

## **Integration neu denken**

### **Positionspapier des Club Helvétique**

#### **Zusammenfassung und Postulate**

Fragen der Migration und der Integration sind seit langem zentrale politische Themen. In diesem Positionspapier befasst sich der Club Helvétique mit den Herausforderungen der Integration, der eine immer grössere Bedeutung für das gedeihliche Zusammenleben innerhalb der Gesellschaft zukommt.

Er stellt fest, dass das reale Integrationsgeschehen und der politische Diskurs auseinanderfallen. Während die Schweiz in den letzten Jahrzehnten ziemlich erfolgreich war bei der Integration einer grossen Zahl von Zugewanderten, ist der politische Diskurs von Katastrophenszenarien, Unbehagen und Überfremdungsängsten gekennzeichnet. Ein nüchterner Blick auf die Realitäten ist gefragt.

Zu diesen Realitäten zählt der Umstand, dass die Allermeisten der fast zwei Millionen Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz leben, gut integriert sind. Rund 70 Prozent von ihnen stammen aus dem EU/EFTA Raum. Nahezu jede dritte Arbeitskraft hat keinen Schweizer Pass. Diese Arbeitskräfte leisten einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Landes, das ohne sie nicht existenzfähig wäre.

Gleichzeitig findet ein umfassender gesellschaftlicher Wandel statt, der die bisherigen Parameter der Integrationspolitik verändert. Die zunehmende Globalisierung, Mobilität, digitale Durchdringung aller Lebensbereiche und die virtuelle Vernetzung der Menschen haben neue Realitäten geschaffen. Migration ist oftmals nicht mehr als Bewegung mit einem Herkunftsland als Ausgangspunkt und einem klaren Endpunkt im Zielland zu betrachten, sondern findet nicht selten zirkulär, temporär oder über verschiedene Stationen statt.

Entsprechend ist Integration nicht ein linearer Prozess, der mit der Einreise in eine neue Heimat beginnt und mit der Einbürgerung am neuen Ort abschliesst. Vielmehr ist er geprägt von verschiedenen Stadien der Entwicklung neuer Identitäten und neuer Lebenswelten, die teils mit dem Herkunftsland, dem Aufnahmeland oder mit transnationalen sozialen Räumen in Bezug stehen. Der Integrationsprozess hat oftmals

keinen klaren Anfang und kein klares Ende. Er lässt sich zeitlich und geographisch nicht mehr verlässlich verorten.

Integration ist heute als Herausforderung des gesamtgesellschaftlichen Wandels zu begreifen, der nicht nur die Zugezogenen betrifft. Indem Integration als eine zentrale Forderung an die Ausländerinnen und Ausländer formuliert wird, verfestigt sich die Grenzziehung zwischen den Einheimischen und den Fremden. Integrationspolitik muss sich jedoch als Instrument verstehen, möglichst alle Bevölkerungsgruppen vor Ausgrenzung zu schützen und ihnen die Teilhabe zu ermöglichen.

Vor diesem Hintergrund ist die Unterscheidung zwischen Einheimischen und Fremden nur eine der möglichen Segmentierungen. Alt und Jung, Menschen mit ländlicher oder städtischer Herkunft, Arm und Reich, mit oder ohne Behinderung, arbeitslos oder in Beschäftigung, das sind weitere gesellschaftliche Trennlinien, mit denen sich Integration beschäftigen muss und beschäftigt. Auch die Trennung zwischen Personen aus dem Asylbereich und den übrigen ausländischen Personen mit unterschiedlichem Status macht nur beschränkt Sinn. Ins Zentrum zu rücken sind vielmehr Kompetenzen, welche der gesellschaftliche Wandel uns heute abfordert: Bildung, digitale Kompetenzen, Sprachkompetenzen, soziale Kompetenzen und vieles mehr.

Integration neu denken bedeutet, sich konsequent an den Kompetenzen zu orientieren und diese zu fördern, wo sie fehlen. Hinzu kommt die Eröffnung und Wahrnehmung von Chancen zur Teilhabe als zentrale Aufgabe der Integration. Integration nicht als Anpassungsleistung der Ausländerinnen und Ausländer, welche dabei etwas unterstützt werden sollen, sondern als Investition in den Kompetenzerwerb im Interesse der gesamten Gesellschaft.

Integration neu gedacht bedeutet, sich an folgenden Positionen zu orientieren:

- Das Migrationsgeschehen lässt sich nur sehr bedingt steuern. Die Integrationspolitik hat sich an den Fakten zu orientieren, an der Zuwanderung und an der Abwanderung, und darf sich nicht auf Annahmen über den voraussichtlichen Verbleib einer Person abstützen.
- Die Integrationspolitik hat sich an den realen Lebenswelten zu orientieren und ihre Konzepte regelmässig an diesen zu überprüfen.
- Integration ist von Anfang an zu ermöglichen, zu fördern und einzufordern. Asylsuchende, die nicht offenkundig bald wieder zurückkehren müssen, Schutzbedürftige, Vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge müssen möglichst bald mit den hiesigen Realitäten vertraut gemacht und bei der Bewältigung einer selbständigen Lebensführung unterstützt werden.
- Für Menschen, die in der Schweiz auf Dauer oder temporär eine Aufenthaltsberechtigung haben, ist der Arbeitsmarkt unter Berücksichtigung der flankieren-

den Massnahmen so weit wie möglich zu öffnen und die berufliche Mobilität zu gewähren.

