

# Migration und Integration

---

## Einleitung



Dr. Walter Schmid  
Direktor Hochschule Luzern –  
Soziale Arbeit

Die Versuchung ist gross, im Rahmen dieser Blockwoche die unmittelbare Aktualität ins Zentrum zu stellen. Vor Kurzem noch hatten wir Lampedusa vor unseren Augen und die ertrunkenen, gestrandeten Menschen aus Nordafrika. Wir machten uns Gedanken zur Aufhebung der italienischen Marineoperation Mare Nostrum zur Rettung von Menschen in Seenot. Und schon wenige Monate später hat sich die Lage dramatisch verändert. Hunderttausende machen sich mit Bussen, Zügen und zu Fuss auf den Weg über die so genannte Balkanroute, nach Deutschland und in weiter nördlich gelegene Staaten. Eine wahre Völkerwanderung – die grösste seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Plötzlich werden die Flüchtlingsfrage und die Migration zum alles beherrschenden Thema. Ja, an der ungelösten Migrationsfrage scheint sogar Europa zu zerbrechen. Grenzkontrollen werden wieder eingeführt und die Personenfreizügigkeit in Frage gestellt. Kurz: Die Pfeiler, auf denen die Europäische Union heute steht, geraten ins Wanken.

Die Schweiz selber war bislang von diesen Entwicklungen nur am Rande betroffen. Zwar hat auch hier im letzten Jahr eine rekordverdächtige Zahl von Menschen um Asyl nachgesucht. Mit beschleunigten Verfahren und einem neuen Konzept von Verfahrenszentren wird versucht, die Effizienz des Systems zu verbessern, dies wie es scheint mit einigem Erfolg. Aktuell kämpft die Schweiz mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, die auf Verfassungsstufe ein Kontingentierungssystem für Ausländerinnen und Ausländer vorsieht, welches die Europäische Union ablehnt. Mit der Annahme dieser Initiative hat sich die Schweiz selber ein Bein gestellt, denn sie gefährdet die für unser Land existenziellen bilateralen Verträge. Man könnte also versucht sein, sich in der Tagespolitik zu verlieren.

Persönlich bin ich heute noch einer anderen Versuchung ausgesetzt: dem Abtauchen in die Vergangenheit. Ich habe mich in meinem ganzen Berufsleben mit Flüchtlings- und Migrationsfragen befasst, zuerst als Zentralsekretär der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, dann als Chef des Sozialamtes der Stadt Zürich, das unter anderem für die Betreuung der Asylsuchenden im Kanton Zürich verantwortlich war, und später als Vizepräsident der Eidgenössischen Kommission für Ausländerfragen, welche die Aufgabe hatte, die ersten Integrationsprogramme des Bundes aufzubauen. Aus der Vergangenheit lässt sich vieles erklären, manches aber ist heute neu. Wir stehen heute in der Asylpolitik möglicherweise vor einer Zeitenwende. Die hohe Zahl von Asylsuchenden, die aus dem Nahen Osten kommen, direkt oder nach längeren Aufenthalten in Erstaufnahmeländern, stellen Europa und die Schweiz vor eine neue Realität. Die bisherigen Konzepte und Instrumente sind möglicherweise nicht mehr brauchbar. Das beweist z. B. das kürzlich abgeschlossene Abkommen der Europäischen Union mit der Türkei über die Rückübernahme von Asylsuchenden, das bisher gültige Prinzipien der internationalen Flüchtlingspolitik mehr als nur ritzt. Viele der neu ankommenden Menschen haben ein ausgewiesenes Schutzbedürfnis und werden kaum mehr in die Heimat zurückkehren. Was Jahrzehnte unter dem Namen Nahost-Konflikt als eingegrenzter Krisenherd der Weltpolitik fernab gegolten hat, hat nun – nicht unerwartet – ganz direkte Auswirkungen auf Europa. Dabei brechen mit neuer Kraft alte ethische Dilemmata auf, welche die Gesellschaft, die im Asylwesen tätigen Personen und ganz besonders die Sozialarbeitenden beschäftigen und beschäftigen müssen.

