

Grund als Katalysator

Integration ist ein Prozess, der im Grunde genommen nicht mehr – aber auch nicht weniger – als den goldenen Mittelweg zwischen der persönlichen Autonomie und Freiheit und der Beachtung der grundlegenden Werte des Staates und der Gesamtgesellschaft sucht. Katalysator eines solchen Prozesses sind die Grundrechte, die den Integrationsprozess je nach Sphäre unterschiedlich begleiten und unterstützen.

Integration als Eingliederung in ein grösseres Ganzes ist ein vielschichtiger und facettenreicher Begriff, der heute als Schlagwort in einer Vielzahl von Kontexten und Situationen verwendet wird, so auch im schweizerischen Ausländerrecht. Dieses verwendet den Begriff der Integration dabei in zwei zwar unterschiedlichen, aber freilich miteinander in Zusammenhang stehenden Bedeutungen:

■ Integration ist einerseits ein Zustand, an den bestimmte Rechtsfolgen geknüpft werden: So kann etwa nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizerischen Bürgerrechtes (BüG) grundsätzlich nur

eingebürgert werden, wer «in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert» bzw. mit den «schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist». Wer hingegen mit seinem «Verhalten im allgemeinen und seine[n] Handlungen darauf schliessen lässt, dass er nicht gewillt oder nicht fähig ist, sich in die im Gaststaat geltende Ordnung einzufügen», kann nach den Bestimmungen des noch geltenden Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) aus der Schweiz ausgewiesen werden.

■ Integration ist andererseits aber auch ein Prozess, eine Aufgabe, die – so die aktuelle Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) – «von der Gesellschaft und den eidgenössischen, kantonalen, kommunalen und lokalen Behörden zusammen mit den Ausländerorganisationen wahrzunehmen ist».

Zusammenleben in Achtung und Toleranz

Der Begriff «Integration» stammt ursprünglich aus der Soziologie und bezeichnet sowohl einen gesellschaftlichen Prozess als auch ein gesellschaftliches Ziel (Bianchi 2003):

■ Integration ist einerseits die Eingliederung, insbesondere Akzeptanz von Individuen in einer Gruppe oder einem übergeordneten Ganzen. Dieser Prozess der sozialen Integration betrifft daher die Einbettung des Einzelnen in den gesellschaftlichen Gesamtrahmen.

rechte der Integration

41

■ Zum anderen umreisst Integration aber auch das Ziel einer stabilen, gleichgewichtigen Kooperation von Einzelnen in einem System. Durch die Einbindung in und Beteiligung von Individuen an einem System strebt die systemische Integration als Konfliktlösungsmechanismus ein stabiles gesellschaftliches System an. So hält auch das neue Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) fest, dass das Ziel der Integration ein «Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung und gegenseitiger Achtung und Toleranz» ist und damit «längerfristig und rechtmässig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern ermöglichen [soll], am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft teilzuhaben».

Integration von Migrantinnen und Migranten meint beide Aspekte dieses soziologischen Integrationsbegriffes, geht es doch um deren dauerhafte Eingliederung in Bevölkerung, Staat und Gesellschaft der Schweiz. Integration verfolgt das Ziel eines durch gegenseitige Achtung und Toleranz geprägten Zusammenlebens von Schweizerinnen und Schweizern mit Migrantinnen und Migranten. Sie bezweckt daher weder die Assimilation, d.h. die totale Aufgabe eigener Traditionen und Werte durch Migrantinnen und Migranten, noch den Multikulturalismus, d.h. die absolute und uneingeschränkte Toleranz fremder Traditionen und Werte durch die schweizerische Mehrheitsgesellschaft. Vielmehr soll auf der Grundlage demokratischer und rechtsstaatlicher Prinzipien ein möglichst konfliktfreies Zusammenleben und ein chancengleicher Zugang zu den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ressourcen erreicht werden. So verstan-

dene Integration ist ein gegenseitiger Prozess, der von Seiten der Migrantinnen und Migranten die Bereitschaft zur Integration und von Seiten der Schweizerinnen und Schweizer Offenheit voraussetzt. Dem Ziel der Integration ist somit weder durch völlige Gleichmacherei noch durch völlige Freiheit gedient. Vielmehr ist der goldene Mittelweg zwischen diesen beiden Extremen zu suchen. Kulturelle Vielfalt ist ein wesentliches Element jeder freiheitlichen Ordnung, kann aber ohne die Berücksichtigung fundamentaler demokratischer und rechtsstaatlicher Prinzipien nicht erreicht werden. Mit anderen Worten: Integration sucht das Gleichgewicht zwischen grösstmöglicher Freiheit und Beachtung der fundamentalen Aspekte des demokratischen Rechtsstaates.

