



Bern, 11. Mai 2010

Integration als Hinführung zu Chancengleichheit oder als Gradmesser für Sanktionen?

Grundsatzerklärung und Empfehlungen der EKM

Die Integration von Ausländerinnen und Ausländern wird heute von Parteien jeder Couleur als wichtig und notwendig erachtet. Wie dies allerdings genau aussehen soll, wie der Begriff der Integration dabei inhaltlich gefüllt wird und welches die Zielgruppen entsprechender Massnahmen sein sollen, darüber gibt es unterschiedliche Ansichten.

Die EKM reflektiert in diesem Positionspapier den aktuellen Diskurs in der Integrationspolitik. Sie stellt dabei fest, dass sich die Akzente verschieben: Während von manchen Akteuren Integrationsprozesse als Hinführung zu Chancengleichheit verstanden werden, die nicht nur das Individuum, sondern auch die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen betreffen, ist heute in vielen politischen Debatten eine neue Tendenz zu beobachten. Integration wird zunehmend als Gradmesser dazu verwendet, Sanktionen anzudrohen oder auszusprechen.

Die EKM analysiert die aktuellen Tendenzen und formuliert Empfehlungen, welche darauf abzielen, die Dimension der Integration als Hinführung zu Chancengleichheit wieder stärker in den Mittelpunkt der politischen Diskussionen zu rücken.

Ausgangslage

Der Begriff der Integration auf nationaler Ebene fand Mitte der Neunziger Jahre Eingang in die Ausländer- und Migrationspolitik. Im Gegensatz zur lange verfolgten Assimilationspolitik seit den Sechziger Jahren sollte mit dem Begriff "Integration" eine Trendwende markiert werden. Im Vordergrund stand dabei die Vorstellung von Integration als einem Prozess, der sowohl Migrantinnen und Migranten als auch Einheimische betrifft und Einfluss auf die Entwicklung der gesellschaftlichen Strukturen auf allen Ebenen hat.

Mit dem Begriff "Integration" wird seit geraumer Zeit Politik betrieben. Die Bemühungen insbesondere von Städten, einigen Kantonen und zivilgesellschaftlichen Organisationen seit den Achtziger und Neunziger Jahren, Integration als wichtigen Faktor des gesellschaftlichen

Zusammenhangs zu begreifen, resultierten in einem breiten Konsens darüber, dass die Förderung von Integration (auch durch staatliche Institutionen) unabdingbar für ein friedliches Zusammenleben zwischen einheimischer und zugewanderter Bevölkerung ist. In der Folge konnte sich Integrationsförderung auf allen staatlichen Stufen etablieren.

Die Verankerung des Integrationsgedankens in der Ausländer- und Migrationspolitik beinhaltet mehrere Dimensionen. Auf der individuellen Ebene ging es darum, Massnahmen zu treffen, welche es Ausländerinnen und Ausländern erleichtert, Zugang zu gesellschaftlichen Gütern wie Arbeit, Bildung, Gesundheitswesen und Soziale Sicherheit zu erhalten. Mittels spezifischer Integrationsförderung sollte auch "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 auch bewusst, dass die Verbesserung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen dazu führen soll, 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 TAK als Ziel von Integrationspolitik formuliert wird, auch eine Aufgabe der Aufnahmegesellschaft und ihrer diversen Einrichtungen sowohl der öffentlichen Hand wie auch von Privaten. Damit verknüpft sind auch ein konsequenter Abbau von Integrationshemmnissen und die Bekämpfung von Diskriminierung.

Bei der Diskussion um die Rolle des Staates im Bereich der Integrationsförderung wurde allerdings immer wieder die Frage aufgeworfen, inwiefern das einzelne Individuum für eine erfolgreiche "Integrationskarriere" selber verantwortlich war. Mit der Lancierung der Formel "fördern und fordern" wollten Exponenten aus Politik und Integrationspraxis dem Gedanken Rechnung tragen, dass es notwendig und gerechtfertigt ist, neben Fördermassnahmen auch Anstrengungen vonseiten der Migrantinnen und Migranten einzufordern. Namentlich genannt wird dabei neben dem Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung das Erlernen einer Landessprache.

