

Integration – kein Messinstrument, sondern die Aufgabe aller!

Empfehlungen



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Migrationskommission EKM
Commission fédérale des migrations CFM
Commissione federale della migrazione CFM

18. Dezember 2017

Integration – kein Messinstrument, sondern die Aufgabe aller!

Die Schweiz ist eine pluralistische Gesellschaft und seit einem guten Jahrhundert ein Einwanderungsland. Sie besteht aus verschiedenen Gruppen von Menschen mit unterschiedlichen Erfahrungshintergründen, unterschiedlichen Interessen, unterschiedlichen Ressourcen und Kompetenzen. In der Schweiz lebten immer schon Menschen verschiedener Herkunft. Dem Land ist es auch immer gelungen, mit diesen Unterschieden umzugehen. Sowohl die verschiedenen Teile der Gesellschaft und ihre Institutionen als auch die einzelnen Menschen – ob schon länger anwesend oder zugewandert – tragen zum gesellschaftlichen Zusammenhalt bei. Integration ist ein Prozess, zu dem alle ihren Teil beisteuern.

Vor kurzem hat der Bundesrat zwei Verordnungen in die Vernehmlassung geschickt. Die neuen gesetzlichen Bestimmungen der Ausländergesetzgebung konkretisieren die «Integration». Auch im totalrevidierten Bürgerrecht gibt es neue Bestimmungen, die «Integrationserfordernisse» festschreiben.

Die EKM nimmt dies zum Anlass, ihre Position zu Integration festzuhalten und Empfehlungen zu formulieren. Dabei geht es ihr darum, der gesamtgesellschaftlichen Dimension dieses Prozesses Nachdruck zu verleihen. Sie spricht sich gegen ein Integrationsverständnis aus, das sich lediglich als «Messinstrument» versteht. Vielmehr soll ein Verständnis von Integration als gesamtgesellschaftliche Aufgabe neu belebt und weiterentwickelt werden – in der öffentlichen Diskussion, in der Politik, in privaten und öffentlichen Institutionen, bei Einheimischen und Zugewanderten.

Zu den Ausführungsbestimmungen, die in Zusammenhang mit dem neuen Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) in die Vernehmlassung geschickt wurden, wird die EKM in einer separaten Stellungnahme Position beziehen. Zur Umsetzung der Integration in der Bürgerrechtsverordnung hat sie bereits Stellung genommen.

Inhalt

1. Geschichte der Migration in der Ausländer- und Migrationspolitik	3
2. «Integration» im Gesetz	3
3. Chancen und Risiken der Verrechtlichung des Integrationsbegriffs	4
4. Einseitiger Fokus auf individuelle «Integrationskarrieren»	4
5. Empfehlungen der EKM	6

Geschichte der Integration in der Ausländer- und Migrationspolitik

Das Konzept der Integration auf nationaler Ebene fand Mitte der 1990er-Jahre Eingang in die Ausländer- und Migrationspolitik. Zuvor sah die «Gastarbeiterpolitik», die sich am Prinzip der Rotation orientierte, nicht vor, dass Zugewanderte sich längerfristig in der Schweiz niederliessen. Für diejenigen, die trotzdem hier blieben, galt es, sich «an die schweizerischen Eigenheiten zu assimilieren». Mit «Integration» sollte eine Trendwende im Umgang mit der Migrationsbevölkerung markiert werden. Im Vordergrund stand dabei die Vorstellung von Integration als Prozess, der sowohl Migrantinnen und Migranten als auch Einheimische betrifft und auf allen Ebenen die Entwicklung der gesellschaftlichen Strukturen beeinflusst.

Mit dem Begriff «Integration» wird seit geraumer Zeit Politik betrieben. Städte, Kantone und zivilgesellschaftliche Organisationen bemühten sich seit den 1980er- und 1990er-Jahren, Integration als wichtigen Faktor des gesellschaftlichen Zusammenhalts zu begreifen. Dieses Engagement führte zu einem breiten Konsens darüber, dass die Förderung von Integration – auch durch staatliche Institutionen – unabdingbar für ein friedliches Zusammenleben zwischen einheimischer und zugewanderter Bevölkerung sei. In der Folge etablierte sich Integrationsförderung auf allen staatlichen Stufen.