- Menschen, die in die Schweiz kommen, sollen sich dort niederlassen dürfen, wo sie die besten Integrationschancen haben (z.B. Sprachkenntnisse, Angehörige, Vertrauenspersonen). Im Gegenzug ist die Eigenverantwortung einzufordern und zu stärken.
- Längere Aufenthalte im Vorhof der Integration (Zentren, Kollektivunterkünfte fernab des sozialen Lebens, Arbeitsverbote, von Sozialleistungen abhängig) sind zu vermeiden.
- Die Integrationsförderung soll sich an den Fähigkeiten orientieren, welche die Menschen haben und die sie zur selbständigen Lebensführung brauchen. Integrationshemmnisse dagegen sind abzubauen.
- Integrationsangebote stehen grundsätzlich Allen offen, die die entsprechenden Kompetenzen erwerben sollen.
- Integration führt über lange Zeiträume betrachtet zu einem Wandel der Kultur und der Werte sowohl bei den Zugewanderten als auch bei der Aufnahmegesellschaft. Die Bewahrung von Bestehendem und die Annahme von Neuem brauchen nicht ein Widerspruch zu sein.
- Für die Integration sind weniger die 'schweizerischen' Massstäbe und Werte relevant als vielmehr jene, die für die Funktionsfähigkeit jeder modernen und offenen Gesellschaft von Bedeutung sind.
- Die Respektierung des Rechts und der rechtsstaatlichen Grundsätze, die ihrerseits auf Werten beruhen, sind indes für alle verbindlich und auch von den Zugewanderten einzufordern.
- Die Integrationspolitik wiederum hat sich an den Grund- und Menschenrechten zu orientieren, insbesondere am Diskriminierungsverbot.
- Die Hürden zur Einbürgerung sind zu lockern. Der Einbürgerungsentscheid im Einzelfall ist ein an die Rechtsstaatlichkeit gebundener Verwaltungsakt und keine politische Entscheidung.
- Die gesellschaftliche und die politische Partizipation sollen soweit möglich allen offenstehen. Dies gilt insbesondere hinsichtlich des Stimm- und Wahlrechts, das in Teilen der Schweiz für niedergelassene Ausländer und Ausländerinnen eine Selbstverständlichkeit ist. In ihrer Eigenschaft als Citoyen und Citoyenne sind alle gleichberechtigt.

## 1. Einleitung

1.1. Seit Jahrzehnten beschäftigen Fragen der Migration und der Integration die Öffentlichkeit. Nicht nur in unserem Land. Sie sind mittlerweile zu einem zentralen politischen Thema in den meisten Staaten geworden. Sie spalten die politischen Lager, bilden die Grundlage für den Aufwind nationalistischen Gedankenguts und Parteien und schwächen inzwischen auch den Zusammenhalt der Europäischen Union. Mit der starken Zuwanderung von Migranten und Flüchtlingen aus dem Nahen Osten und Afrika, die grösstenteils ohne Bewilligungen und ohne Dokumente einreisen, hat die Besorgnis in der Bevölkerung über die Migration in den letzten Jahren einen neuen Höhepunkt erreicht. Sie schlägt sich in entsprechenden Wahlergebnissen und politischen Entscheidungen nieder. Der Club Helvétique will mit diesem Positionspapier eine Beurteilung der aktuellen Diskussion vornehmen, selber einen Beitrag zum besseren Verständnis der aktuellen Debatte leisten und Position beziehen. Dieses Papier befasst sich nicht mit der Steuerung der Zuwanderung. Erfahrungsgemäss sind die Möglichkeiten der effektiven staatlichen Steuerung der Zuwanderung in offenen, rechtsstaatlichen und wirtschaftlich prosperierenden Gesellschaften eher begrenzt. Umso grössere Bedeutung kommt einer Integrationspolitik zu, welche das gedeihliche Zusammenleben innerhalb einer Gesellschaft fördert.

1.2. Verschiedene Entwicklungen wie die Urbanisierung, die wirtschaftliche Globalisierung, die demografischen Veränderungen, politische Verwerfungen oder der Klimawandel deuten darauf hin, dass sich die Zuwanderung als ein normales Phänomen in unserer globalisierten Welt etabliert hat und dass die Integration zu einer permanenten Aufgabe moderner Gesellschaften geworden ist. Integration kann dabei nicht nur als Geschehen betrachtet werden, das primär die Zugewanderten betrifft, sondern als ein Entwicklungsprozess, der moderne Gesellschaften im Wandel als ganze erfasst. In kurzen Abschnitten befasst sich das Papier mit dem politischen Diskurs zur Migration und dem empirischen Migrationsgeschehen. Ausführlicher soll auf die theoretischen und die konzeptionellen Aspekte des aktuellen Integrationsverständnisses eingegangen werden. Mit dem Titel des Positionspapiers 'Integration neu denken' wird zum Ausdruck gebracht, dass es neue gedankliche Zugänge zur Integrationsthematik braucht, um die künftigen Herausforderungen besser zu verstehen und zu bewältigen.