Die jüngsten Entwicklungen im Bereich Integration gehen dahin, dass Integrationsprozesse immer weniger als *Prozesse* gesehen werden. Vielmehr werden jene Konzepte in den Vordergrund gerückt, die den "Integrationsgrad" einer Person messen wollen. Gestützt darauf wird dann Personen eine Aufenthaltsbewilligung erteilt bzw. entzogen, auf ein Einbürgerungsgesuch eingetreten oder abgelehnt, eine Wegweisung vollzogen oder darauf verzichtet. Die ursprüngliche Idee von Integration als dynamischen Entwicklungsverläufen, die die gesamte Bevölkerung der Schweiz betreffen, wird damit weitgehend aufgegeben.

Integration als Begriff im Ausländergesetz

Am 1. Januar 2008 ist das neue Ausländergesetz (AuG) in Kraft getreten. Darin wird der Begriff der Integration als Gesetzesbegriff verankert. Eine Anzahl von Bestimmungen verknüpft den Integrationsbegriff mit den konkreten Aufgaben der Migrationsbehörden: zum Beispiel bei den Einreise- oder Aufenthaltsbewilligungen oder im Zusammenhang mit so genannten Integrationsvereinbarungen.

Dass der Begriff der Integration in gesetzliche Bestimmungen aufgenommen wurde, ist grundsätzlich zu begrüssen. Es bringt viele Chancen mit sich, birgt aber auch gewisse Gefahren. Die Chancen liegen besonders darin begründet, dass Integration als politisches Ziel definiert wird und somit die Integrationsförderung bessere gesellschaftliche und finanzielle

Rahmenbedingungen erhält. Ebenfalls positiv zu beurteilen ist der Wille des Gesetzgebers, Integration als zentralen Faktor des gesellschaftlichen Zusammenhalts zu begreifen.

Andererseits birgt die konkrete Anwendung der Bestimmungen in der Praxis Risiken. Es ist einerseits nicht von der Hand zu weisen, dass unterschiedliche Anwendungen durch die Behörden je nach Kanton im Rahmen von Ermessensspielräumen Ungleichbehandlungen mit sich bringen. Andererseits besteht mit dem Festlegen von Kriterien die Gefahr, dass der konkret messbare "Integrationsstand" in den Vordergrund rückt und nicht Integration als gesamtgesellschaftlicher Prozess. Der Komplexität von Integrationsverläufen kann damit nicht adäquat Rechnung getragen werden. Ohne die Bedeutung von Sprache als Instrument für erfolgreiche Integrationsverläufe schmälern zu wollen, kann die enge Verknüpfung zwischen Sprache und Integration beispielsweise dazu führen, dass der gesamte Integrationsprozess auf die Sprachkenntnisse einer Person reduziert wird und andere, ebenso wichtige Aspekte – insbesondere etwa die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, in denen jemand lebt – vernachlässigt werden.

Integration bei der Umsetzung von ausländerrechtlichen Bestimmungen

Für die Behörden in Kantonen und Gemeinden, in deren Kompetenz die Umsetzung der Bestimmungen zu Integration liegt, bedeutet dies, dass das "Potenzial zur Integration" von Migrantinnen und Migranten als Kriterium zu berücksichtigen ist, wenn es etwa darum geht, Aufenthaltsbewilligungen zu erteilen. Oder aber sie können Bedingungen, wie den Besuch eines Sprach- oder Integrationskurses, an die Erteilung einer Bewilligung knüpfen, so genannte Integrationsvereinbarungen abzuschliessen. Die konkrete Umsetzung stellt die zuständigen Behörden in Kanton und Gemeinde vor eine schwierige Aufgabe, denn "Integration" zu beurteilen bzw. zu messen, kann aus sehr unterschiedlichen Perspektiven erfolgen.