Die Verankerung des Integrationsgedankens in der Ausländer- und Migrationspolitik beinhaltete mehrere Dimensionen. Auf der individuellen Ebene ging es darum, Massnahmen zu treffen, welche Ausländerinnen und Ausländern einen besseren Zugang zu gesellschaftlichen Gütern wie Arbeit, Bildung, Gesundheitswesen und Soziale Sicherheit ermöglichen. Mittels spezifischer Integrationsförderung sollte ausserdem «nachgeholt» werden, was in der Vergangenheit vernachlässigt worden war: etwa bessere Information der Migrationsbevölkerung, niederschwellige Angebote zum Erlernen der Sprache oder Projekte der Begegnung zwischen einheimischer und zugewanderter Bevölkerung. Gleichzeitig war man sich auf Behördenseite und bei Integrationsverantwortlichen bewusst, dass es auch eine gesamtgesellschaftliche Dimension gibt: Die Verbesserung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen soll dazu führen, dass Integrationsprozesse erleichtert werden. In diesem Sinne sollten auch Institutionen «fit» dafür gemacht werden,

dass Integration überhaupt gelingen kann. So gesehen ist die «Herstellung von Chancengleichheit», wie sie in mehreren Berichten des Bundes und der Tripartiten Konferenz TK im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts als Ziel von Integrationspolitik formuliert wurde, auch eine Aufgabe der Aufnahmegesellschaft und ihrer diversen Einrichtungen – sowohl der öffentlichen Hand wie auch von Privaten. Auch die im Rahmen des TK-Integrationsdialogs 2012-2017 gewonnenen Erkenntnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen gehen von einem Integrationsverständnis aus, das auf Anstrengungen sowohl der Aufnahmegesellschaft als auch der Zugewanderten setzt.

In der öffentlichen Debatte um Integrationsförderung wird dem Gedanken, dass es sich bei Integration um einen vielschichtigen Prozess handelt, unterschiedlich viel Platz eingeräumt. Bei der Diskussion um die Rolle des Staates im Bereich der Integrationsförderung stand und steht häufig die Frage im Vordergrund, inwiefern das einzelne Individuum für eine erfolgreiche «Integrationskarriere» selber verantwortlich sei. Mit der Lancierung der Formel «fördern und fordern» wollten Exponenten aus Politik und Integrationspraxis dem Gedanken Rechnung tragen, dass es notwendig und gerechtfertigt sei, neben Fördermassnahmen auch Anstrengungen vonseiten der Migrantinnen und Migranten einzufordern. Neben dem Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung wird dabei namentlich das Erlernen einer Landessprache genannt.

«Integration» im Gesetz

Mit der Totalrevision des Ausländergesetzes (AuG), das auf den 1. Januar 2008 in Kraft trat und welches das Gesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern (ANAG) aus dem Jahr 1931 ablöste, wurde erstmals «Integration» als Ziel der Schweizer Ausländerpolitik festgehalten: «Ziel der Integration ist das Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung und gegenseitiger Achtung und Toleranz.»

Diverse Berichte des Bundesrats, von Behörden des Bundes und der Tripartiten Konferenz TK bezeichnen aufbauend auf diesem Grundsatz Integration dann als gelungen, wenn der chancengleiche Zugang zum wirtschaftlichen, gesell-

schaftlichen und sozialen Leben auch für Ausländerinnen und Ausländer gewährleistet ist. Damit verknüpft sein müssten demnach auch der konsequente Abbau von Integrationshemmnissen sowie die Bekämpfung von Diskriminierung.

In einem eigens dem Bereich der Integration gewidmeten Kapitel hielt der Gesetzgeber fest, dass Integration gefördert, die Integration bei behördlichen Entscheiden berücksichtigt, finanzielle Unterstützung gewährt, die ausländische und einheimische Bevölkerung angemessen informiert und Anstrengungen im Bereich der Integration auf einer koordinierten Basis zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden erfolgen sollen. Konkretisiert wurden die einzelnen Gesetzesbestimmungen auf Verordnungsstufe, insbesondere in der Verordnung zur Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA).