## 2. Das reale Integrationsgeschehen

2.1. Wer den politischen Diskurs zur Migration und Integration der letzten Jahrzehnte verfolgt, stellt fest, dass der Diskurs und das reale Geschehen weit auseinanderliegen. Während der politische Diskurs von rechter Seite mit grosser Konstanz den Eindruck erweckt, als stünde das Land unmittelbar vor dem Abgrund, ist die Schweiz, was die konkrete Integrationsleistung betrifft, ziemlich erfolgreich. Kaum ein Land hat so viele Migrantinnen und Migranten in den letzten Jahrzehnten erfolgreich in den Arbeitsprozess und die Gesellschaft integriert. Damit sollen bestehende Probleme keineswegs ausgeblendet werden, es kommt zu Schwierigkeiten im Zusammenleben, und oft sind die vorhandenen Institutionen und Strukturen in hohem Masse gefordert oder über-

fordert. Doch im Vergleich zu andern Ländern steht die Schweiz gut da. Es gibt kaum Problemquartiere, wohin die Sicherheitskräfte nicht zu gehen wagen. Es gibt auch keine Riots, wie sie andern Orts nicht selten sind. Die Arbeitslosigkeit unter Zugewanderten aus einzelnen Herkunftsregionen ist zwar deutlich höher als im Durchschnitt, doch von einer endemischen Arbeitslosigkeit kann auch bei den Zugezogenen nicht gesprochen werden.

Die Schulen leisten einen grossen Beitrag zur Integration und vermögen im grossen und ganzen einen Leistungserfolg auszuweisen, der es dem grössten Teil der Jugendlichen ermöglicht, eine Berufsausbildung zu absolvieren. Ja, die öffentlichen Schulen sind zu eigentlichen Integrationslokomotiven geworden mit hoch motiviertem Personal. Der Ruf nach privaten, ethnisch oder religiös ausgerichteten Bildungseinrichtungen ist vergleichsweise verhalten. Namentlich für die zweite Generation ist die soziale Mobilität grösser geworden, und sie erweist sich im Berufsleben als erfolgreich. Dies sind unbestreitbar grosse Integrationsleistungen. In Anbetracht des hohen Anteils der ausländischen Wohnbevölkerung ist das sogar eine erstaunliche Leistung. Einen nicht zu unterschätzenden Beitrag hat dabei neben einer vergleichsweise guten Wirtschaftsentwicklung das Bildungswesen geleistet. Die Leistungsbilanz wird allerdings durch die restriktive Einbürgerungspraxis etwas relativiert, denn viele der Migrantinnen und Migranten, die in der Schweiz noch zur ausländischen Wohnbevölkerung zählen, wären anderswo schon längst Staatsbürger und Staatsbürgerinnen des Aufnahmelandes.

2.2. Mit diesem grundsätzlich positiven Befund kontrastiert ein anhaltendes Unbehagen in der Bevölkerung über den weiterhin wachsenden Zuzug von Personen aus dem Ausland. Obwohl viele Zugewanderte die Schweiz später wieder verlassen, bleibt der Migrationssaldo positiv und führt insgesamt, weitgehend im Gleichschritt mit dem Wirtschaftswachstum, zu einem Anwachsen der Bevölkerung, wenngleich in den letzten Jahren in abgeschwächter Form. Dies hat eine härtere Konkurrenz zwischen den Bevölkerungsgruppen zur Folge namentlich auf dem Arbeitsmarkt, dem Wohnungsmarkt, aber auch in der Beanspruchung des öffentlichen Raums und der öffentlichen Güter.

2.3. Dabei auftretende Spannungen werden seit jeher den 'Fremden' zugeschrieben. Manchmal zurecht, vielfach zu unrecht. Unabhängig von der zahlenmässigen Zuwanderung wurden alle Formen der 'Unordnung' mit Fremden in Verbindung gebracht. Es handelt sich dabei um Zuschreibungen, die allenfalls nur indirekt einen Zusammenhang mit der Zuwanderung und mit den Fremden haben. Im Fremden aber wird das Problematische, das Schwierige und das Bedrohliche gesehen. Das Fremde wurde schon früher als die Ursache für Spannungen betrachtet, ob im Stecklikrieg gegen die Juden im Aargau oder bei den Tschinggenkravallen um 1900, nicht zu denken an die Russen, die später eine Weltrevolution anzettelten. Das war nicht nur in der Schweiz

so. Dabei ist das Unbehagen vor allem dort gross, wo es wenige Berührungspunkten zu den Fremden gibt. Etwa in den ländlichen Gebieten unseres Landes oder aktuell in Staaten wie Polen oder Ungarn, wo die Aufnahme von Flüchtlingen an zahlreichen Widerständen scheitert, obwohl sich dort nur sehr wenige von ihnen aufhalten.