Die Rolle der Grundrechte

Soweit, so gut. Aber wie soll dieses Ziel erreicht werden? Welche Instrumente und Mittel stehen hierfür zur Verfügung? Selbst wenn Integration eine Aufgabe aller gesellschaftlichen Kreise ist, so müssen Impulse, Anstösse sowie die Unterstützung des Integrationsprozesses vom Staat ausgehen. Integration kann zwar nicht staatlich verordnet werden, der Staat kann aber sehr wohl den Prozess der Integration unterstützen und fördern. Dabei ist nicht nur an die finanzielle Unterstützung von Integrationsförderungsprojekten zu denken, sondern insbesondere auch an die Schaffung eines Rahmens, der Integrationsprozessen förderlich ist. Es liegt am Staat, ein für die Erreichung der Ziele von Integration förderliches Umfeld zu schaffen. Wichtige Instrumente hierbei sind die Grundrechte: Sie ermöglichen es, so-

wohl die Ausgrenzung und Marginalisierung von Minderheiten zu verhindern, als auch zur Erreichung jenes Mindestmasses an innerem Zusammenhalt von Staat und Gesamtgesellschaft beizutragen, das für deren langfristiges Überleben notwendig ist.

Dieser Balanceakt kann aber nur dann erfolgreich sein, wenn die Grundrechtspraxis sowohl die Autonomieversprechen der Grundrechte als auch die Herausforderung der Integration von Minderheiten in die verschiedenen Bereiche und Handlungsfelder unserer Gesellschaft ernst nimmt. Dies bedingt, dass nicht sämtliche Sachverhalte über den gleichen Leisten geschlagen werden. Vielmehr müssen verschiedene Konstellationen oder Sphären unterschieden werden, denn die Träger – oder besser: die Akteure – integrativer Anstrengungen unterscheiden sich je nach Konstellation. In Anlehnung an die Arbeiten von Walter Kälin (Kälin 2000, 2002) ist zwischen drei Sphären – die staatliche, die öffentliche und die private Sphäre – zu unterscheiden:

■ In der *staatlichen Sphäre*, d.h. dort, wo der Staat direkt Herrschaft und Macht über das einzelne Individuum ausübt – z.B. in Verwaltungs-, Straf- oder Gerichtsverfahren –, werden die Integrationsanliegen dadurch gefördert und unterstützt, dass sich der Staat bzw. die staatlichen Behörden jeglicher Willkür und desintegrativ wirkender Unterscheidungen und Diskriminierungen enthalten. Würde der Staat zum Beispiel von in der Schweiz lebenden ausländischen Staatsangehörigen wesentlich höhere Prozesskostenvorschüsse verlangen als von Schweizer Staatsangehörigen, würde damit signalisiert, dass in der Schweiz lebende Ausländerinnen und Ausländer nicht das gleiche Recht auf Zugang zu einem Gericht haben, da sie nicht in gleicher Weise zur Gemeinschaft gehören wie Schweizer Staatsangehörige. Ein solches Signal liefe den Zielen von Integration – ein konfliktfreies Zusammenleben und ein chancengleicher Zugang zu den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ressourcen – diametral zuwider. Der Staat muss daher rechtsgleich – d.h. er muss gleiche Situationen gleich behandeln und

unterschiedliche Situationen unterschiedlich regeln – und ohne jegliche Diskriminierung handeln. Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot stellen in der staatlichen Sphäre bedeutende Integrationskatalysatoren dar.

■ Die *öffentliche Sphäre* umfasst all jene Situationen gesellschaftlicher Aktivität, in denen die Einzelnen in der Öffentlichkeit miteinander in Kontakt treten. Träger der Integrationsbemühungen ist in dieser Sphäre nicht der Staat, sondern jeder Einzelne; hier wird von jedem Einzelnen primär Toleranz und Offenheit verlangt und erwartet. In dieser Sphäre ist der Staat nicht mehr Akteur, sondern vielmehr neutraler Schiedsrichter und Förderer der Beziehungen zwischen den Einzelnen. Er schafft Freiräume und garantiert diese gegen Anliegen der Mehrheit: Nur weil das Tragen eines religiösen Zeichens für die Mehrheit ungewöhnlich, gewöhnungsbedürftig oder gar provokativ ist, darf der Staat sich die Ansichten der Mehrheit nicht zu eigen machen und das Tragen religiöser Kennzeichen verbieten. Toleranz und Offenheit verlangen von jedem Menschen, dass er sein Gegenüber so akzeptiert, wie er oder sie ist. Das ist letztlich auch das Ziel von Integration. Der Staat darf und muss somit erst dort eingreifen, wo unvereinbare Interessenkollisionen bestehen, die ohne Schaffung eines Ausgleiches zu desintegrativen Tendenzen führen könnten. Dies ist z.B. der Fall, wenn Lehrkräfte religiöse Zeichen tragen und dieser Ausfluss der Religionsfreiheit mit dem Anspruch auf neutralen Unterricht kollidiert.

