2004. *Ethnicity Without Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bukow, Wolf-Dietrich, and Roberto Llaryora. 1988. *Mitbürger aus der Fremde. Soziogenese ethnischer Minoritäten*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Calmar Andersen, Simon. 2017. From Passive to Active Representation – Experimental Evidence on the Role of Normative Values in Shaping White and Minority Bureaucrats’ Policy Attitudes. *Journal of Public Administration Research and Theory* 27(3): 400–414.
- Chimienti, Milena, Claudio Bolzman, and Didier Ruedin. 2021. Introduction: The Sociology of Migration in Switzerland: Past, Present and Future. *Swiss Journal of Sociology* 47(1): 1–20.
- Dahinden, Janine. 2016. A Plea for the “De-Migranticization” of Research on Migration and Integration. *Ethnic and Racial Studies* 39(13): 2207–2225.
- Dahinden, Janine, and Bridget Anderson. 2021. Exploring New Avenues for Knowledge Production in Migration Research: A Debate Between Bridget Anderson and Janine Dahinden Pre and After the Burst of the Pandemic. *Swiss Journal of Sociology* 47(1): 27–52.
- Dahinden, Janine, Caroline Fischer, and Joanna Manet. 2020. Knowledge Production, Reflexivity, and the Use of Categories in Migration Studies: Tackling Challenges in the Field. *Ethnic and Racial Studies* 44(4): 535–554.
- Dean, Mitchell. 2007. *Governing Societies*. Maidenhead: Open University Press.
- Diehm, Isabell, Melanie Kuhn, and Claudia Machold. 2010. Die Schwierigkeit, ethnische Differenz durch Forschung nicht zu reifizieren – Ethnographie im Kindergarten. Pp. 78–92 in *Qualitative*

- Bildungsforschung im Elementar- und Primarbereich. Bedingungen und Kontexte kindlicher Lern- und Entwicklungsprozesse*, edited by Friederike Heinzl, and Argyro Panagiotopoulou. Baltmannsweiler: Schneider Verlag Hohengehren.
- Dittrich, Eckhard J., and Frank-Olaf Radtke (eds.). 1990. *Ethnizität. Wissenschaft und Minderheiten*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Du Bois, W.E.B. 1995 [1899]. *The Philadelphia Negro: A Social Study*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Duemmler, Kerstin. 2015. *Symbolische Grenzen. Zur Reproduktion sozialer Ungleichheit durch ethnische und religiöse Zuschreibungen*. Bielefeld: transcript.
- Duemmler, Kerstin, and Janine Dahinden. 2016. Gehören wir dazu? Grenzziehungsprozesse und Positionierungen der zweiten Generation im Vergleich zwischen Luzern und Neuenburg. *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie* 42(2): 309–331.
- Eckert, Julia M. (ed.) 2020. *The Bureaucratic Production of Difference. Ethos and Ethics in Migration Administration*. Bielefeld: transcript.
- Ellis, Kathryn. 2007. Direct Payments and Social Work Practice: The Significance of “Street-Level Bureaucracy” in Determining Eligibility. *British Journal of Social Work* 37(3): 405–422.
- Elrick, Jennifer, and Farah Schwartzmann. 2015. From Statistical Category to Social Category: Organized Politics and Official Categorizations of “Persons With a Migration Background” in Germany. *Ethnic and Racial Studies* 38(9): 1539–1556.
- Eriksen, Thomas Hylland. 1993. *Ethnicity and Nationalism. Anthropological Perspectives*. London: Pluto.
- Epp, Charles R., Steven Maynard-Moody, and Donald Haider-Markel. 2014. *Pulled Over: How Police Stops Define Race and Citizenship*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Esser, Hartmut. 1980. *Aspekte der Wanderungssoziologie. Assimilation und Integration von Wanderern, ethnischen Gruppen und Minderheiten. Eine handlungstheoretische Analyse*. Darmstadt, Neuwied: Luchterhand.
- Eule, G. Tobias, Lisa Marie Borrelli, Annika Lindberg, and Anna Wyss. 2019. *Migrants Before the Law. Contested Migration Control in Europe*. Cham: Springer International Publishing Imprint, Palgrave Macmillan.
- Evans, Tony. 2013. Organisational Rules and Discretion in Adult Social Work. *British Journal of Social Work* 43(4): 739–758.
- Fassin, Didier. 2013. *Enforcing Order: An Ethnography of Urban Policing*. Cambridge/Malden: Polity Press.
- Fassin, Didier (ed.). 2015. *At the Heart of the State. The Moral World of Institutions*. London: Pluto Press.
- Foucault, Michel. 2000. Staatsphobie. Pp. 68–71 in *Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*, edited by Ulrich Bröckling, Susanne Krasmann, and Thomas Lemke. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Foucault, Michel. 2006. *Sicherheit, Territorium, Bevölkerung. Geschichte der Gouvernementalität I*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Fritzsche, Bettina, and Anja Tervooren. 2012. Doing Difference While Doing Ethnography. Zur Methodologie ethnographischer Untersuchungen von Differenzkategorien. Pp. 25–39 in *Feld und Theorie. Herausforderungen erziehungswissenschaftlicher Ethnographie*, edited by Barbara Frieberthäuser, Helga Kelle, Heike Boller, Sabine Bollig, Christina Huf, Antje Langer, Marion Ott and Sophia Richter. Opladen: Budrich.
- Garfinkel, Harold. 1984 [1967]. *Studies in Ethnomethodology*. Cambridge: Polity Press.
- Glazer, Nathan, and Daniel P. Moynihan (eds.). 1975. *Ethnicity. Theory and Experience*. Cambridge: Harvard University Press.
- Gramsci, Antonio. 1991. *Gefängnishefte. Kritische Gesamtausgabe*, edited by Klaus Bochmann, and Wolfgang Fritz Haug. Hamburg: Paperback Argument.

- Groenemeyer, Axel. 2003. Kulturelle Differenz, ethnische Identität und die Ethnisierung von Alltagskonflikten. Ein Überblick sozialwissenschaftlicher Thematisierungen. Pp. 11–46 in *Die Ethnisierung von Alltagskonflikten*, edited by Axel Groenemeyer, and Jürgen Mansel. Opladen: Leske + Budrich.
- Gruhlich, Julia, and Martin Seeliger (eds.). 2019. *Intersektionalität, Arbeit und Organisation*. Weinheim: Beltz Juventa.
- Hall, Stuart. 1994. *Neue Ethnizitäten. Rassismus und kulturelle Identität. Ausgewählte Schriften 2*. Hamburg: Argument Verlag.
- Hall, Stuart. 2018. *Das verhängnisvolle Dreieck. Rasse, Ethnie, Nation*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Hasenfeld, Yeheskel. 1987. Power in Social Work Practice. *Social Service Review* 61(3): 469–483.
- Hasenfeld, Yeheskel. 2010. The Attributes of Human Service Organizations. Pp. 9–32 in *Human Services as Complex Organizations*, edited by Yeheskel Hasenfeld. Sage: London.
- Heckmann, Friedrich. 1991. Ethnos, Demos and Nation oder: Woher stammt die Intoleranz des Nationalstaats gegenüber ethnischen Minderheiten? Pp. 51–78 in *Das Eigene und das Fremde. Neuer Rassismus in der Alten Welt?*, edited by Uli Bielefeld. Hamburg: Junius Verlag.
- Hirschauer, Stefan. 2014. Un/doing Differences. Die Kontingenz sozialer Zugehörigkeiten. *Zeitschrift für Soziologie* 43(3): 170–191.
- Hirschauer, Stefan. 2017. Humandifferenzierung. Modi und Grade sozialer Zugehörigkeit: Praktiken der Humandifferenzierung. Pp. 29–54 in *Un/doing Differences. Praktiken der Humandifferenzierung*, edited by Stefan Hirschauer. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.
- Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim, and Karl Otto Hondrich (eds.). 1982. *Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweiz. Segregation und Integration: Eine vergleichende Untersuchung*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Howe, Christiane. 2016. Flanierende Polizeiarbeit im Quartier. SIAK-Journal. *Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis* 4: 29–39.
- Hupe, Peter, Michael Hill, and Aurélien Buffat. 2016. *Understanding Street-Level Bureaucracy*. Bristol: University Press.
- Imhof, Kurt. 1993. Nationalismus, Nationalstaat und Minderheiten: Zu einer Soziologie der Minoritäten. *Soziale Welt* (44)3: 327–357.
- Imhof, Kurt. 1997. Gemeinschaft in der Gesellschaft: Modernisierung und Ethnizität. Pp. 861–875 in *Differenz und Integration. Die Zukunft moderner Gesellschaften. Verhandlungen des 28. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Dresden 1996*, edited by Stefan Hradil. Frankfurt a. M.: Campus.
- Jessop, Bob. 2016. *The State. Past, Present, Future*. Cambridge: Polity Press.
- Jubany, Olga. 2011. Constructing Truths in a Culture of Disbelief. Understanding Asylum Screening from Within. *International Sociology* 26(1): 74–94.
- Keesing, Roger M. 1994. Theories of Culture Revisited. Pp. 301–310 in *Assessing Cultural Anthropology*, edited by Robert Borofsky. New York: McGraw-Hill.
- Kelle, Helga. 2016. Herausforderungen ethnographischer Forschung zu Pädagogik und Geschlecht. Perspektiven auf Methodologien. Pp. 3–16 in *Ethnografie – Pädagogik – Geschlecht: Projekte und Perspektiven aus der Kindheits- und Jugendforschung*, edited by Ulrike Graff, Katja Kolodzig, and Nikolas Johann. Wiesbaden: Springer VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kingsley, Donald J. 1944. *Representative Bureaucracy. An Interpretation of the British Civil Service*. Ohio: The Antioch Press.
- Koch, Martina, Esteban Piñero and Nathalie Pasche. 2019. «Wir sind ein Dienst, keine Behörde.» – Multiple institutionelle Logiken in einem Schweizer Jugendamt – ein ethnografisches Fallbeispiel aus der Street-Level Bureaucracy. *Forum Qualitative Sozialforschung FQS* 20(2), Art. 21.
- Kubisch, Sonja. 2008. *Habituelle Konstruktion sozialer Differenz. Eine rekonstruktive Studie am Beispiel von Organisationen der freien Wohlfahrtspflege*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Lamont, Michèle, and Virág Molnár. 2002. The Study of Boundaries Across the Social Sciences. *Annual Review of Sociology* 28:167–95.
- Lavanchy, Anne. 2013. Dissonant Alignments: The Ethics and Politics of Researching State Institutions. *Current Sociology* 61(5–6): 677–692.
- Linder, Wolf. 1998. Der ethnische Konflikt als Herausforderung demokratischer Systeme. Pp. 101–115 in *Nationalismus, Multikulturalismus und Ethnizität. Beiträge zur Deutung von sozialer und politischer Einbindung und Ausgrenzung*, edited by Hans-Rudolf Wicker. Bern: Haupt.
- Lipsky, Michael. 2010 [1980]. *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Maeder, Christoph and Eva Nadai. 2004. *Organisierte Armut. Sozialhilfe aus wissenssoziologischer Sicht*. Konstanz: UVK.
- Mayntz, Renate. 1985. *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. Heidelberg: C. F. Müller Juristische Verlag.
- Neckel, Sighard, and Ferdinand Sutterlüty. 2010. Negative Klassifikationen und ethnische Ungleichheit. Pp. 217–235 in *Ethnowissen. Soziologische Beiträge zu ethnischer Differenzierung und Migration*, edited by Marion Müller, and Darius Zifonun. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Nieswand, Boris. 2014. Über die Banalität ethnischer Differenzierungen. Pp. 271–295 in *Kultur, Gesellschaft, Migration. Die reflexive Wende in der Migrationsforschung*, edited by Boris Nieswand, and Heike Drotbohm. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Nieswand, Boris, and Heike Drotbohm (eds.) (2014). *Kultur, Gesellschaft, Migration. Die reflexive Wende in der Migrationsforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Pasche, Nathalie, Esteban Piñeiro, and Martina Koch. 2018. «Wir sind die Polizei. Das Schlusswort haben wir». (Un)doing authority in einem Schweizer Polizeidienst. Pp. 41–57 in *Polizei im Spannungsfeld von Autorität, Legitimität und Kompetenz*, edited by Bernhard Frelvel, and Hermann Groß. Frankfurt a. M.: Verlag für Polizeiwissenschaften.
- Piñeiro, Esteban. 2015. *Integration und Abwehr. Genealogie der schweizerischen Ausländerintegration*. Zürich: Seismo
- Piñeiro, Esteban, Martina Koch, and Nathalie Pasche. 2019. Un/Doing Ethnicity in der eingreifenden Schweizer Street-Level Bureaucracy. Ein Polizeidienst und ein Jugendamt ethnographisch im Blick. *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie* 45(1): 35–55.
- Piñeiro, Esteban, Martina Koch, and Nathalie Pasche. 2021a. *Undoing Ethnicity im öffentlichen Dienst. Ethnografien zum ethnischen Differenzieren am Beispiel von Jugendamt und Polizei*. Zürich: Seismo.
- Piñeiro, Esteban, Nora Locher, and Nathalie Pasche. 2021b. The Art of Soft Power Banishment. New Insights into the Swiss Deportation Regime. *Ethnic and Racial Studies* 45(16): 28–48.
- Ray, Victor. 2019. A Theory of Racialized Organizations. *American Sociological Review* 84(1): 26–53.
- Reuter, Julia. 2002. *Ordnungen des Anderen. Zum Problem des Eigenen in der Soziologie des Fremden*. Bielefeld: transcript.
- Rex, John. 1990. «Rasse» und «Ethnizität» als sozialwissenschaftliche Konzepte. Pp. 141–153 in *Ethnizität. Wissenschaft und Minderheiten*, edited by Eckhard J. Dittrich, and Frank-Olaf Radtke. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Roosens, Eugeen. 1989. *Creating Ethnicity: The Process of Ethnogenesis*. Newbury Park: Sage.
- Rose, Nikolas, and Peter Miller. 1992. Political Power Beyond the State: Problematics of Government. *The British Journal of Sociology* 43(2): 173–205.
- Said, Edward W. (1978): *Orientalism*. London: Penguin Books.
- Scherschel, Karin. 2006. *Rassismus als flexible symbolische Ressource*. Bielefeld: transcript.
- Schultheis, Franz, and Berthold Vogel. 2014. Einleitung. Pp. 9–18 in *Im öffentlichen Dienst. Kontrastive Stimmen aus einer Arbeitswelt im Wandel*, edited by Franz Schultheis, Berthold Vogel, and Kristina Mau. Bielefeld: transcript.

- Sharma, Aradhana, and Akhil Gupta (eds.). 2006. *The Anthropology of the State. A Reader*. Malden: Blackwell Publishing
- Soni, Vidu. 2000. A Twenty-First-Century Reception for Diversity in the Public Sector: A Case Study. *Public Administration Review* 60(5): 395–408.
- Sowa, Jessica E. and Sally Coleman Selden. 2003. Administrative Discretion and Active Representation: An Expansion of the Theory of Soucre. *Public Administration Review* 63(6): 700–710.
- Supik, Linda. 2014. *Statistik und Rassismus. Das Dilemma der Erfassung von Ethnizität*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Staiano, Kathryn Vance. 1980. Ethnicity as Process: The Creation of an Afro-American Identity. *Ethnicity* 7(1): 27–33.
- Touraine, Alain. 1988. *Return of the Actor: Social Theory in Postindustrial Society*. Minneapolis: University of Minnesota Press,
- Tschentscher, Axel. 2019. *Öffentliches Recht*. Dike: Zürich
- Vandevoordt, Robin. 2018. Judgement and Ambivalence in Migration Work: On the (Dis)appearance of Dilemmas in Assisting Voluntary Return. *Sociology* 52(2): 282–297.
- Wagenaar, Hendrik. 2020. Discretion and Street-Level Practice. Pp. 259–277 in *Discretion and the Quest for Controlled Freedom*, edited by Tony Evans, and Peter Hupe. Cham: Springer International Publishing Imprint Palgrave Macmillan.
- Wagner, Constantin. 2016. Die Reproduktion «ethnisch» vermittelter sozialer Ungleichheit in einem Schweizerischen Sozialamt. Folgen institutioneller und akteursbezogener Kategorisierungen. Pp. 419–437 in *Symbolische Ordnung und Bildungsungleichheit in der Migrationsgesellschaft*, edited by Emre von Arslan, and Kemal Bozay. Wiesbaden: Springer.
- Wagner, Constantin. 2017. *Öffentliche Institutionen als weiße Räume? Rassismusreproduktion durch ethnizierende Kategorisierungen in einem schweizerischen Sozialamt*. Bielefeld: transcript
- Wallman, Sandra (ed.). 1979. *Ethnicity at Work*. London: The MacMillan Press.
- Weber, Max. 1980 [1921]. *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Wetterer, Angelika. 2002. *Arbeitsteilung und Geschlechterkonstruktion. "Gender at Work" in theoretischer und historischer Perspektive*. Köln: Herbert von Halem.
- Wicker, Hans-Rudolf. 1997. Introduction: Theorizing Ethnicity and Nationalism. Pp 1–42 in *Rethinking Nationalism and Ethnicity. The Struggle for Meaning and Order in Europe*, edited by Hans-Rudolf Wicker. Oxford: Berg.
- Wicker, Hans-Rudolf (ed.). 1998. *Nationalismus, Multikulturalismus und Ethnizität. Beiträge zur Deutung von sozialer und politischer Einbindung und Ausgrenzung*. Bern: Haupt.
- Wicker, Hans-Rudolf, Jean-Luc Alber, Claudio Bolzman, Rosita Fibbi, Kurt Imhof, and Andreas Wimmer (eds.). 1996. *Das Fremde in der Gesellschaft: Migration, Ethnizität und Staat*. Zürich: Seismo.
- Wieviorka, Michel. 1994. Ethniciry as Action. Pp 23–29 in *Ethnic Mobilization in a Multi-Cultural Europe*, edited by John Rex (ed.), Aldershot: Avebury.
- Wimmer, Andreas. 1996. Der Appell an die Nation: Kritische Bemerkungen zu vier Erklärungen von Xenophobie und Rassismus. Pp. 173–1998 in *Das Fremde in der Gesellschaft: Migration, Ethnizität und Staat*, edited by Hans-Rudolf Wicker, Jean-Luc Alber, Claudio Bolzman, Rosita Fibbi, Kurt Imhof, and Andreas Wimmer. Zürich: Seismo.
- Wimmer, Andreas. 2008. The Making and Unmaking of Ethnic Boundaries: A Multilevel Process Theory. *American Journal of Sociology* 113(4): 970–1022.
- Wimmer, Andreas, and Nina Glick-Schiller. 2002. Methodological Nationalism and Beyond: Nation-State Building, Migration and the Social Sciences. *Global Networks* (2)4: 301–334.
- Yanow, Dvora, Marleen van der Haar, and Karlijn Völke. 2016. Troubled Taxonomies and the Calculating State: Everyday Categorizing and “Race-Ethnicity” – The Netherlands Case. *Journal of Race, Ethnicity and Politics* 1(2): 187–226.



Eva Birkenstock

**Option assistierter
Suizid**
Wann genug ist,
entscheide ich

ISBN 978-3-03777-259-1
216 Seiten, 11.0 x 17.0 cm
Fr. 19.– / Euro 17.–

Reihe Penser la Suisse

Ob und unter welchen Umständen der assistierte Suizid über die rechtliche Seite hinaus auch ethisch legitim ist, wird kontrovers debattiert. Es geht um Grundthemen der Freiheit, der Selbstbestimmung, der Würde, der Lebensqualität und der Moral. Auf gesellschaftlicher Ebene besteht einerseits die Sorge, dass es einen mit der Alterung zunehmenden Druck in Richtung einer Verkürzung fragilen Lebens gibt; andererseits wird Kritik daran geäußert, dass Autoritäten den Zugang zu dem Sterbemittel beschränken.

Kern des Buches sind vierzig Gespräche mit Personen, die über ihren jeweiligen Entscheidungsfindungsprozess im Zusammenhang mit der Option eines assistierten Suizids berichtet haben. Darin kamen auch die sie dabei leitenden Werte zur Sprache. Über das Lebensende gut informiert und vorurteilsfrei kommunizieren zu können, hat sich als dringende Priorität herauskristallisiert. Betroffene wünschen sich, dass Fachpersonen ihnen egalitär begegnen und sie bei Fragen von lebensbedrohlicher Erkrankung, kognitiven Einbussen, Langzeitpflege oder Lebensmüdigkeit so unterstützen, dass ihre Werte und Bedürfnisse im Zentrum stehen. Das bedeutet, dass Berufsethik sich von autoritären Rollen verabschieden und den Individuen zuwenden sollte.

Eva Birkenstock wurde in Stuttgart geboren, hat Philosophie, Literaturwissenschaft und Geschichte studiert und an der FU Berlin über das Problem des Todes in der Existenzphilosophie promoviert. Im Zentrum ihrer Forschung stehen Fragen des Alterns, der Endlichkeit und Verletzlichkeit sowie der Ethik.

«Brückenbauer» im Dispositiv kollaborativer Inklusion. Zur Enaktierung von Expertise in Kooperationen von Kommunal- verwaltungen und Migrant:innenorganisationen

Daniel Schumann*

Zusammenfassung: Migrant:innenorganisationen werden in Deutschland zunehmend als Expertinnen angerufen und in das Verwaltungshandeln einbezogen. Der Beitrag entwickelt eine gouvernementalitätstheoretisch informierte Heuristik zur Analyse dieser Kooperationspraxis. Eine Analyse von Praxishandreichungen zeigt, dass Migrant:innenorganisationen als «Brückenbauer» zwischen öffentlicher Verwaltung und Migrant:innen adressiert werden. Interviews mit Akteuren eines kommunalen Kooperationssettings in Berlin offenbaren die Paradoxien dieser Anrufung sowie reflexive Strategien organisationaler Selbstpositionierung.

Schlüsselwörter: Migrant:innenorganisationen, öffentliche Verwaltung, Gouvernementalität, Expertise, Ethnisierung

“Bridge Builders” in the Dispositif of Collaborative Inclusion. Enactments of Expertise in Cooperations between Local Administrations and Immigrant Associations

Abstract: Immigrant associations in Germany are increasingly approached as experts and included in administrative action. This article develops a heuristic informed by governmentality studies to analyse this cooperation practice. A document analysis shows that immigrant associations are addressed as “bridge builders” between public administration and migrants. Interviews with actors in a municipal cooperation setting in Berlin reveal the paradoxes of this interpellation as well as reflexive strategies of organisational self-positioning.

Keywords: Immigrant associations, public administration, governmentality, expertise, ethnization

Les « bâtisseurs de ponts » dans le dispositif d’inclusion collaborative. La réalisation d’expertise dans les coopérations entre des administrations municipales et des associations de migrant-es

Résumé: En Allemagne, les associations de migrant-es sont de plus en plus souvent considérées comme expertes et intégrées aux actions administratives. Cet article développe une heuristique inspirée de la théorie de la gouvernementalité afin d’analyser cette pratique de coopération. Une analyse documentaire montre que les associations de migrant-es sont appelées à jouer le rôle de « bâtisseurs de pont » entre l’administration publique et les migrant-es. Les entretiens avec des acteurs d’une coopération municipale à Berlin révèlent les paradoxes de cette interpellation ainsi que les stratégies réflexives d’auto-positionnement organisationnel.

Mots-clés: Associations de migrant-es, administration publique, gouvernementalité, expertise, ethnicisation

* Institut für Diversitätsforschung, Georg-August-Universität Göttingen, D-37073 Göttingen, daniel.schumann@uni-goettingen.de

1 Einleitung

Für die kommunale Integrationspolitik Deutschlands wurde mit Inkrafttreten des *Zuwanderungsgesetzes* im Jahr 2005, dem *Ersten Integrationsgipfel* (2006) und dem daraus hervorgegangenen *Nationalen Integrationsplan* (2007) eine Neuordnung konstatiert. Erstens hat ein Paradigmenwechsel von der Defizit- zur Potenzialorientierung stattgefunden, der die Inwertsetzung der Potenziale der als migrantisch markierten Bevölkerung betont (Rodatz 2012) und eine Nachfrage nach «BrückenbauerInnen geschaffen hat, welche diese Potentiale authentisch verkörpern können» (Sinanoglu 2019, 113). Zweitens kann ein Paradigmenwechsel zur interaktiven Kooperation konstatiert werden (Stock Giessendanner 2011; Schiller et al. 2020): Das kommunale Verwaltungshandeln gestaltet sich zunehmend netzwerkorientiert und bezieht zivilgesellschaftliche Organisationen als Koproduzentinnen kommunaler Leistungen ein. An der Schnittstelle dieser Entwicklungen wird Migrant:innenorganisationen eine Schlüsselrolle zugeschrieben. Früher noch «mehr betreut als beteiligt» (Thranhardt 2013, 5), seien Migrant:innenorganisationen nun «von Objekten zu Akteuren» avanciert (Kyrieri und Brassler 2012). Sie gelten als unverzichtbare «Partner des Staats» (Weiss 2013, 21), ihre spezifische Expertise ist nachgefragt. Auf kommunaler Ebene, aber zunehmend auch auf Landes- und Bundesebene wurden zahlreiche Kooperationen zwischen Migrant:innenorganisationen und öffentlichen Verwaltungen institutionalisiert.¹ Nicht zuletzt griffen öffentliche Verwaltungen seit Beginn der Corona-Pandemie vielfach auf die Expertise von Migrant:innenorganisationen zurück (Sachverständigenrat 2020, 81–83).

Der vorliegende Beitrag regt dazu an, diese Entwicklungen als Ausdruck eines sich in Deutschland formierenden Dispositivs kollaborativer Inklusion zu deuten. Dieses Dispositiv reagiert auf strukturelle Ungleichheiten und uneingelöste Teilhabeverprechen liberaler Demokratien (Foroutan 2019): Um gesellschaftliche Inklusionsprobleme praktisch zu lösen, kooperieren öffentliche Verwaltungen zunehmend mit Migrant:innenorganisationen. Sie fragen ihre Expertise als «Brückenbauer» ab, um mit ihren Massnahmen und Angeboten auch bislang unerreichte Zielgruppen zu erreichen. Verwaltungen sind insofern zunehmend auf die kreative Vermittlung durch Selbstorganisationen² angewiesen, um wirkungsvolle inkludierende Massnahmen zu konzipieren und zu implementieren. Die sozialwissenschaftliche Forschung selbst ist

1 Einer aktuellen Studie zufolge arbeiten 64,7 % der befragten Migrant:innenorganisationen mit Stadtverwaltungen, 26,8 % mit Bezirksverwaltungen, 27,1 % mit «der Landespolitik» und 17,1 % mit «der Bundespolitik» zusammen (Sachverständigenrat 2020, 59). Die Zahl der aktiven und formalisierten Migrant:innenorganisationen wird deutschlandweit auf ca. 12 400 bis 14 300 geschätzt (Sachverständigenrat 2020, 6).

2 Ich nutze die Begriffe Migrant:innenorganisation und Selbstorganisation – analog zu ihrer gegenwärtigen Verwendung im Diskurs – synonym. Ich bedanke mich für den Hinweis aus einem der anonymen Reviews, dass der Begriff der Selbstorganisation eine Rahmung voraussetzt, der zufolge Gruppen hier etwas selbst tun, das sonst andere für sie tun müssten. Aus dieser Begriffsmarkierung ergeben sich also spezifische Machteffekte.

Teil dieser Entwicklung. Als überwiegend politikbezogenes Steuerungswissen geht es einem Grossteil der bisherigen Forschung darum, die Aktivitäten und Kompetenzen von Migrant:innenorganisationen zu kartieren, um Kooperationen mit Verwaltung und Politik zu optimieren (etwa Sachverständigenrat 2020, 9).

Demgegenüber plädiert dieser Beitrag für eine relationale Lesart, die nicht primär danach fragt, wie Kooperationen verbessert werden können, sondern grundlegender daran interessiert ist, wie die Praktik der Kooperation die Beteiligten erst als kollektive Akteure subjektiviert (Alkemeyer und Bröckling 2018), wie sie sie zueinander ins Verhältnis setzt und welche Möglichkeiten und Grenzen sie ihnen auferlegt, exkludierende Strukturen zu transformieren. Diesen Aushandlungsprozessen gehe ich am Beispiel der Kooperation von Kommunalverwaltungen und Migrant:innenorganisationen aus einer gouvernementalitätstheoretischen Perspektive nach. Im Zentrum steht die Frage, wie in kommunalen Kooperationen die Expertise von Migrant:innenorganisationen hergestellt wird und inwiefern in diesem Zusammenhang ethnische Unterscheidungen mobilisiert oder aber verwischt werden.

Dazu verfolge ich eine doppelte empirische Perspektivierung auf die Schnittstelle von Kommunalverwaltungen und migrantischer Zivilgesellschaft: Zum einen habe ich drei einschlägige Handreichungen über Kooperationen von öffentlichen Verwaltungen und Migrant:innenorganisationen als Rezeptwissen über die Gestaltung von Kooperationen untersucht. Zum anderen wurden anhand von vier Experteninterviews die Deutungen und Positionierungen der Akteure eines exemplarischen Kooperationssettings in Berlin rekonstruiert. In der vorliegenden Studie entwickle ich Elemente einer Heuristik, um Diskurse und Praktiken kollaborativer Inklusion an der Schnittstelle von migrantischer Zivilgesellschaft und Verwaltung soziologisch aufzuschlüsseln. Damit soll auch ein exemplarischer empirischer Beitrag zum Verständnis der Machteffekte des Inkludiert-Werdens (Ahmed 2012) in der Phase eines sich ausbreitenden «inkluisiven Normalismus» (Bühmann 2020, 62) geleistet werden, in der die Diversität der Beteiligten zunehmend als Ressource für Innovationen in organisationalen Settings angesehen wird.

Ich werde zunächst meine theoretischen und gegenwartsdiagnostischen Annahmen ausführen, mit denen ich auf das Feld der Kooperationen blicke (Kap. 2), um daraufhin das Forschungsdesign der Studie vorzustellen (Kap. 3). Anschliessend skizziere und interpretiere ich zentrale Ergebnisse der Dokumentenanalyse (Kap. 4) und der Interviewstudie (Kap. 5). Den Abschluss bildet eine Zusammenfassung (Kap. 6).

2 Gouvernementalität, Expertise und das Dispositiv kollaborativer Inklusion

Parallel zu ihrer politischen Neuentdeckung hat auch die sozialwissenschaftliche Forschung über Migrant:innenorganisationen und ihre Aktivitäten im deutschsprachigen Raum stark zugenommen (etwa Waldrauch und Sohler 2004; Dahinden und Moret

2008; Pries 2010; Josten 2012; Thränhardt 2013; Kahveci 2017; Halm et al. 2020; Sachverständigenrat 2020; Schiller et al. 2020). Geprägt ist das Feld insbesondere von praxisorientierter Literatur und Auftragsforschungen, die nicht mehr nur eine «integrationistische Fragestellung» (Jungk 2001, 9; Goeke 2010) verfolgen, sondern zunehmend die entwicklungspolitischen und transnationalen Potenziale der (kommunalen) Zusammenarbeit mit Migrant:innenorganisationen ausloten (Haase und Müller 2012; Kreutzberger et al. 2016). Das dabei produzierte Steuerungswissen über Kooperationen basiert vielfach auf einer *Substanzialisierung* (Emirbayer 1997, 282) ihrer Akteure: Migrant:innenorganisationen und Kommunalverwaltungen werden als präformierte und selbsttätige Akteure betrachtet, statt sie aus prozessualer und relationaler Perspektive als Ergebnisse von Transaktionen zu verstehen. Zweitens findet eine *Funktionalisierung* statt, in der Migrant:innenorganisationen als Mittel eines vorab bestimmten Zwecks beobachtet und bewertet werden (Goeke 2010). Gefragt wird mittlerweile kaum noch, *ob* Migrant:innenorganisationen zur Sozialintegration ihrer Mitglieder oder zur Entwicklung der Herkunftsländer beitragen, sondern potenzialorientiert danach, *wie* und unter welchen Rahmenbedingungen ihr Expertenwissen dazu am besten genutzt werden kann (etwa Sachverständigenrat 2020, 8).

Ich vertrete die These, dass diese anwendungsorientierte sozialwissenschaftliche Literatur keine bloss neutrale Beschreibung der Kooperationen von staatlichen Akteuren und Migrant:innenorganisationen liefert, sondern immanenter Bestandteil eines sich formierenden *Dispositivs kollaborativer Inklusion* ist. Als ein «Ensemble» (Foucault 1978; Bührmann und Schneider 2008, 51–56) von kollektiven Akteuren (z. B. Kommunalverwaltungen, Migrant:innenorganisationen, Wissenschaftler:innen), Diskursen, politischen und rechtlichen Vorgaben (z. B. Nationaler Integrationsplan) sowie institutionellen Arrangements (z. B. der Einrichtung von Projekt- und Strukturförderung) antwortet es auf eine gesellschaftliche Problemlage: auf migrationsbezogene Ungleichheiten und bisher nicht eingelöste Teilhabeverprechen liberaler Demokratien, die in der «postmigrantischen Gesellschaft» (Foroutan 2019) immer deutlicher zum Gegenstand politischer Aushandlung werden. Das Dispositiv zielt erstens auf die *Inklusion* von einigen bisher exkludierten Bevölkerungsgruppen und will dies zweitens durch «*heterogene Kollaboration*» (Reckwitz 2021, 194) mit diesen Gruppen erreichen – insbesondere über das Aufgreifen und den Einbezug bestehender Selbstorganisation in staatliche Strukturen. Während das Dispositiv kollaborativer Inklusion zwar nicht auf das migrations- und integrationspolitische Feld beschränkt ist³, nimmt der vorliegende Beitrag dieses zum empirischen Ausgangspunkt seiner exemplarischen Analyse.

Dazu knüpfe ich an die Perspektive der Gouvernementalitätsstudien an, mit denen die Verschränkung von Fremd- und Selbstbestimmung, Macht- und Wis-

3 Es liegt ausserhalb des Rahmens dieses Beitrags, das Dispositiv kollaborativer Inklusion und seine Effekte auch entlang weiterer Diversitätsdimensionen zu rekonstruieren und nach jeweiligen Konvergenzen und Divergenzen zu fragen. Vgl. als einen möglichen Einsatz die Arbeiten zur Einhegung feministischer Bewegungen in staatliche Strukturen (u. a. Fraser 2013; Newman 2017).

sensordnungen sowie Staat und Zivilgesellschaft analytisch in den Blick genommen werden kann (Lemke 2000; Saar 2007; Bröckling und Krasmann 2010). Kooperationen zwischen Migrant:innenorganisationen und Verwaltungen analysiere ich insofern als Regierungstechnologien, in denen sich Rationalitäten und Programme des Regierens empirisch-praktisch artikulieren (Rose und Miller 2010). Kooperationen werden auf diese Weise gerade *wegen* des ihnen zugrundeliegenden Anspruchs von Partnerschaftlichkeit als machtvoll-praxis der Verhaltenssteuerung analysierbar, die «die Selbststeuerung der Subjekte» (Saar 2007, 34) konstitutiv voraussetzt und mit der ein prinzipiell offenes Feld von Handlungsalternativen vorstrukturiert wird (Gutiérrez Rodríguez 2003, 165). Kooperationen sind in dieser Lesart sowohl *steuernde* Technologien, die die beteiligten Akteure jeweils auf spezifische Weise subjektivieren und relationieren, als auch *steuerbare* Technologien, die wiederum zur Umsetzung spezifischer Rationalitäten – der Integration, der Entwicklung, der Rassismusbekämpfung – mobilisiert werden können.

Zwei Stränge der Gouvernementalitätsstudien sind für eine Analyse des Dispositivs kollaborativer Inklusion besonders bedeutsam. Zum einen wurden vielfach Regierungstechnologien des «sanften» (Bröckling 2017) Einbezugs kollektiver zivilgesellschaftlicher Akteure in staatliche Strukturen untersucht. Paradigmatisch dafür sind Forschungen über ein “governing through community” (Rose 1996) oder “through immigrant associations” (Pyykkönen 2007). Sie zeigen auf, wie Vertrauensverhältnisse bereits bestehender Gemeinschaften für staatliche Regierungsprogramme mobilisiert werden. Im Hinblick auf integrationspolitische Praktiken in Deutschland wurde die *Deutsche Islam Konferenz* als eine institutionalisierte Form des Dialogs analysiert, der Muslim:innen in einer kolonialen Zivilisierungstradition in liberale demokratische Subjekte zu transformieren suche und dafür auf die legitimierende Expertise «muslimischer Informant:innen» zurückgreife (Amir-Moazami 2011, 17; Hernández Aguilar 2017). Diese Studien arbeiten heraus, wie sich durch Praktiken kollaborativer Inklusion exkludierende Effekte für die Beteiligten ergeben können.

Diese Befunde verweisen auf einen zweiten relevanten Forschungsstrang an der Schnittstelle von Gouvernementalitäts- sowie post- und dekolonialen Studien, in dem Migrations- und Integrationspolitiken und ihre praktische Umsetzung als an koloniale Traditionen anknüpfende Regierungsprogramme analysiert werden (etwa Gutiérrez Rodríguez 2003; Ha 2010; Bojadžijev 2012; Castro Varela 2013; Korteweg 2017; Schinkel 2017; Gutiérrez Rodríguez 2018). Für den deutschen Kontext hat Gutiérrez Rodríguez (2003) früh herausgearbeitet, wie das integrationspolitisch erzeugte «Feld der Ethnisierung» Migrant:innen beständig als Andere konstruiert und sie einem paradoxen Anrufungsregime – mal als Objekte, mal als Entrepreneure – unterwirft. Diese Arbeiten zeigen auf, dass integrationspolitische Massnahmen auf ein Klassifizierungssystem der Kolonialität (Quijano 2007) rekurrieren und es reproduzieren, aber auch als staatliche Reaktion auf widerständige migrantische Praktiken zu lesen sind (Bojadžijev 2012). Sie machen deutlich, dass

auch die aktuelle «Politik der Anerkennung» (Dahinden und Bischoff 2010, 14) unter strukturell ethnizierenden Bedingungen stattfindet und betonen die paradoxen Artikulationsmöglichkeiten für die – meist als Individuen verstandenen – Akteure (Gutiérrez Rodríguez und Steyerl 2012). Inwieweit auch in Kooperationssettings mit *kollektiven* Akteuren ethnische Unterscheidungen wirksam werden oder aber verwischt werden (Piñeiro et al. 2019), ist empirisch näher zu untersuchen.⁴

Forschungspraktisch schlage ich vor, das Dispositiv kollaborativer Inklusion sowohl über Diskurse als auch anhand von Praxiszusammenhängen in organisationalen Feldern zu analysieren. In der nachfolgend präsentierten Studie habe ich erste Elemente einer solchen Heuristik entwickelt. Untersucht wurden Kooperationen zwischen Migrant:innenorganisationen und Kommunalverwaltungen im Hinblick auf die Frage, wie in diesen die Expertise von Migrant:innenorganisationen artikuliert wird und welche Bezugnahmen auf ethnizierende Unterscheidungen dabei erfolgen. Expertise wurde dabei möglichst offen als ein «Vermögen zum angemessenen Handeln» (Knoblauch 2010, 247) definiert. Sowohl die Standards von Angemessenheit als auch der Nachweis der Erfüllung dieser Standards durch einzelne Akteure unterliegen diskursiven und interaktionalen Aushandlungsprozessen. Expertise *hat* man insofern nicht einfach, sondern sie muss enacted werden (Carr 2010).

3 Dispositivanalytisches Forschungsdesign als «doppelte Empirie»

Methodologischer Ausgangspunkt der Fallstudie ist die im Rahmen der Dispositivanalyse (Bührmann und Schneider 2008; Bührmann 2012) forschungsleitende und u. a. von der interpretativen Subjektivierungsanalyse (Bosančić et al. 2019) aufgegriffene Unterscheidung zwischen *Subjektformierung* – hier: der diskursiven Anrufung von Migrant:innenorganisationen als Expertinnen und Kooperationspartnerinnen – und *Subjektivierungsweisen* – den empirisch-praktischen und potenziell abweichenden Selbst-Positionierungen in Kooperationszusammenhängen. Um beide Ebenen und deren Zusammenspiel in den Blick zu nehmen, wurden zwei Datentypen und damit verbundene methodische Zugänge im Sinne einer «doppelten Empirie» (Bosančić et al. 2019, 147) trianguliert: eine Analyse von praxisinstructiven Dokumenten über Kooperationen mit Migrant:innenorganisationen und eine Analyse von Experteninterviews mit Akteuren eines gemeinsamen lokalen Kooperationssettings.

In der Dokumentenanalyse habe ich drei Handreichungen aus den Jahren 2013 und 2014 untersucht, die sich affirmativ und handlungsanweisend auf Kooperationen von Migrant:innenorganisationen und Regelinstitutionen beziehen. Jede Handreichung adressiert dabei ein spezifisches Handlungsfeld von kommunaler Relevanz:

⁴ Für eine Studie, welche die Relevanz von Ethnizität als Deutungsmuster in Kooperationszusammenhängen mit religiösen Migrant:innenorganisationen betont, vgl. Schubert (2022).

- › Arbeitsmarktintegration (IQ 2013)
- › Bildungsintegration (SVR 2014)
- › Entwicklungspolitik (GIZ 2013).

Für die Auswahl dieses explorativen Samples waren mehrere Kriterien leitend: Durch die *thematische Kontrastierung* der Handreichungen sollte die Bandbreite gegenwärtiger Kooperationssettings berücksichtigt werden, um feldübergreifende Logiken herausarbeiten zu können. Die Handreichungen sollten zwar möglichst aktuell, aber noch im *Zeitraum* vor 2015 erschienen sein, da ich davon ausging, dass kommunale Akteure im «langen Sommer der Migration» (Hess et al. 2016, 6) gerade auf solche bereits bestehenden Praxishandreichungen zurückgreifen konnten. In Bezug auf die *institutionelle Sprechposition* sollten die Handreichungen aus der Feder von anerkannten intermediären Akteuren zwischen Verwaltungen und Migrant:innenorganisationen stammen, um einseitige Perspektiven zugunsten von entweder Kommunalverwaltungen *oder* Migrant:innenorganisationen zu vermeiden. Die Auswertung lehnte sich an die Wissenssoziologische Diskursanalyse (Keller 2011), spezifisch an die Phänomenstrukturanalyse an, mit der gefragt wird, wie Diskurse bei der Konstitution ihres Phänomens – hier: der Kooperationen – zugleich bestimmte Dimensionen relevant setzen, sie ausfüllen und miteinander relationieren. In diesem Sinne wurden die je 20 bis 30-seitigen Handreichungen zunächst dimensional und inhaltlich kodiert.⁵ Im zweiten Schritt wurde die Argumentationsstruktur der einzelnen Handreichungen untersucht und visualisiert, um dann nach dokumentenübergreifenden Mustern zu fragen. Im dritten Schritt wurden zentrale Schlüsselpassagen einer Feinanalyse unterzogen, wobei der Fokus auf wiederkehrenden Metaphern (Schmieder 2007) sowie Positionierungen und Zuschreibungen von Agency (Kruse 2015, 492–502) lag.

Die leitfadengestützten Experteninterviews (Bogner et al. 2005) wurden im Sommer 2018 in Berlin geführt. Interviewt wurden vier in kommunalen Kooperationen involvierte Akteure eines geteilten organisationalen Feldes (Walgenbach und Meyer 2008, 71–72). Bei den Interviewten handelt es sich um die Leiter:innen

- › einer Migrant:innenorganisation, die erst kürzlich eine Kooperation mit der Verwaltung begonnen hat,
- › einer Migrant:innenorganisation mit langjähriger kommunaler Kooperationserfahrung,
- › eines regionalen Dachverbands von Migrant:innenorganisationen
- › sowie um den Integrationsbeauftragten eines Bezirks.

5 Die folgenden Dimensionen erwiesen sich im Laufe der Dokumentenanalyse als zentral: Charakterisierung von Migrant:innenorganisationen (MO); Kompetenzen von MO; Bedingungen zur Entfaltung der Kompetenzen von MO; Hindernisse für Entfaltung der Kompetenzen von MO; Bezugnahme auf gesellschaftliche Probleme; Begründung für Kooperationen.

Der Feldzugang erfolgte über die Teilnahme an einer überregionalen Konferenz von Migrant:innenorganisationen, bei der ich den Vertreter des Dachverbands kennenlernte, der mir wiederum Kontakte zu anderen Akteuren des Feldes vermittelte. Den bezirklichen Integrationsbeauftragten fragte ich unabhängig an. Die Interviews basierten auf einem Leitfaden, der sechs Themenblöcke mit jeweils einer offenen Einstiegsfrage und konkretisierenden Nachfragen umfasste.⁶ Sie hatten eine Dauer von 70 bis 110 Minuten und wurden auf Deutsch und in einer weiteren Sprache geführt. Zentral für die Interviews war der Aufbau eines Vertrauensverhältnisses, um auch Konflikte ansprechbar zu machen. Aus diesem Grund präsentiere ich die Ergebnisse in anonymisierter Form und verzichte auf ausführlichere Fallvignetten.

Berlin wurde als Fallbeispiel ausgewählt, weil der deutschen Hauptstadt bezüglich der Integrationspolitik im Allgemeinen (Kiepenheuer-Drechsler 2013) und der Förderung von Kooperationen mit Migrant:innenorganisationen im Besonderen (Hunger und Metzger 2011, 3) seit längerem eine Vorreiterrolle zugeschrieben wird. Gerade aufgrund seines richtungsweisenden Charakters ist dieser Kontext für eine Analyse aktueller Formate kollaborativer Inklusion besonders vielversprechend.⁷ Letzten Zählungen zufolge bestehen in Berlin 732 aktive Migrant:innenorganisationen (Sachverständigenrat 2020, 14). Das 2010 im Land Berlin in Kraft getretene *Partizipations- und Integrationsgesetz (PartIntG)* schrieb ein enges Zusammenwirken von Integrationsbeauftragten und lokalen Migrant:innenorganisationen fest. Mit seiner Novellierung als *Gesetz zur Förderung der Partizipation in der Migrationsgesellschaft (PartMigG)* im Jahr 2021 wurde die Einbindung von Migrant:innenorganisationen weiter gestärkt. Die Berliner Gesetzgebung und die so entstandenen Gelegenheitsstrukturen für Kooperationen lassen sich auch auf die jahrzehntelange Interessenvertretung von Migrant:innen- und weiteren Selbstorganisationen zurückführen.

Für das dispositivanalytische Forschungsdesign war es zentral, beide Analyseebenen – die Dokumentenanalyse und die Interviewanalyse – in einem iterativen Prozess miteinander zu relationieren und jeweilige (Zwischen-)Ergebnisse zur Schärfung der Aufmerksamkeit für die weitere Analyse zu nutzen. So flossen insbesondere erste Ergebnisse aus der Dokumentenanalyse als Aufmerksamkeitsebenen in die Konstruktion der Interviewleitfäden mit ein. Gleichwohl wurde in der Fragebogenkonstruktion und in der weiteren Analyse darauf geachtet, Reifizierungen entgegenzuwirken und Zwischenergebnisse der Dokumentenanalyse nicht als automatisch relevant für die

6 Der Leitfaden wurde entsprechend des jeweiligen Organisationstyps – Migrant:innenorganisation, Dachverband, kommunales Integrationsbüro – leicht variiert. Der Interviewleitfaden für die Leiter:innen der Migrant:innenorganisationen umfasste etwa die folgenden Themenblöcke: Biografischer Einstieg, Entscheidung für kommunale Förderung, Rolle der Kommunalverwaltung für die Vereinstätigkeit, Erfahrungen in Kooperationsprojekten, subjektive Theorien der Kooperation, Reflexion der eigenen Arbeit.

7 Berlin stellt bezüglich seiner administrativen Verfasstheit als Stadtstaat einen für Deutschland eher speziellen lokalen Kontext dar. Die Berliner Bezirke gelten rechtlich zwar nicht als Gebietskörperschaften, lassen sich aber weitestgehend analog zu eigenständigen Kommunen betrachten, da sie ihre Aufgaben ebenfalls in Selbstverwaltung erfüllen (Lang 2019, 100–101).

befragten Expert:innen vorauszusetzen. Insofern ging ich etwa nicht davon aus, dass den Interviewpartner:innen jede einzelne der analysierten Handreichungen bekannt sind oder gar affirmative Grundlage ihres professionellen Handelns sein müssen. Jedoch basierte mein Vorgehen auf der Prämisse, dass die Expert:innen einigen der in den Dokumenten verbreiteten Muster und Zuschreibungen bereits begegneten und sie sich zu ihnen positionieren können. Da sich etwa die Anrufung der Migrant:innenorganisationen als «Brückenbauer» in der Dokumentenanalyse als zentral erwies, wurden die Interviewpartner:innen am Ende des Interviews nach ihrer Deutung des Begriffs gefragt, sofern sie die Anrufung nicht vorher schon selbst thematisierten. Durch den – von einer gouvernementalitätstheoretischen Perspektivierung angeleiteten – Vergleich von in der Dokumentenanalyse identifizierten Mustern mit relevanten Interviewpassagen konnten sowohl Übereinstimmungs- und Brechungsverhältnisse herausgearbeitet werden.

Aufgrund der begrenzten Datenbasis hat die hier skizzierte Studie explorativen Charakter. Ihr Ziel ist nicht Generalisierung, sondern eine theoretisch fundierte und am empirischen Material entwickelte Heuristik zur exemplarischen Analyse des Dispositivs kollaborativer Inklusion. Die Studie kann zudem nur begrenzte Aussagen zu den Subjektivierungsweisen der Verwaltungsakteure machen, da der Schwerpunkt der Interviewstudie auf den Deutungen und Selbstpositionierungen der Vertreter:innen von Migrant:innenorganisationen lag. Sie wendet sich den Verwaltungsstrukturen also eher indirekt über ihre Kooperationspartner:innen und den Praxisanweisungen darüber zu, wie und warum Kooperationen gestaltet werden *sollten*. Dies ist zugleich eine Begrenzung wie auch eine Besonderheit des hier skizzierten Forschungsdesigns.

4 Mit «Brückenbauern» kooperieren: Konstruktion und Präsiktion von Expertise

Die zunehmende Praxis der Kooperation von öffentlichen Verwaltungen und Migrant:innenorganisationen manifestiert sich in der vermehrten Publikation von Handreichungen und Policy Papers, welche die Potenziale solcher Kooperationen ausloten und Ratschläge zu ihrer optimalen Gestaltung geben. Für kommunale Kooperationspraktiken ist diese Literatur nicht zu unterschätzen, lässt sie sich doch als Steuerungsversuch dessen verstehen, welche Ziele in den Kooperationen wie erreicht werden sollen. In der Dokumentenanalyse konnte ich über die institutionellen Spezifika der Handlungsfelder hinweg ein gemeinsames Muster der diskursiven Konstruktion von Expertise rekonstruieren, das sich in drei analytisch trennbaren Schritten vollzieht: die Übersetzung gesellschaftlicher Strukturprobleme in organisational bearbeitbare Problemkonstellationen (4.1), die Identifikation von Kompetenzen der Migrant:innenorganisationen, die als Problemlösungsstrategien

nutzbar gemacht werden sollen (4.2), und die Artikulation von Strategien der Steuerung dieser Kompetenzen (4.3). Diese diskursive Formierung von Expertise ist zugleich mit ethnisierenden Unterscheidungen verbunden.

4.1 Problemtransformation: Für welches Problem ist die Kooperation eine Lösung?

Die in den Handreichungen vorgeschlagenen Kooperationen zwischen Verwaltungen und Migrant:innenorganisationen werden nicht um ihrer selbst willen, sondern als Reaktion auf spezifische Problemlagen vorgeschlagen. Die Handreichungen beziehen sich dabei auf komplexe gesellschaftliche Strukturprobleme, die eng mit sozialen Ungleichheiten in den Feldern Bildung, Arbeit und Entwicklungszusammenarbeit verbunden sind: So verweist der Policy Brief *Migrantenorganisationen in der kooperativen Elternarbeit* (SVR)⁸ auf strukturelle Bildungsungleichheit und stellt fest, «insbesondere Schüler mit Migrationshintergrund [hätten] aufgrund herkunftsbedingter Nachteile schlechtere Ausgangsvoraussetzungen für einen erfolgreichen Bildungsverlauf» (SVR, 5). Die vom IQ-Netzwerk Integration durch Qualifizierung herausgegebene Handreichung *Migrantenorganisationen – in 10 Punkten* konstatiert in Bezug auf Arbeitsmarktintegration, «dass Menschen mit Migrationshintergrund überproportional häufig von Arbeitslosigkeit betroffen sind» (IQ, 11). Die von der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit und dem Centrum für internationale Migration und Entwicklung herausgegebene Handreichung *Mit Diasporagemeinschaften zusammenarbeiten* konstruiert implizit die Unterentwicklung von Ländern des Globalen Südens – den «Herkunftsländern» (GIZ, 7) der Diasporagemeinschaften –, die eine Verbesserung der dortigen Lebensbedingungen nötig mache.

Da diese Problembeschreibungen jedoch weitestgehend diffus und insofern für die Adressat:innen – etwa kommunale Jobcenter, Jugendämter oder Beauftragte für kommunale Entwicklungszusammenarbeit – nicht unmittelbar bearbeitbar sind, nehmen die Dokumente in einem «Prozess der Zuschneidung» (Pfadenhauer 2005, 15) eine Übersetzung des jeweiligen Strukturproblems in einen konkreten Problemtypus vor. So wird etwa die komplexe Problemlage migrationsbezogener Bildungsungleichheit in das kooperativ bearbeitbare Problem der fehlenden individuellen Elternverantwortung von Menschen mit Migrationshintergrund übersetzt: Während dabei Elternverantwortung als «deutsche» Norm und Realität gesetzt wird – «im deutschen Bildungssystem tragen Eltern eine besonders grosse Mitverantwortung für die Zukunft ihrer Kinder» (SVR, 3) –, werden Eltern mit Migrationshintergrund als Abweichung von dieser Norm gedeutet: «Gerade Schülern mit Migrationshintergrund fehlen die nötigen familiären Unterstützungsstrukturen aber häufig, z. B. weil ihre Eltern aufgrund mangelnder Informationen, fehlender eigener Bildungsressourcen oder unzureichender Deutschkenntnisse nicht in der Lage sind, sie in der erforderlichen Weise zu fördern» (SVR, 3). In der Begründung

8 Zur besseren Lesbarkeit zitiere ich die analysierten Handreichungen lediglich in Kurzform.

dieses Mangels wird zum Teil explizit auf ethnisierende Problembeschreibungen zurückgegriffen, insofern etwa «Eltern aufgrund ihrer Herkunftskultur oder ihres Migrationshintergrunds ein alternatives Verständnis von Bildung und Erziehung» (SVR, 6) hätten. Für diese zugleich individualisierende und de-individualisierende Problematisierung (Schinkel 2017, 101) migrationsbezogener Bildungsungleichheit präsentiert der Policy Brief nun ein Kooperationsmodell als Lösung: Kooperative Elternarbeit unter Einbezug von Migrant:innenorganisationen sei der «Ansatz zum Ausgleich dieser Nachteile» (SVR, 5).

Ungeachtet der einzelnen, zwischen den Dokumenten durchaus variierenden Begründungsmuster, ist der Schritt der Problemtransformation für alle analysierten Handreichungen gleichermaßen entscheidend: Erstens findet eine «Definition des Problems aus der Verwaltung der Lösung» (Pfadenhauer 2005) statt, wobei die Komplexität der Problemlage – im Fallbeispiel mittels Individualisierung und Ethnisierung – dergestalt reduziert wird, dass die empfohlene Kooperation eine Lösung dieser Problemlage verspricht. Zweitens wird im Rahmen der Problemkonstellierung über natio-ethno-kulturelle Grenzziehungspraktiken (Mecheril 2003) ein Gesellschaftsbild konstruiert, das aus zwei dichotomen Räumen besteht: jenem der «Aufnahmegesellschaft» (IQ) bzw. «Mehrheitsgesellschaft» (IQ, SVR), in dem auch die (Regel-)Institutionen verortet werden, sowie jenem der «Menschen mit Migrationshintergrund» (IQ, SVR), der ausserhalb des ersten Raumes imaginiert wird.⁹ Mit dieser Rahmung des Problems vollzieht sich drittens eine asymmetrische Verantwortungszuschreibung: Arbeitsmarkt- und Bildungsintegration sowie Entwicklung müssten mithilfe der «Zielgruppe» (IQ, 7) selbst erfolgen, die die Integrations- und Entwicklungsstandards des hegemonialen Raumes noch zu erreichen habe und folglich zum Interventionsobjekt wird. Doch eben diese Zielgruppe ist für die Regelinstitutionen unerreichbar, ihre «Ansprache und Einbeziehung bislang wenig erfolgreich» (SVR, 5). Eine Lösung dieses Zugangsproblems verspricht das Wissen und Können der Migrant:innenorganisationen.

4.2 Problemlösung: Die Nutzbarmachung von Expertise in der Kooperation

«In der Diaspora «schlummern» viele [...] relevante Kompetenzen» (GIZ, 8), die in Kooperationen aktiviert und in Wert gesetzt werden können. Es ist ihre singuläre Verortung an der Schnittstelle beider Räume, die Migrant:innenorganisationen zu Expertinnen des Zugangs und zu einem elementaren Bestandteil der Problemlösung machen soll. In den Handreichungen konnte ich drei Schlüsselkompetenzen identifizieren, die den Migrant:innenorganisationen zugeschrieben werden. Erstens wird ihnen eine spezifische *Vermittlungskompetenz* attestiert: Als «Kreis von Experten, der

9 Im Unterschied dazu rekurriert die Handreichung aus dem Feld der Entwicklungszusammenarbeit (GIZ) auf eine globale Rahmung, die auf der Leitunterscheidung entwickeltes Deutschland/zu entwickelnde Herkunftsländer basiert. Dabei zeigt sich eine identische Konstruktionslogik von Problem und Lösung, die sich aber auf einer anderen Ordnungsebene des Sozialen abspielt.

«zwischen den Welten» lebt» (GIZ, 3) oder «als Mittler zwischen Zuwanderer- und Mehrheitsbevölkerung» (SVR, 8) sind sie ein Bindeglied zwischen beiden Räumen; ihr spezifisch situiertes Wissen stelle einen «komparativen Vorteil als Vermittler» (GIZ, 3) dar. Eine Schlüsselmetapher, die aus der räumlich-relationalen Metaphorik der Dokumente hervorsticht, ist die des «Brückenbauers»: «Migrantenorganisationen «bilden Brücken zwischen Einwanderern und deren Familien und der einheimischen Bevölkerung» (SVR, 5). Sie sind «Brückenbauer für den Zugang zu Beruf und Arbeitsmarkt» (IQ, 17) und «Brückenbauer zwischen Herkunfts- und Ankunftsland» (GIZ, 7). In Bezug auf das genannte Gesellschaftsbild ist die Metapher der Brücke aufschlussreich, suggeriert die Überbrückung einer Dichotomie doch – wie schon Simmel (1957, 1) feststellte – ihre gleichzeitige Intakthaltung: «Praktisch wie logisch wäre es sinnlos, zu verbinden, was nicht getrennt war, ja, was nicht in irgendeinem Sinne auch getrennt bleibt».

