

Der Begriff der Integration

Gianni D'Amato

Input anlässlich des 6. Asylsymposium, Bern, 21.-22. Januar 2016

(Es gilt das gesprochene Wort)

Die steigenden Flüchtlingszahlen aus dem Mittleren Osten, die in einigen Teilen der Bevölkerung grosse Empathie geweckt haben, sind eine neue Herausforderung für verschiedene europäische Gesellschaften, so auch für die Schweiz. Sicherlich, die Flüchtlinge treffen auf Freiwillige, die helfen, auf Organisationen und Behörden, die ihr Bestes geben, auch wenn sie manchmal überfordert sind. Aber seit Wochen und Monaten ist eine Frage zentral in der gesellschaftlichen Debatte: Was muss getan werden, um die Flüchtlinge künftig zu integrieren? Diese Frage ist umso drängender, als unser Gemeinwesen in den kommenden Jahren vor dem Anspruch steht, tausende von Flüchtlingen einzugliedern, gleichzeitig aber auch eine mögliche Spaltung der Gesellschaft zu verhindern.

Sorgen und Ängste in der Bevölkerung lassen sich nicht einfach aus dem Weg räumen, und wie die Wahlergebnisse in Frankreich und Polen zeigen, können sie rechte Populisten wie in Frankreich erdrutschartige Siege bescheren. Ereignisse wie jene in Paris im November oder in der Silverster-nacht in Köln verweisen auch darauf, wie schnell Stimmungen kippen können, wenn sie nicht ernst genommen und von den politisch Verantwortlichen mit klaren Zielsetzungen kontrastiert werden. Wo geht die Reise hin?, wollen deshalb viele wissen.

Wohin die Reise hingehet, kann heute keiner sagen. Wohin sie gehen sollte, vielleicht schon eher. Auch wenn sich die unterschiedlichen Vorstellungen in einer Demokratie nur mühsam auf einen Nenner bringen lässt, ist im gesellschaftlichen Diskurs moderner Gesellschaften ein Begriff, der Ordnung und Zuversicht schafft, jener der Integration. Ein Begriff, den es umso mehr zu klären gilt.

Integration: eine begriffliche Klärung

Über Integration wird viel gesprochen und geschrieben, mitunter wird der Begriff so häufig und unterschiedlich verwendet, dass er seine klaren Konturen zu verlieren droht. Laut Bernhard Peters (1993), der eines der interessantesten Bücher zur Frage der Integration in modernen Gesellschaften geschrieben hat, bezieht sich Integration als zentraler Begriff der Gesellschaftstheorie auf den Zusammenhang zwischen sozialer Einheit und Differenz. Integration stellt kontinuierlich die Bedingungen sozialer Ordnung in Frage. In diesem Zusammenhang weist Peters darauf hin, dass schon in den Anfängen der modernen Sozialtheorie soziale Ordnung als bedrohte Errungenschaft verstanden wurde. Dies habe zur Folge, dass immer wieder von Neuem zu klären sei, warum die Welt überhaupt in einer bestimmten erkennbaren Weise geordnet sei, und warum nicht Chaos, Zerfall und Entropie herrschten.

Ein Blick zurück in die Geschichte zeigt, wie schwierig es war, die Begriffe Integration und Ordnung neutral zu definieren. Es ging einerseits um Systembestand, andererseits auch um die Erhaltung

bestimmter positiv bewerteter Formen von Integration. Ordnungs- oder Integrationsbegriffe haben in den Sozialwissenschaften unter anderem auch einen vorausschauenden, diagnostischen Charakter. Sie enthalten eine bestimmte normative Idee, wie eine implizite oder explizite Vorstellung von «gelingender» oder «misslingender» Vergesellschaftung auszuschauen hat. Allerdings sind die Standards für die Beurteilung der sozialen Integration historisch variabel, auch wenn sie nicht willkürlich variieren. Dieser Wandel lässt sich mitunter als Ausdruck von sozialen Lernprozessen verstehen (Peters 1993: 24). Begriffe und Kategorien, die Zugehörigkeiten und Vergesellschaftungen anzeigen (sollen), unterliegen dem Wandel der Zeit und sind nicht unumstritten.

