



Wo Integration ausgehandelt wird

Integrationsvereinbarung zwischen Politik, institutioneller Logik und subjektiven Bedürfnissen

»Ja. Gut und Integration, das habe ich ganz vergessen, das wollte ich auch noch fragen, Integration ... Was ist das jetzt für die Migrationsbehörde, was bedeutet Integration? Klar, Sprache lernen. Aber was bedeutet... Eine Definition dafür! Was ist Integration!? In der Schweiz, ich weiss nicht, soll man zum Hornussen oder Alphornblasen gehen, wäre das Integration? Oder was konkret, was wär's?!«

(Herr Günt, Migrant)

Kein Forschungsergebnis, kein politisches Positionspapier und keine rechtliche Grundlage liefert eine getreue Antwort auf die Frage des Migrant Günt. Die genaue Bedeutung von Integration und den wahrgenommenen Integrationsrisikos¹ sind Gegenstand eines steten Interpretations- und Schaffungsprozesses. Dieser wird auf politischer Ebene vorangetrieben, durch die Formalisierung von Integrationsprogrammen und -massnahmen konkretisiert und Kategorien zugeordnet. In der Umsetzungspraxis politischer Interventionen nimmt das Integrationsrisiko schliesslich eine eigene, eigensinnige Gestalt an.

Dieser Artikel, dem eine ethnografische Forschung im Rahmen meiner Masterarbeit an der Universität Freiburg zugrunde liegt², hegt den Anspruch, eine situative Momentaufnahme dieses Aushandlungsprozesses zu präsentieren und die lokalen Dynamiken der Produktion eines Integrationsrisikos zu beschreiben. Um diesem Unterfangen gerecht zu werden, wähle ich einen spezifischen Betrachtungswinkel: die situative Umsetzung der Integrationsvereinbarung in der Integrationsfachstelle eines Deutschschweizer Kantons.

Die Integrationsvereinbarungsgespräche zwischen Migrantinnen/Migranten und Vertreterinnen/Vertretern der kantonalen Integrationsbehörden sind bezeichnend für die Lücken und Inkongruenzen des Integrationsdiskurses, der in den Gesetzesgrundlagen und kantonalen Integrationsprogrammen vorliegt. Sie zeugen aber auch von der Macht der

an der Interaktion beteiligten Subjekte, welche die Parameter von Integration aktiv mitverhandeln.

Bevor die Bühne den Akteuren der Integrationsvereinbarungsgespräche überlassen wird, muss der Rahmen dieser Handlung skiz-

Sophie Hodel

1986. arbeitet als Sozialarbeiterin und Verantwortliche für Gesundheitsprävention in einem Bildungszentrum für Migrantinnen in Genf und ist Teil eines genossenschaftlichen Hofprojektes in Meinier GE.



ziert werden: die Schweizer Integrationspolitik und ihre Ausrichtung an einer neoliberalen Rationalität, die Rolle, welche die Integrationsvereinbarung dabei spielt, und das lokale Setting im untersuchten Kanton.

Integrationspolitik: Eine steile Karriere

Der Integrationsbegriff ist ursprünglich nicht auf Personen mit Migrationshintergrund beschränkt. Die enge Bindung des Integrationsbegriffs an die Migrationsdebatte kam in der Schweiz erst in den 1990er Jahren zustande. Durch urbane und politisch eher linke Akteure als Gegenwort zur Assimilation gewürdigt und politisiert, sollte mit ›Integration‹ eine neue Ära der Inklusion von Migrantinnen und Migranten eingeläutet werden (EKM 2010; TAK 2009). Mit Erfolg: Integration avancierte zu einem prägenden Konzept der Stadt- und Quartierpolitik und fand Eingang in die ausländerrechtlichen Grundlagen. Heute schreiben sich der Bund und die Kantone die Integrationsförderung dick auf die Fahne und geben jährlich über 110 Millionen Franken dafür aus³. Die Institutionalisierung der Integrationspolitik brachte allerdings auch deren Ausrichtung an einer neoliberalen Rationalität mit sich (Piñeiro und Haller 2009). Migrantinnen und Migranten sollen in Bezug auf das Integrationsrisiko vermehrt in die Pflicht genommen werden, wie der prominente Leitsatz der gegenwärtigen Integrationspolitik »Integration Fördern und Fordern« zum Ausdruck bringt.