Migrant:innenorganisationen wird zweitens eine besondere *Fürsorgekompetenz* zugeschrieben. Ihnen werde von der Zielgruppe Vertrauen entgegengebracht, sie «sind in der Community als Anlaufstelle für alle Lebenslagen bekannt», könnten «unkomplizierte und schnelle «erste Hilfe» leisten» (IQ, 16) und böten «emotionalen Beistand und einen Umgang auf Augenhöhe» (IQ, 17). Ihre Fürsorge beruhe auch auf einem als geteilt angenommenen Erfahrungs-, Kultur- und Sprachhintergrund, welcher eine besondere affektive Bindung nach sich ziehe. Es scheint gerade diese affektive Bindung zu sein, die in Kooperationen zum Ausgangspunkt wirksamer Gefühlsarbeit gemacht werden kann. Dabei wird den Migrant:innenorganisationen unter anderem zugeschrieben, dysfunktionale Affektlagen von Migrant:innen stabilisieren und transformieren zu können: «vermeintliche Scham- und Ausgrenzungsgefühle können aufgefangen werden», es entstehe «eine Art Heimatgefühl, das für eine stabilisierende Ausgangssituation sorgt» (IQ, 16). Damit wird freilich die Möglichkeit eröffnet, zwischen Gefühlslagen der Zielgruppe und institutionell erwarteten Gefühlsregeln (Hochschild 1979) zu vermitteln.

Ein drittes Artikulationsmuster bezieht sich auf die *Informationskompetenz* der Migrant:innenorganisationen. Ihre enge Eingebundenheit in die Zielgruppe ermögliche ihnen «einen tieferen Einblick in die Lebenssituation und Bedürfnisse» (GIZ, 7) und mache sie zu einem «Expertengremium für die Zielgruppe» (IQ, 17), das über Informationen verfügt, welche die Regelinstitutionen nicht haben. Sie «erschliessen sich Bedarfe» und identifizieren «Angebotslücken» (IQ, 16), sind Seismografen für Einstellungen und Bewertungen (GIZ, 14). Aufgrund ihrer Kenntnis der Bedürfnislage könnten sie zudem den Informationsfluss von Regelinstitutionen hin zur Zielgruppe optimieren. So könnten etwa «migrantenspezifische Stolpersteine erkannt und beseitigt werden» (IQ, 11) und bessere Passungsverhältnisse der Angebote von öffentlichen Verwaltungen geschaffen werden.

4.3 Optimierung: Kooperationsverhalten und -steuerung

Damit die Expertise der Migrant:innenorganisationen in Kooperationen bestmöglich wirksam werden kann, unterbreiten die Handreichungen konkrete Verfahrensvorschläge zu ihrem optimalen Einsatz und den notwendigen Rahmenbedingungen. Betont wird durchweg die Wichtigkeit eines Verhältnisses als «gleichberechtigte Partner» (SVR, 8). Entscheidend für eine produktive Kooperation sei, dass die Komplementarität der Expertisen beider Beteiligten genutzt werde und sich ihre «Stärken und Möglichkeiten [...] gut ergänzen» (GIZ, 15). Während allein in einer Handreichung (IQ) auch die Regelinstitutionen zu einer umfassenderen Reflexion ihrer eigenen Strukturen und ihrer möglichen Wirkungen auf Kooperationen angeleitet werden, beziehen sich die meisten Verfahrensvorschläge auf eine Steuerung des Kooperationsverhaltens der Migrant:innenorganisationen, von denen ich im Folgenden zwei exemplarische Muster herausgreife.

Erstens wird die *Notwendigkeit von Professionalisierung* betont. Die Kooperation mit öffentlichen Trägern konfrontiert die Migrant:innenorganisationen mit administrativen Anforderungen, die sie aufgrund ihrer häufig ehrenamtlichen Struktur und prekären Finanzierung nicht immer erfüllen können. Dies löst einen Professionalisierungssog aus: Die Organisationen müssten mit den feldspezifischen «formalen Anforderungen (Verwendungsnachweise, Projektberichte etc.) vertraut gemacht werden» (GIZ, 15) und sich intensiv in Methoden des Projektmanagements, Controllings und Monitorings einarbeiten. Die Professionalität der Migrant:innenorganisationen wird gleichzeitig zur Voraussetzung und zum Effekt der Kooperation erklärt.

Ein zweites Muster bezieht sich auf die potenzielle Gefahr, dass Kooperationen mit Migrant:innenorganisationen aus dem Ruder laufen und die organisationalen Ziele verfehlen könnten. So könne die Kooperation mit einem Akteur Repräsentationskonflikte auslösen, insofern «Rivalitäten und Konflikte unter Diasporagemeinschaften desselben Herkunftslandes bestehen können» (GIZ, 12). Zudem könne die Kommunikation zwischen der Diasporaorganisation und der Zielgruppe, die es durch ihre Vermittlungskompetenz erst zu erreichen gilt, scheitern. Insofern rät die Handreichung aus dem entwicklungspolitischen Feld zu *Praktiken der Risikominimierung*, etwa ein enges Monitoring (GIZ, 15) und eine Kontrolle der Eignung des Projektpartners durch direkte Kontaktierung der Zielgruppe (GIZ, 9). Dadurch werden Gefahren der Kooperation in organisational beobachtbare Risiken überführt (Luhmann 1991, 6). Gänzlich auflösbar sind solcherlei Risiken aber aufgrund eines Dilemmas, das den Kooperationen und ihrer Kombination von Selbst- und Fremdsteuerung konstitutiv zugrunde liegt, nicht: Denn die Regelinstitutionen sind gerade auf die relative Autonomie, auf die Kreativität und das Engagement der Migrant:innenorganisationen angewiesen, um Probleme zu lösen, die sie selbst nicht lösen können. Eine zu starke Kontrolle würde bedeuten, dass die Migrant:innenorganisationen die “Ownership” (GIZ, 15) über das Projekt verlieren

würden – und damit ihren «eigenen Beitrag» (GIZ, 15) nicht zur Geltung bringen können. Ohne Kontrolle hingegen könnte die Kooperation den institutionellen Anforderungen und Zielen entgleiten. Insofern wird öffentlichen Verwaltungen ein permanentes Monitoring dieses Dilemmas nahegelegt.

Ich interpretiere die analysierten Policy Papers und Handreichungen als Versuche der Herstellung «epistemischer Autorität» (Voß und Freeman 2016, 22) über Kooperationen und als Versuche ihrer praktischen Vorstrukturierung. Eine zentrale Rolle wird dabei der Vermittlungs-, Fürsorge- und Informationskompetenz der Migrant:innenorganisationen zugeschrieben, die eine Implementation von (für öffentliche Institutionen) innovativen Problemlösungsstrategien erst möglich mache. Dabei werden die Selbstorganisationen – ähnlich wie im finnischen administrativen Diskurs (Pyykkönen 2007) – als eine nutzbare Technologie zur Implementierung von Integrations- und Entwicklungsmaßnahmen beschrieben, aber auch selbst zum Gegenstand von Regierungsanstrengungen gemacht. Kooperation als Regierungstechnologie ist in den analysierten Handreichungen implizit, teils auch explizit an Ethnisierung gekoppelt: Implizit basiert sie auf einer ethnisierenden Problem-/Lösungskonstruktion, in der Menschen mit Migrationshintergrund dichotom von der Mehrheitsgesellschaft und ihren Institutionen unterschieden werden, wobei erstere als zu verwaltende Gruppe konstruiert werden, in deren Verhalten zur Problemlösung interveniert werden müsse (Gutiérrez Rodríguez 2003; Ha 2010). Teilweise wird Ethnizität diskursiv als Problemursache bestimmt (alternatives Bildungsverständnis), mitunter aber auch als Ressource zur Problemlösung aufgerufen (Fürsorgekompetenz aufgrund gemeinsamer affektiver Bindungen).

5 «Brückenbauer klingt nett ...»: Kooperation zwischen Ermöglichung und Begrenzung

Inwiefern schlagen sich die in den Handreichungen artikulierten Rationalitäten und die Anrufungen von Migrant:innenorganisationen als Expertinnen in kommunalen Kooperationssettings nieder? Der folgende Abschnitt interpretiert, wie die interviewten Migrant:innenorganisationen die Anrufung als Brückenbauer deuten (5.1) und sich in zwei unterschiedlichen Modi der Selbstpositionierung praktisch mit ihr auseinandersetzen (5.2).

5.1 «Brücke sein»: Paradoxien der Anerkennung

In den Ausführungen der Vertreter:innen von Migrant:innenorganisationen zum Begriff des Brückenbauers zeigt sich ein geteiltes Deutungsmuster dieser Anrufung als zugleich ermöglichend und beschränkend: So nahmen eine Migrant:innenorganisation und der Dachverband den Begriff affirmativ als Selbstbeschreibung in ihren Flyern auf, kritisierten ihn und die dahinterliegende Positionierung in den

Interviews jedoch zugleich als degradierend, fremdbestimmt und instrumentell. In der Präsentation des organisationalen Selbst greifen die Vertreter:innen somit auf eine klare Unterscheidung von Vorder- und Hinterbühne zurück. Zwei Deutungen der Anrufung als Brückenbauer, wie sie die Organisationen auf der Hinterbühne thematisieren, werden im Folgenden vorgestellt: Kooptation und Passivierung.

Für den Vertreter der jungen Migrant:innenorganisation ist die Anrufung eine Klassifikation, mit der die Aktivitäten der Organisationen für die Ziele der Verwaltung kooptiert werden: «Brückenbauer klingt nett, aber es ist trotzdem noch Brückenbauer, was von oben herab ist, also top down. Es war niemals der Vorschlag [...] der Community, dass der Verein Brückenbauer sein sollte zum Staat oder zur Verwaltung». Die Bezirksverwaltungen griffen ihm zufolge erst im Anschluss an das *PartIntG* und das dadurch institutionalisierte Programm der interkulturellen Öffnung auf diese Anrufung zurück. Zu diesem Zeitpunkt sei der Verwaltung noch nicht bewusst gewesen, «dass es in Deutschland auch andere Menschen ausser Hinz und Kunz» gebe. Damit die Bezirksverwaltung die Vielfalt der Bevölkerung jenseits von «Hinz und Kunz» erst wahrnehmen und für die Verwaltung gewinnen könne, greife sie auf Migrant:innenorganisationen zurück, um «diesen Kontakt herzustellen». Die Expertise seiner Organisation wurde vom Bezirk in dem Moment stark nachgefragt, als sich die Community, die der Verein repräsentiert, aufgrund neuer Zuwanderung stark vergrößerte und die Verwaltung nach Wegen suchte, diese Gruppe stärker zu erreichen. In der Deutung des Interviewten ist der Moment der Anerkennung von Migrant:innenorganisationen als «Brückenbauer» ambivalent: Mit dem Einbezug in Politiken interkultureller Öffnung wurden sie zugleich anerkannt und auf die «altmodische» Aufgabe der Vermittlung fixiert: «dann nimmt man die ernst und dann stempelt man denen direkt einen Begriff zu namens Brückenbauer». Es ist dieser Akt des Labelns, in dem Organisationen mit vielfältigen Tätigkeitsbereichen auf eine einzige Funktion reduziert werden, die der Interviewte als «degradierend» erlebt.

Auch die Vertreterin der älteren Migrant:innenorganisation setzt sich kritisch mit der Anrufung auseinander. Am Beispiel der Zusammenarbeit mit der Gleichstellungsbeauftragten eines bezirklichen Jobcenters schildert sie die mit der Anrufung einhergehende Erwartung, lediglich Informantin zu sein: «Wir sollen eine Informationsbrücke sein, aber mehr, eine andere Form von Kooperation [...], da lässt sich nichts bewegen». «Brücke sein» meint für die Interviewte eine Fixierung ihrer Organisation auf eine passive Vermittlungsrolle und insofern eine Blockade der Ziele ihrer eigenen Organisation. Für sie ist die eigentliche Frage, «was nach der Brücke passiert»: Sie will nicht vermitteln, sondern die monolingualen Strukturen der Verwaltung zugunsten einer Anerkennung von Mehrsprachigkeit als Potenzial verändern. Doch für viele bezirkliche Kooperationspartner sei diese Rolle schlichtweg nicht denkbar: «Wir vermitteln die Informationen [...] und ich denke, dass sie das zu schätzen wissen, aber sie können sich uns jenseits dessen nicht vorstellen». Während ihre Organisation also die Rolle des Brückenbauers mitspielt, deutete ich

den Kern ihrer Arbeit darin, in unterschiedlichen Projekten Stück für Stück die Brücke zu verlassen und zu versuchen, auf eine stärkere Institutionalisierung von Mehrsprachigkeit in der Verwaltung hinzuwirken.

Die Anrufung der Migrant:innenorganisationen als Brückenbauer interpretiere ich im Anschluss an die soziale Bewegungsforschung als diskursive Praxis der Fragmentierung (Uitermark und Nicholls 2014, 976–977): Über eine «territorial encapsulation» werden die Organisationen entlang integrationspolitischer Erwartungen auf einen spezifischen Sektor (den Zwischenraum von Verwaltungen und Menschen mit Migrationshintergrund), ein Themenfeld (Integrationsförderung) und eine Zielgruppe (Menschen mit Migrationshintergrund) fixiert.¹⁰ Das stellt die interviewten Organisationen vor ein Paradox gleichzeitiger Anerkennung und Disziplinierung (Hernández Aguilar 2017): Um sich mit ihrer Expertise hörbar zu machen, müssen sich die interviewten Migrant:innenorganisationen affirmativ auf diese integrationspolitischen Erwartungen und ihre ethnisierenden Prämissen beziehen, die aber ihr Kritikpotenzial entpolitisieren und abschwächen (Gutiérrez Rodríguez 2012). Es sind diese Prämissen, welche erstens die Institutionalisierung einer alternativen Problemdefinition (etwa die Problematisierung des Monolingualismus der Bezirksverwaltung statt der Deutschkenntnisse von Migrant:innen) und zweitens die Anerkennung und Einbeziehung ihrer Expertise in nicht primär integrationsbezogene Verwaltungsstrukturen – etwa die Jugendhilfe oder das Jobcenter – erschweren.

5.2 Ausgestaltung und Transgression: Organisationale Selbstpositionierungen

Die Interviews zeigen, dass alle Beteiligten hoch reflexiv mit dem Paradox umgehen und Strategien entwickelt haben, um die in Kooperationssettings eröffneten Räume von Ermöglichung und Begrenzung zu manövrieren. Dabei verfolgen die befragten Migrant:innenorganisationen ihre Agenda nicht über die Disruption institutioneller Logiken, sondern als “movements *within* institutions” (Schneiberg und Lounsbury 2017, 288) über konstruktive Versuche der Institutionalisierung alternativer Rahmungen und Praktiken. Dafür sind nicht nur die Praktiken einzelner Organisationen wichtig, sondern auch die Aktivitäten des Dachverbands: Dieser ist nicht nur aufgrund der Professionalisierungsangebote wichtig, die oftmals die Voraussetzung für das Zustandekommen einer städtischen Projektförderung sind; er schafft zudem einen Koordinationsraum für die Mitgliedsorganisationen, in dem Bündnisse geschlossen, politische Strategien entwickelt und nicht zuletzt durch Arbeitsteilung und Spezialisierung der Expertisen Konkurrenzen zwischen Migrant:innenorganisationen abgemildert werden sollen.

10 Auch ein weiterer Mechanismus der Fragmentierung greift in dem hier untersuchten Kooperationssetting: Als “temporal delineation” bezeichnen Uitermark und Nicholls (2014, 976–977) die über Mittel der Förderpolitik und des Projektmanagements erfolgende zeitliche Kontrolle des Einbezugs, wodurch zivilgesellschaftliche Akteure als Manager:innen kleinteiliger sozialer Probleme subjektiviert und längerfristige Kämpfe kooptiert würden.

Auf der Ebene der einzelnen Migrant:innenorganisationen liessen sich in den Interviews zwei unterschiedliche Strategien organisationaler Selbstpositionierung herauskristallisieren, mit denen sie in Kooperationssettings versuchen, ihre Expertise zur Geltung zu bringen: Erstens ist die performative *Ausgestaltung der normativen Anrufung* beobachtbar, als Migrant:innenorganisation zentrale integrationspolitische Partnerin des Bezirks zu sein. Für diesen Zweck ist auch die Selbstmarkierung der Organisation als *Migrant:innenorganisation* wichtig. Die Selbstdarstellung ihrer Expertise muss sich dabei an den Prämissen und Problematisierungen des Integrationsparadigmas bewähren. Dabei können jedoch graduelle Verschiebungen der in den Kooperationen zirkulierenden *frames* erfolgen. So konnte etwa die erfahrene Migrant:innenorganisation durch Systematisierungs- und Netzwerkarbeit Mehrsprachigkeit als legitimes «Integrationsthema» etablieren. Dieser Prozess wurde aber auch begünstigt durch einen Wechsel der bezirklichen Integrationsbeauftragten, durch den sich neue Gelegenheitsstrukturen für ihr Anliegen ergeben haben. Dennoch bleiben die Organisationen Expertinnen für Integration und den Zugang zu «ihrer» Zielgruppe.

Davon zu unterscheiden ist eine zweite Strategie – das *Loslösen von der normativen Anrufung* –, durch die sich Organisationen mittels ihrer organisationalen Selbstpositionierung von der Fixierung auf Integrationsthemen und migrantische Zielgruppen zu lösen versuchen. Damit einher geht die zumindest situative Aufgabe der partikularen Markierung als *Migrant:innenorganisation* und die Ausrichtung an einer anderen Positionierung als Kollektivsubjekt (etwa als Träger der Jugendhilfe), mit der sich die Anforderungen und der Geltungsbereich ihrer Expertise verschieben. Zu dieser Strategie ging nach jahrelanger integrationsbezogener Kooperationsarbeit auch die erfahrene Migrant:innenorganisation über, um die Fixierung auf Integration und Migrant:innen zu umgehen und das Thema Mehrsprachigkeit in einem allgemeinen bildungspolitischen Kontext zu etablieren. Mit diesem Professionalisierungsprozess rückt auch die migrantische Markierung der Organisation in den Hintergrund: So «traue» sich der Geschäftsführer des Dachverbands nicht, diese und andere Mitgliedsorganisationen als Migrant:innenorganisationen zu bezeichnen, «weil die sind professionelle Träger in der Jugend- und Familienarbeit, die sind auch anerkannt und haben auch Leistungsverträge». Die Transformation dieser kollektiven Subjektkategorie wurde auch von dem interviewten bezirklichen Integrationsbeauftragten unterstützt. Dieser machte die Ziele der Organisation «ein Stück weit auch zu [seinem] Auftrag», überzeugte andere Ämter von der Passung der Migrant:innenorganisation zu kommunalen Zielen und konstituierte so die neue, post-integrationistische Professionalität der Organisation performativ mit.

6 Fazit

Der Beitrag präsentierte die Ergebnisse einer Studie zur Enaktierung der Expertise von Migrant:innenorganisationen in kommunalen Kooperationssettings in Deutschland. Ausgangspunkt der Analyse ist die gegenwärtige Formierung eines *Dispositivs kollaborativer Inklusion*, in dem die Kompetenzen zivilgesellschaftlicher Organisationen zunehmend wertgeschätzt und für staatliche Inklusionsprogramme nutzbar gemacht werden. Zur Untersuchung dieser Prozesse habe ich im Anschluss an gouvernementalitätstheoretische Überlegungen und auf der Basis einer explorativen Analyse Elemente einer dispositivanalytischen Heuristik entwickelt. Mit dieser geraten einerseits Programme des Regierens und damit verbundene Subjektformierungen in den Blick – wer soll wie regiert werden? –, andererseits deren empirische Aushandlungen und Subjektivierungsweisen in lokalen Praxiszusammenhängen.

Die Dokumentenanalyse von praxisinstructiver Literatur über Kooperationen mit Migrant:innenorganisationen zeigte, dass diese diskursiv als Expertinnen des Brückenbauens zwischen der öffentlichen Verwaltung und als natio-ethno-kulturell different imaginierten Zielgruppen angerufen werden. Migrant:innenorganisationen wird eine spezifische Expertise in Form von Vermittlungs-, Informations- und Fürsorgekompetenz gegenüber migrantischen Communities zugeschrieben. Dadurch wird ihnen eine relevante Problemlösungskompetenz attestiert, die Kommunalverwaltungen selbst nicht besäßen. Die Interviews mit Akteuren eines Kooperationssettings in Berlin offenbarten hingegen die Paradoxien dieser Subjektivierungsform. Ausserdem zeigten sie Strategien der Selbstpositionierung, mit denen die Migrant:innenorganisationen das in Kooperationen aufgespannte Spannungsfeld von Ermöglichung und Begrenzung aushandeln.

Deutlich wurde zudem die partielle Bezugnahme auf ethnisierende Kategorisierungen: Kooperationen zwischen Kommunalverwaltungen und Migrant:innenorganisationen werden zum einen als Lösung von ethnisierten politischen Problemen mobilisiert. Zum anderen ist die in Kooperationen enaktierte Expertise der Migrant:innenorganisationen als Brückenbauer selbst in ethnisierende integrationspolitische Diskurse und Praktiken eingebettet. Dadurch wird die Reichweite ihrer Expertise und die Geltungsmacht ihrer kollektiven Subjektposition auf als migrantisch definierte Handlungsfelder festgelegt. Ihr Einbezug in generische Verwaltungsstrukturen und -fragen wird so zu einer Herausforderung, die sowohl Migrant:innenorganisationen als auch Verwaltungsmitarbeitende hoch reflexiv und strategisch aushandeln müssen. Weitere Forschung sollte insbesondere die in Kooperationen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren angestossenen Aushandlungsprozesse und deren verwaltungsinterne Prozessierung auch aus der Perspektive der – selbst diversen – Verwaltungsmitarbeitenden in den Blick nehmen.

Um die Interaktionen zwischen öffentlicher Verwaltung und Zivilgesellschaft, aber auch deren zunehmende politische Steuerungsversuche zu analysieren

und auf ihre Machteffekte hin zu befragen, bedarf es stärker dezentrierter und relationaler Forschungsperspektiven. Einen produktiven Einsatz stellt der Foucaultsche Dispositivbegriff dar, mit dem die Schnittstelle von Zivilgesellschaft und öffentlicher Verwaltung als komplexes Ensemble analysierbar wird, das auf spezifisch gerahmte Problemlagen reagiert (Bühmann und Schneider 2008).¹¹ Migrant:innenorganisationen und öffentliche Verwaltungen werden in dieser Lesart in den stattfindenden Aushandlungsprozessen jeweils erst als kollektive Akteure subjektiviert (Alkemeyer und Bröckling 2018). Zu fragen wäre, inwiefern es dabei jeweils zu einer Relevanz- oder Irrelevanzsetzung von ethnizierenden Unterscheidungen und insofern zu Transformationen von Rassismus als einem dynamischen Verhältnis (Bojadžijev 2012) kommt. Im Falle Deutschlands gilt dieses Desiderat insbesondere auf Bundesebene, wo sich das Dispositiv kollaborativer Inklusion in jüngster Vergangenheit zunehmend formiert und die Expertise migrantischer und postmigrantischer Organisationen vermehrt einbezogen wird.¹² Wichtig wäre zudem, diesen Fragen systematisch in international vergleichender Perspektive nachzugehen.

7 Danksagung

Dank gebührt meinen Interviewpartner:innen für die Offenheit, mir von ihrer institutionellen Welt und dem Handeln in ihr zu erzählen. Zudem danke ich Ulrich Bröckling, Andrea D. Bühmann und Nelly Schubert sowie den beiden anonymen Gutachter:innen für wertvolle Hinweise und Anregungen zum Manuskript.

8 Literatur

- Ahmed, Sara. 2012. *On Being Included. Racism and Diversity in Institutional Life*. Durham/London: Duke University Press.
- Alkemeyer, Thomas und Ulrich Bröckling. 2018. Jenseits des Individuums: Zur Subjektivierung kollektiver Subjekte. Ein Forschungsprogramm. S. 17–32 in *Jenseits der Person. Zur Subjektivierung von Kollektiven*, hrsg. von Thomas Alkemeyer, Ulrich Bröckling und Tobias Peter. Bielefeld: transcript.
- Amir-Moazami, Schirin. 2011. Dialogue as a Governmental Technique: Managing Gendered Islam in Germany. *Feminist Review* 98: 9–27.
- Bogner, Alexander, Beate Littig und Wolfgang Menz. 2005. *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bojadžijev, Manuela. 2012. *Die windige Internationale. Rassismus und Kämpfe der Migration*. 2. Aufl. Münster: Westfälisches Dampfboot.

11 Dies schliesst auch die sozialwissenschaftliche Forschung ein, die immanenter Bestandteil der Relationen ist, die sie analysiert.

12 Ein Beispiel ist der 2020 in Deutschland eingerichtete Kabinettsausschuss zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus, in dem auch Migrant:innenorganisationen angehört wurden. Vgl. dazu auch die Stellungnahmen der Bundeskonferenz der Migrant:innenorganisationen.

- Bosančić, Saša, Lisa Pfahl und Boris Traue. 2019. Empirische Subjektivierungsanalyse: Entwicklung des Forschungsfeldes und methodische Maximen der Subjektivierungsforschung. S. 135–150 in *Diskursive Konstruktionen. Kritik, Materialität und Subjektivierung in der wissenssoziologischen Diskursforschung*, hrsg. von Saša Bosančić und Reiner Keller. Wiesbaden: Springer VS.
- Brockling, Ulrich. 2017. *Gute Hirten führen sanft. Über Menschenregierungskünste*. Berlin: Suhrkamp.
- Brockling, Ulrich und Susanne Krasmann. 2010. Ni méthode, ni approche. Zur Forschungsperspektive der Gouvernementalitätsstudien – mit einem Seitenblick auf Konvergenzen und Divergenzen zur Diskursforschung. S. 23–42 in *Diskursanalyse meets Gouvernementalitätsforschung. Perspektiven auf das Verhältnis von Subjekt, Sprache, Macht und Wissen*, hrsg. von Johannes Angermüller und Sylke van Dyk. Frankfurt: Campus.
- Bührmann, Andrea D. 2012. Das unternehmerische Selbst: Subjektivierungsform oder Subjektivierungsweise? S. 145–164 in *Diskurs – Macht – Subjekt. Theorie und Empirie von Subjektivierung in der Diskursforschung*, hrsg. von Reiner Keller, Werner Schneider und Willy Viehöver. Wiesbaden: Springer VS.
- Bührmann, Andrea D. 2020. *Reflexive Diversitätsforschung. Eine Einführung anhand eines Fallbeispiels*. Opladen/Toronto: Budrich.
- Bührmann, Andrea D. und Werner Schneider. 2008. *Vom Diskurs zum Dispositiv. Eine Einführung in die Dispositivanalyse*. Bielefeld: transcript.
- Carr, E. Summerson. 2010. Enactments of Expertise. *Annual Review of Anthropology* 39: 17–32.
- Castro Varela, María do Mar. 2013. *Ist Integration nötig? Eine Streitschrift*. Berlin: Lambertus.
- Dahinden, Janine und Alexander Bischoff. 2010. Integration unter den Bedingungen gesellschaftlicher Vielfalt und Transnationalität – einige Reflexionen. S. 7–34 in *Dolmetschen, Vermitteln, Schlichten – Integration der Diversität?*, hrsg. von Janine Dahinden und Alexander Bischoff. Zürich: Seismo Verlag.
- Dahinden, Janine und Joëlle Moret. 2008. Transnationale Aktivitäten serbischer und kosovarischer Migrantenorganisationen in der Schweiz. S. 235–248 in *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik: Migration und Entwicklung: Eine Zweckallianz*, hrsg. von Denise Efiönayi-Mäder, Alessandro Monsutti, Gérard Perroulaz und Catherine Schümperli Younossian. Genf: The Graduate Institute.
- Emirbayer, Mustafa. 1997. Manifesto for a Relational Sociology. *The American Journal of Sociology* 103(2): 281–317.
- Foroutan, Naika. 2019. *Die postmigrantische Gesellschaft. Ein Versprechen der pluralen Demokratie*. Bielefeld: transcript.
- Foucault, Michel. 1978. *Dispositive der Macht. Über Sexualität, Wissen und Wahrheit*. Berlin: Merve.
- Fraser, Nancy. 2013. *Fortunes of Feminism. From State-Managed Capitalism to Neoliberal Crisis*. London: Verso.
- Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und Centrum für internationale Migration und Entwicklung. 2013. *Mit Diasporagemeinschaften zusammenarbeiten. Orientierungen für die Praxis*. Bonn und Eschborn: GIZ. (zitiert als: GIZ)
- Goëke, Pascal. 2010. Migrantenorganisationen – eine systemtheoretische Skizze. S. 115–141 in *Jenseits von «Identität oder Integration»: Grenzen überspannende Migrantenorganisationen*, hrsg. von Ludger Pries. Wiesbaden: VS.
- Gutiérrez Rodríguez, Encarnación. 2003. Gouvernementalität und die Ethnisierung des Sozialen. Migration, Arbeit und Biopolitik. S. 161–178 in *Gouvernementalität. Ein sozialwissenschaftliches Konzept in Anschluss an Foucault*, hrsg. von Encarnación Gutiérrez Rodríguez und Marianne Pieper. Frankfurt/New York: Campus.
- Gutiérrez Rodríguez, Encarnación. 2012. Repräsentation, Subalternität und postkoloniale Kritik. S. 17–37 in *Spricht die Subalterne Deutsch? Migration und postkoloniale Kritik*, hrsg. von Encarnación Gutiérrez Rodríguez und Hito Steyerl. Münster: Unrast.

- Gutiérrez Rodríguez, Encarnación. 2018. The Coloniality of Migration and the “Refugee Crisis”: On the Asylum-Migration Nexus, the Transatlantic White European Settler Colonialism-Migration and Racial Capitalism. *The Refuge. Canada’s Journal on Refugees* 34(1): 16–28.
- Gutiérrez Rodríguez, Encarnación und Hito Steyerl (Hrsg.). 2012. *Spricht die Subalterne Deutsch? Migration und postkoloniale Kritik*. Münster: Unrast.
- Ha, Kien Nghi. 2010. Integration as a Colonial Pedagogy of Postcolonial Immigrants and People of Colour: A German Case Study. S. 161–177 in *Decolonizing European Sociology. Transdisciplinary Approaches*, hrsg. von Manuela Boacă, Sergio Costa und Encarnación Gutiérrez Rodríguez. Farnham: Routledge.
- Haase, Marianne und Bettina Müller. 2012. *Entwicklungspolitisch engagierte Migrantenorganisationen. Potenziale für die Integration in Deutschland?* Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl.
- Halm, Dirk, Martina Sauer, Saboura Naqshband und Magdalena Nowicka. 2020. *Wohlfahrtspflegerische Leistungen von säkularen Migrantenorganisationen in Deutschland, unter Berücksichtigung der Leistungen für Geflüchtete*. Baden-Baden: Nomos.
- Hernández Aguilar, Luis Miguel. 2017. Suffering Rights and Incorporation. The German Islam Conference and the Institutionalization of Islam In Germany. *European Societies Journal* 19(5): 623–644.
- Hess, Sabine et al. (Hrsg.). 2016. *Der lange Sommer der Migration. Grenzregime III*. Berlin/Hamburg: Assoziation A.
- Hochschild, Arlie R. 1979. Emotion Work, Feeling Rules, and Social Structure. *American Journal of Sociology* 85(3): 551–575.
- Hunger, Uwe und Stefan Metzger. 2011. *Kooperation mit Migrantenorganisationen. Studie im Auftrag des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge*. Münster: BAMF.
- IQ-Netzwerk Integration durch Qualifizierung. 2013. *Migrantenorganisationen – in 10 Punkten. Broschüre herausgegeben im Rahmen des Projektes Koordination Fach AG Migrantenorganisationen*. Hamburg: ASM. (zitiert als: IQ)
- Josten, Daniel. 2012. «Die Grenzen kann man sowieso nicht schliessen». *Migrantische Selbstorganisation – zivilgesellschaftliches Engagement zwischen Ausschluss und Partizipation*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Jungk, Sabine. 2001. Soziale Selbsthilfe und politische Interessenvertretung in Organisationen von Migrantinnen und Migranten: politische Rahmenbedingungen, Forschungslage, Weiterbildungsbedarf. *Sozialwissenschaftlicher Fachinformationsdienst soFid, Migration und ethnische Minderheiten* 2001/1: 7–15.
- Kahveci, Çağrı. 2017. *Migrantische Selbstorganisation im Kampf gegen Rassismus. Die politische Praxis ausgewählter antirassistischer Gruppen türkeistämmiger Migrant*innen*. Münster: Unrast.
- Keller, Reiner. 2011. *Wissenssoziologische Diskursanalyse. Grundlegung eines Forschungsprogramms*. 3. Aufl. Wiesbaden: VS.
- Kiepenheuer-Drechsler, Barbara. 2013. *Vielfalt plus Zusammenhalt. Eine ethnologische Perspektive auf die Praxis Berliner Integrationspolitik*. Bielefeld: transcript.
- Knoblauch, Hubert. 2010. Von der Kompetenz zur Performanz. Wissenssoziologische Aspekte der Kompetenz. S. 237–255 in *Soziologie der Kompetenz*, hrsg. von Thomas Kurtz und Michaela Pfadenhauer. Wiesbaden: VS.
- Korteweg, Anna. 2017. The Failures of “Immigrant Integration”: The Gendered Racialized Production of Non-Belonging. *Migration Studies* 5(3): 428–444.
- Kreutzberger, Stefan, Kevin Borchers und Jennifer Ichikawa. 2016. Entwicklungspolitisches Engagement von Migrantenorganisationen auf kommunaler Ebene. S. 107–113 in *Engagierte Migranten. Teilhabe in der Bürgergesellschaft*, hrsg. von Torsten Groß und Susanne Huth. Schwalbach: Wochenschau.
- Kruse, Jan. 2015. *Qualitative Interviewforschung. Ein integrativer Ansatz*. Weinheim: Beltz Juventa.

- Kyrieri, Katerina-Marina und Constanze Brasser. 2012. From Object to Actor? Building Partnerships with Migrant Organisations. The Case of Germany. *Journal of Identity and Migration Studies* 6(1): 64–87.
- Lang, Christine. 2019. *Die Produktion von Diversität in städtischen Verwaltungen. Wandel und Beharrung von Organisationen in der Migrationsgesellschaft*. Wiesbaden: VS.
- Lenke, Thomas. 2000. Neoliberalismus, Staat und Selbsttechnologien. Ein kritischer Überblick über die governmentality studies. *Politische Vierteljahresschrift* 41(1): 31–47.
- Luhmann, Niklas. 1991. *Soziologie des Risikos*. Berlin/New York: De Gruyter.
- Mecheril, Paul. 2003. *Prekäre Verhältnisse. Über natio-ethno-kulturelle (Mehrfach-)Zugehörigkeit*. Münster: Waxmann.
- Newman, Janet. 2017. The Politics of Expertise: Neoliberalism, Governance and the Practice of Politics. S. 87–105 in *Assembling Neoliberalism. Expertise, Practices, Subjects*, hrsg. von Vaughan Higgins und Wendy Lerner. New York: Palgrave Macmillan.
- Pfadenhauer, Michaela. 2005. Die Definition des Problems aus der Verwaltung der Lösung. Professionelles Handeln revisited. S. 9–22 in *Professionelles Handeln*, hrsg. von Michaela Pfadenhauer. Wiesbaden: VS.
- Piñero, Esteban, Martina Koch und Nathalie Pasche. 2019. Un/Doing Ethnicity in der eingreifenden Schweizer Street-Level Bureaucracy. Ein Polizeidienst und ein Jugendamt ethnographisch im Blick. *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie* 45(1): 35–56.
- Pries, Ludger. 2010. (Grenzüberschreitende) Migrantenorganisationen als Gegenstand der sozialwissenschaftlichen Forschung: Klassische Problemstellungen und neuere Forschungsbefunde. S. 15–60 in *Jenseits von «Identität oder Integration»: Grenzen überspannende Migrantenorganisationen*, hrsg. von Ludger Pries und Zeynep Sezgin. Wiesbaden: VS.
- Pyykkönen, Miikka. 2007. Integrating Governmentality: Administrative Expectations for Immigrant Associations in Finland. *Alternatives* 32: 197–224.
- Quijano, Aníbal. 2007. Coloniality and Modernity/Rationality. *Cultural Studies* 21(2-3): 168–178.
- Reckwitz, Andreas. 2021. *Die Gesellschaft der Singularitäten. Zum Strukturwandel der Moderne*. 4. Aufl. Berlin: Suhrkamp.
- Rodatz, Mathias. 2012. Produktive «Parallelgesellschaften». Migration und Ordnung in der (neoliberalen) «Stadt der Vielfalt». *Behemoth. A Journal on Civilization* 5(1): 70–103.
- Rose, Nikolas. 1996. The Death of the Social? Re-Figuring the Territory of Government. *Economy and Society* 25(3): 327–356.
- Rose, Nikolas und Peter Miller. 2010. Political Power Beyond the State: Problematics of Government. *British Journal of Sociology* 61(S1): 271–303.
- Saar, Martin. 2007. Macht, Staat und Subjektivität. Foucaults Geschichte der Gouvernementalität im Werkkontext. S. 23–45 in *Michel Foucaults «Geschichte der Gouvernementalität» in den Sozialwissenschaften*. *Internationale Beiträge*, hrsg. von Susanne Krasmann und Michael Volkmer. Bielefeld: transcript.
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR-Forschungsbereich). 2014. *Migrantenorganisationen in der kooperativen Elternarbeit. Potenziale, Strukturbedingungen, Entwicklungsmöglichkeiten*. Berlin: SVR. (zitiert als: SVR)
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR-Forschungsbereich). 2020. *Vielfältig engagiert – breit vernetzt – partiell eingebunden? Migrantenorganisationen als gestaltende Kraft in der Gesellschaft*. Berlin: SVR.
- Schiller, Maria, Julia Martínez-Ariño, Mireia Bolívar. 2020. A Relational Approach to Local Immigrant Policy-Making: Collaboration With Immigrant Advocacy Bodies in French and German Cities. *Ethnic and Racial Studies* 43(11): 2041–2061.
- Schinkel, Willem. 2017. *Imagined Societies. A Critique of Immigrant Integration in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Schmieder, Christian. 2007. Die Spermien und das Meer. Metaphernanalyse als qualitative Methode. Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, <http://www.soziologie.uni-freiburg.de/personen/kruse/materialien/schmieder/view> (12.04.2021).
- Schneiberg, Marc und Michael Lounsbury. 2017. Social Movements and the Dynamics of Institutions and Organizations. S. 281–310 in *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, hrsg. von Royston Greenwood, Christine Oliver, Thomas B. Lawrence und Renate E. Meyer. Newcastle: Sage.
- Schubert, Nelly Caroline. 2022. Inter(ethno)religiöse Kooperation. Erscheinungsformen und Kontexte kommunaler Repräsentationsbeziehungen zwischen lokalen Religionsgemeinschaften im Ruhrgebiet. Dissertation, Sozialwissenschaftliche Fakultät, Georg-August-Universität Göttingen.
- Simmel, Georg. 1957. *Brücke und Tür. Essays des Philosophen zur Geschichte, Religion, Kunst, und Gesellschaft*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Sinanoglu, Cihan. 2019. Das Dilemma der BrückenbauerInnen. LokalpolitikerInnen mit Migrationshintergrund. Dissertation, Sozialwissenschaftliche Fakultät, Georg-August-Universität Göttingen.
- Stock Giessendanner, Scott. 2011. Kommunale Integrationspolitik. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 7–8: 39–46.
- Thränhardt, Dietrich. 2013. Migrantenorganisationen. Engagement, Transnationalität und Integration. S. 145–164 in *Migrantenorganisationen. Engagement, Transnationalität und Integration*, hrsg. von Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn: FES.
- Uitermark, Justus und Walter Nicholls. 2014. From Politicization to Policing: The Rise and Decline of New Social Movements in Amsterdam and Paris. *Antipode* 46(4): 970–991.
- Voß, Jan-Peter und Richard Freeman. 2016. Introduction: Knowing Governance. S. 1–33 in *Knowing Governance. The Epistemic Construction of Political Order*, hrsg. von Jan-Peter Voß und Richard Freeman. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Waldrauch, Harald und Karin Sohler. 2004. *Migrantenorganisationen in der Großstadt. Entstehung, Strukturen und Aktivitäten am Beispiel Wien*. Frankfurt/M.: Campus.
- Walgenbach, Peter und Renate Meyer. 2008. *Neo-institutionalistische Organisationstheorie*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Weiss, Karin. 2013. Migrantenorganisationen und Staat. Anerkennung, Zusammenarbeit, Förderung. S. 21–31 in *Migrantenorganisationen. Engagement, Transnationalität und Integration*, hrsg. von Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn: FES.



Reihe Penser la Suisse

Oliver Hoff

Cannabis in der Schweizer Volkswirtschaft

Ökonomische Effekte aktueller und alternativer Regulierung

ISBN 978-3-03777-268-3
116 Seiten, 11.0 x 17.0 cm
Fr. 19.– / Euro 17.–

Cannabis ist in der Schweiz seit 1951 verboten. Siebzig Jahre später hat sich Vieles verändert, und es wird offen darüber diskutiert, ob die Prohibition als Regulierungsform dem öffentlichen Interesse am besten dient. Oliver Hoff analysiert, welche volkswirtschaftlichen Effekte durch Cannabis in der Schweiz unter der aktuell geltenden Regulierung ausgelöst werden. Darauf aufbauend werden – basierend auf den Erfahrungen anderer Länder – alternative Regulierungsszenarien konstruiert und die damit verbundenen ökonomischen Wirkmechanismen und deren Grössenordnung untersucht.

Das Buch kommt zum Schluss, dass die aktuelle Regulierungsform ein ökonomisch ineffizientes Ergebnis produziert. Durch künstlich hohe Gewinnmargen profitieren im Illegalen operierende Akteure, während gesundheitspolitische Anliegen durch fehlenden regulatorischen Zugriff weitestgehend verfehlt werden. Alternative regulatorische Ansätze bieten interessante Chancen, diese Probleme zu lösen, bergen aber auch Risiken, die es bei der Diskussion über die zukünftige Regulierung von Cannabis zu berücksichtigen gilt.

Oliver Hoff ist Ökonom und Sozialwissenschaftler. Er ist Mitglied der Geschäftsbereichsleitung «Wirtschaft und Gesellschaft» bei der EBP Schweiz AG und assoziierter Forscher am Institut für soziologische Forschungen der sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Genf.

Mit Beiträgen von Sandro Cattacin und Adrian Gschwend.

(Un)suitable Difference: Ethnic and Racializing Differentiations in Recruitment Practices of Local Administrations in Berlin

Christine Lang*

Abstract: This article investigates the role of ethnic and racializing differentiations in recruitment practices of public administrations in a context of demands to employ more staff of immigrant origin. Drawing on a qualitative study of local administrations in Berlin, I show how figures of “(un)suitable candidates” are constructed, in which ethnic/racializing differentiations intersect with gendered and spatial differentiations. This serves both to justify low recruitment numbers and established routines and to showcase openness to diversity.

Keywords: Public administrations, organizations, recruitment, institutional discrimination, migration background

(Un)geeignete Differenz: Ethnische und rassifizierende Differenzierungen in Rekrutierungspraktiken lokaler Verwaltungen in Berlin

Zusammenfassung: Der Artikel untersucht ethnische und rassifizierende Differenzierungen in der Rekrutierungspraxis öffentlicher Verwaltungen im Kontext von Forderungen nach mehr Personal mit Migrationshintergrund. Anhand einer qualitativen Studie in Berliner Verwaltungen wird gezeigt, wie Figuren «(un)geeigneter Kandidaten» konstruiert werden, in denen ethnische mit geschlechtlichen und räumlichen Differenzierungen zusammenwirken. Dies ermöglicht, geringe Einstellungszahlen und etablierte Routinen zu rechtfertigen sowie Offenheit für Vielfalt darzustellen.

Schlüsselwörter: Öffentliche Verwaltungen, Organisationen, Rekrutierung, institutionelle Diskriminierung, Migrationshintergrund

Différence (in)adequate : différenciations ethniques et raciales dans les pratiques de recrutement des administrations locales à Berlin

Résumé: L'article étudie des différenciations ethniques et raciales dans le recrutement des administrations publiques dans un contexte de demande d'emploi de personnel d'origine immigrée. Basée sur une enquête qualitative dans des administrations berlinoises, l'article montre la construction de figures de « candidats (in)adéquats » sur la base de différenciations ethniques et raciales articulées avec des différenciations de genre et spatiales. Cela sert à justifier le faible nombre de recrutements et les routines établies et montrer l'ouverture à la diversité.

Mots-clés: Administrations publiques, organisations, recrutement, discrimination institutionnelle, origine immigrée

* Institute for Geography and Institute for Migration Research and Intercultural Studies, Osnabrueck University, clang@uni-osnabrueck.de

1 Introduction

More than other types of organizations, public administrations are expected to respect norms of equal treatment and non-discrimination in their recruitment and to act “without regard to the person”, as Weber described it in his ideal type of bureaucracy (Weber 2005, 186). At the same time, ethnic difference¹ in civil service has become increasingly relevant in many European countries in a context of public and political demands that the access of persons of immigrant or ethnic minority background be improved and that bureaucracies be made more representative of the societies they serve (Maravić et al. 2013). Yet, in many countries, staff members of immigrant or ethnic minority background continue to be underrepresented, particularly in the higher ranks of public administration (e.g. Andrews and Ashworth 2013; Meziani-Remichi and Maussen 2017; Erte et al. 2020), which indicates barriers and discrimination in the access to jobs.

Taking the intersection of formal bureaucratic “difference blindness”, increasing “difference consciousness”, and the differential inclusion of immigrant and ethnic minority staff as a starting point, this article investigates the role of ethnic and racializing differentiations in administrative recruitment. Specifically, how and why do public administrations use such differentiations in their recruitment practices? How is this affected by a changing institutional environment in which diversity in the workforce is increasingly observed and expected?

While there is increasing scholarly interest in the way “street-level bureaucracies” (Lipsky 1980) differentiate between and discriminate against immigrant or ethnic minority clients (e.g. Hemker and Rink 2017; Adman and Jansson 2017; Wagner 2017; Brussig et al. 2019; Piñeiro et al. 2019), such practices have been less investigated with regard to recruitment for administrative jobs. Studies have examined barriers for immigrant descendants in access to jobs (Meziani-Remichi and Maussen 2017) and the recruitment and self-perceptions of diversity officers (Schiller 2017). Recent research on Swiss administrations indicates that administrations may target individuals with foreign-language skills (Piñeiro et al. 2019) or ignore the underrepresentation of staff of immigrant origin (Wagner 2017). However, we still lack a deeper understanding of how and why ethnic and racializing differentiations matter for administrative recruitment practices and of the dynamics of reproduction and change in a changing institutional environment.

To investigate this, I draw on the literature on hiring discrimination and ethnic/racial inequalities in organizations and look at the empirical example of the recruitment of junior staff members in local administrations in the German city-state of Berlin. The case of German public administrations is interesting for its interplay

1 I use the terms “ethnic difference” and “ethnic differentiations” as umbrella terms for social differentiations on the basis of ascribed origin and their product. Where these differentiations imply subordination, devaluation, and exclusion of those differentiated as “others”, I use the terms “racializing” / “racialized”.

of a strong self-description of “difference-blind” recruitment for the civil service – the principle of meritocracy is laid down in the constitution (GG Art. 33.2) – and public policies since the mid-2000s declaring the objective to increase the share of staff members with a “migration background”.² Official personnel statistics in public administrations do not record this category, but surveys indicate a pronounced underrepresentation (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2009; Ette et al. 2016, 2020).

Based on extensive qualitative data and two in-depth case studies of local administrations, the article reveals how recruitment practices use and (re)produce ethnic and racializing differentiations in the form of constructions of (un)suitable candidates in which ethnicity/“race” intersects with gender and space. Further, I show the functions of these differentiations for the administrations: they allowed, on one hand, the justification of unequal recruitment outcomes and established routines, and on the other, the showcasing of hiring efforts and the organization’s openness to diversity. These functions are further supported by statistics on the “migration background” of candidates.

In the following sections, I first discuss the literature on ethnicity/“race” in the recruitment of organizations. After introducing the empirical data and methods, I present in the cases of two local administrations in Berlin how and why ethnic and racializing differentiations were (re)produced in recruitment practices. The final section summarizes and discusses the findings.

2 Ethnic and Racializing Differentiations and Organizational Recruitment

I conceptualize the question of ethnic and racializing differentiations in administrative recruitment from a more general perspective on the role of ethnicity and “race” in organizational practice. Recent scholarship foregrounds the importance of the organizational meso-level for understanding the (re)production of racial inequalities (Ray 2019). Organizations such as public administrations are specific forms of social systems with distinct structures, logics, and modes of operation (Luhmann 2000; Scott and Davis 2007). They play an often-neglected role for the in/exclusion of immigrants and ethnic or racialized minorities (Lang et al. 2021). Organizational goals, rules, routines, and infrastructures shape the potential relevance of categories of difference (Nieswand 2017, 1717).

The growing body of literature on organizations and ethnic/racial inequalities indicates different ways in which categories of ethnicity and “race” may become relevant in recruitment and employment contexts. Research on hiring decisions, looking

2 “Migration background” (Migrationshintergrund) is the official statistical category in Germany: “A person has a migration background if he or she or at least one parent does not have German nationality by birth” (Statistisches Bundesamt 2018, 4).

mostly at the private sector, has recurrently shown that employers utilize negative representations of candidates of immigrant or ethnic/racial minority background as lacking skills and qualifications for jobs to which they apply in order to justify their exclusion (Kirschenman and Neckerman 1991; Moss and Tilly 2001; Imdorf 2010; Midtbøen 2014; Scherr et al. 2015). Explicitly or implicitly, these studies draw on the concept of “statistical discrimination” (Phelps 1972; Pager and Karafin 2009), according to which employers use (stereotypical) assumptions about the productivity of specific categories of people because they lack the necessary information, time, and resources to thoroughly evaluate a candidate. This helps reduce the costs of their decisions and the risk of recruiting potentially unsuited employees (Midtbøen 2014). Yet negative ascriptions may also allow justifying inequalities in the access to jobs, which are produced not through direct hiring discrimination but through regular hiring routines that disadvantage migrants, e.g. when recruitment is based on employee networks in which migrants are not included (Bommes 2012). In their concept of “institutional discrimination”, Gomolla and Radtke (2009) show that referring to widespread stereotypical knowledge about migrants’ “cultural segregation” or “lacking willingness to integrate” may allow an organization to legitimize inequalities, which it produces itself through its regular decisions.

These studies describe functions of ethnic and racializing differentiations that relate to more general characteristics of organizational practices. As the systems theory emphasizes, organizations operate in a situation of uncertainty that they have to reduce in their decision-making (Luhmann 2000). Neo-institutionalist approaches stress the need for organisations to secure legitimacy and support from their environment by demonstrating that their practices comply with societal rules, norms and beliefs (Deephouse and Suchman 2008). In hiring contexts, this means particularly demonstrating their respect for the principles of equal treatment and non-discrimination. Mobilizing common stereotypes about migrants or ethnic minorities as lacking professionally relevant skills can, thus, be understood as a strategy that helps reduce uncertainty and secure legitimacy.

Going beyond hiring decisions, more recent scholarship emphasizes that organizations as such are racialized, turning the perspective to the often implicitly operating norms and cultural schemas that reproduce racial inequality (Acker 2006; Wooten and Couloute 2017; Ray 2019). They are covered by official accounts of presumably “neutral” and “difference-blind” structures and procedures, i.e. the “whiteness” of an organisation (Ahmed 2012). These studies point out that the differentiations, which become relevant in recruitment contexts, express and reproduce the institutionalized norms and schemas of the organization in question. These include representations of suitable employees. According to Ray (2019), “racialized organizations” are particularly (re)produced through internal hierarchies and occupational segregation, where specific positions are associated with and allocated to specific racial categories with “non-whites” placed at the bottom and “whites” in leadership positions. In a study on

the British senior civil service, Puwar (2001) identified the “racialized somatic norm” in this profession – “white bodies” – as a core mechanism perpetuating institutional racism. Similarly, Ahmed observed that recruitment practices tend to prioritize those “bodies [...] that can inherit and reproduce the character of the organisation, by reflecting its image back to itself, by having a ‘good likeness’” (Ahmed 2012, 40). This “good likeness” can refer to physical appearance but also to cultural similarity (Hartmann and Kopp 2001; Rivera 2012).

Further, ethnicity/ “race” may intersect with other categories. Acker argued that representations of the “ideal worker” (Acker 2006, 449) underlying recruitment practices are both racialized and gendered, with different types of jobs associated with different representations that are at least partly shaped by the ethnicity/“race” and gender of those already occupying the positions. Studies on hiring decision-making in the US show that race intersects with space and class in addition to gender, with employers particularly associating black men from poor inner-city neighbourhoods with a lack of skills (Kirschenman and Neckerman 1991). This draws attention to the role of spatial (and concomitant class-related) differentiations of urban neighborhoods in representations of racialized “others” (Pott 2016), which may be activated in recruitment decisions.

Combining these insights from the literature on hiring discrimination, racialized organizations and general organizational theory, we can assume that ethnic and racialized differentiations fulfil functions in recruitment situations by helping to reduce uncertainty and legitimize recruitment decisions.³ Further, the differentiations drawn are not to be understood as mere stereotypes of individual decision-makers but as reflecting representations of suitable employees or “ideal workers”, which are inscribed in the norms and cultural schemas institutionalized in the organization. Moreover, in these representations, ethnicity/“race” may intersect with other categories, particularly gender and space.

The present study extends the existing research empirically and conceptually, particularly in three respects: first, by examining public administrations – an organizational type minimally studied thus far – with their specific rules, norms, tasks and routines; second, by taking a broader view of ethnic and racializing differentiations in recruitment practices that looks beyond concrete hiring decisions; and third, by focussing not only on the persistence and reproduction of inequalities but also on the potential dynamics in a context of institutional change – i. e. increasing demands that public workforces become more diverse.

3 I distinguish between the function of ethnic and racializing differentiations for the operation of an organisation and the product, e. g. exclusion and perpetuation of power relations. While there might be hiring situations in which differentiations fulfil the function to bar “non-whites” from access to jobs, this has not occurred in the organisations studied.

3 Empirical Case, Data, and Methods

The present article draws on a comparative case study of local administrations in the German state of Berlin and extensive qualitative data gathered from 2012–15. The city-state of Berlin provided fruitful terrain for the research since it allowed a comparison of recruitment practices in different local administrations situated in the same, changing institutional environment, in which “consciousness” about ethnic difference in the civil service had increased.

Berlin comprises 12 districts that represent the local level and enjoy relative autonomy in matters of staff recruitment. These administrations are important local employers, each having about 2000 staff members. Their tasks include, among others, offering citizen services, social and youth welfare services, responsibilities in matters of urban development, culture, and public order. Since the mid-2000s, Berlin’s integration policies have pursued the objective “to increase the share of employees with a migration background” in the civil service. In early 2021, a draft of a new “Act for the Promotion of Participation in a Migration Society” (updating the “Participation and Integration Act” of 2010) sparked nationwide debate for suggesting a quota for the proportion of employees with a migration background in the civil service corresponding to their proportion in the city’s population; the suggestion was abandoned after much criticism. Measures to recruit more staff with a migration background have focussed on vocational training (*Ausbildung*). In Germany, this is a highly institutionalized and recognized pathway leading to a wide range of qualified occupations. The three-year training, which requires a secondary-school degree, combines a traineeship in the employing organization with theory at vocational schools. In public administration, it is the entry requirement for the middle grade of the civil service (e.g. administrative clerk positions). After successfully completing training, trainees are usually offered continued employment; internal careers can lead up to middle management. In Berlin, a programme called «*Berlin braucht Dich!*» (“Berlin needs you!”) aims at promoting vocational training in the civil service among young people of immigrant origin by supporting internships, providing promotional materials, and facilitating contacts between employers and schools. All administrations are expected to participate, but the state government cannot enforce this. The available data show large variations between Berlin’s administrations in the recruitment of trainees with a migration background. When fieldwork was conducted, a few districts had regularly shown percentages of new trainees with a migration background of 25–50 %, whereas in others, the percentage had varied largely from year to year, and some districts had rarely reported proportions greater than 10 % (BQN Berlin 2014).⁴

4 The percentage of population with a “migration background” in Berlin overall was 27.9 % in 2014 with districts’ shares ranging from 8.7 %–47.2 % (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2014). As shown in the case studies below, a district’s share of population with a “migration background” is not necessarily reflected among newly employed trainees.

The empirical study focussed on the recruitment of trainees for administrative clerk positions, i. e. generalists who could later be employed in a variety of administrative departments. Recruitment for these positions was chosen for being the main focus of the policies, which raised the question about their effects in practice. Further, it allowed the investigation of a regular and important recruitment channel as well as a comparison across administrations. Overall, I gathered empirical material on the city-state level and five district administrations, three of which were then selected for in-depth case studies as contrasting cases regarding the recruitment of trainees with a migration background and responses to the city-state's diversity policies.

The following analysis draws on two of these cases, which were chosen to show interesting differences in the function and meaning of ethnic and racializing differentiations for recruitment practices. In administration A, shares of newly hired trainees with a migration background remained low, and no active recruitment was undertaken. In administration B, in contrast, several measures had been introduced to increase the proportion of trainees with a migration background, and thereby, these numbers had risen significantly. Both districts are situated in the western part of Berlin and have high proportions of inhabitants with a migration background (in 2014, when fieldwork was conducted, these were 36% in district A and 42% in district B). While district A is commonly more associated with its bourgeois neighbourhoods, district B often features in public discourse around immigration-related problems.

The analysis is based on different types of empirical data. These include, first, 16 semi-structured interviews plus several informal talks with different actors involved in trainee recruitment in the two districts (vocational training officers, administrative department heads, integration commissioners, members of district parliaments, representatives of NGOs offering projects to support access to civil service for young people of immigrant origin), as well as 17 semi-structured interviews with trainees and employees of immigrant origin. Second, participant observation was conducted in the trainee recruitment process (e. g. in the selection of applications, in interviews, at job fairs). Third, an analysis of a significant body of political, administrative, and media documents was undertaken. Data analysis combined inductive content analysis with fine-grained, hermeneutic analyses of key passages to reconstruct the logics of action, interpretation schemes, and modes of differentiation underlying recruitment practices (for additional details, see Lang 2019).

4 Ethnic and Racializing Differentiations in the Trainee Recruitment of Local Administrations in Berlin

Recruitment for vocational training in Berlin's local administrations officially followed meritocratic, "difference-blind" criteria. Migration-related characteristics such

as language and intercultural skills or the individual's "migration background" were formally not considered. My interviewees in the HR departments regularly emphasized "§ 33.2" in the federal constitution, which affirms meritocratic access to civil service. However, with the policies to increase the proportion of staff members with a migration background, administrations were expected to pursue specific measures – at least participating in the programme "Berlin needs you!", which aimed to foster the access of young people of immigrant origin to the civil service – and to report on the numbers of newly hired trainees with a "migration background". In this context, ethnic and racializing differentiations of (potential) candidates were quite common in all administrations investigated, both in the ways my interviewees narrated their recruitment practices and how the organizations portrayed themselves to the public. The following two case presentations show how local administrations and their personnel officers use and (re)produce such differentiations to construct figures of (un)suitable candidates and the functions this serves.