Ethnonationale Argumentation („Rasse“ integriert)

So wurde vom 19. bis weit ins 20. Jahrhundert hinein Zugehörigkeit zur Nation vielfach mit blutsverwandschaftlichen Beziehungen definiert. Dieses Verständnis von Vergesellschaftung, die ohne Umschweife als Ethnonational („völkisch“) bezeichnet werden kann, suggeriert indessen eine Homogenität, die gegenüber der demographischen und politischen Wirklichkeit nicht haltbar ist. Der ethnisch-homogene und nicht politische Begriff des Volkes ist historisch gesehen problematisch. Die Nation ist ebenso wenig ein vorpolitischer Naturzustand wie eine unproblematische ethnische oder kulturelle Einheit. Der ‚ethnische Kern‘ (Smith 1987) ist vielmehr Produkt einer kulturell behaupteten Identität, die fast beliebig manipulativ interpretierbar ist. Zudem decken sich territoriale Realitäten oft nicht mit den Grenzen ethnischer Gruppen, und die Liste sprachlicher, ethnischer und religiöser Minderheiten ist lang. Diese Auffassung von Nation kann also keineswegs als die verbindliche moralische Einheit betrachtet werden. Es kann überdies nicht auf unabhängig verbindliche Rechtsprinzipien rekurrieren. Der ethnische Begriff der Nation ist verfassungsindifferent und benötigt keine Bürgerrechte, um die Binnenordnung politisch zu legitimieren. Daraus resultiert ein durchweg unvollständiges und einseitiges Verständnis von Gesellschaft, das häufig die Abwertung anderer ethnischer Gemeinschaften zur Folge hat. Diese Vorstellungen finden sich bei Bewegungen, welche auf eine Zuspitzung sozialer, ethnischer und religiöser Konflikte aus sind und den Fremden eliminieren oder in die Flucht schlagen wollen.

Kulturalistische Argumentation („Kultur“ integriert)

Eine nuanciertere Version der ethnonationalistischen Position bietet die kulturalistische Argumentation. Sie legt ihr Augenmerk auf eine lediglich kulturell und nicht ethnisch homogene Gesellschaft, was zumindest Möglichkeiten der Zustimmung oder Ablehnung beinhaltet. Kulturnation lautet ihr verführerisches Verständnis von Nation, und kulturelle Assimilation heißt heisst die Anstrengung, deren Nicht-Mitglieder bedürfen, um Teil der Gesellschaft zu werden, die indessen nicht von vornherein so streng vorbestimmt ist wie bei der ethnonationalen Position. Nicht-Mitglieder müssen sich

der Wahl stellen, entweder das Land zu verlassen oder sich kulturell zu assimilieren. Nehmen sie die Wahl nicht an, so leben sie als temporäre Gastarbeiter ohne politische Rechte in einem fremden

Land. Ihre Ansprüche begrenzen sich grösstenteils auf soziale Rechte, wobei sie auch dort nicht zu einer Belastung werden dürfen.

Die Stärke der Assimilation liegt in der engen Verbindung von kultureller Einheit und politischer Zustimmung, wobei der von Rousseau stammende Glaube hinzukommt, dass Demokratie ohne eine starke kulturelle Homogenität nicht funktionieren kann.

Doch auch die Verschmelzung politischer Loyalität mit kultureller Konformität ist nicht unproblematisch. In pluralisierten Gesellschaften ist nicht immer einsichtig, welchen Werten gegenüber man als Zugezogener konform zu sein hat. Zusätzlich offenbart der assimilatorische Anspruch sein Scheitern, einen universellen Standard anzubieten, an dem Zugehörigkeit und Vertrauenswürdigkeit gemessen werden können, paradigmatisch mit der Vernichtung der westeuropäischen Juden. Denn obschon ambitionierte Teile ‚fremder‘ Minderheiten durch die Praktizierung herrschender kultureller Muster Anerkennung suchen und sich von ihrer Herkunftsgemeinschaft lossagen, beschränkt sich ihre Assimilation auf einen lediglich individuellen Akt. Die politische Diskriminierung und Emanzipation hingegen beziehen sich auf die Gemeinschaft der Fremden als solche, die durch traditionelle Teile der Ursprungsgemeinschaft mitbestimmt wird. Zusätzlich werden die naturalisierten Fremden trotz deren Anstrengungen dem Verdacht ausgesetzt, „nicht wirklich wie wir“ zu sein (Bauman 1991, 43).