In den aktuellen Gesetzesgrundlagen⁴ unterscheidet der Bund zwischen zwei Bedeutungsebenen von Integration: Integration wird erstens als »gesellschaftlicher Prozess« verstanden, der die »chancengleiche Teilhabe« *aller* zum Ziel hat. Zweitens wird sie als individueller »Zustand« der ausländischen Personen gehandhabt. Von den Ausländerinnen und Ausländern wird, teilweise unter Androhung der Verweigerung respektive des Entzuges der Aufenthaltsbewilligung, verlangt, diesen Zustand der Integration anzustreben.

Die Zweidimensionalität des amtlichen Integrationsverständnisses ist Zeugnis des politischen Kampfes um die semantische Besetzung des Integrationsbegriffes. Sie repräsentiert einen Kompromiss zwischen einem eher linkspolitischen Anliegen der Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhaltes und einer rechtspolitisch verankerten grundlegenden Skepsis gegenüber Migrantinnen und Migranten. Wie Piñeiro und Haller (2009) in ihrer Lektüre der Integrationspolitik aufzeigen, äussert sich in der heutigen Integrationspolitik deutlich eine neoliberale Rationalität, die gemäss sogenannter Gouvernamentalitätsstudien die prägende Rationalität des modernen Staates darstellt (Bröckling, Krasman, Lemke 2000). Der neoliberalen Rationalität entspricht die Verlagerung der Re-



gierungstechnologien, die in erster Linie mit Zwang arbeiten, auf Technologien, durch die das Individuum auf sich selbst einwirkt. Das Postulat der »Chancengleichheit« bildet dabei die legitimierende Grundlage. Mit der Gewichtung von Konzepten wie »günstige Rahmenbedingungen«, »Chancengleichheit« und »Selbstverantwortung« bekennen sich die Behörden zu diesem neoliberalen Diskurs. »Integration Fördern und Fordern« impliziert zwar, dass der Staat eine aktive Rolle im Integrationsprozess einnimmt, diese beschränkt sich jedoch auf die Bereitstellung eines Förderangebots und die Absichtserklärung der »Schaffung förderlicher Rahmenbedingungen«. Strukturelle Barrieren und gesellschaftliche Ausschlussmechanismen treten in diesem Modell in den Hintergrund.

Integrationsvereinbarung – jetzt wird gefördert(-fordert)!

Die Integrationsvereinbarung bringt wie »kaum ein anderes integrationspolitisches Instrument den Impetus der neuen Integrationspolitik deutlicher und pragmatischer zum Ausdruck« (Tov et al. 2010:11). Der im Rahmen eines Gesprächs zwischen Behörden und Migrantinnen/Migranten unterzeichnete öffentlich-rechtliche Vertrag⁵ soll Migrantinnen und Migranten eine *individuelle Förderung* zuteilwerden lassen. Zugleich soll die Integrationsvereinbarung eine verbindliche Grundlage schaffen, mit der Integrationsbemühungen, etwa der Besuch eines Deutschkurses, von Migrantinnen und Migranten konkret *eingefordert* werden können. An die Erfüllung der Integrationsvereinbarung können Anreize geknüpft werden, diese dient jedoch vor allem als Sanktionsgrundlage und kann als solche die Verlängerung von Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligungen gefährden. Im Jahr 2008 wurde die Integrationsvereinbarung als Pilotprojekt in fünf Kantonen eingeführt. Seither machen immer mehr Kantone davon Gebrauch⁶.

Die Bundesgesetzgebung zur Integrationsvereinbarung bleibt relativ vage. Der Bund überlässt es explizit den Kantonen, die »Ziele« und auch die »möglichen Folgen im Falle einer Nichterfüllung« der Integrationsvereinbarung zu formulieren (Art. 5 der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern VintA vom Oktober 2007). Die konkrete Operationalisierung der Massnahme obliegt somit den Kantonen. Durch ihre Klassifikationen, Methoden und Massstäbe generieren sie ein Verständnis des Integrationsrisikos, aus dem sie als legitimer Akteur einer Intervention herausgehen.

