



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

**FACULTÉ DES SCIENCES
ÉCONOMIQUES ET SOCIALES**
Département de sociologie
Observatoire de la vie urbaine

Migrationspolitische Herausforderungen

Kurzanalyse aktueller Trends und Hinweise für die Schweiz

Sandro Cattacin

Genf, den 24.11.2013

Université de Genève
Département de Sociologie
UNI MAIL, 40 bd du Pont d'Arve
CH - 1211 Genève 4

www.unige.ch/ses/socio
www.differences.ch

Projektfinanzierung: Bundesamt für Migration

Zeitraum: 2013

Zitierweise: Cattacin, Sandro (2013). *Migrationspolitische Herausforderungen für die Schweiz. Kurzanalyse aktueller Trends*. Genf: Département de sociologie de l'Université de Genève.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	4
Abkürzungsverzeichnis	6
Einleitung	7
Methodologie	8
Von der Migrations- zur Mobilitätsperspektive	9
Von der nationalstaatlichen Zugehörigkeit zur multiplen und urbanen Staatsbürgerschaft	13
Von der Überfremdungs- zur Innovationsperspektive	18
Von der Asylpolitik zur Entwicklungszusammenarbeit	20
Konsequenzen für die Schweiz	23
Zehn Thesen	24
Bibliographie	27

Vorwort

Es ist beinahe erheiternd, sich eigene frühere Texte zum Thema Migrationspolitik zu Gemüte zu führen. Seit Jahren beschreibe ich Migrationspolitik generell und konkret die schweizerische als Baustelle. Zum ersten Mal taucht diese Beschreibung in meiner Neokorporatismusstudie von 1987 auf. Das Ausländergesetz war gerade abgelehnt worden und die Saisonni-erpolitik geriet immer mehr unter internationalen Druck. Mitte der 1990er Jahre, in einem Artikel zur Integrationspolitik im Föderalismus, wies ich ebenfalls auf die Inkohärenz der Politik hin und die vielen, nur andiskutierten Reformen. Die „Baustellenrhetorik“ findet sich dann noch in weiteren Texten von mir wieder, die sich allesamt mit Migration, Asyl und Entwicklungszusammenarbeit auseinandersetzen. Im Jahre 2005 schrieb ich beispielsweise, gemeinsam mit Rosita Fibbi und Hans Mahnig, Folgendes:

L'actuelle mise en chantier de la politique suisse vise partiellement à contre-carrer la perte de contrôle des flux migratoires. Cette perte de contrôle découle du fait que la logique des droits entre en conflit avec la logique du marché. Il s'agirait de parvenir à cette quadrature du cercle qui consiste à soumettre plus strictement les nouveaux flux aux finalités économiques considérées prioritaires pour le pays, tout en respectant des standards internationaux minima en termes de droits. (Cattacin et al. 2005 : 450)

Inzwischen bin ich zur Ansicht gelangt, dass es sich bei der aktuellen Migrationspolitik nicht um einen dreissig Jahre dauernden Tunnelbau handelt, sondern vielmehr um einen Prozess des Kochens handelt. Jeden Tag muss die Suppe neu angerührt werden und die Ingredienzen wechseln von Jahreszeit zu Jahreszeit, von Erfahrung zu Erfahrung. Gleich einer inkrementellen Politik, mit Fort- und Rückschritten, und wo zum Beispiel Massnahmen im Einbürgerungsrecht heute als Erleichterung besprochen werden, die früher als Erschwerung angesehen worden wären. Doch die Zeiten ändern sich und der Blickwinkel auf die Politik ebenfalls – und vielleicht warten wir alle gerade deswegen auf einen radikalen Paradigma-wechsel.

Die Aufgabe, die ich mir in diesem Text gestellt habe, ist alles andere als einfach. Wenn sich massgebende Faktoren ständig und relativ unübersichtlich ändern, die allesamt eine direkte Wirkung auf die Politik haben, kann diese kaum vorhergesehen werden. Und wenn ein Paradigmawechsel anstehen sollte, so sind die Weichen dafür noch nicht einmal gegossen worden.

Im vorliegenden Text zeichne ich daher vor allem diejenigen Trends nach, die immer wieder in wissenschaftlichen Abhandlungen zur Migrationspolitik beschrieben werden. Damit wird zwar einerseits bereits analysiertes Material beschrieben, doch erlaubt dies andererseits auch, über die Tagesgeschäfte hinweg zu sehen, die konkrete administrative und politische Arbeit in einem grösseren Zusammenhang zu sehen, und vielleicht sogar die damit verbundene Kohärenz zu erhöhen.

Dieser Übersichtsartikel entstand in einem relativ kurzen Zeitraum zwischen Februar und April 2013. Er profitierte von den ausgezeichneten Infrastrukturen der Universitätsbibliothek in Genf, die mir erlaubten, zu den wichtigsten Zeitschriften im Feld der Migrationsforschung Zugang zu erhalten. Bereichert wurde die Studie dank einer Reihe von Gesprächen mit migrationspolitischen Expertinnen und Experten, denen hier herzlich gedankt sei. Namentlich seien Alexis Clotaire Nemoibye Bassolé (Universität Ouagadougou), Mario Gattiker (Direktor des Bundesamts für Migration), Michele Galizia (Leiter der eidgenössischen Fachstelle gegen Rassismus), Heikki Mattila (Politikberater der International Organisation for Migration, IOM) und Simone Prodolliet (Leiterin des Sekretariats der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen, EKM) erwähnt.

Schliesslich profitiere ich tagtäglich von meiner Gruppe von Forscherinnen und Forscher, die auch diese Arbeit kritisch begleiteten. Insbesondere habe ich verschiedene Aspekte mit Patricia Naegeli, Nathalie Kakpo, Olga Correa, Dagmar Domenig und Maxime Felder diskutieren dürfen. Anna Weber hat mir zudem bei der Literaturanalyse geholfen.

Franziska Scheidegger vom Bundesamt für Migration sei schliesslich für die wohlwollende Unterstützung gedankt.

Abkürzungsverzeichnis

EKM	Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen
ERS	Ethnic and Racial Studies
EU	Europäische Union
ILO	International Labour Organization
IOM	International Organisation for Migration
JEMS	Journal of Ethnic and Migration Studies
JIMI	Journal of International Migration and Integration
REMI	Revue européenne des migrations internationales
SFM	Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien
WTO	World Trade Organization

Einleitung

Seit beinahe dreissig Jahren wird die Migrationspolitik als eine (nie endende) Baustelle beschrieben. Zu viele Faktoren beeinflussen diese Politik, und es lässt sich kaum ausmachen, welcher dieser Faktoren in Zukunft unbedeutend werden könnte. Migrationspolitik ist Teil der Globalisierungsprozesse und Teil der Individualisierungsdynamiken; sie ist verlinkt mit ökonomischen und politischen Ungleichgewichten, die inzwischen ein ganzes Forschungsfeld zur Beziehung zwischen Wanderbewegungen, ökologischen Veränderungen und Umweltkatastrophen eröffnet haben. Es gehört zur Migrationspolitik, dass sie nicht zur Ruhe kommt, von einer Krise zu sprechen, wie es etwa Myron Weiner in seiner letzten Studie getan hat (Weiner 1995), bedeutet daher die Normalität dieser Dynamik zu verneinen.

