

Muss Integration nützlich sein?

Wenn von Migration und Potenzial die Rede ist, dann steht meist der wirtschaftliche Nutzen im Vordergrund. Die Beteiligung der Migrantinnen und Migranten am Erfolg der Schweiz ist grundsätzlich unbestritten. Doch wie kommen alle die anderen kulturellen, politischen, gesellschaftlichen Potenziale zur Geltung? Werden sie erkannt und anerkannt? Werden sie von den aktuellen Integrationsfördermassnahmen erfasst? *terra cognita* hat einen der besten Kenner und Mitgestalter der Schweizer Integrationsgeschichte, Walter Schmid, gebeten, sich dazu Gedanken zu machen.

Wer sich Gedanken zum Potenzial der Zugewanderten jenseits des Utilitaristischen macht, gerät in nicht unerhebliche Schwierigkeiten. Haben wir nicht jahrelang den Nutzen der Migration für die Schweiz und ihre wirtschaftliche Entwicklung beschworen, die kulturelle Vielfalt als Gewinn für die Gesellschaft ins Licht gerückt und die erfolgreiche Integration als den Schlüssel zur vollen Entfaltung dieser Potenziale erklärt? Über die Potenziale jenseits des ökonomisch Verwertbaren und der Nützlichkeit haben wir uns dabei wenig Gedanken gemacht. Das war auch kaum gefragt. Und wenn ich mir jetzt dazu Gedanken mache, tauchen plötzlich Fragen auf, die ich mir so noch nicht gestellt habe: Unter welchen Bedingungen lassen sich Potenziale jenseits des Verwertbaren überhaupt erkennen? Unter welchen Voraussetzungen entwickeln sie sich? Und was haben sie mit Integration zu tun? Ausgangspunkt ist dabei die Feststellung, dass der Nutzen, den die Schweiz aus der Migration gezogen hat, eine wichtige Voraussetzung dafür war, dass heute ein relativ breiter Integrationskonsens besteht. Als kritische Frage schliesst sich an, ob sich Potenziale jenseits des Nützlichen überhaupt erkennen und einsetzen lassen, solange die Integrationsthematik im Zentrum der politischen Debatten steht, und ob diese nicht zur Perpetuierung der Trennung zwischen ausländischer und schweizerischer Be-

völkerung beiträgt. Was schliesslich, wenn sich unser lineares Integrationsverständnis immer weniger mit den Lebenswelten und Biografien der Zugewanderten deckt und Potenziale so nicht oder zu spät erschlossen werden?

In der Schweiz hat sich seit der Jahrhundertwende ein Paradigma-Wechsel vollzogen: Die Ausländer- und Asylpolitik der Jahrzehnte davor fusionierte fast unmerklich zur Migrationspolitik, und damit erhielt die Integration einen neuen Stellenwert. Die Integrationsförderung wird heute als Bundesaufgabe anerkannt. Zwar blieb die Zulassungspolitik weiterhin eine wichtige Komponente der Migrationssteuerung, doch mit der Personenfreizügigkeit verlor sie massgeblich an Wirkkraft. Während der politische Diskurs weiterhin von der Begrenzung der Zuwanderung bzw. der «Massenzuwanderung» beherrscht wurde, erkannten viele die Integration als das entscheidende Element im Umgang mit dem Migrationsgeschehen.

Alle wollen Integration

Was früher strittig war, ist heute *Mainstream* geworden. Kaum eine Partei, kaum eine Gruppierung, die sich dem Ziel der Integration nicht anschliessen wollte. Dietrich Thränhardt spricht für Deutschland von einem «Integrationskonsens», der entstanden sei, von einem weitreichenden Konsens über die Notwendigkeit der Integration und staatlicher Fördermassnahmen von Integration. Ähnliches gilt für die Schweiz. Das Integrationsziel ist breit abgestützt, beim Bund, den Kantonen, den Städten und Gemeinden, den Parteien und Verbänden. Gestritten wird kaum mehr über das ob, sondern allenfalls darüber, wie die Integration zu fördern und was an Integration von den Zugezogenen zu fordern sei. Am Begriffspaar des Förderns und Forderns lassen sich trefflich ganze Weltanschauungen abhandeln, aber auch Kompromisse finden. In der Schweiz gibt es im Gegensatz zu rechtsradikalen Parteien im Ausland kaum welche, die offene Ausgrenzung der Ausländer propagieren oder die ethnische Homogenität der Bevölkerung als Staatsziel einfordern. Das gilt hierzulande als politisch hochgradig unkorrekt.