4.1 "Unsuitable others"

In administration A, trainee recruitment followed routines that had not changed for years and drew on classic selection criteria. The selection of applications was based on school performance as documented in school reports (grades, degrees, absences) and assessment tests focussing on German spelling, grammar, mathematics and general education. For the officers, "ideal candidates" were those who took the traditional route into vocational training, applying directly after graduating from secondary school. They were prioritized over applicants with less linear educational pathways. The district did not have a policy regarding the recruitment of staff members with a migration background, and the district's mayor, in charge of the personnel department, did not demonstrate an interest in this issue. The vocational training unit participated only on paper in the city-state's programme "Berlin needs you!" and undertook no other promotions for their traineeship. These routine recruitment and selection practices were not questioned within the administration in regard to any potential barriers they might create for young people from immigrant families, e.g. by implicitly expecting prior knowledge about entry opportunities in German public administration and reproducing potential inequalities produced or enhanced in the school system (see Lang 2019). The reported proportion of newly hired trainees with a migration background usually remained below 10 %.

While the personnel officers stressed that they did not differentiate along "migration backgrounds", ethnic and racializing differentiations played an important role in the recruitment practice. Intersecting with gendered and spatial differentiations, these differentiations constructed figures of "unsuitable" candidates, which helped justify why the numbers of trainees with a migration background were low and why no specific measures were developed to increase them.

When I asked about trainees with a migration background in the administration, the head of the training unit emphasized that such candidates demonstrated lower performances than their peers without a migration background in the selection criteria and singled out specific categories:

In the first round of selection, we also had some candidates with a migration background, but it is not the cliché-Turk who enters here. [...] Turkish and Arab young men, from my experience, have much more difficulties to make it here, because, I think, they experience another influence. Maybe they don't want to work in the civil service, if so, only in office management but not as administrative clerk [...]. But migration background is not defined by the country of origin; we have a wide range of migration backgrounds spread over many countries, including Turks, but we also have Finns and Italians [...] But the image that many people have of people with a migration background – [name of a prominent immigration district of Berlin], Turkish, Arab origin – they are hardly in the administration. Often, they also don't pass the tests, if they are invited at all. (Interview A3.1, § 110)

This description constructs specific “others”, or the “constitutive outside” (Hall 1996, 3), of the administration: the ethnic and gendered differentiation of “young men” from Turkish and Arab backgrounds, categories most commonly associated with cultural difference compared to the German “majority society”, invokes images of “hypermasculinity” and backward gender norms (Lutz and Huxel 2018), which are used to explain an assumed lack of interest in the predominantly female administrative professions. The reference to a different district, which in Berlin and beyond stands for socio-economic problems and the segregation of immigrants, reproduces a discourse of “integration deficits” – ascribed in particular ways to young men (Spindler 2013) – that substantiates the assumption of this category’s lack of skills for the job. This construction of “unsuitable others” performs an externalization in two respects: by externalising the reasons for the underrepresentation of the differentiated category among the trainees in ascribing them to the candidates’ cultural and educational deficiencies, and externalising the “unsuitable” candidates themselves by situating them outside of the own administrative territory.

Candidates of (specific) migration backgrounds were also assumed to show deficiencies regarding other expectations of “good trainees”, which reveal, at the same time, the “white” norm underlying these expectations. These included skills in the “official language German” (*«Amtssprache Deutsch»*), which were recurrently stressed as critical for the job by my respondents for this study. The head of the personnel unit, for instance, assumed that individuals of immigrant descent were “underperforming” due to not having the “German mother tongue” (Interview A1.2, § 88). Further expected deficiencies included the motivation for the job. Sharing the assumption by the head of the training unit that young people from immigrant

families were less motivated regarding administrative professions, the head of the personnel department explained:

In interviews with applicants, it often becomes clear when our training officer asks about motivation, “Why are you interested in training in the civil service?” The answer is “Hm, I don’t know”. Surprisingly, this is more common among migrants, or at least among those with migrant roots, than among those from, let’s say, still classic German families. (Interview A1.1, § 53)

He perceived applicants who lacked sufficient motivation and realistic ideas about the traineeship as potential risks: “Because this could quickly lead to the impression “I had a very different idea” and then it would be a pity for the dropout rate” (Interview A1.1, § 53). The difference from the norm of “classic German” backgrounds among the trainees is presented as a factor of uncertainty for recruitment, which could mean that the resources invested in training could turn out to have been in vain.

By constructing potentially “unsuitable others” who deviate from established expectations regarding “good trainees”, the administrative officers could justify the low numbers of trainees with a migration background and ignore the potential contribution of their own recruitment practices (e.g. selection based on school-performance criteria and a lack of advertising, which perpetuated the little knowledge about jobs in the civil service among young people of immigrant background). Ascribing such deficiencies to the “others” allowed the maintenance of the myth of their own meritocratic, “difference-blind” recruitment practices.

Moreover, ethnic and spatially coded ascriptions of “unsuitability” helped justify why no measures were undertaken to increase the proportion of trainees with a migration background such as participating in the programme “Berlin needs you!”. The head of the unit argued:

In my view, there is for sure a need to support the persons concerned, but not in the question of hiring them for civil service positions, but in the question, how can they be motivated to be able to perform correspondingly, [...] also the language background, that there is language support, so that especially those who live in districts that have a very high proportion, or where the family situation does not allow it, can somehow break out of their own mother tongue area. [...] We would actually have to start two levels earlier, even in early childhood, right? [...] and that is not the task of the employers; that is a political decision, how do I deal with this in the school system. But we can only act and bear the fruits that then result from supporting this group of people. (Interview A3.1, § 125)

By defining hiring inequalities as due to educational and language deficits, i.e. questions beyond the administration’s responsibility, and localizing the problem in the prominent immigration districts of Berlin, outside of the own district’s borders,

the officer externalized the responsibility for addressing the problem. Similarly, the head of the personnel department argued that implementing specific programmes in the prominent immigration districts was “*extremely obvious, because there is simply a completely different proportion of foreigners there than here in relation to the Turkish-speaking fellow citizens*” (Interview A1.1, § 125). In contrast, he associated the migrant population in his own district with “*embassies*” and “*a very very high proportion of university students*” (Interview A1.1, § 125) and, thereby, less in need of integration measures. Since space functions as a marker of administrative responsibility (Klüter 1999), differentiations of migrants along the territorial borders of districts allowed rejecting responsibility for implementing integration policies.

In addition to these everyday constructions of difference, the officers drew on statistical differentiations to substantiate their recruitment practices. In the context of the city-state’s programme “Berlin needs you!”, all administrations were asked to record the proportion of trainees with a “migration background”. For this purpose, the officers in administration A had included a column “migration background” in the detailed Excel table that documented all candidates and their performance in the different selection steps. They communicated the statistics produced on candidates and trainees with a migration background to present their recruitment as appropriate. The head of the unit emphasized that, compared to the share of applicants with a migration background, the share of recruited trainees was relatively high, which indicated that these applicants were “*even more successful*” (Interview A.3.1, § 76), and thus, specific recruitment measures were not required: “*There are no special initiatives, but based on the numbers that we have, I also don’t think that this is really necessary*” (Interview A3.1, § 94). This argumentation draws on the power of numbers as a specific “medium of communication” (Heintz 2007, 65) suggesting objectivity and exactness (see also Supik 2014, 75–78). Thus, mobilizing statistics could support that the argument of appropriate recruitment was approved in the organization’s environment.

Yet the communicated numbers covered the contingencies of their production and the heterogeneity of those included. Since “migration background” was not an official category in the recruitment procedures, the officers recorded it only where it was made explicit in the applications (e. g. by place of birth or nationality). In the Excel table, I observed that a notable number of applicants whose names suggested a familial migration background were not classified as such. The proportion of applicants with a migration background seemed significantly higher than the personnel officers’ statistics suggested.⁵ This raised the question of why these applicants appeared only relatively rarely among those selected for traineeship positions and cast into doubt the argument of their “relative success” in the recruitment procedures.

5 The onomastic method of using names as proxies for a “migration background” is also imprecise, but the juxtaposition of the counting methods revealed that the personnel departments’ statistics included only part of the category they promised to represent.

Further, about half of the hired trainees classified with a “migration background” in administration A during my fieldwork were “white” (e. g. Finnish-German, US American-German), which illustrated that the statistics revealed little about the inclusion of racialized “others”. However, because numbers invisibilize their empirical basis, signal objectivity, and allow the establishment of various comparisons (Heintz 2007), these statistics on “migration background” could serve as an additional resource for the personnel officers striving to legitimize their recruitment practices and their outcomes of low numbers of trainees with a migration background.

4.2 “Suitable diversity” and its limits

Unlike administration A, recruitment practices in administration B had changed considerably over the years. In the mid-2000s, the district mayor had initiated measures to increase the share of trainees of immigrant background, which included active participation in the programme “Berlin needs you!” and a cooperative arrangement with a local association offering preparation courses for vocational training in the civil service for young women with a migration background. Each year in the four years the arrangement endured, a certain number of successful participants received preferential access to vocational training. In the early 2010s, the vocational training unit began to develop active promotion strategies, expecting significant hiring demand related to a retirement wave and increasing competition for good trainees since secondary-school graduates increasingly opted for higher education instead of vocational training. The traditional selection criteria and procedures were replaced by a “suitability assessment” with criteria independent of educational achievements; this was conducted by an external HR service provider. Parallel to these changes, the numbers of trainees with a migration background had increased significantly, from 5 % in 2000 to about 25 %–35 % regularly since the late 2000s.

In this context, ethnic differentiations fulfilled a different function than in the previous case. They served to display recruitment efforts and showcase the administration as an attractive, diversity-friendly employer. While also drawing on constructions of “suitable candidates” in which ethnicity/“race” intersected with gender and space, the meaning of these differentiations seemed to change in part.

The early measures to recruit more trainees with a migration background were accompanied by representations of, in particular, young women as potentially lacking qualifications and, thus, requiring a preparation programme to make them suitable for vocational training. Promoting their recruitment was in line with the district’s integration policies, which depicted migrant women as particularly disadvantaged and in need of integration measures, and it allowed the mayor to showcase his efforts towards immigrant integration. Most of the preparation programme’s participants had a Turkish background, which in German public discourse is often associated with patriarchal gender norms that oppress women, thus strengthening the image

of a mayor who actively supported disadvantaged “others”. One of the participants, a young woman of Turkish descent who later became employed, complained that they had been treated as “*token dolls*” (Interview M4, § 94): “*There was a press release. Here, [name of mayor] with many trainees and all have a migration background. District mayor of [B], do you see this? Hires a lot of young women with a migration background because he supports them*” (Interview M4, § 102). Showcasing these trainees could help gain recognition and enhance the administration’s legitimacy in a changing institutional context where Berlin’s policies stressed the goal of increasing the proportion of employees with a migration background.

As in administration A, the communication of statistics on the “migration background” among trainees further supported this. Here, the recorded proportion – which had risen steeply through recruitment via the preparation courses – was used to present the administration as a role model and “*pioneer for a quantitatively committed and qualitatively demanding training of young migrants*” (BQN Berlin 2008, 4) as the mayor stressed in a brochure. However, while the visible diversity was “suitable” for the external presentation, internally the young women’s suitability was questioned. They were obliged to attend German classes during their training, irrespective of their actual German-language skills. Their “migration background” was racialized as deviating from the German-language norm and perceived as requiring specific measures to produce suitability for the job.

At the time of my fieldwork, the representations of “suitable trainees” seemed to change. In the context of active promotional strategies for vocational training to counter the expected growing competition for good trainees, young people of immigrant descent appeared as a new target group. A promotional clip diffused on the district’s website and on YouTube illustrates how ethnic differentiations, intersecting with gender and space, were used to construct a new image of a “good trainee”, thereby allowing a presentation of the administration as a diversity-friendly employer. Cut like a music clip and evoking elements of urban youth culture (in motifs, language, and accompanying hip-hop track), the clip depicted this prominent immigrant district as cool and vibrant, and migration-related diversity as a normal feature of both the local population and the local administration’s staff. A young man with dark hair who introduces himself with a Turkish name presents the vocational training together with a young blond woman with a German name who presents opportunities to enter higher ranks in the administration. While drawing on the same differentiations as the officers in administration A – Turkish background, young man, immigrant district – here they served to construct an exemplary trainee in a vibrant neighbourhood. Presenting a young man of Turkish descent as a public image of vocational training appears not only as a strategy to address two underrepresented categories in administrative jobs – men and individuals of immigrant origin – concurrently. But also the intersection of ethnicity/“race”, gender and the spatial embedding allowed showcasing the administration as a modern employer in a diversifying urban

society and enhancing its position in the competition for good trainees. While in administration A, ethnic/racializing and intersectional differentiations were used to externalize the problem of unequal inclusion and the responsibility for addressing it, here they were used to appropriate the benefits of diversity to support the reproduction of personnel in a changing labor-market situation.

Further observations suggest that representations of suitable trainees were also changing beyond marketing purposes. The newly hired trainees during the time of my fieldwork included several young men with a family background from Turkey, and the head of the vocational training unit stressed their positive appearance in the job interviews:

I was pleasantly surprised that male applicants with a migration background were better prepared than German young men [...] especially here [...] young men with a migration background from our district, whether Kurdish or Turkish or Arabic, who had put on their shirts, jackets, sometimes even ties, were neatly prepared with a portfolio or with the requested presentation. (Interview C5, § 24)

The expressed positive surprise reveals pre-existing negative representations of the differentiated category as not meeting expectations of suitable candidates. However, these representations had been questioned; the image of “appropriate gendered and racialized bodies” (Acker 2006, 449), which also appear spatialized – located in particular districts – seemed to change.

Yet the case also points to limits in these changing representations of “suitable employees”. First, women who wore a Muslim headscarf continued to be perceived as unsuitable. It was commonly known that the district mayor disliked the headscarf, and the personnel officers interviewed shared quite openly that the administration attempted to avoid employing women who wore it. The former head of the vocational training unit argued:

These are precisely the threshold fears and barriers that we want to reduce when we employ people with a migration background here. To reduce barriers for citizens with a migration background, it is important to have their nationalities represented here, but of course we don't want to create barriers for normal citizens from [B] who might be frightened when someone sits in front of them in the citizens' office wearing a headscarf. (Interview C2, § 160)

This argument aims to justify the discrimination against women who wear headscarves with the (assumed) expectations of “normal” citizens – the norm represented as non-migrant. Headscarf-wearing women are constructed as a risk to smooth interaction with the public. Their exclusion is, at the same time, defended by emphasizing the administration's attempts to foster the inclusion of staff with a migration background – those whose differences fit (or can be made fit) the established

expectations of civil servants – which, according to the officer, were endangered when hiring women who wore headscarves. In juxtaposing suitable and unsuitable forms of difference, this reflects Ahmed's observation that displaying "diversity" may be a way of reproducing organizational "whiteness" (Ahmed 2012, 147).

Further, change was concentrated on vocational training for administrative clerk positions, i. e. the middle rank of the civil service. In the promotion clip described above, the pathway to higher ranks was presented by the young blond woman with a German name. As Ray (2019) reminds us, maintaining internal hierarchies is a feature of the organizational production of racial inequality. Thus, whether a more encompassing transformation of representations of "suitable employees" that included higher positions occurred remained an open question at the time of this fieldwork.

5 Conclusion

This article set out to investigate the role of ethnic and racializing differentiations in recruitment practices of local administrations in a context where traditional accounts of bureaucratic "difference blindness" intersect with growing "difference conscious" demands for a better representation of the population of immigrant background. Drawing on the example of trainee recruitment in two local administrations in Berlin, the article depicts how recruitment practices, their persistence, and change are closely interwoven with constructions of suitable and unsuitable candidates. In these, ethnic and racializing differentiations intersected with differentiations of gender and space, with the "Turkish" or "Arab" young man from a prominent immigration district as an emblematic figure of the "other" of public administration. These constructions reveal racialized norms and expectations of "good trainees" or "ideal workers" (Acker 2006). Further, the administrations produced and communicated statistics on the "migration background" of candidates and trainees. While suggesting that they provided objective knowledge, these simultaneously invisibilized the contingent production of the numbers and the heterogeneity of candidates subsumed under the "migration background", which included individuals commonly perceived as "white".

The findings elucidate that mobilizing ethnic and racializing differentiations may help administrations respond to different requirements in regard to recruitment practices – they fulfil functions. On the one hand, by constructing "unsuitable others" who lacked qualifications and the motivation for the profession and localizing them outside the district's borders, personnel officers could externalize the reasons for their lack of employment and the responsibility for addressing this problem. This helped justify inequalities in recruitment outcomes and the perpetuation of established routines despite political demands to implement diversity policies. Racialized constructions of "unsuitable candidates", supported by statistical knowledge, stabilized

established norms, routines and beliefs – including the myth of meritocracy – and discharged an administration from reflecting on the potentially discriminatory effects of its recruitment practices. This helped to maintain legitimacy and reduce uncertainty regarding appropriate recruitment practices in a changing institutional context. This illustrates that, paradoxically, policies aiming to foster the inclusion of immigrants and ethnic minorities may also foster the production of racialized constructions of their (presumed) unsuitability.

On the other hand, the same differentiations fed into constructions of “suitable diversity”, which appropriated the benefit of visible differences, both in bodies and numbers, for an administration’s self-presentation and self-marketing. By showcasing efforts to increase the share of trainees with a migration background and portraying itself as a diversity-friendly employer, an administration could enhance its legitimacy and secure new personnel in a context of a retirement wave and increasing competition for good trainees. While this demonstrated that the meaning of ethnic difference in public administrations may change in a changing institutional and labor-market environment, particular forms of difference – notably the Muslim headscarf – remained racialized as “unsuitable”.

The findings make three contributions, in particular, to the literature on ethnicity/“race” in recruitment practices of administrations, and organizations more generally. First, while research has focussed mainly on private-sector organizations, this study shows the forms and functions of ethnic and racializing differentiations in the officially “difference blind” context of public and, specifically, local administrations. Here, in addition to the intersection of ethnic/racializing differentiations with gender, spatial differentiations of “(un)suitable candidates” – localized within or beyond the borders of the respective administrative territory – played a particular role. They helped to externalize “problematic” or appropriate beneficial forms of difference. Further, the study reveals how the communication of statistics, as a specific administrative technique of differentiation, constitutes a flexible source of legitimacy for administrative practices.

Second, the study extends the perspective on the functions of ethnic and racializing differentiations for recruitment practices by showing that they may serve not only to legitimize concrete hiring decisions and the exclusion of candidates of immigrant/ethnic minority background, a focus of existing studies, but also to legitimize established recruitment criteria and procedures or to present an administration as a role model and attractive employer. This demonstrates the broader significance of such differentiations for stabilizing and supporting recruitment routines and strategies.

Third, the findings emphasize that racialized representations of “(un)suitable candidates” are not stable but may change. That is, they not only reproduce discriminatory structures, which is foregrounded in the literature, but may also be element and manifestation of, at least partial organizational “openings”. This draws attention

to the dynamic interplay between organizational practices and meanings of ethnic difference, which may produce both persistence and change in organizational norms and schemas. The boundaries constructing and in/excluding ethnic or racialized difference may shift over time when organizations are faced with new demands that call for an adaptation of practices in order to secure their survival. Organizational “whiteness” has to be conceived as dynamic.

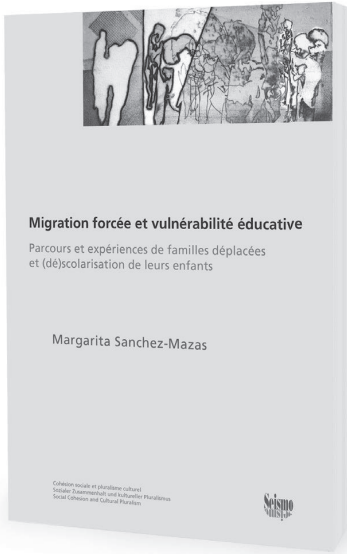
The chosen case of trainee recruitment in local administrations in a German city-state also results in several limitations for this study. Particularly, how and what kinds of ethnic and racializing differentiations matter in recruitment for higher ranks, management, or specific street-level positions frequently interacting with clients of immigrant origin remains an open question and requires further research. Future studies might also more closely investigate how specific contextual factors, such as recruitment policies, procedures, criteria, routines, or observed hiring needs, shape the perceptions and meanings of ethnic difference – topics this article could only touch upon (but see Lang 2020). These may differ not only between local but also national administrations and civil service traditions, thereby calling for more comparative research. Finally, further extending the dynamic perspective emphasized by this article, future research should investigate the extent to which the recruitment of “non-white” staff affects the perception and meaning of ethnic and racialized difference within an administration and contributes to change in administrative practices and the underlying “white” norms and cultural schemas.

6 References

- Acker, Joan. 2006. Inequality Regimes: Gender, Class, and Race in Organizations. *Gender & Society* 20(4): 441–464.
- Adman, Per, and Hanna Jansson. 2017. A Field Experiment on Ethnic Discrimination among Local Swedish Public Officials. *Local Government Studies* 43(1): 44–63.
- Ahmed, Sara. 2012. *On Being Included: Racism and Diversity in Institutional Life*. Durham: Duke Univ. Press.
- Amt für Statistik Berlin Brandenburg. 2014. Statistischer Bericht. Einwohnerinnen und Einwohner im Land Berlin am 30. Juni 2014. Potsdam. <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de>.
- Andrews, Rhys, and Rachel Ashworth. 2013. Determinants of Representation: An Empirical Assessment of the UK Civil Service. *Policy & Politics* 41 (3): 429–448.
- Bommes, Michael. 2012. Systems Theory and the „Ethnic Inequality“ of Migrant Workers. Pp. 59–82 in *Immigration and Social Systems: Collected Essays of Michael Bommes*, edited by Christina Boswell, and Gianni D’Amato. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- BQN Berlin. 2008. Berliner Verwaltung Zeigt Gesicht. Ausstellung Zur Kampagne «Berlin Braucht Dich!». Berlin: BQN.
- BQN Berlin. 2014. Entwicklung des Anteils neuer Auszubildender mit Migrationshintergrund im Öffentlichen Dienst Berlins 2006–2013. Berlin: BQN.
- Brussig, Martin, Dorothee Frings, and Johannes Kirsch. 2019. Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes.

- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg. 2009. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. Bericht über die Ergebnisse der Beschäftigtenbefragung 2008 zur Erhebung eines Migrationshintergrundes der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der hamburgischen Verwaltung (Drucksache 19/2532). Hamburg: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg.
- Deephouse, David L., and Mark Suchman. 2008. Legitimacy in Organizational Institutionalism. Pp. 49–77 in *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, edited by Royston Greenwood, Christine Oliver, Roy Suddaby, and Kerstin Sahlin. Los Angeles, London: SAGE.
- Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration. 2005. *Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken. Das Integrationskonzept für Berlin*. Berlin.
- Ette, Andreas, Susanne Stedtfeld, Harun Sulak, and Gunter Brückner. 2016. *Erhebung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung: Ergebnisbericht im Auftrag des Ressortarbeitskreises der Bundesregierung*. Wiesbaden: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung.
- Ette, Andreas, Norbert F. Schneider, Sophie Straub, and Martin Weinmann. 2020. *Kulturelle Diversität und Chancengleichheit in der Bundesverwaltung. Ergebnisse der ersten gemeinsamen Beschäftigtenbefragung der Behörden und Einrichtungen im öffentlichen Dienst des Bundes*. Berlin: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration; Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung.
- Gomolla, Mechthild, and Frank-Olaf Radtke. 2009. *Institutionelle Diskriminierung: Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule*. 3rd ed. Wiesbaden: VS Verlag.
- Hall, Stuart. 1996. Introduction: Who Needs “Identity”? Pp. 1–17 in *Questions of Cultural Identity*, edited by Stuart Hall, and Paul Du Gay. London [u. a.]: Sage.
- Hartmann, Michael, and Johannes Kopp. 2001. Elitenselektion durch Bildung oder durch Herkunft? *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 53(3): 436–466.
- Heintz, Bettina. 2007. Zahlen, Wissen, Objektivität: Wissenschaftssoziologische Perspektiven. Pp. 65–85 in *Zahlenwerk*, edited by Andrea Mennicken, and Hendrik Vollmer. Wiesbaden: VS Verlag.
- Hemker, Johannes, and Anselm Rink. 2017. Multiple Dimensions of Bureaucratic Discrimination: Evidence from German Welfare Offices. *American Journal of Political Science* 61 (4): 786–803.
- Imdorf, Christian. 2010. Wie Ausbildungsbetriebe soziale Ungleichheit reproduzieren: Der Ausschluss von Migrantenjugendlichen bei der Lehrlingsselektion. Pp. 259–274 in *Bildungsungleichheit revisited: Bildung und soziale Ungleichheit vom Kindergarten bis zur Hochschule*, edited by Heinz-Hermann Krüger, Ursula Rabe-Kleeberg, Rolf-Torsten Kramer, and Jürgen Budde. Wiesbaden: VS Verlag.
- Kirschenman, Joleen, and Kathryn M. Neckerman. 1991. “We’d Love to Hire Them, But...”: The Meaning of Race to Employers. Pp. 203–232 *The Urban Underclass*, edited by Christopher Jencks, and Paul E. Peterson. Washington D. C.: Brookings Institution Press.
- Klüter, Helmut. 1999. Raum und Organisation. Pp. 187–212 in *Handlungsorientierte Sozialgeographie. Benno Werlens Entwurf in kritischer Diskussion*, edited by Peter Meusburger. Stuttgart: Steiner.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lang, Christine. 2019. *Die Produktion von Diversität in städtischen Verwaltungen. Wandel und Beharrung von Organisationen in der Migrationsgesellschaft*. Wiesbaden: Springer.
- Lang, Christine. 2020. Workforce Diversity Policies in Practice: Drivers and Barriers in Local Administrations. *Ethnic and Racial Studies* 43(11): 1961–80.
- Lang, Christine, Andreas Pott, and Kyoko Shinozaki. 2021. Organisations and the Production of Migration and In/Exclusion. *Comparative Migration Studies* 9(60). <https://doi.org/10.1186/s40878-021-00274-w>.
- Luhmann, Niklas. 2000. *Organisation und Entscheidung*. Opladen: Westdt. Verl.
- Lutz, Helma, and Katrin Huxel. 2018. Migration und Geschlecht. Pp. 76–81 in *Handbuch Interkulturelle Pädagogik*, edited by Ingrid Gogolin, Viola Georgi, Marianne Krüger-Potratz, Drorit Lengyel, and Uwe Sandfuchs. Bad Heilbrunn: UTB.

- Maravić, Patrick von, B. Guy Peters, and Eckhard Schröter (eds.). 2013. *Representative Bureaucracy in Action: Country Profiles from the Americas, Europe, Africa and Asia*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Meziani-Remichi, Yamina, and Marcel Maussen. 2017. Recruitment in Public Administrations: Diversity Policies and Selection Practices in a French City. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 43(10): 1679–1695.
- Midtbøen, Arnfinn H. 2014. The Invisible Second Generation? Statistical Discrimination and Immigrant Stereotypes in Employment Processes in Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 40(10): 1657–1675.
- Moss, Philip, and Chris Tilly. 2001. *Stories Employers Tell: Race, Skill, and Hiring in America*. New York: Russell Sage Foundation.
- Nieswand, Boris. 2017. Towards a Theorisation of Diversity. Configurations of Person-Related Differences in the Context of Youth Welfare Practices. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 43(10): 1714–1730.
- Pager, Devah, and Diana Karafin. 2009. Bayesian Bigot? Statistical Discrimination, Stereotypes, and Employer Decision Making. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 621(1): 70–93.
- Phelps, Edmund S. 1972. The Statistical Theory of Racism and Sexism. *The American Economic Review* 62(4): 659–661.
- Piñeiro, Esteban, Martina Koch, and Nathalie Pasche. 2019. Un/Doing Ethnicity in Intervening Swiss Street-Level Bureaucracy. A Police Service and a Child Welfare Service – an Ethnographic Perspective. *Swiss Journal of Sociology* 45(1): 35–55.
- Pott, Andreas. 2016. Geographien des Rassismus. Pp. 185–192 in *Die Dämonisierung der Anderen. Rassismuskritik der Gegenwart*, edited by María do Mar Castro Varela, and Paul Mecheril. Bielefeld: transcript.
- Puwar, Nirmal. 2001. The Racialised Somatic Norm and the Senior Civil Service. *Sociology* 35(3): 651–670.
- Ray, Victor. 2019. A Theory of Racialized Organizations. *American Sociological Review* 84(1): 26–53.
- Rivera, Lauren A. 2012. Hiring as Cultural Matching: The Case of Elite Professional Service Firms. *American Sociological Review* 77(6): 999–1022.
- Scherr, Albert, Caroline Janz, and Stefan Müller. 2015. *Diskriminierung in der beruflichen Bildung: wie migrantische Jugendliche bei der Lehrstellenvergabe benachteiligt werden*. Wiesbaden: Springer VS.
- Schiller, Maria. 2017. Authenticity or Skill-oriented Individualism, Neutrality or Managerialism: Diversity Officers as Modern Public Officials. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 43 (10): 1662–1678.
- Scott, W. Richard, and Gerald F. Davis. 2007. *Organizations and Organizing: Rational, Natural, and Open System Perspectives*. 1st ed. Upper Saddle River, N.J.: Pearson Prentice Hall.
- Spindler, Susanne. 2013. Junge männliche Migranten. Der Diskurs um Integration. Pp. 61–73 in *Intersektionen von race, class, gender, body: Theoretische Zugänge und qualitative Forschungen in Handlungsfeldern der Sozialen Arbeit*, edited by Cornelia Giebler, Claudia Rademacher, and Erika Schulze. Opladen: Verlag Barbara Budrich.
- Statistisches Bundesamt. 2018. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2017. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Supik, Linda. 2014. *Statistik und Rassismus: Das Dilemma der Erfassung von Ethnizität*. Frankfurt am Main: Campus.
- Wagner, Constantin. 2017. *Öffentliche Institutionen als weiße Räume? Rassismusreproduktion durch ethnizierende Kategorisierungen in einem schweizerischen Sozialamt*. Bielefeld: transcript.
- Weber, Max. 2005. *Wirtschaft und Gesellschaft – Die Wirtschaft und die gesellschaftlichen Ordnungen und Mächte. Nachlaß, Teilband 4*, edited by Edith Hanke. Tübingen: Mohr.
- Wooten, Melissa E., and Lucius Couloute. 2017. The Production of Racial Inequality Within and Among Organizations. *Sociology Compass* 11(1). doi:10.1111/soc4.12446.



Margarita Sanchez-Mazas

Migration forcée et vulnérabilité éducative

Parcours et expériences
de familles déplacées
et (dé)scolarisation de
leurs enfants

ISBN 978-2-88351-113-2
218 pages, 15,5 × 22,5 cm
Fr. 34.– / Euro 31.–

Collection Cohésion sociale et pluralisme culturel

Les déplacements forcés impliquent invariablement une mise en péril de l'éducation. En donnant la parole aux parents et aux enfants, cette étude se penche sur les situations inextricables – guerres, répressions, crises humanitaires – les contraignant à l'exil. Elle retrace les parcours d'enfants marqués par la déscolarisation ou la scolarité chaotique dans les pays de provenance ou de transit. Elle révèle les défis que pose l'arrivée de cette population d'élèves particulièrement vulnérable pour le travail éducatif et social des établissements scolaires.

En interrogeant les limitations du droit à l'éducation dans le cadre de la migration forcée et d'une politique d'asile restrictive, ce livre vient combler une lacune importante dans l'étude de la vulnérabilité éducative liée à l'exil. Il propose des pistes innovantes pour soutenir la scolarisation des enfants de requérants d'asile, en tirant parti de leurs propres ressources, souvent insoupçonnées.

« Ce livre se penche sur les situations inextricables dans lesquelles se retrouvent parents et enfants, les contraignant à l'exil et compromettant leur droit à l'éducation. »

Margarita Sanchez-Mazas est professeure honoraire à l'Université de Genève, spécialiste de migration et d'asile, notamment en contexte scolaire, et auteure de nombreux articles et ouvrages sur ces questions. les politiques sociales à l'Université de Genève et à la HES-SO.

Avec la collaboration de Geneviève Mottet et Nilima Changkakoti.

«Wie eine grosse coole Familie» – Diversitätsglättungen in der Polizei

Nathalie Pasche*

Zusammenfassung: Dieser Beitrag diskutiert Diversitätsnarrative in zwei Schweizer Polizeikorps. Polizist:innen glätten in biografisch-narrativen Interviews Diversität durch Neutralisierung, Externalisierung und Dosierung von Differenzen. Thematisierungen von eigenen Differenzen und -erfahrungen stehen aus polizeilicher Sicht im Widerspruch mit dem organisationalen Narrativ «Polizei als Familie». Letzteres trägt zu einer homogenisierende und gemeinschaftsorientierte Korpskultur bei.

Schlüsselwörter: Polizei, Diversität, Diversitätsglättung, organisationale Narrative, Schweiz

« Comme une grande famille géniale » – Égalisation de la diversité dans la police

Résumé: Cet article aborde des narrations sur la diversité au sein de deux corps de police suisse. Dans les entretiens narratifs-biographiques, les policières et les policiers égalisent la diversité en neutralisant, externalisant et en dosant des différences. L'expérience d'être différent et de parler des différences est en contradiction avec le récit organisationnel de « la police comme une famille ». Cette dernière contribue à construire une culture homogène et communautaire du corps de police.

Mots-clés: Police, diversité, égalisation de diversité, narration organisationnelle, Suisse

“Like a Big Cool Family” – Smoothing Out Diversity Within the Police

Abstract: This article discusses narratives on diversity within two Swiss police corps. In biographical-narrative interviews, police officers smooth out diversity by neutralizing, externalizing and dosing differences. The experience of being different and speaking about differences goes against the organizational narrative of the “police as a family”. The latter contributes to building a homogenized and community-oriented police corps culture.

Keywords: Police, diversity, smoothing out diversity, organizational narrative, Switzerland

1 Einleitung

Polizeiorganisationen sind historisch gesehen männlich dominiert, Frauen erhielten erst ab den 1960er Jahren schrittweise Zugang zum Polizeiberuf, z. B. zunächst als Praktikantinnen oder Polizeihostessen (vgl. Wilz 2005, 158). Für Menschen mit Migrationshintergrund ist die Chance auf eine Polizeikandidatur nach wie vor eingeschränkt: In der Schweiz verlangen viele Polizeikorps die Schweizer Staatsbürgerschaft sowie gute Sprachkompetenzen in einer der Landessprachen (teilweise auch

* Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW), Hochschule für Soziale Arbeit (HSA), Institut Sozialplanung, Organisationaler Wandel und Stadtentwicklung (ISOS), CH-4132 Muttenz, nathalie.pasche@fhnw.ch

Dialekt). Polizeiarbeit ist also bereits historisch gesehen – durch Zugangshürden für Minoritäten – eine männlich, weiss und heterosexuell geprägte Tätigkeit (vgl. Loftus 2008, 762). Dies widerspiegelt sich entsprechend im «hegemonialen Männlichkeitsmodell» der «aggressiven Maskulinität» in der Polizei, welches Handlungsmuster, Berufsideale sowie auch Perspektiven auf Diversität beeinflusst (Behr 2008a, 118). In den letzten Jahrzehnten ist jedoch trotz Hürden und exkludierenden Normen das Polizeipersonal mit Blick auf Gender und Ethnizität vielfältiger geworden (vgl. Sklansky 2006 für USA; Ewijk 2012 für Europa). Zur sexuellen Orientierung fehlen häufig Daten, allerdings lässt sich zumindest auf Ebene von LGTB-Polizeivereinen eine Zunahme feststellen (vgl. Ewijk 2012, 79). Trotzdem sind Minoritäten in der Polizei im Vergleich zur vielfältigen Bevölkerung nach wie vor deutlich unterrepräsentiert (vgl. Löfstrand und Uhnoo 2014; Bjørkelo et al. 2021), in manchen Ländern ist sogar eine Stagnation feststellbar (vgl. Ewijk 2012, 82), auch trotz Diversitätsprojekten und -programmen. Gesellschaftspolitische Forderungen nach einer interkulturell offeneren und diverseren Polizei sind zudem angesichts der mittlerweile globalen Black Lives Matter-Bewegung relevanter geworden. Der politische Druck auf Polizeiorganisationen ist also in den letzten Jahren deutlich gestiegen, auch in der Schweiz. So hat sich die «Allianz gegen Racial Profiling» formiert, die u. a. aktivistische Forschung betreibt und den polizeilichen Umgang mit schwarzen Menschen und People of Color kritisiert, insbesondere im Kontext von Polizeikontrollen im öffentlichen Raum. Parallel dazu verzeichnen polizeiliche Vielfaltsvereine wie die “Pink Cops” und die «Vereinigung von Schweizer Polizistinnen» höhere Mitgliederzahlen. Wenn auch Polizeiorganisationen grundsätzlich als persistent gegenüber Wandel beschrieben werden, sind diese keineswegs statisch und unabhängig von ihrer Umwelt (vgl. Mastrofski und Willis 2010). Verschiedene Forschungen zeigen auf, dass Diversitätsdiskurse auch innerhalb der Polizeiorganisationen verhandelt und unterschiedliche Haltungen hierzu entwickelt werden (vgl. Loftus 2008; Müller 2010; Rennstam und Sullivan 2018). Es stellt sich die Frage, inwiefern Diversität aktuell im Schweizer Polizeikontext ein Thema ist und welche Rolle sie für die Organisationskultur spielt. In einem sozialkonstruktivistischen Verständnis ist Diversität als «Resultat von Differenzierungen, Differenzhandlungen» (Fuchs 2007, 17) zu verstehen und demnach nicht im Vorherein gegeben (vgl. Vertovec 2012). Entsprechend besteht eine «Vielfalt beim Reden über Vielfalt» (Ostendorp 2009, Abs. 8). Institutionen und im Besonderen staatliche Organisationen wie die Polizei können eine relevante “production sites and archives for person related categories” (Nieswand 2017, 1717) darstellen. In welcher Form Differenzen aus polizeilicher Perspektive thematisiert und als Ausdruck von Diversität aufgefasst werden, wurde empirisch rekonstruiert. Im Fokus standen Differenzen, die sich insbesondere in Form von Selbstkategorisierungen in biografischen Interviews (z. B. als erste Polizistin in einem Polizeikorps) oder Fremdkategorisierungen (z. B. beim formellen Rekrutierungskriterium Staatsbürgerschaft) äusserten. Ethnizität als konstruierte

und interaktiv hergestellte Differenz (vgl. Groenemeyer 2003; Piñeiro et al. 2021) kann z. B. als geschilderte Migrationserfahrung oder durch die Betonung einer ethnischen Zugehörigkeit erscheinen.

Anhand von Ergebnissen meines Dissertationsprojekts rekonstruiere ich ein polizeispezifisches Sprechen über Diversität am Beispiel von zwei verschiedenen Polizeikorps in der Schweiz. Mein Forschungsstil orientiert sich an der Grounded Theory (vgl. Strauss 1998; Breuer 2010), d. h. der Forschungsgegenstand und die -frage wurden iterativ im Forschungsprozess weiterentwickelt und präzisiert, verschiedene qualitative Erhebungsmethoden kamen zur Anwendung (biografisch-narrative Interviews, Expert:innen-Interviews, teilnehmende Beobachtungen) und vielfältiges Datenmaterial wurde kodiert (generierte Daten sowie Felddokumente). Insgesamt liegen 13 Expert:innen-Interviews (u. a. mit Leitungspersonen in Personalabteilungen und -Ausbildung) vor, 16 biografisch-narrative Interviews (mit Polizist:innen in unterschiedlichen Funktionen) und ca. 100 Seiten Beobachtungsprotokolle (u. a. von öffentlichen Anlässen der Polizeikorps und Feldzugang).

Der «iterativ-zyklische Charakter» (Breuer 2010, 55) der Grounded Theory ermöglichte im Forschungsprozess eine schrittweise Annäherung an den Forschungsgegenstand. Aus den oberflächlichen, fragmentarischen und teilweise widersprüchlichen Diversitätsindizien aus dem Feld war es auf den ersten Blick geradezu unmöglich, Diversitätsnarrative analytisch zu erfassen. Der organisationskulturelle Umgang mit dem Thema Diversität war insbesondere dort rekonstruierbar, wo sie gemäss Eigenaussage «kein Thema» war. Statt fragmentarischer und legitimatorischer Thematisierungen von Diversität, die eher an eine Polizeiimagepflege erinnern, gerieten im Forschungsprozess zunehmend diversitätsglättende Momente in der Polizei in den Fokus. Nach einer eingehenden Analyse des Materials wurde deutlich, dass die Glättung von eigenen potenziellen Differenzen ein vorherrschendes Erzählmuster von Polizist:innen darstellt und von einem homogenisierenden Polizeinarrativ verstärkt wird.

Bevor diese diversitätsglättenden «narrative[n] Praktiken» (Klatetzki 2019, 16) schrittweise aufgezeigt werden (Kapitel 4 und 5), folgt zunächst ein kurzer Aufriss des Forschungsstandes zum Thema Polizeikultur und ihrem Einfluss auf die Wahrnehmung von Diversität (Kapitel 2). Anschliessend wird der narrativ-organisationssoziologische Zugang der Arbeit erläutert (Kapitel 3). Der Artikel endet mit einer Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse (Kapitel 6).

2 Cop Culture und polizeiliche Perspektiven auf Diversität

Seit den 1960er Jahren entwickelte sich ein Forschungsstrang, der sich der Polizeikultur widmet (vgl. Reiner 2017, 236). Mittlerweile hat sich das bekannte Konzept der “cop culture” oder “police subculture” durchgesetzt, welches bestimmte

Charakteristiken der Polizeikultur in Form von Haltungen, Werten und Praktiken beschreibt (vgl. Waddington 1999, 98; Wilz 2012, 123). Diese zeichnet sich u. a. durch einen männlichen Berufshabitus (vgl. Behr 2008b) aus und durch starke Grenzziehungsprozesse zwischen dem Inneren und dem Äusseren der Polizeiorganisation, d. h. zwischen Polizeimitgliedern und dem Rest der Bevölkerung (vgl. Waddington 1999, 99).

Erstens befassen sich diverse Forschungen mit der maskulinen Kultur in der Polizei und zeigen auf, wie stark das polizeiliche Ideal mit Männlichkeitskonstruktionen verschränkt ist (Behr 2008b; Bevan und MacKenzie 2012). Entsprechend werden der männliche Körper und physische Kraft häufig als Voraussetzung für die Polizeiarbeit gesehen (vgl. Prokos und Padavic 2002; Wilz 2005; Steinþórsdóttir und Pétursdóttir 2021). Weichere Interventionsformen wie Soft- oder Community Policing, die kommunikative und präventive Aspekte in der Interaktion mit der Bevölkerung hervorheben, werden nicht als Kern der Polizeiarbeit gesehen (vgl. Innes 2005; Pichonnaz 2011 für die Schweiz). Soft Power-Kompetenzen stehen im Kontrast zum klassisch-männlichen Berufsideal, deswegen besteht im Polizeikontext die Tendenz, diese als weiblich zu kodieren und als nicht-polizeiliche Arbeit zu entwerten (vgl. Bevan und MacKenzie 2012, 511).

Zweitens äussern sich die organisationalen Grenzziehungsprozesse durch eine grundlegend skeptische Haltung gegenüber der Polizeiumwelt und Nicht-Polizisten (vgl. Reiner 2000). Letztere werden kategorisiert z. B. in kooperative und nicht-kooperative Bürger:innen (vgl. Van Maanen 1978; Reiner 2000). Auch spielen Gefahrenkonstruktionen eine zentrale Rolle, die durch eine Sicherheitsperspektive dramatisiert werden (vgl. Reiner 2000; Reichertz 2005). Dabei hängen die polizeilichen Gefahrenkonstruktionen mit der polizeilichen Autorität und der Ausübung legaler Gewalt zusammen (vgl. Reiner 2000). Auch starke Loyalität und Solidarität unter Kolleg:innen bei gleichzeitiger sozialer Isolation verstärken die Unterscheidungen zwischen dem polizeilichen «wir» und dem nicht-polizeilichen «da draussen» (vgl. Waddington 1999; Mastrofski und Willis 2010).

Die genannten polizeikulturellen Elemente bieten Erklärungen hierfür, weshalb in Polizeien organisationaler Wandel, wie die Steigerung von Diversitätsanteilen in Korps, nur schleppend vorankommt. Es ist auch einleuchtend, dass trotz unterschiedlicher Kontexte (geografisch, historisch, kulturell usw.) Gemeinsamkeiten erkennbar sind. Das polizeispezifische Mandat in demokratischen Gesellschaften ist mit bestimmten Herausforderungen verbunden, Polizist:innen entwickeln hierfür Umgangsweisen, die sich wiederum in einer Cop Culture manifestieren können (vgl. Reiner 2000). Der wissenschaftliche Blick auf die Polizeikultur ist allerdings auch mit der Gefahr einer Reifizierung verbunden, also «der Gleichzeitigkeit von Analyse und Konstitution des Gegenstands» (Diehm et al. 2010, 83). In der Kritik stehen homogenisierende Darstellungen und Perzeptionen der Cop Culture in der Wissenschaft (vgl. Ewijk 2012, 84; Reiner 2017). Letztere werde häufig als statische,

von ihrer Umwelt unabhängige Einheit gefasst (vgl. Wilz 2005; Mastrofski und Willis 2010). Daraus entstehe der Eindruck, dass “police officers think alike; that they are paranoid, insular and intolerant; that they intransigently oppose change (...)” (Sklansky 2007, 20 zit. nach Reiner 2000, 239). Gerade im Kontext der Erforschung von Diversität in der Polizei kann ein einseitiger Blick auf die Polizeikultur zu einer vereinfachten Wahrnehmung führen und z. B. Minderheiten in der Polizei (wie z. B. LGTB-Personen oder Frauen) als vollständig assimiliert oder exkludiert wahrnehmen oder die Polizei als monokulturelle, ausschliesslich von weissen heterosexuellen Männer getragene Organisation darstellen (vgl. Sklansky 2006; Rennstam und Sullivan 2018). In eine ähnliche Richtung geht die Aufforderung im Kontext der Männlichkeitsforschung, verschiedene Männlichkeitskonstruktionen in der Polizei zu berücksichtigen, statt pauschal von einer “hyper masculinity” auszugehen (vgl. Bevan und McKenzie 2012; Silvestri 2012; Myrntinen et al. 2017). Verschiedene Studien zu Diversität in der Polizei versuchen mehr auf Fragmentierungen oder Konflikte innerhalb der Polizeiorganisation einzugehen und unterschiedliche Haltungen wiederzugeben. Ob es sich um polizeiliche Perspektiven zum Thema Geschlechtergleichstellung (vgl. Wilz 2005; Müller 2010), LGTB (vgl. Rennstam und Sullivan 2018) oder Diversität (vgl. Loftus 2008; Dudek 2009) handelt, so sind die Ergebnisse dieser Forschungsausrichtung sehr ähnlich: Sie skizzieren widersprüchliche Haltungen von Polizist:innen, die sich als Anerkennung von und Kritik an Diversität zusammenfassen lassen, z. B. Anerkennung in Form von Unterstützung von LGTB-Kolleg:innen, die subtil ausgegrenzt werden. Kritik äussert sich z. B. in Form von einer skeptischen Haltung gegenüber Frauenförderungsprogrammen in der Polizei. Die Ergebnisse weisen auf die Gleichzeitigkeit von «Wandel und Persistenz» (Maihofer 2019, 63) in der Polizei hin und zeigen auf, dass Diversität “has modified the interior culture of the organization in some important, and contradictory, ways” (Loftus 2008, 772). Meine Forschungsperspektive schliesst hier an, ich möchte den organisationskulturellen Umgang mit Diversität in zwei verschiedenen Schweizer Polizeikorps untersuchen und unterschiedliche Haltungen und potenzielle Widersprüche rekonstruieren. Hierzu verwende ich einen narrativen Zugang, der sich angesichts der “oral tradition” (Waddington 1999, 109) der Polizei gut eignet und im folgenden Abschnitt näher ausgeführt wird.

3 Narrativer Zugang zu Organisationen

Spätestens seit der narrativen Wende werden Narrative systematischer erforscht (vgl. Czarniawska 2007). In der Herstellung, Aufrechterhaltung, Sammlung und Rekonstruktion usw. von Erzählungen, geraten zunehmend Kollektivierungsprozesse und ihre gesellschaftlich-strukturellen Anteile in den Blick: “Narrative texts are packed with sociological information” (Franzosi 1998, 517). In diversen Forschungen wurde

aufgezeigt, wie gewinnbringend ein narrativer Zugang für die Organisationssoziologie sein kann. Erzählungen, welche für die “storytelling organization” (Boje 1991, 106) relevant sind, geben Einblick in die organisationale Wirklichkeit und tragen zur Konstituierung von Organisation massgeblich bei (vgl. Czarniawska 2007; Gabriel 2015). So eignen sich Fallgeschichten von Sozialarbeitenden über ihre Klientel zur Rekonstruktion organisationaler Logiken, wie z. B. der Problembearbeitung sozialer Organisationen (vgl. Klatetzki 2019). Abenteuergeschichten, die in der Polizeikantine erzählt werden, geben Einblick in den Berufsalltag und die Organisationskultur (vgl. Hulst 2013). Die Erzählungen ermöglichen z. B. Wissen abzugleichen, vermitteln organisationale Normen und unterstützen so neue Mitglieder bei der Sozialisation. Durch die Sammlung von «Geschichten in Organisationen» (vgl. Czarniawska 1997) können Wissen, Kulturen, Gruppendynamiken, Politiken usw. innerhalb von Organisationen rekonstruiert werden (vgl. Gabriel 2015, 276). Organisationen lassen sich auch als “narrative environments” (Gubrium und Holstein 2008, 122) fassen, welche Erzählungen kontextualisieren und Erzählräume festlegen. Eine Organisation kann durch die gezielte Förderung bestimmter Narrative Normen vermitteln oder Konformität herstellen. In dem Sinne haben Narrative eine disziplinierende Eigenschaft in Organisationen und reproduzieren Hegemonien (vgl. Gabriel 2015, 279 f.). In der Polizeiforschung wurde bereits vielfach das «männliche Hegemonialmodell» (vgl. Behr 2008a) als vorherrschendes Polizeinarrativ rekonstruiert, etwa am Beispiel der Polizeikultur (vgl. Behr 2008b), der -ausbildung (vgl. Prokos und Padavic 2002) oder anhand anekdotischer Erzählungen von Polizist:innen (vgl. Pasche 2021). Grundsätzlich erweist sich im Polizeikontext der soziologische Blick auf Erzählungen als besonders fruchtbar, um die Polizeikultur oder Haltungen von Polizist:innen zu rekonstruieren. Verschiedene Studien zeigen, wie alltäglich das Erzählen von Geschichten unter Polizist:innen ist, z. B. beim Warten im Streifenwagen oder in der Polizeikantine (vgl. Waddington 1999; Reichertz 2005; Hulst 2013). Viele Elemente der Cop Culture (wie z. B. Männlichkeiten, Gefahrenkonstruktionen, in- und outgroup-Differenzierungen) bilden sich darin ab (vgl. Kurtz und Upton 2018).

Der vorliegende Beitrag fokussiert auf organisationale Diversitätsnarrative innerhalb der Polizei. Darunter fasse ich jegliche Erzählungen, welche die Polizei als Organisation und ihre Mitglieder in irgendeiner Form thematisieren. Erzählungen können als Anekdoten, Metaphern, Beschreibungen, Lebensgeschichten, “little” und “big stories” (Gubrium und Holstein 2008, 173) usw. in Erscheinung treten. Dabei suche ich nach bereits zirkulierenden organisationalen Narrativen (zum Beispiel an öffentlichen Informationsanlässen zum Polizeiberuf oder in Beschreibungen auf Webseiten) und animiere gleichzeitig Polizist:innen zu einem performativen “storytelling” in den Interviewsituationen: “An interview situation can easily become a microsite for production of narratives or just an opportunity to circulate them” (Czarniawska 2007, 390). Datengrundlage des Artikels bildet das

eigene Dissertationsprojekt, bei dem ich folgender Forschungsfrage nachgehe: Gibt es ein polizeiliches Sprechen über Diversität? Im Fokus stehen Rekrutierungs- und Selbstnarrative von zwei Polizeikorps unterschiedlicher Kantone in der Schweiz. Im Forschungsprojekt gehe ich folgendermassen vor: Erstens frage ich, was für Berufsideale und Personenprofile gegenüber Polizei-Interessent:innen und der Forscherin vermittelt werden und in welcher Form sich Diversität dort manifestiert. Zweitens kontrastiere ich die *Rekrutierungsnarrative* für polizeiexterne Interessent:innen mit den *Selbstnarrativen* von Polizist:innen, die in der Organisation sozialisiert sind: Wie thematisieren Polizist:innen Diversität in ihrer eigenen Lebensgeschichte? Die ausgewählte Erhebungsmethode des biografisch-narrativen Interviews (vgl. Schütze 1983) mag auf den ersten Blick für die Rekonstruktion von kollektiven Organisationsnarrativen ungewohnt sein – wobei häufig in Vergessenheit gerät, dass Schütze diese Methodik eben gerade für eine organisationspezifische Forschungsfragestellung entwickelte (vgl. Küsters 2009, 23). Auch im Kontext der Biografieforschung sind kollektiv-gesellschaftliche und organisationale Prozesse von grossem Interesse, z. B. bezüglich «welche Formen der biographischen Thematisierung sich in bestimmten gesellschaftlichen Konstellationen oder Figurationen herausbilden» (Dausien 2013, 173). Diverse Forschungen kombinieren biografisch-narrative Interviews mit anderen Methoden und/oder Daten und identifizieren so organisationale Muster und Kontexte in Erzählungen (vgl. Carlson et al. 2017; Paul et al. 2017; Bahl und Worm 2018). Mit Bezug auf das Thema Diversität steht im Fokus der Selbstnarrative, inwiefern sich Differenzen in den biografischen Erzählungen manifestieren. Im nächsten Abschnitt folgt die Rekonstruktion einer «reflexiven Binnensicht» (Dausien 2009, 162) von Polizist:innen mit Blick auf die Thematisierung von eigenen (potenziellen) Differenzen.

4 Diversitätsglättungen in den Selbstthematisierungen von Polizist:innen

Von den 16 biografisch-narrativen Interviews kamen bei einem grossen Teil nur wenig lebensgeschichtliche Erzählungen zustande. In beiden Korps 1 und 2 wählten die meisten interviewten Polizist:innen eine steckbriefartige und faktenbasierte Erzählweise des Lebenslaufs, der entlang den beruflichen Stationen strukturiert wurde. Einige fassten ihre Anfangserzählung explizit als «beruflicher Werdegang» zusammen. Die Erzählungen erschienen dadurch sehr unpersönlich. Manche ergänzten sie am Schluss mit fragmentarischen Einschüben zur Person («Zu meiner Persönlichkeit»; «das ist so ein wenig privat») und signalisierten so, dass sie in ihren Erzählungen das Berufliche und im Besonderen das Polizeiliche vom Persönlichen trennen und letzteres kurzhalten. Im biografisch-narrativen Interview verfügen Erzählende über hohen Gestaltungspielraum und können frei über sich erzählen (Rosenthal 2015, 163). Die erzählende Person kann ihre Vergangenheit entfalten,

ihre Erlebnisse und das, was sie als aussergewöhnliche Person ausmacht und von anderen differenziert. Reaktionen auf den Erzählimpuls in Form von Rückfragen (z. B. «so lebenslaufmässig?»), verlegenes Lachen oder ironische Kommentare (z. B. «echt jetzt?» oder «Von der Geburt an bis heute? Ah, deswegen brauchst du so lange, jesses Gott») zeigen, dass die ohnehin schon herausfordernde Erzählaufforderung im polizeilichen Kontext besonders stark auf Widerstand stösst. Hierbei zeigten sich zwischen den Polizeiaspirant:innen, erfahrenen Polizist:innen und den Polizeikorps kaum Unterschiede. Für einen Grossteil der interviewten Polizist:innen handelte es sich um ein sehr ungewohntes Setting, insbesondere als Organisationsmitglied und gleichzeitig als Individuum mit biografischen Eigenheiten adressiert zu werden. Die kargen Lebensgeschichten stehen im Kontrast zum Forschungsstand zu polizeilichen Organizational Stories, welche reichhaltige Erzählungen zu unterschiedlichen Facetten der Polizeikultur aufzeigen. Diesen Kontrast interpretiere ich nicht als Widerspruch, sondern im Gegenteil als Ausdruck polizeilicher Differenzierungsprozesse zwischen Polizeimitgliedern und ihrer Umwelt. Die Unterscheidung drückt sich konkret in unterschiedlichen Detaillierungsgraden der Narrationen aus: Geschichten über abenteuerliche Interventionen «da draussen» gehören zur organisationalen Identität und werden entsprechend erzählerisch entfaltet. Im Gegenzug sind selbstreflexive Geschichten, in denen die Polizist:innen mit ihren Hintergründen und ihren biografischen Prägungen im Zentrum stehen, organisational nicht erprobt und kanonisiert. Dies lässt sich noch an folgendem Beispiel aufzeigen: Für ein Interview empfahlen mir Gatekeepers «eine Legende, eine lebendige», ein erfahrener Polizist, der als Geschichtenerzähler bekannt war. Am Telefon erzählte mir dieser Polizist, dass er sich für das Interview vorbereiten wolle und «Akten» zu seinen Einsätzen mitnehmen möchte. Obwohl ich bereits am Telefon erklärte, dass es mir um ihn als Polizisten und seine Lebensgeschichte ginge, reagiert er schliesslich im Interview auf meine Bitte, seine Lebensgeschichte zu erzählen überrascht mit: «Wow wow wow wow, das ist ja ganz persönlich».

Die eher steckbriefartigen Erzählungen und teilweise kargen Narrationen im freien Erzählteil bringen tendenziell «Strategien der Differenzminimierung» (vgl. Wetterer 2002, 139) und «Nicht-Thematisierungen»¹ (Wetterer 2002, 149) hervor. Darunter fallen verschiedene Praktiken, in denen Differenzen verkleinert, minimiert, irrelevant gemacht oder nicht thematisiert werden (vgl. Wetterer 2002; Klinger 2014). Im Folgenden wird in Anlehnung an das Konzept der «(De)thematisierung» (vgl. Klinger 2014, 11) der Begriff der Diversitätsglättung verwendet. Letztere richtet m. E. den Fokus eher auf die Entkräftung, also auf das Glätten von Unebenheiten, die sich jedoch nicht gänzlich auflösen lassen.

1 Hirschauer (2001; 2014) befasst sich ebenfalls mit Relativierungsmomenten von Geschlecht und Differenzen und weist darauf hin, dass in der Geschlechter- und Differenzforschung häufig nur auf die Differenzproduktion fokussiert werde.