## Spontanflüchtlinge aus der Dritten Welt

Ein erster grosser Paradigmawechsel in der Asylpolitik der Nachkriegszeit war in den 1980er-Jahren mit der Ankunft von Spontanflüchtlingen aus der Dritten Welt verbunden. Flüchtlinge aus anderen Kontinenten fanden zwar schon früher Aufnahme in der Schweiz, aber erstmals kamen nun Asylsuchende aus Sri Lanka, Zaire oder Angola. Menschen, die niemand erwartet hatte und auf die niemand gewartet hatte. Sie machten einen Anspruch auf Asyl geltend, erhielten für die Dauer des Verfahrens ein temporäres Aufenthaltsrecht und Betreuung. Erste Aufnahmeeinrichtungen wurden erstellt und das Asylverfahren professionalisiert. Das waren die Anfänge der heutigen milliardenteuren Asylinfrastruktur, mit ihren inzwischen Tausenden von Beschäftigten in der Unterbringung und Betreuung und Hunderten von Beamten in der zentralen Bundesbehörde. Wie sollte man mit dieser neuen Situation umgehen? Die Politik begegnete in den 1980er-Jahren

der wachsenden Zahl von Asylsuchenden ziemlich unbeholfen mit zahlreichen Gesetzesrevisionen, die der Beschleunigung des Verfahrens dienen und die Attraktivität der Schweiz als Zielland senken sollten. Das grundlegende Dilemma war allerdings anderer Natur: Reiche Länder wurden unmittelbar mit der Tatsache konfrontiert, dass die Lebenschancen und Lebensperspektiven in der Welt sehr ungleich verteilt sind. Wie wollte man darauf reagieren, ohne die eigenen Werte zu diskreditieren? Jede Annäherung an die Fluchtursachen der Menschen aus der Dritten Welt wurde zum Blick in den Spiegel eigener Verstrickungen. Fluchtursachen, in Armut und Unterdrückung begründet, werden nicht selten durch die reichen Länder der Ersten Welt mit verursacht. Wie halten wir es beispielsweise mit der Waffenindustrie und dem Waffenhandel? Wie mit der subventionierten Agrarpolitik? Wie wirkt sich die Nahrungsmittelspekulation auf die armen Länder aus? Ist nicht die Migration selber eine Ursache für den Braindrain, den Verlust der Fähigen und Tüchtigen in den Herkunftsländern?

Diesem Dilemma versuchte man durch eine Unterteilung der Asylsuchenden zwischen politisch Verfolgten und Migranten aus wirtschaftlichen Gründen – so genannten Wirtschaftsflüchtlingen – zu begegnen. Diese Unterscheidung ergibt sich aus den internationalen Verträgen und Verpflichtungen. Das Asylverfahren soll sie sicherstellen. Damit treffen wir jedoch ein zweites Dilemma: Was, wenn Gewalt und Repression nicht von staatlichen Stellen, sondern von privaten Gruppierungen, von Warlords oder Terrorvereinigungen ausgehen? Welchen Schutz erhalten Menschen, denen die Lebensgrundlagen aus wirtschaftlichen Gründen, wegen ihrer sexuellen Orientierung oder aus ökologischen Gründen entzogen werden? Was, wenn ihr Leben von privaten Gruppierungen oder der eigenen Familie bedroht wird? Das internationale Recht hat sich zwar weiterentwickelt, hinkt aber den faktischen Verhältnissen naturgemäss nach. Würde man alle Ursachen, die zum Verlassen der Heimat zwingen können, also auch wirtschaftliche oder ökologische Gründe oder Einschränkungen der persönlichen Lebensperspektiven, als Zulassungsgrund anerkennen, wären wir bei einem Recht der globalen Bewegungsfreiheit, das nicht wenige Autorinnen und Autoren aus ethischen Gründen befürworten, aber im Widerspruch zur Souveränität der Staaten steht, die Zuwanderung zu regeln.

### Von der Asyl- zur Migrationspolitik

Seit wann spricht man in der Schweiz von Migrationspolitik? Der Begriff kam Anfang der 1990er-Jahre auf. Jahre davor hatte die Asylpolitik das Feld beherrscht und die Gemüter erhitzt. Kaum jemand hatte wahrgenommen, dass die quantitativ bedeutsame Zuwanderung vor allem über die fremdenpolizeilichen Bewilligungen erfolgte. Nicht zuletzt der Wirtschaft, dem Gewerbe und der Landwirtschaft kam dieser blinde Fleck gelegen. Während über die Asylpolitik geschimpft und Asylsuchende verunglimpft wurden, stand der Zulassung von begehrten ausländischen Arbeitskräften nur wenig im Wege. Diese erfolgte im Windschatten der ungeliebten Asylpolitik. Wem aber die Begrenzung der Einwanderung ein wirkliches Anliegen war, der konnte die Augen nicht mehr verschliessen vor den vielfältigen Verflechtungen, den Gemeinsamkeiten und Wechselwirkungen von Asyl- und Ausländerpolitik. Mehr und mehr wurde eine Gesamtbetrachtung des Einwanderungsgeschehens verlangt und nach einer umfassenden Migrationspolitik gerufen.