Mittlerweile wurde auf der Basis eines gemeinsamen Integrationsverständnisses ein ganzes Instrumentarium bereitgestellt. Nach anfänglichen Test- und Projektphasen, die im Wesentlichen von der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen bzw. ihrer Vorgängerin verantwortet wurden, haben die Behörden Programme erarbeitet, Verfahren entwickelt und Finanzmittel bereitgestellt, welche heute eine Vielzahl von Fördermassnahmen ermöglichen. Monitorings wurden eingerichtet und Messgrössen ausgedacht. Als Querschnitts- und Verbundaufgabe konzipiert, verlangt Integrationsförderung heute verschiedenste Absprachen und Koordinationstätigkeiten der staatlichen Akteure, um die zielgerichtete Verwendung der Mittel sicherzustellen. Mit den so genannten Integrationsvereinbarungen, welche in der Praxis eher die Form von behördlichen Auflagen annehmen, wird das Verhältnis zu Zugewanderten mit besonderen Schwierigkeiten geregelt. Mit Projekten für Expats wiederum – ein Begriff übrigens, der mit der Globalisierung nun auch in der Schweiz Einzug hält – wird das hiesige Integrationsverständnis an jene Privilegierten herangetragen, die einen Sprachkurs auch selber bezahlen können.

Reduziert auf den ökonomischen Nutzen

Während die Formel des Forderns und Förderns bei aller unterschiedlichen Gewichtung vordergründig geholfen hat, einen politischen Kompromiss in der Integrationsfrage zu erreichen, scheint der wahre Grund für den Konsens anderswo zu liegen, nämlich im Ziel, das Humankapital optimal auszuschöpfen. Dass Emigration und Immigration seit jeher von wirtschaftlichen Bedürfnissen und Opportunitäten geleitet waren, ist sicher nicht neu. Sie sind die treibenden Kräfte für die meisten Wanderungsbewegungen. Neu ist, dass die Integration als zentraler Faktor zur Ausschöpfung dieses Potenzials gesehen wird, und zwar von fast allen am integrations- und migrationspolitischen Netzwerk beteiligten staatlichen und privaten Akteuren. Die Personenfreizügigkeit hat der Schweiz einen Aufschwung gebracht; sie wird mit diesem von Staat und Wirtschaft politisch legitimiert. Als wichtiger Player der globalisierten Wirtschaft ist unser Land in hohem Masse auf internationale Know-how-Träger angewiesen. Die rasche Integration der Zugezogenen in den Arbeitsmarkt deckt den Bedarf an Arbeitskräften und senkt die Sozillasten. Der Druck, vorhandenes Humankapital optimal auszuwerten, hat sich mit der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative noch akzentuiert, weil der Mangel an Fach- und Arbeitskräften inskünftig nicht mehr durch den freien Zuzug aus dem EU-Raum behoben werden darf.

Der breite Integrationskonsens beruht also im Wesentlichen auf dem ökonomischen Nutzen, den die Migration und die Integration mit sich bringen. Die utilitaristische Sichtweise reduziert dabei die Bewertung des Migrations- und Integrationsgeschehens auf die ökonomischen Potenziale. Dieser

Blickwinkel bestimmt auch viele der Indikatoren-Systeme, mit denen die Wirkung und der Nutzen der Integration gemessen werden. Häufig handelt es sich dabei um strukturbezogene Messgrössen zum Bildungs- und Arbeitsmarkterfolg. Seltener finden sich Erhebungen zu subjektiven Erfahrungen, Befindlichkeiten und Bewertungen der Betroffenen. Fast ist man unter veränderten Verhältnissen an das Diktum von Max Frisch erinnert, der von den Arbeitskräften sprach, die man gerufen hatte, und den Menschen, die gekommen waren. Entsprechend hat im aktuellen Diskurs die Anerkennung von Differenz, die sich nicht ökonomisch rechnet, wenig Raum.