Potenzielle Diversitäten in Form von Mitgliedschaften oder Zugehörigkeiten, wurden in den freien Erzählteilen häufig «ruhend» gelassen oder nicht aktiviert (vgl. Hirschauer 2014, 172). Im Extremfall entstanden dadurch grosse Kontraste zwischen dem biografisch-narrativen Erzählteil, wo eine passive Dethematisierung durch das Nicht-Erwähnen von Differenzen erfolgte und Beschreibungen aus dem Nachfrageteil (der durch explizite Fragen von Seiten der Forscherin gesteuert wurde), welche die Glättungsstrategien aufdecken. Zum Beispiel beginnt die Streifenpolizistin Ursula Amman² des Polizeikorps 1 im freien Erzählteil gleich mit einer Normalitätskonstruktion:

Was ist passiert? Ja, also ich habe eigentlich ganz ein normales Leben gehabt.
(Auszug aus Interview mit Streifenpolizistin Ursula Amman, Polizeikorps 1)

Später im Interview erwähnt Ursula Amman, dass sie schon als Kind mit dem Gedanken spielte, Polizistin zu werden – und das in einer Zeit, als Frauen in diesem Polizeikorps lediglich «Polizeihostessen»³ werden durften. Als Amman später von der vollständigen Öffnung gegenüber Frauen in der Polizei erfährt, bewirbt sie sich als Polizistin. Erst durch mehrmaliges explizites Nachfragen wird deutlich, dass Amman eine der ersten Frauen in diesem Polizeikorps war: «Das war eigentlich nicht so das Normale», ergänzt sie schliesslich und widerspricht damit ihrer eigenen kreierten Normalitätsfolie im freien Erzählteil. Aus Ammans Beschreibung ihrer Funktionen und ihrem Umgang mit Kollegen wird deutlich, dass sie intern eine diversitätsglättende Strategie wählt, sich wie Männer in der Polizei positioniert und nicht als Frau in einem Männerberuf wahrgenommen werden möchte:

Ich musste auch dieselbe Arbeit machen und ich bin auch von meinen Arbeitskollegen akzeptiert worden. Ja, also wir machten keinen Unterschied, mir ist das eigentlich selber gar nicht so aufgefallen. (Auszug aus Interview mit Streifenpolizistin Ursula Amman, Polizeikorps 1)

Amman glättet in ihrer Eintrittsgeschichte ihre potenziellen Differenzen gegenüber ihren männlichen Kollegen. Als eine der ersten Frauen in einer historisch männlich geprägten Organisation wäre das damit verbundene Konfliktpotenzial geradezu offensichtlich gewesen. Stattdessen betont sie, dass sie dieselbe Arbeit wie ihre Kollegen ausübte und ihr «kein Unterschied (...) aufgefallen» sei. Die aktive Neutralisierung von Geschlecht vollzieht Amman auch gegenüber der Forscherin, indem sie, statt auf Hürden und Reibungen beim Eintritt einzugehen, beinahe objektiv und nüchtern ihre damaligen neuen Aufgaben beschreibt und mehrmals betont, dieselbe Arbeit wie die Männer gemacht zu haben. Sie wendet also im zweiten Teil des Interviews aktive Dethematisierungsstrategien an, indem sie das Geschlecht neutralisiert und als irrelevant für die Ausübung der Polizeiarbeit erklärt. Im ersten Teil des Inter-

2 Alle Namen wurden anonymisiert.

3 Polizeihostessen waren für die Regulierung des Verkehrs zuständig.

views sind hingegen passive Formen der «Nicht-Thematisierung» (Wetterer 2002, 149) sichtbar, da Amman potenzielle Differenzkategorien erst gar nicht erwähnt.

Ein ähnliches Muster lässt sich im Interview mit Boris Bianci, einem Aspiranten des Polizeikorps 2 feststellen. Zwar geht er im freien Erzählteil kurz auf seine potenziell anders wahrgenommene Herkunft ein, indem er erwähnt, dass er die ersten sechs Jahre seines Lebens in einem südosteuropäischen Land aufgewachsen und dann via Familiennachzug in die Schweiz gekommen sei. «Und wir sind alle glücklich», so beendet er den kurzen Einschub seiner Migrationsgeschichte, die er aus einer distanzierten Position stark zusammenfasst. Die Frage, ob seine Migrationserfahrung in der Organisation auch schon Erwähnung fand, muss die Forscherin mehrmals formulieren, was bereits verdeutlicht, dass die Frage für Bianci atypisch ist. Das Thema Migration bezieht Bianci nicht auf seine Biografie und den Umgang der Kolleg:innen damit, sondern auf die Diskussion, ob Polizist:innen ohne Schweizer Bürgerschaft rekrutiert werden sollen:

Wir sind einmal ein bisschen, also konfrontiert gewesen. Es ist auch in den Medien gewesen. Ich meine, in [Ort] kannst du dich ja auch mit dem C-Visum bewerben. Weil die halt recht nah an [Nachbarland] sind und ja, sie brauchen halt auch Leute. Und ich denke, bei uns in [Ort], ich sage einfach, in ein paar Jährchen, fünf, zehn Jährchen wird es auch etwa so sein. (Auszug aus Interview mit Polizeiaspirant Boris Bianci, Polizeikorps 2).

Migrationsandere gibt es aus seiner Sicht wegen formeller Hürden (Schweizer Staatsbürgerschaft als Voraussetzung) im erforschten Polizeikorps noch nicht. Das Thema wird scheinbar von aussen an das Korps herangetragen, die Beschreibung von «wir sind (...) konfrontiert gewesen» erzeugt den Eindruck, dass sie sich als Organisation zwangsweise damit befassen mussten. Die Erwähnung der medialen Berichterstattung bestärkt den Eindruck des Aussenthemas. Indem Bianci Differenzen externalisiert, d. h. Migration als eine extern stattfindende Differenz ausserhalb der Polizei markiert, glättet er die zuvor erwähnte Differenz innerhalb derselben. Stattdessen betont er seine Polizeimitgliedschaft und erzeugt ein polizeiliches «uns» versus die anderen Migranten. Das Externalisieren von Differenz stärkt also zugleich seine Zugehörigkeit in der Polizei. Letztere nimmt er bereits durch ein starkes Gemeinschaftsgefühl in der Polizeiausbildung wahr. So schätzt er an der Ausbildung besonders:

Dass man einen gewissen Zusammenhalt hat miteinander. Sich ein Umfeld aufbaut. Leute hat, die wirklich motiviert sind, am gleichen Strick ziehen und dieser Zusammenhalt hat mir recht gefallen. (Auszug aus Interview mit Polizeiaspirant Boris Bianci, Polizeikorps 2)

Aus dieser Perspektive kann die Betonung von eigenen Differenzen oder jenen von Polizeikolleg:innen als Affront verstanden werden, der das verbindende Moment der Zugehörigkeit – und damit auch die Polizeiorganisation als Ganzes – in Frage stellt.

Die Diversitätsglättungen von Bianci und Amman können hier dazu dienen, sich als vollständige und nicht abweichende Mitglieder der Organisation darzustellen.

In den biografisch-narrativen Interviews glätten ein Grossteil der Polizist:innen potenzielle Differenzen durch Dethematisierung, Neutralisierung oder Externalisierung von Differenz. Die Diversitätsglättungen stellen ebenfalls Zugehörigkeit zum Polizeikorps her, z. B. indem betont wird, nicht abweichend von allen männlichen oder Schweizer Polizisten zu sein. Die Vermutung liegt nahe, dass die Erwähnung von Differenzen bezüglich sexueller Orientierung, Geschlecht, Migrationshintergrund oder beruflicher Herkunft im Polizeikontext ein heikles Unterfangen sein kann. Im nächsten Unterkapitel wird diese These weiterverfolgt am Beispiel von interviewten Polizist:innen, die Differenzen thematisieren, sie jedoch bewusst im Polizeikontext vorsichtig dosieren.

4.1 Thematisierungen von Differenzen als heikler Akt

Ein Grossteil der interviewten Polizist:innen glätten wie Amman und Bianci mögliche Differenzen in ihrer Lebensgeschichte. Es gibt jedoch in beiden untersuchten Korps vereinzelt Fälle, in denen eigene Differenzen artikuliert und in Bezug auf das Polizeikorps reflektiert werden. Differenzen artikulieren ist im Polizeikontext ein heikles Unterfangen und kann zu Spannungen führen. Am Beispiel des Themas «Theoretiker» in der Polizei lässt sich das verdeutlichen: Die organisationsinterne Zuschreibung umfasst Polizist:innen mit einer gymnasialen oder akademischen Ausbildung. «Theoretiker» seien in den letzten Jahren häufiger in der Polizei anzutreffen, so die Einschätzung mancher interviewter Polizist:innen. Entsprechend wurden «Theoretiker» als Indiz für eine diverser werdende Polizei betrachtet. In aktuellen Polizeiforschungen wird die berufliche Herkunft als Diversitätsindiz selten thematisiert. Mastrofski und Willis (2010, 72) stellen dabei für die USA eine Zunahme an gut ausgebildeten Polizisten:innen fest, d. h. mit einem College- oder höheren Fachabschluss.

Florian Ott, ein Fahnder des Polizeikorps, zählt mit seinem akademischen Master-Abschluss in Rechtswissenschaften zu dieser Gruppe. In seiner Lebensgeschichte thematisiert er mehrmals den Statusverlust, den er beim Berufswechsel erlebt. Polizist:innen beginnen nämlich in beiden erforschten Korps, unabhängig von ihrem Ausbildungshintergrund, in der gleichen Funktion. Auch hat die berufliche Vorbildung keinen Einfluss auf den Lohn. Der Eintritt in die Polizeiorganisation hat bezüglich der beruflichen Herkunft also einen nivellierenden Charakter. Auf die Frage, ob das erworbene Hochschulwissen von seinen Polizeikolleg:innen auch beansprucht werde, antwortet Florian Ott folgendes:

Mein Chef hat mir ganz am Anfang einen sehr guten Rat gegeben und gesagt, gell, ich soll mich nie aufdrängen damit, das ist psychologisch ein ganz ganz guter Rat gewesen, weil das in den falschen Hals kommen kann,

auch wenn es gut gemeint ist (Auszug aus Interview mit Polizeifahnder Florian Ott, Polizeikorps 1).

Als Florian Ott in die Fahndungsabteilung wechselt, erhält er von seinem Vorgesetzten «einen sehr guten Rat», und zwar dass er sich «nie aufdrängen» soll mit seinem Rechtswissen, obwohl dies im Polizeikontext durchaus dienlich wäre. Der Vorgesetzte von Florian Ott sieht im höheren Abschluss eine potenzielle interne Ausdifferenzierung, die Privilegien erzeugen könnte und damit verbunden eine Konfliktgefahr. Entsprechend empfiehlt er seinem Mitarbeiter, seine Expertise zurückzuhalten, zu verbergen und niemandem aufzudrängen. Später im Interview wird deutlich, dass Florian Ott diesem Rat folgend sein Wissen in dosierter Form artikuliert und je nach Kontext sich bewusst hierfür entscheidet, sich zurückzuhalten. Der In-vivo-Begriff «Theoretiker» drückt aus polizeilicher Sicht nicht nur aufgrund potenzieller Ausdifferenzierung und potenzieller Privilegien eine negative Wertung aus: So wird die Polizeiorganisation nach wie vor als praxisorientiert gesehen, was sich häufig polizeikulturell in einer “very pragmatic, concrete, down-to-earth, anti-theoretical perspective” (Reiner 2000, 101) ausdrückt. Insofern könnte dies auch Florian Otts Strategie erklären, besteht nämlich auch die Gefahr, dass er organisational als anders wahrgenommen werden könnte.

Wie bereits aufgezeigt wurde, können Diversitätsglättungen auch dazu dienen, die Zugehörigkeit zum Polizeikorps zu stärken. Umgekehrt könnte argumentiert werden, dass Thematisierungen von eigenen Differenzen im polizeilichen Kontext heikel sind, weil sie dadurch die Zugehörigkeit zur Polizei implizit in Frage stellen. Sich ausdifferenzieren, z. B. durch eine akademische Ausbildung, kann zu Spannungen und Wahrnehmungen von Devianzen führen. Das thematisieren von Differenzen exponiert auch betroffene Polizist:innen, wie der Ausschnitt vom Polizist Daniel Kauer zum Thema sexuelle Orientierung verdeutlicht:

Wenn du etwas erreichen willst, musst du das manchmal in den Vordergrund bringen, und das Thema dann so angehen (...) und da muss man sich ein wenig, wie soll ich sagen, ausziehen, sich angreifbar machen, wenn man hinstehen will und irgendein Thema erreichen will, das einem wichtig ist, da muss man es an die Hand nehmen und sich nicht davor scheuen, dass man sagt, ‚Ja wieso stellst du deine Sexualität in den Vordergrund? Weshalb tust du dein Geschlecht in den Vordergrund bringen? Wieso musst du jetzt plötzlich so die Frau da hinausstreichen, oder wieso musst du sagen, dass du schwul bist?‘ Ja weil ich genau dieses Thema anbringen will, da muss ich das machen, sonst geht es nicht (Auszug aus Interview mit Polizist Daniel Kauer, Polizeikorps 2)

Was grundsätzlich als Herausforderung politischer Differenzansprüchen gedeutet werden kann, akzentuiert sich im Polizeikontext besonders stark. Am aufgezählten Fragekatalog («wieso stellst du deine Sexualität in den Vordergrund?») illustriert

Kauer, dass die Betonung einzelner Differenzen polizeikulturell hinterfragt wird. Gleichzeitig sieht der Polizist Kauer «das manchmal in den Vordergrund bringen» (Geschlecht oder sexuelle Orientierung) als einzigen Weg, um Veränderungen innerhalb der Polizeiorganisation zu initiieren. Er plädiert für eine punktuelle und bewusst dosierte Thematisierung von Differenzen («manchmal»), die jedoch auch mit Gefahren verbunden ist und von vielen Polizist:innen gemieden wird. Sie machen sich als Organisationsmitglieder angreifbar, weil sie persönliche Eigenschaften hervorheben und in den Vordergrund stellen und sich damit gegenüber ihren Kolleg:innen differenzieren.

Die Polizisten Florian Ott und Daniel Kauer dosieren beide bewusst Thematisierungen von Differenzen. Bei beiden kann nämlich deren Artikulierung zu Spannungen führen, weshalb auch punktuell auf ein Nicht-Thematisieren zurückgegriffen wird. Diese strategische «(De)-thematisierung» (Klinger 2014, 11) von Differenz erinnert an das von Rennstam und Sullivan (2018, 190) beschriebene “silence management” über die Entscheidung, ob die eigene sexuelle Orientierung erwähnt oder darüber geschwiegen wird. Zwar liegt der Ursprung des Konzepts in Forschungen zur sexuellen Orientierung in beruflichen Organisationen, es lässt sich jedoch auf das Sprechen über Diversität ausdehnen. Die passiven Dethematisierungen von potenziellen Abweichungen (wie z. B. berufliche Herkunft oder Geschlecht) können ebenfalls als ein Silence Management beschrieben werden.

Die aufgezeigten Beispiele verdeutlichen, dass Polizist:innen in Selbstbeschreibungen vorwiegend Diversitätsglättungen vornehmen u. a. durch Neutralisierung, Externalisierung, Nicht-Thematisierung und Dosierung von Differenzen. Letztere erhält durch ein Silence Management, also durch das strategische (De)thematisieren, ebenso eine glättende Funktion. Diese Glättungen dürfen nicht voreilig ausschliesslich auf die Polizeikultur zurückgeführt werden. Verschiedene Forschungen zu Minoritäten und Diversität in unterschiedlichen Organisationskontexten zeigen, dass die Betonung von Differenzen auch mit Gefahren verbunden ist. So können als Konsequenz von diversitätsfördernden Personalpolitiken Mitarbeitende auf ihre Herkunft reduziert und in stereotypen Organisationsfunktionen haften bleiben (vgl. Piñeiro et al. 2021). In der Geschlechterforschung wurde bereits mehrfach bei Frauen in männlich dominierten Berufen ein “undoing gender” beobachtet, vorwiegend um als kompetente Kolleginnen wahrgenommen zu werden (Heintz und Nadai 1998, 85; vgl. Wetterer 2002; Riegraf 2005).

Im Polizeikontext gilt das umso mehr, wird doch der weibliche Körper als defizitär mit Blick auf die physische Auffassung von Polizeiarbeit betrachtet. Auch Polizist:innen mit Migrationshintergrund werden teilweise als abweichend, inkompetent und illoyal wahrgenommen. Zwar anerkennen Polizist:innen spezielle und konkrete interkulturelle Kompetenzen ihrer Kolleg:innen als organisationale Ressource, was gleichzeitig mit Nachteilen für die betroffenen Polizist:innen verbunden ist. So können manche in berufliche Sackgassen geraten, weil ihnen immer

dieselben Aufgaben und/oder Interventionsgebiete zugeordnet werden, wie z. B. das Patrouillieren in migrantischen und marginalisierten Agglomerationsgebieten (vgl. Boogaard und Roggeband 2010; Siebers 2017). Auch die Loyalität von ethnisierten Polizist:innen wird häufig hinterfragt, weil diese mit einer "outgroup", d. h. mit einem migrantischen und problematisierten Teil der Bevölkerung, gleichgesetzt werden (vgl. Boogaard und Roggeband 2010; Löffstrand und Uhnöo 2014). Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen könnten die Diversitätsglättungen als ein Schutz vor potenzieller Diskriminierung und beruflicher Degradierung interpretiert werden, eine Erklärung, die nicht nur im Polizeikontext relevant sein dürfte. Die Glättungen werden jedoch auch noch zusätzlich durch eine bestimmte Organizational Story gefördert und zwar durch das Narrativ «Polizei als Familie». Das organisationale Familiennarrativ hebt Werte wie Zugehörigkeit, Loyalität, Intimität und Gemeinschaft hervor und hat ebenfalls diversitätsglättende Effekte.

5 Polizei als Familie – das organisationskulturelle Narrativ

In verschiedenen Kontexten ist mir das Narrativ der Polizei als Familie immer wieder begegnet. Gegenüber Polizeiiinteressent:innen, in Expert:innen- und in biografisch-narrativen Interviews war diese Organizational Story allgegenwärtig. In den Rekrutierungsanlässen beider Polizeikorps erschien es geradezu als organisationales Mantra. So beschreibt der Polizist an der Informationsveranstaltung der Polizeiorganisation 1 dem interessierten Publikum mit grosser Begeisterung sein Korps als «grossi cooli Familie». Auch die Ausbildungsleiterin des Polizeikorps 2 verspricht ebenfalls an einem öffentlichen Anlass den Interessent:innen:

Sie werden eine zweite Familie finden, das kann ich Ihnen garantieren.
(Auszug aus Beobachtungsprotokoll zur Informationsveranstaltung
Polizeiorganisation 2)

Damit zelebrieren beide Korps eine gemeinschaftlich-familiäre Polizeikultur. Die Familienanalogie dient hier als Rekrutierungsinstrument, um potenzielle neue Familienmitglieder anzusprechen. Die rekrutierenden Polizist:innen setzten die Familiarität der Polizeiorganisation in den Vordergrund, um sich so von anderen Berufsorganisationen abzuheben. Gemeinschaftlich orientierte Personen, die bereit sind, sich dem Kollektiven unterzuordnen und emotionale Nähe zwischen Kolleg:innen aufzubauen, werden hier direkt adressiert. Wie die Polizistin aus der Personalabteilung 2 zusammenfasst:

Das ist wirklich wie eine Familie, du erfährst so viel übereinander, du kochst füreinander, du legst dich vielleicht einen kurzen Moment hin, und da sind dann mehrere Leute in einem solchen Zimmer, oder in einem

Aufenthaltsraum und eben du fährst Streife mit denen, du weisst zum Teil mehr als dein Partner vielleicht zuhause weiss, da hat mir auch schon mal jemand gesagt (nicht meiner Frau erzählen, was ich dir erzähle) und man erfährt sehr viel über den Mensch, und das ist auch wichtig, dass man das auch macht. (Auszug aus Interview mit Polizistin aus Personalabteilung der Polizeiorganisation 2)

Die intimen Beziehungen sind aus Sicht der Polizistin nicht nur als Konsequenz vom beruflichen Polizeialltag (kochen, schlafen, auf Streife fahren) zu betrachten, sondern sogar erforderlich («wichtig, dass man das auch macht»). Die Polizistin verwendet auch hier den Familienbegriff, um die Beziehungsqualität innerhalb der Organisation zu beschreiben. Das enge Vertrauensverhältnis bietet sogar eine Art Intimität, die nicht einmal in einer Liebesbeziehung geschaffen werden kann. Durch die Betonung von Gemeinschaft, Loyalität und Intimität scheint die organisationale Kategorie Polizeimitgliedschaft einen neutralisierenden Effekt auf andere potenzielle Differenzen zu haben. Polizist:in-sein bedeutet auch Teil-sein von einer aussergewöhnlichen Gemeinschaft, die andere potenzielle Zugehörigkeiten in den Hintergrund stellt. In dieser Logik könnten Thematisierungen von Differenzen als Affront gegenüber dem Zusammenhalt verstanden werden. Sklansky (2006, 1212) beschreibt in diesem Zusammenhang, dass selbst diversitätsbejahende Polizist:innen befürchteten, dass Diversitäts-Förderprogramme den Korpsgeist gefährden würden. Das Familiennarrativ reproduziert polizeikulturelle Elemente wie die der internen Solidarität, der sozialen Isolation und der Kollegialität (Reiner 2000, 92) und begünstigt womöglich eher Erzählungen, die den Zusammenhalt und die Zugehörigkeit zur Polizei betonen.

Auch in den biografisch-narrativen Interviews beschreiben viele Polizist:innen das Polizeikorps als «meine Familie, mein Zuhause». Dass die Polizei und die Verwandtschaft bzw. die Familie durch den engen Zusammenhalt und die vertrauensvollen intimen Beziehungen zusammenfallen können, zeigt sich z. B. hier:

Der zweite Partner war auch Polizist gewesen, seit ich siebzehn bin ist das ein Teil von meinem Leben geworden, halt einfach durch Partner und es ist sehr speziell, das sieht man auch hier viel, wenn der Vater Polizist gewesen ist, es hat ganz viele Kinder von Polizisten, weil es wird fast ein wenig eine Familie, es ist noch kompliziert zu erklären, aber man kommt auch als Partner in das ganze Zeug hinein, und wenn man sich trifft mit Polizeikollegen wo es eigentlich dann meistens der Fall ist, dass man sich fast nur noch so im Polizei-Kollegenkreis bewegt. (Auszug aus Interview mit Fahnderin Anna Wyser, Polizeikorps 1)

Bevor Anna Wyser Polizistin wurde, war sie zweimal mit Polizisten liiert. Dadurch kam sie bereits vor der Ausbildung mit der Polizeikultur stark in Berührung («in das ganze Zeug hinein»). Sie beschreibt die Polizei sogar als «Teil von meinem Leben».

Weiter im Interview erwähnt Wyser, wie die alltägliche Polizeiarbeit der Partner ihr Familienleben prägte, z. B. durch den Bereitschaftsdienst und die nächtlichen Notrufe, die sie weckten, den auf die Polizei konzentrierten Freundeskreis («nur noch so im Polizei-Kollegenkreis») oder die Verwendung von polizeilichen Abkürzungen. Ihre Erfahrungen vergleicht sie mit Polizeifamilien, in denen Kinder von ihrem «Vater» ebenfalls stark geprägt sind und sich für den Polizeiberuf entscheiden. Das Narrativ «Polizei als Familie» ist in diesem Beispiel nicht mehr nur symbolisch zu verstehen, sondern wortwörtlich. Die Polizei ist für manche Polizist:innen die Familie, was den verwandtschaftlich-gemeinschaftlichen Charakter der Organisation nochmals verstärkt. Tatsächlich sind in vielen biografisch-narrativen Interviews das familiär-verwandtschaftliche Umfeld sowie der engere Bekanntenkreis relevant für den Entscheidungsprozess, Polizist:in zu werden. Von den 16 biografischen-narrativen Interviews erwähnte die Hälfte der Polizist:innen Personen aus ihrer Familie oder ihrem Bekanntenkreis (Kolleg:innen von Sportvereinen oder Militär, Ehepartner der Cousine, Grossvater usw.), die sie in unterschiedlichen Formen für die Bewerbung als Polizist:in inspirierten. Um manche wurde direkt «geworben», andere subtiler darauf hingewiesen, im Stil von «das wäre was für dich». Ein Teil wiederum entwickelte ein Interesse am Beruf aufgrund der Erzählungen von Polizist:innen im Umfeld (z. B. «er hat mich dann auch ein wenig gluschtig gemacht auf diesen Beruf»). Es findet also auch eine Rekrutierung innerhalb der Familie statt, was auch organisational gefördert wird: Polizist:innen im nahen Umfeld können in beiden Korps als Referenzpersonen in den Bewerbungsunterlagen aufgeführt werden. Im Polizeikorps 2 erhalten Polizist:innen, die erfolgreich anwerben, sogar eine Prämie. Das «einander Holen» ermöglicht die gemeinschaftlichen und engen Vertrauensbeziehungen innerhalb der Polizeiorganisationen zu stabilisieren. In dem Sinne kommt das Werben für den Beruf im nahen Umfeld den Polizeikorps entgegen. Obwohl nur ein kleiner Teil diese Praxis anwendet, fügt sie sich bestens in das organisationskulturelle Narrativ ein und hilft dabei, die gemeinschaftliche Organisationsstruktur aufrechtzuerhalten. Das organisationale Familiennarrativ wirkt wie eine selbsterfüllende Prophezeiung, indem auch innerhalb des Bekannten- und Kollegenkreis Vertrauenspersonen rekrutiert werden.

6 Fazit

In den biografisch-narrativen Interviews werden Themen, die Polizist:innen als anders positionieren könnten wie z. B. als Akademiker:innen, erste Frau in einem Polizeikorps, Homosexuelle oder Polizist:in mit Migrationserfahrungen – wenn überhaupt – nur vorsichtig angeschnitten. Stattdessen sind in beiden Polizeikorps Diversitätsglättungen sichtbar, die unterschiedliche Dethematisierungsformen beinhalten, u. a. die Neutralisierung, die Externalisierung und die Dosierung von

Differenzen. Durch Neutralisierung des Geschlechts konnte eine Frau sich als richtige Polizistin darstellen, die alle klassischen Polizeitätigkeiten vollumfänglich – wie ein Mann – wahrnehmen kann. Ein Polizist mit Migrationshintergrund definierte das Migrationsthema als eine Differenz, die ausserhalb der Polizeiorganisation stattfindet, was ich als Externalisieren von Differenz beschreibe. In beiden Beispielen dienen die Strategien der Differenzminimierung (Wetterer 2002, 139) auch der Herstellung von Zugehörigkeit, können sie dadurch die Mitgliedschaft und nicht ihre Andersheit in den Vordergrund stellen. Eine weitere Strategie bestand zudem in der Dosierung von Differenzen, die anhand strategischer (De)thematizationen beruflicher Herkunft und sexueller Orientierung aufgezeigt wurde. Die Thematisierung von Differenzen ist im Polizeikontext mit potenziellen Konflikten verbunden, jedoch aus Sicht differenzsensibler Polizist:innen unerlässlich. Diese dosieren Thematisierungen von Differenz, indem sie punktuell bewusst (de)thematieren. Diese Form ist die ambivalenteste und bildet die im Forschungsstand beschriebenen internen Widersprüche und Konflikte mit Blick auf Diversität ab. Dennoch ordne ich die Dosierung von Differenz als diversitätsglättende Praxis ein, interpretiere also das punktuelle Ruhelassen als Kompromiss, um die Harmonie und den Zusammenhalt nicht zu gefährden.

Diversitätsglättungen sind auch in anderen organisationalen Kontexten beobachtbar und können als Versuch gedeutet werden, potenziellen Abweichungen und damit verbundenen Stigmatisierungen präventiv entgegenzuwirken. In den zwei untersuchten Polizeikorps spielt jedoch auch das organisationale Narrativ der «Polizei als Familie» eine wichtige Rolle und dürfte auf die diversitätsglättenden Erzählungen ebenfalls einen entscheidenden Einfluss ausüben. Das organisationale Familiennarrativ ist in der Rekrutierung, in der Ausbildung sowie in den Selbstthematisierungen allgegenwärtig. Rekrutierende Polizist:innen setzen es gezielt ein, um gemeinschaftlich orientierte Personen direkt anzusprechen. In der Polizeiausbildung ist bereits für Polizeiaspirant:innen der enge Zusammenhalt zwischen Kolleg:innen spürbar. Bei manchen interviewten Polizist:innen fällt sogar die Polizeifamilie mit der verwandtschaftlichen Familie zusammen. Persönliche Beziehungen zu Polizist:innen im Umfeld spielen bei vielen biografischen Interviews für den Entscheidungsprozess, Polizist:in zu werden, eine wichtige Rolle. Die Rekrutierung von potenziellen Polizist:innen im persönlichen Umfeld ist eine organisational akzeptierte Praxis, die zur familiären Atmosphäre und zu den internen Homogenisierungsprozessen beiträgt. Das Familiennarrativ trägt also zur Zementierung und Stabilisierung der gemeinschaftlich-familiären Organisationskultur bei. Polizeiliche Normen wie kollegialer Zusammenhalt, soziale Zugehörigkeit, Loyalität usw. können dadurch vermittelt und aufrechterhalten werden. In dieser Logik könnten Thematisierungen von Differenzen die Zugehörigkeit und den Zusammenhalt gefährden. Dementsprechend bleibt, wie bereits Bjørkelo et al. für die norwegische Polizeiausbildung feststellen, “little room for difference” (2021, 19).

Im Anschluss an die neuere kritischere Forschung zur Polizeikultur ist hier anzumerken, dass nicht alle Polizist:innen gänzlich auf Thematisierungen von Differenz verzichten oder keine Konflikte entstehen. Das Familiennarrativ zeigt allerdings auf, was für Risiken diese Polizist:innen eingehen, stellen sie nämlich die Gemeinschaft implizit in Frage. Damit schränkt das organisational zelebrierte Narrativ die Erzählräume für die Thematisierungen von Differenzen ein. Wie bereits in anderen Studien verdeutlicht wurde, erzeugt Diversität mit Blick auf die Polizeikultur (die sich hier in Form eines Familiennarrativs manifestiert) Ambivalenzen (vgl. Loftus 2008, 772; Ewijk 2012, 82). Der narrative Zugang deutet eine weitere bisher unterschätzte Problematik an: Organisationale Geschichten wie das Familiennarrativ können ein statisches und homogenisierendes Bild von Polizeikultur aufrechterhalten und damit die Persistenzen im Umgang mit Diversität erklären. Die wissenschaftliche story der Cop Culture wird zudem auch ausserhalb der Wissenschaft in vereinfachter und stereotypisierender Form rezipiert und ist in politischen Debatten und Reformen zur Polizei präsent (vgl. Reiner 2017, 239). Ebenso hat sie den Weg als “catchy expression” in die Polizei zurückgefunden (Thériault 2013, 189). Was ursprünglich als Kritik an Polizeiorganisationen formuliert wurde, könnte zugleich auch als organisationales Narrativ für Polizeiorganisationen dienen. Hier wäre dringend notwendig näher zu untersuchen, wie sich die beiden Storytellers gegenseitig beeinflussen.

7 Literatur

- Bahl, Eva und Arne Worm. 2018. Biographische und ethnographische Zugänge zu Wir-Bildern, Sie-Bildern und Handlungspraktiken in einer Organisation. Die spanische Polizeieinheit Guardia Civil in Ceuta und Melilla. *Zeitschrift für qualitative Forschung (ZQF)* 19(1–2): 233–251.
- Behr, Rafael. 2008a. Polizeiarbeit – immer noch Männersache? Tradition, Hegemonie und die Folgen der Geschlechterdebatte in der Polizei. S. 117–147 in *Polizei und Politische Bildung*, hrsg. von Peter Lessmann-Faust. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Behr, Rafael. 2008b. *Cop Culture – Der Alltag des Gewaltmonopols – Männlichkeit, Handlungsmuster und Kultur in der Polizei*. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bevan, Marianne und Megan H. MacKenzie. 2012. “Cowboy” Policing Versus “the Softer Stuff”. *International Feminist Journal of Politics* 14(4): 508–528.
- Bjørkelo, Brita, Hege H. Bye, Mariann S. Leirvik, Marit Egge und Jaishankar Ganapathy. 2021. Diversity in Education and Organization: From Political Aims to Practice in the Norwegian Police Service. *Police quarterly* 24(1): 74–103.
- Boje, David M. 1991. The Storytelling Organization: A Study of Story Performance in an Office-Supply Firm. *Administrative Science Quarterly* 36(1): 106–126.
- Boogaard, Brendy und Conny Roggeband. 2010. Paradoxes of Intersectionality: Theorizing Inequality in the Dutch Police Force through Structure and Agency. *Organization* 17(1): 53–75.
- Breuer, Franz. 2010. *Reflexive Grounded Theory. Eine Einführung für die Forschungspraxis*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Carlson, Sören, Lena Kahle und Denise Klinge. 2017. Wenn Narrationen nicht zustande komme ... Wie hochreflexive Berufsfelder dazu beitragen, dass argumentativ-evaluative Darstellungsweisen im narrativen Interview dominant werden. *Zeitschrift für qualitative Forschung (ZQF)* 18(2): 239–262.
- Czarniawska, Barbara. 1997. *Narrating the Organization: Dramas of Institutional Identity*. Chicago/London: The University of Chicago Press.
- Czarniawska, Barbara. 2007. Narrative Inquiry In and About Organizations. S. 383–404 in *Handbook of narrative inquiry: Mapping a methodology*, hrsg. von D. Jean Clandinin. Thousand Oaks: SAGE Publications
- Dausien, Bettina. 2009. Differenz und Selbst-Verortung – Die soziale Konstruktion von Geschlecht in Biographien als Forschungskonzept. S. 157–177 in *Erkenntnis und Methode. Geschlechterforschung in Zeiten des Umbruchs*, hrsg. von Brigitte Aulenbacher und Birgit Riegraf. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Diehm, Isabell, Melanie Kuhn und Claudia Machold. 2010. Die Schwierigkeit, ethnische Differenz durch Forschung nicht zu reifizieren – Ethnographie im Kindergarten. S. 78–92 in *Qualitative Bildungsforschung im Elementar- und Primarbereich. Bedingungen und Kontexte kindlicher Lern- und Entwicklungsprozesse*, hrsg. von Friederike Heinzel und Argyro Panagiotopoulou. Baltmannsweiler: Schneider Verlag Hohengehren.
- Dudek, Sonja. 2009. *Diversity in Uniform? Geschlecht und Migrationshintergrund*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ewijk, Anne R. van. 2012. Diversity Within Police Forces in Europe: A Case for the Comprehensive View. *Policing: A Journal of Policy and Practice* 6(1): 76–92.
- Franzosi, Roberto. 1998. Narrative Analysis – Or Why (and How) Sociologists Should be Interested in Narrative. *Annual Review of Sociology* 24(1): 517–554.
- Fuchs, Martin. 2007. Diversity und Differenz – Konzeptionelle Überlegungen. S. 17–34 in *Diversity Studies. Grundlagen und disziplinäre Ansätze*, hrsg. von Gertraude Krell, Barbara Riedmüller, Barbara Sieben und Dagmar Vinz. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Gabriel, Yiannis. 2015. Narratives and Stories in Organizational Life. S. 275–292 in *The Handbook of Narrative Analysis*, hrsg. von Anna De Fina und Alexandra Georgakopoulou. Chichester: John Wiley & Sons.
- Groenemeyer, Axel. 2003. Kulturelle Differenz, ethnische Identität und die Ethnisierung von Alltagskonflikten. S. 11–46 in *Die Ethnisierung von Alltagskonflikten*, hrsg. von Axel Groenemeyer und Jürgen Mansel. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gubrium, Jaber F. und James Holstein. 2008. *Analyzing Narrative Reality*. Los Angeles: SAGE Publications.
- Heintz, Bettina und Eva Nadai. 1998. Geschlecht und Kontext. De-Institutionalisierungsprozesse und geschlechtliche Differenzierung. *Zeitschrift für Soziologie* 27(2): 75–93.
- Hirschauer, Stefan. 2001. Das Vergessen des Geschlechts. Zur Praxeologie einer Kategorie sozialer Ordnung. S. 208–35 in *Geschlechtersoziologie*. Sonderheft 41 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, hrsg. von Bettina Heintz. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Hirschauer, Stefan. 2014. Un/doing Differences. Die Kontingenz sozialer Zugehörigkeiten. *Zeitschrift für Soziologie* 43(3): 179–191.
- Hulst, Merlijn, van. 2013. Storytelling at the Police Station. The Canteen Culture Revisited. *The British Journal of Criminology* 53(4): 624–642.
- Innes, Martin. 2005. Why “Soft” Policing Is Hard: On the Curious Development of Reassurance Policing, How It Became Neighbourhood Policing and What This Signifies About the Politics of Police Reform. *Journal of Community & Applied Social Psychology* 15(3): 156–169.
- Klatetzki, Thomas. 2019. Narrative Praktiken. *Die Bearbeitung sozialer Probleme in den Organisationen der Kinder- und Jugendhilfe*. Weinheim/Basel: Beltz Juventa.

- Klinger, Sabine. 2014. *(De-)Thematisierung von Geschlecht: Rekonstruktionen bei Studierenden der Erziehungs- und Bildungswissenschaften*. Opladen/Berlin/Toronto: Budrich UniPress.
- Kurtz, Don L. und Lindsey L. Upton. 2018. The Gender in Stories: How War Stories and Police Narratives Shape Masculine Police Culture. *Women & Criminal Justice* 28(4): 282–300.
- Küsters, Yvonne. 2009. *Narrative Interviews. Grundlagen und Anwendungen*. Wiesbaden: Springer VS.
- Löfstrand, Cecilia Hansen und Sara Uhnoo. 2014. Diversity Policing – Policing Diversity: Performing Ethnicity in Police and Private-Security Work in Sweden. *Social Inclusion* 2(3): 75–87.
- Loftus, Bethan. 2008. Dominant Culture Interrupted: Recognition, Resentment and the Politics of Change in an English Police Force. *The British Journal of Criminology* 48(6): 756–777.
- Maihofer, Andrea. 2019. Wandel und Persistenz hegemonialer Männlichkeit und die Grenzen des Konzepts von Caring Masculinities. S. 63–77 in *Caring Masculinities? Männlichkeiten in der Transformation kapitalistischer Wachstumsgesellschaften*, hrsg. von Sylka Scholz und Andreas Heilmann. München: oekom.
- Mastrofski, Stephen D. und James J. Willis. 2010. Police Organization Continuity and Change: Into the Twenty-first Century. *Crime and Justice* 39(1): 55–144.
- Müller, Ursula. 2010. Organisation und Geschlecht aus neoinstitutionalistischer Sicht. Betrachtungen am Beispiel von Entwicklungen in der Polizei. *Feministische Studien* 28(1): 40–55.
- Myrntinen, Henri, Lana Khattab und Jana Naujoks. 2017. Re-Thinking Hegemonic Masculinities in Conflict-Affected Contexts. *Critical Military Studies* 3(2): 103–119.
- Nieswand, Boris. 2017. Towards a Theorisation of Diversity. Configurations of Person-Related Differences in the Context of Youth Welfare Practices. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 43(10): 1714–1730.
- Ostendorp, Anja. 2009. Konsistenz und Variabilität beim Reden über “Diversity”: Eine empirische Untersuchung diskursiver Spielräume in Schweizer Grossunternehmen. *Forum Qualitative Sozialforschung* 10(2).
- Pasche, Nathalie. 2021. «Mit dem Kopf anstatt mit Muskeln» – Orientierung an Deeskalation als weiche Kritik an gewaltaffinen Männlichkeiten in der Polizei. S. 129–150 in *Zeitdiagnose Männlichkeiten Schweiz*, hrsg. von Diana Baumgarten, Matthias Luterbach, Martina Peitz, Sarah Rabhi-Sidler, Steve Stiehler, Tobias Studer, Anika Thym und Isabelle Zinn. Zürich: Seismo Verlag.
- Paul, Kathleen, Andreas Hanses, Katrin Heuer und Lisa Janotta. 2017. Biographie im Kontext des Sterbens. Der Einfluss institutioneller Kontexte auf biographische Erzählformate. *Zeitschrift für qualitative Forschung (ZQF)* 18(2): 223–237.
- Pichonnaz, David. 2011. Réformer les pratiques policières par la formation? Les obstacles à la transformation des relations entre les policiers et leurs publics. *Déviance et Société* 35(3): 335–359.
- Piñeiro, Esteban, Martina Koch und Nathalie Pasche. 2021. *Undoing Ethnicity im öffentlichen Dienst. Ethnografien zum ethnisieren am Beispiel von Jugendamt und Polizei*. Zürich: Seismo.
- Prokos, Anastasia und Irene Padavic. 2002. “There Oughtta Be a Law Against Bitches”: Masculinity Lessons in Police Academy Training. *Gender, Work & Organization* 9(4): 439–459.
- Reichertz, Jo. 2005. Prämissen einer hermeneutisch wissenssoziologischen Polizeiforschung. *Historical Social Research/Historische Sozialforschung* 1(30): 227–256.
- Reiner, Robert. 2000. *The Politics of the Police*. Third Edition. New York: Oxford University Press.
- Reiner, Robert. 2017. Is Police Culture Cultural? *Policing: A Journal of Policy and Practice* 11(3): 236–241.
- Rennstam, Jens, und Katie Rose Sullivan. 2018. Peripheral Inclusion Through Informal Silencing and Voice – A Study of LGB Officers in the Swedish Police. *Gender, Work & Organization* 25(2): 177–194.
- Riegraf, Birgit. 2005. «Frauenbereiche» und «Männerbereiche»: Die Konstruktion von Geschlechterdifferenzen in der Arbeits- und Berufswelt. S. 134–155 in *Frauen im Militär. Empirische Befunde*

- und Perspektiven zur Integration von Frauen in die Streitkräfte*, hrsg. von Jens-Reiner Ahrens, Maja Apelt und Christiane Bender. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Rosenthal, Gabriele. 2015. *Interpretative Sozialforschung. Eine Einführung*. 5. Auflage. Weinheim/Basel: Beltz Verlag.
- Schütze, Fritz. 1983. Biographieforschung und narratives Interview. *Neue Praxis* 13(3): 283–293.
- Siebers, Hans. 2017. What Turns Migrants into Ethnic Minorities at Work? Factors Erecting Ethnic Boundaries among Dutch Police Officers. *Sociology* 51(3): 608–625.
- Silvestri, Marisa. 2012. Managerial Masculinity: An Insight Into the Twenty-First Century Police Leader. S. 235–254 in *A History of Police and Masculinities. 1700–2010*, hrsg. von David G. Barrie und Susan Broomhall. Abingdon: Routledge.
- Sklansky, David Allan. 2006. Not Your Father's Police Department: Making Sense of the New Demographics of Law Enforcement. *Journal of Criminal Law and Criminology* 96(3): 1209–1243.
- Steinþórsdóttir, Finnborg S. und Gyða M. Pétursdóttir. 2021. To Protect and Serve While Protecting Privileges and Serving Male Interests: Hegemonic Masculinity and the Sense of Entitlement Within the Icelandic Police Force. *Policing and Society* 1–15.
- Strauss, Anselm. 1998. *Grundlagen qualitativer Sozialforschung: Datenanalyse und Theoriebildung in der empirischen soziologischen Forschung*. 2. Auflage. Stuttgart: UTB.
- Thériault, Barbara. 2013. *The Cop and the Sociologist. Investigating Diversity in German Police Forces*. Bielefeld: transcript.
- Van Maanen, John. 1978. The Asshole. S. 221–238 in *Policing: A view from the street*, hrsg. von Peter K. Manning und John Van Maanen. Chicago: Goodyear Publishing Company.
- Vertovec, Steven. 2012. "Diversity" and the Social Imaginary. *European Journal of Sociology* 53(3): 287–312.
- Waddington, P. A. J. 1999. *Policing Citizens: Authority and Rights*. London: UCL Press.
- Wetterer, Angelika. 2002. *Arbeitsteilung und Geschlechterkonstruktion. "Gender at Work" in theoretischer und historischer Perspektive*. Konstanz: UVK.
- Wilz, Sylvia Marlene. 2005. «Nicht genügend kann davor gewarnt werden» – Männer und Frauen bei der Polizei: Fakten und Diskurse. S. 156–172 in *Frauen im Militär. Empirische Befunde und Perspektiven zur Integration von Frauen in die Streitkräfte*, hrsg. von Jens-Rainer Ahrens, Maja Apelt und Christiane Bender. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wilz, Sylvia Marlene. 2012. Die Polizei als Organisation. S. 113–131 in *Handbuch Organisationstypen*, hrsg. von Maja Apelt und Veronika Tacke. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.



Reihe ds demokratie.schweiz

Die direkte Demokratie ist für die schweizerische Politik und Gesellschaft von prägender Bedeutung und macht das politische System der Schweiz weltweit einzigartig. Inner- wie ausserhalb der Schweiz werden die Chancen und Risiken von direktdemokratischer Beteiligung mittels Volksabstimmungen sowohl in der Forschung als auch in Politik und Öffentlichkeit immer wieder lebhaft diskutiert. Der Sammelband liefert neue Erkenntnisse zur Funktionsweise der direkten Demokratie, indem er die einzigartige Fülle an praktischen Erfahrungen und Daten aus den über 170 Jahren Abstimmungsgeschichte der Schweiz nutzt.

Hans-Peter Schaub,
Marc Bühlmann (Hrsg.)

Direkte Demokratie in der Schweiz

Neue Erkenntnisse aus der Abstimmungs- forschung

ISBN 978-3-03777-257-7
250 Seiten, 15.5 x 25 cm
Fr. 38.– / Euro 33.–

Hans-Peter Schaub, Dr. rer. soc., arbeitet bei Année Politique Suisse an der Universität Bern als Projektleiter der Abstimmungsdatenbank Swissvotes. Nach seinem Studium in Bern, Vilnius und Bielefeld hat er zur Demokratie in Landsgemeinde- und Urnenkantonen doktriert. Er war zudem mehrere Jahre für Parlamentsdienste und Kantonsverwaltungen tätig.

Marc Bühlmann, Prof. Dr., ist seit 2011 Direktor von Année Politique Suisse und assoziierter Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bern. Lehr- und Forschungsgebiete: politische Partizipation, Demokratietheorie, Schweizer Politik, Direkte Demokratie, vergleichende Politik.

Mit Beiträgen von Nadja Braun Binder, Marc Bühlmann, Martina Flick Witzig, Karin Frick, Marlène Gerber, Anja Heidelberger, Julien Jaquet, Bruno Kaufmann, Wolf Linder, Thomas Milic, Sean Mueller, Philippe E. Rochat, Sophie Ruprecht, Hans-Peter Schaub, Adrian Schmid, Pascal Sciarini, Isabelle Stadelmann-Steffen, Adrian Vatter.

Fabrique de la différence : la réponse institutionnelle policière aux « violences domestiques »

Faten Khazaei*

Résumé : Plusieurs études ont critiqué la racialisation des violences faites aux femmes. Pourtant la tendance à lier les violences dites « domestiques » à la migration reste populaire en Suisse. Cet article s'appuie sur une étude ethnographique d'une unité de police secours pour contester ladite tendance. L'examen du « cas sri lankais », un récit dans cette institution qui présupposerait que ce groupe ethno-racisé est plus enclin aux cas graves de violences, démontre comment les agent-e-s construisent la différence entre les cas similaires.

Mots-clés : Ethnographie de la police, violences domestiques, fabrique de la différence, racialisation, racisme

Manufacturing Difference: Police Responses to “Domestic Violence”

Abstract: Although previous research has criticized the racialization of violence against women, the tendency to link so-called “domestic violence” to migrant population remains popular in Switzerland. This article based on an ethnographic study of a police emergency unit, argues against the thesis according to which domestic violence is more frequent (or more serious) in migrant populations. It examines the “Sri Lankan case”, a prevailing narrative in this institution, to show how the police officers manufacture difference between similar cases.

Keywords: Police ethnography, domestic violence, manufacturing difference, racialisation, racism

Herstellungsunterschied: Polizeireaktionen auf «häusliche Gewalt»

Zusammenfassung: Obwohl bereits mehrere Studien die Rassifizierung von Gewalt gegen Frauen kritisiert haben, besteht in der Schweiz nach wie vor die Tendenz, sogenannte «häusliche Gewalt» mit Migrationsbevölkerung in Verbindung zu bringen. Der vorliegende Beitrag stützt sich auf eine ethnografische Studie, die in einem Westschweizer Polizeikorps durchgeführt wurde. Sie zeigt auf, wie die Beamtinnen und Beamten – hier im Hinblick auf Personen aus Sri Lanka – eine Differenz zwischen grundsätzlich ähnlichen Fällen häuslicher Gewalt herstellen.

Schlüsselwörter: Ethnographie der Polizei, Häusliche Gewalt, Herstellung von Differenz, Rassisierung, Rassismus

* Department of Social Sciences, Northumbria University, Newcastle upon Tyne, United Kingdom, faten.khazaei@northumbria.ac.uk

1 Introduction

Grâce aux efforts des mouvements féministes, les violences faites aux femmes sont maintenant reconnues internationalement comme un problème public (Romito 2008 ; Lieber et Roca i Escoda 2015). Cependant, bien que ce type de violences ait été originairement considéré comme intrinsèquement lié aux inégalités de genre, les politiques et débats publics, en Europe en général et en Suisse en particulier, tendent désormais à se concentrer sur la thématique de la migration pour comprendre et expliquer ces violences. Par exemple, le Bureau fédéral de l'égalité (BFEG), mandaté par le Conseil fédéral, a publié en 2011 une étude sur les lacunes de la recherche dans le domaine des violences domestiques. Ce rapport suggérait qu'afin de mieux comprendre ce type de violences en Suisse, toutes les recherches à venir sur le sujet devraient approcher le « genre » en lien avec la « migration » (Thomet et al. 2011, 6). De plus, certaines formes des violences faites aux femmes qui touchent a priori davantage les populations migrantes, tels que « le mariage forcé » (Neubauer et Dahinden 2012) et les « mutilations génitales féminines » (Bader 2018), se trouvent fréquemment au centre de ces politiques publiques. Cette approche suggère que le phénomène des violences faites aux femmes concerne surtout les populations migrantes parce qu'elles sont chez elles plus fréquentes ou plus graves. Bien que plusieurs études aient critiqué la manière dont l'instrumentalisation de la rhétorique de « l'égalité de genre » ou des « droits des femmes » participe à racialiser les violences faites aux femmes (Guénif-Souilamas et Macé 2004 ; Hamel 2005 ; Delphy 2006 ; Abu-Lughod 2013 ; Farris 2017), la tendance à lier ce type de violences à la migration reste populaire, comme il sera démontré plus loin. Le succès de cette corrélation a principalement son origine dans les statistiques policières de criminalité publiées par l'Office fédéral de la statistique (OFS). Elles sont les seules à recenser annuellement le nombre des cas de violences domestiques en Suisse, mais seulement ceux enregistrés par la police elle-même. Ces chiffres montrent a priori une surreprésentation de la population étrangère parmi les personnes concernées (OFS 2020).

Ces statistiques séparent les cas selon deux catégories de personnes, à savoir celles de nationalité suisse et celles de nationalité étrangère. Elles montrent ainsi que de manière persistante, chaque année, les interventions policières pour les cas de violences domestique sont réparties à quasi-parité entre les deux catégories (OFS 2020). Pour l'année 2019, la distribution exacte était de 46 % des « personnes prévenues » de nationalité suisse contre 54 % de nationalité étrangère, et de 52 % des « personnes lésées » de nationalité suisse contre 47 % de nationalité étrangère (OFS 2020). Parce que la population de nationalité étrangère ne représente qu'un peu plus de 20 % de la population totale en Suisse, ces chiffres sont interprétés comme une surreprésentation de la population étrangère parmi les personnes concernées par les violences domestiques (OFS 2020). Le Bureau fédéral de l'égalité (BFEG)

s'exprime ainsi dans son bulletin d'information sur les violences domestiques dans le contexte de la migration :

En Suisse, les statistiques sur l'exposition à la violence affichent en permanence une surreprésentation des étrangères et des étrangers en ce qui concerne les victimes de la violence conjugale aussi bien que celles qui subissent la violence domestique intergénérationnelle (BFEG 2020, 5) ;

Les statistiques relatives à la violence domestique en Suisse... donnent à penser qu'un contexte migratoire augmente le risque statistique de violence domestique en ce qui concerne la victime aussi bien que l'auteur·e (BFEG 2020, 5).

La tendance à lier les violences faites aux femmes, en général, et les violences domestiques, en particulier, à la population dites « étrangère » ou « migrante » dépasse ces discours officiels et favorise particulièrement les campagnes d'extrême droite. Cela a notamment été le cas de celle de l'Union démocratique du centre (UDC) à l'occasion de la grève des femmes de 2019. Ainsi, nous lisons dans une édition spéciale distribuée ce jour-là que « la violence contre les femmes a une origine bien connue : les individus non intégrés » (UDC Edition spéciale 2019, 8) ; on y reconnaît la thèse selon laquelle les violences faites aux femmes sont importées en Suisse par les personnes migrantes. Or, l'interprétation de ces statistiques policières doit être nuancée.

Tout d'abord, ces données divisent arbitrairement la population selon la nationalité, sans tenir compte de l'hétérogénéité des personnes au sein de chaque catégorie « suisse » et « étrangère ». Cette division produit la différence observée plutôt qu'elle ne l'explique ; elle donne l'impression que la nationalité pourrait être un facteur explicatif de ces violences. La littérature a pourtant relevé que les violences faites aux femmes s'observent dans tous les milieux sociaux et dans tous les pays (Johnson 1995 ; Stark 2007). De même, la recherche a mis en évidence d'autres facteurs de risque plus pertinents, à savoir l'isolement social, les difficultés financières ou socioéconomiques, le stress et l'insécurité (Straus 1980 ; Gillioz et al. 1997 ; Steiner 2004), ou encore l'influence de cadres juridiques et institutionnels spécifiquement appliqués aux populations dites « migrantes » originaires de pays extra-européens (notamment la loi sur les étrangers ou la loi sur l'asile) (Gillioz et al. 1997 ; Khazaei 2019a). Ces chiffres différenciés selon la nationalité passent donc sous silence la complexité du phénomène de violence et éloignent le regard des éléments structuraux et sociétaux qui pourraient exposer la population migrante à un risque accru (Dubacher et Reusser 2011).

Par ailleurs, dans ces débats, les catégories nationales sont considérées et utilisées à titre descriptif, comme si elles existaient en dehors des interactions sociales et de l'utilisation qui en est faite. L'analyse ethnographique des processus de racialisation d'un groupe de personnes par le traitement policier des violences domestiques permet

d'élucider et de dévoiler le processus par lequel ces données sont fabriquées. L'article avance trois facteurs explicatifs liés aux pratiques des policiers·ères qui influencent leurs décisions, à savoir 1) les représentations généralisées sur la racialisation des violences faites aux femmes en Suisse, 2) la logique professionnelle policière de la catégorisation des personnes impliquées et enfin 3) la mémoire spécifique de ce corps de police, marquée par deux cas emblématiques des violences domestiques qui concernaient deux familles de nationalité sri lankaise. Je montrerai comment une catégorie de « cas sri lankais » est constituée de manière à être appliquée aux diverses personnes qui n'ont rien d'autre en commun que d'être catégorisée ainsi par l'institution policière.

Comme cela sera précisé dans la section suivante, je mets en œuvre le concept théorique de « racialisation » dans l'analyse des données empiriques afin de mettre l'accent sur le processus plutôt que sur le contenu de la catégorie ethnique ou nationale utilisée. C'est également ce concept qui me conduit à parler de la construction d'un groupe « ethno-racisé ». Grâce à deux exemples représentatifs, je démontrerai ensuite comment les trois facteurs mentionnés ci-dessus s'imbriquent et aboutissent à une intervention plus sévère dans les cas que les agent·e·s les perçoivent comme un « cas sri lankais » de violence domestique. Inversement, lorsque les cas ne correspondent pas à cette perception mais sont perçus comme concernant une population suisse ou européenne, les violences sont classées comme des cas bénins sans poursuites judiciaires.

2 Cadre conceptuel

Il n'est plus nécessaire de démontrer le lien entre les stéréotypes de la police et sa manière de segmenter la population en catégories, d'une part, et la pratique de la police d'autre part. En dépit de disparités contextuelles entre les groupes cibles, il est désormais bien établi par la recherche que les taux d'arrestation et de condamnation sont plus élevés dans les minorités ethno-racisées et les groupes socioéconomiquement défavorisés, dans différents contextes nationaux (e.g. Goris et al. 2009; Jobard et al. 2012; Roux et Roché 2016; Défenseur des droits 2017 en France. Pichonnaz 2017; Wa Baile et al. 2019 en Suisse). Cependant, il manque toujours des études empiriques permettant de comprendre et d'expliquer comment et pourquoi les policiers·ères prennent leurs décisions sur le terrain (Engel et al. 2002, 251; Weitzer et Tuch 2002). Autrement dit, par quels processus et par quels types de raisonnement le phénomène bien connu du « profilage racial », par exemple, se (re)produit-il dans la pratique policière (de Maillard et al. 2016).

Le concept de racialisation, « un processus représentationnel de définition d'un « Autre » » (Miles 1989, 75, notre traduction), est primordial pour ce projet car il met l'accent sur le *processus* de la catégorisation des humains plus que sur le *contenu*

de la catégorie de la différence elle-même, la « race », en lien avec laquelle elle a été élaborée. En effet, l'adéquation du terme de la « race » à ce qu'elle prétend désigner reste débattu (Morice 2002 ; Rygiel 2006). Je pars bien évidemment du principe que c'est le racisme qui produit l'idée de la « race » (De Rudder et al. 2000, 35) et que celle-ci « n'existe pas autrement que comme produit d'un rapport de pouvoir » (Belkacem et al. 2019, 2). Dans cette optique, la « racialisation » (Fanon 2002 [1961], 202) ou, selon les termes de Colette Guillaumin, la « racisation » (1972, 161) est donc « une assignation informée par l'idéologie raciste » (Belkacem et al. 2019, 2) et elle désigne « un processus socialement construit de catégorisation qui altérise et infériorise un groupe » (Mazouz 2017, 15). Cela permet à la fois de condamner les justifications scientifiques ou naturalistes de l'idéologie raciste des siècles antérieurs et de « prendre néanmoins en compte la réalité des rapports de pouvoir qui distribuent des personnes dans des positions inégales en mobilisant une rhétorique de différences essentialisées » (Belkacem et al. 2019, 3).

Les études critiques de la race ont de plus démontré qu'en « interdisant le mot, on n'affaiblit pas la chose, on la déplace » (Belkacem et al. 2019, 5. Voir aussi Lavanchy 2015 ; Michel 2015 ; Bader 2018 ; Wa Baile et al. 2019 ; Boulila 2019 ; Dankwa et al. 2019). C'est le propos de toutes les analyses qui montrent comment depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, d'autres termes tels que la « culture » (Fanon 1956 ; Balibar et Wallerstein 2018 [1988]) ou l'« ethnie » (Krieg-Planque 2005 ; Bertheleu 2007) ont remplacé la « race » et déplacé son sens pour « des usages pragmatiques tout à fait similaires » (Guillaumin 1972, 23 ; Lavanchy 2015 ; Boulila 2019). Ces mots nouent « une idée de différence et d'héritité pour essentialiser et légitimer des inégalités sociales » (Belkacem et al. 2019, 5).

