Ausgrenzen, Assimilieren, Integrieren : die Entwicklung einer schweizerischen Integrationspolitik [Josef Martin Niederberger]

Autor(en): **Hirt, Matthias**

Objekttyp: **BookReview**

Zeitschrift: **Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire**

Band (Jahr): **12 (2005)**

Heft 1

PDF erstellt am: **27.05.2024**

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

le rôle du travail et de l'école comme intégrateurs structurels des immigrés, mais font également état de l'absence de politique publique d'intégration sociale et culturelle. Des études récentes conduites sur les villes et leurs étrangers ont par ailleurs permis d'établir que la ségrégation spatiale des groupes d'immigrés, relativement faible en Suisse jusqu'à ces dernières années, risquait de s'accentuer à l'avenir, conjointement au repli religieux et linguistique de certaines communautés.

La critique principale que l'on pourrait émettre à la lecture de ce recueil va bien au-delà des projets conduits dans le cadre du PNR 39. Si on considère l'ensemble des recherches consacrées ces dernières années à l'étude des populations migrantes en Suisse, on constate que la plupart se confrontent à des questions d'ordre juridique, démographique, politique, social et économique, laissant largement en suspens la dimension culturelle du phénomène migratoire. En Suisse, devenue progressivement une société d'immigration, on n'attend plus des migrants l'abandon pur et simple de leur culture d'origine et l'assimilation à une culture nationale donnée. Dans le concept d'intégration, au contraire, on commence à admettre, à côté des facteurs d'assimilation qui restent obligatoires ou recommandés (travail, scolarisation, codes, législation, langues, valeurs, etc.), la conservation de traits culturels d'origine, la coexistence et l'interpénétration des cultures, la reconnaissance mutuelle, le dialogue interculturel, les liens qui se construisent (davantage que les sentiments identitaires réactifs), la fécondation de la culture locale par celle des nouveaux arrivants, etc. Les métissages découlent bien sûr des rapports de force entre les groupes en présence. Mais pour fonctionner, l'échange, même lorsqu'il est inégal, repose sur une certaine réciprocité. Prendre conscience de la réalité de l'échange reste un projet, la plupart des habitants restant attachés aux représentations stéréotypées de leur propre culture et de celle des autres. De telles recherches, qui sont encore à entreprendre, devraient permettre de mieux comprendre le fonctionnement de la rencontre entre cultures provoquée par les migrations, la construction de sociétés pluri- et interculturelles, la coexistence d'individus et de groupes en mouvement, entre frontières et réseaux, aux identités plurielles et métissées.

Le constat qui s'impose au terme de la recherche du PNR 39 est le suivant: les droits de l'homme étant devenus les références obligées du cadre démocratique, ils s'appliquent à la société pluriculturelle, à la nôtre en particulier, et tout modèle de cohabitation doit se construire selon ces critères universels, reconnaissant l'égalité des cultures aussi bien que leurs irréductibles différences. Les connaissances générées par le PNR 39 et présentées dans ce volume contribuent à une meilleure compréhension des phénomènes de migrations et de relations interculturelles, offrant des instruments pour repenser la politique et les usages relatifs aux migrants.

Natalia Tikhonov (Genève)

JOSEF MARTIN NIEDERBERGER
AUSGRENZEN, ASSIMILIEREN, INTEGRIEREN
DIE ENTWICKLUNG EINER SCHWEIZERISCHEN INTEGRATIONSPOLITIK

SEISMO, ZÜRICH 2004, 158 S., FR. 28.–

Seit mehreren Jahren ist eine rege Publikationstätigkeit zur Geschichte der Migration in der Schweiz festzustellen, wobei die italienische Einwanderung auf Grund ihrer langen Tradition besondere Aufmerksamkeit erfährt. Zum Teil im Nachgang des im Jahre 2002 abgeschlossenen Nationalen Forschungsprogramms 39 («Mi-

gration und interkulturelle Beziehungen») stehen nun weitere Publikationen aus der Deutsch- wie der Westschweiz an, für die es sich lohnt, den aktuellen Katalog des Seismo Verlags zu konsultieren.

Der Soziologe Josef Martin Niederberger analysiert in seinem Buch die schweizerische Integrationspolitik seit Ende des 19. Jahrhunderts bis zur Veröffentlichung der Umrisse eines Integrationskonzepts der Eidgenössischen Ausländerkommission (EKA) im Jahr 1996. Der Autor ist wissenschaftlicher Projektleiter beim Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien in Neuenburg und hat sich in den letzten Jahren mit aktuellen Forschungsfeldern der Migration beschäftigt. Bereits 1982 wurde von Niederberger eine grundlegende Analyse der «politisch-administrativen Regelung von Einwanderung und Aufenthalt von Ausländern in der Schweiz» vorgelegt (in H.-J. Hoffmann-Nowotny, K.-O. Hondrich (Hg.): Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz, Frankfurt a. M. 1982, 11–123).