Die migrationspolitischen Herausforderungen unterscheiden sich zudem kontextuell. Asien, Afrika und Südamerika sind derzeit von einer Globalisierungsdynamik erfasst, die nicht mehr auf Kolonialismus zurückführbar ist, und erleben gleichzeitig wirtschaftliche Restrukturierungen und politische Umwälzungen, die in Europa auf über ein Jahrhundert verteilt waren. Neue Ungleichgewichte, unstetige Entwicklungen und Wachstumsgebiete gehören zum Bild dieser Kontinente.¹

Regionale Konflikte und Menschen auf der Flucht sind genauso ein Resultat der entfesselten Welt wie die steigenden wirtschaftlichen Beziehungen. Neben Flucht und Vertreibung, wird Migration in diesen Weltregionen zu einer nationalen und regionalen Migration vom Land in die Städte, was zu einer Urbanisierung der Weltbevölkerung führt. Im Jahre 2030 werden, so wird prognostiziert, 5 Milliarden Menschen in Städten und städtischen Agglomerationen leben (Saïd 1978) – rund 60% der Weltbevölkerung.

Dagegen gleichen sich Europa und Nordamerika migrationspolitisch immer mehr an. Das Bevölkerungswachstum wird von den Migrationssaldi abhängen, wobei die selektive Migrationspolitik, welche die Mobilität qualifizierter Personen privilegiert, als Korrelat zur Zunahme der irregu-

¹ Es sei hier nur kurz auf die Analysen zu den *BRIC* und den *new BRIC States* verwiesen : Cooper 2006.

lären Migration geführt hat (Cattacin 2009). Diese kontextuelle Angleichung zwischen Europa und Nordamerika besteht auch auf anderen migrationsrelevanten Ebenen wie zum Beispiel hinsichtlich der Zunahme der wissensbasierten Wirtschaft, der Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse, der Abnahme der Fertilität oder der Alterung der Bevölkerung.

Obschon Migration hinsichtlich der ökonomischen Wirkung generell in allen Weltregionen mit Vorteilen verbunden ist,² erlauben all diese Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen den verschiedenen Migrationskontexten kaum, Trends zu identifizieren, die für alle Weltregionen Gültigkeit haben. Wir werden uns deshalb auf diejenige Weltregion konzentrieren, die früher als Abendland, Okzident, erste Welt oder westliche Welt bezeichnet wurde. Heute und angesichts der neuen geopolitischen Verhältnisse drängt sich eine neutralere Bezeichnung wie Europa auf, die sich von der hierarchischen früheren Weltsicht abhebt (Saïd 1978).

Methodologie

Der vorliegende Bericht baut methodologisch auf einer Analyse von Artikeln in führenden wissenschaftlichen Zeitschriften im Bereich Migration und Mobilität auf. Die Zeitschriften wurden nach dem Kriterium der Reputation ausgewählt (gemessen am Impaktfaktor³ und an der thematischen Bedeutung für die Politikanalyse im Bereich Migration⁴). Bei den ausgewählten Zeitschriften handelt es sich um: *Ethnic and Racial Studies (ERS)*, *Journal of Ethnic and Migration Studies (JEMS)*, *Journal of International Migration and Integration (JIMI)*, *Revue européenne des migrations internationales (REMI)*, *Citizenship Studies*, *Global Networks* und *Mobilities*. Die verschiedenen Jahrgänge ab 2002 wurden nach Artikeln abgesucht, die Migrationspolitik oder migrationspolitisch relevante Aspekte analysieren.

Die Themen wurden nach den vier Hauptfeldern der Migrationspolitik geordnet: Entwicklungszusammenarbeit und Migration, Asylpolitik, Einreisepolitik, Inklusionspolitik (Rechte). Weiter wurden inkrementell eini-

² Langfristig angelegte Analysen zeigen, dass diese Effekte in Regionen mit hoher Fertilität geringer sind als in Ländern mit tiefer Fertilität (Sanderson 2012).

³ Der Impaktfaktor misst die Chance eines Artikels in dieser Zeitschrift, in anderen wissenschaftlichen Standards unterstellten Publikationen zitiert zu werden (Katz 1999).

⁴ Dies ist eine eher qualitative Einschätzung basierend auf den zitierten Zeitschriften in migrationspolitisch relevanten wissenschaftlichen Publikationen.

ge Themen hinzugefügt, die sich nicht den klassischen Bereichen der Migrationspolitik zuteilen lassen, aber ebenfalls im Rahmen migrationspolitischer Analysen regelmässig Erwähnung finden. Es handelt sich dabei um die Themen Innovation und multiple Identitäten. Danach wurden die in den verschiedenen Themenbereichen formulierten Hypothesen qualitativ in vier *Trends*⁵ geordnet:

- Von der Migrations- zur Mobilitätsperspektive
- Von der nationalstaatlichen Zugehörigkeit zur multiplen und urbanen Staatsbürgerschaft
- Von der Überfremdungs- zur Innovationsperspektive
- Von der Asylpolitik zur Entwicklungszusammenarbeit

Die Trends werden im Folgenden zuerst mittels der Literatur eingeführt und kurz beschrieben. Danach werden mögliche Auswirkungen auf die Politikgestaltung aufgezeigt.

Trend 1: Von der Migrations- zur Mobilitätsperspektive

Das theoretische Potential der Bearbeitung der Migrationsproblematik ist beschränkt.. Denn Migration ist keine theoretische Kategorie, sondern eine empirische, die in einem ganz konkreten Kontext der Nationenbildung entstanden ist und sich dem Schema des innen und aussen, der Bewegung und der Stasis bedient. Aussensein und Migration wird zudem der Normalität von Innensein und Immobilität entgegengesetzt. Der Blick wird künstlich auf die internationale Migration gelenkt und die intranationale gleichzeitig normalisiert, als ob es grundsätzlich einen Unterschied gäbe zwischen einem italienischen Bauern aus den Abruzzen, der in Mailand oder einem Bauern aus derselben Region, der in Lugano einen Job findet (Glick Schiller und Salazar 2013).⁶

⁵ Als Trends verstehen wir in diesem Text mehrheitlich vorherrschende Resultate empirischer Forschung und konzeptueller Entwicklung.

⁶ Die Binnenmigration Chinas wird heute ähnlich der internationalen Migration mit Kontingenten und selektiven Charakteristiken der migrationsberechtigten Personen geregelt (Shen 2013).