### **3. Politischer Diskurs**

3.1. Vor diesem Hintergrund ist auch der politische Diskurs in der Schweiz zu sehen. Seit dem Ende des 19. Jahrhunderts bewegt die Zuwanderung die politische Öffentlichkeit. In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts bildeten existentielle Krisen mit zwei Weltkriegen, der Depression der dreissiger Jahre und soziale Verwerfungen den Hintergrund. Doch auch in den letzten siebenzig Jahren, geprägt durch eine europäische Friedensordnung, blieben Zuwanderung und Integration ein ständiges Thema. Für die Willensnation Schweiz, die sich nicht auf eine homogene Bevölkerungsgruppe abstützen kann, ist die Identitätsfindung eine besondere Herausforderung, gleichzeitig aber auch eine Chance, die eigene Vielfalt als Stärke zu erkennen und diese im Zusammenleben mit andern anzuerkennen. Oft ausgeblendet wird in der öffentlichen Wahrnehmung die Machtfrage, welche die Zuwanderung aufwirft. Solange unqualifizierte Migrantinnen und Migranten ins Land kommen, fühlen sich Einheimische weniger bedroht, ja ihnen ermöglicht die Migration den politischen und sozialen Aufstieg. Anders, wenn, wie in den letzten zwanzig Jahren, qualifizierte Personen einwandern und die bestehenden Machtverhältnisse in Verwaltungsräten, an Universitäten oder auf dem Markt der Fachkräfte ins Wanken bringen. Sie stellen Forderungen nicht nur monetärer Natur, sondern auch in Bezug auf Wohnraum oder Bildungseinrichtungen. Die Zahl der internationalen Schulen nimmt zu. Plötzlich verbindet man mit dem Begriff der Expats nicht nur Schweizer, die für Unternehmen im Ausland arbeiten, sondern Zugezogene, die sich hier niederlassen. In den Integrationsdiskurs schleichen sich so fast unmerklich Ängste um den Verlust von Privilegien oder die soziale Überschichtung ein.

3.2. Geprägt ist der politische Diskurs seit den sechziger Jahren des letzten Jahrhunderts von realen und von geschürten Ängsten vor Überfremdung und vor dem Verlust der eigenen Identität. Unterschiedlich sind die Meinungen darüber, ob diese Ängste 'begründet' oder 'nicht begründet' seien. Fakt ist, dass sie ein wesentliches Element im Diskurs darstellen, denn auch wer sie für übertrieben hält, bekräftigt gebetsmühlenartig, dass die Ängste ernst genommen werden müssten. Nur Wenige treten ihnen direkt entgegen. Sie stehen in einem engen Zusammenhang mit der Frage nach der eigenen Identität.

3.3. Die Frage der Zuwanderung wird seit jeher gezielt mit sozialen Problemen genereller Art, wie Arbeitslosigkeit, Wohnungsnot, Kriminalität oder der Krise des Wohlfahrtsstaates, verknüpft. Die politischen Haltungen, die sich gegen das Fremde wenden, haben sich in den letzten Jahrzehnten kaum verändert, ebenso wenig die Argumente. Politische Positionen vor dreissig Jahren lesen sich fast wie jene von heute. Zwar hat inzwischen das politische Personal gewechselt, die Reden von damals

und heute tönen jedoch gleich. Mit dem Erstarren der SVP gelang es dieser Partei, die Themenherrschaft im Bereich der Migration an sich zu reißen. Auch wenn sie kaum je Mehrheiten in der Bevölkerung für ihre Positionen gewinnen konnte, schaffte sie es, den politischen Diskurs zu dominieren und andere Parteien mit immer radikaleren Positionen permanent in die Defensive zu drängen. Dabei überlagern sich die Fragen der Zuwanderung und der Integration bis hin zum abwegigen Schluss, eine restriktive Einbürgerungspraxis beispielsweise vermindere die Zuwanderung in unser Land.

3.4. Dies gilt namentlich auch für die Frage der Integration. Die Ab- und Ausgrenzung steht dabei im Vordergrund. Einzelne Gruppen, die zugezogen sind, werden erst problematisiert, dann diffamiert und später diskriminiert. Früher traf es die Italiener, dann die Tamilen, die 'Ex Jugoslawen', die Asylsuchenden und jüngst bildet der 'Radikale Islam' die Grundlage für die Ausgrenzung der Muslime und Musliminnen. Grundsätzlich lässt sich nach der Ethnisierung des Integrationsdiskurses in den neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts heute eine Religionisierung des Diskurses beobachten. Die Verknüpfung von Fremden- und Islamfeindlichkeit hat sich auf dem Hintergrund terroristischer Anschläge als besonders wirksam erwiesen. Sie kann dabei nicht nur auf historische Muster zurückgreifen, sondern auch auf international aufgebaute Feindbilder. Ohne die Gefahr klein zu reden, die von ideologischen oder religiösen, gewaltbereiten extremen Gruppen für offene Gesellschaften ausgeht, führen diese Veränderungen des Diskurses zu sehr problematischen Ausgrenzungen. Dabei ist es durchaus möglich sein, dass gewisse Bevölkerungsgruppen wie etwa die Muslime unter sozio-ökonomischen Kriterien recht gut integriert sind, aber gleichwohl Ablehnung erfahren. Feindbilder sind unabhängig von ihrem Realitätsbezug Hefe nationalistischer Identitätsbildung. Sie vereinfacht die Auseinandersetzung mit Migration. Gleichzeitig blockiert die duale Sichtweise auf die Integration im Sinne von 'Hier wir – dort ihr' bzw. 'zugehörig - fremd' eine differenzierte Wahrnehmung. Der vorherrschende politische Diskurs erschwert es, einen nüchternen Blick auf die insgesamt erfolgreiche Integrationsrealität in der Schweiz zu werfen.