Niederberger beschränkt sich in seiner neuen Publikation auf die «Integration im rechtlichen Sinne», welche er anhand der eidgenössischen gesetzlichen Grundlagen analysiert. Angereichert wird diese Darstellung jedoch durch «Beschreibungen des faktischen Integrationsgeschehens». (7) Das «Gesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer» (ANAG) aus dem Jahre 1931 bestimmt bis heute die schweizerische Integrationspolitik. Die vielen Versuche von Behörden und Parteien, seither mit neuen Gesetzesentwürfen eine Kursänderung zu bewirken (so das neue Ausländergesetz, welches 1982 an der Urne abgelehnt wurde, oder die Gesetzesvorlagen zur erleichterten Einbürgerung, welche in den Jahren 1983 und 1994 scheiterten), und die Initiativen, die die Einwanderung in die Schweiz beschränken oder eine offenere Ausländerpolitik initiieren wollten, brachten, zum Teil äusserst knapp, nie das erforderliche Mehr in Volksabstimmungen auf. Trotz Abstimmungsniederlagen und massivem Druck durch politische Initiativen gelang es den Bundesbehörden nach Ansicht von Niederberger dennoch, in einem «zögerlichen Gang» eine Integrationspolitik zu verfolgen, «die integrationsfreundlicher war als diejenige einer (schmalen) Mehrheit des Volkes und der Kantone, die aber weniger Offenheit gegenüber den Einwanderern beinhaltete, als eine Minderheit des Souveräns dies [mit der Mitenand-Initiative von 1981] wünschte». (154)

Die Ursprünge dieser behördlichen Integrationspolitik verortet Niederberger Anfang der 1950er-Jahre mit dem Beginn der bis heute (wellenförmig) andauernden Einwanderungsbewegung. Ebenso gut lässt sich hierfür die Inkraftsetzung des ANAG am 26. März 1931 nehmen, welche gleichzeitig den Schlusspunkt hinter eine zunehmend restriktive Ausländerpolitik seit der Jahrhundertwende setzte. Die seit der Gründung des schweizerischen Bundesstaates durch die wirtschaftliche und liberale Elite vertretene Freizügigkeit gegenüber ausländischen Arbeitskräften kam im Vorfeld des Ersten Weltkriegs nicht zuletzt durch die sozialrechtlichen Probleme der stetig steigenden Ausländerzahlen und der Gleichstellungs- und Einbürgerungsfrage unter Druck. Im Gefolge der «Überfremdungs»-Debatte wurden die ausländischen Arbeitskräfte vermehrt als Bedrohung wahrgenommen. Obwohl mit dem Ersten Weltkrieg die Anzahl der Ausländer massiv zurückging, wurde das Thema zum «Agens einer gesamtnationalen gesellschaftspolitischen Operation, bei der es um mehr als um die Ausländerfrage ging». (22)

Mit dem ANAG wurde ein Polizeigesetz geschaffen, welches zentralisiert die Einreise und den Aufenthalt regelte. Der nach dem Zweiten Weltkrieg einset-

zende massive Arbeitskräftebedarf führte 1948 zu einer bilateralen Vereinbarung mit Italien, welcher in den 1960er-Jahren weitere (so mit Spanien) folgten. Dabei galt die Sorge der verantwortlichen Bundesbehörden (BIGA, Fremdenpolizei) der Reversibilität der Einwanderung, um bei konjunkturellen Schwankungen rasch reagieren zu können. Ab den 1960er-Jahren lief diesem Konzept der Nichtintegration jedoch die (mit dem stabilen Wirtschaftsaufschwung) stetig steigende Aufenthaltsdauer der primär aus Italien stammenden «Fremdarbeiter» zuwider. Aus dem Ausland wuchs der Druck für eine grosszügigere Handhabung des Familiennachzugs. Die Unternehmen hatten kein Interesse an einem stetigen Austausch der einmal eingearbeiteten Arbeitskräfte, weshalb «die Wirtschaft effektiv zum primären Auslöser eines faktisch, wenn auch nur aspekthaft geschehenden Integrationsprozesses [wurde], der dann sekundär politisch abgesichert werden musste». (152)

Als Reaktion auf die Veränderungen im Wanderungsverhalten publizierte die «Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte» im Jahr 1964 einen Bericht (Niederberger stellt ihn eingehend dar), der weit über die 1960er-Jahre hinaus die behördliche Vorstellung über Integration (respektive die einseitige Anpassung der fremden Arbeitskräfte durch «Assimilation») beeinflusste.

Der Versuch, die Ausländerzahlen zu stabilisieren, zeigte bis zum Erdölschock nur sehr beschränkt Erfolg. Als Antwort auf die erneut äusserst virulente Überfremdungsdebatte wurde mit der «Eidgenössischen Konsultativkommission für das Ausländerproblem» (heute die EKA) ein Organ geschaffen, in welchem in der ersten Phase seines Wirkens zwar keine Ausländer Einsitz nehmen konnten, aber neben wirtschaftlichen und politischen Aspekten vermehrt auch menschliche Belange der (Arbeits-)Migration, so die Wohn- und Schulfrage, ins Zentrum rückten. In der EKA sieht Niederberger «das einzige nicht aus der Rechtsstellung hervorgehende potentielle integrationspolitische Instrument, über das der Bund ab 1970 verfügte». (154)

Es ist Niederbergers Verdienst, aus Forschungsergebnissen anderer Autoren und Autorinnen sowie eigenen ergänzenden Untersuchungen den grossen Bogen zu schaffen und über 100 Jahre hinweg die Gestaltung der Schweizer Integrationspolitik darzustellen. Vor diesem Hintergrund erhalten die aktuellen Debatten zu einem neuen Ausländergesetz oder die Abstimmungsniederlagen zur erleichterten Einbürgerung schärfere Konturen. Niederberger hat ein in seinen Wertungen prägnantes, einleuchtendes und anschauliches Buch vorgelegt, welches von Forschenden zur Migrations- und Integrationspolitik gelesen werden sollte.

Etwas schmal ist der Anhang dieser Publikation mit der kurzen Bibliografie geraten und die singuläre Bedeutung dreier abgebildeter Quellen aus den Jahren 1946–1948 bleibt unklar. Aus historischer Sicht besteht noch Bedarf nach einer detaillierten Aufarbeitung des behördlichen Umgangs mit sozialen Problemen ausländischer Arbeitskräfte.

Matthias Hirt (Bern)