Eine solche Sichtweise ignoriert, dass historisch betrachtet nicht Immobilität, sondern Mobilität seit jeher die Menschheit charakterisiert. Menschen ziehen dorthin, wo sie erwarten können, dass die sozialen, politischen oder wirtschaftlichen Lebensbedingungen besser sind. Betrachtet man Immobilität als eine gesellschaftliche Errungenschaft, erkennt man wiederum, dass Innovation meist erst über das Aufeinandertreffen von Verschiedenheit und über Densität, Zentralität sowie Urbanität möglich ist – alles Charakteristiken mobiler Gesellschaften (Florida 2005 ; Cattacin 2011). Eine umfangreiche Literatur zu Städten zeigt zudem, dass schrumpfende Bevölkerungszahlen und negative Migrationssaldi die ersten Anzeichen wirtschaftlichen Niedergangs sind (Martinez-Fernandez 2012).

Deswegen wäre es auch ein riskantes Unterfangen, demographische Herausforderungen über Migration lösen zu wollen. Migration ist nur bedeutend, solange Orte auch attraktiv sind. Die Attraktivität misst sich dabei in den von mobilen Menschen projizierten Chancen auf eine Verbesserung der eigenen Lebensbedingungen. Wird das Versprechen nicht eingelöst, bleiben sozusagen nur die ‚Alten‘ zurück. Bergdörfer sprechen Bände dazu. Die Demographen Nico van Nimwegen und Rob van der Erf unterstreichen dies ebenfalls:

International migration, both intra- and extra-European, can and most probably will play an increasingly important role in solving shortages in European labour markets and as such will help to accommodate population-related challenges. International migration, however, cannot stop or reverse population ageing. It may delay the onset of population decline in Europe but cannot reverse this imminent trend. (van Nimwegen und van der Erf 2010: 1377).

Mobilität und nicht Migration zeichnet denn auch die individuellen Lebensgeschichten aus. Nicht selten treten internationale und nationale Migration im Lebenslauf von Menschen gleichzeitig auf, sind Arbeits- und Wohnort getrennt, soziale und berufliche Kontakte über Territorien hinweg verteilt. Multilokale Erfahrungen und Beziehungen lösen das Muster der Bewegung und Sedentarisierung ab (Duchêne-Lacroix und Maeder forthcoming 2013; King 2002: 94) und verlangen von Gesellschaften sich als Territorien der Zirkulation neu zu bestimmen (Simon 2006: 16).

Der Wechsel des Blicks von Migration zu Mobilität erlaubt nicht nur an analytischer Schärfe zu gewinnen, sondern auch die Regulierungsperspektiven der Politik zu erneuern. Denn wenn Mobilität zur Normalität wird, stellen sich der Politik ganz andere Herausforderungen als in sedentären Gesellschaften. Die Mobilitätsforschung beschreibt diese Herausforderungen in ihren vielen Facetten, von der Mikroperspektive zum Beispiel der Familien- und Erziehungsdynamiken (Viry 2012), der Mesoperspektive

der Organisation, die sich als vernetztes multiterritoriales (und multinationales) Unternehmen konzipiert (Castells 2010 [1996] : 163), zur Makroperspektive gesellschaftlicher Pluralisierung und dem Niedergang nationalstaatlicher Regulierung identitärer Zugehörigkeiten (Joppke 2007).

Wenn Städte heute pro Jahr fünf bis zehn Prozent ihrer Bevölkerung austauschen (Budde et al. 2010: 55), wenn interne und externe Mobilität das Bild einer bewegten Welt prägen (Castles und Miller 2009) und wenn zum Beispiel in der Schweiz mehr als die Hälfte der Bevölkerung einen transnationalen Mobilitätshintergrund besitzen (Carnazzi Weber und Gollay 2005), dann sind Politiken, die sich an Sedentarisierung orientieren, inadäquat.

Nicht nur der Bereich der Asylpolitik geht weiterhin davon aus, dass *Transit*staaten existierten, wie wenn es eine Enddestination in der Mobilitätsplanung gäbe (Oelgemöller 2011), und dass sich asylsuchende Menschen ausschliesslich an ihrem Ursprungsort orientierten, und bei Ablehnung des Gesuchs dorthin zurückzusenden seien (Bakewell 2008). Dieser *sedentary bias* prägt auch die *Integrationspolitik* weiterhin massgeblich, indem davon ausgegangen wird, dass Mobilität bzw. Migrationsentscheide in einer Gesellschaft die Ausnahme und somit die Suche nach einer ständigen Niederlassung am gleichen Ort die Regel sei. Dieses Bild, das durchaus in der ersten Nachkriegszeit und trotz dem *Traum der Rückkehr* vorherrschte (siehe etwa die Akkulturationsthesen von Hoffmann-Nowotny 1970) prägt weiterhin die Integrationspolitiken Europas, die mit grossem Aufwand, mobile Menschen zu immobilisieren versuchen – und daran scheitern.

Nicht unerwähnt sollen auch die siedlungspolitischen und raumplanerischen Konsequenzen bleiben. Es ist in diesem Zusammenhang erstens zu erwähnen, dass Länder mit einem hohen Anteil an Mieterinnen und Mietern (wie die Schweiz) oder einer liberalen Hauskaufpolitik (wie die Vereinigten Staaten) besser auf Verschiebungen in der Nachfrage nach Arbeitskräften reagieren kann, als Länder wie Italien, die das eigene Heim schützen und damit Mobilität verhindern (Cucca und Ranci 2012). Zweitens fördert eine Verdichtungspolitik an Stelle einer extensiven Siedlungspolitik eine hohe Mobilität, die ja vor allem städtisch ausgerichtet ist. Drittens kann eine Stadtentwicklungspolitik sich besser auf ständige Mobilität und Differenz einstellen, wenn sie diese auch konzeptuell in Planung und Bau miteinbezieht (Sandercock 1998; Sandercock 2000; Sandercock 2011).

Der Übergang vom Migrations- zum Mobilitätsparadigma bringt dennoch einige Tücken mit, die in der wissenschaftlichen Diskussion durchaus kontrovers diskutiert werden. So wird argumentiert, dass Mobilität vor allem das Verhalten der privilegierten globalen Elite widerspiegelt und somit auch die Asymmetrien zwischen denen, die Mobilität wählen können und denen, die zur Mobilität gezwungen werden, nicht genügend berücksichtigt (Kalir 2012 : 323), wie Castles (2012) ausführt:

International recruitment of highly skilled personnel was considered valuable, while lower-skilled migrant workers were seen as out-of-place in shiny new post-industrial economies. Movements of the highly skilled were celebrated as professional mobility, while those of the lower-skilled were condemned as unwanted migration. Mobility equalled good, because it was the badge of a modern open society; migration equalled bad because it re-awakened archaic memories of invasion and displacement. But it seems to me that a focus on migration, rather than mobility, better reflects real power relations. (Castles 2010 : 1567)

Obschon diese Argumente Ernst zu nehmen sind, bleiben sie der miserabilistischen Perspektive treu, die weiterhin gewissen mobilen Menschen autonomes Entscheidungsvermögen abspricht und diese in der Ecke der reinen Opfer stilisiert, was nicht der Realität entspricht. Denn wäre dem so, würden nicht nur *einige* Menschen migrieren, die sich in schwierigen ökonomischen, sozialen oder politischen Verhältnissen wiederfinden, sondern *alle*. Zudem ist – wie Laura Agustín (2003) ausführt – die Fähigkeit, bewusste Mobilitätsentscheide zu fällen, allen Personen eigen, die Wohnorte wechseln, auch vulnerablen Migrantinnen und Migranten.⁷ Alain Tarrius führt uns dazu in seinen Analysen zur Globalisierung von unten nicht nur vor, wie Mobilität auch von Personen, die aus armen Gegenden stammen, entschieden wird und diese auch äussert vernetzt und produktiv ist (Tarrius 2002), sondern auch, dass diese Mobilität nicht auf dauerhafte Niederlassung geeicht ist (Missaoui und Tarrius 2006).