3.5. Zu dieser Realität zählt der Umstand, dass die allermeisten der fast 2 Millionen Ausländerinnen und Ausländer in diesem Land gut integriert sind. Rund 70 Prozent von ihnen stammen aus dem EU/EFTA Raum. Fast jede vierte Arbeitskraft hat keinen Schweizer Pass. Diese Menschen leisten nicht nur einen grossen Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung dieses Landes. Die Schweiz wäre ohne sie schlicht nicht existenzfähig. Inzwischen hat überdies bereits ein Drittel der Einwohner dieses Landes einen Migrationshintergrund, also eine Familiengeschichte mit einer persönlichen Migrations- und Integrationserfahrung. Die Gesellschaft hat sich in den letzten Jahrzehnten entscheidend verändert. Demografie, Mobilität, Globalisierung, Digitalisierung, Wertewandel mögen hier als Stichworte genügen. Die Zugewanderten gehören zur Schweiz.

3.6. Angesichts eines weitgehend blockierten politischen Dialogs, der sich häufig in Leerformeln ohne inhaltlichen Tiefgang erschöpft wie der These des 'Forderns und Förderns', mag es nicht erstaunen, dass auch das gemeinsame Verständnis von Integration in den letzten Jahren nicht mehr viel weiterentwickelt wurde. Noch immer herrscht das Bild vor, dass ein hierarchisches Gefälle zwischen Nord und Süd, Ost und

West wie durch ein Naturgesetz festlegt, dass profitiere, wer in die Schweiz einwandere. Wie sehr das arme Agrarland Schweiz in der Vergangenheit von Intellektuellen aus dem Ausland und in der Gegenwart von Fachkräften und Impulsen aus dem Ausland profitiert, wird im kollektiven Bewusstsein weitgehend ausgeblendet. Dabei ist klar, dass jedes geordnete Zusammenleben ein Zusammenspiel von Rechten und Pflichten erfordert. Das gilt für Einheimische ebenso wie Zugezogene. Doch wie sollen diese weiterentwickelt werden? Welche Annahmen liegen unserem Integrationsverständnis heute noch zugrunde und haben sie noch Gültigkeit? Stimmen diese noch mit der Lebenswirklichkeit der Menschen überein? Wie bilden sich heute Identitäten und Zugehörigkeiten? Wessen bedarf es für den Zusammenhalt einer Gesellschaft, in der Zuwanderung zur Normalität geworden ist? Es geht also im Kern darum, Integration neu zu denken.

#### **4. Integration in Raum und Zeit**

4.1. Bis heute wird Integration als ein Geschehen gesehen, das räumlich und zeitlich klar verortet ist, als ein Veränderungsprozess, der mit der Einreise beginnt und mit der Einbürgerung endet, der im Herkunftsort seinen Anfang hat und in der Aufnahmegesellschaft seinen Abschluss findet. Doch müsste man Integration nicht vielmehr als einen Prozess des gesamtgesellschaftlichen Wandels verstehen? Ist Integration tatsächlich ein fortschreitender Prozess, der linear von einem Ausgangspunkt zu einem Endpunkt führt? Ein unverstellter Blick auf die Gesellschaft knüpft an bei der grossen Heterogenität von Lebenswelten und Biographien, mit denen wir es heute zu tun haben. Manche Menschen sind schon lange in unserem Land und haben einen Schweizer Pass, andere leben auch schon lange hier, aber mit einem ausländischen Pass. Wieder andere sind neu dazugekommen. Manche sind für einige Zeit ausgewandert, aber wiedergekommen. Und andere, die hier waren, sind am Kofferpacken. Und Viele leben zwischen verschiedenen Welten.

4.2. Die Migration ist heute nicht mehr als ein, an bestimmte Ereignisse in der Geschichte eines Landes anknüpfende Erscheinung zu beschreiben, sondern sie ist ein normales Strukturelement moderner Gesellschaften. Globalität ist eine alltäglich gelebte Erfahrung. Unsere Aktions-, Erfahrungs- und Vorstellungsräume sind von weltweiter Reichweite. Welchen Lebensstil wir pflegen, wie wir einkaufen, was wir im Restaurant essen, wo wir Ferien machen, warum wir politisch handeln – all das ist geprägt durch unsere globalen Bezüge. Welche Bedeutung kommt da nationalen Grenzen in unserer Lebenswelt noch zu, an denen sich unsere Integrationspolitik noch heute orientiert? Welchen Stellenwert haben sie noch, wenn Menschen in verschiedenen nationalen, regionalen und internationalen Bezügen leben, die ihnen gleichermaßen wichtig sind? Was bedeutet in diesem Zusammenhang die Zunahme von doppelten Staatsbürgerschaften?



4.3. Die Rede ist von transnationalen Räumen, von der Transnationalisierung sozialer Welten. Für die Integration stellt sich drängend die Frage nach den Bezugfeldern, in denen Integration zu geschehen hat. Welches ist heute der räumliche Bezugsrahmen? War vor fünfzig Jahren ein Umzug von Zürich nach Basel oder nach Graubünden ohne eine grössere Integrationsleistung nicht zu schaffen, erleichtert heute die Mobilität die Kontakte über weitere Strecken hinweg. Ähnlich haben Zugewanderte heute Mühe damit, unserem national fixierten Verständnis von Integration einen Sinn abzugewinnen. Die modernen Technologien erlauben eine Lebensführung, die nicht mehr nur ortsgebunden ist. Die Menschen leben mehr als nur in einem sozialen Umfeld, und zwar in Echtzeit. Wir alle haben uns daran gewöhnt, dass eine E-Mail-Adresse und eine mobile Telefonnummer, ergänzt vielleicht noch durch einen Facebook Account, zum Aufbau einer Identität ausreichen und dazu, sich wenigstens virtuell zu verorten. Eine Postadresse braucht es nicht mehr. Integration neu zu denken bedeutet in diesem Kontext, die sozialen Räume neu zu sehen, in denen die Lebensgestaltung erfolgt und in denen sich entsprechend auch Integrationsprozesse abspielen.