Im untersuchten Kanton wurden die Integrationsvereinbarungen zum Zeitpunkt der Feldforschung⁷ mit allen Migrantinnen und Migranten aus



Drittstaaten, die im Familiennachzug neu zugezogen waren, getroffen, unabhängig vom Aufenthaltsstatus der nachziehenden Person. Deren Einsatz in einer breiten Zielgruppe, auf welche die Wahl nicht aufgrund von »Integrationsdefiziten« gefallen war, wurde von den damaligen Mitarbeitenden dahingehend legitimiert, dass die Integrationsvereinbarung primär als Informationsinstrument und nur sekundär als Druckmittel verstanden werde. Trotz dieses »Giesskannenprinzips«, wie es im lokalen Jargon schmunzelnd genannt wurde, stellt diese Praxis jedoch eine Verknüpfung zwischen einer spezifischen Bevölkerungsgruppe und einem Integrationsrisiko her, da sie eine Unterscheidung zwischen Migrantinnen und Migranten aus EU/EFTA-Staaten und Personen aus Drittstaaten zementiert (Prodolliet 2009:58). Unabhängig von allgemein vorherrschenden Vorurteilen entsprechen Personen aus dem EU-Raum der Kategorie »gesicherter Aufenthaltsstatus« des Zuwanderungsregimes. Aber auch Personen im Asylverfahren, mit Flüchtlingsstatus oder vorläufiger Aufnahme besitzen ein Recht auf eine Aufenthaltsbewilligung, an dem fehlende Sprachkenntnisse nicht rütteln können, weshalb das Verweigern der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung nicht als Sanktionsdrohung eingesetzt werden kann. Aus rechtlicher Sicht zählen Personen aus Drittstaaten, die von einer Person mit schweizerischer Staatsangehörigkeit im Familiennachzug ins Land geholt werden, ebenfalls zur Kategorie mit gesichertem Aufenthaltsstatus. Die Personen, die im untersuchten Kanton zum Zeitpunkt der Konzeptualisierung der Massnahme verantwortlich waren, hielten aber gerade die ausländischen Frauen von Schweizern für eine besondere Risikogruppe hinsichtlich allfälliger »Integrationsdefizite« und setzten sich daher über die Rechtsgrundlage hinweg, indem sie mit ihnen Integrationsvereinbarungen abschlossen.

Die rund einstündigen Gespräche im Rahmen einer Integrationsvereinbarung folgten im Ablauf dem mehrseitigen dafür entwickelten Formular. Neben der zu integrierenden Person nahmen ihr Ehepartner respektive ihre Ehepartnerin und ein Übersetzer oder eine Übersetzerin teil. Nach der Kontrolle und Ergänzung der persönlichen Angaben wurden den Migrantinnen und Migranten verschiedene Fragen zu ihrem Leben in der Schweiz gestellt, wobei Wert- und Normvorstellungen zur »Schweizerischen Gesellschaft« in den Fragenkatalog eingewoben wurden. Obwohl die kantonalen Migrationsbehörden zur Beurteilung der Integration von ausländischen Personen offiziell nur die drei Kriterien »Erwerb von Sprachkenntnissen«, »finanzielle Unabhängigkeit« sowie »Respekt der geltenden Gesetze« prüfen, wurden während des einstündigen Integrationsvereinbarungsgesprächs zahlreiche weitere Indikato-



ren erhoben und schriftlich festgehalten, die den Deutungsraum für das Integrationsrisiko erweitern. Hinzu kamen Dimensionen wie die Ausbildung, das Alter, die soziale Integration, die Kenntnisse über die Lebensverhältnisse in der Schweiz, die Anerkennung der Geschlechtergleichstellung, etc.