Die Teilrevision des Ausländergesetzes, welches neu Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) heissen wird, enthält eine Reihe von verschärfenden Bestimmungen, die insbesondere die Integration betreffen. So sollen etwa nur noch jene Personen eine Niederlassungsbewilligung erhalten, die «integriert» sind; eine Rückstufung von einer Niederlassungs- (Ausweis C) zu einer Aufenthaltswilligung (Ausweis B) kann bei Nichterfüllung der verlangten «Integrationskriterien» möglich sein. Und bei der Erteilung einer Aufenthaltswilligung kann bei «besonderem Integrationsbedarf» eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen werden. Die «fördernden» und «fordernden» Aspekte der Integration werden in der Totalrevision der Verordnung über die Integration der Ausländerinnen und Ausländer (VIntA) sowie in der Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) konkretisiert und wurden am 1. Dezember 2017 in die Vernehmlassung geschickt. Die Bestimmungen werden voraussichtlich im Sommer 2018 in Kraft treten.

Auch bei der Totalrevision des Bürgerrechts (BüG) spielt Integration eine Rolle. Das revidierte Bürgerrechtsgesetz sieht vor, dass eingebürgert werden kann, wer über eine Niederlassungsbewilligung verfügt, seit mindestens zehn Jahren in der Schweiz lebt und in der Schweiz «integriert» ist. Als integriert gilt, wer ausreichende Sprachkenntnisse in einer Landessprache ausweist, die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie die Werte der Bundesverfassung beachtet, am Wirtschaftsleben teilnimmt und sich um die Integration seiner Fami-

lie kümmert. Zudem müssen einbürgerungswillige Personen mit den schweizerischen Lebensverhältnissen vertraut sein. Die Bürgerrechtsverordnung BÜV legt fest, wie die Behörden diese Integrationskriterien bei Einbürgerungsentscheiden zu prüfen haben und welche Spielräume ihnen dabei zur Verfügung stehen. Diese Bestimmungen werden am 1. Januar 2018 in Kraft treten.

Chancen und Risiken der Verrechtlichung des Integrationsbegriffs

Die Aufnahme des Integrationsbegriffs in das Ausländergesetz wurde von breiten Kreisen als Fortschritt gewertet. Die Chancen sind vor allem darin begründet, dass Integration als politisches Ziel definiert wird und die Integrationsförderung somit bessere gesellschaftliche und finanzielle Rahmenbedingungen erhält. Ebenfalls positiv beurteilt werden kann der Wille des Gesetzgebers, Integration als zentralen Faktor des gesellschaftlichen Zusammenhalts zu begreifen.

Neben den Chancen birgt die Verrechtlichung von «Integration» aber auch Gefahren. Die konkrete Anwendung der Bestimmungen in der Praxis unterliegt jeweils einem Ermessensspielraum durch die Behörden in Kantonen und Gemeinden. Dies kann Ungleichbehandlungen mit sich bringen. Auch besteht mit dem Festlegen von Kriterien die Gefahr, dass der konkret messbare individuelle «Integrationsgrad» in den Vordergrund rückt und Integration als gesamtgesellschaftlicher Prozess aus dem Blickfeld gerät. Der Komplexität von Integrationsverläufen wird damit nicht Rechnung getragen. In jüngerer Zeit ist deshalb sowohl vonseiten der Forschung als auch vonseiten der Zivilgesellschaft – nicht zuletzt auch von der Migrationsbevölkerung selber – Kritik an der Verrechtlichung des Integrationsbegriffs laut geworden.

Einseitiger Fokus auf individuelle «Integrationskarrieren»

In den vergangenen Jahrzehnten haben sich verschiedenste Kreise dafür eingesetzt, dass Integration – verstanden als dynamischer und gegenseitiger Prozess zwischen Einheimischen und Zugewanderten – als zentraler Aspekt auf die politische Agenda gesetzt wird. Allerdings zeigt

eine Analyse der Rechtsetzung, der Forderungen in öffentlichen Diskussionen und der parlamentarischen Vorstösse, dass das ehemals offene und dynamische Konzept mehr und mehr einem engen und statischen Verständnis weicht.

verweigert, Wegweisungen ausgesprochen oder Einbürgerungsgesuche abgelehnt werden.