4.4. Raum und Zeit mit fest umrissenen Grenzen haben bislang unserem Integrationsverständnis einen klaren Rahmen gegeben. Integration soll zeitlich zwischen der Einreise und der Einbürgerung stattfinden. Und die Integration eines Migrantens, einer Migrantin geschieht nach herkömmlichem Verständnis hier in der Schweiz am neuen Wohnort, am Ort des voraussichtlich dauernden Verbleibens. Was aber, wenn sowohl der zeitliche als auch der räumliche Rahmen in Bewegung gerät? Was bedeutet Integration, neu gedacht, wenn transnationale soziale Räume an Bedeutung gewinnen und der Prozess der Integration sich zeitlich nicht mehr so leicht bestimmen lässt? Wie lange soll da noch von Integration die Rede sein? Und was ist unter diesen veränderten Verhältnissen ihr Kerngehalt? Klar zeigt sich auch, dass Integration nicht als linearer Prozess verstanden werden kann. Es gibt auf dem Weg zur zunehmenden sozialen Teilhabe Fortschritte, aber auch Rückschläge. So zeigen Biografien von Zugewanderten, dass auf Phasen der Zuwendung zur neuen Gesellschaft auch solche der Abwendung folgen können. Namentlich im jugendlichen Alter.

4.5. Immer mehr Ausländerinnen und Ausländer - vor allem Jugendliche ausländischer Herkunft, die oft schon hier geboren sind, aber keinen Schweizer Pass haben - können mit dem vorherrschenden Paradigma von Integration wenig anfangen. Sie stellen sich heute die Frage: Wann endlich gehören wir dazu? Die NZZ portraitierte vor einiger Zeit unter dem Titel „Der Integrationsalbtraum“ die deutsch/türkische Komikerin Idil Baydar, die ihre Kunstfigur Jilet Ayse (was Rasierklinge heisst) fragen lässt: „Und überhaupt, wann ist diese Integration fertig? Gibt es ein Datum? Eine Jury? Eine Urkunde? Wann gehört jemand wirklich dazu, könnte man anfügen. Wann ist der Antagonismus zwischen Fremdsein und Dazugehören endlich überwunden? Und wo will man eigent-

lich dazu gehören in einer Welt, in der die sozialen Bezüge immer mehr frei gewählt werden?

4.6. Diese Spannung des Fremdseins erleben nicht nur Zugezogene. Auch Einheimische machen an einem neuen Wohnort, in einem Quartier, in einem Verein, an einer Arbeitsstelle oder einer neuen Schule Erfahrungen des Fremdseins. Wir alle haben schon erlebt, was es heisst, ausgeschlossen oder aber anerkannt zu werden. Es lohnt sich, sich beim Nachdenken über Integration an diese eigenen Erfahrungen zu erinnern, denn im Wesentlichen gleichen sich die Prozesse der gesellschaftlichen Integration, ob es sich dabei um Einheimische oder um Ausländer handelt. Ob sich Integrationspolitik in erster Linie an Ausländer und Ausländerinnen richten oder nicht vielmehr alle von Ausgrenzung bedrohten Personen umfassen soll, war denn auch immer wieder eine Frage, die unterschiedlich beantwortet wurde. Integration in einem sozialpolitischen Sinne und neuerlich auch der Begriff der Inklusion, der sich aus dem englischen Sprachgebrauch kommend insbesondere im Zusammenhang mit der Behindertenrechtskonvention in Deutschland rasch Raum geschaffen hat, verstehen sich als Antwort auf Ausgrenzungen vieler Bevölkerungsgruppen, wie Behinderte, Suchtkranke, Arbeitslose oder Armutsbetroffene. Integration im migrationspolitischen Kontext bezog sich auf die zugewanderte Bevölkerung. Integration in einem gesellschaftlichen Sinne hingegen bezieht sich auf die gesamten von Marginalisierung betroffenen Bevölkerungsgruppen. Diese begriffliche Doppeldeutigkeit prägt weiterhin den deshalb oszillierenden Integrationsdiskurs. Mit Blick auf eine Gesellschaft, welche Ausgrenzungen entgegnet und Teilhabe ermöglicht, darf sich die Integrationspolitik nicht allein an den Zugewanderten orientieren.

4.7. Indem Integration als eine zentrale gesellschaftliche Forderung an die Ausländerinnen und Ausländer formuliert wird, verfestigen wir die Grenzziehung zwischen dem Eigenen und dem Fremden, zwischen uns und ihnen. Vermehrt sprechen wir in guter Absicht von Migrationshintergrund, um Menschen aus anderen Kulturräumen zu umschreiben. Damit rücken wir gleichzeitig ungewollt diesen angeblichen Hintergrund hartnäckig in den Vordergrund und dies über Generationen weg. Nicht einmal die dritte Ausländergeneration kann heute auf eine automatische Einbürgerung zählen. Irgendwann, so könnte man denken, sollte der Migrationshintergrund nicht mehr im Vordergrund stehen, sondern ein ganz normaler Teil einer Biographie sein, wie etwa eine ländliche oder eine städtische Herkunft, die Herkunft aus begüterten oder aus bescheidenen Verhältnissen oder aus glücklichen und aus schwierigen Familienverhältnissen. Sie alle bilden Teil unserer Biographie, werden aber von der Öffentlichkeit nicht im selben Masse als so lebensbestimmend wahrgenommen wie die nationale Herkunft.

