Zurück in die Zukunft der Integrationspolitik

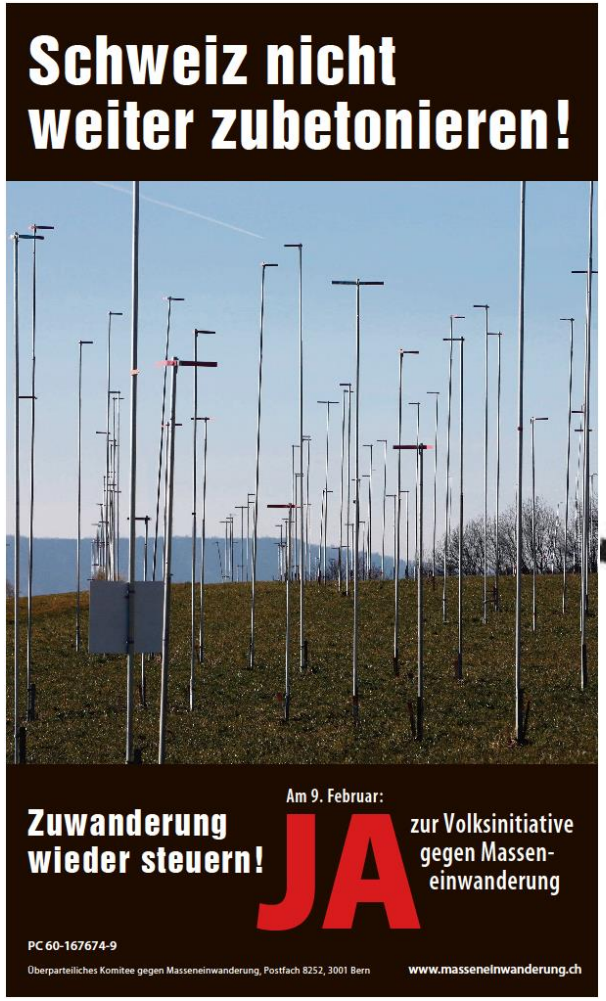
Eine Spurensuche auf unebenem Terrain

Dr. Esteban Piñeiro

Fachtagung Kofi 22.3.2016

Ära der Überfremdungsinitiativen 1970er Jahre

Ära der Masseneinwanderungsinitiative 2010er Jahre



Thematisierung des Phänomens «Migrationsprozess»

- Problematisierungsweisen: Politische «Ideologisierung» und fachliche Interpretation von Migrationsprozessen
- Politische Reaktionen: Integration ist eine Denkweise und Praxis, die an bestimmte Problematisierungsweisen des Migrationsprozesses ansetzt

Ebene der bundespolitischen Programmatik

- Wie veränderte sich die offizielle Interpretation der «Migrationsprozesse» vonseiten des Bundes, so dass Integration zum Thema werden konnte?
- Wie veränderte sich die Integrationsarbeit im Laufe der Zeit?