In enger Zusammenarbeit mit zahlreichen beteiligten Behörden und Institutionen hat deshalb die EKM bzw. ihre Vorgängerkommission, die Eidgenössische Ausländerkommission EKA, eine Reihe von Empfehlungen bei der Anwendung jener Gesetzesartikel, bei welchen sich Fragen von Integration stellen, verfasst. (vgl. EKA, Der Integrationsbegriff im Gesetz, Leitfa-den für den Umgang mit den neuen Bestimmungen, 2006; aktualisierte Auflage im Internet unter www.ekm.admin.ch/de/themen/gesetzesbegriff.php)

Die Empfehlungen betreffen verschiedenste Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Anwendung konkreter Gesetzesbestimmungen ergeben:

- **"Integration und Zulassung"**
(AuG, Art. 23, Abs. 1 und 2, Persönliche Voraussetzungen)
- **"Integration und Niederlassung"**
(AuG, Art. 34 Abs. 3 und 4, Niederlassungsbewilligung; Integrationsverordnung VIntA, Art. 3, Berücksichtigung der Integration bei Entscheiden; Zulassungsverordnung VZAE, Art. 62, Erteilung der Niederlassungsbewilligung bei erfolgreicher Integration),
- **"Ermessen bei Wegweisung, Ausweisung und Einreiseverbot"**
(AuG, Art. 96 Abs. 1, Ermessensausübung)
- **"Integrationsvereinbarung"**
(AuG, Art. 54 Abs. 1, Berücksichtigung der Integration bei Entscheiden; Integrationsverordnung VIntA, Art. 5, Integrationsvereinbarung; VIntA, Art. 7 Abs. 1b, Betreuungs- und Lehrtätigkeit)

- **"Informationspflicht der Behörden und Institutionen"**
(AuG, Art. 56, Information; VIntA, Art. 10, Information).

Vonseiten der Behörden wurden die Empfehlungen der Kommission ausdrücklich begrüsst. Wie sehr diese jedoch als Richtschnur in der alltäglichen Arbeit zum Zuge kommen, ist der EKM nicht bekannt. Im Rahmen einer speziellen Untersuchung der EKM zu "Migrationspolitik und -praxis in einem föderalen System" soll dieser Aspekt (neben andern Fragen der Anwendung rechtlicher Bestimmungen, die in der Hoheit der Kantone liegt) evaluiert und die daraus gewonnenen Resultate im Verlauf von 2011 präsentiert werden.

Individuelle "Integrationskarrieren" im Fokus einer zunehmend restriktiv ausgelegten Integrationspolitik

Seit Inkrafttreten des neuen Ausländergesetzes am 1. Januar 2008 ist eine Vielzahl von parlamentarischen Vorstössen eingereicht worden, die sich mit der Integrationsfrage befassen. Eine zusammenfassende Übersicht findet sich im "Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes" (sog. Bericht Schiesser S. 8 ff.)

Folgende Tendenzen lassen sich feststellen:

- Integration richtet sich zunehmend nur noch an Ausländerinnen und Ausländer. Die Frage der Verantwortung der Gesamtgesellschaft wird zwar angeschnitten, erhält jedoch nicht das entsprechende Gewicht.
- Integration wird kaum mehr als dynamischer 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.
- Die ursprünglich ausgeglichene Formel "fördern und fordern" wird im politischen Diskurs immer stärker zugunsten von *Forderungen* an die Adresse der Migrationsbevölkerung ausgerichtet.
- Personen, die nicht über erfolgreiche "Integrationskarrieren" verfügen, geraten unter den Verdacht, sich nicht integrieren zu wollen. Damit laufen sie Gefahr, dass Aufenthaltsbewilligungen entzogen, Wegweisungen ausgesprochen oder Einbürgerungsgesuche abgelehnt werden.

Erklärung und Empfehlungen der EKM

Artikel 4 des Ausländergesetzes beschreibt das Ziel der Integration wie folgt:

"Ziel der Integration ist das Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung und gegenseitiger Achtung und Toleranz."

Die Berichte des Bundesamts für Migration (2006), der Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK (2009) und des Bundesrats (2010) definieren aufbauend auf diesem Grundsatz Integration dann als gelungen, wenn der chancengleiche Zugang zum wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und sozialen Leben auch für Ausländerinnen und Ausländer gewährleistet ist. Damit verknüpft sein müssen auch der konsequente Abbau von Integrationshemmnissen sowie die Bekämpfung von Diskriminierung. Beides gehört in den Aufgabenbereich privater und öffentlicher Institutionen. Die Instrumente, dies umzusetzen, sind weitgehend vorhanden und bedürften lediglich deren konsequenter Umsetzung.