Mobilität ist also nicht vulnerablen Migrantinnen und Migranten vorbehalten und demzufolge auch nicht rein aus einer Opferperspektive, sondern vielmehr als ein wesentlicher Teil des Menschseins zu verorten, der zudem im Zuge der Globalisierung an Bedeutung weiter gewonnen hat.

⁷ Dies bedeutet aber auch, dass die Verantwortung der mobilen Personen für ihre Entscheide sich grundsätzlich auch dann aufrufen lassen, wenn diese sich zum Beispiel kriminellen Aktivitäten zuwenden.

Trend 2: Von der nationalstaatlichen Zugehörigkeit zur multiplen und urbanen Staatsbürgerschaft

Der Übergang von einer Welt der Migration und Sedentarisierung in eine der ständigen Mobilität hat auch Konsequenzen auf die Art und Weise, wie Zugehörigkeit definiert wird. Studien zur Schweizer Naturalisierungspraxis zeigen seit längerem, dass nicht die nationalstaatliche Zugehörigkeit, sondern der Mobilitätsgewinn – insbesondere die Sicherheit, trotz Mobilität in die Schweiz zurückkehren zu können – die meisten Personen mit ausländischen Pass motiviert, die hiesige Staatsbürgerschaft zu erlangen (Centlivres 1990 ; Achermann und Gass 2003).

Einbürgerungen nehmen generell zu⁸, und auch eine Studie zu 17 EU-Ländern zeigt zwar weiterhin grosse Differenzen in den Prozeduren, aber auch einen generellen liberalen Trend in Richtung einer Erleichterung des Zugangs zur Staatsbürgerschaft, wie Maarten P. Vink und Gerard-René de Groot ihre Resultate zusammenfassen:

The two trends with the strongest converging effect, apart from *ius soli* provisions for second- and third-generation immigrants, are the (near-)fulfilment of the equal treatment of men and women with regard to the descent-based transmission of citizenship, and the increasing acceptance of multiple citizenship. This latter trend in particular, in regard to the abolition of renunciation demands and of loss provisions, is surprising given that the international framework has changed from an explicitly negative view on multiple citizenship to one at best described as neutral. With regard to acceptance of multiple citizenship [...] there is clear trend of convergence upon a more liberal model. (Vink und De Groot 2010: 731)

Insbesondere die Möglichkeit der multiplen Staatsbürgerschaft ist in immer mehr Staaten vorgesehen, was bei Menschen, die diese beanspruchen, das subjektive Gefühl der Zugehörigkeit zu einem einzigen nationalen Territorium vielleicht nicht schwächt, aber zumindest relativiert (Ronkainen 2011: 260). Thomas Faist beschreibt, wieso in einer mobilen Welt die Frage der Zugehörigkeit über die multiple Staatsbürgerschaft gelöst werden kann, indem ein identitäres Dilemma gewissermassen transnational beruhigt wird:

⁸ Siehe etwa zur EU : Sartori 2011.

[...] many migrants commonly have attachments and involvements in two or more places across national state borders, and consequently they have plural identifications and loyalties. When dual citizens regard their citizenship(s) as an essential part of their identity, they often express emotional difficulties deciding which citizenship they would keep if they had to give up one of them. The acceptance of dual citizenship may recognise the specific symbolic and emotional ties immigrants have. (Faist 2010: 1680)

Ähnlich dem angelsächsischen Raum ist auch Europa inzwischen von individuellen, transnationalen Beziehungen und Lebenserfahrungen durchzogen (Fibbi und D'Amato 2008). Gleichzeitig fördert die multiple Zugehörigkeit die Identifikation mit transnationalen oder abstrakten supranationalen Territorien⁹. Die Verbreitung von Kommunikationstechnologien geben diesem Raum durchaus eine konkrete Realität in Form von virtuellen kontinuierlichen Kontakten zu Personen (Nedelcu 2012). Verschiedene Autorinnen und Autoren sehen darin gar ein Potential der Entwicklung einer individuellen *kosmopolitischen Ethik* (Blatter 2011 : 792; Beck und Grande 2004).¹⁰

Zwar scheint diese sich zunehmend behauptende, multiple Zugehörigkeit auf individueller Ebene rational hergeleitet werden zu können, doch genügt diese nicht, konkrete territoriale Bezüge zu ersetzen, weswegen sich parallel dazu lokalistische identitäre Bezüge ausbilden. Diese Bezüge sind leichter zugänglich als die nationalstaatlichen und erlauben Individuen schon nach kurzem Aufenthalt – oder selbst während touristischer Erfahrungen –, sich mit bestimmten lokalen Orten zu identifizieren und auf diese Vertrautheit und Zugehörigkeitsgefühle zu projizieren. Das Gefühl nationalstaatlicher Zugehörigkeit wird deshalb nicht nur durch die multiplen nationalen Staatsbürgerschaften, sondern auch durch zunehmend an Bedeutung gewinnende identitäre lokale Bezüge geschwächt.¹¹ Manuel Castells bringt diese Dynamik auf den Punkt:

Thus, from the glory of Barcelona to the agony of Grozny, territorial identity and local/regional governments have become decisive forces in the fate of citi-

⁹ Wobei nachgewiesen wurde, dass die Identifikation mit den Ursprungsländern desto stärker ist, je grösser die Ablehnung am aktuellen Lebensort ist (Mügge 2012).

¹⁰ Kritisch dazu : Meyda Yeğenoğlu 2005, die glaubt, dass kosmopolitisches Leben Menschen in reichen Ländern vorbehalten ist.

¹¹ Dieser lokale Bezug kann durchaus auch auf Vereinen aufbauen, die auf der Basis der Herkunftsregion oder des Herkunftsorts definiert sind. Doch erfüllen diese Vereine vor allem die Rolle der Inklusionshilfen am neuen Lebensort (Cattacin und Domenig 2012).

zens, in the relationships between state and society, and in the reshaping of nation-states. A survey of comparative evidence on political decentralization seems to support the popular saying according to which national governments in the information age are too small to handle global forces, yet too big to manage people's lives. (Castells 1997: 337).