Folgende Tendenzen lassen sich feststellen:

- Integration richtet sich zunehmend nur an Zugewanderte. Die Frage der Verantwortung der Gesellschaft wird zwar gelegentlich thematisiert, erhält jedoch nicht das entsprechende Gewicht.
- Integration wird kaum mehr als Prozess verstanden, in dem verschiedene Teile der Bevölkerung miteinander in Austausch treten. Vielmehr gewinnt die Vorstellung der «Integrationskarriere» eines einzelnen Individuums ohne Schweizer Pass an Bedeutung, bei welcher verschiedene Stufen durchlaufen werden – im Sinne der Erlangung von immer höheren «Integrationsgraden».
- Die Messung von «Integrationsgraden» wird vornehmlich mit der Bestimmung von Sprachkenntnissen in Verbindung gebracht: d.h. je besser die Sprachkenntnisse, umso höher angeblich der Integrationsgrad. Dabei messen Sprachtests nicht «Integration», sondern Sprachkompetenzen. Weder sind vorhandene Kenntnisse einer Landessprache ein zwingender Beweis für eine fortgeschrittene Integration, noch lassen Defizite eindeutig auf mangelnde Integration schliessen. Die enge Verknüpfung zwischen Sprache und Integration neigt dazu, Integrationsprozesse auf Sprachkenntnisse zu reduzieren. Andere, ebenso wichtige Aspekte – insbesondere etwa die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und die lebensgeschichtlichen Umstände – werden vernachlässigt.
- Die ursprünglich ausgeglichene Formel «fördern und fordern» hatte zunächst auch die Institutionen selbst im Fokus. Im aktuellen Diskurs wird diese Formel jedoch nur noch mit Blick auf die Migrationsbevölkerung verwendet.
- Personen, die nicht über erfolgreiche «Integrationskarrieren» verfügen, geraten unter den Verdacht, sich nicht integrieren zu wollen. Damit laufen sie Gefahr, dass Aufenthaltsbewilligungen entzogen, der Familiennachzug

Empfehlungen der Eidgenössischen Migrationskommission EKM

Im Wissen darum, dass Integration und soziale Kohäsion nur dann erfolgreich sind und gelingen, wenn sowohl Einzelpersonen als auch die Gesamtgesellschaft und deren Institutionen ihren Beitrag leisten, macht die EKM neun Empfehlungen. Sie sollen dazu beitragen, der schleichenden Hinwendung zu einem ausschliesslich auf das Individuum bezogenen Integrationsverständnis, das nur Migrantinnen und Migranten im Fokus hat, Einhalt zu bieten.

1. Integration als gesamtgesellschaftlichen Prozess begreifen

Integrationspolitische Diskussionen sollten sich nicht nur auf einzelne Individuen (mit möglichen Defiziten) beziehen, sondern stets auch die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen mitbedenken. Die Integrationspolitik muss die Wechselwirkung zwischen individuellen und gesellschaftlichen Prozessen berücksichtigen. Die beiden Ebenen sind dabei nicht nur als einander ergänzend, sondern als untrennbar miteinander verknüpft zu verstehen. Nur auf einer solchen Basis kann Chancengleichheit angestrebt und hergestellt werden.

2. Bekämpfung von Diskriminierung als Teil der Integration verstehen

Dem Abbau von Integrationshemmnissen, der Ausrichtung öffentlicher und privater Institutionen auf die spezifischen Bedürfnisse der Bevölkerung sowie der Bekämpfung von Diskriminierung ist ebenso grosses Gewicht beizumessen wie individuellen Massnahmen. Der Abbau von Barrieren ist eine wesentliche Voraussetzung für gelingende Integrationsprozesse.

3. Institutionen «integrations-fit» machen

Die Bemühungen, Institutionen für Integrationsbelange zu sensibilisieren, sind fortzusetzen. Öffentliche und private Einrichtungen und Unternehmen sollen sich auf die Anliegen und Bedürfnisse der gesamten Gesellschaft, einschliesslich der Migrationsbevölkerung, ausrichten.