Keine Ausnahme bildet dabei das Diversity Management, welches im Zuge der Globalisierung einen Aufschwung erlebt und Eingang in die Governance fast aller Unternehmen gefunden hat. Gedacht als ein Instrument, die Verschiedenheiten der Menschen im Interesse des gesellschaftlichen und unternehmerischen Lebens sichtbar und fruchtbar zu machen, erschöpft sich das Interesse an ihm nicht selten, wo sich der ökonomische Nutzen nicht nachweisen lässt. Vergessen geht unter einer utilitaristischen Prämisse, dass – ähnlich wie bei der Genderfrage – der Gedanke der Gleichwertigkeit und der Nichtdiskriminierung Ausgangspunkt war, der unabhängig vom wirtschaftlichen Nutzen sein Recht einfordern sollte.

Unbehagen über so viel Konsens

Es kann sich lohnen, einmal der Frage nachzugehen, wie denn ein Integrationsverständnis jenseits des Utilitaristischen aussehen und welche Potenziale der Zugewanderten so ins Blickfeld gerückt werden könnten. Ist nicht vielleicht der utilitaristisch geprägte Integrationskonsens der blinde Fleck? In der Frage kommt mein Unbehagen über so viel Konsens in der Integrationspolitik zum Ausdruck. Konsens in den Zielen, Konsens bei der Identifikation der Orte, wo Integration zu geschehen hat: Schule, Arbeitswelt, Quartier, Freizeit, politische Partizipation. Die Konzepte gleichen sich; Konsens über die Fördermassnahmen, Sanktionen und die Programmschwerpunkte. Gleichzeitig gibt es Anzeichen, dass das gegenwärtige Integrationsverständnis jenseits der massgeblichen migrations- und integrationspolitischen Akteure vermehrt in Frage gestellt wird. Von Ausländerinnen und Ausländern selber, die den Begriff nicht mehr hören können, bis zu den Einheimischen, die ihre Beziehungsnetze und Lebenswelten nicht mehr entlang dieser Begriffe strukturieren und erklären wollen. In der zweiten und dritten Generation spätestens nimmt die Skepsis gegenüber den offiziellen Integrationserwartungen zu, und die Frage stellt sich, wie lange der Migrationshintergrund als das prägende Merkmal einer Person betrachtet werden darf bzw. wann die Migrationserfahrung zu einem Teil der Lebens- und Familiengeschichte wird, neben vielen anderen Erfahrungen.

Die Frage nach den Potenzialen jenseits des Utilitaristischen könnte also noch weiter führen: Inwiefern dient der Integrationsbegriff selber nicht zur Perpetuierung der Trennung zwischen Ausländern und Einheimischen? Erfolgt mit ihm nicht fast automatisch eine Reduktion des Zuwanderers oder der Zuwandererin auf ihr Fremdsein? Die Anerkennung von Potenzialen jenseits des Utilitaristischen setzt demgegenüber die Wahrnehmung einer Person in all ihren Dimensionen voraus. Potenziale erschöpfen sich weder bei Einheimischen noch bei Zugezogenen auf das Ökonomische. Nur aus einer ganzheitlichen Optik lassen sich Potenziale in ihrer Vielfalt erkennen. Wer mit der Integrationsbrille an sein Gegenüber tritt, grenzt den Horizont bereits ein. Dies gilt für die persönlichen Beziehungen zwischen Einheimischen und Ausländern, aber es gilt auch für die Integrationspolitik als Ganzes. Sie führt dazu, Problemfelder entlang der Achse Fremd und Eigen zu definieren. Dies erleichtert die Projektion vorhandener Probleme auf den Ausländer. Oder wie es Kijan Espahangizi kürzlich auf den Punkt brachte: Es erleichtert eine Sichtweise, in der alle Probleme im Land schwarze Haare haben, unaussprechliche Namen, einen falschen Pass, einen falschen Glauben, zu viele Kinder, zu wenig Kultur, zu viel IV und zu wenig Integration.