Castells unterstreicht in diesem Zitat nicht nur die Schwierigkeit der Menschen, sich mit Nationalstaaten zu identifizieren, sondern auch deren politische Überforderung in Anbetracht globaler Herausforderungen und sozialstaatlicher Grenzen hinsichtlich der Regulierung pluraler persönlicher Schicksale. Die letztere Kritik erinnert stark an Emile Durkheims Feststellung, dass der Staat sich nur mit generellen Fragen auseinandersetzen und lebensweltliche Zusammenhänge dabei meist nur undifferenziert und nivellierend angehen kann (Durkheim 1991 [1897] : 436f).¹²

Es verwundert deshalb nicht, dass die Pluralisierung der Lebensstile und Lebenssituationen und die Schwächung der Nationalstaaten auch zu einer Renaissance der städtischen, problem- und menschnahen Politik führen (Häussermann 2005).¹³ Besonders sozialpolitische nationale Regulierungen genügen als Antworten auf die wachsende Vulnerabilität nicht mehr. Die Armutsdebatten seit den 1980er Jahren (Stichwort *Neue Armut*; Leibfried und Voges 1992) zeigen, dass der Nationalstaat offenbar am Ende seines Lateins angelangt ist und die lokale, insbesondere die städtische Sozialpolitik an Gewicht und vor allem Effizienz gewonnen hat. Diese Verschiebung ist aus nationalstaatlicher Perspektive nicht völlig ungewollt. Finanzielle Schwierigkeiten, aber auch Dezentralisierungswünsche haben die regionale und lokale Ebene in Europa überall gestärkt. Yuri Kazepov (2005) hat diese Gewichtsverschiebung auch empirisch beschrieben und dabei festgestellt, dass europaweit eher die passiven Politiken der Umverteilung auf nationaler Ebene verbleiben (die redistributiven Sozialversicherungen), während die aktiven Politiken (wie *workfare* Programme, Weiterbildungen) dezentralisiert werden oder sich dezentral autonom und fragmentiert entwickeln (Kazepov 2005 : 18 und 22).

¹² Die Ähnlichkeit der Zeitdiagnosen des beginnenden 20. und des 21. Jahrhundert ist verblüffend. Übergangsstimmung, Regulierungsschwäche des Staates, Unsicherheit in Bezug auf die Zukunft, unbändiges Finanzkapital, Primat städtischer Sozialpolitik und Politikverdrossenheit sind nur einige Diagnosen, die klassischer und zeitgenössischer Sozialwissenschaft eigen sind.

¹³ Gleichzeitig aber auch zu symbolischen Rückzugsgefechten nationalistisch orientierter Parteien führt (Adamson et al. 2011: 847).

Diese fragmentierte Verschiebung der Politiken in die Städte, die sich komplexen Problemlagen und spezifischen Lebenssituationen annehmen müssen, hat Konsequenzen auf die staatsbürgerlichen Rechte. Kazepov (2005) unterstreicht in diesem Zusammenhang, dass Städte erneut die Rolle einnehmen, neue Formen rechtlicher Zugehörigkeit zu experimentieren:

Being bold we could say that – as in the Middle Ages – cities are once again laboratories of how citizenship, in terms of membership, social inclusion and participation, is going to be constructed in the future; that is Weber's claim for Europe's specificity. The real challenge plays out in the definition of who is included and who is excluded. The increasing complexities cities have to face – new populations, migrants, more unstable labor markets, individualization of needs, segmented segregation – all point to rising struggles over citizenship. Less than ever can social rights be taken for granted. Fragmentation, flexibilization, and heterogeneity are indeed factors that foster social vulnerability and the spread of social risks, but these risks are not distributed evenly. (Kazepov 2005 : 33)

Dass Städte sozialstaatliche Aufgabe übernehmen, ist nicht humanitär bedingt, sondern weil städtisches Ambiente keine Armut verträgt. Um Innovation und Investition zu fördern, haben Städte ein Interesse daran, Stadtentwicklung und Sozialpolitik so zu kombinieren, dass ‚schlaue Köpfe‘¹⁴ und Kapital angezogen und so Innovationen gefördert werden, oder, wie Hartmut Häussermann erklärt:

Denn die Skandalisierung von sozialer Spaltung und Marginalisierung trifft auf zwei Sensibilitäten: auf ein normatives politisches Bewusstsein bei Mitgliedern der Verwaltungen und bei politischen Repräsentanten („soziales Gewissen“) für die Notwendigkeit einer sozial ausgleichenden Stadtpolitik einerseits, andererseits auf die Furcht vor einem Negativimage der Stadt, das aus ‚schlechten Nachrichten‘ resultiert und das ‚Investitionsklima‘ oder die Attraktivität einer Stadt beeinträchtigen könnte. (Häussermann 2008: 20)

Die nationalstaatliche Aushöhlung der Eindeutigkeit des Status als Bürgerin oder Bürger wie durch die Erhöhung des Zugangs zu Teilrechten vor allem vulnerabler Gruppen auch ohne Bürgerrechte in Städten hat zu einer Erneuerung der Debatte um staatsbürgerschaftliche Rechte geführt. Verschiedene Konzepte werden dabei vorgeschlagen, die alle auf die Aufhebung *skalaren Denkens*¹⁴ der staatlichen Ebenen der Regulierung der

¹⁴ Damit weist Engin F. Isin auf die Unmöglichkeit hin, nationalstaatlich Loyalitäten zu kontrollieren: „Modern scalar thought is oriented toward cultivating a singular loyalty, belonging and patriotism and aims to control, regulate, administer and govern all other affective belongings, identification and attachments of its citizens. Yet, it cannot

Staatsbürgerschaft und die Verflüssigung¹⁵ dieser staatsbürgerlichen Rechte hindeuten:

- Mit dem von Iris Marion Young entwickelten Konzept der *differenzierten Staatsbürgerschaft* wird vor allem darauf hingewiesen, dass die Unterscheidung der Rechtssituationen notwendig ist, um nicht diskriminierende Lösungen in einer komplexen Gesellschaft mit komplexen Problemlagen zu finden. Gegen den uniformierenden Republikanismus, der differenzblind ist, wird mit der Idee der differenzierten Staatsbürgerschaft versucht, unterschiedliche Ausgangslagen in rechtlich zu berücksichtigen (Young 2007).
- Das von Engin F. Isin entwickelte Konzept der *urbanen Staatsbürgerschaft* greift das Thema der politischen Zentralität der Städte im globalen Zeitalter auf¹⁶ und ergänzt die Orientierung an Differenzierung mit der Konkretisierung im städtischen Kontext. Nicht nur ist die Stadt *per definitionem* der Ort konzentrierter Differenz (Bauböck 2003 ; Isin 2000); sie wird auch zur sozialpolitischen Arena der post-nationalen Konstellation, die pragmatisch Antworten auf Ausgrenzung und Vulnerabilität entwickeln muss, die sich ausserhalb der nationalstaatlichen Logik befinden.¹⁷
- Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang der sich verflüssigenden rechtlichen Zusammenhänge auch das von Gabriella Lazaridis und Anna-Maria Konsta entwickelte Konzept der *plastischen Staatsbürgerschaft* (Konsta und Lazaridis 2010). Mit diesem Konzept wird die Kehrseite der rechtlichen Differenzierung angesprochen, die darin besteht, dass ungleiche Rechte Diskriminierungen zur Folge haben können; in der Rechtsdifferenzierung spiegelt sich vor allem ein Machtgefälle zwi-

manage to do this precisely because of multiple loyalties, attachments and identifications that activate the citizen. Scalar thought contains the citizen but the citizen resists this containment because being a citizen is always more than being a member of the state or nation; and that is why it is always beyond the reach and capture of the state or nation" (Isin 2007: 224).