Die EKM begrüsst denn auch ausdrücklich, dass die neusten Berichte der TAK und des Bundesrates zur "Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik" diesen Grundsätzen Rechnung tragen. Sie bedauert indes, dass in den Arenen der politischen Auseinandersetzung zum Thema Integration diese Aspekte weitgehend ausgeblendet werden.

Im Wissen darum, dass Integration nur dann erfolgreich ist und gelingt, wenn sowohl Einzelpersonen als auch die Gesellschaft ihren Beitrag leisten, macht die EKM folgende Empfehlungen. Sie sollen dazu beitragen, der schleichenden Hinwendung zu einem ausschliesslich auf das Individuum bezogenen Integrationsverständnis Einhalt zu bieten:

- Integrationspolitische Diskussionen sollten sich nicht nur auf das einzelne Individuum mit möglichen Defiziten beziehen, sondern stets auch die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die entsprechender Anpassungen bedürfen, mit bedenken.
- Dem Abbau von Integrationshemmnissen, der Ausrichtung öffentlicher und privater Institutionen auf die spezifischen Bedürfnisse der Migrationsbevölkerung und der Bekämpfung von Diskriminierung ist ebenso grosses Gewicht beizumessen wie individuellen Fördermassnahmen.
- Die Bemühungen, Institutionen für Integrationsbelange zu sensibilisieren, sind fortzusetzen. Öffentliche und private Einrichtungen und Unternehmen sollen sich dabei auf die Anliegen und Bedürfnisse der gesamten Gesellschaft, welche Zielgruppen der Migrationsbevölkerung einschliesst, ausrichten. Angebote und Dienstleistungen müssen so konzipiert sein, dass keine Diskriminierungen entstehen.
- 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 der Integrationsleistungen, die Institutionen erbringen müssen, Qualitätsfragen im Zentrum stehen.
- Bei der Anwendung integrationspezifischer Gesetzesbestimmungen, die den Integrationsgrad zu beurteilen oder zu messen haben, ist auf einen sorgsamem Umgang Wert zu legen. Ein mechanistisches Integrationsverständnis ist zu vermeiden.
- Regionale landessprachliche Kenntnisse sind nicht als alleiniger Gradmesser für Integration heranzuziehen. Sprache sollte stets nur als ein Mittel zur Integration und nicht als eigentliches Integrationsziel verstanden werden.
- Integrationspezifische Diskurse sollten sich vermehrt auch der Frage widmen, wie die einheimische Bevölkerung bei dieser Thematik besser erreicht und entsprechend einbe-

zogen werden kann, damit Integrationsprozesse zum Wohle der gesamten Gesellschaft erfolgreich verlaufen können.

- Die Formel "fördern und fordern" darf nicht nur auf das einzelne Individuum angewendet werden. Integrationsleistungen sind auch bei gesellschaftlichen Institutionen – seien sie nun privater oder öffentlicher Natur – einzufordern und zu verbessern. Damit verknüpft ist auch eine Klärung von Rechten und Pflichten, die mit "fördern und fordern" einhergehen – individuell und gesamtgesellschaftlich.

Individuelle und gesamtgesellschaftliche Ebene gleichermaßen berücksichtigen

Integrationsprozesse können aus der Sicht der EKM nur dann erfolgreich sein, wenn entsprechende Bemühungen und Fördermassnahmen stets als eine doppelte Strategie gedacht und umgesetzt werden. In diesem Sinne müssen Integrationspolitik und daraus abgeleitete Massnahmen und Instrumente immer die individuelle und die gesamtgesellschaftliche Ebene berücksichtigen. Die beiden Ebenen sind dabei nicht nur als einander ergänzend, sondern als untrennbar miteinander verknüpft zu verstehen, sozusagen wie ein Zwillingsspaar, bei dem die eine Seite ohne die andere nicht auskommt. Auf einer solchen Basis kann Chancengleichheit tatsächlich hergestellt werden.