Auch wenn sie es lange Zeit nicht wahrhaben wollte: Die Schweiz war ein Einwanderungsland geworden. Ohne Zuwanderung wären die wirtschaftlichen Entwicklungen und der heutige Wohlstand des Landes nicht denkbar. Das Dilemma all dieser Jahrzehnte bis zum heutigen Tag besteht darin, dass die strikte Begrenzung der Zuwanderung nur zum Preis eines geringeren Wirtschaftswachstums zu haben ist. So wuchs die Bevölkerung in den vergangenen drei Jahrzehnten vor allem wegen der Zuwanderung von gut sechs auf gut acht Millionen Einwohnerinnen und Einwohner. Bald ein Viertel davon sind Ausländerinnen und Ausländer. Nur ein kleiner Teil davon sind jedoch Asylsuchende und Flüchtlinge. Sie alle sind ein für die Wirtschaft, das soziale und kulturelle Leben, ja für die schweizerische Identität ein nicht mehr wegzudenkender Faktor.

Ein nicht mehr wegzudenkender Faktor der schweizerischen Identität? Es wäre ein interessanter Exkurs nachzufragen, was denn die nationale Identität der Schweiz ausmacht und wie sie sich entwickelt. Seit gut zwei Jahrzehnten hat sich das Verständnis durchgesetzt, dass es sich bei der Identität um einen Prozess handelt, der alle Teile der Gesellschaft mit einbezieht. Wie lange dauert es, bis Fremdes nicht mehr ausgegrenzt wird, sondern als Eigenes wahrgenommen wird? Ein Grossverteiler warb vor einiger Zeit auf Plakaten mit dem Slogan «Für den Italiener in mir»

und pries damit Spaghetti, Tomaten und Käse an. Es war wahrlich ein langer Weg von der Stigmatisierung des Südländers in den 1950er-Jahren bis zum Sympathieträger von heute. Wann werden wir Plakate mit dem Werbespruch, «Für den Albaner in mir» sehen? Das dürfte wohl noch etwas dauern.

### **Europäisierung der Asyl- und Migrationspolitik**

Nicht nur die Identität der Schweiz verändert sich, sondern auch die Stellung der Schweiz in Europa. Mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen hat die Schweiz einen grossen Teil ihrer migrationspolitischen Unabhängigkeit aufgegeben. Ebenso mit dem Schengen- und Dublin-Abkommen. Rechte und Pflichten der Staatsangehörigen der Europäischen Union, Grenzkontrollen, Datenaustausch, Rückübernahme von Asylsuchenden und vieles mehr sind vertraglich geregelt. Ein grosser Teil der ausländischen Bevölkerung ist heute – mit Ausnahme der politischen Rechte – der inländischen rechtlich gleichgestellt. Dank dieser Abkommen konnte die Schweiz, ohne Mitglied zu sein, weitgehend in die Europäische Union integriert werden und vom offenen Binnenmarkt und vielem mehr profitieren. Entsprechend sind der Wohlstand und die Wirtschaftsleistung in den letzten Jahrzehnten weiter angewachsen. Dilemma dabei: Je mehr sich die Schweiz heute vom europäischen Mainstream abkoppeln will, desto höher ist der wirtschaftliche und politische Preis. Wenn im Zusammenhang mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative die Kündigung dieser Abkommen diskutiert wird, so ist dies wohl eher ein Reflex auf einen unumkehrbaren Weg der Eingliederung in die Europäische Union.

Die Politik will die faktische Integration in den europäischen Rechtsraum nur zögerlich wahrhaben. Nimmt der Migrationsdruck zu, wird zum Beispiel regelmässig der Ruf nach schärferen Grenzkontrollen, Verstärkung der Grenzwahe oder nach Schliessung der Grenzen laut. Doch wir leben nicht mehr in der Zeit des Zweiten Weltkriegs. Man stelle sich eine Grenzschiessung einmal praktisch vor! Schon vor Tagesanbruch stauten sich Hunderttausende vor den Grenzen und ohne die Grenzgängerinnen und -gänger würden am Morgen viele Geschäfte gar nicht erst geöffnet. Güter träfen mit grosser Verspätung oder überhaupt nicht am Bestimmungsort ein. Viel zu gross ist unsere internationale Vernetzung heute. Im Bereich des Asyls und der Migration leben Mythen von der alten, unbeschränkten nationalen Hoheit besonders hartnäckig fort. Mehr als in anderen Politikbereichen scheint hier das Festhalten an Mythen und Fiktionen ein wichtiges sozialpsychologisches Mittel zu sein, um die Gegenwart zu bewältigen. Angesichts zahlreicher politischer Verwerfungen, insbesondere wegen der Flüchtlingspolitik, ist heute allerdings offen, ob die Europäische Union auf einem Weg der vertieften Integration voranschreiten oder sich angesichts zentripetaler Kräfte zu einem loseren Verbund entwickeln wird. So oder anders, die Schweiz wird nicht ausscheren können. Sie bleibt Teil dieses Rechtsraums.