Solche Projektionen genereller gesellschaftlicher Problemstellung auf die Migrations- und Integrationsthematik sind nicht neu. Immer wieder wurde versucht, die Grenzen zu sprengen und die eigentlichen gesellschaftlichen Aufgabenfelder wie Bildung, Arbeitswelt, Raumplanung, Infrastruktur und vieles mehr ins Zentrum zu rücken. Integration wurde als eine Querschnittsaufgabe definiert, die es in den verschiedenen Bereichen zu berücksichtigen gilt. Auf technischer Ebene gibt es hierzu erfolgreiche Ansätze, im politischen Diskurs aber ist es nicht gelungen. Noch immer tendieren wir dazu, Integration als eigenes Handlungsfeld zu thematisieren und zu problematisieren. In die richtige Richtung gehen immerhin die Bemühungen, die Regelstruktur als die primäre anzuerkennen. Damit soll verhindert werden, dass vorschnell auch dort nach Sondermassnahmen gerufen wird, wo Anpassungen der vorhandenen Systeme die Aufgabe besser zu lösen vermöchten.

Die konsequente Ausrichtung des politischen Diskurses an den thematischen Feldern, in denen unsere Gesellschaft gefordert ist, könnte auch den Blick auf die Potenziale der Zuwanderer verändern. Ihre Beiträge könnten dann als Teil der Lösungen gesehen und anerkannt werden. Bei einer Fixierung auf die Integrationsthematik besteht die Tendenz, stets nur das noch Fehlende, das Defizitäre zu sehen. Selbstverständlich bleiben auch unter dieser Prämisse ökonomische Gesichtspunkte wichtig, nicht anders als dies bei der einheimischen Bevölkerung der Fall ist, aber es erfolgt nicht eine Reduktion auf diese eine Dimension, weder politisch noch individuell. Wird etwa die zentrale politische Frage nach

dem künftigen Generationenverhältnis ins Blickfeld gerückt, so würde die ausländische Bevölkerung nicht auf die Funktion der Rentennettozahler für die Altersvorsorge beschränkt. Ein anderes Verständnis des Umgangs mit dem Alter, wie es anderswo gepflegt wird, könnte ein wichtiges Potenzial sein, um die anstehenden Fragen zu lösen.

Grenzen des traditionellen Integrationsverständnisses

Zur Integration gehört heute das Verständnis, dass es sich dabei um einen Prozess handelt. In den frühen Neunzigerjahren erstmals in amtlichen Dokumenten aufgetaucht, ist diese Sichtweise heute Allgemeingut. Genauer gesagt ist damit allerdings ein linearer Prozess gemeint, mit einem Anfangs- und einem Endpunkt. An dieser Linearität orientiert sich heute das offizielle Integrationsverständnis von der Begrüßungskultur bis zur Einbürgerungsfeier. Dieser Vorstellung von Integration als einer linearen Laufbahn stehen heute empirische und theoretische Erkenntnisse gegenüber, die versuchen, das Wanderungsgeschehen in seinen vielfältigen Formen zu erfassen. Zirkuläre Migration, temporäre Migration, globale Mobilität, Binationalismen, Multiidentitäten, Netzwerkbildungen prägen immer mehr das Bild. Diese neuen Realitäten setzen dem traditionellen Integrationsverständnis Grenzen.

Kürzlich hatte ich Gelegenheit, ein internationales Forschungszentrum in der Schweiz zu besuchen. Im dritten Untergeschoss, bunkerartig gegen jegliche Umwelteinflüsse abgeschirmt, traf ich auf einen Pakistaner. Dieser befasst sich mit Nanotechnologie und verfolgt in seinem Labor die Flugbahn von Molekülen. In einer kurzen Pause versuchte er mir zu erklären, was er erforsche. Man könne nämlich feststellen, so sagte er, dass kaum eine Flugbahn gleich verlaufe, dass sie in der Realität bei jedem Versuch fast immer von der errechneten Bahn abweiche, aber man wisse nicht warum. Er selber arbeitet seit vier Jahren hier im Untergeschoss, hat davor einige Jahre in Irland und den USA in ähnlichen Labors gearbeitet. Ich gewann dabei nicht den Eindruck, dass dieser junge Forscher ein Interesse an Deutschkursen oder Einbürgerungsvorbereitungen hat oder dass er in der Schweiz bleiben wird. Er wird wohl weiterziehen, wo immer ihm ein interessanter Forschungsplatz angeboten wird und er trotz dunkler Hautfarbe diskriminierungsfrei leben kann.