Koexistenzielle Argumentation (Partizipation integriert)

Auch die koexistenzielle Argumentation berücksichtigt im Unterschied zu den beiden ersten Positionen das universelle Selbst, dessen Ausdruck Integration und Partizipation in einer Gesellschaft sind. Integration durch Partizipation lautet hier die Formel, wobei eine funktionale Komponente mitschwingt. Bei der Festlegung der Kriterien für Mitgliedschaft spielt nämlich die Funktion, die jemand in einer bestimmten territorialen Einheit tatsächlich einnimmt, eine wichtige Rolle. Dabei haben diejenigen, die über längere Zeit vor allem wirtschaftlich, gesellschaftlich und kulturell zu einer Gesellschaft beigetragen haben, ein Recht auf Integration, sofern sie dies wünschen. Wer politischer Herrschaft auf einem bestimmten Territorium zwangsläufig unterworfen ist, hat in dieser ebenso funktional untermauerten wie naturrechtlich inspirierten Argumentation automatisch ein Recht auf politische Repräsentation. Territoriale Souveränität wird von den unter dortigem Recht Lebenden ausgeübt und nicht von einer ethnisch-homogenen Gruppe oder einer exklusiven Gruppe von Bürgern, welche über die Nicht-Bürger herrschen. Die Staatsbürgerschaft soll mit der ökonomischen und sozialen Mitgliedschaft in einer Gesellschaft einhergehen: sie kann daher mit dem erbrachten gesellschaftlichen Beitrag einer Langzeitresidenz überzeugend begründet werden. Integration und nicht eine vermeintlich feststehende nationale Identität wird dabei zum entscheidenden Gesichtspunkt.

Das drückt aus, dass es sich um einen Prozess handelt, und zwar um einen durchaus anstrengenden und schwierigen politisch-kulturellen Lern- und Gewährungsprozess.

In diesem Sinne bedeutet Integration das Erlernen und die Gewährung chancengleicher Partizipation an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens. Besonders wichtig ist dabei die Teilhabe durch Erwerbsarbeit. Arbeit vermittelt finanzielle Ressourcen, soziale Kontakte und gesellschaftliche Anerkennung und ist damit eine Voraussetzung für die Teilhabe an weiteren gesellschaftlichen Bereichen. Voraussetzungen für die Erwerbsarbeit sind wiederum Sprachkenntnisse sowie fachliche und allgemein berufliche Kompetenzen und Qualifikationen. Eine weitere wichtige Basis für Teilhabechancen kann aber auch Engagement in Politik und in Selbstorganisationen sein, wie die Sozialkapitalforschung hinreichend belegt.

Asylpolitik und Integration – eine schwierige Konstellation?

Libérale Gesellschaften definieren sich durch einen internen Pluralismus. Die Differenz, die Tendenz zur Pluralisierung und Diversifizierung von Lebenslagen, Lebensformen und -stilen, Milieus und Subkulturen, ist ein wesentlicher Bestandteil der Moderne.

Integration ist demnach der Versuch, die dem Pluralismus inhärenten Spannungen zu überwinden und dementsprechend eine Polarisierung der Gesellschaft zu vermeiden. Dazu dienen in Bezug auf Migration, insbesondere auf vor kurzem zugewanderte Personen, verschiedene Programme, die Sprachkurse, Erstinformation, berufliche Kompetenzbewertungen oder Weiterbildungsmöglichkeiten fördern. Die Integration von Zuwanderern soll durch diese Massnahmen vorangetrieben werden. Dementsprechend setzt die Integrationspolitik auf eine „Verbesserung der Integrationskapazität der Gesellschaft“ insgesamt (BFM 2011), ohne Migranten direkt zu erwähnen. Dabei geht es darum, Zugangshindernisse für Zuwanderer in verschiedenen Lebensbereichen – Bildung, Arbeit, Gesundheitswesen etc. – abzubauen. Regelstrukturen sollen sich dementsprechend am Bedarf der Zielgruppen halten und nicht an deren Migrationshintergrund. Deshalb sollte der Migrationshintergrund oder der Aufenthaltsstatus die Rahmenbedingungen des Integrationsverlaufs einzelner Personen oder Familien möglichst wenig tangieren.