## **5. Elemente eines neuen Verständnisses von Integration**

5.1. In modernen Gesellschaften wird ein neues Verständnis von Integration zu entwickeln sein. Vielleicht ist der Begriff Integration selber in seiner heutigen Engführung überholt, denn Integration geschieht überall, zu jeder Zeit und ist in einer heterogenen, globalen Gesellschaft nie abgeschlossen, sondern eine Anforderung an alle, sich in einer wandelnden Gesellschaft immer wieder neu zu finden. Die Trennung jedenfalls zwischen Einheimischen und Fremden ist nur eine von möglichen Segmentierungen. Stadt und Land, Jung und Alt, kosmopolitisch und lokal geprägte Menschen, mit oder ohne digitalen Kompetenzen wären andere mögliche Unterscheidungsmerkmale. Integration wird zu einer Daueraufgabe für alle und lässt sich nicht mehr auf einzelne Personengruppen eingrenzen. Auch von den Einheimischen werden Integrationsleistungen in einer digitalen und globalisierten Welt abverlangt, sei es, dass sie sich entsprechende digitale Kompetenzen aneignen müssen oder dass in Verwaltungsräten grosser Schweizer Unternehmen englisch gesprochen wird. Ausgrenzungen passieren heute nicht nur an den gesellschaftlichen Rändern, sondern können mitten durch die Gesellschaft gehen. So dürfte es sinnvoll sein, die Integration in Verbindung mit Kompetenzen zu bringen, die heute von Allen gefordert sind, damit sie die Probleme des soziokulturellen, ökonomischen und technischen Wandels bewältigen können.

5.2. Dieser Zugang ermöglicht auch die Frage, wieviel Integration es denn eigentlich braucht. Seit die Forderung nach Integration zum politischen Mainstream geworden ist, ging der Blick dafür verloren, dass auch Differenz und Diversität entscheidende Elemente sind, um wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklungen zu ermöglichen und den erwähnten Wandel zu bewältigen. Innovation, Strukturwandel und Lernprozesse sind ohne Differenz nicht möglich. Nicht von ungefähr sind Städte per se und seit jeher die Motoren des gesellschaftlichen und kulturellen Wandels. Sie sind Orte der Diversität. Auch die Wirtschaft gedeiht dort am besten, wo Differenz besteht. Dabei bedeutet Differenz nicht Desintegration und Ausgrenzung. Prozesse der Integration sind eng mit gegenläufigen Entwicklungen verknüpft. Differenzen sind nicht zu ignorieren oder hoch zu stilisieren, sondern ernst zu nehmen. Ambivalenzen und Widersprüche gehören mit zur Herausbildung von Identitäten.

5.3. Klar ist, dass jede Gesellschaft, die ein friedliches Zusammenleben sichern will und die Prosperität anstrebt, Regeln braucht, auf welche sich die Menschen verlassen können. Welche Regeln dies sind, ist Gegenstand gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse. Während diese Aushandlungsprozesse unter Bürgerinnen und Bürgern politisch institutionalisiert sind, bleiben die Migrantinnen und Migranten davon ausgeschlossen. Es braucht also besondere Formen des Dialogs. In den letzten Jahrzehnten wurden Partizipationsformen auch unter der Schwelle politischer Rechte entwickelt. Es fehlte in der Vergangenheit nicht an Bekenntnissen zum Dialog. Integration ist aner-

kanntermassen ein gegenseitiger Prozess und verlangt neben Anpassungsleistungen der Zugezogenen die Bereitschaft der Einheimischen, auf die Fremden zuzugehen. Aus einiger zeitlicher Distanz betrachtet ist nicht übersehbar, dass dieser Prozess tatsächlich stattfindet und dass er zu einem bedeutsamen Wandel der Gesellschaft geführt hat.

5.4. Betrachten wir indes den politischen Diskurs der letzten zwanzig Jahre und die heutige Alltagsrealität, so ist aus der Integration zunehmend ein einseitig verordneter Anpassungsprozess geworden, in dem sich die Betroffenen immer weniger erkennen können. Von den Integrationsvereinbarungen, die ihrem Gehalt nach behördliche Verfügungen sind, bis hin zur Bestimmung des erforderlichen Sprachniveaus für einzelne Aufenthaltsbewilligungen, waren Ausländerinnen und Ausländer an den Festlegungen kaum beteiligt. Aus dynamischen Prozessen sind zunehmend rechtliche Leitbilder geworden, an welchen sich die Integrationspolitik heute festmacht. Dies hat zu einer Entfremdung der ausländischen Bevölkerung vom aktuellen Integrationsdiskurs geführt, den insbesondere die Jungen entweder als eine Zumutung oder als etwas erleben, das wenig mit ihnen zu tun hat.

