

## **Zurück in die Zukunft der Integrationspolitik. Eine Spurensuche auf unebenem Terrain.**

von Esteban Piñeiro

Das von der Kofi-Tagung ins Zentrum gestellte Verhältnis von Migrationsprozessen und Integrationsarbeit wirft die Frage nach den Problematisierungsweisen von Zuwanderung und damit korrespondierenden politischen Reaktionen und Lösungsansätzen auf. Migrationsprozesse lassen sich niemals auf die bloße Tatsache reduzieren, dass Menschen zuwandern. Vielmehr wird die Zuwanderung politisiert, fachlich gedeutet und ideologisiert. Mit Blick auf die bundespolitische Programmatik der Integration lässt sich deshalb fragen, wie sich die offizielle Interpretation der Migrationsprozesse in den letzten Jahrzehnten wandelte, so dass Integration als adäquate Antwort überhaupt erst möglich werden konnte. Im Rahmen meines Referats wurden drei ausgewählte historische Perioden des ausländerpolitischen Verwaltungsdiskurses des Schweizer Bundes diskutiert: erstens die Anfänge der modernen Ausländerpolitik, die sich in den 1920er Jahren lokalisieren lassen; zweitens eine Phase Ende der 1960er Jahre bis Mitte der 1970er Jahre, die von einer eigentlichen Serie von Volksinitiativen gegen die Überfremdung geprägt war, und drittens dann die migrationspolitische Wende Anfang der 1990er Jahre, die als Geburtsstunde der offiziellen Integrationspolitik des Bundes gilt und sich bis in die 2000er Jahre erstreckt.

*Absorbieren als Überfremdungsabwehr:* Die Suche nach den Anfängen der Integrationspolitik führt uns zunächst zur Politik der Überfremdungsabwehr der 1920er Jahre. Damals gelangte der Bundesrat zum Schluss, dass die «Stärke des Zustroms im Verhältnis zur schweizerischen Bevölkerung» zu einer Überforderung der «Aufnahmefähigkeit des Landes» führen würde. Die fremden Einflüsse vermöchten die «Eigenart» der Schweizer langsam zu «zerstören», so dass der Bund die «Einnahme einer Abwehrstellung» zur «Lebensnotwendigkeit» für die Schweiz deklarierte. Im Kampf gegen Überfremdung formulierte er zwei Strategien: eine einbürgerungspolitische und eine fremdenpolizeiliche. Die Idee einer Einbindung der AusländerInnen artikulierte sich damals nicht im fremdenpolizeilichen Kontext (Ausländerpolitik des Bundes), sondern als einbürgerungspolitische Strategie der «Absorption». Der Bund trachtete, in der Schweiz geborene Kinder, deren Mutter schweizerischer Abstammung war, zwangsweise einzubürgern (Jus soli). Im Kampf gegen Überfremdung formierte sich eine zweite Strategie der fremdenpolizeilichen Begrenzung der Zuwanderung und der Aufenthaltsdauer. Besonders problematisiert wurde die «Überfremdungsgruppe» der Niedergelassenen, weil sie anders als die Aufenthalter das Land nicht wieder verlassen würden. Der Grad der Überfremdung des Landes stellte sich als eine numerische Herausforderung dar. Sowohl die einbürgerungspolitische Strategie der Zwangseinbürgerung wie auch die fremdenpolizeiliche Strategie der Zuwanderungs- und Aufenthaltskontrolle zielten darauf ab, die Ausländerzahl proportional zum Schweizer Volk zu re-

duzieren. Die Logik der Einbindung richtete sich darauf, «aus dem Eingewanderten einen Einheimischen» zu machen. Die Überfremdungsabwehr verfolgte konsequent die Negation der Ausländer. Nur so schien es möglich, das Verschwinden des eigenen Schweizer Volkes abzuwenden.