¹⁵ Der Begriff der *Verflüssigung* ist Baumans Analysen der *flüchtigen (liquid) Moderne* entlehnt (Bauman 2000).

¹⁶ Den *urban turn*; siehe dazu etwa Hansen und Winther 2008 und Prakash 2002.

¹⁷ Besonders in Bezug auf die irreguläre Mobilität sind Städte zum Handeln herausgefordert. In diesem Bereich wird auch regelmässig auf das Konzept der *urban citizenship* (auch kritisch) verwiesen (siehe etwa Varsanyi 2006).

schen jenen die Rechte zusprechen können und jenen, die Opfer von rechtlichen Veränderungen werden können – in den Worten von Konsta und Lazaridis:

A plastic citizenship emerges, a citizenship that is fluid and flexible, easily altered by public authorities. [...] Here we apply the notion of plasticity in citizenship, implying that it emerges, when boundaries are blurred and processes of becoming or not are fluid, changing over time and influenced by notions of who should belong and who should not, who is entitled to what rights and who is not. (Konsta und Lazaridis 2010: 368)

Diese konzeptuelle Diskussion weist darauf hin, dass in Zukunft mehr Rechtsformen ausgebildet werden, die sowohl das Potential auf Verbesserung wie auf Verschlechterung der Lebenssituation mobiler Menschen haben. Tendenziell weisen die städtischen Antworten auf die sozialen und gesundheitlichen Herausforderungen im Sinne der urbanen Staatsbürgerschaft jedoch darauf hin, dass die Chancen auf ein würdevolles Leben vulnerabler Gruppen durch die Erweiterung von Rechten eher zunehmen werden. Auch scheinen die supra- und internationalen Rechtsdiskurse darauf hinzuweisen, dass sich schützende, an den Menschenrechten orientierte Normen weiter verbreiten werden (Shafir und Brysk 2006).¹⁸

Trend 3: Von der Überfremdungs- zur Innovationsperspektive

Globalisierung und Mobilität relativieren nationale Zugehörigkeiten und fördern die Orientierung mobiler Menschen an den Städten. Denn Städte sind Knotenpunkte der Mobilität und Zentren des globalen Austauschs (Sassen 2002 : 29) und erlauben zudem zeitlich definierte Lebenserfahrungen, die letztlich nicht nur den Menschen sondern auch den Städten selbst zugute kommen und zwar:

- den Städten, indem diese von der ständig wechselnden Bevölkerung bereichert werden. Mobilität bedient nicht nur das urbane Ambiente, sondern auch die wirtschaftlichen Interessen der Stadt, indem diese –

¹⁸ Ein besonderes Augenmerk verdienen diejenigen Rechtsdiskussionen, die darauf abzielen, Mobilitätsrechte zu etablieren, die Schutz nicht nur an den Lebensorten, sondern auch während der Mobilität erlauben (wie das etwa Richtlinien der ILO verlangen; ILO 2010: 263; siehe auch die Diskussion zu den Transitstaaten von Christina Oelgemöller (2011).

durch die Verschiedenheit inspiriert – die Innovationsorientierung stärkt (Florida 2008) und

- den Menschen, indem diese durch das Aufeinandertreffen von Verschiedenheit ihren lebensweltlichen Horizont erweitern und pragmatische Offenheit und Toleranz entwickeln (Pettigrew et al. 2011).

Verschiedenheit wird in den Städten mehr und mehr zelebriert und gefördert. Im Stadtmarketing dient die Orientierung an Differenz gar als Attraktivitätserhöhend. Im Gegensatz zu nationalen politischen Auseinandersetzungen, in denen meist Scheingefechte und Pseudodebatten zu nationaler Kultur und Identität geführt werden, sind Städte daran, sich auf die Metalogik der Differenz als Identität einzulassen (Sandercock 2011). Mehrsprachigkeit ist hier Normalität, und die Verschiedenheit der Lebensstile gilt als urban und innovationsfreundlich. Städtische Identität konstituiert sich in der sich respektierenden Verschiedenheit. Die urbane Herausforderung besteht letztlich darin, Stadtentwicklung so auszurichten, dass diese Verschiedenheit auch gelebt werden kann und sich nicht isoliert, sondern punktuell konstruktiv konfrontiert (Sandercock 1998 ; Sandercock 2000).

Die seit Jahrhunderten andauernden Ethnisierungen des Nationalstaates, die durch die Entwicklung sozialstaatlicher, an die Bürgerschaft gebundene Instrumente verstärkt wurden (Wimmer 2002), führen zu xenophoben Mustern der Abwehr, die quer zum urbanen Diskurs der Differenz und Innovation stehen.¹⁹ Dadurch entsteht nicht nur eine grundsätzliche Ambivalenz zwischen den nationalstaatlichen Politiken der identitären Anpassung und der städtischen Politik der Differenz; Städte werden geradezu zu Kontrahenten, die gegen diese Anpassungsorientierung eigene Politiken der Mobilität entwickeln. Dies kann sich in Form von Leitbildern, von internationalen Kampagnen der städtischen Attraktivität oder von proaktiven städtischen Politiken der Hervorhebung von Differenzen und der institutionellen Inklusion von Verschiedenheit zeigen. So erstaunt es nicht, dass die Schweiz als konservativ und xenophob, Zürich als weltoffen und tolerant wahrgenommen wird – und dass das Genfer CERN *Guidelines for newcomers* herausgibt, die folgendem Ziel dienen:

The aim of this guide is to prepare you for these changes, to help you settle in and integrate as well as possible in your new environment and to answer to all

¹⁹ Wie Stephen Nagy 2008 am Beispiel Japan aufzeigt.

sorts of questions during your stay at CERN. (ph-dep-usersoffice.web.cern.ch/ph-dep-usersoffice/NewcomersGuide/Welcome.html)

Diese *guidelines*, die eigentliche Inklusionshilfen sind, konzentrieren sich auf technische Informationen über Sozialversicherungen, städtische Museen oder die verschiedenen religiösen Angebote in der Stadt und verzichten auf Angaben zu einer wie auch immer definierten „Genfer Kultur“.