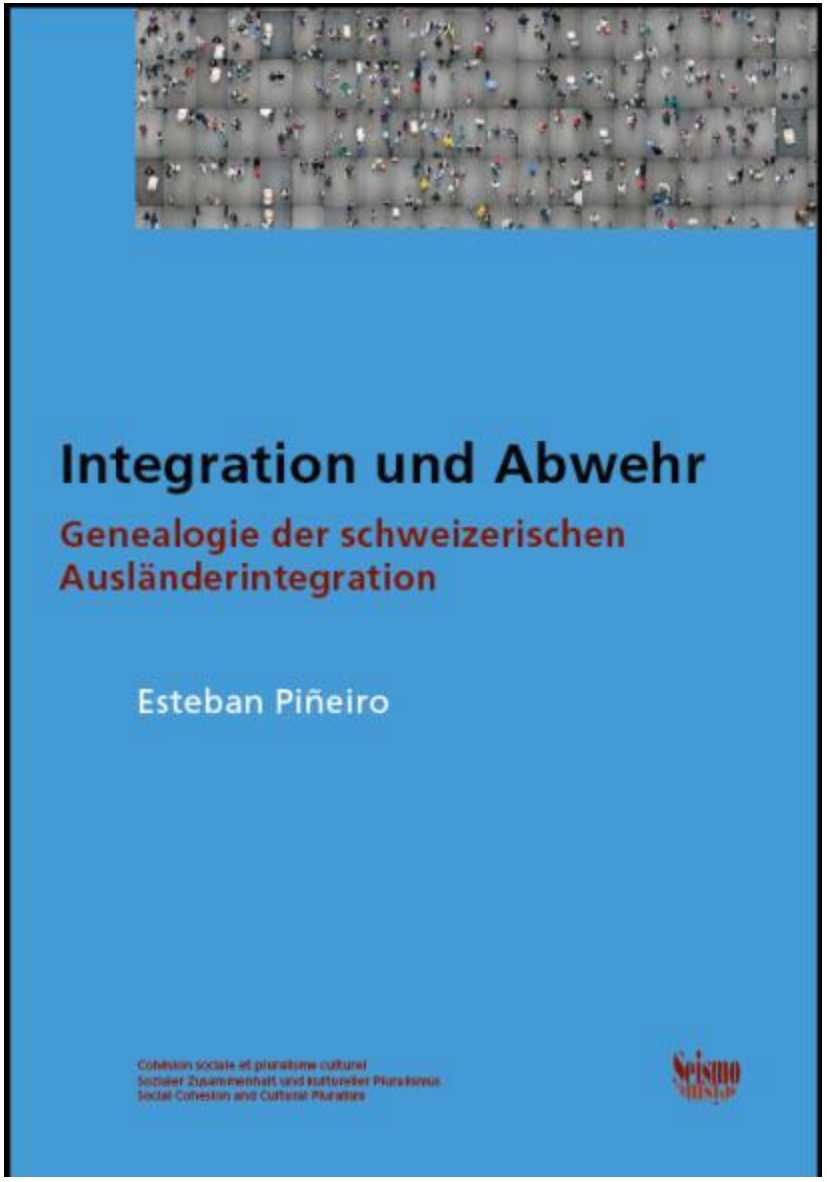
«Unter den Füssen graben»

1. Heranführungen: Kartierung eines «unebenen» Terrains

2. Rückführungen: Zurück zu den Anfängen einer bundespolitischen Einbindung von AusländerInnen – und wieder zurück in die Zukunft/Gegenwart der Integrationspolitik

Periodisierung

Periodisierung	Erste forschungsleitende Ereignisse
1990/2000er Jahre	- Totalrevision des Ausländergesetzes und neues AuG - Berichte der Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK und des Bundesrates zur Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik
1960/1970er Jahre	- Zweites Italienerabkommen - Studienkommission über das Problem der ausländischen Arbeitskräfte - Überfremdungsinitiativen und Mitenand-Initiative
1910/1920er Jahre	- Erstes Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) - Jus soli (Zwangseinbürgerung)



In den 1990er Jahren verabschiedete sich der Bund von der traditionellen Politik der Überfremdungsabwehr, um fortan das emanzipatorische Ideal der gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe der Ausländerinnen und Ausländer zu postulieren. Wurden diese bis dahin als «Überfremdungsgefahr» problematisiert, so werden sie nun als «willkommene Mitbürger» gesehen. Mit seiner «Politik der Anerkennung» lässt der Staat die Ausländerinnen und Ausländer aber nicht nur zu geschätzten «Citoyens» werden. Im Namen der Integration übt er auch Zwang aus. Er fordert von den Ausländerinnen und Ausländern Integrationsleistungen und droht mit Sanktion und Ausschluss. Nationale und internationale Studien kritisieren diesen Trend zu einer repressiven Auslegung der Integration.

Mit der markanten integrationspolitischen Korrekturbewegung hat sich die Forschung bisher kaum beschäftigt. Wie kam es, dass die Ausländerinnen und Ausländer nunmehr gemäss dem Programm der Integration regiert werden sollten? Und wie entwickelte sich die Integrationspolitik zu jener Form der Aufenthaltssteuerung, die sie heute ist?

Die vorliegende, als Gouvernementalitätsforschung angelegte genealogische Diskursanalyse kommt zum Schluss, dass die politische Mission der AusländerIntegration in der Herstellung und Aufrechterhaltung der Regierbarkeit einer Bevölkerung besteht, die sich nicht mehr einem juridisch konfigurierten Regime unterwerfen lässt. Vielmehr wird – wie sich zeigt – die Bevölkerung im gouvernementalen Modus der Sicherheit reguliert. Seit ihrem rund hundertjährigen Bestehen organisiert sich die schweizerische Ausländerpolitik als Abwehrformation. Davon rückt auch die gegenwärtige Integrationspolitik des Zusammenlebens nicht ab.