Ces précautions autour de l'usage de la « race » ont donné lieu à des néologismes comme l'adjectif « ethno-racisé » (Belkacem et al. 2019), privilégié ici pour qualifier le fait que des personnes ou des groupes de personnes subissent la « racialisation », qui est plus fréquemment utilisé que la « racisation ». La forme passive de l'adjectif rappelle cette opération de catégorisation faite par un groupe dominant « racisant » sur ces autres groupes « racisés » (Guillaumin 1972, 83 ; Belkacem et al. 2019). L'emploi de l'adjectif « ethno-racisé » permet également de tenir compte des variations contextuelles des catégorisations racistes telles qu'elles sont montrées ci-après dans le « cas sri lankais ».

3 Méthodologie

Cette recherche repose sur une démarche ethnographique au sein d'une unité d'urgence de la police en Suisse romande. Cette méthodologie permet d'étudier le processus pendant leur accomplissement afin de saisir la complexité des situations en temps réel et de collecter des données sur les pratiques auxquelles nous ne pouvons pas

avoir accès par le biais d'autres méthodes (O'Reilly 2005, 29; Olivier de Sardan 2008). La suite de l'article montrera que l'enquête de terrain a pu dévoiler une représentation particulière des personnes catégorisées comme « Sri lankaises », présumées violentes et imprévisibles par l'unité de police étudiée. Ce terrain était partie intégrante d'une enquête plus générale¹ qui incluait aussi un service hospitalier et un refuge pour les victimes, et analysait la racialisation des violences faites aux femmes dans les réponses institutionnelles aux violences dites « domestiques » en Suisse romande.

Les observations réalisées au sein de l'unité incluent 19 interventions concernant des violences domestiques, 18 audiences de victimes et agresseurs au poste de police, ainsi que dix réunions d'équipe. Durant mon immersion, j'ai eu également accès à des directives internes de la police et à leur matériel de formation. L'enquête de terrain s'est déroulée sur quatre mois, de mars à juin 2016. Pendant cette période, j'ai passé trois jours par semaine dans le bureau central de la police. J'ai été principalement présente durant les après-midis et les nuits, y compris les samedis et les dimanches période durant laquelle, d'après les policier·ère·s, les interventions de violences domestiques étaient les plus fréquentes. Chaque fois qu'un appel annonçait une éventuelle situation de violence domestique, une patrouille de police venait me chercher à la centrale. Je suivais les ordres du chef ou de la cheffe de patrouille; j'endossais un gilet pare-balles et je me tenais discrète au cours des observations. Conformément aux principes déontologiques de la recherche, ma fonction d'observatrice et mon projet étaient connus de toute l'équipe de la police. Par souci de sécurité et pour éviter d'interrompre le déroulement des interventions d'urgence, mon identité n'était pas toujours dévoilée à toutes les personnes chez qui nous nous rendions. Cependant, mon gilet pare-balles portait le signe « stagiaire » et la confidentialité et l'anonymat ont été strictement respectés pour préserver les participant·e·s d'éventuels préjudices.

Les données d'observation sont complétées par 21 entretiens « experts », réalisés avec les agent·e·s côtoyé·e·s. Tous étaient de nationalité suisse, ce qui est une exigence pour pouvoir s'engager dans la police, et âgé·e·s entre 25 et 50 ans. Le corps de police étudié était une unité de police secours avec six sections de 25 agent·e·s qui couvraient tout le territoire d'une ville moyenne. Toutes les sections étaient généralistes; cela signifie qu'elles intervenaient pour tous les appels et tous les cas, sans distinction. Ensuite, selon les besoins, les cas pouvaient être transférés à la police judiciaire qui était divisée, elle, en spécialités de type mœurs, cambriolage, etc.

La spécificité et la plus-value des entretiens de type « expert » consistent en ce qu'ils permettent d'identifier les pratiques « hégémoniques » au sein d'une institution étudiée (Bogner et al. 2009). Les entretiens d'expert se focalisent sur les discours des interviewé·e·s dans leur fonction institutionnelle et au-delà de leurs spécificité et parcours individuels. Cette méthode ne porte donc pas sur les éventuelles différences

1 Le présent article se base sur une recherche doctorale financée par le Fonds national suisse de la recherche scientifique dans le cadre d'un subside Doc.Ch, avec le numéro 152178.

d'opinion ou les tensions créées ou existantes au sein d'une équipe professionnelle. Elle met en évidence ce qui relève du consensus ou, du moins, d'une pratique commune en dépit des réserves individuelles parfois inévitables.

À partir des instruments de codage de la théorie ancrée (Charmaz 2006) et de l'analyse thématique (Flick 2009), j'ai construit une boîte à outils personnalisée pour analyser les pratiques quotidiennes des agent-e-s, leur processus de prise de décisions et leurs discours. L'analyse des données s'est faite à l'aide de deux logiciels de l'analyse de données qualitative (Sonal et Atlas.ti). Ces outils ont permis de centrer l'analyse sur les modalités d'action institutionnalisées et routinisées identifiées lors du codage thématique et théorique, plutôt que sur les opinions et les préférences individuelles des agent-e-s. Loin d'homogénéiser l'équipe observée, ce choix est motivé par le souci de saisir la dimension institutionnelle et supra-individuelle de ces récits, et surtout leurs conséquences (Douglas 1986). Suivant l'aphorisme foucauldien qui postule que « les gens savent ce qu'ils font ; souvent ils savent pourquoi ils font ce qu'ils font ; mais ce qu'ils ignorent, c'est l'effet produit par ce qu'ils font » (Foucault 1977, 12), je me suis focalisé sur les actions, les pratiques et leurs rationalités plutôt que sur les intentionnalités, parfois divergentes, des acteurs et actrices. Ainsi, les exemples présentés dans cet article sont choisis pour leur intérêt en *représentant* les tendances et modalités découvertes ; ils ne sont pas des exemples uniques et isolés.

4 Deux interventions contrastées

Les deux exemples qui suivent permettent de mettre en évidence les tendances et les modalités d'action policière qui favorisent un traitement différencié des cas de violences dites « domestiques ». Le premier cas concernait un couple suisse-suédois où l'homme de nationalité suisse était un médecin et la femme une ingénieure. Le deuxième concernait un couple bangladais où l'homme travaillait comme serveur dans un restaurant et la femme en tant que femme au foyer.

La première intervention s'est déroulée durant un lundi soir relativement calme au bureau central de police-secours. Nous avons reçu deux appels sur le central téléphonique, venant de la même adresse. Le premier venait d'un homme qui était allé à son ancien appartement pour récupérer ses affaires, où son ex-compagne ne lui permettait pas d'entrer. Le deuxième appel émanait d'une femme qui informait la police que son ex-compagnon était dans son jardin en train de le démolir. J'ai accompagné la patrouille qui a été envoyée dans un mode « normal », sans urgence ni sirène. Notre destination était un vieil immeuble dans un beau quartier de la ville. Au moment de descendre de la voiture, nous avons entendu un coup d'éclat, quelque chose de semblable à un coup de feu. L'ambiance a aussitôt changé. De la main, la cheffe de la patrouille m'a fait signe de rester en arrière en mettant son autre main sur son étui, prête à sortir son revolver si besoin. Elle a interpellé en criant

un homme qui était en train de casser des meubles de jardin avec une grande pelle. L'homme semblait être dans la quarantaine, rouge de colère ; il a soudainement souri en voyant la police. Il a commencé à s'approcher de nous, pelle à la main, en disant : « ah, vous êtes là ! c'est moi qui vous ai appelé ». La policière lui a ordonné de rester là où il était et de ne plus bouger. Il a obéi. Les deux agent·e·s sont allé·e·s vers lui et lui ont demandé de s'asseoir sur un banc, le seul encore utilisable dans le jardin détruit. Un policier est resté avec lui pendant que moi et la cheffe de la patrouille, nous allions parler à la femme qui attendait et regardait la scène depuis l'intérieur.

Une femme blonde, elle aussi dans la quarantaine, nous a ouvert la porte. Elle nous a accompagnées vers la cuisine en expliquant que l'homme dans le jardin était son ex, pour qui elle avait quitté son mari et le père de ses deux enfants. Elle nous a parlé du harcèlement qu'elle subissait. L'homme l'avait séquestrée une fois dans la cuisine et il lui envoyait des messages qu'elle percevait comme menaçants. En les vérifiant rapidement, la policière a conclu qu'ils n'exprimaient pas de menaces directes. Nous avons appris qu'à une autre occasion, son ex lui avait donné plusieurs coups de poing dans le dos pendant son sommeil, et que le couple avait eu une fois une dispute très sérieuse devant ses enfants et quelques ami·e·s, dispute qui l'a finalement décidée à le quitter.

Le jour de l'intervention, l'homme était venu avec l'excuse de récupérer certaines affaires, mais la femme a rapporté : « je savais qu'il veut me punir. Il ne veut pas ses affaires. Et comme je l'ai vu comme ça dans le jardin, j'ai eu peur de lui ouvrir la porte. C'est pourquoi je vous ai appelé ». Elle nous a également appris qu'elle et son ex-compagnon avaient suivi des thérapies de couple, que la thérapeute ayant toutefois peur des réactions de son ex, elle avait arrêté de les suivre et envoyé·e·s vers un centre spécialisé pour les thérapies de couple dans des cas de violences.

Après ces explications, nous sommes allées au jardin, où l'autre policier debout écoutait l'homme encore assis sur le banc en train de pleurer et d'accuser son ex de vouloir tout lui prendre. Après avoir consulté le bureau central, la cheffe de la patrouille a décidé de lancer la procédure de violence domestique en précisant, « comme les deux s'accusent mutuellement, nous allons auditionner la dame comme suspecte et victime au même titre, et nous allons convaincre le monsieur d'aller vers l'urgence psychiatrique à l'hôpital avant de l'auditionner ». Elle a décidé de lancer la procédure de type A selon leur classement qui se réfère aux cas « bénins » comportant des voies de fait simples². Il a été décidé que l'homme pouvait laisser son vélo à proximité de l'appartement et qu'il pourrait revenir le chercher plus tard. La policière

2 Trois niveaux de sévérité sont décrits dans les directives de la police pour les affaires de violences domestiques : A correspond aux cas bénins et de voies de fait a priori sans poursuite pénale. B se rapporte aux voies de fait répétées et aussi aux lésions corporelles simples. C se rapporte aux lésions corporelles graves selon le Code pénal, à la mise en danger de la vie d'autrui, aux menaces à conditions cumulatives d'être sévères et prises au sérieux par la victime et faire peur à celle-ci, à la contrainte, à la séquestration, à l'enlèvement, à l'agression sexuelle et au viol.

a demandé au bureau central d'envoyer une deuxième patrouille pour l'accompagner à l'hôpital pendant qu'elle enregistrerait les déclarations officielles de la femme.

La seconde intervention s'est déroulée un dimanche après-midi. Dans le bureau central, nous avons entendu à la radio qu'une femme avait demandé une intervention pour un cas de violence domestique. Elle avait précisé que son mari venait de quitter l'appartement, ce qui signifiait qu'il n'y avait pas d'urgence. J'ai accompagné la patrouille qui était composée de deux policiers envoyés en mode « normal ». Quand nous sommes arrivés sur les lieux, nous avons trouvé une jeune femme avec un garçon de deux ans, qui nous a ouvert la porte d'un petit appartement dans un quartier populaire. Elle était en train de pleurer quand elle nous a conduits à l'intérieur. Pendant que le chef de patrouille lui posait les questions introductives habituelles pour déterminer ce qui s'était passé, nous avons appris que les deux venaient du Bangladesh (pas du Sri Lanka donc) et que le mari travaillait comme serveur dans un restaurant à proximité. Elle nous a expliqué que son mari lui avait donné un coup de poing avant de quitter l'appartement. Parce que cet épisode de violence n'était pas le seul dans l'histoire du couple, le chef de patrouille a décidé de lancer la procédure de violences domestiques, là encore un cas simple de type A. Durant la discussion, la femme a exprimé sa peur par rapport à la réaction de son mari quand il allait apprendre qu'elle avait téléphoné à la police. Cette nouvelle information a complètement changé le déroulement et la direction de l'intervention. La femme nous a informés que le mari appelait parfois sa mère pour menacer son épouse de mort. Le policier a changé d'avis et modifié son classement initial du cas. Il a décidé de conduire la femme au poste de police pour qu'elle soit auditionnée directement par la police judiciaire comme pour un cas grave de type C, le classement le plus élevé en termes de dangerosité des cas pour les violences domestiques. Les cas de ce type sont transmis à la police judiciaire qui nomme un-e procureur-e pour préparer un dossier pénal. Le chef de patrouille a convaincu l'inspecteur de la police judiciaire qu'il avait à l'appareil : « la dame semble prendre au sérieux les menaces du mari ». Pour finir, nous avons transféré la femme et son fils au bureau central pour compléter son audition et ensuite nous sommes allés directement au restaurant où le mari travaillait. Nous avons attendu là-bas, jusqu'à ce que les deux inspecteurs de la police judiciaire arrivent et l'arrêtent sur place. Pendant que nous attendions l'arrivée de la police judiciaire, le chef de patrouille m'a expliqué son changement de décision en ces termes : « vous savez, les Bangladais, les Sri Lankais sont fameux pour ça, ils sont tout souriants et de bonne humeur et te poignent d'un coup quelques minutes après. Il faut prendre au sérieux leurs menaces ».

Le résultat de mes analyses effectuées sur la totalité des données récoltées au cours de mon terrain permet d'avancer que ces deux cas auraient pu être considérés comme similaires et classés de la même manière, suivant la typologie en vigueur au sein de ce corps de police. Tout d'abord, la gravité des faits qui ont conduit à l'intervention de la police a été jugée similaire dans un premier temps. Dans le

premier cas, le fait de casser les meubles du jardin, le coup de poing dans le dos de la victime, les harcèlements et les intimidations et la séquestration étaient jugés suffisants pour lancer la procédure de violence domestique, mais pas assez sévères aux yeux de la cheffe de la patrouille pour le considérer comme un cas grave de type B ou C, bien que la séquestration et l'intimidation fassent partie des critères pour classer un cas comme grave. Cela n'a pas été le cas ici car il n'y avait pas de preuves suffisantes pour permettre à la policière de prendre cette décision. Dans le deuxième cas, l'intervention a été ordonnée à la suite du signalement d'un coup de poing mais dans une situation calme, car l'agresseur avait quitté l'appartement. Il y avait ensuite la question de la menace de mort communiquée au téléphone à la mère de la victime et relatée par celle-ci. Bien que la menace de mort, comme pour la séquestration, relève de la catégorie C, de la même manière, la police a besoin de preuves vérifiables au-delà d'une déclaration orale de la victime (notamment en l'absence de blessures) pour classer l'évènement dans cette dernière catégorie. Sur les 19 interventions et 18 audiences de victimes et agresseurs observées, seuls trois cas ont été classés comme cas grave de type C et transférés à la police judiciaire.

Le premier des deux autres cas était une tentative de meurtre où l'agresseur avait essayé de pousser la victime par le balcon, de la noyer dans la cuvette des toilettes et de l'étrangler. Les traces laissées dans l'appartement et sur le cou de la victime ont été confirmées par une expertise forensique ultérieure. Dans le deuxième cas, un homme avait utilisé un couteau pour menacer sa femme. Il avait gratté le mur avec un mouvement circulaire avant de le plonger dans un coussin à côté de son visage. L'usage d'une arme et les preuves trouvées sur les lieux étaient suffisamment concluants pour que l'affaire soit transférée à la police judiciaire. L'intervention présentée dans le présent article ne présentait pas d'indices aussi clairs; par conséquent, la police usait d'une marge d'interprétation.

Ensuite, bien que la peur de la victime soit un facteur commun aux deux cas, c'est celle-ci qui a motivé le changement de classement dans le second cas. Dans le premier, la notion de la menace venait des messages et du harcèlement de l'ex-compagnon par téléphone, et de son comportement intimidant consistant à casser les meubles du jardin. La femme a clairement expliqué qu'elle avait peur de lui et de ses réactions, ce pourquoi elle avait demandé une intervention de la police. Ces menaces par téléphone étaient relatées dans les deux cas par les victimes, qui ont l'une et l'autre indiqué qu'elles avaient peur de la réaction de leur (ex) partenaire.

Toutefois, il est possible de distinguer les deux cas sur plusieurs plans. Tout d'abord, les agissements de l'homme devant les policières sont d'importance. En effet, dans le premier cas, alors que les policières ont constaté par eux-mêmes le comportement violent de l'homme, clairement agité et furieux, qui cassait les meubles du jardin avec une grande pelle, il-elle n'ont pas considéré ces actes comme une menace ou une intimidation, ni les déclarations et la peur de la femme comme des preuves suffisantes pour prendre les menaces de l'homme au

sérieux. La situation comportait pourtant clairement une forme de violence, révélé par le stress des policiers·ères arrivant sur la scène. Non seulement le cas n'a pas eu de suite, mais parce que l'homme avait lui aussi appelé la police et accusé la femme, la police les a auditionné·e-s symétriquement, aussi bien comme suspect que comme victime. Les policier·ère n'ont pas évalué lequel paraissait avoir raison ou tort. De plus, l'homme a été accompagné à l'hôpital. Il a été autorisé à laisser son vélo à proximité du logement, ce qui signifiait qu'il reviendrait le chercher. La cheffe de patrouille s'est contentée d'enregistrer les déclarations de la femme et de lui recommander de rappeler la police au cas où l'homme se comporterait violemment à son retour. C'est seulement à ce moment-là que la police prendrait d'éventuelles mesures à son encounter.

Ensuite, dans le deuxième cas, bien que la situation fût calme, car l'agresseur avait quitté l'appartement, la police judiciaire a été informée immédiatement et la femme a été amenée au poste de police pour être auditionnée. De plus, l'homme n'a pas été entendu avant une quelconque prise de décision de passer au judiciaire. Au contraire, la patrouille de police-secours n'a pas attendu les inspecteurs pour aller arrêter l'homme. Nous sommes arrivé·e-s avant eux et nous avons surveillé le restaurant et les mouvements du mari pour s'assurer qu'il ne quitterait pas l'endroit avant l'arrivée de la police judiciaire.

Aux vus de ces éléments, un traitement radicalement différent de ces deux interventions ne peut pas se justifier seulement sur la base des éléments « objectivement » différents distinguant ces deux cas. Alors comment expliquer ce traitement différencié ?

5 Trois facteurs explicatifs

5.1 Les représentations généralisées sur la racialisation des violences faites aux femmes en Suisse

L'impact des représentations discutées dans l'introduction, relatives au fait que la « culture » de certain·e-s migrant·e-s soit plus permissive aux violences à l'égard des femmes, n'est pas à exclure. Ces représentations étaient tout aussi présentes dans les discours des policiers·ères interviewé·e-s. Lors des entretiens, les policiers·ères ont très souvent mentionné les difficultés lors d'interventions impliquant des personnes « migrantes » d'autres « cultures ». Parlant de ces difficultés, un jeune policier a affirmé :

Alors honnêtement je crois qu'il n'y a pas une intervention où on n'a pas de souci de différence culturelle parce que chez les Suisses, chez les Français c'est hyper rare en général. C'est plutôt des gens de culture différente qui sont concernés. Et puis ça pose tout le temps plein de problèmes... Déjà il y a

un choc de cultures. Pour quelqu'un qui vient du Pakistan ou je ne sais pas d'où, voilà encore une fois c'est le mari qui décide pour tout.

Dans le même ordre d'idées, un autre policier a fait le constat suivant :

Je ne sais plus si c'est par les médias ou en regardant des reportages ou enfin, ça se sait, quoi. On sait que dans les pays musulmans ou au Sri Lanka ou en Inde ou voilà, ils maltraitent les femmes.

Ces représentations tendaient à se traduire en actes et en prises de décisions différenciées sur le terrain, comme cet autre policier me l'expliquait :

Il y a aussi l'origine des personnes, je pense que l'on vous a expliqué. On sait que les Sri Lankais, les choses comme ça ce n'est pas facile... Par expérience on sait que voilà, c'est toujours compliqué, toujours compliqué... Alors si j'interviens pour le même degré de violence, on va dire je ne sais pas pour un coup de poing, je n'interviendrai pas de la même manière pour une famille suisse, française ou allemande que pour une famille sri lankaise. Ce n'est pas du tout la même chose.

La littérature a montré que la thématique des violences faites aux femmes est un des terrains importants où la prétendue incompatibilité culturelle des « migrant·e·s » a été le plus problématisée et a contribué au processus de la racialisation de divers groupes ethno-racisés désignés « non-désirables » dans divers pays occidentaux (Delphy 2006 ; Guénif-Souilamas et Macé 2004 ; Abu-Lughod 2013 ; Farris 2017). Selon une rhétorique qui définit l'égalité de genre comme consubstantielle à une présumée culture européenne et qui l'oppose au caractère intrinsèquement patriarcal des cultures extra-européennes, le sexisme et les violences afférentes sont racialisées (Hamel 2005). Dans le cas de la Suisse, les débats publics sur « l'Überfremdung » (infiltration étrangère), concernant une prétendue menace pour la société résultant du nombre des étrangers·ères, faisaient également état des violences faites aux femmes (Fischer et Dahinden 2017). Tout au long du 20^e siècle, ces débats ont successivement visé diverses catégories de personnes migrantes et ciblés à l'aune du contexte historique : les Juifs·ives d'Europe orientale, les communistes, les saisonniers-saisonnières Italien·ennes et Espagnols·es (Dahinden et al. 2014). Plus récemment, à partir des années 1980, les travailleurs·euses migrant·e·s et les demandeurs·euses d'asile venant d'Ex-Yougoslavie et de Turquie sont devenus les cibles de ces débats contre l'immigration (Dahinden et al. 2014 ; Di Donato et al. 2020). La question de la religion, et notamment de l'Islam, a été liée à la question du genre et a rendu les musulman·e·s venant des pays de l'Est ou de l'Afrique du nord particulièrement visibles dans ces débats (Bader 2018 ; Garufo et Maire 2019 ; Khazaei à paraître). Cette littérature nous permet d'avancer l'hypothèse que ces représentations généralisées ont une influence sur la manière dont la gravité des cas de violence domestique sont évaluées par la police. Cependant, cette littérature ne permet pas de comprendre pourquoi

le groupe spécifique de nationalité sri lankaise est mentionné aussi souvent par ces agent-e-s interviewé-e-s, alors que la migration sri lankaise n'a jamais été particulièrement visible dans ces débats publics en Suisse (McDowell 2011).

5.2 La logique professionnelle policière de la catégorisation du public

Au-delà de ces macro-représentations qui existent en dehors de l'institution policière, celle-ci a des logiques propres qui permettent d'expliquer le traitement différencié des violence domestique. La thèse d'une « culture policière » qui valorise les opinions politiques conservatrices comme le sexisme et le racisme (Skolnick 1966), une position ferme contre le crime et la délinquance, et une suspicion à l'encontre de la population en général (Pichonnaz 2017, 17 ; voir aussi Meyer 2012), bien qu'utile, n'est désormais plus suffisante pour expliquer comment et pourquoi les policiers-ères prennent leurs décisions au quotidien (voire notamment les critiques de Monjardet 1994 ; Engel et al. 2002, 251 ; Weitzer et Tuch 2002).

Des études ethnographiques comme celle réalisée par Fassin (2013) sur une brigade anticriminalité de banlieue parisienne permet de montrer que les policiers-ères utilisent des raisonnements différents qui conduisent à une catégorisation du public. Selon les dires des policiers-ères, cette « compétence cognitive » est considérée comme pratique pour faciliter le travail des agent-e-s dans la conduite de leurs activités (Boussard et al. 2006). Un de mes interviewé-e-s me l'a expliqué en ces termes :

C'est un bonus pour nous, les stéréotypes. Ce que les gens pensent de la police, qu'on a des stéréotypes, qu'on a des délits de « sale gueule » comme on appelle ça, ben ça nous aide. C'est quelque chose que ça nous aide aussi dans la rue, quand on voit quelqu'un, on va le contrôler, parce qu'il nous dit quelque chose, ou il ressemble à quelqu'un qu'il a le style d'un dealer, ben pouf on va trouver des stupés sur lui. Un cambrioleur, un voleur, un pickpocket, c'est ce style-là, paf on va retrouver quelque chose sur lui. C'est quelque chose qui fait notre boulot quoi. Et dans le cas des violences domestiques, les Sri Lankais c'est exactement l'exemple. On sait que ça peut être très surnois malheureusement, parce qu'il y a souvent de l'alcool. Et qu'ils ont ces us et coutumes là, et voilà. Et on sait que ça va être compliqué à gérer.

Ces stéréotypes, comme ce policier les appelle, ne sont pas des données « objective ». Ils sont construits et opérationnalisés, entraînant différentes « figures de clients » (Borzeix 2000). Selon ce raisonnement spécifique, un lien peut être établi entre les stéréotypes, la construction de la suspicion et l'évaluation du risque, et les pratiques différenciées de contrôle policier qui découlent de cette suspicion (de Maillard et al. 2016). Une piste analytique se dessine par conséquent sur la manière de considérer les attitudes d'hommes sri lankais ou perçues comme tel par la police.

Durant mon immersion au sein de cette unité de police, j'ai pu remarquer une référence récurrente aux « Sri lankais » quand les policiers·ères parlaient de leurs interventions pour les violences domestiques.

Vous savez, s'il y a un groupe qui ne peut pas supporter l'alcool, ce sont les Sri Lankais... Cela a été prouvé que biologiquement... Il y a quelque chose dans leurs gènes qui fait qu'ils ne puissent pas tolérer l'alcool. Beaucoup de nos homicides conjugaux se passent parmi les Sri Lankais... Je me rappelle ce cas quand je venais de joindre les forces de police, qu'un gars avait bu tellement pour se donner le courage de tuer sa femme.

Les conversations de ce type, tenues à quatre heures du matin, étaient l'occasion de discussions plus informelles que durant le reste de mon terrain. Les policiers·ères me fournissaient des explications plus spontanées et se distancaient plus volontiers du « récit maîtrisé » qui est souvent fourni au cours des entretiens donnés aux chercheur·e-s ou aux journalistes (Pruvost 2008, 73). Les thèses sur l'incompatibilité culturelle et l'incompréhension des « autres » ethno-racisés menaient les policiers·ères à l'idée qu'il était impossible d'évaluer les risques et à d'avoir une attitude plus suspicieuse et prudente à l'encontre des personnes qu'ils-elles percevaient comme faisant partie de cette figure de « Sri lankais ». De plus, cette figure pouvait être utilisée pour des cas d'autres personnes, comme nous avons vu dans l'explication du chef de la patrouille qui citait la nécessité de prendre les menaces des Sri lankais au sérieux alors qu'il traitait un cas concernant un couple Bangladais. Enfin, l'importance de la construction des hommes sri lankais comme imprévisibles et violents dépasse le cas des violences domestiques. En effet, comme nous le verrons plus tard, il se combine avec le tabou de l'agression des forces de l'ordre et de la violence du public contre la police.

5.3 L'impact de deux événements mémorables

Ce récit sur le « cas sri lankais » trouve son origine dans deux cas de violences domestiques impliquant des familles sri lankaises, inscrits dans la mémoire collective de ce corps de police. Ils ont notamment été intégrés aux nouveaux modules de formation mis en place pour les aspirant·e-s en Suisse romande, suite à la modification du Code pénal en 2004. Ils sont devenus emblématiques, bien au-delà de l'unité de police-secours qui les avait vécus. Par coïncidence, ces événements ont précédé de peu l'entrée en force de cette nouvelle législation qui recommande désormais la poursuite d'office des affaires de violences domestiques.

Le premier, mis en récit dans les entretiens, se rapporte à une intervention pour un cas de violence domestique qui a eu lieu au sein d'une famille sri lankaise, en 2003. En entrant dans l'appartement, les agents ont trouvé plusieurs membres de la famille engagés dans une discussion dans le salon, tandis que le corps d'une jeune femme décédée gisait sur le sol dans la cuisine attenante. Selon le sergent-major qui

formait les aspirant-e-s en Suisse romande, ce cas avait été choisi à la lumière des photographies post-mortem du corps de la victime prises lors de l'examen médico-légal : « la dureté des images devrait sensibiliser les aspirant-e-s à la gravité des cas de violences domestiques », et déconstruire ainsi leurs stéréotypes selon lesquels ces interventions sont « bénignes » et des incidents « normaux » qui se produisent lorsque les couples se disputent. Les photos montraient le corps de la victime couvert d'hématomes, la tête rasée révélant des traces de coups nouveaux et anciens qui, au fil du temps, avaient progressivement modifié la forme du crâne. Ces photos évocatrices étaient intégrées aux matériels de la formation des aspirant-e-s de police.

Le deuxième événement s'est produit environ un an plus tard, quelques jours seulement après l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal en 2004. Deux policiers ont été impliqués et chargés d'intervenir dans l'appartement d'un couple sri lankais. La situation est devenue chaotique et lorsque l'homme a attaqué les policiers avec un couteau de cuisine, l'un d'entre eux lui a tiré dessus et l'a abattu, donnant lieu à une enquête. Cette affaire a également été intégrée au programme de formation développé pour les aspirant-e-s policiers-ères, et il a conduit à la mise en place d'une procédure hautement sécurisée, systématisée et formalisée pour les interventions en matière de violences domestiques. L'un des policiers, déjà en service avant l'incident, a expliqué les impacts de ces changements comme suit :

Cela a changé beaucoup de chose, elle a changé notre façon d'intervenir. Avant, lorsque nous intervenions dans une dispute de couple, nous n'envoyions qu'une patrouille, deux policiers... Maintenant, nous essayons d'intervenir en force. Cela signifie qu'une deuxième patrouille vient de toute façon pour soutenir au cas où... et s'il y a la probabilité des violences en cours, ou si nous soupçonnons qu'une arme est impliquée, nous intervenons avec deux, voire parfois trois patrouilles.

Ces changements n'étaient pas seulement le résultat de la nouvelle législation, mais aussi du déroulement imprévu de l'intervention en question qui a également rendu obligatoire le port de gilets pare-balles. En effet, selon les dires de plusieurs interviewés qui ont été en service avant ces événements, la sécurité des policier-ères est devenue une composante procédurale importante des interventions en matière de violences domestiques, considérées comme dangereuses après cet incident. Le risque et l'imprévisibilité qui résultent du fait d'entrer chez les gens, sans savoir combien de personnes y seront présentes, sans connaître les lieux ni les protagonistes, ni savoir où se trouvent des armes (comme les couteaux de cuisine), étaient tous des éléments mentionnés, qui reflètent bien l'impact de l'intervention ci-dessus.

L'impact de ces deux interventions sur la mémoire collective des agent-e-s plus ancien-ne-s, et leur inclusion dans la formation des aspirant-e-s de la police, ont façonné de manière importante le discours et les représentations de ce corps de police sur les cas des violences domestiques. A la suite de l'incident, les interventions en

matière de violences domestiques ont reçu une plus grande attention dans le travail de la police. Ces interventions considérées comme de simples conflits familiaux qui ne constituaient pas auparavant des affaires particulièrement valorisées par les policiers·ères, comme ils-elles me l'ont expliqué, ont acquis désormais un statut symboliquement important, exigeant de l'« héroïsme », impliquant le port de gilets pare-balles et nécessitant des compétences sophistiquées pour sauver des vies. Cette expérience a changé le statut des interventions de violences domestiques et les a élevées au rang de « gros cas » potentiels, pour utiliser leur propre terminologie, pour laquelle une action de la police a été jugée légitime. Ces observations correspondent également à ce que la littérature sur la logique professionnelle de la police a démontré sur le statut plus valorisé et la plus grande désirabilité des tâches policières qui sont associées au danger, à la violence et à la virilité (Darley et Gauthier 2014) ; à la différence de l'assistance aux victimes qui exige plutôt des compétences sociales et relationnelles (Pichonnaz 2017 ; Mainsant 2021).

La simultanéité de ces événements et l'introduction de la nouvelle législation, la brutalité représentée sur les photos du cadavre de la victime lors du premier événement, et cette deuxième intervention sensationnelle aboutissant à la mort d'un agresseur étaient des coïncidences décisives. Cette « expérience » (Cefaï et Terzi 2012) conduit à une compréhension empirique du récit entourant « le cas sri lankais ». Comme mentionné plus haut, l'agression de deux policiers par un membre du public est également importante du point de vue du sentiment d'incompréhension et de méconnaissance par le grand public, sentiment dont les policiers·ères font état. Celui-ci les policiers·ères conforte dans une image d'eux-mêmes en tant que groupe déconnecté de la population et constituant un monde à part (Monjardet 1996). Ainsi, la question du tabou de l'agression des agent·e·s de police se combine avec celle de la violence domestique et elle donne une signification plus importante à cette affaire en comparaison avec d'autres cas aussi sensationnels mais terminés par le suicide de l'agresseur. Par exemple, l'affaire de Corinne Rey-Bellet, célèbre skieuse alpine suisse tuée par son mari, Gerold Stadler, un cadre de la banque Credit Suisse et capitaine des forces armées suisses qui s'est donné la mort après l'avoir tuée, a été également significative dans le canton étudié. L'implication d'une célébrité a attiré l'attention du public parce que cet incident s'était produit dans une « famille modèle » suisse et a joué un rôle dans la reconnaissance des violences domestiques en tant que problème transversal à tous les milieux sociaux. Comme me l'a expliqué l'un des membres fondateurs de la Commission cantonale de lutte contre la violence domestique. Les médias français et suisses ont également largement rapporté le meurtre de Marie Trintignant, une actrice française, par son partenaire Bertrand Cantat, chanteur d'un célèbre groupe de rock français, Noir Désir qui s'était produit quelques mois seulement avant l'affaire en question avec une brutalité exemplaire. Cependant, ces deux cas de célébrités n'ont jamais été mentionnés par les policiers·ères côtoyées ; ceux-ci insistent au contraire sur le fait que les cas graves des violences domestiques

ne concernent pas les Suisse-sse-s ou les Français-e-s, comme certains des extraits précités l'ont illustré. Au contraire, l'expérience personnelle et mortelle des policiers dans « le cas sri lankais » a eu un impact si profond que plus d'une décennie plus tard, presque tou-e-s les policiers-ères que j'ai rencontré-e-s ont mentionné cet incident d'une manière ou d'une autre lorsque je leur demandais de parler de leurs interventions en matière de violences domestiques.

6 Conclusion

La « différence » perçue entre les groupes sociaux dans un moment et un territoire donné n'est pas tellement due aux différences qui existent véritablement entre ces groupes sociaux minorisés entre eux et ceux de la majorité, mais plutôt le résultat de leur traitement systématiquement différencié. (Mills 2007, 97)

Les résultats de cet article contribuent à réfuter l'idée populaire dans les débats publics suisses selon laquelle les violences dites « domestiques » sont plus fréquentes (voire plus graves) dans les populations dites « migrantes » ou « étrangères ». La littérature revue au début de l'article a déjà mis en évidence qu'exposés aux mêmes facteurs de risques, les Suisses et Suissesses peuvent avoir des comportements aussi violents que les personnes de nationalité étrangère au sein de leur couple (Dubacher et Reusser 2011 ; BFEG 2020).

Néanmoins, ces travaux tiennent pour acquise une surreprésentation de ces populations relativement aux violences domestiques. Le présent article déconstruit par une étude ethnographique les processus par lesquels des groupes ethno-racisés sont produits par la pratique policière. Il montre que les assignations des groupes ethno-racisées ne sont pas des descriptions objectives d'un état de fait, existant en dehors des interactions sociales et de l'utilisation qui en est faite. Suivant le programme de recherche initié par Robert Miles (1982 ; 1989) sur la constitution de l'idée même de différences en termes de racialisation, cet article combat l'essentialisme qui accompagne les catégories de « étrangers-ères », ou « migrant-e-s » en montrant comment la nationalité devient en effet une construction ethno-racisée par la pratique policière où un récit sur le « cas sri lankais » permet de renforcer ou au contraire d'atténuer la réponse policière aux cas de violences domestiques.

L'enquête ethnographique permet de démontrer que les représentations généralisées de la racialisation des violences faites aux femmes en Suisse, avec l'expérience spécifique et la mémoire collective institutionnalisées au sein du corps de police étudié, s'insèrent dans la logique professionnelle policière de la catégorisation du public en figures de clients à servir, ou des délinquants et criminels à poursuivre et punir. L'article parvient donc à démontrer comment une catégorie de cas « Sri Lankais » est

constituée de manière à être appliquée aux diverses personnes qui n'ont rien d'autre en commun que d'être catégorisée ainsi par l'institution policière.

Les conséquences d'une telle constitution en catégorie spécifique apparaissent également lorsque la peur et l'inquiétude de la femme bangladaise devient audible et crédible pour les policiers-ères, car suivant leur représentation de ce type de cas, son conjoint, comme les autres hommes bangladais ou sri lankais, est considéré comme capable de tuer, et donc à prendre au sérieux. Au contraire, le couple Suisse-suédois, en dépit de faits objectifs qui pouvaient valider les peurs et l'inquiétude de la femme, ne correspondait pas aux « figures de clients » habituelles des affaires de violences domestiques que la police « recherche » et punit, pour reprendre la terminologie de Didier Fassin (2013). Leur cas a été traité comme une simple dispute de couple, distinct des cas de violences punissables. Ces résultats sont importants pour corroborer les études qui tentent de démontrer les conséquences de la racialisation des violences faites aux femmes pour *toutes* les femmes, qu'elles soient racisées ou non (Guénif-Souilamas et Macé 2004 ; Hamel 2005 ; Delphy 2006 ; Khazaei 2019b). Ils vérifient, par l'empirie, ces arguments souvent avancés au niveau théorique et argumentatif selon lesquels la racialisation des violences faites aux femmes amène l'occultation des violences subites par les femmes suisses ou européennes. Enfin, en étudiant le traitement des violences dites « domestiques » par la police, cet article enrichie les travaux sur la racialisation par la police qui se concentrent sur la lutte contre la délinquance et de maintien de l'ordre et qui ont marginalisé les expériences des femmes dans les études sur le « profilage racial » (Ritchie 2017 ; Wa Baile et al. 2019 ; Khazaei 2020).

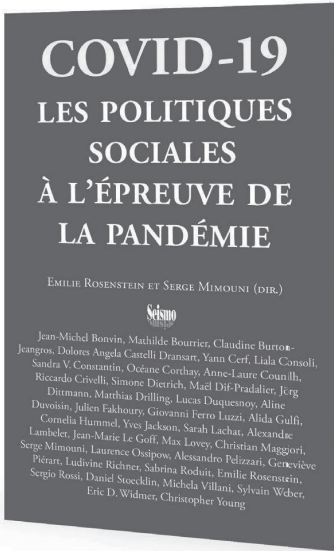
7 Références bibliographiques

- Abu-Lughod, Lila. 2013. *Do Muslim Women Need Saving?* Cambridge: Harvard University Press.
- Bader, Dina. 2018. Gender, Race, and Nation. Femonationalism and the Problematization of Female Circumcision and Genital Cosmetic Surgery in the Swiss Public Sphere, 1983–2015. Thèse de doctorat, Sociologie, Université de Lausanne, Suisse.
- Balibar, Étienne et Immanuel Wallerstein. 2018 [1988]. *Race, nation, classe. Les identités ambiguës*. Paris : La Découverte.
- Belkacem, Lila, Lucia Direnberger, Karim Hammou et Zacharias Zoubir. 2019. Prendre au sérieux les recherches sur les rapports sociaux de race. *Mouvements: des idées et des luttes*, <https://mouvements.info/prendre-au-serieux-les-recherches-sur-les-rapports-sociaux-de-race/> (19.2.2019).
- Bertheleu, Hélène. 2007. Sens et usages de « l'ethnisation ». *Revue européenne des migrations internationales* 23 (2) : 7–28.
- BFEG (Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes). 2020. La violence domestique dans le contexte de la migration. Feuille d'information B5. Berne: Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes.
- Bogner, Alexander, Beate Littig, et Wolfgang Menz (éds.) 2009. *Interviewing Experts*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Boulila, Stefanie C. 2019. Race and Racial Denial in Switzerland. *Ethnic and Racial Studies* 42(9): 1401–1418.
- Borzeix, Anni. 2000. Relation de service et sociologie du travail : l'usager, une figure qui nous dérange? *Cahier du Genre* 28: 19–48.
- Boussard, Valérie, Marc Lorient et Sandrine Caroly. 2006. Catégorisation des usagers et rhétorique professionnelle : le cas des policiers sur la voie publique. *Sociologie du Travail* 48(2) : 209–225.
- Cefaï, Daniel et Cédric Terzi (éds.) 2012. *L'expérience des problèmes publics*. Paris : Raisons Pratiques.
- Charmaz, Kathy. 2006. *Constructing Grounded theory: A Practical Guide Through Qualitative Analysis*. Los Angeles: Sage Publications.
- Dahinden, Janine, Kerstin Duemmler et Joëlle Moret. 2014. Disentangling Religious, Ethnic and Gendered Contents in Boundary Work: How Young Adults Create the Figure of “the Oppressed Muslim Woman”. *Journal of Intercultural Studies* 35(4): 329–348.
- Dankwa, Serena O., Christa Ammann et Jovita dos Santos Pinto. 2019. Profiling Und Rassismus Im Kontext Sexarbeit Overpoliced and Underprotected. Pp. 155–72 in *Racial Profiling*, édité par Mohamed Wa Baile, Serena O. Dankwa, Tarek Naguib, Patricia Purtschert et Sarah Schilliger. Bielefeld: transcript Verlag.
- Darley, Mathilde et Jérémie Gauthier. 2014. Une virilité interpellée? En quête de genre au commissariat. *Genèses* 4: 67–86.
- de Maillard, Jacques, Daniela Hunold, Sébastien Roché, Dietrich Oberwittler et Mathieu Zagrodski. 2016. Les logiques professionnelles et politiques du contrôle. *Revue Française de Science Politique* 66(2): 271–293.
- De Rudder, Véronique, Christian Poiret et François Vourc'h. 2000. *L'inégalité raciste. L'universalité républicaine à l'épreuve*. Paris : PUF.
- Défenseur des droits. 2017. *Enquête sur l'accès aux droits : relations police/population. Le cas des contrôles d'identité*. Paris : Défenseur des droits.
- Delphy, Christine. 2006. Antisexisme ou antiracisme? Un faux dilemme. *Nouvelles Questions Féministes* 25(1): 59–83.
- Di Donato, Flora, Elodie Garros, Anne Lavanchy, Pascal Mahon et Tania Zittoun. 2020. *La fabrique de l'intégration*. Lausanne: Antipodes.
- Douglas, Mary. 1986. *How Institutions Think*. New York: Syracuse University Press.
- Dubacher, Claudia et Lena Reusser. 2011. *Migrantes victimes de violence*. Berne: ODAE (Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers).
- Engel, Robin Shepard, Jennifer M. Calnon, et Thomas J. Bernard. 2002. Theory and Racial Profiling: Shortcomings and Future Directions in Research. *Justice Quarterly* 19(2): 249–273.
- Fanon, Frantz. 1956. Racisme et culture. *Présence Africaine* 8(10) : 122–131.
- Fanon, Frantz. 2002 [1961]. *Les damnés de la terre*. Paris : La Découverte.
- Fischer, Carolin et Janine Dahinden. 2017. Gender Representations in Politics of Belonging: An Analysis of Swiss Immigration Regulation From the 19th Century Until Today. *Ethnicities* 17(4): 445–68.
- Farris, Sara R. 2017. *In the Name of Women's Rights: The Rise of Femonationalism*. Durham: Duke University Press.
- Fassin, Didier. 2013. *Enforcing Order: An Ethnography of Urban Policing*. Malden: Polity Press.
- Foucault, Michel. 1977. La vie des hommes infâmes. *Les cahiers du chemin* 29:12–29.
- Flick, Uwe. 2009. *An Introduction to Qualitative Research*. Los Angeles: Sage Publications.
- Garufio, Francesco et Christelle Maire, C. 2019. Culturalisation of Gender: When Ivan Meets Maria. Pp. 141–164 in *Switzerland and Migration*, édité par Barbara Lüthi et Damir Skenderovic. Cham : Palgrave Macmillan.

- Gillioz, Lucienne, Jacqueline de Puy et Véronique Ducret. 1997. *Domination et violence envers la femme dans le couple*. Lausanne: Payot.
- Goris, Indira, Fabien Jobard et René Lévy. 2009. *Profiling Minorities: A Study of Stop-and-Search Practices in Paris*. New York: Open Society Institute.
- Guénif-Souilamas, Nacira et Eric Macé. 2004. Les Féministes et le garçon arabe. Paris: L'Aube.
- Guillaumin, Colette. 1972. *L'idéologie raciste. Genèse et langage actuel*. La Haye: Mouton.
- Hamel, Christelle. 2005. De la racialisation du sexisme au sexisme identitaire. *Migrations Société* 17(99–100): 91–104.
- Jobard, Fabien, René Lévy, John Lamberth et Sophie Névanen. 2012. Mesurer les discriminations selon l'apparence: une analyse des contrôles d'identité à Paris. *Population* 67(3): 423–451.
- Johnson, Michael P. 1995. Patriarchal Terrorism and Common Couple Violence: Two Forms of Violence Against Women. *Journal of Marriage and Family* 57(2): 283–294.
- Khazaei, Faten. 2019a. Les violences conjugales à la marge: le cas des femmes migrantes en Suisse, *Cahiers du genre* 66(1): 71–90.
- Khazaei, Faten. 2019b. Manufacturing difference: Double Standard in Swiss Institutional Responses to Intimate Partner Violence. Thèse de doctorat, Sciences sociales, Université de Neuchâtel, Suisse.
- Khazaei, Faten. 2020. Ethnography of Police Domestic Abuse Interventions: Ethico-Methodological Reflections. Pp. 73–86 in *Home: Ethnographic Encounters*, édité par Farhan Samanani et Johannes Lenhard. London: Routledge.
- Khazaei, Faten. Racisme antimusulman en Suisse. In *Un/Doing Race: Rassifizierung in der Schweiz – Racialisation en Suisse*, édité par Anne Lavanchy, Kijan Espahangizi, Barbara Lüthi, Pamela Ohene-Nyako, Mélanie Pétrémont, Patricia Purtschert et Damir Skenderovic. Zurich et Genève: Seismo.
- Krieg-Planque, Alice. 2005. Le mot «ethnie»: nommer autrui. Origine et fonctionnement du terme «ethnie» dans l'univers discursif français. *Cahiers de lexicologie* 87: 141–161.
- Lavanchy, Anne. 2015. Glimpses into the Hearts of Whiteness: Institutions of Intimacy and the Desirable National. Pp. 298–295 in *Colonial Switzerland: Rethinking Colonialism from the Margins*, édité par Patricia Purtschert et Harald Fischer-Tiné. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lieber, Marylène et Marta Roca i Escoda. 2015. Violences en famille: quelles réponses institutionnelles? *Enfances, Familles, Générations* 22: i–xiii.
- Mainsant, Gwénaëlle. 2021. *Sur le trottoir, l'Etat: La police face à la prostitution*. Paris: Seuil.
- Mazouz, Sarah. 2017. *La République et ses autres: politiques de l'altérité dans la France des années 2000*. Paris: ENS éditions.
- McDowell, Christopher. 2011. Les Tamouls en Suisse. *Hommes et Migrations* 1291: 104–15.
- Meyer, Michaël (éd.) 2012. *Médiatiser la Police. Policer les médias*. Lausanne: Antipodes.
- Michel, Noémi. 2015. Sheepology: The Postcolonial Politics of Raceless Racism in Switzerland. *Post-colonial Studies* 18(4): 410–426.
- Miles, Robert. 1982. *Racism and Migrant Labour*. London: Routledge.
- Miles, Robert. 1989. *Racism*. London: Routledge.
- Mills, Charles W. 2007. Multiculturalism as/and/or Anti-racism? Pp. 89–114 in *Multiculturalism and Political Theory*, édité par Anthony Simon Laden et David Owen. Cambridge: Cambridge University Press.
- Monjardet, Dominique. 1994. La culture professionnelle des policiers. *Revue française de sociologie* 35(3): 393–411.
- Monjardet, Dominique. 1996. *Ce que fait la police: sociologie de la force publique*. Paris: La Découverte.
- Morice, Alain. 2002. La «race» entre l'innommable, l'innommé et le mal nommé: comment avancer? *Lusotopie* 9(9): 365–373.

- Neubauer, Anna et Janine Dahinden. 2012. « Mariages forcés » en Suisse : causes, formes et ampleur. Bern : Département fédéral de justice et police (DFJP), Office fédéral des migrations (ODM).
- O'Reilly, Karen. 2005. *Ethnographic Methods*. London: Routledge.
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre. 2008. *La rigueur du qualitatif: les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*. Louvain-La-Neuve : Academia-Bruylant.
- OFS (Office fédéral de la statistique). 2020. *Statistique policière de la criminalité: rapport annuel des infractions enregistrées par la police*. Neuchâtel : OFS.
- Pichonnaz, David. 2017. *Devenir policiers: une socialisation professionnelle en contrastes*. Lausanne: Antipodes.
- Pruvost, Geneviève. 2008. La production d'un récit maîtrisé : les effets de la prise en note des entretiens et de la socialisation professionnelle, le cas d'une enquête dans la police. *Langage et Société* 123(1) : 73–86.
- Ritchie, Andrea J. 2017. *Invisible No More: Police Violence Against Black Women and Women of color*. Boston: Beacon Press.
- Romito, Patrizia. 2008. *A Deafening Silence: Hidden Violence Against Women and Children*. Bristol: Policy Press.
- Roux, Guillaume et Sébastien Roché. 2016. Police et phénomènes identitaires dans les banlieues : entre ethnicité et territoire. *Revue française de science politique* 66(5) : 729–750.
- Rygiel, Philippe. 2006. Histoire des populations noires ou histoire des rapports sociaux de race. *Le Mouvement Social* 215 : 81–86.
- Skolnick, Jerome H. 1966. *Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*. New York: Wiley.
- Stark, Evan. 2007. *Coercive Control: How Men Entrap Women in Personal Life*. New York: Oxford University Press.
- Steiner, Silvia. 2004. *Häusliche Gewalt: Erscheinungsformen, Ausmass Und Polizeiliche Bewältigungsstrategien in Der Stadt Zürich*. Zürich: Rüegger.
- Straus, Murray A. 1980. Social Stress and Marital Violence in a National Sample of American Families. *Annals of the New York Academy of Sciences* 347: 229–250.
- Thomet, Ursula, Marianne Schär Moser et Theres Egger. 2011. *Violence dans les relations de couple. Rapport sur les besoins en matière de recherche*. Berne : Bureau fédéral de l'égalité entre femmes.
- UDC (Union démocratique du centre) 13.6.2019. La raison doit remplacer l'idéologie. P. 8 in Edition spéciale de juin. Lausanne: UDC.
- Wa Baile, Mohamed, Serena O. Dankwa, Tarek Naguib, Patricia Purtschert et Sarah Schilliger. 2019. *Racial Profiling: Struktureller Rassismus Und Antirassistischer Widerstand*. Bielefeld: Transcript.
- Weitzer, Ronald et Steven A. Tuch. 2002. Perceptions of Racial Profiling: Race, Class, and Personal Experience. *Criminology* 40(2): 435–456.



Emilie Rosenstein,
Serge Mimouni (dir.)

COVID-19

Les politiques sociales à
l'épreuve de la pandémie

ISBN 978-2-88351-107-1
env. 444 pages, 13,0 × 22,0 cm
Fr. 38.- / Euro 33.-

Quel est l'impact social de la pandémie de COVID-19 ? Quelles tendances se dessinent à moyen et long terme ? Quelles sont les réponses apportées face à la crise et quelles leçons en tirer pour les politiques sociales de demain ? Cet ouvrage rassemble des recherches clés en sciences sociales ainsi que des entretiens menés auprès de responsables de l'action sociale et sanitaire et d'équipes de recherche. Autant d'analyses qui témoignent des actions et initiatives déployées à travers la Suisse pour appréhender la pandémie.

« La crise de la COVID-19 révèle l'ampleur des inégalités socio-économiques en Suisse. Rarement un ouvrage collectif donne autant envie d'avancer dans sa lecture. »

Philippe Warin, Université Grenoble Alpes,
CNRS, Science Po Grenoble

Emilie Rosenstein est professeure à la Haute école de travail social et de la santé Lausanne (HETSL | HES-SO) et chercheuse associée à l'Université de Genève. Spécialisée dans l'étude des politiques sociales et des précarités, ses travaux portent sur l'insertion professionnelle des publics vulnérables, en particulier dans les domaines du handicap et de la jeunesse.

Serge Mimouni est Directeur du Département de la cohésion sociale et de la solidarité de la Ville de Genève. Il a piloté la réponse à l'urgence sociale générée par la pandémie de COVID-19. Diplômé en sciences politiques (IHEID) et en économie (LSE), il enseigne les politiques sociales à l'Université de Genève et à la HES-SO.

Grenzverschiebungen: Zum Verhältnis von Heimerziehung, Flucht und Polizei in Deutschland

Zoë Clark*, Fabian Fritz**, Caroline Inhoffen*** und Jonas Kohlschmidt****

Zusammenfassung: Junge Menschen of Color sind von Kriminalisierung betroffen. Dieser Artikel widmet sich der Frage, wie die Soziale Arbeit im Kontext institutioneller Fremdunterbringung durch die Ubiquität von nationalen Grenzen und durch Polizeipraktiken gerahmt wird. Es wird empirisch nachgezeichnet, dass Racial Profiling sich über ritualhafte Wiederholungen manifestiert. Es zeigt sich, dass der formale Charakter der sog. gefährlichen, als kriminogen klassifizierten Orte über informelle Polizeipraktiken auf Organisationen der Jugendhilfe übertragen wird.

Schlüsselwörter: Racial Profiling, Polizei, stationäre Jugendhilfe, institutioneller Rassismus, policing urban space

Border Shifts: On the Relationship Between Residential Care, Flight and the Police in Germany

Abstract: Young people of color are affected by criminalization. This article addresses the question of how social work in the context of institutionalized out-of-home placement is framed by the ubiquity of national borders and police practices. It empirically traces that racial profiling manifests itself through ritualistic repetition. It is shown that the formal character of so-called dangerous places classified as criminogenic is transferred to youth-serving organizations through informal police practices.

Keywords: Residential care for young people, racial profiling, institutional racism, policing urban space

Déplacement des frontières : sur la relation entre le soin résidentiel, la fuite et la police en Allemagne

Résumé: Les jeunes de couleur sont touchés par la criminalisation. Cet article se penche sur la question de savoir comment le travail social dans le contexte du placement institutionnel est encadré par l'ubiquité des frontières nationales et par les pratiques policières. Il montre empiriquement que le profilage racial se manifeste par des répétitions rituelles. Il s'avère que le caractère formel des lieux dits dangereux, classés comme criminogènes, est transféré aux organisations d'aide à la jeunesse par le biais de pratiques policières informelles.

Mots-clés: Enseignement à domicile, racial profiling, racisme institutionnel, policing urban space

* Department Erziehungswissenschaft Psychologie, Universität Siegen, D-57068 Siegen, zoe.clark@uni-siegen.de

** Department Soziale Arbeit, HAW Hamburg, D-20099 Hamburg, f.fritz@haw-hamburg.de

*** Fakultät Diakonie, Gesundheit und Soziales, Hochschule Hannover, D-30625 Hannover, caroline.inhoffen@hs-hannover.de

**** Fakultät für Erziehungswissenschaft, Universität Hamburg, D-20146 Hamburg, jonas.kohlschmidt@uni-hamburg.de

1 Einleitung

Die deutsche Kinder- und Jugendhilfe ist durch das achte Sozialgesetzbuch darauf verpflichtet, das «Recht auf Förderung und Entwicklung junger Menschen» und «auf Erziehung zu einer selbstbestimmten, eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit» (§ 1 Abs. 1 SGB VIII) zu verwirklichen. Hierzu soll sie es «jungen Menschen ermöglichen oder erleichtern, entsprechend ihres Alters und ihrer individuellen Fähigkeiten in allen sie betreffenden Lebensbereichen selbstbestimmt zu interagieren und damit gleichberechtigt am Leben in der Gesellschaft teilhaben zu können» (§ 1 Abs. 1, Satz 2 SGB VIII). Dieser rechtliche Auftrag betrifft sie als eine Institution einer öffentlichen Ordnung, über die sie keine alleinige Deutungshoheit hat. Auch andere politische Akteur:innen gestalten die öffentliche Ordnung und rahmen damit die Handlungsmöglichkeiten der Kinder- und Jugendhilfe. In diesem Artikel wird die Gestaltungsmacht der Polizei in urbanen Räumen als Framing der Kinder- und Jugendhilfe thematisiert. Die Polizei agiert dabei als politische Akteurin im Kontext eines nationalen Grenzregimes, indem sie Einfluss auf die Gestaltung des urbanen Raums in Form von Zonierungen öffentlicher Orte nimmt. Die Definition eines Teils des öffentlichen Raums als sog. gefährliche Orte (im int. Kontext spricht man von danger zones) verschafft der Polizei an diesen Orten weitreichende Zugriffsrechte, z. B. in Form von verdachtsunabhängigen Kontrollen (Belina 2018). Gerade diese verdachtsunabhängigen Kontrollen stehen in einem engen Zusammenhang mit Racial Profiling. Mit diesem Begriff wird eine Kontrollpraxis der Polizei beschrieben, bei der Menschen *reduziert* auf ihr äusseres Erscheinungsbild poliziert werden:

Sie [die Praxis des Racial Profiling, Anm. Clark et al.] umfasst Identitätskontrollen und Durchsuchungen ohne konkrete Indizien auf Grundlage von Hautfarbe und phänotypischer Merkmale, Zuschreibungen wie (unterstellter) nationaler Herkunft, oder auch Sprache. Gelebte Erfahrungen von Racial Profiling beinhalten unter anderem für kriminell gehalten zu werden, öffentlich gedemütigt und blossgestellt zu werden, mit rassistischer Sprache adressiert zu werden und/oder körperliche Gewalt zu erfahren, bis hin zu Tötung und Mord. (Thompson 2018, 198, 204 ff.)

Kriminologisch orientierte stadtsoziologische Studien zeigen Zusammenhänge zwischen der Anwesenheit von rassifizierten Menschen und Orten, die von der Polizei als Gefahrengebiete klassifiziert werden (vgl. bspw. für Hamburg: Belina und Wehrheim 2020). Die Konstruktion solcher Räume erfolgt unter anderem über die polizeiliche Beobachtung, dass dort viele Menschen marginalisierter sozialer Gruppen anzutreffen sind, auf die bestimmte Merkmale zutreffen. *Gefahrengebiete* sind insofern vor

allem Orte, an denen sich junge, männliche PoC¹ aus den unteren sozialen Klassen aufhalten (Belina 2016). Gruppen die an den sog. gefährlichen Orten besonders im Fokus polizeilicher Kontrollpolitiken stehen sind u.a. unbegleitete minderjährige Geflüchtete (Killian und Rinn 2020). Auf Grund der Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe in Bezug auf diese Personengruppe, richtet auch die Praxis der Sozialen Arbeit ihren Blick auf die Konflikte an solchen Orten.