Trend 4: Von der Asylpolitik zur Entwicklungszusammenarbeit

Der Bereich der Asylpolitik wird in der wissenschaftlichen Literatur systematisch mit Entwicklungszusammenarbeit und Konfliktmediation in Zusammenhang gebracht. Kaum ein anderer Bereich der Migrationspolitik ist ähnlich kurzfristig ausgerichtet und mit ständigem Scheitern konfrontiert (Castles 2004: 221). Politische Entscheide in diesem Bereich scheinen auch eher innenpolitisch als asylpolitisch motiviert zu sein. Bereits vor einigen Jahren hat eine wegweisende Untersuchung des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) gezeigt, wie Verschärfungen in diesem Bereich nur kurzfristig auf die Anzahl Gesuche wirken, nämlich solange bis alle anderen Länder die gleichen Massnahmen eingeführt haben (Efionayi-Mäder et al. 2001). Die Studie legte weiter dar, dass durch unilaterale, europaweit nicht koordinierte Massnahmen, einerseits effektiv Spiralen der Erschwerung des Zugangs zum Asyl in Bewegung gebracht wurden (siehe auch Legoux 2006). Andererseits konnte nachgewiesen werden, dass die Entscheide der Asylsuchenden, in einem bestimmtem (europäischen) Land Asyl zu beantragen, kaum von politischen Entscheiden der Regulierung abhängig sind, sondern, wie auch Eric Neumayer (2004: 175) ausführt, von bestehenden kolonialen Beziehungen, der Sprache sowie der geographischen Nähe, was zudem die Hypothese der *Netzwerkmigration* stützt (Pedersen et al. 2008).

Ähnlich verhält es sich mit der irregulären Migration, die meist nicht – oder wenn nur zeitlich limitiert²⁰ – über das Asylwesen Eintritt in Länder findet. So sind auch in diesem Bereich widersprüchliche Regulierungen und innenpolitische Orientierungen in der Massnahmenentwicklung oft die Regel. Stephen Castles deutet in seiner Bilanz der Migrationspoli-

²⁰ Liza Schuster zeigt eindrücklich auf, wie zum Beispiel asylsuchenden Personen aus Afghanistan zu illegalen Einwandernden in Europa werden (Schuster 2011).

tikendarauf hin, dass ökonomische und politische Interessen sich in diesem Bereich durchmischen:

Finally, it is important to realize that the declared objectives of states are often quite misleading. They are driven both by the need to maintain legitimacy and the unwillingness to face up to past policy failures. Policies that claim to exclude undocumented workers may often really be about allowing them in through side doors and back doors, so that they can be more readily exploited. This, in turn, could be seen as an attempt to create a transnational working class, stratified not only by skill and ethnicity, but also by legal status. (Castles 2004: 223).

Castles Hypothese, dass schliesslich ökonomische Imperative Migrationspolitiken überschatten, ist keineswegs neu. James Hollifield (1992) hat diese bereits in seiner Rekonstruktion der Migrationspolitik der Nachkriegszeit nachgewiesen und als *liberales Paradox* bezeichnet:

Since the end of World War II, international economic forces (trade, investment, and migration) have been pushing states towards greater openness, while the international state system and powerful (domestic) political forces push states towards greater closure. This is a liberal paradox because it highlights some of the contradictions inherent in liberalism, which is the quintessentially modern political and economic philosophy and a defining feature of globalization. (Hollifield 2004: 886)

Wird dieses Paradox Ernst genommen, bedeutet dies – wie auch Khalid Koser (2007: 250) suggeriert – nichts anderes, als dass Regulierungsversuche in binnennationalen Denkschemata wenig Erfolgchancen besitzen (Zugangerschwerung, Rückkehrhilfen, Kontrollen usw.), reguläre wie irreguläre transnationale Mobilität zu beeinflussen., die ja zudem oft nicht nur ausgenutzt und deshalb toleriert wird (Bloch und Chimienti 2011), sondern auch fähig ist, die restriktiven Regulierungen immer wieder zu umgehen.²¹

Seit den 1990er Jahren gibt es daher Bestrebungen, besonders im Bereich der irregulären Mobilität, das nationale Denken zu überwinden. So entwickelt die EU seither migrationspolitische Leitplanken zur Regulierung der aussereuropäischen Migration, welche die nationale Kompetenzen ablösen. Weiter wird der Bezug zwischen Migration und Entwicklungszusammenarbeit – der *migration-development nexus* – vermehrt nicht nur postuliert, sondern auch von konkreten Massnahmen begleitet, geleitet von der

²¹ Siehe etwa dazu Alexis Bassolé (2013, forthcoming) und Ellie Vasta (2011).

Idee, dass gezielte Hilfen an Entwicklungsländer die Bereitschaft zu migrieren reduziert. Die EU befürwortet und unterstützt in diesem Zusammenhang seit 2007 eine neue Politik, die nicht mehr auf Schutz alleine abzielt, sondern Entwicklungszusammenarbeit, Migrationspolitik und Wissensaustausch verbinden und Rückübernahmeabkommen ersetzen soll. Diese *Mobilitätspartnerschaften*, ähnlich den schweizerischen Migrationspartnerschaften, sind bilaterale Instrumente und zielen auf die Kontrolle der irregulären Mobilität im Austausch mit Möglichkeiten zirkulärer Mobilität und wirtschaftlicher Hilfen zwischen zwei Ländern (EC 2009). Sie fördern gezielt bestimmte Regionen und die reguläre Mobilität von Personen, sind aber nicht personenbezogen, sondern überlassen Institutionen und Organisationen die konkrete, koordinierte Regulierung. Alejandro Portes fasst die Orientierung einer kooperativen Strategie in fünf Punkten zusammen:

[...] such managed programmes can be constructed on the basis of five general principles: 1. Cyclical labour flows, both of professionals and of manual workers, are generally preferable to permanent out-migration. 2. The cyclical character of migration should be grounded on a schedule of real incentives in both receiving and sending nations, so that return is voluntary and not coerced. 3. Governments of advanced nations should seek to cooperate with their sending country counterparts in creating the necessary infrastructure of health, education, and investment opportunities for families of migrant workers to remain at home and for migrants to be motivated to return. 4. Similar support should be provided in the construction of scientific and technological facilities which can receive returned migrant professionals and benefit from their knowledge transfers. 5. For migrants who settle permanently abroad, facilities should be created so that they can transform their journey into a cyclical one themselves through transnational investments and philanthropic activities at home. (Portes 2009:19)

In diesen neuen Instrumenten werden die nationalstaatlichen zu binationalen Logiken, was auf der einen Seite die Chancen erhöht, Lösungen zu finden, die allen Partnern zu Gute kommen, und auf der anderen Seite rein utilitaristischen nationalen Orientierungen einen Riegel vorschiebt.²² Dabei bleibt offen, inwieweit schwächelnde, korrupte oder nationalistisch aufgehetzte Staaten in einer Welt lokaler Beziehungen die richtigen Promotoren für Veränderung sind. Vielversprechend werden

²² Der Schritt zur internationalen Regulierung der Mobilität ist damit jedoch noch nicht getan. Dieser zeichnet sich zwar ab, wenn Dokumente der World Trade Organization (WTO), der Vereinten Nationen, der EU und anderer regionaler supranationaler Organisationen herbeigezogen werden (GCIM 2005); doch stecken viele der in diesen Dokumenten diskutierten Projekten noch in den Kinderschuhen.