Diese Rechnung geht allerdings bei Schutzsuchenden nur selten auf. Das Asylwesen wird von der Frage dominiert, ob sich jemand überhaupt für den Flüchtlings- oder für einen subsidiären Status qualifiziert. Bis diese Frage geklärt ist, stehen Integrationsmassnahmen nicht auf der Tagesordnung, aber auch andere integrationsfördernde Rechte wie die Sicherung der geographischen und beruflichen Mobilität, die Familienzusammenführung und Weiterbildungen stehen ausser Reichweite. Asylbewerber befinden sich in einem politisch gewollten Vakuum, ohne dass die Massnahmen, die die Integrationsförderung für hilfreich erachtet, in Angriff genommen werden können.

Dieser luftleere Zustand kann, trotz aller Massnahmen, die Verfahren zu beschleunigen, in vielen Fällen Monate und Jahre dauern, bis eine endgültige Beurteilung betreffend Asyl oder vorläufige Aufnahme vorliegt. Über die Auswirkungen dieser langen Warteschlange auf die individuellen

Integrationsverläufe bestehen keine gesicherten Erkenntnisse (siehe Projekt Hangartner). Aus Studien, die vorhandene Statistiken konsultieren, lassen sich allerdings einige Schlüsse ziehen (Efioanyi 2013: 58):

- Die Erwerbsbeteiligung der betroffenen Personen – anerkannte Flüchtlinge, vorläufig Aufgenommene und Asylsuchende ist wesentlich niedriger als die der einheimischen als auch der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz. Mit zunehmender Aufenthaltsdauer steigt sie an.
- Die Erwerbsbeteiligung variiert je nach Kanton: sie betrug vor wenigen Jahren bei vorläufig Aufgenommenen im Kanton Waadt 24%, im Kanton Luzern 47% und schwankten je nach Konjunktur und Herkunftsgruppe.
- Untersuchungen weisen darauf hin, dass die Einkommen unseres Personenkreises durchschnittlich niedriger ist als jene der übrigen ausländischen Bevölkerung. Dies hat mit der mehrheitlichen Beschäftigung in Tieflohnbranchen zu tun, in denen auch die Gefahr der Arbeitslosigkeit höher ist.
- Der wahrgenommene Gesundheitszustand ist insbesondere unter vorläufig aufgenommenen Personen schlechter als bei Einheimischen und der ausländischen Bevölkerung.

Vielfach werden diese Zusammenhänge mit dem Profil der Flüchtlinge, ihrer Bildung und mangelnder Berufserfahrung in unserem Arbeitsmarkt zugeschrieben. Ausserdem ist auch bekannt, dass traumatische Fluchterfahrungen die Gesundheit beeinträchtigen und sich negativ auf die Berufstätigkeit auswirken können. Die Rolle der Aufnahmebedingungen auf den Integrationsverlauf ist indes wie erwähnt nicht durch robuste Zahlen unterlegt.

Schluss

Bislang hat das Asylrecht die Priorität in diesem Politikfeld auf eine möglichst unattraktive Ausgestaltung der Aufnahme gelegt. Integration war vielfach und anders als in anderen Feldern kaum ein Thema. Obschon die soziale und wirtschaftliche Nichtintegration von Asylsuchenden nicht ein explizites Politikziel ist, werden Massnahmen angepeilt, die gemeinhin als integrationshemmend gelten. Zu diesen gehört die bereits erwähnte Beschränkung der geographischen und beruflichen Mobilität, der Weiterbildung und des Familiennachzugs. Vielfach wird in politischen Debatten das Argument aufgeführt, die Integration der Asylsuchenden würde die Durchsetzung einer wirksamen Asylpolitik entgegenwirken. Die Wirksamkeit und die Folgen von getroffenen Massnahmen, zum Beispiel die Absenkung der Sozialhilfe, werden nicht überprüft, weder bezüglich der abschreckenden Wirkung noch im Hinblick auf die Folgen des künftigen Integrationsverlaufs. Vielfach scheint diese Haltung von der Annahme beeinflusst, nur eine kleine Minderheit der Asylsuchenden bliebe längerfristig in der Schweiz. Die zur Verfügung stehenden Erkenntnisse widersprechen dieser Annahme. Auch lässt sich nicht empirisch erhärten, dass integrative Massnahmen die Rückkehrbereitschaft grundsätzlich unterlaufen und Asylsuchende anziehen würden. Bei all diesen Verkürzun-

gen wird eine pragmatische Erwägung alternativer Politiken verhindert, welche die Dichotomie Integration vs. Ausschluss überwinden helfen.