Vor dem Hintergrund der Zonierungen des öffentlichen Raums und des Racial Profiling ist auch die Kinder- und Jugendhilfe mit einem nationalen Grenzregime konfrontiert, das die Grenzen, die von ihren Adressat:innen überwunden wurden, in das Landesinnere verschiebt. Die (jungen) Menschen sind mit diesem Grenzregime alltäglich konfrontiert und somit massgeblich in ihrer Lebenspraxis beeinträchtigt.

Die Polizeipraktiken des nationalen Grenzregimes beschränken sich aber nicht ausschliesslich auf die als gefährlich definierten öffentlichen Orte. In diesem Artikel wird verdeutlicht, dass die Handlungslogiken, die mit den gefährlichen Orten verbunden sind, auch auf die Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe übertragen werden, in denen geflüchtete junge Menschen leben. Die nationalen Grenzen werden damit für diese jungen Menschen allgegenwärtig und beeinflussen ihr alltägliches Leben bis in ihre unmittelbaren Wohn- und Schutzräume hinein. Vor allem aber widmet sich dieser Artikel der Frage, wie die Soziale Arbeit im Kontext institutioneller Fremdunterbringung durch die Allgegenwart von nationalen Grenzen sowie durch die Polizeipraktiken, die diese Grenzen performativ erzeugen und absichern, gerahmt wird.

Auf Basis von acht Expert:inneninterviews mit Fachkräften in der stationären Kinder- und Jugendhilfe in zwei deutschen Metropolen² wird rekonstruiert, welchen Platz die Kinder- und Jugendhilfe im urbanen Grenzregime einnimmt, wie sich gerade im Versuch Adressat:innen als Rechtssubjekte zu befähigen und sie zu schützen Rationalitäten urbaner Zonierungen reproduzieren. Dabei geht es nicht – wie bereits an anderen Stellen untersucht – um Tendenzen der Verpolizeilichung der Sozialen Arbeit (vgl. Ziegler 2001; Clark et. al. 2021; Scherr und Schweitzer 2021, 150 ff.), oder um einen Überhang von Kontrolle und Disziplinierung in den Praktiken der Heimerziehung (vgl. Lutz 2013; Clark 2018). In diesem Artikel liegt der Fokus auf

1 Das Akronym PoC steht für People of Color und bildet einen begrifflichen Rahmen für Menschen, die von rassistischen Zuschreibungen betroffen sind und als nicht weiss rassifiziert werden (vgl. El-Tayeb und Thompson 2019, 311).

2 Ausgehend von mehreren gewaltvollen Polizeieinsätzen in Berliner Wohngruppen der Heimerziehung zwischen 2018 und 2021 (vgl. Clark et al. 2021, 47) entstand eine Fachdebatte rund um eine bessere Kooperation von Sozialer Arbeit und Polizei. Als Forschenden schien uns in diesem Kontext die generelle Frage nach dem Verhältnis von Heimerziehung und Polizei empirisch noch weitestgehend ungeklärt. Um sich diesem Themenfeld anzunähern wurden im Rahmen einer explorativen Studie in acht Wohngruppen verschiedenster Trägerschaft in Berlin und Hamburg im Zeitraum von Juli bis Oktober 2019 die sozialpädagogischen Fachkräfte im Rahmen von Expert*inneninterviews befragt (vgl. Meuser und Nagel 2009). Das Material wurde mittels Meusers und Nagels Auslegung der qualitativen Inhaltsanalyse untersucht und ausgewertet (vgl. Meuser und Nagel 2009, 476 f.).

dem Verhältnis advokatorischen Handelns durch Fachkräfte der Sozialen Arbeit (was insbesondere in der Arbeit mit geflüchteten jungen Menschen ein zentrales Motiv ist) und der Reproduktion von Polizeirationalitäten, die paradoxerweise gerade in dem Versuch entsteht, die Vulnerabilität junger Menschen zu reduzieren und sie gegen diskriminierende Polizeipraktiken zu schützen. Soziale Arbeit wird – wie wir auf der Basis unserer empirischen Untersuchung zeigen werden – in ihrer Kritik an und in ihrem Handeln gegen Strategien wie Racial Profiling wider Willen selbst zum Teil eines nationalen Grenzregimes und somit zu einem Bestandteil der Polizierung von urbanen Räumen.

2 «Wo du als son junger Mensch relativ sicher sein kannst, dass es dich irgendwann mal oder auch öfters treffen wird» – Grenzziehungen im öffentlichen Raum

Der öffentliche Raum ist durchzogen von Strukturen, die den Möglichkeitsspielraum für Partizipation und Teilhabe am öffentlichen Leben ermöglichen oder verwehren. Sie beeinflussen, wie sich Menschen in Räumen bewegen, wie sie sich diese aneignen können oder ausgeschlossen und verdrängt werden. Eine strukturkonstruierende Akteurin ist dabei die Polizei, die als “Street-Level Bureaucracy” im Alltag vieler Menschen staatliche Interessenslagen vertritt und durchsetzt. Hierbei wird der Ermessensspielraum der Polizei sowie ihre Definitionsmacht darüber, was als Gefahr oder Gefährdung gilt, relevant (Lipsky 1969). Das gilt insbesondere, wenn es um polizeiliche Interventionen im Kontext von Kriminalprävention geht. Dies zeigt sich konkret an der Etablierung sog. «gefährlicher» (Hamburg) bzw. «kriminalitätsbelasteter Orte» (Berlin).³ Über diese Konstruktion wird die Polizei in die Lage versetzt, territoriale Grenzziehungspraktiken über den «Umgang Raum» (Belina 2016) ins Innere der Städte und damit in den Alltag vieler rassifizierter Menschen zu verlagern. Mit Balibar gesprochen: Die Grenzen sind “wherever the movement of information, people, and things is happening and is controlled – for example in cosmopolitan cities” (Balibar 2004). Von diesen territorialen Grenzziehungspraktiken sind auch junge Menschen of Color aus der Heimerziehung betroffen, die sich wie andere Menschen auch, in Räumen, die die Polizei als «gefährlich» klassifiziert, aufhalten oder diese schlicht passieren.

Im Folgenden wird der Fokus auf zwei Dynamiken der Kontrolle gelegt, die von Fachkräften als teilweise unausweichbare Alltagserfahrungen junger Menschen of Color zur Sprache gebracht wurden. Beide Aspekte werden auch bei der Frage

3 Was als «gefährlicher» Ort gilt, wird in Deutschland je nach Polizeigesetz der einzelnen Bundesländer geregelt. Entsprechend variieren auch die Bezeichnungen für solche Orte. Da es in diesem Artikel um die Auswirkungen der Klassifizierung von Orten als «gefährlich» oder «kriminalitätsbelastet» sowie die Dynamiken der darin stattfindenden Kontrollen geht, werden die Bezeichnungen synonym verwendet.

nach Handlungsmöglichkeiten der Fachkräfte im Kontext solcher Kontrollen sowie ihrem Umgang mit den jungen Menschen und der Polizei im Rahmen einer professionellen Ausgestaltung ihrer Arbeit relevant.

2.1 Die Polizei als Gestalterin urbaner Räume

Neben der Strafverfolgung ist die Polizei in Deutschland ebenfalls für die Kriminalprävention zuständig, deren konkrete Ausgestaltung dem jeweiligen Bundesland zukommt (Belina 2016). Entsprechend der beiden Aufgabenbereiche sind die Anlässe für einen Kontakt zwischen der Polizei und jungen Menschen in der Heimerziehung nicht ausschliesslich dem Bereich der Strafverfolgung zuzuordnen (vgl. Clark et al. 2021, 46f.). So berichteten Fachkräfte wiederholt von Polizeikontrollen im Rahmen der Kriminalprävention besonders gegenüber Schwarzen Jugendlichen und Jugendlichen of Color an «gefährlichen» oder «kriminalitätsbelasteten» Orten in der Stadt.

Die Aufnahme «gefährlicher Orte» in die deutschen Polizeigesetze der Länder steht in Verbindung mit einer Zunahme an präventiven Aktivitäten im Rahmen der Strafverfolgung seit den 1980er Jahren. Damit zirkulieren Kontrollbemühungen nicht mehr ausschliesslich um strafrechtlich relevante Handlungen, sondern um ein Potential, ein Risiko (Assall und Gericke 2016). «Gefährliche Orte» können unter anderem öffentliche Parks, Knotenpunkte in der Stadt, Strassenzüge oder auch nur Abschnitte einer Strasse sein⁴, sprich: Orte des öffentlichen Lebens und des Alltags für viele Menschen. An diesen Orten ist die Polizei berechtigt, anlass- bzw. verdachtsunabhängige Kontrollen an Personen, die sich in diesem Raum aufhalten, durchzuführen, die Identität festzustellen sowie mitgeführte Gegenstände zu kontrollieren (Ullrich und Tullney 2012). Wenngleich die Begründungszusammenhänge, die einen Ort zu einem «gefährlichen» machen, heterogen sind, ist ihnen gemein, dass sie alle selten mit einer tatsächlichen Kriminalitätsquote korrelieren. Die Definition bestimmter öffentlicher Räume als gefährliche Orte liefert vor allem die rechtliche Basis dafür, das «Andere» oder das «Unerwünschte» zu kontrollieren und aus Räumen zu verweisen (Assall und Gericke 2016; Belina 2018).

Im Zuge des Bedeutungsgewinns der Kriminalprävention ist der Handlungsspielraum der Polizei im öffentlichen Raum erweitert worden. Die Polizei hat die Möglichkeit ihn deutlich mitzustrukturieren. So hat sie in einem erheblichen Masse die Definitionsmacht darüber, welche Orte und welche sich darin bewegenden Menschen als «verdächtig» eingestuft werden und welche nicht. So avanciert sie zu einer aktiven Gestalterin des gesellschaftlichen Zusammenlebens, also zur politischen Akteurin, und wird rechtlich legitimiert, bestimmte Menschen von

4 Hierbei sind die Grenzen «gefährlicher» oder «kriminalitätsbelasteter Orte» nur teilweise öffentlich bekannt. Die Berliner Polizei weist beispielsweise Gebiete als gefährlich aus, ohne jedoch deren räumlich Eingrenzung bekannt zu geben. Durch die räumliche Verunsicherung soll der Möglichkeitsspielraum, den anlass- bzw. verdachtsunabhängigen Kontrollen durch einen Wechsel der Strassenseite oder kleiner Umwege zu entgehen, minimiert werden (vgl. <https://www.berlin.de/polizei/polizeimeldungen/fakten-hintergruende/artikel.1078268.php>).

öffentlichen Orten des Lebens auszuschließen (Belina 2018; Belina und Wehrheim 2020). «Gefährliche Orte» sind somit Ergebnis ordnungs- und kriminalpolitischer Ziele, die über die «Verräumlichung des Sozialen» durchgesetzt werden (Ullrich und Tullney 2012). Gefahr wird zur scheinbaren Merkmaleigenschaft der Orte und zum Ausgangspunkt von Kontrollpraktiken, die sich in der konkreten Situation an einzelnen Subjekten materialisieren und Grenzziehungspraktiken in der Stadt immer wieder reproduzieren (Hentschel 2011).

2.2 Der gefährliche Ort als Vehikel differenzieller Subjektivierung

Wenngleich sich der Fokus beim Spatial Profiling auf den Raum, dem kriminogene Eigenschaften zugeschrieben werden, verlagert, kommt es in der Klassifizierung von «Kontrollbedürftigen», zu einer Differenzierung von Kontrollsubjekten. Diese Differenzierung ist entlang von rassistischen Gefahrenzuschreibungen organisiert (Thompson 2018). Kilomba (2010, 44) hebt hervor, dass gerade die Kriminalisierung von PoC ein entscheidendes Moment der alltäglichen Grenzziehung und Konstruktion von Differenz ist (vgl. hierzu auch El-Tayeb und Thompson 2019). Somit führen die anlass- bzw. verdachtsunabhängigen Kontrollen an «gefährlichen» oder «kriminalitätsbelasteten Orten» zu einer «differenziellen Subjektivierung» (Loick 2018, 21) über den «Umweg Raum» (Belina 2016). Diese Diagnose entspricht ebenso den Erzählungen der Fachkräfte, die im Rahmen von stationären Hilfen zur Erziehung, junge Menschen mit Flucht- und/oder Migrationsgeschichte betreuen:

Ne, aber weil sie geflüchtete sind [werden sie kontrolliert, Anm. Clark et al.], äh das sah ja definitiv 100 %ig und das bestätigt ja die Anzahl der Kontrollen die, die durchl ich weiss nicht meine Kinder die auch in dem selben Alter sind die wurden noch nie kontrolliert, so und die laufen und bewegen sich teilweise an den selben Orten wie die jungen Afghanen und Syrer und so, die die ich hier betreue (...) also äh wenn du dich als westafrikanischer oder afrikanischer Jugendlicher mit dunkler Hautfarbe an bestimmten Orten aufhältst kannst du sicher sein das du kontrolliert wirst. (Interview 8, 116)

In der Aussage der Fachkraft kommt zuallererst das Moment rassistischer Kriminalisierung zum Ausdruck, in der junge Menschen qua Hautfarbe zu einem Bestandteil von gefährlichen Orten objektiviert werden. Deutlich wird hier der Effekt anlass- bzw. verdachtsunabhängiger Kontrollen, die in Deutschland rechtlich verankerte Unschuldsumsetzung an solchen Orten für bestimmte Menschen obsolet zu machen (Belina 2018). Ein Effekt, den Kilomba (2010, 44) im Kontext von rassistischer Zuschreibung als «Decivilisation» bezeichnet. Zur Plausibilisierung dieser Praxis der Differenz vergleicht die Fachkraft die Erfahrungen der eigenen Kinder, die nicht von Rassifizierung betroffen sind, mit denen der Jugendlichen of Color und stellt eben jenen Unterschied fest, den das Betroffensein von solchen Klassifizierungen im Alltag haben kann. Während die einen unbeschadet die «gefährlichen Orte» passie-

ren und sich an Plätzen des öffentlichen Lebens aufhalten können, werden jungen Menschen of Color nicht die gleichen Rechte zugestanden. Durch den Hinweis auf den Raum, der als Legitimierungsgrund für die Kontrollen fungiert, werden hier der präventive Blick und die divergierenden Gefahrenzuschreibungen deutlich. Mit Blick auf diese selektiven Kontrollpraxen spricht Bigo (2010, 64), in Anspielung auf Foucaults Analysen zum Panoptikum, von einem «banopticon», in dem darüber entschieden wird, wer kontrolliert wird und wer unbeschadet Räume passieren, sie sich aneignen und sie ohne Schwierigkeiten auch wieder verlassen kann. Die Kontrollen haben dabei den Effekt der Sichtbarmachung des vermeintlichen Risikos und damit auch eine Sichtbarmachung von Grenzziehungspraktiken im öffentlichen Raum, die wiederum Sicherheit mancher durch Kontrolle «der Anderen» suggerieren. Die exkludierende Grenzziehung ist hierbei, so Huysmans (2006, 56), doppelt gelagert und vollzieht sich sowohl nach innen als auch nach aussen. “[They] unify the individual immigrant and refugee into a collective dangerous force” und konstruieren gleichzeitig ein vermeintlich harmonisches Innerhalb der Grenze, ein Innerhalb der Sicherheit und Zugehörigkeit. Das als «fremd» und dadurch potenziell bedrohlich klassifizierte Subjekt, an dem die Polizei sich ihrer Handlungsmacht vergewissert, Stärke und Verteidigung einer vermeintlich bedrohten Ordnung und Sicherheit präsentieren kann, wird eingehegt und ihm wird gleichberechtigte Teilhabe am öffentlichen Leben versagt. Während für die einen der öffentliche Raum zum Raum der Anonymität wird, bedeutet er für andere eine unfreiwillige Sichtbarwerdung und -machung, die sanktioniert wird.

Neben der differenziellen Logik der Kontrollen, die in der Aussage der Fachkraft zum Ausdruck kommt, wird hier ein weiterer Effekt der raumbezogenen Kontrolle sichtbar, die scheinbare Unausweichlichkeit dieser erwartbaren Reaktion auf einen als «fremd» und «gefährlich» klassifizierten Körper. So könne man sich «sicher sein» an bestimmten Orten als Jugendlicher mit «dunkler Hautfarbe» kontrolliert zu werden. Die Haut, so wird hier deutlich, wird zum Marker der Differenz. Diese Logik scheint hier als der erwartbare Normalzustand rassifizierter Menschen in den Erwartungshorizont der Fachkraft eingelassen. Unabhängig davon, wie das Verhalten der Polizist:innen von der Fachkraft bewertet wird, schwingt hier doch ein Moment der Normalisierung rassistischer Alltagserfahrungen mit: Das Normale gilt als das Erwartbare, es wird zur Routine und damit zu einer Banalität des Alltags. Eine solche versprachlichte Normalisierung ist ein durchgängiges Muster in den Aussagen zu anlass- bzw. verdachtsunabhängigen Kontrollen. Diese wurden in den Interviews in einer alltäglichen Regelmässigkeit geschildert, die unter anderem Passkontrollen und Durchsuchung mitgeführter Gegenstände nach sich zogen, denen die Jugendlichen of Color kaum entgehen können, wenn sie sich an Orten des öffentlichen Lebens, an denen auch andere junge Menschen ihre Zeit verbringen, aufhalten oder sie nur notwendigerweise als Wegstrecke passieren. Solche Kontrollen passieren «immer wieder», sie erscheinen auch einer weiteren Fachkraft als quasi

natürliche Konsequenz der Präsenz nicht weisser Menschen in öffentlichen Räumen, denn man könne *«wahrscheinlich die Uhr danach stellen»* (Interview 6, 127), wann es zur nächsten Kontrolle komme. Die verdachtsunabhängigen Kontrollen werden für die jungen Menschen zu einer normalisierten Erfahrung, die sie *«schon gar nicht mehr erzählen»* (Interview 5, 164).

3 Die Ritualisierung des alltäglichen Rassismus in den Polizeikontrollen

Gerade in ihrer Alltäglichkeit scheinen die Kontrollen von jungen Menschen *of Color* als selbstverständliche Routine. Diese Dynamik bezeichnet Thompson (2018, 198) als eine Grunddynamik von Rassismus, der gerade in seiner «unspektakulären [...] Alltäglichkeit und Permanenz» (siehe auch Terkessidis 2004) Brisanz entfaltet. Auch ohne brachiale Gewalt und räumlich spürbare Grenzzäune zeigt sich so die Wirkmächtigkeit von Grenzregimen inmitten des öffentlichen (urbanen) Raumes. Racial Profiling als eine Form des institutionellen Rassismus, kommt dabei ohne das gesprochene Wort aus und kennzeichnet sich eben dadurch, dass die Hautfarbe als Anlass der Kontrolle in der Regel nicht notwendigerweise explizit versprachlicht wird, sondern im Verborgenen bleibt. Für die Betroffenen drückt sich Racial Profiling im ritualhaften Charakter aus. Es handelt sich um eine Regelmäßigkeit des Alltags, die vorhersehbar eintritt. Es ist etwas wonach man *«die Uhr stellen»* kann, etwas über das man sagen kann, beim *«nächsten Mal»* könnte es anders ausgehen. Dass es sich um Rassismus handelt, wird nicht per se an der für sich genommenen Personenkontrolle deutlich, sondern eben an der Regelmäßigkeit; es wird daran deutlich, dass diese Form der Kontrollen für die jungen Menschen zu einem Ritual werden, an dem sie alltäglich beteiligt werden. Institutioneller Rassismus wird somit zur anerkannten gesellschaftlichen Sprache, die «nicht nur gesprochen [wird], sondern auch agiert [...] erlebt [und ...] ritualisiert wird». Institutioneller Rassismus in Form von Racial Profiling wird mit Lefebvres gesprochen zu einem Formalismus des urbanen Raums (Lefebvre 1975). Der ritualhafte Charakter kommt in einer selbstverständlichen Vorwegnahme einer Wiederholung des Ereignisses der rassistischen Polizeikontrolle zum Ausdruck:

Ahm das ist wahrscheinlich weil du so aussiehst wie du aussiehst und es ist das nennt man rassistische Polizeikontrollen aber ja beim nächsten Mal passiert es vielleicht, läuft es dann vielleicht anders ab [indem der Versuch unternommen wird eine:n Betreuer:in zu kontaktieren, bevor das Handy an die Polizei überreicht wird]. (Interview 6, 79–83)

Innerhalb dieses Rituals haben alle Beteiligten einen Platz, der dieser Interaktion ihre Form verleiht. Den Jugendlichen werden unterschiedliche Strategien vermittelt, in der Situation Handlungsmacht zu erlangen oder der Situation gänzlich zu entgehen.

3.1 Situative Handlungsmacht durch das Beherrschen der Spielregeln

Die Kinder- und Jugendhilfe setzt in ihrer Bearbeitung dieses Rituals an, indem sie versucht den Platz, den junge Menschen innerhalb des Rituals der Polizei einnehmen, zu verbessern, wodurch sie eigene Spielregeln in das polizeiliche Ritual einfließen lassen und versuchen die jungen Menschen darüber zu Rechtssubjekten zu ermächtigen. Diese Strategien kennzeichnen sich durch schematische Handlungsabläufe und Verfahrensweisen. Diese Schemata antizipieren Eventualitäten und bringen eine grosse Unsicherheit darüber zum Ausdruck, welche Folgen eine Polizeikontrolle haben kann und welche Praktiken zur Anwendung kommen bzw. welche Eskalationsstufe betreten wird. Es werden verschiedene Möglichkeiten aufgerufen, für die es jeweils Reaktionsschablonen gibt. Die jungen Menschen werden aufgefordert während einer Polizeikontrolle die Polizist:innen zu bitten die Betreuer:innen der Wohngruppe zu kontaktieren *«bevor ich das Handy aus der Hand gebe, muss ich kurz meinen Betreuer anrufen»* [Schritt 1]. Es wird antizipiert, dass dieses Recht nicht in Anspruch genommen werden kann, da die Polizist:innen diesen Anruf verweigern könnten *«wenn sie das verweigern, dann kann ich mir vielleicht wirklich diese Nummer [Dienstnummer des/der Beamt:in, Anm. Clark et al.] merken»* [Schritt 2]. Der Status als Rechtssubjekt soll dann im Nachhinein wieder hergestellt werden: *«[...] und dann gerichtliche Schritte einleiten»* [Schritt 3] (Interview 6, 79–83). Die Strategie der Jugendhilfe zielt darauf ab, den jungen Menschen feste Handlungsabläufe zu vermitteln, die sie in der Situation ritualisiert abrufen können, um so handlungsfähig zu bleiben.

Jede Hinzufügung von Spielregeln verbleibt innerhalb des Rituals, die grundsätzliche Form kann dadurch nicht überwunden werden, es finden Verschiebungen um Nuancen statt. Relevant zur Aufrechterhaltung des Rituals ist es, dass in der unmittelbaren Interaktion der institutionelle Rassismus im Verborgenen verbleibt. Die Erkennungsnummer auf der Uniform der Polizist:innen wird sich nicht sichtbar notiert, sondern gemerkt. Der Anlass der Kontrolle in diesem Ritual nicht offensiv in Frage gestellt. Die Handlungsmacht wird auf einen Zeitraum in der Zukunft verlagert, wenn gerichtliche Schritte eingeleitet werden. Diese Handlungsschablone dient dem Aneignen von subjektiv empfundener Sicherheit, ist aber mit Blick auf die Wirkmächtigkeit eine Fiktion. Es bleibt unausgesprochen auf welche Weise die Macht über die Situation zurückgewonnen werden kann, wenn ein Anruf bei den Betreuer:innen tatsächlich gelingen sollte. Das Merken der Dienstnummer von in der Regel mehreren Polizist:innen unter der Bedingung von Stress erscheint sehr voraussetzungsvoll. *«Gerichtliche Schritte»* zu bemühen wäre mit sehr hohen Folgekosten verbunden, die ebenso ausgeblendet werden. Wie die Untersuchung von Abdul-Rahman und anderen zeigt (2020), ist die Gefahr der Gegenanzeige auf Grund von Verleumdung gross und eine solche kann ausserdem ohne gesicherten Aufenthaltsstatus gravierende Folgen haben. Diese Fiktion wird aufrechterhalten, indem Erfahrungen junger Menschen, die zuvor als Rassismuserfahrungen klassifi-

ziert wurden – «[...] *das nennt man rassistische Polizeikontrollen*» –, in einem zweiten Schritt banalisiert und profanisiert werden:

In dem Moment ist auch nichts Schlimmes passiert sie haben ihn jetzt nicht [...] beleidigt oder auf dem Boden gedrückt oder schlecht behandelt.
(Interview 6, 79–83)

Rassistische Polizeikontrollen mit der Einsicht in das Smartphone werden also erst einmal zur profanen sozialen Tatsache, «*nichts schlimmes*». Diese werden in Relation zu anderen gewaltvollen rassistischen Praktiken hierarchisiert. Mit der Bewertung «*nicht so schlimm*» besteht auch keine Handlungsnotwendigkeit und die Fiktion von situativer Handlungsmacht bleibt unangetastet. Paradoxerweise ist es also notwendig rassistische Polizeikontrollen als etwas Profanes und Banales zu betrachten, um die Fiktion der situativen Handlungsmacht nicht ins Wanken geraten zu lassen. Erst über die Banalisierung kann legitimiert werden, dass die zuvor benannten Schritte inklusive der Einleitung «*gerichtlicher Schritte*» in diesem Fall nicht vollzogen werden. Diese Banalisierung geht mit einer Verschleierung der Folgen von Handlungen einher, die «nicht als hate speech, Beleidigungen oder Ausschlüsse daherkommen, sondern sich in den als normal geltenden Entscheidungen und Handlungen gesellschaftlicher Institutionen verstecken» (Plümecke und Wilopo 2019, 140). Die Profanisierung und zugleich Verschleierung rassistischer Motive in der Kriminalitätsprävention erschwert die Bekämpfung dieser Praktiken, obwohl sie für die Betroffenen enorm folgenreich sind. Sie berichten von Scham und Demütigung sowie über Angst und Rückzug aus dem öffentlichen Raum (vgl. Plümecke und Wilopo 2019; Wa Baile et. al. 2019). Ebendieser Rückzug aus dem öffentlichen Raum, mit dem Betroffene sich selbst vor Polizeikontrollen und Polizeigewalt zu schützen suchen, findet sich ebenso in der ambivalenten Strategie der Fachkräfte wieder, die ihrerseits Schutzstrategien⁵ für ihre Adressat:innen entwickeln.

3.2 Kein Interieur des gefährlichen Ortes werden: «Ich bin gerade da und dahin unterwegs»

Wird der Ort an sich zum Quell der Gefahr definiert, erscheint es für die jungen Menschen wichtig, sich nicht zum Teil des Ortes verobjektivieren zu lassen, sondern als legitimes Subjekt in Erscheinung zu treten. Dazu gehört es, dass sie klar benennen, dass der gefährliche Ort nur als Transit dient. Sie sollten sich als legitime Subjekte

5 Neben diesen informelleren Strategien finden sich in den von uns erhobenen Daten auch in einem Interview Hinweise auf formellere Handlungsweisen. So war eine Einrichtung im Prozess der Leitfadenerstellung zum Thema «Rechte und Pflichten» der Fachkräfte und Jugendlichen im Kontakt mit der Polizei mit Hilfe anderer Fachinstitutionen. Eine andere Möglichkeit der interaktiv und interpersonell organisierten Wissensvermittlung lag in der Initiierung eines gemeinsamen Workshops, bestehend aus zwei Modulen. Hierdurch wurde jungen Menschen ermöglicht, sowohl mit Polizist:innen in einem anderen Setting in Kontakt zu kommen, als auch mit Vertreter:innen einer anderen Fachinstitution in den Austausch zu gehen, die unter anderem Betroffene von Racial Profiling advokatorisch berät.

kenntlich machen, die ausschliesslich an für sie legitimen Orten verweilen und sich nicht als Interieur, des gefährlichen Ortes adressieren lassen:

Ich komm gerade von der Schule hier ist mein Schulheft, hier sind meine Sportsachen ich bin gerade da und dahin unterwegs [...] aber auch einfach zu sagen, das ist grad nicht ok was ihr macht, aber ich weiss das man das hier darf, ich werde mich nicht äm werde nicht wegrennen oder euch schubsen und mich dagegen wehren. (Interview 6, 179–180)

Den jungen Menschen werden in dieser Einrichtung Techniken vermittelt, wie sie sich und ihre Anwesenheit an den sog. «gefährlichen Orten» legitimieren und eine Form der Selbstnormalisierung schaffen können, als Schüler:in oder Mensch mit Interessen und Hobbies wie Sport. Sie sind dazu aufgerufen entstigmatisierende Identitätsmerkmale zu benennen, um sich so in der Interaktion neu zu positionieren und vor allem von der Polizei neu positioniert zu werden. Dies schliesst ebenso ein, dass junge Menschen kenntlich machen, dass sie Rechtssubjekte sind, die Kenntnisse über Rechte haben, die ethische Ansprüche und eine legitime Kritik zu formulieren vermögen. Ihnen wird von den Fachkräften vermittelt, wie sie in der konkreten Situation, in der sie rassistisch konnotiert als Gefährder:in adressiert werden, das Geschehen als Diskriminierung kenntlich machen und es ethisch in Frage stellen sollen («das ist gerade nicht ok»). Sie lernen zu explizieren, dass sie nicht wehrhaft oder gefährlich sind, um weitere Eskalationen zu vermeiden und potenziell gewaltvollen Massnahmen die Rechtfertigung zu entziehen. Dies dient in der Situation ihrem Schutz vor Polizeigewalt und deutet jedoch gleichzeitig die Ohnmacht und Ambivalenz, die in den Ratschlägen der Fachkräfte zur Geltung kommen, an. Denn die proaktive Selbstdarstellung als explizit nicht kriminelle Person, operiert letztlich innerhalb der Logik rassistischer Kriminalisierung bzw. sie vermag diese nicht zu delegitimieren. Noch sicherer als die oben erwähnten Handlungsstrategien erscheint der Hinweis für die jungen Menschen, den als gefährlich klassifizierten Orten «einfach» fern zu bleiben und «einfach nicht hinzugehen», um der angstbesetzten und beschämenden öffentlichen Adressierung als Gefährder:innen zu umgehen. Die Ambivalenz dieses Ratschlages wird von den Interviewten selbst thematisiert, da klar sei, dass damit die Exklusionsmechanismen der gefährlichen Orte fortgeschrieben werden. Darüber hinaus ist es aber so – wie im nächsten Kapitel gezeigt wird – dass die Grenzen der gefährlichen Orte ähnlich fluide sind, wie die nationalen Grenzen, die sich und ihre Funktion der Grenzkontrolle dynamisch in das Landesinnere ausgeweitet haben. Die Kontrollfunktionen der Grenzen manifestieren sich zwar an bestimmten Orten, die «danger zones», bleiben aber nicht darauf beschränkt. Analog zu den nationalen Grenzen handelt es sich auch im Falle der Zonierung der Städte um einen «ongoing and situated ordering process» (Novak 2019), der für junge Menschen mit Fluchtgeschichte zur alltäglichen Erfahrung wird. Dies nicht zuletzt, weil die Rationalität der als formal als gefährlich definierten Orte auch auf

die Organisationen übertragen wird, in denen geflüchtete Menschen leben. Dies zeigt sich in den Re-/Klassifikationen von Jugendhilfeeinrichtungen, die im nächsten Kapitel thematisiert werden.

4 Wenn die Kinder- und Jugendhilfeeinrichtung zur danger zone wird

Neben der rechtlich legitimierten Praxis der Ausweisung von “danger zones“, von der die Polizei extensiv Gebrauch macht und die mittlerweile in der kriminologischen Forschung gut aufgearbeitet ist, ergibt sich aus unserem Interviewmaterial eine *informelle* Praxis, bei der die Handlungslogik der “danger zones“ auf die Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe übertragen wird. So berichtet eine Fachkraft von einer Unterhaltung mit einem Polizisten, der ihr mitteilt, dass ihre Einrichtung «*offiziell, er sagt es nicht gerne, [...] als Flüchtlingsunterkunft*» gelte «*und da schickt man dann immer eigentlich ne Wanne⁶ mehr los, weil man davon ausgeht, dass es irgendwie Schwierigkeiten gibt*» (Interview 8, 59). Das Wort «*offiziell*» deutet dabei darauf hin, dass die Umklassifizierung der Kinder- und Jugendhilfeeinrichtung in eine «*Flüchtlingsunterkunft*» organisationsintern Common Sense ist. Das angedeutete Unbehagen des Beamten, was mit den Worten «*er sagt es nicht gerne*» zum Ausdruck kommt, lässt darauf schließen, dass er die Problematik der Umklassifizierung bzw. deren Folgen durchaus sieht. Indem die Polizei die Einrichtung als «*Flüchtlingsunterkunft*» bezeichnet und dem so definierten Ort und dessen Bewohner:innen ein erhöhtes Gefahrenpotential zuschreibt, legitimiert sie ihre Praxis «*immer eigentliche ne Wanne mehr*» loszuschicken. Das erhöhte Gefährdungspotential, das den Bewohner:innen von der Polizei unterstellt wird, begründet sich aus ihrem Geflüchtetenstatus und den damit assoziierten negativen Eigenschaften. Damit reproduziert die Polizei die im Kern rassistische Repräsentation vom «*Flüchtling als Kriminellen*». Dass es sich bei den Bewohner:innen in erster Linie um Kinder und Jugendliche handelt, wird vollends von der Statuszuweisung als Flüchtlinge überformt. Analog zur formellen Praxis der Ausweisung von «*gefährlichen Orten*», werden auch der Kinder- und Jugendhilfeeinrichtung kriminogene Eigenschaften zugesprochen. Jedoch, und hier lässt sich ein Unterschied zur formellen Ausweisungspraxis der Polizei erkennen, wird im Reframing der Kinder- und Jugendhilfeeinrichtung in eine «*Flüchtlingsunterkunft*» eindeutig erkennbar, wer das Kontrollsubjekt des gefährlichen Ortes sein wird: der/die geflüchtete «*Anderer*». Hier tritt somit offen die «*aktive Rolle der selektiven Kriminalisierung*» (Belina und Wehrheim 2011, 210) zutage, die der Polizei im Zuge einer zunehmenden Präventionsorientierung im policing zukommt. Dabei weitet sie ihre Handlungsmacht sukzessive aus. Denn während die Ausweisungen von «*gefährlichen Orten*» der rechtlichen Legitimation bedürfen und zeitlich und

6 Als «*Wanne*» werden umgangssprachlich teilweise vergitterte Gruppenkraftwagen der Polizei bezeichnet.

räumlich begrenzt sind, ermächtigt sich die Polizei im Zuge der Umklassifizierung gewissermassen selbst dazu, «immer» gegenüber als geflüchtet gelesenen Bewohner:innen einer Kinder- und Jugendhilfeeinrichtung besonders martialisch aufzutreten. Die Polizei wird hier zur politischen Akteurin, die das soziale Miteinander strukturiert und die Versicherheitlichung von Migration und Flucht im Kontext des nationalen Migrationsregimes vorantreibt. Dass der Geflüchtetenstatus für die Polizei das entscheidende Verdachtsmoment darstellt, um ihr Polizeiaufgebot quantitativ aufzustocken, verdeutlicht in diesem Zusammenhang, welcher Stellenwert der Bürgerschaft bei der Strukturierung des Raums zukommt. Denn die «Grenzen der Staatsbürgerschaft» (Bareis und Wagner 2019, 62) bewirken, dass die von den jungen Geflüchteten physisch überschrittenen nationalstaatlichen Grenzen «politisch und sozial mitwandern» (Bareis und Wagner 2019, 62). Die “ubiquity of borders” (Balibar 2002, 84), die für Balibar symptomatisch für die EU und den Schengenraum ist – die jedoch nicht für alle Personen gleichermassen zu einer dominanten Alltagserfahrung werden (Novak, 2019) – offenbart sich für diese junge Menschen somit auch in ihrer Privatsphäre in der Kinder- und Jugendhilfeeinrichtung.

4.1 Das Ringen um Deutungshoheit

Dabei akzeptiert die Kinder- und Jugendhilfe jedoch nicht unwidersprochen die selbstlegitimierte Definitionsmacht der Polizei über ihre Einrichtungen und Bewohner:innen. So gehen aus dem Interviewmaterial zwei Strategien zur Wiederherstellung der eigenen Deutungshoheit hervor. Hier ist zum einen die Delegitimierung der polizeilichen Klassifizierungspraxis qua Berufung auf politische Autoritäten, zum anderen die Behauptung der räumlichen Zuständigkeit durch verstärkte Präsenz und Sichtbarkeit der Fachkräfte zu nennen. Erstere Strategie wird im folgenden Zitat einer Fachkraft deutlich:

[...] sie klassifizieren uns eben nicht als Jugendhilfeeinrichtung, WAS wir aber sind, das kann man überall nachlesen, wurde auch vom Senat abgesegnet. (Interview 8, 59)

Die Fachkraft skandalisiert die Umklassifizierung ihrer Einrichtung und betont den Jugendhilfeeinrichtungsstatus. Mit Bezug auf den Senat, der als Landesregierung die Exekutivgewalt ausführt, verleiht sie ihrer Aussage politisch-rechtlich Nachdruck und betont die Unrechtmässigkeit des polizeilichen Vorgehens. Gleichzeitig widerspricht sie der rassistischen Begründung, mit der die Polizei das verstärkte Polizeiaufgebot für «Flüchtlingsunterkünfte» rechtfertigt. Die Schlussfolgerung, dass von Einrichtungen, in denen Menschen mit Fluchterfahrung untergebracht sind, ein höheres Gefahrenpotential ausgeht, ist für sie «völliger Quatsch» (Interview 8, 59). Damit delegitimiert sie die Umklassifizierungspraxis, ohne dabei die rassistische Argumentation der Polizei zu bestätigen.

Die zweite Strategie zur Rückgewinnung von Deutungshoheit, die im Interview mit der Fachkraft zum Ausdruck gebracht wird, und bei der die Fachkraft die eigene Kontrolle über den Raum geltend macht, zeigt sich in folgender Interviewpassage:

Also ich habe vor ewiger Zeit schon mal dann Kontakt aufgenommen zu den zuständigen äm äh äh Polizeiabschnitt und dem Cop der hier immer rumläuft also n Kontaktbereichsbeamten, zwei sind das, um da einfach auch zu zeigen ja ich bin auch hier, man kann mich ansprechen so wir sind jetzt nicht per se Feinde oder so aber so das man viele Sachen vielleicht dann auch eher so regeln kann äm das ist so diese eine organisatorische Ebene äm, die andere ist das Jugendliche ausserhalb unserer Einrichtung natürlich ständig Erfahrungen mit der Polizei machen ganz oft die Kontrollen die sie erleben auf dem Alex oder in der U-Bahn oder so einfach der Wunsch den Pass gezeigt bekommen. (Interview 8, 43)

Durch das proaktive In-Kontakt-Treten mit den Kontaktbereichsbeamt:innen, die für das geographische Gebiet zuständig sind, in dem sich die Jugendhilfeeinrichtung befindet, demonstriert die Fachkraft ihre Zuständigkeit und wird als Akteurin physisch im Raum sichtbar. Mit den Worten «*ich bin auch hier*» unterstreicht sie ihren Hoheitsanspruch und vermittelt im nächsten Halbsatz ihre grundsätzliche Kommunikationsbereitschaft («*man kann mich ansprechen*»). Was auf dem Territorium der Jugendhilfeeinrichtung und der unmittelbaren Umgebung geschieht, fällt in ihren Verantwortungsbereich. Hier nimmt sie eine Rolle als Vermittlerin ein und gibt dabei unmissverständlich zu verstehen, dass sie Advokatin der Jugendlichen ist, wobei offenbleibt, inwiefern die betroffenen Jugendlichen selbst an den Aushandlungsprozessen zwischen Fachkraft und Polizei beteiligt werden sollen. Die Geschehnisse ausserhalb der Einrichtung und dessen «Vorgartens» entziehen sich ihrer Kontrolle. Dort machen die Jugendlichen «*natürlich ständig Erfahrungen mit der Polizei*». Während sich an gefährlichen Orten im öffentlichen Raum also eine grosse Ohnmacht einstellt, unterstreicht die Fachkraft für das Terrain der Einrichtung ihre Wirksamkeit. Diese bleibt jedoch prekär. Denn, obwohl der Status der Einrichtung rechtlich und politisch kodifiziert ist, hat die Fachkraft letztendlich gegenüber der polizeilichen Klassifizierungspraxis und der damit einhergehenden schlechteren Behandlung ihrer Bewohner:innen das Nachsehen:

(...) ich würde mir wünschen tatsächlich das wir als Jugendhilfeeinrichtung gesehen und auch behandelt werden[...], mit dem nötigen Respekt und mit dem nötigen Vorgehen unseren Klienten gegenüber und mit dem Respekt vor allem vor dem Schutzraum den wir ihnen bieten wollen und bieten hoffentlich, dass das ist mir tatsächlich so das Wichtigste. (Interview 8, 144–145)

Obwohl die Fachkraft der Jugendhilfeeinrichtung sich im Recht wähnt, kann sie nur hoffen, dass der Schutzauftrag der Kinder- und Jugendhilfe nicht von der polizei-

lichen Praxis konterkariert wird. Die Sorge darüber, dass die Polizei gegenüber den Bewohner:innen der Jugendhilfeeinrichtung unverhältnismässig vorgeht, sich über geltendes Recht hinwegsetzt und nach ihren eigenen Massgaben operiert, klingt dabei mit an. Dass diese Sorge durchaus begründet ist, belegen zum Beispiel die Polizeieinsätze in Berliner Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen der letzten Jahre (KJHV 2018; Reach Out 2019; Clark et. al. 2021; TAZ, 12.08.2022), bei denen auch unbeteiligte Jugendliche körperlich verletzt und massiv von Beamt:innen bedroht wurden und die den Flüchtlingsrat Berlin, sowie Reach Out und KOP⁷ unlängst zur Forderung «Schutzräume sichern! Polizeigewalt gegen Geflüchtete in Berliner Jugendhilfeeinrichtungen aufarbeiten und Konsequenzen ziehen!» (Flüchtlingsrat Berlin 2021) veranlasst hat.

5 Fazit

Damit Soziale Arbeit als ein demokratieerhaltendes Instrument wirksam sein kann, das der Entrechtung und Diskriminierung der Adressat:innen advokatorisch entgegenwirkt, ist es zwingend notwendig, effektive Strategien gegen Racial Profiling und den darin zum Ausdruck kommenden institutionellen Rassismus zu entwickeln (Tsianos 2018). Die Fluidität von nationalen Grenzen im Landesinneren und die Ubiquität der Kontrollpraktiken des Grenzregimes lassen der Advokatur der Sozialen Arbeit jedoch sehr eingeschränkten Handlungsspielraum. Durch die Klassifizierung der eigenen Organisation als danger zone wird diese zum Teil des Grenzregimes, die analog zu der polizeilichen Zonierung des urbanen Raums geschieht. Dies ist insbesondere dann problematisch, wenn dies informell geschieht und so als verdeckte Praxis einem öffentlichen Diskurs nicht zugänglich ist. Das Potential der sozialpädagogischen advokatorischen Tätigkeit wird im Zusammenhang dieser Praktiken der Kriminalprävention darauf beschränkt ihrerseits übermässiger Polizeigewalt vorzubeugen. Sie vermittelt den jungen Menschen Techniken, um in der Interaktion mit der Polizei zu einer Selbstnormalisierung zu gelangen und die Stigmata der Gefährder:innenadressierung situativ und interaktiv bearbeiten zu können. Diese von Fachkräften der Sozialen Arbeit entwickelten Praktiken sind jedoch ambivalent und werden teilweise von ihnen in ebendieser Ambivalenz thematisiert. Die Vermeidungsstrategien, die den jungen Menschen vermittelt werden, mögen einerseits potentiell wirkungsvolle Instrumente sein, um den Folgen von rassistischen Polizeikontrollen zu entgehen und in der Situation ein subjektives Sicherheitsempfinden zu gewinnen. Andererseits reproduzieren sie auch Exklusionsmechanismen, die durch rassistische Polizeikontrollen hervorgebracht werden, da

7 Bei Reach Out und KOP (Kampagne für Opfer rassistischer Polizeigewalt) handelt es sich um berliner Beratungs- und Unterstützungsangebote für Menschen, die von rassistischer Polizeigewalt und Racial Profiling betroffen sind.

auch sie geflüchteten jungen Menschen in ihrem Zugang zum öffentlichen Raum beschränken und damit zugleich Gefahr laufen zu suggerieren, die jungen Menschen könnten dem institutionellem Rassismus räumlich ausweichen.

6 Literatur

- Abdul-Rahman, Laila, Hannah Espín Grau, Luise Klaus und Tobias Singelstein. 2020. *Rassismus und Diskriminierungserfahrungen im Kontext polizeilicher Gewaltausübung. Zweiter Zwischenbericht zum Forschungsprojekt «Körperverletzung im Amt durch Polizeibeamt:innen»* (KviAPol), https://kviapol.rub.de/images/pdf/KviAPol_Zweiter_Zwischenbericht.pdf (15.04.2021).
- Assall, Moritz und Carsten Gericke. 2016. Zur Einhegung der Polizei. Rechtliche Interventionen gegen entgrenzte Kontrollpraktiken im öffentlichen Raum am Beispiel der Hamburger Gefahrengelände. *Kritische Justiz* 49(1): 61–71.
- Balibar, Etienne. 2002. What is border? S. 75–86 in *Politics and the Other Scene*, hrsg. von Etienne Balibar. London: Verso.
- Balibar, Etienne. 2004. *We, the People of Europe? Reflections on Transnational Citizenship*. Princeton und Oxford: Princeton University Press.
- Bareis, Ellen und Thomas Wagner. 2019. Umkämpfte Arbeit am Gemeinwesen. Praxen der Migration und Praxen der Sozialen Arbeit: eine Verhältnisbestimmung. S. 56–74 in *Migration als soziale Praxis. Kämpfe um Autonomie und repressive Erfahrungen*, hrsg. von Christine Resch und Thomas Wagner. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Belina, Bernd. 2016. Der Alltag der Anderen: Racial Profiling in Deutschland? S. 125–146 in *Sicherer Alltag? Politiken und Mechanismen der Sicherheitskonstruktion im Alltag*, hrsg. von Bernd Dollinger und Henning Schmidt-Semisch. Wiesbaden: Springer.
- Belina, Bernd. 2018. Wie die Polizei Raum und Gesellschaft gestaltet. S. 119–133 in *Kritik der Polizei*, hrsg. von Daniel Loick. Frankfurt a. M. und New York: Campus.
- Belina, Bernd und Jan Wehrheim. 2011. «Gefahrengelände»: Durch die Abstraktion vom Sozialen zur Reproduktion gesellschaftlicher Strukturen. *Soziale Probleme* 23(2): 207–229.
- Belina, Bernd und Jan Wehrheim. 2020. “Danger Zones”: How Policing Space Legitimizes Policing Race. S. 95–114 in *Urban Interventions and Forms of Participation*, hrsg. von Maria Castro Varela und Barış Ülker. Leverkusen: Barbara Budrich.
- Bigo, Didier. 2010. Sicherheit und Immigration: Zu einer Kritik der Gouvernementalität des Unbehagens. S. 39–75 In *Politik der Unentschiedenheit. Die Internationale Politik und ihr Umgang mit Kriegsflüchtlingen*, hrsg. von Margarete Misselwitz und Klaus Schlichte. Bielefeld: transcript.
- Clark, Zoe. 2018. No Excuses – Über das Verhältnis von Strafen und verzeihenden Care-Beziehungen in der Heimerziehung. *Diskurs Kindheits- und Jugendforschung/Discourse. Journal of Childhood and Adolescence Research* 13(1): 11–12.
- Clark, Zoe, Fabian Fritz und Caroline Inhoffen. 2021. «Wo sie [die Polizei] erstmal schon davon ausgehen das n Einsatz vielleicht gefährlicher ist als woanders». Über die Folgen rassistischer Gefahrenzuschreibungen für junge Menschen aus der Heimerziehung. *Polizei.Wissen* 5(1): 46–51.
- El-Tayeb, Fatima und Vanessa Eileen Thompson. 2019. Alltagsrassismus, staatliche Gewalt und koloniale Tradition. Ein Gespräch über Racial Profiling und intersektionale Widerstände in Europa. S. 311–328 in *Racial Profiling – Struktureller Rassismus und antirassistischer Widerstand*, hrsg. von Mohamed Wa Baile, Serena O. Dankwa, Tarek Naguib, Patricia Purtschert und Sarah Schilliger. Bielefeld: transcript.
- Flüchtlingsrat Berlin. 2021. *Schutzräume sichern! Polizeigewalt gegen Geflüchtete in Berliner Jugendhilfeeinrichtungen aufarbeiten und Konsequenzen ziehen! Gemeinsame Pressemitteilung vom Flüchtlingsrat*

- Berlin, *Reach Out und KOP*, https://fluechtlingsrat-berlin.de/wp-content/uploads/5_2_21_pm-schutzraeume-sichern.pdf (25.05.2021).
- Fritz, Fabian und Zoe Clark. 2019. When They Kick at Your Front Door – Zum aktuellen Verhältnis von stationären Wohngruppen der Heimerziehung und der Polizei. Pp. 213–223 in *Dressur zur Mündigkeit?: Über die Verletzung von Kinderrechten in der Heimerziehung*. Weinheim, Basel; Beltz Juventa.
- Hentschel, Christine. 2011. Outcharming Crime in (D)urban Space. *Social Dynamics* 37(1): 148–164.
- Huysmans, Jef. 2006. *The Politics of Insecurity. Fear, Migration and Asylum in the EU*. London und New York: Routledge.
- Killian, Margarete und Moritz Rinn. 2020. Aufsuchende Soziale Arbeit in Konflikten um städtische Räume. *Soziale Passagen* 12(2): 399–420.
- Kilomba, Grada. 2010. *Plantation Memories. Episodes of Everyday Racism*. Münster: Unrast.
- KJHV (Kinder- und Jugendhilfe-Verbund Berlin / Brandenburg). 2018. *Stellungnahme des Kinder- und Jugendhilfe-Verbundes Berlin / Brandenburg (KJHV zentral) zum Übergriff der Berliner Kriminalpolizei auf unsere sozialpädagogische Jugendwohngruppe für unbegleitete minderjährige Geflüchtete*, https://www.paritaet-berlin.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/2018/Mai/2018_05_178_Stellungnahme_des_KJHV_zum_%C3%9Cbergriff.pdf (23.04.2021).
- Lefebvre, Henri. 1975. *Metaphilosophie: Prolegomena*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp
- Lipsky, Michael. 1969. *Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy*. Institute for Research and Poverty. Discussion Papers. University of Wisconsin-Madison.
- Loick, Daniel. 2018. Was ist Polizeikritik? S. 9–35 in *Kritik der Polizei*, hrsg. von Daniel Loick. Frankfurt a. M. und New York: Campus.
- Lutz, Tilman. 2013. Punitive Sozialarbeit? Neuer Kontrolldiskurs in der Sozialen Arbeit. S. 135–154 in *Unheimliche Verbündete: Recht und Soziale Arbeit in Geschichte und Gegenwart*, hrsg. von Peter Hammerschmidt, Juliane Sagebiel und Caroline Steindorff-Classen. Neu-Ulm: AG-SPAK-Bücher.
- Meuser, Michael und Ulrike Nagel. 2009. Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage. S. 465–479 in *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft*, hrsg. von Susanne Pickel, Gert Pickel, Hans-Joachim Lauth und Detlef Jahn. Wiesbaden: Springer VS.
- Novak, Paolo. 2018. Borders, Distance, Politics. S. 49–62 in *Borderless Worlds for Whom? Ethics, Moralities and Mobilities*, hrsg. von Anssi Paasi, Eeva-Kaisa Prokkola, Jarkko Saarinen und Kaj Zimmerbauer. London und New York: Routledge.
- Pütter, Norbert. 2015. Im Souterrain der Polizei? Wandlungen im Verhältnis Polizei – Sozialarbeit. *Cilip* 108, www.cilip.de/zeitschrift/2015-2019/2015-2/sozialarbeit-und-polizei/ (26.12.2019).
- Plümecke, Tino und Claudia Wilopo. 2019. Die Kontrolle der «Anderen». S. 139–154 in *Racial Profiling – Struktureller Rassismus und antirassistischer Widerstand*, hrsg. von Mohamed Wa Baile, Serena O. Dankwa, Tarek Naguib, Patricia Purtschert und Sarah Schilliger. Bielefeld: transcript
- Reach Out. 2019. *Pressemitteilung – Polizei dringt mit gezogener Waffe in Berliner Jugendhilfeeinrichtung ein. Gemeinsame Pressemitteilung vom Flüchtlingsrat Berlin, dem Bundesfachverband unbegleiteter minderjährige Flüchtlinge, Evin e. V. und Reach Out*, (<https://www.reachoutberlin.de/de/Aktuelles/Ver%C3%B6ffentlichungen/Pressemitteilung/Pressemitteilung%20-%20Polizei%20dringt%20mit%20gezogener%20Waffe%20in%20Berliner%20Jugendhilfeeinrichtung%20ein/>) (27.05.2021).
- Scherr, Albert und Helmuth Schweitzer. 2021. Gegner, Konkurrenten oder Verbündete? Zur Verbindung von Sozialarbeit und Polizei. *Sozial Extra* 45(3): 399–420.
- TAZ, 12.08.2022. Gedenken an erschossenen Jugendlichen, Einer der Alles verloren hat, download: <https://taz.de/Gedenken-an-erschossenen-Jugendlichen/!5874253/> (letzter Zugriff, 11.08.2022).
- Terkessidis, Mark. 2004. *Die Banalität des Rassismus. Migranten zweiter Generation entwickeln eine neue Perspektive*. Bielefeld: transcript Verlag.

- Thompson, Vanessa Eileen. 2018. "There Is No Justice, There Is Just Us": Ansätze zu einer postkolonial-feministischen Kritik der Polizei am Beispiel von Racial Profiling. S. 197–219 in *Kritik der Polizei*, hrsg. von Daniel Loick. Frankfurt a. M. und New York: Campus.
- Tsianos, Vassilis. 2018. Stop and Search die «Hautverdächtigen»: Warum es so schwierig ist von institutionalisiertem Rassismus im Kontext von Racial Profiling zu reden. *Standpunkt: Sozial* 2018(1): 45–52.
- Ullrich, Peter und Marco Tullney. 2012. Die Konstruktion «gefährlicher Orte». Eine Problematisierung mit Beispielen aus Berlin und Leipzig. *sozialraum* 4(2), <https://www.sozialraum.de/die-konstruktion-gefaehrlicher-orte.php> (01.06.2021).
- Wa Baile, Mohamed, Serena O. Dankwa, Tarek Naguib, Patricia Purtschert und Sarah Schilliger (Hrsg.). 2019. *Racial Profiling: struktureller Rassismus und antirassistischer Widerstand*. Bielefeld: transcript.
- Ziegler, Holger. 2001. Crimefighters United – Zur Kooperation von Jugendhilfe und Polizei. *Neue Praxis: Zeitschrift für Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Sozialpolitik* 6: 538–556.

Street-Level Workers and Unaccompanied Minors: Between Vulnerability and Suspicion

Sélim Clerc*

Abstract: Focusing on practices and representations mobilized by street-level workers in the management of North African unaccompanied minor migrants (UAMs) in Geneva, I take a closer look at the everyday assessment and production of UAMs' deservingness in the context of humanitarianism. I show the importance of doubt and of perceived vulnerability in the informal evaluation process of UAMs' right for protection. I further demonstrate how the social construction of childhood, race, and gender influence street-level workers' perceptions.

Keywords: Migration, street-level workers, humanitarianism, race, gender

“Street-level workers” et migrant-es mineur-es non-accompagné-es : entre vulnérabilité et suspicion

Résumé: Dans cet article j'étudie les pratiques et les représentations mobilisées par les « street-level workers » dans la gestion des migrant-es mineur-es non-accompagné-es (MNA) maghrébin-es à Genève. Dans le contexte de l'humanitarisme, j'explore la production quotidienne de la légitimité des MNA. Je montre l'importance du doute et de la vulnérabilité dans le processus informel d'évaluation du droit à la protection des MNA, et je révèle l'impact de la construction sociale de l'enfance, de la race et du genre sur les perceptions de ces professionnel-les.

Mots-clés: Migration, street-level workers, humanitarisme, race, genre

“Street-Level Workers” und unbegleitete Minderjährige: Zwischen Verwundbarkeit und Verdächtigung

Zusammenfassung: Der vorliegende Artikel untersucht die Praktiken und Repräsentationen die von “street-level workers” bei der Betreuung von unbegleiteten maghrebinischen Minderjährigen (MNAs) in Genf mobilisiert werden. Ich werfe einen Blick auf die humanitaristische Herstellung der Legitimität von MNAs und erörtere die Bedeutung von Verdächtigung und Verwundbarkeit im informellen Beurteilungsprozess des Rechts auf Schutz. Ausserdem zeige ich, wie die soziale Konstruktion von Kindheit, Ethnizität und Geschlecht die Wahrnehmungen der Berufstätigen beeinflusst.

Schlüsselwörter: Migration, Street-level workers, Humanitarismus, Ethnizität, Geschlecht

* Graduate Institute of International and Development Studies, CH-1203 Genève, selim.clerc@graduateinstitute.ch

1 Introduction¹

In managing migration, contemporary states are Janus-faced, showcasing humanitarian values and protecting vulnerable migrants from oppression, while simultaneously “abusing their power to clearly distinguish between those who they deem deserving and undeserving” (Trasciani and Borrelli 2019, 410). An emblematic case of this ambivalence is the North African children and adolescents migrating alone who have become a policy and media issue in Geneva in the last few years. Citizens of countries deemed “safe” by the Swiss Department of International Affairs have only little chance of being granted asylum. Aware of this, youths from North Africa only rarely seek asylum. They hold no residency permits and are thus only tolerated in Switzerland by virtue of their status as minors, which according to the Convention on the Rights of the Child (CRC), requires the state to look after them until they are 18 and “age out” of protection (Ruiz 2018, 93).

Since minor status is what establishes their deservingness in receiving protection and staying in the country, assessing their age becomes central. However, most youths do not carry identity documents, or have documents considered unreliable by state officials. At a time of limited budgets and increased migration control, street-level workers caring for these minors in state-funded associations and institutions face a double bind between unconditional welcoming and gate-keeping access to public services and state protection. At the heart of these issues, the category of “unaccompanied minor” (UAM) materializes the duality between two legal concepts: the child in need of protection and the undocumented alien who can be subjected to discriminatory treatment (Senovilla Hernández 2014).

This paper addresses several questions that emerge from these tensions: how do street-level workers assess young UAMs’ deservingness? How is it evaluated in official and everyday practice in the absence of valid documents? More generally, what structural representations inform the (re)production of the UAM category, and what conflicts and negotiations occur in defining this category?

Although previous works studying evaluation practices affecting unaccompanied migrants in Europe (such as Bricaud 2006; Etiemble 2008; Cette France-là 2010 and Carayon et al. 2018) have focused on the issue of suspicion, in particular regarding UAMs’ age, they rarely discuss the everyday processes by which street-level workers settle the protection needs of migrants officially recognized as UAMs. In contrast, my research shows that, when they are forced to prioritize needs to access limited resources allocated to migrant care while faced with an uncertain age, street-level workers in Geneva have decided that the criterion of *vulnerability* should govern the evaluation of UAMs. The practices and representations of street-level workers

1 I am very grateful to Pr. Graziella Moraes Silva, Clara Rita Norambuena, Max-Amaury Bertoli, the editors of this Special Issue and the two anonymous reviewers for their helpful comments.

are thus a productive vantage point for understanding the everyday production and denial of UAMs' deservingness.