Ein Integrationsvereinbarungsgespräch findet im untersuchten Kanton seinen Abschluss in der Regel in der Vereinbarung einer Integrationsmassnahme, die mit wenigen Ausnahmen den Besuch eines Deutschkurses beinhaltet. Anders als der Name suggeriert, fällt der Verhandlungsspielraum für die ›Vereinbarung‹ sehr gering aus. Vordergründig ist für diese Entscheidung lediglich das Deutschniveau der betroffenen Person relevant. Die zuvor erhobenen Integrationsparameter haben daher offiziell keine weitere Verwendung. In bestimmten Fällen besteht zwar die Möglichkeit, die Informationsvermittlung während des Gesprächs den spezifischen Lebensumständen anzupassen, indem zum Beispiel das Berufsbildungssystem der Schweiz erläutert oder die Adresse einer spezifischen Anlaufstelle vermittelt wird. Die Mitarbeiterinnen verfügen jedoch gemäss eigener Angaben weder über die Informationskompetenz noch über die Zeit, um individuelle Beratungen durchzuführen, die über das konkrete Integrationsangebot hinausgehen. Andere Massnahmen als Deutschkurse werden sehr selten vereinbart, weil dafür kaum gesetzliche Grundlagen existieren. Im Hinblick auf vorhandene finanzielle, berufliche, psychische oder gesundheitliche Probleme hat die Fachstelle Integration, anders als die Fragen suggerieren, keinen konkreten Handlungsauftrag. Für das Ziel der individuellen Förderung stehen somit keine Mittel respektive Kompetenzen zur Verfügung.

Der bis hierhin beschriebene Kontext schafft eine ambivalente und mehrdeutige Grundlage für das Integrationsvereinbarungsgespräch. Die am Gespräch beteiligten Akteure bringen ihre subjektiven Interpretationen von Integration und ihre spezifischen Rollenbilder mit und gestalten das Gespräch auf ihre Art und Weise.

Kritische Stimmung bei den Mitarbeiterinnen

»Und dies [die Öffnung der Regelstrukturen zu erwirken] ist bedeutend schwieriger als einfach bei einem Migrant zu fordern, dass er jetzt Deutsch lernen muss.«

(Mitarbeiterin der Fachstelle Integration)

Die Mitarbeitenden stehen der Integrationsvereinbarung eher kritisch gegenüber. Einige äusserten Unbehagen gegenüber ihrem Auftrag der individuellen Förderung und der gleichzeitigen Forderung von Anpassungsleistungen, insbesondere angesichts des sehr eingeschränkten



Handlungsspielraums in beiden Aspekten dieses »doppelten Mandats«. Die Diskrepanz zwischen dem eigenen Verständnis von Integration und der Praxis der Integrationsvereinbarungsgespräche beeinflusst das Verhalten der Mitarbeiterinnen. Obschon im Grossen und Ganzen nie gross von den Richtlinien und dem Integrationsvereinbarungsformular abgewichen wurde, manipulierten sie subtil die Atmosphäre und den Inhalt des Gesprächs. So wurde in den meisten Fällen die unliebsame »fordernde« Position auf rechtliche Strukturen und die Migrationsbehörden abgeschoben. Trotz wahrgenommener und thematisierter Widersprüche lehnen die Mitarbeiterinnen die Integrationsvereinbarung jedoch nicht komplett ab, sondern deuten sie vielmehr um: Sie rechtfertigt sich in ihren Augen durch die damit verbundene Möglichkeit, Informationen zu vermitteln, durch die Möglichkeit, die Einstellungen der Migrantinnen und Migranten gegenüber den Schweizer Behörden positiv zu korrigieren, und durch die grundlegende Bedeutung des Deutschlernens für die Integration. Die Integrationsvereinbarungsgespräche eröffnen ihnen auch eine konkrete Interventionsmöglichkeit im komplexen und schwer zugänglichen Handlungsfeld »Integration«.

Migrantinnen und Migranten als Unternehmer und Unternehmerinnen ihrer Selbst

»Do in Rome, as the Romans do. [...] there comes language, there comes job, there comes social, there comes your behavior and everything.«
(Herr Nasala, Migrant)

Die im Integrationsvereinbarungsgespräch transportierte individualistische Definition des Integrationsrisikos kommt dem Integrationsverständnis der meisten Migrantinnen und Migranten näher als dem der Mitarbeitenden. Sie verstehen Integration in erster Linie als eine Anpassungsleistung ausländischer Personen an die Schweizer Gesellschaft, wie das obige Zitat veranschaulicht. In ihren Interpretationen von Integration kommen aber auch die Probleme eines solchen Verständnisses zum Vorschein. Die Migrantinnen und Migranten nehmen eine Anpassungserwartung wahr, ohne deren genauer Konturen gewahr zu sein. Das Integrationsvereinbarungsgespräch kann diesbezüglich eine Erleichterung bringen, da den Migrantinnen und Migranten eine konkrete Modalität aufgezeigt wird, wie sie ihren »Integrationswillen« von offizieller Seite her beglaubigt bekommen können.