## **6. Eckwerte einer neu gedachten Integrationspolitik**

6.1. Was wären die Eckwerte einer neu gedachten Integrationspolitik? Längst nicht alles ist dabei neu, aber Einiges schon. In erster Linie müssten die Chancengleichheit und das Diskriminierungsverbot im öffentlichen und im privaten Raum als die zentralen Grundlinien anerkannt werden. In der Diskussion über die staatliche Integrationsförderung gehen manchmal die bestehenden Hemmnisse auf verschiedensten Stufen vergessen, die eine Integration erschweren. Darüber hinaus sollten die zentralen Regeln des Zusammenlebens ins Zentrum gerückt werden. Rechtssicherheit, Gewaltfreiheit bzw. Gewaltmonopol des Staates, Gleichberechtigung der Geschlechter, Religion als Privatsache, Eigenverantwortung und Solidarität, um nur die wichtigsten zu nennen. Im Einzelnen können sie Gegenstand von Aushandlungsprozessen sein, in ihrem Kerngehalt jedoch nicht. Es sind dies keine spezifisch schweizerischen Werte, sondern funktionale Anforderungen an jede offene, globalisierte Gesellschaft.

6.2. Inwieweit soll sich ein modernes Integrationsverständnis an gemeinsamen Werten festmachen? Immer wieder wird die Anerkennung gemeinsamer Werte für eine gelingende Integration ins Feld geführt. Doch welche Werte sollen das in einer pluralistischen Gesellschaft sein? Gibt es nicht die unterschiedlichsten Wertvorstellungen in unserem freiheitlichen Land? Und wie soll die Anerkennung gemeinsamer Werte gemessen werden? Die Anerkennung von Werten ist im Wesentlichen ein intrinsischer Prozess und von aussen nicht verlässlich zu beurteilen. In der Integrationsfrage sollten deshalb die Grundrechte sowie die Einhaltung der Rechtsordnung primärer Massstab sein. Werte sind, soweit sie für das Zusammenleben relevant sind, in die Rechtsord-

nung eingeflossen und finden in den Grundrechten ihre Verankerung. Soweit sie in der Rechtsordnung festgeschrieben sind, sind sie auch durchsetzbar. Darüber hinaus können geteilte Werte für alle Orientierungspunkte für die weitere gesellschaftliche und rechtliche Entwicklung sein. Nicht nur für Ausländerinnen und Ausländer, sondern auch für Schweizer und Schweizerinnen. Nur schlecht vertragen sich ein Minarett-Verbot mit der Glaubens- und Religionsfreiheit, eine Ausschaffungsinitiative mit Wertvorstellungen zur Verhältnismässigkeit oder der Entzug von Nothilfe mit der Sicherung eines menschenwürdigen Daseins. Ebenso wenig vertragen sich theokratische Ansprüche mit modernen Vorstellungen der Religion als höchstpersönliche Angelegenheit und einem demokratisch legitimierten rechtsstaatlichen Gemeinwesen.

6.3. Schliesslich ist Integration nicht auf einen bestimmten Zeitraum zu beschränken. Veränderungsprozesse finden von der Einreise an statt. Sie können positiv oder negativ verlaufen. Integrationsförderung soll deshalb hier und jetzt stattfinden, ohne Aufschub. Integration lässt sich nicht aufhalten und deshalb auch nicht auf später verschieben. Entscheidend ist, wie sie beeinflusst wird. Wer glaubt, den Integrationsprozess einfrieren zu können, wird Enttäuschungen erleben, wenn er ihn später auftauen will. Dies gilt vor allem für den Erwerb sprachlicher und beruflicher Kompetenzen, die für ein selbständiges Leben in einem neuen Umfeld entscheidend sind. Die Schweiz bezahlt einen hohen Preis dafür, dass sie schutzbedürftige Menschen wegen laufender Asylverfahren oft jahrelang von der Integrationsförderung und vom Arbeitsprozess ausgeschlossen hat und nun zusehen muss, dass ein grosser Teil dieser Menschen keiner Erwerbsarbeit nachgeht, dafür aber von Sozialleistungen abhängig ist und bleibt.

6.4. Die Integration neu denken bedeutet, bisherige Auffassungen und Politiken einer Überprüfung zu unterziehen. Der Wandel in modernen Gesellschaften und die realen Lebenswelten der Menschen sind immer mehr von Mobilität, Globalisierung und virtueller Vernetzung geprägt. Dies verlangt ein neues Verständnis von Integration. Ihr Ziel, ein friedliches Zusammenleben und Prosperität in einer Gesellschaft zu fördern, bleibt unverändert. Doch es braucht neue Konzepte, Narrative, Denk- und Deutungsmuster. Diese sind schrittweise, aber beharrlich zu entwickeln mit einem regelmässigen Realitätscheck. Es ist nicht unüblich, dass unsere Bilder und Vorstellungen Jahre oder Jahrzehnte hinter den Realitäten herhinken. Dies führt zu Verzerrungen und Disfunktionalitäten. In der Integrationspolitik ist das ursprüngliche 'Sie und Wir', 'Dort und Hier', 'Vorher und Nachher', abzulösen durch ein 'Wir, Hier und Jetzt'. Das Bewusstsein, dass 'niemand schon immer hier war', kann dabei hilfreich sein. Gerade in der Schweiz, einem kleinen, weltverflochtenen Land mit reichen Migrationserfahrungen in der Bevölkerung.

April 2018