■ Die *private Sphäre* umfasst schliesslich jene Bereiche zwischenmenschlicher Beziehungen, von denen die Öffentlichkeit weitgehend ausgeschlossen ist und in der die Kontakte der Einzelnen durch Intimität und Vertrauen geschützt sind. Im Vordergrund steht hier das Stichwort der Autonomie. Der Staat fördert die Integration, indem er weitgehende Autonomie gewährleistet und grundsätzlich nicht einschränkend oder regulierend eingreift. Was jemand im privaten Kreis tut oder denkt, wie er oder sie sich im Kreise der Familie kleidet etc., ist gesellschaftlichen und staatlichen Einflüssen weitgehend entzogen. Dieses Autonomieversprechen fördert die Integration, denn der Einzelne kann seine kulturelle, religiöse und soziale Identität im Umfeld der Gesellschaft wahren. Freilich ist diese Autonomie nicht grenzenlos und absolut geschützt: Wo zentrale Anliegen eines demokratischen Rechtsstaates über Bord geworfen werden, muss der Staat sehr wohl Schranken setzen. Autonomie und Toleranz sind fehl am Platz, wenn es z.B. um Zwangsheiraten oder weibliche Genitalverstümmelung geht. In diesen Situationen muss der Staat unter dem Aspekt des Schutzes und der Förderung der Integrationsziele eingreifen. Denn die Beachtung eines Satzes fundamentaler rechtsstaatlicher und demokratischer Prinzipien ist die Basis eines konfliktfreien Zusammenlebens «auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung und gegenseitiger Achtung und Toleranz».

Martina Caroni hat in Bern und Yale (USA) Rechtswissenschaften studiert und ist seit 2002 Assistenzprofessorin für öffentliches Recht und Völkerrecht an der Universität Luzern. Sie ist Präsidentin der Kantonalen Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik des Kantons Luzern.

Les droits fondamentaux en tant que catalyseur de l'intégration

L'intégration des étrangers est un processus qui cherche le juste milieu entre l'autonomie personnelle et la liberté d'une part et le respect des valeurs fondamentales du pays et de toute la société, d'autre part. Un catalyseur de ce processus sont les droits fondamentaux qui accompagnent et soutiennent le processus d'intégration différemment selon la sphère. Ainsi, au sein de la sphère étatique (l'administration, les tribunaux), où l'Etat exerce un pouvoir direct sur l'individu, l'Etat doit s'abstenir de tout acte arbitraire et discriminatoire; il doit aspirer à garantir l'égalité des chances pour tous. Quant à la sphère publique, dans laquelle les individus entrent en contact les uns avec les autres, l'Etat doit y jouer à la fois un rôle d'arbitre et d'institution qui encourage les relations avec autrui. L'autonomie dans la sphère privée doit être protégée. Dans ce domaine, en effet, l'Etat ne doit pas intervenir, à moins que des intérêts majeurs de l'Etat de droit démocratique soient en cause.

43

Auf dem goldenen Mittelweg

Integration kann nicht staatlich verordnet werden; Integration ist vielmehr ein gesamtgesellschaftlicher Prozess, der von allen Individuen – Ausländerinnen und Ausländern ebenso wie Schweizerinnen und Schweizern – Offenheit, Toleranz und auch eine gute Portion Selbstkritik verlangt. Ebenso wenig wie der Staat Integration per Gesetz anordnen kann, darf und kann er diesen Prozess aber allein den gesellschaftlichen Kräften überlassen. Er hat vielmehr die Aufgabe, ihn mit den ihm zur Verfügung stehenden Instrumenten im Interesse der Gesamtgesellschaft zu fördern. Eines dieser Werkzeuge sind die Grundrechte, mit denen er jenen goldenen Mittelweg zwischen Autonomie und Freiheit einerseits und Beachtung der fundamentalen Aspekte des demokratischen Rechtsstaates andererseits zu beschreiten hat, der für einen erfolgreichen Integrationsprozess notwendig ist. Dass er dabei nach Situation unterschiedlich vorzugehen hat, wurde bereits ausgeführt: Während der Staat zu Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung verpflichtet ist, wenn er selber als Herrschafts- oder Machträger auftritt, kann und muss er in der öffentlichen Sphäre erst dann Interessen ausgleichend eingreifen, wenn trotz Toleranz und Offenheit Kollisionen und Konflikte zwischen verschiedenen Freiheitsbereichen entstehen. In der privaten Sphäre sind Eingriffe in die Autonomie schliesslich nur zum Schutze fundamentaler Forderungen eines demokratischen Rechtsstaates zulässig. Letztlich ist es diese sphärenspezifische Sensibilität des Staates, die – neben der Offenheit und Toleranz der Gesellschaft – für eine erfolgreiche Integration entscheidend ist.

Bibliographie

- Bianchi, Doris, 2003, Die Integration der ausländischen Bevölkerung: der Integrationsprozess im Lichte des schweizerischen Verfassungsrechts. Zürich: Schulthess.
- Caroni, Martina, 2005, Integration von Migranten: Zusammenarbeit von Staat und Religionsgemeinschaften? Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit von Staat und Religionsgemeinschaften im Integrationsprozess. In: Pahud de Mortanges, René & Tanner, Erwin (Hg.), Kooperation zwischen Staat und Religionsgemeinschaften nach schweizerischem Recht, Zürich: Schulthess, 459–487.
- Kälin, Walter, 2000, Grundrechte im Kulturkonflikt: Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Kälin, Walter, 2002, Grundwerte im Kulturkonflikt: Wenn das «Recht auf Kultur» eingefordert wird. In: terra cognita 1/2002: 78–82.