*Fremdenpolizeiliches Eingliedern als Überfremdungsabwehr:* In den 1960er Jahren stösst das traditionelle Kontroll- und Abwehrregime der Überfremdungsabwehr an seine Grenzen. Die seit 1963 vom Bundesrat betriebene Begrenzung der Zuwanderung und dann auch die Herabsetzung des Bestandes ausländischer Arbeitskräfte (Plafonierungspolitik) verfehlte die erhoffte Wirkung. Zum kardinalen Problem entwickelte sich die Ablehnung der AusländerInnen und die Kritik an der offiziellen Regierungspraxis vonseiten der eigenen Bevölkerung. Die Zuspitzung des Konflikts wird anhand einer eigentlichen Serie von Überfremdungsinitiativen deutlich, die einen restriktiveren Umgang mit der ausländischen Bevölkerung forcierte. In diesem Spannungsfeld begann sich die offizielle Wahrnehmung des Ausländerproblems fundamental zu wandeln. Der Bundesrat machte deutlich, dass zulassungspolitische Begrenzungsmaßnahmen und die Herabsetzung des Ausländerbestandes nicht ausreichen würden, um der Überfremdungsfahr Herr zu werden. Ergänzend dazu entwickelte der Bund eine breit angedachte Strategie der Eingliederungs- und Assimilationspolitik. Diese Strategie der gesellschaftlichen Eingliederung und Assimilation der AusländerInnen sollte die «allmähliche Annäherung und Angleichung des Ausländers an die Kultur der Schweiz durch die Übernahme unserer Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuche, unserer Wertvorstellungen sowie unserer Denkweise» begünstigen. Mit der zahlenmässigen Stabilisierung der ausländischen Bevölkerung und zunehmender Assimilation liess sich die Gefahr der Überfremdung abwenden. Überfremdung wurde nun soziologisch als Komplex von Problemen begriffen, «die sich aus dem Zusammenleben von Schweizern und Einheimischen ergeben». Das «Überfremdungsgefühl» der Einheimischen wie auch die Verunsicherung der Ausländer durch die «negativen Reaktionen der Einheimischen» oder «durch die geltende Ausländerpolitik» rückten ins Zentrum. Überfremdung resultiert hier aus der problematischen gesellschaftlichen Entkoppelung der beiden Bevölkerungen. So strebte der Staat mit seiner Politik der Eingliederung einen Zustand an, der keine nennenswerten politischen, sozialen oder sozialpsychologisch bedingten Konflikte mehr hervorrief. Dies war möglich, wenn via Assimilation fremde ausländische Staatsbürger zu assimilierten Ausländern wurden. Als relevant wurde aber nicht nur die persönliche Assimilationsfähigkeit des Ausländers eingestuft, sondern auch die «Assimilationskraft der Schweiz». Die Haltung (heute: «Offenheit») der ansässigen Bevölkerung entwickelte sich zu einem bestimmenden Faktor der Ausländerassimilation. Erst die Annäherung der beiden Bevölkerungen würde zur offiziell angestrebten Versöhnung der Bevölkerung bzw. zu einem friedlichen und ausgewogenen Verhältnis führen. Anders als in den 1920er Jahren scheint sich die Regierung nicht mehr in erster Linie von der ausländischen Bevölkerung herausgefordert zu fühlen. Vielmehr war es die eigene Schweizer Bevölkerung, die die Regierung fundamental in Frage stellte.

*Integration als Ermöglichung des Zusammenlebens:* Mit seiner Strategie der Eingliederung und Assimilation entwickelte der Bund bereits schon in den 1960er und 1970er Jahren wesentliche Elemente des heutigen Integrationsprogramms. Konzipierte der Bund damals die Eingliederung und Assimilation aber noch als Strategien der Überfremdungsabwehr, so stellte er Anfang der 1990er Jahre seine Politik der Integration in den neuen Horizont des Zusammenlebens der einheimischen und ausländischen Bevölkerung. Relevant gemacht wurde fortan der «Grad der Integration» und nicht mehr der «Grad der Überfremdung». Die offizielle Politik begann nun geradezu das Gegenteil der alten defensiven Überfremdungspolitik zu proklamieren. Sie liess die AusländerInnen zu gesellschaftlich Teilhabenden, zu ebenbürtigen Mitgliedern werden. Denn erst eine Gesellschaft, «die alle Mitglieder am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben teilhaben lässt, ist stabil und bietet Sicherheit», schrieb der Bundesrat in seinem Bericht zur Integrationspolitik. Im Horizont des Zusammenlebens kam dem Kampf gegen Ausländer bloss noch eine untergeordnete Rolle zu. Der Bund verwischte die Rechtsfigur des Ausländers als zu kontrollierendes Rechtssubjekt, indem er ihn zum gleichwertigen ausländischen Mitbürger, zu einem Einheimischen (Ausländer) werden liess. Verständlich wird dieses diskursive Manöver vor dem Hintergrund der Einbettung der Schweiz in ihr europäisches Umfeld. Zu Beginn der 1990er Jahre prognostizierte der Bund, dass mit der gegenüber Europa angestrebten «ausländerpolitischen Öffnung» die «Einflussmöglichkeiten des Bundesrates auf die künftige Ausländerpolitik erheblich» abnehmen würden. Regeln seit 2002 die bilateralen Verträge über die Freizügigkeit zwischen der Schweiz und den Mitgliedstaaten der EU (FZA) die meisten Aspekte der Einwanderung und des Aufenthalts von EU-Staatsangehörigen, so gilt das Ausländergesetz (AuG) seit seinem Inkrafttreten 2008 nur noch für Angehörige von Drittstaaten. Mit dem FZA besteht faktisch eine rechtliche «Inländergleichbehandlung der EU/EFTA-Bürgerinnen und Bürger» (Diskriminierungsverbot). Dieses duale System führte nicht nur zu einer grundlegenden rechtlichen Ungleichbehandlung der Zuwandernden nach Herkunft. Das marktliberale Zulassungskalkül brachte zudem auch einen rigorosen Steuerungsverlust der Schweiz mit sich. Nicht die Drittstaatsangehörigen bilden hier notabene das eigentliche Problem, sondern die Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum, die sich nur noch im Ausnahmefall kontrollieren (Ventilklausel) lässt. Das traditionelle ausländerrechtliche Instrumentarium des gesonderten Reglementierens und Verordnens stiess an seine Grenzen. Das Gros der ausländischen Bevölkerung liess sich nur noch über freiheitliche Formen wie Förderung oder Anreize regieren. Als «Steuerungsinstrument der Ausländerpolitik» setzte der Bund bereits Anfang der 1990er Jahre auf eine «Intensivierung der Eingliederungspolitik». Diese sollte die Zuwanderung «gesellschaftsverträglich» machen. Auch heute verfolgt der Bund eine Politik der Anerkennung, die ausländische StaatsbürgerInnen als ebenbürtige MitbürgerInnen (Citoyens) sieht. AusländerInnen sollen zu einem Teil der Gemeinschaft werden. Statt die ausländische der einheimischen Bevölkerung problematisierend gegenüber zu stellen, betont er die politische Figur der Vielfalt, die es zu «schützen»