In what follows, I explore practices and representations mobilized by street-level workers and their effects on the day-to-day evaluation of UAMs. I start by giving a brief presentation of the theoretical framework and describe UAMs' institutional "journey" in Geneva. Then, I describe the methods used during my investigation. In the second part of the article, I present the findings of this study in two sections. First, I explore the informal verification applied in a context of limited resources. I show that an informal "doubt policy" is pervasive in the management of unaccompanied minor migrants and that street-level workers rely on *visibility* to assess UAMs' age. As we will see, racialization has an impact on the process of age assessment. Second, I investigate the importance of conceptions of vulnerability in the perception and evaluation of UAMs' deservingness. In particular, I explore the impact of structures of race and gender in shaping informal hierarchies of vulnerability. Using these findings, I clarify the mundane processes by which these hierarchies come to play a part in the relationship between UAMs and the state actors providing access to public services and bring to light the everyday production and challenging of the UAM category.

2 Theoretical Framework

Switzerland's relationship with migration has been characterized since the beginning of the 20th century by political discourses of *Überfremdung*, the fear of foreign over-population threatening national identity (Riaño and Wastl-Walter 2006). Riaño and Wastl-Walter (2006) note that race, class, and gender have been structuring elements of Swiss discourse on migrants since the First World War. In the 1990s, Switzerland adopted the "three-circles policy" (later reduced to two) – in which the world was divided according to the perceived "cultural proximity" of the citizens of those countries (Riaño and Wastl-Walter 2006). To this day, that "remains the foundation of a racialized migration management model" (Ossipow et al. 2019, 3) and is the basis of a visa scheme producing what the sociologist Steve Garner would call a "*de facto* racialization" (Garner 2007, 63). More recently, Swiss politics have been marked by several openly racist "popular initiatives" targeting migrants and Muslims, mainly launched by the far-right populist SVP/UDC party.

Despite the entrenchment of racist tropes in immigration policies, it has proven difficult to produce a public discourse associating Swiss management of migration with institutional racism. Since the Second World War, race has been rejected in Europe as a pseudo-scientific concept rather than a political one imbedded in the constitution of European Modernity (Lentin 2008). Consequently, racism is now primarily perceived as an individual, almost pathological, attitude (Boulila 2019).

Recent scholarly literature has started to crack the myth of Swiss racial blindness, questioning the historical representation of Switzerland as a small neutral alpine nation, an outsider from the European colonial enterprise (Michel 2015). Scholars have presented accounts of the involvement of Swiss citizens, firms and, politics in European colonialism that challenge the myth of Swiss “colonial innocence” (Purtschert and Fischer-Tiné 2015). But, as in most European countries, the importance of race and racism has been largely underestimated in migration studies (Grosfoguel et al. 2015; Erel et al. 2016). Such an absence in public discourse leaves social actors with no easy ways of addressing race-related categories, despite the centrality of racialized perceptions in their everyday experiences in Switzerland (Lavanchy 2014). To avoid reproducing this pitfall, I choose to use the concept of “race” instead of “ethnicity” in this article, because – as Peter Wade explains, “[t]here is no clear distinction between race and ethnicity. [...] ‘Ethnic’ may be used to refer euphemistically to the classic categories familiar in racial discourse (black/African, white/European, etc.); it may invoke culture as engrained and heritable in ways that draw it close to racial ways of conceiving heredity in human nature (as both biological and cultural)” (Wade 2014, 593).

The contemporary racialization (Omi and Winant 2015) of migration interplays with neoliberal retrenchments of the welfare state and gives rise to a form of welfare chauvinism, in which those deserving access to social protection are “those who belong to the ethnically defined community and who have contributed to it” (Kitschelt 1997, 22, quoted in Guentner et al. 2016, 3). This thinking induces what Guentner et al. call “bordering practices”: “*measures taken by state institutions – whether at territorial frontiers or inside them – which demarcate categories of people so as to incorporate some and exclude others, in a specific social order*” (2016, 2, their italics). In that respect, in Switzerland, access to social assistance is *de facto* restricted to Swiss citizens. Residents with lower-level permits and undocumented ones are informally excluded, because access to and renewal of their visas is contingent upon their financial independence.

In the wake of contemporary transformations of the social protection system, benefits are distributed through case-by-case evaluations of individual situations and behaviors rather than by the administrative identification of a status (e.g. unemployed, disabled, etc.) (Dubois 2018). Street-level workers acquire an increased role in this increased competition for scarce resources, assessing requests and granting access to welfare benefits. Following Giorgia Trasciani and Lisa Marie Borelli, I use the term *street-level workers* for all the professionals, both in administrations (“street-level bureaucrats”) and private NGOs or institutions executing state mandates (Trasciani and Borrelli 2019). In this article, I will mostly focus on social workers. As with Lipsky’s street-level bureaucrats, street-level workers are public-facing individuals responsible for the delivery of public services and operating with a certain amount of discretionary power (Lipsky 2010). Everyday “bordering” practices are enacted

not only by street-level bureaucrats in migration offices, but also social workers in welfare administration, and even by those working in other fields such as NGOs or in hospitals, who have a role as gatekeepers providing access to the public welfare system (Misje 2020). Indeed, in the name of combating fraud, a growing body of professionals working with migrants are tasked by the state with monitoring migration status (Spire 2016).

Given scarce resources, street-level workers who might have the best intentions have to take difficult decisions to define who will have first priority to those resources. These choices are often made on the basis of perceptions and decisions about “deservingness”. Accordingly, in contemporary migration regimes, the deservingness framework based on vulnerability has taken prime position (D’Halluin 2016). This is consistent with what Didier Fassin calls “humanitarian government”, the increased importance of moral sentiments, centered on suffering and compassion towards suffering beings in politics (Fassin 2012, 1). In anthropology too, “the suffering subject [...] has replaced the savage one as a privileged object of our attention” (Robbins 2013, 450). As Sébastien Chauvin and Blanca Garcés-Mascareñas observe, “in an era of increasing criminalization of migration, the good candidate for asylum has seemingly become the one who would have preferred not to migrate but has come or stayed due to exceptional circumstances associated with vulnerability” (2014, 426).

As children, unaccompanied minors ought to fall within the scope of vulnerability-based deservingness. The Convention on the Rights of the Child, adopted by the UN General Assembly in 1989, is supported by social representations of children’s particular vulnerability and innocence (Fassin 2012). However, negative representations of undocumented migrants may also be attached to UAMs. As Guentner et al. summarize: “[unaccompanied minors,] with their obvious vulnerability as children [...] retain some degree of social solidarity, yet they are also tainted politically by prevailing hostility towards migrants and asylum seekers” (Guentner et al. 2016, 13).

In the remainder of this article, I look at the daily practices and discourses of the street-level workers and officials responsible for the care of UAMs in Geneva, analyzing how the practice of humanitarian values in a neoliberal context implies hard choices, and the impact of these choices on UAMs’ effective access to rights.

3 UAMs’ institutional journey in Geneva

Formally, the CRC and the Swiss constitution recognize that the rights of children should not involve discrimination on the basis of residence status. In practice these rights (representation, education, health care, housing) are not fully accessible to

North African² UAMs. As we will see later, they are mostly treated as undocumented adults.

At the time of my fieldwork (from winter 2019 to the end of spring 2020), UAMs were often identified by social workers in emergency centers for people in precarious situations and redirected to Geneva's cantonal child foster care service (SPMi). Social workers in these facilities were the first, in 2018, to alert the authorities to the presence of minors in shelters theoretically forbidden to them. To be registered by the SPMi, UAMs had to go through an official identification and evaluation process. This comprised an interview with an officer from the "asylum seeker section" of the cantonal police and another with an official from the SPMi, to verify their identity and age. During that period, UAMs were not registered by the cantonal migration office or by the State Secretariat for Migration (SEM). I was told that since most UAMs do not carry documents, the age they claimed was the one registered and used by official institutions, unless they were *obviously* adults. This initial age assessment has a fundamental impact on migrants' life in Switzerland, for it underpins recognition or denial of UAM status.

This identification process has been tightened since the time of my fieldwork. Police has reinforced cooperation with Interpol and the authorities of North African countries to authenticate UAMs' identities and ages. An accurate picture of the actual official procedure would require further research, but informants told me at the time of my fieldwork that the upcoming identification process would comprise additional hearings with the cantonal migration office and, if necessary, an X-ray of the wrist.³ This tightening seems to have had a major impact. In a recent newspaper issue, we can read that the number of UAMs under curatorship dropped from a hundred in January 2021 to only a dozen since August 2021 (Dethurens 2021). Potential consequences are real: migrants identified as adults have been charged with benefit fraud for having received resources reserved for UAMs and sentenced to deportation (Di Stefano 2021). A social worker explained to me informally that even "real minors" do not trust this new process and as a result avoided being taken in charge by the state.

Contrary to UAM asylum seekers (UAMASs), housed in a dedicated home (in conditions also denounced by local NGOs), there were three different options for UAMs' accommodation: a dedicated center with 20 beds (which opened in

2 The question remains regarding this focus on *North African* UAMs – compared to other origins – in discourses and policies. A possible answer, given by social workers and officials, is that UAMs from other origins may have access to larger and more organized community networks in Geneva, and thus remain invisible. In 2005, Vitté stated (at a time when most UAMs were of Latin American origin) that "around 80% percent of the undocumented UAMs followed by the '[SPMi]' are taken in by relatives living in the canton, generally members of the extended family" (Vitté 2005, 14, my translation).

3 The use of X-rays for age assessment has been denounced by Swiss medical doctors as problematic and unscientific (see Eich and Schwitzgebel 2016), and is considered by the Federal Council as only representing a "weak clue" in age evaluation (Federal Council, 16.3598).

November 2019); hotels, with limited social support from a team of social workers having to care for dozens of UAMs; and homeless shelters, in which beds had been reserved for UAMs. A voluntary association was tasked with providing French and math courses and activities 3.5 hours per day for 15 registered UAMs. Apart from that, and a couple of individual UAMs who could attend secondary school, no education policy has been implemented. The SPMi also redirected UAMs towards associations offering basic services to precarious (adult) populations in Geneva. The SPMi must provide children with legal representation in the form of curatorship (Gaggero et al. 2018). However, this legal requirement has not been consistently enforced. As access to rights often relies on curators' requests, UAMs were not always provided with health insurance or access to education.

Overall, there were huge discrepancies between resources available in terms of housing, education, and social support, and the number of UAMs identified in Geneva at a given time. UAMs' precariousness further increased following the outbreak of the Covid-19 pandemic, as a lot of facilities reduced the services they offered to precarious populations. At the frontline of delivery of these resources, street-level workers in institutions and associations act as gatekeepers, guiding migrants through the network of social services and deciding which individual should be granted access to their facility. The general observation is that there is a limited access to rights – as noted by the Law Clinic at the University of Geneva (Law Clinic 2020) – thereby hinting at bordering practices at play in the everyday encounters between young migrants and street-level workers.

4 Methodology

This research is based on 20 semi-directive interviews with actors composing the panorama of UAM management in Geneva, and analysis of a corpus of written sources such as laws, newspaper articles, documentaries, and public reports. Interviewees included social workers and officials from state-funded associations and institutions directly in contact with UAMs; several experts on the issue of UAMs; an official of Geneva State Department of Public Instruction – the department which is responsible for Geneva's cantonal childcare service, and a judge of the Child and Adult Protection Court. Interviews were transcribed manually and coded, relying on the method developed by the proponents of Grounded Theory (Glaser and Strauss 2006) to inductively generate the analysis I present in subsequent sections.

It would be essential in future research to include the perspective of the youths labelled "UAMs", while cautiously considering the power relationship this type of research would entail (Parini and Debonneville 2017). My own focus on the representations and practices of street-level workers has enabled a critical analysis of the UAM category, avoiding the reproduction of representations of normalized

difference promoted by the state migration apparatus (Dahinden 2016). However, researcher and research participants always “bring different amounts and kinds of social power (class, race, gender, ethnicity, urban or rural backgrounds, etc.) to the research situation” (Harding and Norberg 2005, 2012). As recommended in feminist methodologies, I have tried to reduce the impact of my position on the research situation by considering the power imbalances existing between me and the interviewees, while recognizing the inevitable limits of this endeavor (Harding and Norberg 2005, 2012).

Accessing the “field” has been relatively complicated, and yet, when studying the state, the question of access and its negotiation are “an integral part of our exercise” (Kalir et al. 2019, 12). For example, some institutions and associations hosting UAMs and other vulnerable populations denied access for observations because they host “vulnerable populations”. This proved to be a useful insight into the importance of vulnerability and the cultural perceptions of childhood. Moreover, an additional challenge arose from the highly sensitive political nature of the issue. Being personally close to members of one of the political groups organizing for the rights of UAMs, I have chosen not to study social movements *per se* for it would have been complex in terms of positionality⁴ and would depart from my perspective of “studying up” (Nader 1972), but our discussions were extremely useful in constructing my analysis, which I shared with them.

The consent of research participants regarding quotations was obtained before and after every interview. As the research topic was confined to Geneva, it was not possible to anonymize the city nor the main institutions (SPMi, Hospice Général). Small institutions were, however, anonymized, and no specific information that might help identify any interviewee is disclosed in the paper.

Finally, the Covid-19 outbreak obviously had a huge impact on my research. Serious measures began to be taken in March 2020 while I was conducting my interviews. Of the 20 interviews, 7 could be conducted face-to-face, usually in a café. The rest had to be conducted by telephone or video conference. Social institutions and associations had to set up emergency health procedures to comply with the instructions issued by the Federal Office of Public Health. These abrupt and drastic changes for all these institutions shut down any opportunities of carrying out ethnography in these places.

4 The activists allowed me to observe their meetings and actions because the focus of my research was on the State, and they considered it could be of use to their political struggle. In that regard, I conducted participant observation for three weeks, when activists and young migrants occupied a cultural center in Geneva. This period of participant observation did not provide any substantial data on state agents’ perspectives and their practices, but I was still able to gather relevant information on key actors and the functioning of the management and care of UAMs in Geneva.

5 Vulnerability under suspicion

My research shows that UAMs are mainly perceived through the prism of suspicion. Doubt is raised regarding all the elements that make up their specific status, predominantly about their minor status⁵ and the narrative of their journey to/in Europe. While street-level workers often deal with this doubt through informal procedures to assess the migrants' age, status as a minor can also be conflated with vulnerability, which often leads to gender and racial bias. In the next two sections I delve into these two distinct but complementary processes: perceiving age and assessing vulnerability.

5.1 Perceiving age – everyday age assessment practices

Analyzing the situation of UAMs in several European countries, Senovilla Hernández stated “the quasi-systematic contestation of minors' declared age is a generalized practice in the European context” (2014, 24, my translation). As mentioned earlier, doubt is partly linked to the fact that young North African UAMs arriving in Geneva – as in many European countries – often do not carry identity papers,⁶ which renders their official age and identity uncertain. While other European countries have implemented medical procedures to assess the age of UAMs as Senovilla Hernández notes (2014), similar procedures have not been used in Geneva, except for penal cases.⁷

Social workers play no role in the official age assessment procedures conducted by bureaucrats from the SPMi. Still, doubt was pervasive among them. It must be conceded that several mentioned that after they had built trust with UAMs, some of the young people admitted they were in fact older than 18. However, most social workers rejected taking on the role of “age inspectors”, stressing social work's ethics of unconditional hospitality. Nevertheless, scarce resources – the limited number of beds in the UAM center and the lack of social support in hotels – forced social workers to prioritize some individuals over others among the migrants recognized as UAMs. “Normative individual assessments of deservingness become particularly salient when welfare agents need to cope with austerity pressures that force them to prioritize some clients over others” (Thomann and Rapp 2018, 534). Fueled by the

5 I also found that, but their unaccompanied status and, to a lesser extent, their nationality are also questioned.

6 A possible explanation for the absence of documents can be found in the study of the *h-r-g* (“to burn”) phenomenon in the Maghreb, the act of illegally crossing the borders of Europe, when migrants (*harragas*) symbolically “burn” borders, legal procedures, and sometimes literally their identity papers (for more in-depth explanation regarding *harragas*, see Arab and Souvannavong 2009).

7 The analysis presented here is based on fieldwork conducted before the new assessment procedure (described in Section 3) was implemented. Subsequent research would be necessary to analyze the impact this has had on street-level workers' practices and representations.

widespread knowledge of the state's inability to certify UAMs' real age, doubts about age became an accessible way of legitimizing informal hierarchies of deservingness.

My research shows that doubts about UAMs' age were based on the discrepancy between the age youths claimed to be and perceptions of their "real" age. Various state officials explained that looking at some young migrants, one could reasonably have doubts about their under-age status, for many do not "look like" minors (*faire mineur*). In the everyday processes of assessing unaccompanied minors, physical appearance is thus a central element (Carayon et al. 2018). A young person whose physical appearance does not correspond to the constructed image of a child will see his or her minor status questioned.⁸

Two opposing figures of young migrants often emerged in the interviews I conducted with social workers and officials: the "kid" and the "thirty-year-old". The "kid" (*minot*) is a UAM who is self-evidently under age because he/she "looks" like a child. In these cases, even if the child has no identity documents, his/her minor status will not be questioned:

Some of them look very young, that's for sure, some are actually minors, that's obvious, but I mean... –Researcher: Physically they look very young? –Yeah, they really look tiny, I mean they look like they're 15 [...] It shows on their faces. It doesn't mean that we have their documents. But let's say that we can assert it with little chance of being wrong. (Itw Z., official⁹)

The other extreme figure was the "thirty-year-old" UAM. Several times, I was told stories of how some migrants were housed in the UAM center or in hotels with "real minors" whereas they seemed to be in their thirties. These two examples of extreme cases underlie the importance of the perception of age in the evaluation of protection demands. Both rely on the *visibility* of age; in both cases minor or non-minor status is presented as conspicuously indisputable. However, in most cases, the situation is less clear. It is more difficult to infer the minor status of young people between approximately 16 and 25 years of age,¹⁰ as an official readily admitted: "For most of them it is very difficult to know if they are actually 17 or 21 years old. Well, as far as I'm concerned, I can't, no one can really establish it" (Itw Z., official). Age then becomes a datum which is grounded in perception, instinct, or feeling. Minor status becomes an objective category made of subjective criteria (Lavanchy 2014).

8 The importance of visibility challenges Federal case-law regarding the age assessment of asylum seekers by the SEM, which indicates that an assessment of the applicant's physical appearance should be only considered a "very weak clue" (Federal Council, 16.3598). It hints at the likelihood that visibility permeates the evaluations of an applicant's discourse (considered a "strong clue") (Federal Council, 16.3598).

9 All interviews were conducted in French, quotes are my translation.

10 Especially because, as a social worker explained to me, UAMs sometimes try to avoid being taken in charge by a state institution in a given country if it is not their final destination. For example, he explained, some minors arriving in Spain pretend they are 18 to be given more freedom of movement and be able to leave the country.

UAMs' body appearance is not the only variable used to infer their age. Several times, their behavior was also mentioned by street-level bureaucrats and officials as an element that raises suspicion about their real ages, as the Federal Secretariat of State for Migration notes regarding UAMASs (Bertholds et al. 2018). Indeed, autonomy may be seen as a clue that some young people are in fact older than they claim, as an official of an institution hosting UAMs emphasized:

Given their behavior, one could imagine that they are, for many of them... Very, very close to coming of age. –Researcher: You are saying that they behave more like adults? –That's exactly what I was going to say. In general, they are young people who have their own rhythm of life, we haven't had any specific problem with them, they have their own rhythm of life. So, for example, if we speak about the two young women [we hosted], [...] there was no particular need, they actually demonstrated a relatively high degree of autonomy and independence. (Itw I., official)

Social workers acknowledge that this autonomy may be a consequence of street life, as well as the hardship of migration, which can also prematurely age the face and body. But the literature has also shown that racialized perceptions play a role in age assessment. For example, the study by Goff et al. in the US shows that on average Black children suspected of felony are perceived to be 4.53 years older than they are (Goff et al. 2014). Similarly, as migrants and children of color, UAMs run the risk of being perceived as more adult-like than their white counterparts, of being *adultified* (Hlass 2020). Law Professor Laila Hlass describes adultification as the process by which “children of color are perceived as more adult-like and therefore less innocent than white peers” (Hlass 2020, 203), and thus treated in a similar manner to adults in migration laws and policies. In that regard we may postulate that in the context of racialization and criminalization of migration (Palidda 1999), racialization and adultification might influence the way that age is read from UAMs' bodies and behavior. As we will see next, the connection between perceived age and race is largely associated with the question of the assessment of vulnerability.

5.2 Assessing and Producing Vulnerability

With limited resources and unable to use age as an effective criterion, street-level workers have chosen to use vulnerability as a means to evaluate deservingness. My research shows that this concept was effectively used when it was necessary to decide which UAMs would have access to shelters, or when outreach social workers and nurses patrolling the streets by night would have to send UAMs either to a homeless shelter or a hotel.

The use of vulnerability as a criterion of deservingness belongs to the conceptual framework of humanitarianism, in which deservingness originates from a compassion for suffering bodies rather than the acknowledgment of a right to protection

(Fassin 2005). Vulnerability is a central concept in current migration debates and has been present in the European Asylum Law since the 2000s (D'Halluin 2016). According to Miriam Ticktin (2006), in the deservingness framework produced by humanitarianism, the suffering or sick body has replaced the threatened body as the legitimate figure for refugees. Recognition of the universal vulnerability of citizens to the arbitrary power of states has thus been replaced by a focus on the *individual* needs of vulnerable target groups (D'Halluin 2016). In sociological analysis, it has gradually replaced the idea of exclusion (Brodiez-Dolino 2016) and offers a wide range of possible interpretations (Garcia Delahaye et al. 2019). Vulnerability has a double meaning: it is a state, being vulnerable, and a process linked to a potentiality – a vulnerable person is one “who can be hurt” (Becquet 2012, 53, my translation). The open nature of this concept paves the way for an increasingly complex evaluation process of young migrants' vulnerability. This process thus relies all the more on the subjective assessment and discretionary power of street-level workers. In that context, a web of meanings linked with the social construction of childhood as well as with gender and racialized perceptions come into play and structure the perception of vulnerability.

In my research I observed that when asking my interviewees about their own definition of vulnerability, a number of elements regularly stood out, suggesting a form of shared implicit definition. These elements were age, health (both physical and mental), and isolation. It is interesting to note that although vulnerability was presented as a good criterion to replace age in the evaluation of UAMs' needs, age was simultaneously referred to as the main defining element of vulnerability. It then becomes evident that the perception of vulnerability and age is conflated. This has to do with the fact that, in the case of UAMs, the evaluation and perception of vulnerability is strongly influenced by the social construction of childhood. It implies that children whose appearance and/or behavior do not correspond to the main conception of what a child is “may not be accepted as being children at all” (Crowley 2011, 1172). As mentioned above, UAMs' autonomous behaviors are sometimes identified as a sign of adulthood. As such, if innocence is “a space of freedom from desire, will or agency” (Ticktin 2017, 579), it seems that to be considered innocent – and vulnerable – one must prove that one cannot exercise agency. In her article “Immigrants or children?”, Olivia Ruiz (2018) provides an illustration of the relationship between agency and childhood. She explains that young Central American migrants were expelled from two California towns because they were perceived as “out of place” by inhabitants, because the notable agency they needed to accomplish their migration journey brought them closer to conceptions of adult agency (Ruiz 2018, 99). During my research, the question of agency was sometimes linked with UAMs' cultural background. Several social workers have described the migration process of UAMs as a form of “rite of passage” to adulthood. This idea – based on a form of cultural essentialism postulating that cultural influences are

predominant in the causes of migration – can be used to justify restricted access to resources for UAMs, because if they have passed through a rite of passage to adulthood they do not need to be treated as children (Carayon et al. 2018). Moreover, this vision implicitly puts UAMs on a lower level than UAMASs in the hierarchy of vulnerability, because the idea of rite of passage implies that those undertaking it are fully agents of their migration.

It should be stressed that some social workers raised criticisms of the criterion of vulnerability. Being on their own in the streets, all UAMs, they asserted, are vulnerable. Overall, feelings of injustice were strongly shared among street-level workers, claiming they were doing “their best” with the means at their disposal, and within the framework imposed by the law. Knowing that protection offered by UAM status would stop in any case on the day the migrant turned 18 was a major source of frustration. Street-level workers used the discretionary power at their disposal to address the precarious situations experienced by unaccompanied migrants living in the streets, even if that meant circumventing institutional rules in terms of maximum capacity or recipient age. They also provided special assistance exceeding their mandate to certain UAMs they considered more vulnerable. Social workers described their outrage when encountering “kids” sleeping among adults in emergency shelter, and the actions they undertook to find proper accommodation for them. This nuances the issue of vulnerability, as the concept was also mobilized to make sure that at least some UAMs would access their rights. In fine, street-level workers are complex actors, “neither ‘doing good’ nor only being repressive” (Nordling 2022, 96).

However, the perception of vulnerability has also been shown to be impacted by racialized and gendered meanings. Remember that “[r]ace is a form of seeing, or recognizing. It is a form of knowledge, but often knowledge in service of subordination” (Howarth 1997, 102), and that, as Judith Butler puts it: “[t]he visual field is not neutral to the question of race; it is itself a racial formation, an episteme, hegemonic and forceful” (Butler 1993, 17). In fact, the UAM category is a gendered and racialized category in itself. Its gendered nature becomes salient whenever social actors mentioned UAMs who are young women. In interviews, they were named “UAM girls” (*filles UAM*), revealing the masculine reference usually implicit in the UAM category. This may be related to the substantial quantitative difference between men and women migrants, as fewer young North African women migrate alone (Arab 2011). However, it might also have to do with the distinct position women and men occupy in the discursive field of vulnerability and suffering. The “UAM” is thus gendered as a male North African migrant.

In Geneva, whenever young women were identified by the SPMi, they would be immediately sheltered in centers for asylum seekers run by the Hospice Général – the cantonal institution mandated with hosting asylum seekers in Geneva – and

would not stay in hotels or emergency shelters with male UAMs.¹¹ As an official from the Hospice explained:

When, a few months ago, the SPMi asked if we could take in two girls, the answer was immediately clear, even though we were limited in terms of the number of beds. I would say that even if we may have had to exceed the quota of [UAMs hosted], I would not have refused, because it is clear that two 16-year-old girls who find themselves on the street are, will potentially be much more vulnerable than two young boys of the same age. This is a criterion of vulnerability. (Itw I. official)

This quote shows the gendered nature of the construction of vulnerability, in which the vulnerability of young women is rarely questioned. Gender is hence a factor that greatly influences the UAMs' access to protection and resources. Gender representations lead to the interpretation of masculinity as linked to violence and danger, while femininity is associated with vulnerability (Hollander 2001). As Julien Bricaud explains, it is often more difficult for male UAMs to receive protection than it is for young women, who are "traditionally perceived as more vulnerable" (Bricaud 2006, 25, my translation). This next quote from the same official illustrates this point:

As far as we are concerned, it is clear that, when we are asked to host a young man who is 17 and a half years old, 1.80 m tall, 75 kilos, who has been coping on his own for 6 or 7 months in Geneva and all of a sudden arrives at our place, who has no health problems; or a 16-year-old young girl who is pregnant, well, it is clear that [the one on the side of] vulnerability will be the young girl of 16 who is pregnant. That's it. And I'm giving you this example because we've found ourselves faced with a situation that was similar to this one. (Itw I. official)

As shown in the quote above, and mentioned earlier, the perception of age, and vulnerability, relies on a visual evaluation of bodily characteristics. These characteristics are gendered as typical to the masculine body, such as physical build, height, muscles, pubertal growth, or hairiness (Carayon et al. 2018).

Gendered representations conflate with racialized ones. While minors from any origin may formally be considered unaccompanied migrants, in the political and media construction of the "UAM issue", "UAM" has become a synonym for *young migrant men from North Africa*. Associated with this figure are a lot of negative connotations in the media, political discourse, and in my interviews. Deviant behavior such as aggressiveness, drug use, and offenses are typically attributed to UAMs. For example, Anne Emery-Torracinta, state councilor and head of the cantonal education department (to which the SPMi belongs), declared during her hearing before

11 However, one might argue that being subject to greater control may sometimes be a disadvantage for young women in their migration project. Cf. *supra*, note 9.

the cantonal parliament's Human Rights' commission that "the majority of these youths pose a delinquency problem" (Grand Conseil 2019).

The discursive construction of UAMs appeals to stereotypes of violent "Muslim¹² masculinity" (Herz 2019). Racialized and gendered descriptions of UAMs as threatening have been made in Germany in the aftermath of the 2015 sexual harassment incident in Cologne (Herz 2019; Tudor 2018). They resonate in Switzerland with the way gender-related issues function as a metonymy for the incompatibility between Islam and "Swiss culture" (Parini et al. 2012). The construction of the "dangerous UAM" thus intertwines with the one of the "Arab boy". Sociologist Nacira Guénif-Souilamas defines this stereotypical figure as "a violent heterosexual", impulsive, "incapable of controlling his drives" and "uncivilizable" (Guénif-Souilamas 2006, 111, my translation). Elements of this figure can be found in street-level workers' frequent description of UAMs' "violent" or "unruly" behavior.

[Another social worker] told me that we are faced with young people who experience strong emotions, but who have no problem going crazy to the point of killing someone without it seeming... reprehensible to them. I mean, we are faced with a level of conception of things [...] which is insane.
(Itw Z., social worker)

In his essay "Is racism an environmental threat?", anthropologist Ghassan Hage (2017) claims that the figure of Arab or Muslim men is increasingly entrenched with that of the wolf: "In the Western imaginary, the wolf is the ultimate representative of the threatening undomesticated other of nature" (Hage 2017, 33). In contrast, migrant women from North Africa represent what Chandra Mohanty (1988, 333, quoted in Ticktin 2017, 582) has called the "Third World Woman", a stereotypical figure of the suffering and oppressed victim, the person best positioned to "pass the innocence test", "insofar as women from the third world or Global South are often equated with passivity and apolitical corporeal existence. They are seen as without agency, docile, and in need of rescue" (Ticktin 2017, 582). Yet, as Chadia Arab (2011) shows, contrary to the vision of an essentially masculine migration, and of women's migration as being essentially directed, Moroccan *Harraga*¹³ women migrating alone are active agents of their migration.

The emphasis on UAMs' hypermobility and hypermasculinity, violating Fortress Europe's external and internal borders multiple times, their description as moving mostly as a gang/a pack (*en bande*), together with the unpredictability of their behavior and their lack of emotional control, as shown in this next quote from a social worker, all these characteristics fit appropriately with Hage's idea of the *becoming-wolf* of Muslim populations (2017).

12 In the post-colonial racialization of Islam in Europe, religion and nationality conflate in such a way that North African has become a synonym for Muslim (Tudor 2018).

13 Cf. *supra*, note 6.

They get emotional very quickly and they're not very sensitive, which means that they can get angry and that they don't realize that they can give blows which can be very violent, even with a weapon, with really an intention to hurt you. And that's the particularity of young people from North Africa: even if they have small builds, they are unpredictable, not all of them, but often. But this is one of the risks that we have as social workers when we work with these people, it is that they are very emotional and the sensitivity that they lack renders them unpredictable. (Itw W., social worker)

To contextualize this quote, when I asked him to define “who are the UAMs?”, this social worker compared the UAMs with the “Zizous”¹⁴, a reference to the nickname given by the media to “young delinquents” from North Africa in the end of the 2000s. A 2008 French newspaper article on issues of delinquency and insecurity in Geneva described the “Zizous” as follows:

Aged between 17 and 22, these boys are all or almost all from the same slum in Casablanca. Without documents, they claim to be Iraqi or Palestinian in order to avoid deportation. (Joahny 2008, April 20, my translation)

Interestingly, the “Zizous” were never considered in public discourses and policies as unaccompanied minors in need of protection. Though this newspaper explains that at least some of them were under 18 years old, they were solely perceived through the prism of criminalization. Once again, this perception is an essentializing one, it functions by ignoring the heterogeneity that exists among UAMs in terms of education, culture, desires or needs (Lachat Clerc 2007): “Despite their different backgrounds, class, religion and age, [UAMs] are collectively seen as a threat” (Herz 2019, 446). The idea that UAMs, or “Arab boys”, are a threat excludes them from vulnerability. It is indeed more directly linked to the idea of deviance. As a matter of fact, a new police unit was created in July 2020, specializing in “street crimes”. Its creation was explained by an increase in offenses attributed to the presence of UAMs and North African adult migrants in Geneva, revealing the “long-standing racialization of crime and violence in Swiss public discourse” (Boulila 2019, 1405).

UAMs are seen as posing a risk to each other, to social workers, and to institutions themselves. In turn, this perception affects the way institutions respond to the task of looking after UAMs. In the negotiation with cantonal authorities, the Hospice Général only agreed to host 10 UAMs provided that the youths hosted had never been convicted for violent behavior or drug use. In addition, suspicion was often raised by informants about UAMs’ possible involvement in international criminal networks. In that context, “kids” were believed to be manipulated by older

14 Zizou is the nickname of the famous French soccer player Zinédine Zidane. The media used it to name the young delinquents because of the technique (tackle) they reportedly used to pick pockets. As Zidane is of Algerian descent, we may suppose that nicknaming them Zizous is also a form of racializing designation.

UAMs or adults into committing crimes and destabilizing state institutions by their very presence. This statement is interesting from the point of view of agency and innocence. It shows the liminal status of UAMs, always trapped between victimhood and guilt, between the image of delinquents and victims (Ruiz 2018; Wernesjö 2020). Moreover, this idea, and the overall narrative of the “welfare magnet” (*appel d’air*), fits into a narrative which portrays Europe as a citadel in permanent *état de siège* (Hage 2016), under threat of invasion by foreigners and refugees (resonating with Swiss fears of *Überfremdung*). References are often made to masses of young migrants elsewhere in Europe communicating with each other, directing flows towards countries with better conditions for UAMs.¹⁵ As minors are formally entitled to protection, the decision to open only one dedicated center may thus be read as a way of avoiding creating “incentives” and discouraging migrants from coming to Geneva (Misje 2020).

Philosopher Tommy J. Curry gives a groundbreaking analysis concerning the connections between racialization, threat, and vulnerability. He explains that the gendered and racialized perception of Black men as “dangerous and in need of control and criminal sanction nullifies our ability to perceive them as victims of violence at the hands of other groups of men or even women” (Curry 2019, 288). Here, we should recall the «Zizous», whose vulnerability and minor status were never raised or problematized. Affected by a “racialized moral panic” (Herz 2019, 446), they were *adultified* as a group, and denied the protection which comes with the perception of children as innocent (Goff et al. 2014).

The use of vulnerability as the deciding criterion for settling the protection requests of UAMs operates by classifying young migrants on a scale of deservingness based on suffering and vulnerability. It is at the intersection of structures of race, gender, and age, that UAMs’ vulnerability is assessed. “Because conceptions of childhood interact with racialized constructions, male immigrant youth of colour experience heightened risk of being framed as ‘juveniles’ and being viewed, like adults, through an immigration enforcement lens” (Galli 2018, 1656). Gender and race thus create a hierarchy of innocence and vulnerability, leading to an inequality of access to state resources and services between UAMs identified as more or less vulnerable. Male UAMs seem to be easily associated with the figure of the “wolf”, or the “Arab boy”. Considered either as “vulnerable and passive victims in need of care” (Wernesjö 2020, 392) or as a “symbol of crisis, deviance and threat” (Wernesjö 2020, 397), unaccompanied minors are always suspected of not being fully vulnerable.

15 This idea of a Sisyphean burden also served to justify the insufficient resources allocated to the care of UAMs.

6 Conclusion

This article aims at contributing to a better understanding of street-level workers in a context of neoliberal welfare retrenchment and migration enforcement. It has shown how, through everyday practices and representations, street-level workers involuntarily participate in bordering practices (Guentner et al. 2016).

Two key points may be taken from this article. First, that UAMs are collectively perceived through the prism of suspicion. In their everyday encounters with state agents and social workers, UAMs see doubt being cast on their identity, country of origin, and above all their age. My research shows that, in the absence of identity documents, street-level workers rely on their perception of the *visible* age of young migrants to settle their doubts, which exposes UAMs to discretionary evaluation.

The second is the importance of the perception of vulnerability in the assessment of UAMs' deservingness. Vulnerability must be located within the conceptual framework of humanitarianism, in which the appreciation of deservingness arises from compassion for those most suffering and most vulnerable. As I have shown, the perception of vulnerability is influenced by patterns of representations related to gender, race, and the social construction of childhood. Therefore, UAMs who are perceived as young women or "kids" are directly taken in charge, because they are considered innocent and vulnerable victims. For adolescent males, however, vulnerability collides with representations of dangerous young migrants, "Arab boys", and "wolves". They become humanitarianism's hard cases, almost impossible to conceptualize since these racialized and gendered images impede their recognition as innocent and vulnerable.

Therefore, inverting the relationship between vulnerability and age, we could even argue that it is because young UAM men are never fully perceived as vulnerable that their perception as children becomes problematic and that doubt is cast on their real age. Thus, the use of the concept of vulnerability contributes to the actual *vulnerabilization* of the situation of migrant children in Geneva, as it becomes an obstacle to the recognition of a right to protection and state resources.

7 References

- Arab, Chadia. 2011. Harragas au féminin, ou les brûleuses de frontière. Pp. 191–206 in *Femmes sans frontières. Stratégies transnationales féminines face à la mondialisation, XVIII^e–XXI^e siècles*, edited by Marie-Pierre Arrizabalaga, Diana Burgos-Vigna, and Mercedes Yusta. Berne: Peter Lang.
- Arab, Chadia, and Juan David Sempere Souvannavong. 2009. Les jeunes Harragas maghrébins se dirigent vers l'Espagne: des rêveurs aux « brûleurs de frontières ». *Migrations Société*, 125(5): 191–206.
- Bequet, Valérie. 2012. Les « Jeunes Vulnérable »: essai de définition. *Agora Débats/Jeunesses* 62(3): 51–64.

- Bertholds, Melissa, Chiara Del Gaudio, and Léonie Müller. 2018. *Law Clinic Les droits des jeunes migrant-e-s non accompagné-e-s*. Genève: UNIGE.
- Boulila, Stéfanie Claudine. 2019. Race and Racial Denial in Switzerland. *Ethnic and Racial Studies* 42(9): 1401–1418.
- Bricaud, Julien. 2006. Les mineurs isolés face au soupçon. *Plein Droit* 3: 23–27.
- Brodiez-Dolino, Axelle. 2016. Le concept de vulnérabilité. *La vie des idées*, <https://laviedesidees.fr/Le-concept-de-vulnerabilite.html> (28.05.2020).
- Butler, Judith. 1993. Endangered/Endangering: Schematic Racism and White Paranoia. Pp. 15–22 in *Reading Rodney King: Reading Urban Uprising*, edited by Robert Gooding-Williams. New York: Routledge.
- Carayon, Lisa, Julie Mattiussi, and Arthur Vuattoux. 2018. «Soyez Cohérent, Jeune Homme!» *Revue Française de Science Politique* 68(1): 31–52.
- Cette France-là. 2010. La technologie du soupçon : tests osseux, tests de pilosité, tests ADN. *Mouvements* 62(2): 80–83.
- Chauvin, Sébastien, and Blanca Garcés-Mascareñas. 2014. Becoming Less Illegal: Deservingness Frames and Undocumented Migrant Incorporation. *Sociology Compass* 8(4): 422–432.
- Crawley, Heaven. 2011. “Asexual, Apolitical Beings”: The Interpretation of Children’s Identities and Experiences in the UK Asylum System. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 37(8): 1171–1184. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2011.590645>.
- Curry, Tommy J. 2019. Expendables for Whom: Terry Crews and the Erasure of Black Male Victims of Sexual Assault and Rape. *Women’s Studies in Communication* 42(3): 287–307.
- Dahinden, Janine. 2016. A Plea for the “De-Migranticization” of Research on Migration and Integration. *Ethnic and Racial Studies* 39(13): 2207–2225.
- Dethurens, Chloé. 17.10.2021. Les mineurs non accompagnés ont presque disparu de Genève. *Tribune de Genève*, <https://www.tdg.ch/les-mineurs-non-accompagnes-ont-quasi-disparu-de-geneve-741911248911> (18.10.2021)
- D’Halluin, Estelle. 2016. Le nouveau paradigme des «populations vulnérables» dans les politiques européennes d’asile. *Savoir/Agir* 36(2): 21–26. <https://doi.org/10.3917/sava.036.0021>.
- Di Stefano, Luca. 13.08.2021. Faux mineurs non accompagnés, ils sont expulsés de Suisse. *Tribune de Genève*, <https://www.tdg.ch/faux-mineurs-non-accompagnes-ils-sont-expulses-de-suisse-829882611231> (10.10.2021).
- Dubois, Vincent. 2018. The State, Legal Rigor, and the Poor: The Daily Practice of Welfare Control. Pp. 38–55 in *Stategraphy: Toward a Relational Anthropology of the State*, edited by Tatjana Thelen, Larissa Vetter, and Keebet von Benda-Beckmann. New York: Berghahn Books.
- Eich, Georg Friedrich, and Valérie Schwitzgebel. 2016. *Paediatrica* 2 (3): 29–29.
- Erel, Umut, Karim Murji and Zaki Nahaboo. 2016. Understanding the contemporary race–migration nexus. *Ethnic and Racial Studies* 39(8): 1339–1360, DOI: 10.1080/01419870.2016.1161808
- Etiemble, Angelina. 2008. Parcours migratoires des mineurs isolés étrangers, catégorisation et traitement social de leur situation en France. *E-Migrinter* 2: 180–185.
- Fassin, Didier. 2005. Compassion and Repression: The Moral Economy of Immigration Policies in France. *Cultural Anthropology* 20(3): 362–387. <https://doi.org/10.1525/can.2005.20.3.362>.
- Fassin, Didier. 2012. *Humanitarian Reason: A Moral History of the Present*. Berkeley: University of California Press.
- Federal Council, Interpellation 16.3598 (Liquidé). Détermination de l’âge des demandeurs d’asile. Les études médicales sont-elles scientifiquement fiables et juridiquement acceptables? Déposée par Lisa Mazzone le 17.06.2016.

- Gaggero, Lucie, Victoria Zelada, and Alexandra Senn. 2018. *Law Clinic sur les personnes mineures non accompagnées: La représentation légale*. Genève: UNIGE.
- Galli, Chiara. 2018. A Rite of Reverse Passage: The Construction of Youth Migration in the US Asylum Process. *Ethnic and Racial Studies* 41(9): 1651–1671.
- Garcia Delahaye, Sylvia, Jérôme Mabillard, Nicole Peccoud, Luca Decroux, and Valérie Frossard. 2019. *Vers une prise en compte holistique et dynamique des besoins des enfants et des jeunes migrant-e-s à Genève: analyse des besoins des requérant-e-s d'asile mineur-e-s non accompagné-e-s (RMNA)*. Genève: HETS.
- Garner, Steve. 2007. The European Union and the Racialization of Immigration, 1985–2006. *Race/Ethnicity: Multidisciplinary Global Contexts*, 61–87.
- Glaser, Barney G., and Anselm L. Strauss. 2006. *Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Piscataway: Aldine.
- Goff, Phillip Atiba, Matthew Christian Jackson, Brooke Allison Lewis Di Leone, Carmen Marie Culotta, and Natalie Ann DiTomasso. 2014. The Essence of Innocence: Consequences of Dehumanizing Black Children. *Journal of Personality and Social Psychology* 106(4): 526–545.
- Grand Conseil. 2019. *M-2487. Rapport de la Commission des droits de l'Homme (droits de la personne) chargée d'étudier la proposition de motion de Mmes et MM. Frédérique Perler, François Lefort, Alessandra Oriolo, Delphine Kloppenstein Brogini, Yves de Matteis, Marjorie de Chastonay, David Martin, Yvan Rochat, Pierre Eckert, Isabelle Pasquier, Jean Rossiaud, Adrienne Sordet, Jocelyne Haller, Olivier Cerutti, Anne Marie von Arx-Vernon, Mathias Buschbeck, Bertrand Buchs, Katia Leonelli, François Lance, Paloma Tschudi pour une prise en charge immédiate des mineurs non accompagnés ne relevant pas de l'asile, dans le respect de la Convention des droits de l'enfant*. Genève: Grand Conseil.
- Grosfoguel, Ramon, Laura Oso, and Anastasia Christou. 2015. "Racism", Intersectionality and Migration Studies: Framing Some Theoretical Reflections. *Identities* 22(6): 635–652.
- Guénif-Souillamas, Nacira. 2006. *La République mise à nu par son immigration*. Paris: La Fabrique.
- Guentner, Simon, Sue Lukes, Richard Stanton, Bastian A. Vollmer, and Jo Wilding. 2016. Bordering Practices in the UK Welfare System. *Critical Social Policy* 36(3): 391–411.
- Hage, Ghassan. 2016. Etat de siège: A Dying Domesticating Colonialism? *American Ethnologist* 43(1): 38–49.
- Hage, Ghassan. 2017. *Is Racism an Environmental Threat?* Cambridge: Polity Press.
- Harding, Sandra, and Kathryn Norberg. 2005. New Feminist Approaches to Social Science Methodologies: An Introduction. *Signs: Journal of Women in Culture and Society* 30(4): 2009–2015.
- Herz, Marcus. 2019. "Becoming" a Possible Threat: Masculinity, Culture and Questioning among Unaccompanied Young Men in Sweden. *Identities* 26(4): 431–449.
- Hlass, Laila. 2020. The Adulthood of Immigrant Children. *Georgetown Immigration Law Journal* 34: 199–262.
- Hollander, Jocelyn A. 2001. Vulnerability and Dangerousness: The Construction of Gender through Conversation about Violence. *Gender & Society* 15(1): 83–109.
- Howarth, Joan W. 1997. Representing Black Male Innocence. *J. Gender Race & Just.* 1: 97–140.
- Joahny, Stéphane. 20.04.2008. AA Genève, les « Zizou » font la loi. In *Le Journal du Dimanche*. Levallois-Perret: Journal du Dimanche, <https://www.lejdd.fr/International/Europe/A-Geneve-les-Zizou-font-la-loi-94288-3279821> (14.07.2020).
- Kalir, Barak, Christin Achermann, and Damian Rosset. 2019. Re-Searching Access: What Do Attempts at Studying Migration Control Tell Us about the State? *Social Anthropology* 27: 5–16.
- Lachat Clerc, Martine. 2007. *Les mineurs non accompagnés en Suisse: Exposé du cadre légal et analyse de la situation sur le terrain*. Lausanne: Terre des Hommes.
- Lavanchy, Anne. 2014. How Does "Race" Matter in Switzerland? Working Paper MAPS 7. Université de Neuchâtel. http://doc.rero.ch/record/210431/files/Lavanchy_Anne_-_The_circulation_of_people._How_does_race_matter_in_Switzerland_20140812.pdf (18.04.2019).

- Law Clinic. 20.10.2020. Pour un réel accès aux droits. *Le Courrier*, <https://lecourrier.ch/2020/10/20/jeunes-migrant-e-s-non-accompagne-e-s-pour-un-reel-acces-aux-droits/> (05.02.2021).
- Lentin, Alana. 2008. Europe and the Silence About Race. *European Journal of Social Theory* 11(4): 487–503.
- Lipsky, Michael. 2010. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Michel, Noémi. 2015. Sheepology: The Postcolonial Politics of Raceless Racism in Switzerland. *Postcolonial Studies* 18(4): 410–426.
- Misje, Turid. 2020. Social Work and Welfare Bordering: The Case of Homeless EU Migrants in Norway. *European Journal of Social Work* 23(3): 401–413.
- Nader, Laura. 1972. Up the Anthropologist: Perspectives Gained from Studying Up. *ERIC*: 1–28.
- Nordling, Vanna. 2022. Dilemmas of Representation in a Study of Social Workers: Analyzing Non-Evident Forms of Social Transformation. Pp. 94–112 in *The Politics and Ethics of Representation in Qualitative Research*, edited by The Critical Methodologies Collective. London: Routledge.
- Omi, Michael and Howard Winant. 2015. *Racial Formation in the United States*. New York: Routledge.
- Ossipow, Laurence, Anne-Laure Counilh, and Milena Chimienti. 2019. Racialization in Switzerland: Experiences of Children of Refugees from Kurdish, Tamil and Vietnamese Backgrounds. *Comparative Migration Studies* 7(1): 1–17.
- Palidda, Salvatore. 1999. La criminalisation des migrants. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 129(1): 39–49. <https://doi.org/10.3406/arss.1999.3302>.
- Parini, Lorena, and Julien Debonneville. 2017. Les politiques de la recherche: éthique, rapports de pouvoir et groupes vulnérables. *L'éthique (en) pratique: la recherche en sciences sociales*: 107–111.
- Parini, Lorena, Matteo Gianni, and Gaëtan Clavien. 2012. La transversalité du genre: l'islam et les Musulmans dans la presse suisse francophone. *Recherches féministes* 25(1): 163–181.
- Purtschert, Patricia, and Harald Fischer-Tiné. 2015. *Colonial Switzerland: Rethinking Colonialism From the Margins*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Riaño, Yvonne, and Doris Wastl-Walter. 2006. Immigration Policies, State Discourses on Foreigners, and the Politics of Identity in Switzerland. *Environment and Planning A: Economy and Space* 38(9): 1693–1713. <https://doi.org/10.1068/a37411>.
- Robbins, Joel. 2013. Beyond the Suffering Subject: Toward an Anthropology of the Good. *Journal of the Royal Anthropological Institute* 19(3): 447–462.
- Ruiz, Olivia. 2018. Immigrants or Children? The Expulsion of Unaccompanied Minors from Two California Towns. *International Journal of Migration and Border Studies* 4(1/2): 89–102.
- Senovilla Hernández, Daniel. 2014. Analyse d'une catégorie juridique récente: le mineur étranger non accompagné, séparé ou isolé. *Revue européenne des migrations internationales* 30(1): 17–34.
- Spire, Alexis. 2016. La politique des guichets au service de la police des étrangers. *Savoir/Agir* 2: 27–31.
- Thomann, Eva, and Carolin Rapp. 2018. Who Deserves Solidarity? Unequal Treatment of Immigrants in Swiss Welfare Policy Delivery. *Policy Studies Journal* 46(3): 531–552.
- Ticktin, Miriam. 2006. Where Ethics and Politics Meet. *American Ethnologist* 33(1): 33–49.
- Ticktin, Miriam. 2017. A World without Innocence. *American Ethnologist* 44(4): 577–590. <https://doi.org/10.1111/amet.12558>.
- Trasciani, Giorgia, and Lisa Borrelli. 2019. "I like to Work with People" – Everyday Stories and Reflections from Street-Level Workers in the Migration Regime on What Motivates Their Tasks. *Politiche Sociali/Social Policies* 3: 407–426.
- Tudor, Alyosxa. 2018. Cross-Fadings of Racialisation and Migratisation: The Postcolonial Turn in Western European Gender and Migration Studies. *Gender, Place & Culture* 25(7): 1057–1072.

- Vitté, Sylvain. 2005. La situation des mineurs non accompagnés en Suisse. In *Conférence régionale sur « Les migrations des mineurs non-accompagnés : agir dans l'intérêt supérieur de l'enfant »*. Conseil de l'Europe.
- Wade, Peter. 2014. Race, Ethnicity, and Technologies of Belonging. *Science, Technology, & Human Values* 39(4): 587–596.
- Wernesjö, Ulrika. 2020. Across the Threshold: Negotiations of Deservingness among Unaccompanied Young Refugees in Sweden. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 46(2): 389–404.

Territoires, capacités et temporalités

Jean-Pierre Tabin* et Leslie Ader**

Résumé : Le rapport social qui dévalue et fige dans une altérité inférieure les personnes dont les capacités ne sont pas conformes aux standards produit un consensus sur l'aide à apporter aux personnes considérées comme invalides. Mais un second rapport social, fondé sur l'appartenance territoriale, justifie un traitement inégal des autochtones et des personnes de nationalité étrangère. Mais comment ces deux critères s'articulent-ils lorsque l'invalidité concerne une personne de nationalité étrangère ? C'est la question qui est au centre de cet article.

Mots-clés : Politique sociale, invalidité, personne de nationalité étrangère, temporalités, racisme sans race

Territories, Aabledness and Temporalities

Abstract : The social relationship that devalues and freezes in an inferior otherness those people whose abilities do not conform to the standards produces a consensus on the help to be given to people considered as disabled. A second social relationship, based on territorial belonging, justifies unequal treatment of natives and people of foreign nationality. But how are these two criteria articulated when the disability concerns a person of foreign nationality? This is the question that is the focus of this article.

Keywords : Social policy, disability, foreign nationals, temporalities, racism without race

Territorien, Kapazitäten und Zeiträume

Zusammenfassung : Das soziale Verhältnis, das Menschen, deren Fähigkeiten nicht den Standards entsprechen, abwertet und in einer minderwertigen Andersartigkeit festschreibt, führt zu einem Konsens über die Hilfe für Menschen, die als behindert angesehen werden. Ein zweites soziales Verhältnis, das auf territorialer Zugehörigkeit beruht, rechtfertigt die ungleiche Behandlung von Einheimischen und Ausländer:innen. Wie aber verhalten sich diese beiden Kriterien zueinander, wenn die Behinderung eine Person mit ausländischer Staatsangehörigkeit betrifft? Dies ist die Frage, die im Mittelpunkt dieses Artikels steht.

Schlüsselwörter : Sozialpolitik, Behinderung, Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, Temporalitäten, Rassismus ohne Rasse

* Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO), Haute école de travail social et de la santé Lausanne (HETSLS), CH-1010 Lausanne, jean-pierre.tabin@hetsl.ch

** Université de Neuchâtel, CH-2000 Neuchâtel, leslie.ader@unine.ch

1 Introduction¹

Selon Robert Castel, la cible la plus consensuelle des dispositifs de la sécurité sociale est constituée des personnes qui relèvent de ce qu'il nomme, au sens au sens métaphorique du terme, la « handicapologie ». Selon lui, l'aide aux personnes considérées comme invalides « ne pose pas de problème de principe » (Castel 1995, 29). Thomas Humphrey Marshall (1950) a quant à lui mis en lumière la dimension sociale de la citoyenneté. Son analyse repose sur l'idée que la sécurité sociale cible d'abord les autochtones, puisque la citoyenneté est leur privilège.

Seul-es les autochtones considérés comme invalides répondent aux deux critères de citoyenneté et d'appartenance au domaine de la handicapologie. Mais comment ces deux critères s'articulent-ils lorsque l'invalidité concerne une personne de nationalité étrangère ? C'est la question qui est au centre de cet article.

Pour y répondre, nous allons mobiliser principalement trois cadres théoriques. D'abord, celui des *Critical disability studies*, qui permet de comprendre que le consensus autour de la handicapologie repose sur un rapport social. Il est fondé sur le processus de différenciation et de hiérarchisation qui dévalue et fige dans une altérité inférieure les personnes dont les capacités ne sont pas conformes aux standards (Campbell 2009 ; Masson 2013 ; Goodley 2014 ; Primerano 2020). C'est au nom de cette reconnaissance d'une moindre aptitude à performer les normes de la capacité (le *capacitisme*) que les personnes sont aidées. Ensuite, celui de l'analyse du rapport social fondé sur l'appartenance territoriale (Brubaker 1999 ; 2015), une forme de racisme sans race (Fassin 2006) très présent dans le droit (Liebscher 2021) et qui justifie un traitement inégal des autochtones et des personnes de nationalité étrangère. Enfin, la théorie de l'imbrication (intersectionnalité) des rapports sociaux (Crenshaw 1994), qui nous permet de comprendre comment s'articulent le rapport social fondé sur les capacités et celui fondé sur l'appartenance territoriale.

L'article est organisé de la manière suivante. Après avoir présenté nos sources, nous étudions les conditions d'ouverture du droit de la sécurité sociale en Suisse, puis nous examinons systématiquement comment sont traitées en droit social les personnes de nationalité étrangère relevant de la handicapologie, en relevant systématiquement les différences non seulement avec les autochtones, mais encore entre pays, ce qui nous permet de faire ressortir quatre types de temporalités excluantes.

1 Contributions de chacun des auteur-es : Idée de travailler sur le lien entre rapports sociaux de capacité et d'appartenance territoriale : LA ; conception de la recherche : JPT, LA ; collecte des données : LA ; analyse des données : JPT, LA ; rédaction de l'article : JPT.

2 Sources

L'analyse que nous proposons repose sur un examen de la législation de la sécurité sociale, en particulier de l'assurance invalidité (AI) concernant les personnes de nationalité étrangère, ainsi que de l'ensemble des conventions de sécurité sociale que la Suisse a ratifiées début 2021 et d'arrêts du Tribunal fédéral (TF) concernant le droit à l'AI ou aux prestations complémentaires (PC) de l'AI de personnes de nationalité étrangère : nous avons systématiquement examiné les thèmes abordés et pour faire ressortir leur implicite (Hsieh et Shannon 2005 ; Flick 2014).

Les 17 arrêts du TF retenus (annexe I) ont été sélectionnés à partir de mots-clés dans la base de données du TF entre 1984 à 2019² : ils représentent l'état actuel de l'interprétation juridique des lois concernant à la fois l'invalidité et l'immigration en Suisse. « La référence à un corpus de précédents reconnus fonctionnant comme un espace de possibles à l'intérieur duquel la solution peut être recherchée est ce qui fonde en raison, en la faisant apparaître comme le produit d'une application neutre et objective d'une compétence spécifiquement juridique, une décision qui peut s'inspirer en réalité de tout autres principes » (Bourdieu 1986, 10–11). Nous cherchons à les mettre au jour dans cet article, car le *stare decisis* contribue à re/produire les normes sociales concernant l'intégration (Soysüren 2018 ; Borrelli et al. 2021). Relevons que la jurisprudence doit être remise dans un contexte lié à des modifications de loi, à des initiatives et à des votations (annexe II) qui font que les arrêts que nous avons recueillis peuvent être regroupés en trois périodes distinctes, les juges n'ayant pas de pouvoir de décision, mais uniquement d'interprétation (Kälin et Rothmayr 2007). Dans une perspective néomatérialiste, nous nous intéressons dans l'analyse aux faits pris en compte par les juges pour asseoir leur décision (Gamble et al. 2019 ; Kang et Kendall 2019), afin de comprendre quels éléments sont retenus comme ayant une pertinence juridique dans les arrêts (Maciocco 2005 ; Clarkwest 2008 ; Layte 2011 ; Kang et Kendall 2019).