Angebote und Dienstleistungen müssen so konzipiert sein, dass sich alle Bevölkerungsgruppen angesprochen fühlen.

4. «Fördern und fordern» auch für Institutionen vorsehen

Die Formel «fördern und fordern» soll nicht nur auf das einzelne Individuum angewendet werden. Integrationsleistungen sind insbesondere bei gesellschaftlichen Institutionen – seien sie nun privater oder öffentlicher Natur – einzufordern und zu verbessern. Damit verknüpft ist auch eine Klärung der Rechte und Pflichten, die mit «fördern und fordern» einhergehen – individuell und gesamtgesellschaftlich.

5. Integrationsförderung an Potenzialen ausrichten

Gesellschaftliche Institutionen stehen vor der Herausforderung, ihren Auftrag der gesamten Bevölkerung gegenüber professionell und qualitativ einwandfrei zu erfüllen. Dazu gehört auch die Migrationsbevölkerung. Deshalb sollen bei der Diskussion über Integrationsleistungen, welche Institutionen erbringen müssen, Qualitätsfragen im Zentrum stehen.

Massnahmen der Förderung der Integration sollen sich nicht am Beheben von «Defiziten» orientieren, sondern am Wahrnehmen und an der Anerkennung von Potenzialen. Diversität soll nicht als Problem, sondern als Chance gesehen werden.

6. Integrationskriterien von geschulten Personen beurteilen lassen

Bei der Anwendung von Gesetzesbestimmungen, die den Integrationsgrad zu beurteilen oder zu messen haben, ist den unterschiedlichen Voraussetzungen, die einzelne Menschen mitbringen, Rechnung zu tragen. Ein mechanistisches Integrationsverständnis ist zu vermeiden.

Die Prüfung von «Integration» bei der Erteilung von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen, beim Familiennachzug, bei der Einbürgerung oder bei weiteren Bestimmungen soll unter fairen, professionellen und transparenten Bedingungen erfolgen. Individuellen Voraussetzungen ist Rechnung zu tragen. Die Behörden sind für die Besonderheit von Integrationsprozessen zu schulen und zu sensibilisieren, und eine enge Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Behörden und den Integrationsfachstellen ist – wo noch nicht vorhanden – einzurichten.

Zugewanderte, bei denen «Integration» beurteilt wird, sollen transparent und umfassend darüber informiert und beraten werden, welche Anforderungen an sie gestellt werden und wie sie diese erreichen können.

7. Die Aufnahmegesellschaft in die Pflicht nehmen

Integrationsspezifische Diskurse sollten sich vermehrt damit befassen, wie die einheimische Bevölkerung für Fragen des Zusammenlebens und der gesellschaftlichen Kohäsion besser erreicht und entsprechend einbezogen werden kann, damit In-

tegrationsprozesse zum Wohle der gesamten Gesellschaft erfolgreich verlaufen können. Auch die einheimische Bevölkerung steht in der Pflicht, sich an den Integrationsprozessen zu beteiligen.

8. Integration als dynamischen Prozess neu beleben

Das Ausländergesetz geht von einem Integrationsverständnis aus, bei dem sowohl die einheimische als auch die zugewanderte Bevölkerung «auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung und gegenseitiger Achtung und Toleranz» beteiligt sind. Dem Verständnis von Integration als dynamischem und gesamtgesellschaftlichem Prozess ist wieder mehr Beachtung zu schenken – bei öffentlichen Diskursen wie auch im Rahmen von Integrationsprogrammen und -projekten.

9. Integration als Partizipation verstehen

Partizipation umfasst mehr als das Stimm- und Wahlrecht. Wer sich in einem Verein, in der Quartiergruppe oder in sozialen Projekten engagiert, nimmt an Diskussionen teil und gestaltet die gesellschaftlichen Verhältnisse mit. Damit sich das Potenzial der Menschen vor Ort entfalten kann, sind die Institutionen gefordert. Sie können Mitwirkungsmöglichkeiten aufzeigen und eröffnen und sie können Zuschauer zu Beteiligten machen. Wer als Citoyen betrachtet wird und an gesellschaftlichen Prozessen teilhaben kann, «integriert» sich automatisch.