Die neoliberale Rationalität der Integrationspolitik zeigt hier ihr wahres Gesicht: In einem diskursiven Umfeld und institutionellen Kontext, das ausländische Personen generell als TrägerInnen des Integrationsrisikos darstellt, wagen es nur wenige der befragten Migrantinnen und Mi-



granten, sich dieser Kategorisierung entgegenzustellen. Als »Unternehmer ihrer Selbst« bemühen sie sich vielmehr, im Integrationsvereinbarungsgespräch wie im individuellen Interview, sich innerhalb dieser Kategorien gut zu positionieren oder sie zu manipulieren. Um sich selbst als »integriert« darzustellen, orten sie das Integrationsrisiko bei anderen Personengruppen: bei Menschen aus bestimmten geografischen oder sprachlichen Regionen, bei sozialhilfeabhängigen Personen, etc., also Gruppen, denen sie nicht angehören. Angesichts der drohenden Sanktionsmöglichkeiten und der Kräfteverhältnisse in der Schweizer Gesellschaft ist diese Reaktion nachvollziehbar. In wenigen Fällen wurde aber auch Protest gegen die einseitige Risikodefinition geäußert. So von einer Frau, die bereits eine lange Migrationsgeschichte in der Schweiz hinter sich hat und dabei immer wieder an die Grenzen der »Chancengleichheit« und der »günstigen Rahmenbedingungen« gestossen war: *»Aber wo wir dort gewesen sind, sie hat nur von Amt geredet und so, ›und wenn Sie nicht schaffen‹ und weiss es nicht. [Sie] hat einfach nicht angesprochen, [wie es] uns geht, wie ist unsere Situation und so. Da hat sie nur von ihrer Sache geredet. Und wo wir etwas gesagt haben: ›Ja, das ist nicht unsere Sache, da müssen Sie das anders machen‹.«* (Frau Sürer, Interview 2013)

Fazit: Schön war's, Adieu?

Das Szenario der praktischen Umsetzung der Integrationspolitik mittels Integrationsvereinbarungen – also hinter den Kulissen der politischen Debatte – präsentiert sich somit als vage und konfliktreiche Aushandlungsrealität, die in vielerlei Hinsicht die ihr zugrundeliegenden abstrakten Leitideen unterwandert und infrage stellt. In den Interaktionen zwischen Behördenmitglieder und Migrantinnen und Migranten werden die Selbstdarstellung und das menschliche Bedürfnis, eine interaktive Kongruenz darzustellen, zu zentralen Dynamiken der Handlung.

Hinsichtlich des Ziels der Integrationsvereinbarung, der Eindämmung des Integrationsrisikos, wird keine Klarheit hergestellt. Während durch den breit gefächerten Fragenkatalog suggeriert wird, dass das Integrationsrisiko auch in Bezug auf die Vereinstätigkeit, die Geschlechtergleichstellung, die Kontakte zu den Nachbarn etc. validiert wird, erfährt es in der Integrationsvereinbarung eine Reduktion auf »messbare« Faktoren, genau genommen auf die Sprache, und noch genauer auf den Willen zum Besuch eines Deutschkurses. Der Graben zwischen dem komplexen Integrationsverständnis, das auf Bundesebene vertreten wird, und dieser reduktiven Praxis rührt von der Mehrdeutigkeit des Integrationsbegriffs her: Der Begriff erscheint vielen, darunter den befragten