Relevons encore que les décisions du TF se font par votes de 3 ou 5 juges (si l'affaire soulève une question juridique de principe ou si un-e juge le demande) choisis parmi les 38 juges nommés par le Parlement en fonction de la force des partis politiques. La base de données du TF nous indique la composition des cours qui ont pris les arrêts seulement après l'an 2000 : 16 juges différents (6 femmes, 10 hommes) ont siégé dans les 13 arrêts pris depuis cette date, dont 7 font partie de l'Union démocratique du centre, 4 du Parti socialiste suisse, 2 du Parti libéral-radical, 2 du Parti démocrate-chrétien et un des Verts. La composition des cours est donc

2 Base de données : BGER www.bger.ch/ext/eurospider/live/fr/php/clir/http/index.php?lang=fr. Mots-clés utilisés : « rente d'invalidité + étranger » (N = 59) ; « prestations complémentaires + étranger » (N = 34) : seuls 20 arrêts concernant explicitement notre objet (les autres sont de faux positifs). Nous avons exclu de cette base de données de départ 3 arrêts : l'un discute de la question de l'appartenance à la catégorie invalide et les deux autres portent sur l'arrivée à l'âge de la retraite, qui implique un changement de régime d'assurance, i. e. le passage de l'AI à l'AVS.

essentiellement située à droite de l'échiquier politique. 8 arrêts ont été pris par une cour composée de 5 juges et 5 par une cour composée de 3 juges.

3 Les conditions d'ouverture du droit

L'empilement de dispositifs qui compose la sécurité sociale helvétique peut être divisé en deux grands types.

D'une part, les dispositifs d'assurance dits « contributifs », principalement financés par des cotisations ou des primes, comme l'assurance maladie, l'assurance vieillesse et survivants (AVS) ou l'assurance invalidité (AI) qui fait l'objet de cet article. L'AI intervient en cas de diminution de la capacité de gain présumée permanente ou de longue durée suite à une atteinte à la santé « physique, mentale ou psychique » (Loi sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) du 6 octobre 2000, art. 7–8). Le consensus postulé par Castel concernant l'aide à cette catégorie de personnes semble donc a priori plus fort que le ciblage national, puisque faire valoir un droit à l'AI n'a aucune influence sur le permis de séjour en Suisse.

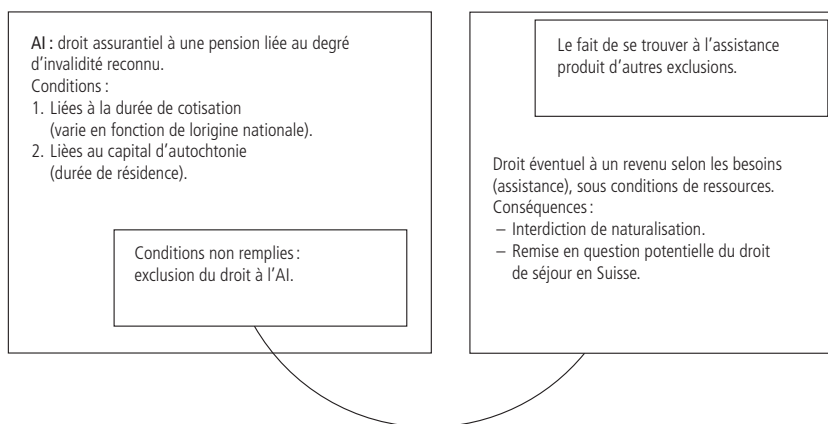
D'autre part les dispositifs d'assistance, dits « non-contributifs » parce que financés par l'impôt, comme l'assistance sociale (ou aide sociale). Cette dernière repose également sur le rapport social fondé sur les capacités, puisque c'est le fait de n'être « pas en mesure de subvenir à son entretien » (Constitution fédérale du 18 avril 1999, art. 12) qui fonde le droit. Mais faire valoir ces droits a des conséquences pour les personnes de nationalité étrangère. L'assistance non seulement restreint leur droit de demander à acquérir la nationalité suisse (Ordonnance sur la nationalité suisse du 17 juin 2016, art. 7, al. 3), mais peut encore conduire à l'extinction de leur droit de séjour (Loi sur les étrangers et l'intégration du 16 décembre 2005, art. 63c), y compris si elles sont venues dans le cadre des accords avec l'UE et l'AELE entrés en vigueur en 2002. Ces dispositions impliquent qu'elles n'ont pas pleinement accès à la citoyenneté sociale, puisque faire valoir leurs droits sociaux assistantiels peut conduire à leur exclusion du territoire.

Le problème que rencontrent les personnes de nationalité étrangère relevant de la handicapologie, c'est que le droit à des prestations de l'AI est soumis à des exigences de temporalité qui concernent soit la durée de cotisation à l'assurance, soit la résidence en Suisse, et que la reconnaissance des années de cotisation dans un pays varie selon l'origine nationale. L'AI pose ainsi comme condition d'ouverture du droit à une pension une durée de cotisation de 3 ans au minimum (art. 36), et au moins une année de cotisation – ou dix ans de résidence ininterrompue en Suisse – sont exigés pour les autres prestations (art. 6, al. 2), les personnes mineures n'y ayant droit que si leurs parents remplissent ces conditions, et encore uniquement si elles sont nées invalides en Suisse ou que, lors de la survenance de l'invalidité, elles y résident sans interruption depuis une année au moins, ou depuis leur naissance (art. 9, al. 3).

Des temporalités complexes sont ainsi instaurées, qui réfèrent soit à la durée de résidence en Suisse, dans une logique d'accumulation de capital d'autochtonie (Huysmans 2000), et soit à la durée de cotisation, dans une logique assurantielle, complexifiées par le fait que toutes les personnes de nationalité étrangère ne sont pas logées à la même enseigne. Il existe en effet par rapport à la reconnaissance des années de cotisation des différences de droit notables selon que les personnes sont en possession de documents d'identité d'un pays de l'UE ou de l'AELE, d'un pays avec lequel la Suisse a conclu une convention de sécurité sociale, ou d'un autre pays. Des groupes territoriaux sont institutionnalisés : autochtones, européen·nes, personnes issues d'un pays qui a signé une convention de sécurité sociale avec la Suisse (tableau N° 1), selon le type de convention, et les autres. Ces groupes sont recomposés en fonction du contexte social, historique et politique, puisqu'aussi bien l'AI, les conventions de sécurité sociale que la législation helvétique sur les personnes de nationalité étrangère évoluent (annexe II).

Cela signifie qu'une personne migrante de nationalité étrangère considérée comme invalide n'a pas forcément droit à des prestations de l'AI, parce que son droit assurantiel découle non seulement de la handicapologie (les conséquences de l'atteinte à la santé sur sa capacité d'emploi), mais encore de son origine territoriale ; si elle se trouve dépourvue de revenu et sans droit à l'AI, elle risque de perdre son autorisation de séjour en Suisse si elle demande l'aide sociale ; et si elle a droit à une pension de l'AI, mais que cette dernière ne lui permet pas d'atteindre le minimum vital et qu'elle demande à bénéficier de prestations complémentaires à l'AI (PC) –

Figure 1 Citoyenneté sociale des personnes de nationalité étrangère considérées comme invalides



l'aide sociale spécifique pour les pensionné·es AI –, la même chose peut lui arriver (ATF 135 II 265). Les sommes versées par l'AI ou par l'aide sociale sont en outre de nature différente. L'AI sert des pensions, dont le montant, réglé au plan fédéral, est lié au degré d'invalidité reconnu, tandis que les montants de l'assistance dépendent des revenus et de la fortune et sont fonction des besoins reconnus. Les logiques à l'œuvre sont présentées dans la figure suivante.

Comme on le voit ci-dessus, les logiques d'exclusion de l'AI sont liées à la durée de cotisation, qui varie selon le territoire d'origine, ou au capital d'autochtonie si la première condition n'est pas remplie. Sans droit à l'AI, demeure le droit à l'aide sociale, qui n'est pas lié à la handicapologie, mais à des conditions de ressources. Mais faire valoir ce droit remet en question celui de la naturalisation (qui pourrait ouvrir des droits à l'AI), voire celui même de séjourner en Suisse (exclusion totale de la sécurité sociale).

4 La sécurité sociale des personnes migrantes de nationalité étrangère

Il existe de fait une tension (Borrelli et al. 2021) entre les droits sociaux et le contrôle de la migration. Pour restreindre l'accès à la citoyenneté sociale, le législateur a ainsi prévu différentes dispositions pour empêcher que les personnes de nationalité étrangère ne soient, ne deviennent ou ne demeurent à charge de l'aide sociale helvétique.

Les personnes qui migrent font l'objet d'un examen de plus en plus minutieux, preuve que les frontières comme appareil de sélection non seulement sont toujours bien là, mais se réinventent (Mau 2021). Il s'agit notamment de vérifier leur indépendance financière. En Suisse, l'article 3 de la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) du 16 décembre 2005 prévoit que « l'admission d'étrangers en vue de l'exercice d'une activité lucrative doit servir les intérêts de l'économie suisse » et l'article 5, al. b précise que « pour entrer en Suisse, tout étranger doit [...] disposer des moyens financiers nécessaires à son séjour ». La LEI prévoit en outre que les personnes de nationalité étrangère qui viennent s'établir en Suisse pour chercher un emploi, ainsi que leur famille, n'ont aucun droit à l'aide sociale (LEI, art. 29a) et que l'aide éventuelle se limite à ce qui est nécessaire pour assurer la survie afin de ne pas être abandonné à la rue et réduit à la mendicité³, que le regroupement familial est interdit en cas de dépendance importante et de longue durée de l'aide sociale (LEI, art. 43), ceci quel que soit le nombre d'années de séjour en Suisse⁴, et enfin, qu'une fois admises, pour demeurer en Suisse, les personnes de nationalité étrangère

3 Voir par exemple ATF 8C_681/2008 du 17 mars 2009 et <https://skos.ch/fr/les-normes-csias/juridique/baseslegales> et https://artias.ch/artias_type_veille/listes-des-arrets-du-tf.

4 Jusqu'en 2016, l'art. 63, al. 2 LEtr ne permettait pas de révoquer l'autorisation d'établissement d'une personne de nationalité étrangère qui séjournait en Suisse légalement et sans interruption depuis plus de quinze ans au seul motif d'une dépendance importante et durable à l'aide sociale. Cette disposition a été abrogée.

ne doivent pas émarginer durablement et dans une large mesure à l'aide sociale : c'est un motif de renvoi (LEI, art. 63c)⁵.

À première lecture, ces dispositions concernent principalement les « indigents valides », ce que semble confirmer le traitement spécifique des pensions de l'AI qui ne sont pas prises en compte en ce qui concerne la révocation du permis de séjour, au contraire elles sont considérées comme un revenu et doivent être prises en compte pour calculer si la personne a des moyens financiers suffisants pour résider en Suisse (ATF 135 II 265 et Conseil fédéral 2016, 2865 ; Secrétariat d'Etat aux migrations SEM 2021). Une analyse approfondie dément toutefois cette première impression.

4.1 L'AI et l'appartenance nationale

En effet, l'AI pose depuis 2008⁶ comme condition d'ouverture du droit une durée minimale de cotisation de trois ans. Les nouveaux migrant-es en Suisse qui relèvent de la handicapologie ne sont donc pas traités de la même manière que les autochtones, et leur traitement varie en fonction de leur territoire d'origine. Si ce territoire est extra-européen, ou se rapporte à un pays qui n'a pas ratifié de convention de sécurité sociale avec la Suisse, le droit à l'assurance en cas de survenance du risque avant cette durée de cotisation est dénié : en cas de besoin, il ne reste que le recours à l'aide sociale, qui comme nous venons de le voir est notamment motif de révocation du permis de séjour.

Si ce sont des personnes qui ont des documents d'identité issus d'un pays européen (UE/AELE), le principe dit de « totalisation des périodes » s'applique en vertu des accords bilatéraux, qui signifie que les années de cotisation dans les différents pays sont prises en compte afin de reconstituer « l'unité de la carrière des migrants au regard de la sécurité sociale, malgré leur assujettissement successif à diverses législations » (Greber 2014, 84). La temporalité assurantielle est donc identique pour les personnes de nationalité suisse et celles qui ont une nationalité d'un pays membre de l'UE/AELE. Les autres principes qui fondent l'accord multilatéral UE/AELE sont l'égalité de traitement ainsi que l'exportation des prestations.

Ces principes sont également appliqués dans 11 des conventions bilatérales de sécurité sociale ratifiées par la Suisse en 2020 (cf. tableau N° 1), la principale différence avec l'accord UE/AELE étant que la prise en compte des périodes ne vaut chaque fois que pour deux systèmes nationaux de sécurité sociale (Greber 2014). Ces 11 conventions concernent six pays membres du Conseil de l'Europe, deux pays d'Amérique latine, les USA, les Philippines et le Japon. Cinq autres conventions bilatérales reconnaissent l'égalité de traitement et l'exportation des prestations, mais pas la totalisation des périodes de cotisation, tandis que les trois dernières ne reconnaissent aucun de ces principes.

5 La Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers de 1931 (en vigueur jusqu'en 2005) prévoyait déjà des dispositions de cette sorte (Bolzman et al. 2002).

6 V° révision de l'AI.

Tableau 1 Pays (hors UE/AELE) avec lesquels la Suisse a conclu une convention de sécurité sociale concernant l'AI

Type de convention	Année
Reconnaissant l'égalité de traitement, l'exportation et la totalisation ^a	
Bosnie-et-Herzégovine (Yougoslavie)	1962
Brésil	2019
Japon	2012
Kosovo	2019
Liechtenstein	1990
Monténégro	2019
Philippines	2004
Serbie	2019
Turquie	1972
Uruguay	2015
USA	2014
Reconnaissant l'égalité de traitement, l'exportation mais pas la totalisation	
Australie	2008
Canada	1995
Chili	1998
Israël	1985
Macédoine du Nord	2002
Ne reconnaissant ni l'égalité de traitement, ni l'exportation, ni la totalisation	
Chine	2017
Corée du Sud	2015
Inde	2011

^a La réponse « non » signifie que l'ouverture du droit à l'AI, le calcul et le montant d'une rente suisse se basent uniquement sur les cotisations versées au régime suisse de sécurité sociale.

C'est comme nous l'avons vu en 2008 que le gouvernement helvétique a introduit une nouvelle temporalité assurantielle en triplant la durée minimale de cotisation. Le but de cette mesure était « d'éviter que des personnes s'inscrivent par précaution à l'AI après seulement un an de séjour en Suisse » (Conseil fédéral 2005, 4291), et le gouvernement se réjouissait du fait que cette mesure n'allait pas impacter les ressortissant-es européen-nes, ni les personnes venant d'un pays avec lequel la Suisse a conclu une convention de sécurité sociale incluant la totalisation. La décision était censée avoir un effet sur d'autres, sur les personnes dans la procédure d'asile et plus généralement sur les personnes ayant un passeport d'un pays des Suds.

Cette forme explicite d'exclusion fondée sur la temporalité fonctionne également pour les PC, qui est rappelons-le l'aide sociale fournie aux personnes qui reçoivent une pension de l'AI lorsque cette dernière ne leur permet pas d'atteindre

le minimum vital fixé par la loi. D'abord, les PC ne sont accessibles sans délai que pour les personnes de nationalité suisse ou qui sont ressortissantes d'un État membre de l'UE/AELE ; pour les autres, il faut avoir habité en Suisse de manière ininterrompue durant dix ans (art. 5 de la loi sur les PC AVS/AI du 6 octobre 2006). Pour les réfugié-es et les apatrides, ce délai est de cinq ans. Les personnes reconnues comme invalides, touchant une pension de l'AI, qui ne viennent pas d'un pays de l'UE/AELE et ne résident pas en Suisse depuis 10 ans au moins, se trouvent donc dans une situation similaire à celle décrite plus haut : demander l'aide sociale pour atteindre le minimum vital peut mettre en cause leur séjour en Suisse.

La temporalité assurantielle comme on le voit inclut et exclut de la citoyenneté sociale en traçant des cercles sur la carte du monde. Le nom de la race, pour parler comme Etienne Balibar (2007), même s'il n'est jamais évoqué, fonctionne à plein : c'est en effet une sémiotique de l'« autre » qui fonde le rapport social fondé sur les territoires (Hall 1980 ; Zoubir et Murji 2020).

Comment cette temporalité liée aux territoires s'imbrique-t-elle avec le rapport social fondé sur les capacités ? Nous allons l'examiner à partir de la jurisprudence du TF.

4.2 Les 17 arrêts du TF

L'analyse des 17 arrêts du TF de notre corpus (annexe I) fait d'abord ressortir que cette imbrication relève de la biopolitique qui régit le gouvernement des frontières (Mau 2021). En effet, ces arrêts se focalisent sur l'éligibilité au droit en lien avec l'origine nationale, conjuguée tantôt avec le lieu où l'atteinte à la santé s'est produite (temporalité de l'invalidité), tantôt avec le séjour effectif sur le territoire au moment de la demande de prestation (temporalité de la demande), tantôt avec le nombre d'années de cotisations (temporalité assurantielle), et tantôt avec le capital d'autochtonie accumulé (temporalité sur le territoire).

La première temporalité (de l'invalidité) renvoie à la question de la propriété du problème, pour parler comme Joseph Gusfield (1980) : est-ce ou non à l'AI helvétique de fournir des prestations pour ces situations ? Pour y répondre, les juges se posent la question de savoir si l'atteinte à la santé invalidante a eu lieu avant ou après l'arrivée en Suisse. Si elle a eu lieu avant, et ceci même si la situation relève clairement de la handicapologie, le droit à des prestations est dénié. Les quatre arrêts suivants discutent de situations de cette sorte.

- › Arrêt N° 2 (1985) : Un homme européen, né au Mexique, puis naturalisé en Suisse se voit refuser des mesures médicales de l'AI pour soigner son épilepsie au motif qu'il est « entré en Suisse en qualité d'étranger » alors qu'il était déjà « porteur d'une affection congénitale ». Le TF, tout en reconnaissant le bien-fondé du refus de prestations médicales de l'AI au motif que cette personne n'était pas assurée en Suisse au moment de la survenance de la maladie, estime qu'un droit à l'AI existe éventuellement, mais uniquement depuis la date de

- la naturalisation et s'il s'agit d'une infirmité congénitale. Il demande une instruction complémentaire pour le déterminer.
- › Arrêt N° 4 (2000: Un homme, au bénéficiaire d'un permis B depuis 1997, qui souffre depuis son enfance d'un asthme grave, « d'un retard mental d'origine probablement organique » et de séquelles d'épisodes de tortures subies dans son pays d'origine (où il est reconnu comme invalide), demande des prestations de l'AI qui lui sont refusées au motif que la survenance de l'invalidité est antérieure à l'entrée en Suisse. Le TF confirme ce refus.
 - › Arrêt N° 10 (2015), 3 juges (PLR; PSS; UDC): Une femme nigériane de 44 ans, arrivée en Suisse en 1996 et devenue Suissesse vers 2013, reconnue comme invalide en 1997 mais sans droit à des prestations car ne pouvant pas faire valoir à la survenance de l'invalidité une année entière de cotisation. Souffrant de « troubles neurologiques » depuis 2011, elle demande des prestations de l'AI qui lui sont refusées au motif que le moment déterminant quant à la survenance du cas d'assurance pour la rente est le 1^{er} septembre 1997, date à laquelle l'assurée ne répondait pas aux conditions d'assurance. Le TF considère que la demande « repose sur une affection totalement nouvelle » et qu'elle doit être acceptée car elle est survenue en Suisse.
 - › Arrêt N° 15 (2018), 3 juges (1 PSS et 2 UDC): Une femme brésilienne née en 1954, arrivée en Suisse en 1985, mariée à un Suisse en 1986. Souffre de « schizophrénie bipolaire chronique » depuis 1983, demande une pension de l'AI. Le TF, constatant que l'invalidité est antérieure à l'arrivée en Suisse, rejette la demande.

Le lien entre l'incapacité et le territoire où s'est produit l'enchaînement de faits qui a conduit à ce que la personne soit considérée comme relevant de la handicapologie est flagrant dans chacun de ces cinq arrêts. Le processus d'altérisation qui est à l'œuvre permet, tout en reconnaissant l'écart à la normalité capacitiste qui justifie l'aide, de ne pas en tenir compte au lorsque la temporalité de l'évènement se situe hors de Suisse. L'arrêt N° 2 est particulièrement intéressant, puisqu'il fait directement le lien entre la naturalisation et le droit aux prestations (c'est également le cas plus bas dans l'arrêt N° 6). Il indique que le fait d'acquérir la citoyenneté donne bien accès à un privilège social, comme l'ont montré Choffat et al. (2020).

Si l'invalidité s'est produite sur le territoire national, un deuxième type de temporalité est parfois mobilisée par les juges, à savoir si la personne qui demande des prestations séjourne effectivement en Suisse (temporalité de la demande). La question de la domiciliation est ainsi au cœur des 3 arrêts suivants :

- › Arrêt N° 7 (2008), 5 juges (3 UDC; 1 PDC; 1 PLR): Une femme française de 26 ans, « atteinte depuis son enfance d'épilepsie et présent[ant] des troubles envahissants du développement et une intelligence limite », vit dans une institution spécialisée en Suisse, mais ses parents sont domiciliés en France. Elle demande à recevoir une rente extraordinaire de l'AI qui lui est refusée

parce que cette dernière considère que le fait de vivre dans une institution en Suisse n'établit pas le domicile. Le TF au contraire estime qu'il y a des indices « sérieux de l'intention de faire de la Suisse le centre de ses intérêts » : outre le fait qu'elle y est née, qu'elle y a fait scolarité et son préapprentissage. Le recours est accepté.

- › Arrêt N° 13 (2017), 5 juges (1 Les Vert-es ; 2 UDC ; 1 PSS ; 1 PLR) : Une fille, ressortissante d'un État membre de l'UE, qui « présente un trouble du spectre autistique », reçoit pour cette raison des prestations de l'AI depuis 2013. Dès 2014, les parents en tant que fonctionnaires internationaux ne sont plus soumis à l'AVS/AI, ce qui conduit l'AI à cesser ses prestations. Le TF estime qu'il faut clarifier le statut de la fille au regard de l'assujettissement à l'AVS/AI pour prendre une décision, le statut des parents n'étant pas à lui seul déterminant.
- › Arrêt N° 16 (2019), 5 juges (1 PDC ; 2 PSS ; 2 UDC) : Une femme indienne née en 1959, arrivée en Suisse en 1992, mariée à un Suisse en 2002. Elle a déposé une demande de prestations de l'AI en 2010, qui lui a été refusée au motif qu'elle n'habite pas en Suisse, mais en Allemagne. Le TF estime que cette femme, de par son mariage, fait partie de la famille du citoyen suisse et qu'elle a droit à une pension au même titre qu'un-e citoyen-ne suisse. L'office doit donc évaluer son droit à l'AI.

La question du domicile effectif en Suisse de la personne relevant de la handicapologie est donc tranchée dans l'arrêt N° 7 en fonction de la primauté du territoire helvétique par rapport à un territoire étranger (la France). C'est un raisonnement temporel qui renvoie à la question des territoires d'appartenance. Dans l'arrêt N° 13, c'est l'extraterritorialité des parents qui est cause : tout en étant domiciliés en Suisse, ils ne sont pas assujettis à la sécurité sociale helvétique à cause de leur statut de fonctionnaires internationaux. L'arrêt N° 16 renvoie à une autre forme d'appartenance, celle qui découle de l'alliance familiale d'une étrangère avec un autochtone : la conjugalité permet d'ouvrir des droits. Ces droits ont toutefois des limites bien précises, comme on le lit dans le résumé de l'arrêt suivant qui montre que le groupe familial ne s'étend pas aux enfants du conjoint :

- › Arrêt N° 14 (2017), 5 juges (1 Les Vert-es ; 2 UDC ; 1 PSS ; 1 PLR) : Un enfant bolivien, qui souffre d'un « d'un retard mental depuis sa naissance [...] et des troubles de l'adaptation avec perturbation mixte des émotions et des conduites qui empêchaient l'assuré de suivre une formation ou un cursus professionnel ordinaire » a rejoint sa mère en Suisse en 2014, portugaise par mariage depuis 2011. Une rente extraordinaire de l'AI est demandée pour l'enfant en 2015. Le TF, comme l'enfant est bolivien, estime qu'en tant « en tant qu'enfant du conjoint d'un ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne », il ne peut être considéré comme un membre de la famille et n'a pas droit à cette pension, car il ne satisfait pas aux conditions concernant la durée de résidence.

La troisième temporalité mobilisée par les juges concerne la durée effective de résidence en Suisse, un décompte qui renvoie à la recherche de la preuve que la personne a suffisamment contribué, par ses cotisations et par ses impôts, au financement de l'État social (temporalité assurantielle). C'est par exemple le cas, outre l'arrêt des deux arrêts suivants :

- › Arrêt N° 5 (2005) : Une femme portugaise de 46 ans, qui souffre de séquelles d'une poliomyélite qu'elle a eu à l'âge de 7 mois, et qui a rejoint son époux en Suisse en 1996, demande des prestations de l'AI qui lui sont refusées. Le TF, constatant qu'elle n'a pas cotisé au moins une année en Suisse avant la réalisation du risque, lui dénie le droit à une pension ordinaire et refuse également de lui octroyer une pension extraordinaire au motif qu'elle n'a pas le même nombre d'années de cotisation que sa classe d'âge.
- › Arrêt N° 11 (2016), 3 juges (2 UDC ; 1 PLR) : Une femme française de 35 ans, qui « souffre depuis l'enfance d'une déficience mentale légère, de troubles psychiques, de troubles autistiques et d'une psychose infantile », en Suisse depuis 2013 pour y suivre ses parents demande une pension extraordinaire de l'AI qui lui est refusée parce qu'elle n'a pas « un nombre d'années d'assurance en Suisse égal à celui des personnes de sa classe d'âge ». Le TF rejette le recours.

Dans l'arrêt N° 5, qui porte sur le fait qu'il faut avoir le nombre d'années de cotisation de sa classe d'âge pour pouvoir bénéficier d'une pension extraordinaire de l'AI, le TF relève qu'il n'y a pas de discrimination dans cette manière de procéder parce qu'« une Suisseuse se trouvant – abstraction faite de la nationalité – dans la même situation qu'elle, ne pourrait pas non plus prétendre à une rente extraordinaire ». Il note qu'« il est clair cependant que cette dernière condition peut être remplie plus facilement par des ressortissants suisses que par des étrangers ». L'inégalité reconnue d'accès à un droit relevant de la handicapologie n'est pas problématique pour le TF qui l'estime « objectivement justifié[e] ». Relevons que le TF procède à ce type de raisonnement dans trois arrêts (N° 5, N° 8, N° 11). C'est l'intériorisation par le TF de la hiérarchie des droits motivée sur le rapport social fondé sur l'appartenance ou non à au territoire suisse qui lui permet de tenir ce raisonnement.

Un quatrième type de temporalité est mobilisé dans 7 autres arrêts, qui réfère à la durée de séjour sur le territoire, donc au capital d'autochtonie accumulé.

- › Arrêt N° 1 (1984) : Une femme espagnole se voit refuser des prestations pour « cas pénible » de l'AI au motif qu'elle n'a pas résidé de manière ininterrompue en Suisse pendant cinq années au moins fixées par la convention hispano-suisse. Elle a en effet quitté la Suisse le 12 juillet 1978 pour se rendre en Espagne dans l'intention d'y faire des vacances, mais elle n'est rentrée en Suisse que le 26 septembre 1980 à cause d'une maladie de longue durée. Elle a donc passé nettement plus de temps en Espagne que les 3 mois en principe autorisés par année. Le TF considère qu'une absence de Suisse d'une durée supérieure sans interrompre la résidence est possible lorsque l'interruption du

séjour est motivée par des raisons de santé. Le TF demande une instruction complémentaire pour déterminer si la maladie effectivement empêchait cette personne de revenir en Suisse.

- › Arrêt N° 6 (2007) : Une femme américano-péruvienne arrivée en Suisse à l'âge de 3 ans (1966), ayant résidé aux USA au début des années 1990, puis étant revenue en Suisse en 1993 où elle s'est naturalisée en 2000, qui vit au Pérou au moment du jugement et qui est au bénéfice d'une pension AI depuis 1995, demande que cette dernière soit versée rétroactivement depuis 1988, ainsi que des prestations complémentaires depuis cette date. Le TF n'entre pas en matière concernant la pension. Pour les PC, il constate qu'avant sa naturalisation, elle devait avoir 10 ans résidence ininterrompue en Suisse à partir de 1993, mais que cette condition n'est plus applicable depuis sa naturalisation en 2000.
- › Arrêt N° 8 (2014), 5 juges (2 UDC ; 1 Les Vert-es ; 1 PLR ; 1 PSS) : Une femme de 22 ans de nationalité kosovare venue rejoindre ses parents en Suisse en 2005. En raison de séquelles d'un accident de la route survenu en 2009, elle demande des prestations de l'AI, notamment une pension. L'AI refuse faute pour l'assurée de réaliser les « conditions générales d'assurance », i. e. d'avoir obtenu des mesures de réadaptation avant ses 18 ans, faute d'être invalide. Le TF demande une instruction complémentaire pour savoir si l'assurée aurait pu, vu son état de santé, bénéficier de prestations de réadaptation entre 18 et 20 ans.
- › Arrêt N° 12 (2017), 5 juges (1 Les Vert-es ; 2 UDC ; 1 PLR ; 1 PSS) : Une femme de République dominicaine, mariée à un Suisse en 2007 (et résidant depuis cette date en Suisse), au bénéfice d'une rente AI se voit refuser le droit aux PC en 2015 parce qu'elle n'a pas les 10 ans de résidence requis. En l'absence de convention de sécurité sociale qui réduirait le délai de 10 ans, le TF conclut qu'elle n'a pas droit aux PC.

Comme on le voit dans ces quatre premiers arrêts, la temporalité sur le territoire varie selon le type de prestation recherchée et selon l'existence ou non d'une convention de sécurité sociale avec le pays d'origine : ce sont autant de groupes avec des droits différents, sur lesquels les personnes impactées sont sans pouvoir. On relève, dans l'arrêt N° 6, l'insistance sur le caractère « interrompu » du séjour en Suisse, qui renvoie à une obligation qui va bien au-delà de la contribution à la sécurité sociale : celle de la permanence du séjour sur le territoire, à laquelle une infidélité (supérieure à 3 mois) n'est pas tolérée, signe qu'un engagement profond est requis. Cet engagement sur la durée n'est toutefois pas requis de toutes les nationalités : nous avons ainsi vu plus haut que cette exigence n'existe pas pour les personnes issues de l'UE/AELE. On peut dès lors en conclure que l'ajustement du droit à la durée du séjour sur le territoire suisse est cohérent avec l'idée non pas de la contributivité évoquée plus haut, mais avec le fait que le droit à des prestations dépend de la quantité de capital d'autochtonie possédé. Les personnes de nationalité suisse ainsi que celles qui ont une nationalité européenne sont considérées comme détentrices via leur seul

passport de ce type de capital, que les autres doivent accumuler, de manière plus ou moins importante en fonction de l'existence de conventions de sécurité sociale.

Les trois autres arrêts qui réfèrent à ce quatrième type de temporalité (sur le territoire) traitent de personnes sans papiers en Suisse. Ils confirment cette analyse :

- › Arrêt N° 3 (1992) : Un homme serbe, sans permis de travail, accidenté aux poignets sur le chantier sur lequel il était employé, et pour cette raison mis au bénéfice d'une pension d'invalidité de l'assurance accident et d'une atteinte à l'intégrité corporelle demande des prestations de l'AI. Elles lui sont refusées au motif qu'il est sans permis de séjour. Le TF, sur la base de la convention de sécurité sociale conclue avec la Yougoslavie, intime à la caisse d'examiner à quelles prestations il a droit.
- › Arrêt N° 9 (2014), 3 juges (UDC; Les Vert-es; PSS) : Une femme veuve de 43 ans de nationalité kosovare, légalement en Suisse depuis 2006 (mais en fait travaillant depuis 1992) pensionnée AI depuis 2012, demande à pouvoir bénéficier des PC. Le droit aux PC lui a été refusé parce qu'elle n'a pas séjourné légalement en Suisse sans interruption avant la demande de PC (tout en s'acquittant de ses cotisations sociales). Le TF confirme la décision. Il refuse sans davantage argumenter de prendre en considération les années de cotisations, donc la temporalité assurantielle, pour ne tenir compte que de la temporalité liée au domicile légal.
- › Arrêt N° 17 (2019), 3 juges (2 UDC, 1 PSS) : Un homme portugais, né en 1960 et séjournant en Suisse depuis 2003. Suite à un accident de travail en 2003, il reçoit une rente AI depuis 2004. Il demande les PC, qui sont refusées au motif qu'il a « bénéficié pendant toute cette période d'un permis L originellement octroyé pour travailler puis renouvelé de façon régulière pour des raisons médicales et que la transformation de son permis L en permis B lui avait été refusée à l'époque dans la mesure où il n'en remplissait pas les conditions. [...] Toutes les années durant lesquels le recourant était titulaire d'un permis L ne [peuvent] pas être assimilées à un séjour « légal » ou « conforme au droit » en Suisse ». Le TF n'est pas d'accord avec cette décision et la casse : la notion de séjour « légal » n'a été introduite qu'en 2016 dans la LEI, elle ne s'applique selon lui pas ici.

Ces trois arrêts montrent des manières différentes de considérer l'illégalité. En particulier, les deux premiers arrêts sont contradictoires, l'arrêt N° 3 estimant qu'il n'est pas « contraire à l'ordre public suisse d'allouer des prestations [...] de l'assurance invalidité, à un ressortissant étranger entré illégalement en Suisse et néanmoins obligatoirement assuré en raison de l'exercice d'une activité lucrative », l'arrêt N° 9 estimant au contraire que « non può rendere conforme all'ordinamento giuridico una situazione di illegalità. » Dans le premier, le fait qu'il s'agisse d'un accident de travail déjà protégé par l'assurance accidents (qui ne se soucie pas du statut de séjour) joue sûrement un rôle. Mais on ne peut exclure ici que le fait que ces deux arrêts

aient été rendus à 22 ans d'intervalle, dans un contexte qui a vu se renouveler la question des frontières (Mau 2021), joue également un rôle. En effet, la question de la légalité du séjour sur le territoire versus celle du séjour effectif a été traitée par le législateur qui a introduit la notion de séjour « légal » dans la Loi sur les étrangers et l'intégration de 2016 comme on l'a vu dans l'arrêt N° 17. Il s'agit d'un durcissement des conditions d'accès, une tendance que l'on a également relevée par rapport au triplement de la durée de séjour en Suisse introduite dans l'AI en 2008.

5 Conclusion

La législation comme la jurisprudence que nous avons analysées dans cet article s'expliquent par le fait que la rationalité de la gouvernementabilité en matière de droit à l'AI pour les personnes de nationalité étrangère repose sur une citoyenneté sociale s'adressant en priorité aux propriétaires du foyer national, qui les protègent en cas d'handicapologie. Les autres personnes relevant de la handicapologie sont soumises à des conditions liées à quatre types de temporalités (temporalité de l'invalidité; de la demande; assurantielle; sur le territoire) qui font système et sont autant de moyens d'exclusion, plus ou moins radicaux suivant les pays d'origine. Ces conditions relèvent du « chauvinisme social » (Huysmans 2000), en ce sens que des critères qui n'ont rien à voir avec le risque protégés sont introduits. Si l'aide aux personnes qui relèvent de la handicapologie est consensuelle car « elle ne pose pas de problème de principe », en fait c'est seulement l'aide aux autochtones qui l'est. Cela montre que la « question sociale », pour reprendre les termes utilisés par Castel, ne peut pas se penser uniquement en regard du rapport social fondé sur les capacités, car le rapport social lié à l'appartenance territoriale est prépondérant.

C'est le groupisme (Brubaker 2002) qui permet l'altérisation de personnes relevant de la handicapologie. Des « différences » construites sur l'origine sont ainsi mises au service de discriminations racistes dans l'accès aux prestations sociales (Liebscher 2021). En effet, étant donné que les personnes venant d'un pays des Suds, globalement, ont dans ce processus encore moins de droits que les autres personnes de nationalité étrangère, il produit une forme de racisme sans race, en ce sens que le discours de l'exclusion (celui de la loi comme celui de la jurisprudence), tout éloigné qu'il soit de toute relation directe avec un sujet racial précis, a pour effet de systématiquement davantage exclure les personnes éloignées de l'Europe que les autres.

6 Références bibliographiques

- Balibar, Etienne. 2007. Le retour de la race. *Mouvements* 50(2) : 162–171. <https://doi.org/10.3917/mouv.050.0162>.
- Bolzman, Claudio, Poncioni-Derigo, Raffaella, Rodari, Sophie et Tabin, Jean-Pierre. 2002. *La précarité contagieuse. Les conséquences de l'aide sociale sur le statut de séjour des personnes de nationalité étrangère : L'exemple des cantons de Genève et Vaud*. Lausanne et Genève : Cahiers de l'EESP et IES.
- Borrelli, Lisa M., Stefanie Kurt, Christin Achermann, and Luca Pfirter. 2021. (Un)Conditional Welfare? Tensions Between Welfare Rights and Migration Control in Swiss Case Law. *Revue suisse de sociologie* 47(1) : 73–94.
- Bourdieu, Pierre. 1986. La force du droit. Eléments pour une sociologie du champ juridique. *Actes de la recherche en sciences sociales* 64(64) : 3–19.
- Brubaker, Roger. 1999. The Manichean Myth: Rethinking the Distinction Between “Civic” and “Ethnic” Nationalism. Pp. 55–72 in *Nation and National Identity. The European Experience in Perspective*, edited by Hanspeter Kriesi, Klaus Armingeon, Hannes Siegrist, and Andreas Wimmer. Coire : Rüegger.
- Brubaker, Roger. 2002. Ethnicity without Groups. *European Journal of Sociology* 43(2) : 163–189. <https://doi.org/10.1017/S0003975602001066>.
- Brubaker, Rogers. 2015. *Grounds for Difference*. Cambridge : Harvard University Press.
- Campbell, Fiona Kumari. 2009. *Contours of Ableism. The Production of Disability and Aabledness*. Camden : Palgrave Macmillan.
- Castel, Robert. 1995. *Les métamorphoses de la question sociale : Une chronique du salariat*. Paris : Fayard.
- Choffat, Dietrich, Marta Roca i Escoda et Hélène Martin. 2020. A certifier conforme. Les couples binationaux face à la loi helvétique. *Revue européenne des Migrations Internationales* 36(2–3) : 281–304. <https://doi.org/https://doi.org/10.4000/remi.16000>.
- Clarkwest, Andrew. 2008. Neo-Materialist Theory and the Temporal Relationship Between Income Inequality and Longevity Change. *Social Science & Medicine* (66) : 1871–1881.
- Conseil fédéral. 2005. Message concernant la modification de la loi fédérale sur l'assurance invalidité (5^e révision de l'AI). *Feuille fédérale* : 4215–4356.
- Conseil fédéral. 2016. Message du 4 mars 2016 relatif à la modification de la loi fédérale sur les étrangers (Gestion de l'immigration et amélioration de la mise en œuvre des accords sur la libre circulation des personnes). *Feuille Fédérale* : 2836–2906.
- Crenshaw, Kimberlé. 1994. Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color. Pp. 93–118 in *The Public Nature of Private Violence*, edited by Martha Fineman and Roxanne Mykitiuk. London : Routledge.
- Fassin, Didier. 2006. Nommer, interpréter. Le sens commun de la question raciale. Pp. 17–36 in *De la question sociale à la question raciale*, édité par Didier Fassin et Eric Fassin. Paris : La Découverte.
- Flick, Uwe (Ed.). 2013. *The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis*. New York : SAGE.
- Gamble, Christopher. N., Joshua S. Hanan, and Thomas Nail. 2019. What is New Materialism? *Angelaki* 24(6) : 111–134. <https://doi.org/10.1080/0969725X.2019.1684704>.
- Goodley, Dan. 2014. *Disability Studie : Theorising Disablism and Ableism*. London : Routledge.
- Greber, Pierre-Yves. 2014. La continuation par la Suisse de la coordination bilatérale des systèmes de sécurité sociale. *Cahiers genevois et romands de sécurité sociale* (50) : 73–134.
- Gusfield, Joseph. R. 1980. *The Culture of Public Problems. Drinking-Driving and the Symbolic Order*. Chicago : The University of Chicago Press.
- Hall, Stuart. 1980. Race, Articulation and Societies Structured in Dominance. Pp. 305–345 in *Sociological Theories: Race and Colonialism*, edited by UNESCO. Genève : UNESCO.

- Hsieh, Hsiu-Fang and Sarah E. Shannon. 2005. Three Approaches to Qualitative Content Analysis. *Qualitative Health Research* 15(9): 1277–1288. <https://doi.org/10.1177/1049732305276687>.
- Huysmans, Jef. 2000. The European Union and the Securitization of Migration. *Journal of Common Market Studies* 38(5): 751–777.
- Kälin, Walter and Christine Rothmayr. 2006. Justiz. Pp. 177–200 in *Handbook of Swiss Politics*, edited by Ulrich Klöti, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder, Yannis Papadopoulos and Pascal Sciarini. Zürich: NZZ Verlag.
- Kang, Hyo Yoon and Sara Kendall. 2019. Contents, Introduction and Contributors. *Law Text Culture* (23): 1–15.
- Layte, Richard. 2011. The Association between Income Inequality and Mental Health: Testing Status Anxiety, Social Capital, and Neo-materialist Explanations. *European Sociological Review* 28(4): 498–511. <https://doi.org/10.1093/esr/jcr012>.
- Liebscher, Doris. 2021. *Rasse im Recht – Recht gegen Rassismus. Genealogie einer ambivalente rechtlichen Kategorie*. Frankfurt: Suhrkamp Verlag.
- Maciocco, Gavino. 2005. Health Inequalities Within a Nation: A Review of Two New Theories. *Health Policy and Development* 1(1): 40–45.
- Marshall, Thomas Humphrey. 1950. Citizenship and Social Class. Pp. 1–51 in *Citizenship and Social Class* (1996 ed.), edited by Thomas Humphrey Marshall and Tom Bottomore. London: Pluto Press.
- Masson, Dominique. 2013. Femmes et handicap. *Recherches féministes* 26(1): 111–129. <https://doi.org/10.7202/1016899ar>.
- Mau, Steffen. 2021. *Sortiermaschinen. Die Neuerfindung der Grenze im 21. Jahrhundert*. Verlag C. H. Beck.
- Primerano, Adrien. 2020. *La fabrique des incapables: ethnographie de l'accompagnement en institution spécialisée pour adolescent-es désigné-es autistes* <http://www.theses.fr/2020EHES0060/document>.
- Secrétariat d'Etat aux migrations SEM. 2021. *Directives et commentaires I. Domaine des étrangers (Directives LEI)*. <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/fr/data/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/weisungen-aug-f.pdf>.
- Soysüren, İbrahim. 2018. *L'expulsion des étrangers en France, en Suisse et en Turquie: pour une sociologie comparative de l'expulsion des étrangers*. Neuchâtel: Alphil.
- Zoubir, Zacharias and Karim Murji. 2020. Beyond Marxism versus Cultural Studies. Critical Theories of Racism and Political Action from Migrant Workers to Black Lives Matter. Pp. 28–37 in *Routledge International Handbook of Contemporary Racisms*, edited by John Solomos. London: Routledge.

Annexe I

Tableau A1 Les 17 arrêts du TF

N°	Date	Nationalité	Nb années en Suisse au moment du jugement	Motif du recours	Résultat de la demande de prestation	Arrêt
1	19.12.1984	Espagne	11	Demande de pension AI suite à une maladie.	Instruction complémentaire	110 V 278
2	13.6.1985	Un pays d'Europe, devenu Suisse en 1974	16	Demande de mesures médicales et de réadaptation AI à cause d'une épilepsie.	Partiellement acceptée	111 V 110
3	11.5.1992	Serbe	4	Demande de prestations de l'AI suite à un accident de travail (poignets).	Acceptée	118 V 79
4	25.1.2000	État sans convention de sécurité sociale	12	Demande de pension AI d'une personne qui souffre d'asthme, de « retard mental », et problèmes psychiques suite à des épisodes de torture.	Rejetée	126 V 5
5	26.9.2005	Portugal	9	Demande de pension à cause de séquelles à l'âge adulte d'une poliomyélite (à 7 mois).	Rejetée	131 V 390
6	6.7.2007	Pérou et USA	11	Demande de pension AI et de prestations complémentaires rétroactives.	Rejetée	P 39/06
7	14.4.2008	France	8	Demande de pension AI à cause d'une épilepsie, de « troubles envahissants du comportement », et d'« intelligence limite ».	Acceptée	134 V 236
8	6/6/2014	Kosovo	9	Demande de prestations de l'AI suite aux séquelles physiques et psychiques d'un accident de la route.	Instruction complémentaire	140 V 246

Suite du Tableau A1 sur la page suivante.

Continuation du Tableau A1.

N°	Date	Nationalité	Nb années en Suisse au moment du jugement	Motif du recours	Résultat de la demande de prestation	Arrêt
9	26.8.2014	Kosovo	8 ; à l'AI depuis 2 ans ; décédée au moment du jugement	Demande de PC AI.	Rejetée	9C_423/2013
10	29.4.2015	Nigeria, devenue Suissesse vers 2013	19	Demande de prestations AI en raison de troubles neurologiques.	Acceptée	9C_36/2015
11	19.7.2016	France	3	Demande de pension AI pour raison de « déficience mentale légère », de troubles psychiques, de « troubles autistiques », de psychose infantile.	Rejetée	9C_259/2016
12	29.3.2017	République dominicaine, mariée à un Suisse	10, à l'AI	Demande de PC AI.	Rejetée	9C_307/2016
13	19.7.2017	UE	À l'AI entre 2013–2014	Recours contre suppression de prestations AI parce que les parents ne sont plus assujettis à l'AVS.	Instruction complémentaire	9C_849/2016
14	20.9.2017	Bolivie, mère mariée à un Portugais en 2011	3	Demande de pension AI pour un enfant qui a un « retard mental depuis sa naissance ».	Rejetée	9C_97/2017
15	3.8.2018	Brésil	33 (1985)	Demande de pension AI suite à une « schizophrénie bipolaire chronique ».	Rejetée	9C_291/2018
16	7.5.2019	Inde, mariée à un Suisse	Habite en Allemagne	Demande de pension de l'AI, refus d'entrée en matière.	Acceptée : l'AI doit entrer en matière	8C_660/2018
17	16.8.2019	Portugal	6	Demande de PC AI	Acceptée	9C_885/2018

Annexe II

Tableau A2 Chronologie des changements législatifs

Entrée en vigueur	Changement législatif	Date votation populaire et pourcentage de oui
Période 1 : LSEE (1984–2007)		
1.7.1987	2 ^e révision de l'assurance invalidité (AI) du 19.6.1959.	–
1.1.1988	Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) du 26.02.1931.	5.4.1987 : 65,7 %.
1.1.1988	Révision de la Loi sur l'asile du 5.10.1979.	5.4.1987 : 67,3 %.
1.1.1992	3 ^e révision de l'assurance invalidité (AI) du 19.06.1959.	–
1.2.1995	Loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers du 18.3.1994.	4.12.1994 : 72,9 %.
1.7.1998	Arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers (AMU) du 26.6.1998.	13.6.1999 : 70,8 %.
1.10.1999	Nouvelle Loi sur l'asile (LAsi) du 26.6.1998.	13.6.1999 : 70,6 %.
1.6.2002	Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne et ses États membres sur la libre circulation des personnes (ALCP) du 21.6.1999.	21.5.2000 : 67,2 %.
1.1.2003	Loi sur la partie générale des assurances sociales (LPGA).	–
1.1.2004	4 ^e révision de l'assurance invalidité (AI) du 19.6.1959.	–
Période 2 : LEtr (2008–2017)		
1.1.2008	Loi fédérale sur les étrangers (LEtr) du 16.12.2005 (remplace la LSEE du 26.02.1931).	24.9.2006 : 68 %.
1.1.2008	Révision de Loi sur l'asile (LAsi) du 26.6.1998.	24.9.2006 : 67,8 %.
1.1.2008	5 ^e révision de l'assurance invalidité (AI) du 19.06.1959.	17.6.2007 : 59,1 %.
1.3.2008	Accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin.	5.6.2005 : 54,6 %.
28.11.2010	Initiative populaire fédérale « Pour le renvoi des étrangers criminels ».	28.10.2010 : 52,3 %.
1.1.2012	6 ^e révision de l'assurance invalidité (AI) du 19.6.1959.	–
29.9.2012	Révision de la Loi sur l'asile (LAsi) du 26.6.1998.	9.6.2013 : 78,4 %.
9.2.2014	Initiative populaire fédérale « Contre l'immigration de masse ».	9.2.2014 : 50,3 %.
15.4.2014	Convention relative aux droits des personnes handicapées du 13.12.2006.	–
1.10.2016	Révision de la Loi sur l'asile (LAsi) du 26.06.1998.	5.6.2016 : 66,8 %.
Période 3 : LEI (dès 2018)		
1.1.2018	Révision de la LEtr du 16.12.2005, devient Loi sur les étrangers et l'intégration (LEI).	–
1.6.2018	Loi sur la nationalité (LN) du 20.06.2014 (remplace la loi sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse du 29.9.1952).	–
12.2.2017	Arrêté fédéral du 30.9.2016 concernant la naturalisation facilitée des étrangers de la troisième génération.	12.2.2007 : 60,4 %.
1.10.2019	Révision de la LPGA du 6.10.2000 (base légale pour la surveillance des assurés).	25.11.2018 : 64,7 %.

Index Volume 48 (2022)

	Heft Nr. Numéro/Issue	Seite/ Page
Editorials / Éditoriaux		
Diaz-Bone, Rainer and Jörg Rössel	1	5
Artikel / Articles		
Abbiati, Giovanni, Gianluca Argentin, Davide Azzolini, Gabriele Ballarino, and Loris Vergolini – Experimental Research in Education: An Appraisal of the Italian Experience	1	21
Basler, Ariane und Irene Kriesi – Die Veränderung informeller Kompetenzen zwischen dem Ende der obligatorischen Schulzeit und dem frühen Erwachsenenalter	2	285
Becker, Rolf, Joël Berger, David Glauser, and Ben Jann – Experiments in the Sociology of Education – Promises and Experiences	1	9
Bürgi, Regula and Chantal Kamm – Konstruktionen von Berufen. Wie Berufsverbände Berufe vermitteln	1	215
Clark, Zoë, Fabian Fritz, Caroline Inhoffen und Jonas Kohlschmidt – Grenzverschiebungen: Zum Verhältnis von Heimerziehung, Flucht und Polizei in Deutschland	3	553
Clerc, Sélim – Street-Level Workers and Unaccompanied Minors: Between Vulnerability and Suspicion	3	571
Consoli, Liala, Claudine Burton-Jeangros et Yves Jackson – Quand la conception des possibles s'élargit: aspirations et futurs imaginés des sans-papiers candidat-e-s à la régularisation	2	353
Endres, Jürgen – Wege in die Radikalisierung: Von einem, der nicht glaubt und doch beinahe auszog, um sich dem «Islamischen Staat» anzuschliessen	2	419
Erdmann, Melinda, Irena Pietrzyk, Marcel Helbig, Marita Jacob und Stefan Stuth – Können intensive Beratungsprogramme soziale Ungleichheit beim Übergang in die Hochschule reduzieren? Ergebnisse eines Feldexperiments	1	137
Gilgen, Sandra and Milan Stocker – Discrimination at the Crossroads? Evidence from a Factorial Survey Experiment on Teacher's Tracking Decisions	1	77
Hillmert, Steffen, Viktoria Bauer, Sarah Engelhardt, Lisa Köstlmeier und Viktoria Werner – Zur Legitimität gruppenspezifischer Förderung beim Hochschulzugang – Ergebnisse einer experimentellen Vignettenstudie	1	107
Khazaei, Faten – Fabrique de la différence: la réponse institutionnelle policière aux «violences domestiques»	3	531
Lambelet, Daniel – L'intervention socio-judiciaire au risque de l'incident: autopsie d'un rapport d'enquête administrative	2	377
Lang, Christine – (Un)suitable Difference: Ethnic and Racializing Differentiations in Recruitment Practices of Local Administrations in Berlin	3	489

	Heft Nr. Numéro/Issue	Seite Page
Martin, Hélène, Béatrice Bertho et Rebecca Bendjama – Home street home. Expériences du sans-abrisme dans une ville de Suisse romande	1	165
Möser, Sara – Naïve or Persistent Optimism? The Changing Vocational Aspirations of Children of Immigrants at the Transition from School to Work	2	255
Nadai, Eva and Robin Hübscher – “The First One to Pick up the Phone”: Forms of Recruitment for Low-Skilled Jobs	2	335
Pasche, Nathalie – «Wie eine grosse coole Familie» – Diversitätsglättungen in der Polizei	3	509
Petzold, Knut – Factorial Survey Experiments in the Sociology of Education. Potentials, Pitfalls, Evaluation	1	47
Pfister, Sandra Maria – Reproducing the Gender Order in the Wake of Disasters. Revisiting a Case Study on a Mudslide Disaster in Austria	2	395
Piñeiro, Esteban and Constantin Wagner – Introduction: Ethnicity and Public Service. How the State Deals with Ethnic Differences	3	449
Piraud, Mischa, Luca Pattaroni et Vincent Kaufmann – L'aménagement du territoire comme espace public: quelques questions de démocratie locale posées par l'extension de l'École hôtelière dans le périurbain lausannois	1	185
Robin, Dominik, Michael Gemperle, Michael von Rhein, Frank Wieber, and Sandra Hotz – The Making of ADHD: A Comparative Content Analysis of Teachers' and Doctors' Worldviews	2	317
Schumann, Daniel – «Brückenbauer» im Dispositiv kollaborativer Inklusion. Zur Enaktierung von Expertise in Kooperationen von Kommunalverwaltungen und Migrant:innenorganisationen	3	465
Tabin, Jean-Pierre et Leslie Ader – Territoires, capacités et temporalités	3	593

Buchbesprechungen / Recensions critiques / Book Reviews

Bundesamt für Statistik, Universität Neuenburg und Universität Freiburg (Hrsg.) Panorama Gesellschaft Schweiz 2020. Migration – Integration – Partizipation (Marco Bitschnau)	1	248
Fellay-Favre, Elisa: le travail social et le recours à la fiction. La relation entre assistante sociale-e et bénéficiaire de l'aide sociale financière en Suisse (Frédérique Giuliani)	1	241
Fibbi, Rosita and Philippe Wanner (ed.) Gli italiani nelle migrazioni in Svizzera. Sviluppi recenti (Dina Bader)	2	443
Piñeiro, Esteban, Martina Koch und Nathalie Pasche: Un/doing Ethnicity im öffentlichen Dienst. Ethnografien zum ethnischen Differenzieren am Beispiel von Jugendamt und Polizei (Silvia Staubli)	1	244
Scherrer, Christa, Simone Heller-Andrist, Susanna Amft und Jürg Arpagaus (Hrsg.) Mittendrin ist vielerorts, 22 Porträts (Daniela Freisler-Mühlemann)	1	246

Preparation and Submission of Manuscripts

- The Journal neither favors nor excludes any research orientation. Manuscripts may be submitted in German, French or English. Articles are considered on their merits and in relation to the overall suitability of the journal. All manuscripts are subject to review by the editorial committee and by independent experts, whose names are not disclosed.
- Contributions should be accompanied by a statement that they have not already been published, and that they will not be submitted for publication elsewhere without the agreement of the editors.
- Manuscripts submitted for publication should include a cover page (full name of all authors, institutional affiliations, as well as the full mailing address and e-mail address of the corresponding author). The authors should not be identifiable in the body of the manuscript.
- It is understood that manuscripts accepted for publication are subject to editorial revision.
- Articles should not exceed 50 000 characters or 8000 words. They should be accompanied by an abstract of approximately 550 characters or 70 words, and by five keywords.
- Further guidelines about the preparation of manuscripts (layout for titles, notes, tables and figures, quotation marks, reproduction of copyright material, etc.) have to be consulted on our website (<https://szs.sgs-sss.ch/en/submission/>). The guidelines are related to the manuscript's language (German, French or English).

Manuscripts should be addressed by e-mail to the submission manager, socio.journal@sgs-sss.ch.

Book reviews should be addressed to the responsible book review editor according to English, French or German; see website for further indications.

Form of Citation for Manuscripts in English (Examples; See Website for Further Indications)

Citations within the text: ... Durkheim (1930, 23–38) ..., ... (Phelan et al. 1995) ..., ... (Roussel et al. 1975; Castiglioni and Dalla Zuanna 2008) ..., ... (OECD 2009a; OECD 2009b; OECD 2010) ...

Book: Offe, Claus. 2006. *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates: Aufsätze zur politischen Soziologie*. Frankfurt a. M.: Campus.

Chapter in Book: Höpflinger, François, and Pasqualina Perrig-Chiello. 2008. Junges Erwachsenenalter: Auszug aus dem Elternhaus und Familiengründung. Pp. 145–164 in *Generationen – Strukturen und Beziehungen. Generationenbericht Schweiz*, edited by Pasqualina Perrig-Chiello, François Höpflinger, and Christian Suter. Zurich: Seismo Press.

Journal Article: Levy, René. 1991. Discours sur la différenciation structurelle ou différenciation du discours sur les structures? *Swiss Journal of Sociology*, 17(3): 618–626.

Form of Citation for Manuscripts in French and German

See <https://szs.sgs-sss.ch/en/submission/>

Responsibility and Copyright

The responsibility for opinions expressed in signed articles rests solely with the authors. The Swiss Journal of Sociology and the Swiss Sociological Association owns the copyright for the published articles. The publication rights in print, electronic and any other form and in any other language is reserved by the Swiss Journal of Sociology and the Swiss Sociological Association.

The Swiss Journal of Sociology is available on Sciendo: <https://content.sciendo.com/view/journals/sjs/sjs-overview.xml>.

The Swiss Journal of Sociology is a generalist journal with the aim to advance academic discussions and scientific knowledge in sociology. It was established in 1975 on the initiative of the Swiss Sociological Association. It is published three times a year by the Swiss Sociological Association with the support of the Swiss Academy of Humanities and Social Sciences.

The journal is the leading platform for sociological debates in Switzerland and on Swiss society and its developments. It publishes work on the theory, methods, practice, and history of sociology. Although a central aim of the journal is to reflect the state of the discipline in Switzerland, articles will be accepted irrespective of the author's nationality or whether the submitted work focuses on this country.

The journal is understood as a representative medium of Swiss sociology and therefore encourages contributions from all research areas and from a plurality of theoretical schools and methodological approaches. It neither favors nor excludes any research orientation but particularly intends to promote communication between different perspectives. It publishes innovative and methodologically rigorous articles contributing to the progress of the state of research in sociology. In order to fulfil this aim, all submissions will be refereed anonymously by at least two reviewers. The journal uses double-blind peer review process.

The Swiss Journal of Sociology is indexed by EBSCO and Scopus and is available on Sciendo: <https://content.sciendo.com/view/journals/sjs/sjs-overview.xml>

<https://szs.sgs-sss.ch/>

© 2022

Schweizerische Gesellschaft für
Société suisse de
Swiss Sociological Association

soziologie

ISBN: 978-3-03777-266-9



Price of this issue: sFr. 48.– / € 44.–

ISSN 0379-3664

Schweizerische Gesellschaft für Soziologie
c/o Seismo Verlag, Sozialwissenschaften und
Gesellschaftsfragen AG
Zeltweg 27
CH-8032 Zürich



Supported by the Swiss Academy
of Humanities and Social Sciences
www.sagw.ch