gelte. Die Förderpolitik des Bundes konzentriert sich darauf, die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen so auszugestalten, dass die AusländerInnen «ihre Fähigkeiten zu ihrem und aller Wohle entfalten» können. Der Bund setzt auf eine eigenmotivierte Selbstintegration. Zugewanderte sollen sich zuallererst selber integrieren (wollen) und nicht dazu verpflichtet werden (müssen). Der «Wille der Ausländerinnen und Ausländer» wie auch die «Offenheit der schweizerischen Bevölkerung» spielen hierbei eine entscheidende Rolle. Ein erfolgreicher Integrationsprozess beruht auf gegenseitiger Anerkennung wie auch auf der Respektierung einer gemeinsamen Basis von Grundwerten, sowohl vonseiten der Zugewanderten als auch vonseiten der Aufnahmegesellschaft. Der Staat betont seine wohlwollende Politik des Förderns. Mit dem Fordern formuliert er auch Erwartungen an die AusländerInnen und mögliche ausländerrechtliche Sanktionen. Allerdings verbietet das Diskriminierungsverbot des FZA eine Integrationspflicht bei der weitaus grösseren Gruppe der EU/EFTA-Staatsangehörigen. Dies erklärt auch, weshalb die neue Integrationspolitik die Regeln des Zusammenlebens nicht primär verordnen will, sondern in erster Linie auf die Bereitschaft der AusländerInnen und auf die produktive Integrationskraft der gesellschaftlichen Kontexte setzt.

Erst die Abkehr vom alten Verständnis des Ausländers als rechtlich benachteiligtes, ungleichberechtigtes fremdes oder defizitäres Rechtssubjekt, und erst die Schaffung einer neuen politischen Figur des Einheimischen (Ausländers) erlaubte es der Regierung, jenes Feld einer freiheitlichen Regierung einzurichten, welches seit den 1990er Jahren die Voraussetzung bildet, um die ausländische Bevölkerung regieren zu können. In demokratietheoretischer Hinsicht ist diese politische Figur des Einheimischen (Ausländers) problematisch – denn ultima ratio kann er seine Aufenthaltsrechte und die damit einhergehenden zivilen und sozialen Rechte verlieren. Er bleibt ein Citoyen zweiter Klasse. In integrationspolitischer Hinsicht bilden für die Regierung jene AusländerInnen ein besonderes Problem, die sich (aus welchen Gründen auch immer) nicht integrieren, die nicht heimisch werden in der Schweiz, die nicht in der Lage sind, sich dem Ethos des Citoyens hinzugeben. Denn sie sind für den liberalen Regierungsmodus der Integration kaum adressierbar. In der Logik der Integrationspolitik werden sie zu einer spezifischen Herausforderung des Förderns. Das zentrale Problem, das sich der Regierung aber stellt, betrifft einmal mehr gar nicht das Gros der ausländischen StaatsbürgerInnen, sondern die Einheimischen Schweizer. Die Signale vom 9. Februar 2014 (Masseneinwanderungsinitiative) und vom 28. Februar 2016 (Durchsetzungsinitiative) weisen auf eine dezidierte Kritik an die gegenwärtige Regierungspraxis hin. Unabhängig davon, wie diese Signale inhaltlich zu beurteilen sind, stellt sich die politische Frage, ob der Staat sich nicht vermehrt mit seinem Verhältnis zu den Einheimischen Schweizern beschäftigen müsste, wenn über ausländische Staatsbürger gestritten wird.

**Quellen:**

Piñeiro, Esteban (2015): Integration und Abwehr. Genealogie der schweizerischen Ausländerintegration. Zürich: Seismo.

Esteban Piñeiro, Dr. phil., ist Soziologe und Dozent an der Hochschule für Soziale Arbeit der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW). Dort forscht er am Institut Sozialplanung, Organisationaler Wandel und Stadtentwicklung mit den Schwerpunkten öffentliche Verwaltung und kulturelle Diversität, Migration und Integrationspolitik sowie Regierung und Programmatik im Kontext von Sozialer Arbeit.