Mir scheint sein Forschungsgegenstand fast sinnbildlich für die Integrationsprozesse zu sein, die sich ebenfalls der Berechnung entziehen und nicht immer der Norm entsprechend ablaufen. Und sein Potenzial? Als Forscher kann er es jetzt einbringen, nicht erst nach der abgeschlossenen Integration. Das würde wohl auch für Potenziale über die Forschung hinaus gelten. Die Frage nach dem Potenzial wäre also hier und jetzt zu stellen, nicht erst für die Zeit nach einer erfolg-

reich abgeschlossenen Integration. So wurde kürzlich errechnet, dass etwa doppelt so viele Ausländerinnen und Ausländer Arbeiten unter ihrer eigentlichen Qualifikation verrichten wie Schweizerinnen und Schweizer. Ähnliches dürfte auch für andere Potenziale gelten, die jedoch kaum erfasst werden. So wird regelmässig festgestellt, dass Zugewanderte weniger als Schweizer Freiwilligenarbeit in Vereinen leisteten. Mit Blick auf die erhobene strukturierte Freiwilligenarbeit mag dies zutreffen. Doch wer misst die enormen freiwilligen Leistungen, die Migrantinnen und Migranten für Familien, Verwandtschaft und andere Zugewanderte erbringen? Wie werden die sozialen Kompetenzen valorisiert, die viele von ihnen mitbringen? Wer anerkennt diese Potenziale?

Der wirtschaftliche Strukturwandel in einer globalisierten Gesellschaft ist ohne gesellschaftlichen Wandel nicht vorstellbar. Beide bedingen sich. Die Potenziale der Zugewanderten, nicht nur die ökonomischen, haben wesentlich dazu beigetragen, dass die Schweiz sich erneuern konnte. Unsere Gesellschaft ist nicht mehr jene der Achtziger- oder Neunzigerjahre. Viele Veränderungen und Anstösse kamen von aussen. Sie kamen auch von den Migranten selber, die zwar kaum über politische Partizipationsrechte verfügen, aber doch Einfluss auf die Entwicklung unseres Landes genommen haben. Ihr Potenzial zur Mitgestaltung unserer Gesellschaft wird unzureichend wahrgenommen, und im Rahmen des Integrationskonsenses haben sich fast alle damit abgefunden.

So erschrecken nicht wenige, wenn Zugewanderte plötzlich hinstehen und sagen: «Dieses Land ist unser Land!» Man braucht darin nicht eine Provokation zu sehen, sondern könnte sich auch über so viel Mitgestaltungswille und Identifikationsbereitschaft freuen.

L'intégration doit-elle être utile ?

Un changement de paradigme est intervenu en Suisse au début des années 2000, période à laquelle l'idée d'intégration a acquis une nouvelle importance. Le large consensus qui prévaut aujourd'hui sur le fait qu'il est du devoir de la société de promouvoir l'intégration découle du constat que la Suisse a besoin de main-d'œuvre étrangère et que l'intégration contribue à tirer pleinement parti de ce capital humain disponible. Cependant, la focalisation sur l'intérêt économique rend difficile la détection et l'utilisation de potentiels au-delà de la sphère économique.

L'auteur se demande en outre si la focalisation sur la thématique de l'intégration n'entretient pas le clivage entre la population étrangère et la population suisse. Et de souligner que la vision actuelle de l'intégration comme un processus linéaire semble de plus en plus éloignée des réalités. Aussi estime-t-il que le consensus qui règne sur la question de l'intégration est remis en cause par de nouvelles visions et exigences.

Walter Schmid ist Direktor der Hochschule Luzern Soziale Arbeit. Er war 1982 bis 1990 Geschäftsführer der Schweizerischen Flüchtlingshilfe und danach Chef des Jugend- und Sozialamtes der Stadt Zürich. Als Vizepräsident der Eidgenössischen Kommission für Ausländerfragen war er von 2000 bis 2007 für den Aufbau der Integrationsförderung des Bundes verantwortlich.