### **Integration**

Es ist noch nicht lange her, seit wir in der Schweiz von einer Integrationspolitik sprechen. Dabei ist sie zentral für das Verständnis und die Entwicklung des Migrationsgeschehens. Erst seit Anfang des Jahrhunderts erlaubt es eine Gesetzesbestimmung dem Bund, Integrationsförderung zu betreiben. Vorangegangen war eine langjährige Rezession, in der viele Ausländerinnen und Ausländer ihre Stellen verloren hatten und – da sie im Gegensatz zu früher nicht mehr nach Hause geschickt werden konnten – von den sozialen Sicherungssystemen aufgefangen werden mussten. Die Einsicht wuchs, dass die Integration ein wichtiger Bestandteil der Migrationspolitik sein muss und entsprechend gefördert werden sollte. Hinzu kam, dass viele Asylsuchende, auch wenn sie nicht nach der Genfer Konvention anerkannt wurden, im Land verblieben. Nach oft jahrelangem Warten auf einen definitiven Asylentscheid waren sie der Arbeitswelt entwöhnt und an die Sozialhilfe gewöhnt worden. Durch eine konsequente Eingliederung in den Arbeitsmarkt sollten die Soziallasten reduziert und die wirtschaftliche Selbstständigkeit unterstützt werden.

Die Integrationspolitik fand nach und nach breite politische Unterstützung. Das Prinzip «Fördern und Fordern» wurde zum Mainstream, in dem sich fast alle Lager wieder fanden. Allerdings wurden die Akzente unterschiedlich gesetzt. Für die einen stand das Fördern im Zentrum, die Bereitstellung entsprechender Hilfen für die Zugezogenen. Andere legten das Gewicht auf ein normatives Fordern, das den Zugezogenen zunächst gewissermassen als Vorbedingung vor allem Pflichten auferlegte, denen sie ohne staatliche Unterstützung zu genügen hätten. Zunehmend wurde

die Integration nicht mehr als ein gesellschaftlicher Prozess verstanden, sondern als ein mechanistisches Modell von Anreizen und Sanktionen. Nicht mehr gelingendes Leben über mehrere Generationen hinweg in einer neuen Umwelt steht nun im Zentrum, sondern ein Anpassungsprogramm, das vom Spracherwerb bis zur Kindererziehung die meisten Lebensbereiche der Zugezogenen einer Kontrolle zu unterwerfen droht. Damit befindet sich die Integration definitiv auf Abwegen.

Blinder Fleck der heutigen Integrationspolitik sind dabei Diskriminierungen und rechtliche Hemmnisse, die nach wie vor vielen Zugezogenen die Integration erschweren. Besonders gilt dies für Menschen mit einem prekären Aufenthaltsstatus, etwa für die vorläufig Aufgenommenen. Inzwischen leben Zehntausende mit diesem Status, der insbesondere den Zugang zu Ausbildung und Arbeit erschwert – anerkanntermassen den Schlüsseln zur Integration – in der Schweiz. Der Status der vorläufigen Aufnahme hat es in den vergangenen Jahrzehnten ermöglicht, Menschen, die zwar nicht als Flüchtlinge anerkannt wurden, Schutz zu gewähren. Bei den meisten von ihnen war klar, dass sie auf Dauer in der Schweiz bleiben würden. Der Name des Status war von Anfang an eine Unredlichkeit. Er suggerierte, der Aufenthalt sei temporär. Für die Betroffenen bedeutet der Status, dass sie nie definitiv angekommen sind. Bei der Einführung dieses subsidiären Schutzstatus war man sich dessen bewusst. Doch das Dilemma bestand darin, dass der Status politisch nur eine Chance hatte, wenn die Fiktion aufrechterhalten wurde, die Menschen würden das Land voraussichtlich bald wieder verlassen. So habe auch ich als Vertreter der Hilfswerke diesem Namen zugestimmt. Wer sich in der Asyl- und Migrationspolitik bewegt, wird Dilemmata dieser Art immer wieder begegnen. Diese Blockwoche wird Sie als künftige Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter dafür sensibilisieren.