Beamten, nur dann legitim, wenn er in seiner Komplexität erfasst wird. Dieser diskursiv proklamierten Komplexität kann jedoch eine kantonale Instanz nur bedingt Rechnung tragen, da deren Ressourcen und Handlungsfeld beschränkt sind (Dimensionen wie das Bildungssystem, die Familie, der Arbeitsmarkt, die politische Partizipation etc. liegen ausserhalb ihrer Kompetenz). Genauso wie die Verpflichtung zum Deutschkurs eine bequeme Möglichkeit für die Behörden darstellt, im komplexen Gedankenkonstrukt des Integrationsrisikos einen Pfeiler zu setzen, an dem eine behördliche Intervention ansetzen kann, bietet sie auch den Migrantinnen und Migranten eine bequeme Lösung, sich dem Generalverdacht des Integrationsrisikos zu entziehen. Eine Win-win-Situation also? Und Adieu? Nicht wirklich. Dass nämlich das gesellschaftliche Phänomen, das zur Problematisierung eines Integrationsrisikos führt, damit nicht genauso bequem überwunden wird, sollte im Vornherein klar sein.



Anmerkungen

- 1 »Integrationsrisiko« bezeichnet den Glauben an eine Gefährdung der »Integration« und damit an die Notwendigkeit einer präventiven Intervention zur Minimierung dieses Risikos.
- 2 Hodel, Sophie (2014): Integration fördern und fordern? Eine ethnografische Studie zur Vollzugswirklichkeit der Integrationsvereinbarung. Masterarbeit, eingereicht bei der Philosophischen Fakultät der Universität Freiburg (CH).
- 3 Spezifische Integrationsförderung des Bundes und der Kantone (ab 2014). Grundlagenpapier. Quelle: www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/foerderung/kip/grundlagen-kip-d.pdf.
- 4 Die Grundlage für die heutige Integrationspolitik auf Bundesebene bildet Art. 4 des Bundesgesetzes über Ausländerinnen und Ausländer AuG (2005) sowie die Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern VintA (2007), die beide im Januar 2008 in Kraft getreten sind. Eine Änderung des Ausländergesetzes (Integration) wird momentan in beiden Räten behandelt.
- 5 Vgl. Achermann und Künzli 2011, S. 121–125 für die Rechtsnatur der Integrationsvereinbarung (siehe auch Kapitel V.3.2).
- 6 2013 setzten zehn Kantone die Integrationsvereinbarung ein (AG, BL, BS, GL, GR, LU, SH, SG, SO, TG).
- 7 Die hier festgehaltene Umsetzungspraxis im untersuchten Deutschschweizer Kanton stellt eine Momentaufnahme dar. Mittlerweile hat der Kanton die Praxis der Integrationsvereinbarungsgespräche, nicht zuletzt aufgrund des im Rahmen der Masterarbeit eingereichten Berichts zuhanden der Fachstelle, geändert. Heute wird die Integrationsvereinbarung nur noch gezielt eingesetzt. Im Gegenzug werden Informationsgespräche mit einer noch breiteren Zielgruppe geführt.

Literatur

- Achermann, Alberto; Künzli, Jörg (2011): Welcome to Switzerland. Sprachenrecht im Zuwanderungsstaat. Bern.
- Bröckling, Ulrich; Krasmann, Susanne; Lemke, Thomas (Hg.) (2000): Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen. Frankfurt am Main.
- Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM (2010): Integration als Hinführung zu Chancengleichheit oder als Gradmesser für Sanktionen? Grundsatzerklärung und Empfehlungen. Bern.
- Piñeiro, Esteban; Haller, Jane (2009): Neue Migranten für die Integrationsgesellschaft. Versuch einer gouvernementalistischen Gegenlektüre des Prinzips »Fördern und Fordern«. In: Piñeiro, Esteban; Bopp, Isabelle; Kreis, Georg (Hg): Fördern und Fordern im Fokus. Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses. Zürich.
- Prodolliet, Simone (2009): Welche Integrationskultur? Zum gegenwärtigen Diskurs der Integrationsförderung. In: Piñeiro, Esteban; Bopp, Isabelle; Kreis, Georg (Hg): Fördern und Fordern im Fokus.
- Tov, Eva; Piñeiro, Esteban; Davolio, Eser; Schnorr Myriam und Valentin (2010): Evaluation der Pilotprojekte zur Einführung der Integrationsvereinbarung in den fünf Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Solothurn und Zürich. Schlussbericht. Basel.
- Tripartite Agglomerationskonferenz TAK (2009): Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik. Bern.