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

Heranführungen

Erstarken der Integration

- Seit Mitte der 1990er Jahre formt sich das Integrationsideal zu einer «mächtige[n] Idee» aus (Wicker 2009; vgl. Piguet 2006; BFM 2012a).
- Leitbilddiskussionen; Verankerung als rechtlicher «Grundsatz» (AuG, VIntA); Aufenthaltspolitik

Offizielle Politik: «Ausgrenzen – Assimilieren – Integrieren»

- Höhepunkt eines jahrzehntelangen Ringens um Anerkennung, Toleranz, rechtliche Besserstellung; Chancengleichheit (Niederberger 2004; BBl 2002; TAK 2009)
- Emanzipationsprozess: Von unerwünschten Ausländern zu willkommenen Mitmenschen (Wicker 2003)

Irritation I

– «Trendwende» (Prodolliet 2006) zur Integration vollzieht sich historisch gesehen im politischen Horizont der Überfremdungsabwehr

Irritation II

– Integration ist gegenwärtig nicht nur freiheitlich-emanzipatorisch programmiert; sie nimmt auch einen Pflicht- und Ausschlusscharakter an

– Integrationspolitik beinhaltet freiheitlich-freiwillige und restriktiv-verpflichtende Verfahrenselemente: Fördern und Fordern

Rückführungen

Absorbtion
als Überfremdungsabwehr

(1910/1920)

- **Problematisierung:** «Stärke des Zustroms im Verhältnis zur schweizerischen Bevölkerung» (BBl 1920a); das «numerische Übergewicht» als Gefahr (BBl 1920d)
- **Kardinalfrage:** Wie eine Fremdbevölkerung in sich aufnehmen, ohne dabei selber zu verschwinden?
- **Politische Antwort:** «Herstellung eines normaleren Zahlenverhältnisses» (BBl 1920d); «die beiden Seiten des Überfremdungsproblems, die Einbürgerungs- und die fremdenpolizeiliche Frage» (BBl 1924)
- **Logik der Einbindung:** «aus dem Eingewanderten einen Einheimischen» machen (BBl 1920d)
- **Mission:** Erhaltung der Schweizer Bevölkerung mittels Negation der ausländischen Bevölkerung

Eingliederung
als Überfremdungsabwehr

(1960/1970)

- **Problematisierung:** das qualitative «Verhältnis zwischen Schweizern und Ausländern» (EKA 1979); Problem der «Entkoppelung» (BBl 1969)
- **Kardinalfrage:** Wie die Ausstossungskräfte der einheimischen Bevölkerung mildern, um Spaltungstendenzen zu neutralisieren?
- **Politische Antwort:** Den bisherigen Bevölkerungsantagonismus aufheben; Qualitative Annäherung der Bevölkerungen durch Stabilisierung und Assimilation/Eingliederung
- **Logik der Einbindung:** aus fremden ausländischen Staatsbürgern assimilierte ausländische Staatsbürger machen
- **Mission:** Abwehr der Abwehrkräfte der Schweizer Bevölkerung via Eingliederung/Assimilation der Ausländer

Integration
als Ermöglichung des Zusammenlebens

(1990/2000)

- **Problematisierung:** «Einbettung der Schweiz in ihr europäisches Umfeld» (BBl 1991); «Diskriminierungsverbot» (FZA 2002)
- **Kardinalfrage:** Wie eine ausländische Bevölkerung regieren, die über rechtliche Freizügigkeiten verfügt (EU/EFTA)?
- **Politische Antwort:** Die bisherige bevölkerungspolitische Binarität aufheben; «Intensivierung der Eingliederungspolitik» (1991); «Selektionieren»; «Integrieren»; «Kampf gegen Missbrauch»/«fehlbare Ausländer» (BBl 2002)
- **Logik der Einbindung:** aus ausländischen Staatsbürgern Citoyens machen; Zusammenleben einer vielfältigen Bevölkerung fördern
- **Mission:** Herstellung einer freiheitlich regierbaren Bevölkerungsvielfalt von Citoyens (Selbstmobilisierung und Selbstverantwortung)

Folgerungen und Fragen

Folgerungen und Fragen

- Der Migrationsprozess, der sich auf die Integrationsfrage auswirkt, artikuliert sich jeweils sehr unterschiedlich.
- Die Integrationsarbeit antwortet weniger auf die «Tatsache», dass Menschen zuwandern. Die Interpretation des Migrationsprozesses spielt eine zentrale Rolle.
- Welche Rolle soll die Integrationsarbeit bei der Interpretation der Migrationsprozesse einnehmen?

Besten Dank!

esteban.pineiro@fhnw.ch