Modellprojekte in anderen Ländern machen es vor, wie die Politikgestaltung in Bezug auf Asylsuchende einen längerfristigen Horizont haben könnte. Das Modellprojekt „Early Intervention“, an dem sich die Bundesagentur für Arbeit, Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und das vom Europäischen Sozialfonds geförderte Bundesprogramm „Xenos“ beteiligen, wurde in einem halben Dutzend Städte in Deutschland getestet. Asylsuchende werden in diesem Projekt ganz früh angesprochen, im Prinzip schon bei ihrer Ankunft. Es geht dabei darum, erst mal mit den Menschen zu reden: Was haben sie überhaupt für eine Vorstellung, was wollen sie machen? Es geht darum, für sie die geeignete Strategie zu entwickeln. Der Spracherwerb spielt dabei eine Rolle, aber auch die Fortsetzung der Bildungsbiographie. Ein Grundzug des Programms ist die Investition in die Qualifizierung: dazu gehört auch, dass man Menschen in Unternehmen schickt und dass die Unternehmen sich ansehen, was sie können und wie man diese Fähigkeiten zertifizieren kann. Die Programmverantwortlichen erhoffen sich natürlich auch, dass die Asylsuchenden in den Unternehmen verbleiben.

Erfolgreiche Einwanderungsprozesse messen sich daran, dass Zugewanderte in Arbeit sind und nicht in die Sozialhilfe geführt werden. Eine wichtige Schnittstelle sind deshalb Arbeitgeber und Arbeitgeberverbände, die die Asylsuchenden an die richtigen Stellen verweisen und Hilfsmöglichkeiten schaffen können. Sicherlich ist es schwer, als vorläufig Aufgenommener eine Stellung zu finden. Wenn man weiss, man bleibt womöglich nicht lange, tut man sich schwerer, die Sprache zu erlernen und eine Ausbildung zu beginnen. Die gleiche Unsicherheit gilt auch für Arbeitgeber. Gegenwärtige Massnahmen um die Flüchtlinge abzuschrecken, erschweren indes nachhaltig die Integration in die Gesellschaft, in den Arbeitsmarkt, in das Bildungssystem.

Die Migrationspolitik, dazu gehört auch die Asylpolitik, ist häufig begleitet von Illusionen. Schon die Saisonier-Politik unter dem alten ANAG war gefangen in der Rückkehrillusion auch seitens der Behörden. Meistens funktioniert es aber nicht wie Politik es sich denkt. Während vor 3-4 Jahren die Schutzgewährung 30-40 % der Bewerber betraf, beträgt die Schutzquote laut neuesten Zahlen heute 70% (in erster Instanz). Die Menschen bleiben doch hier, investieren aber weniger in die Zukunft, werden zu spät in den Arbeitsmarkt integriert und fallen dem Sozialstaat anheim. Ausgeblendet wird deshalb häufig die Frage, wie sich abschreckende Massnahmen auf die gesamte Migrationsbevölkerung auswirken. Laut Efionayi (2013) ist es irreführend zu glauben, die Politikfelder Integration und Asyl liessen sich gegenüber einer breiten Bevölkerung auseinanderhalten. Die UNIVOX Untersuchungen nach Abstimmungen belegen das Gegenteil: Die Perzeption der Asylpolitik prägt auch die Haltung gegenüber anderen migrationspolitischen Feldern, so auch zur Integrations- und Zuwanderungspolitik. Will man die Reise gut zu Ende führen, wäre ein umfassender Migrationsplan auch für die Schweiz überlegenswert. Mehr Kohärenz in der Ausgestaltung der Migrationspolitik würde die nachhaltige Politikgestaltung in diesem Feld nur befördern. Klare Zielformulierungen sollten aufgegleist werden, deren Perspektive über einzelne Politikfelder und verschiedene Verwaltungsbereiche hinausreicht. Dies wäre der Weg, der früher oder später gegangen werden muss.



6. Schweizer Asylsymposium

21./22. Januar 2016

Bern, BernExpo

Bibliographie:

Bauman, Zygmunt (1991). *Modernity and Ambivalence*, Oxford: Polity.

Efionayi, Denise (2013). *Asylpolitik und mögliche (Des)Integrationseffekte*, in: Ministerium für Integration (Hg.) *Integrationspolitik im internationalen Vergleich*. Ministerium: Stuttgart

Peters, Bernhard (1993). *Die Integration moderner Gesellschaften*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Smith, Anthony D. (1987). *The Ethnic Origin of Nations*. Oxford: Blackwell