inzwischen Erfahrungen evaluiert, die auf konkreten Partnerschaften lokaler Organisationen aufbauen. Beispiele der Zusammenarbeit von Vereinen mobiler Menschen aus Entwicklungsregionen, Wirtschafts- und non-profit Organisationen, Städten und Regionen dokumentieren inzwischen, dass konkretes Wissen über ein Territorium verbunden mit realen Interessen und gelebter Entwicklungszusammenarbeit Lösungen zustande bringen, die nachhaltiger wirken.²³

Konsequenzen für die Schweiz

Die Migrationspolitik des *Einwanderungslands Schweiz* (D'Amato 2008 : 178) hat sich seit Jahren kontinuierlich weiterentwickelt. Dabei waren innenpolitische Herausforderungen lange die treibende Kraft. Seit der bilateralen Annäherung an die EU hat die Schweiz einen Teil ihrer Autonomie auch in diesem Politikfeld abgeben müssen, was vor allem dazu führt, dass sich innen- und aussenpolitische oft auch ambivalente Dynamiken dauerhaft aufeinander abstimmen werden müssen. Diese Arbeit wird von der Landesregierung und ihrer Administration getätigt, und nicht nur von den Schweizer Parteien hautnah beobachtet, sondern gleichermassen auch von der EU. Gewerkschaften, Wirtschaftsvertreter, Forschungsstätten sowie Städte und Kantone sind in diesem Konzert oft unterschiedlicher Meinung und somit Teil der migrationspolitischen Kakophonie.

Bei vielen Entscheidungsträgern haben sich infolgedessen mittlerweile Orientierungen etabliert, die ziemlich quer zu den namhaften Forschungsergebnissen im Bereich der Mobilität und Migration stehen und zusätzlich zur generellen Inkohärenz beitragen. Beispiele solcher Orientierungen gibt es viele, erwähnt werden sollen hier die fortbestehende Idee, dass Migration aus Afrika prinzipiell ein Problem sei oder der Glaube, dass städtischer Pluralismus eine Gefahr sei und durch Integrationsverträge und Einbürgerungsprüfungen zu glätten sei (siehe auch Castles 2008: 7).

Die schweizerische Migrationspolitik hat nicht nur mit ständig ambivalenten und gegensätzlichen Forderungen zu leben, sondern ist auch politischen Einflüssen ausgesetzt, die auch eine längerfristige kohärente Orientierung kaum zulassen. So hat die Schwächung nationalstaatlicher Regulierungen zu einer Verstärkung symbolischer Auseinandersetzungen auf

²³ Siehe etwa Maggi et al. 2013 oder Østergaard-Nielsen 2011.

Bundesebene geführt, die vor allem im Bereich der Migration (und Justiz) seltsame Blüten treiben und zu Abstimmungen führen, die Ökologie und Migration kausal vernetzen oder Minarette verbieten, was notabene die verfassungsmässig garantierte Religionsfreiheit in Frage stellt. Die Instrumente der direkten Demokratie, die zur pragmatischen und kontinuierlichen Politikverbesserung beitragen sollten (Neidhart 1970), werden in der post-nationalen Konstellation zu Kohärenzkiller; auch die inzwischen zur schweizerischen Tradition gewordene parteipolitische Profilierung auf dem Thema Migration (Skenderovic 2009 ; Skenderovic und D'Amato 2008) lässt kaum Raum für die Entwicklung längerfristiger Perspektive.

Die hier folgenden Thesen sollten deshalb nicht als politische Quadratur inkompatibler Meinungen interpretiert werden, sondern schlicht als mögliche Orientierungen in der tagtäglichen Arbeit dienen, beruhend auf den vier oben hergeleiteten vier Trends. Die Thesen könnten sich in Entscheidungen in dem Sinne widerspiegeln, als dass sie Aussagen darüber erlauben, inwieweit die eine Entscheidung bessere Chancen hat, sich zu bewähren, als eine andere. Die Beantwortung der Frage, ob eine migrationspolitische (auch Mikro-) Entscheidung sich gegen diese Trends setzt oder damit kompatibel ist, würde zumindest erlauben, sich bewusster mit absehbaren Folgen, aufkommenden Widerständen oder potentieller Kohärenz auseinanderzusetzen. In diesem Sinne sollen die folgenden migrationspolitisch relevanten Thesen verstanden werden.

Zehn Thesen

1. Mobilität ist wirtschaftlich und sozial notwendig und fördert Innovation und Prosperität, aber auch individuellen sozialen Aufstieg. Die wirtschaftliche Stärke der Schweiz ist ein Ausdruck ihres Wandels zum *Einwanderungsland*.
2. Mobilität und Migration haben demographische Wirkungen, solange damit Verbesserungen der sozialen, wirtschaftlichen oder politischen Lebenslage von Personen verbunden werden; Mobilität und Migration sind jedoch für sich genommen keine Antwort auf demographische Herausforderungen einer alternden und in Zukunft schrumpfenden Bevölkerung.
3. Migrationspolitische Entscheidungen auf Bundesebene sollten sich daran messen, dass sie Mobilität nicht verhindern, sondern erhöhen und begleiten.
4. Mobile Gesellschaften sind infrastrukturell und baulich so zu begünstigen, dass Mobilität nicht zu mehr Zersiedlung und Verkehr

führen. Dies bedeutet vor allem die Förderung städtischer Verdichtung und Lebensqualität.

5. Die Unterscheidung von interner und externer Migration ist problematisch, je mehr sich Europa an der Personenfreizügigkeit orientiert und desto mehr messen sich die Schweizer Städte an der internationalen Metropolenkonkurrenz. Die Schweiz hat ein reges Interesse daran, sich nicht nur auf die europäische Mobilität zu konzentrieren, sondern sowohl die transnationale als auch die interne Mobilität zwischen den Regionen in den politischen Entscheidungen mitzudenken.
6. Naturalisierungsprozeduren und Integrationsverträge sind weiterhin substantiell ausgerichtet. Dies antwortet zwar auf den innenpolitisch, nationalistisch ausgerichteten Druck, steht aber quer zur Schweiz als pluralistisches Immigrationsland. Eine Prozeduralisierung der Einbürgerungsverfahren sowie eine Erleichterung des Zugangs zum Schweizer Pass zum Beispiel über ein *ius solis* würde nicht nur die Schweiz international normalisieren, sondern der Realität der multiplen Zugehörigkeiten der Menschen in diesem Land entsprechen.
7. Zur Förderung der wirtschaftlichen Stärke und des sozialen Wohlbefindens sollte sich die nationale Politik mit den Städten absprechen, damit nicht widersprüchliche Signale die transnationale Mobilität von Personen verhindert, welche die Schweiz ausdrücklich braucht. Eine Klärung der Einwanderungskriterien nach Interessenlagen der Städte und der Wirtschaft könnte hier eine Antwort auf diese Ambivalenz darstellen (etwa über ein Punktesystem, freiwillige Inklusionshilfen oder auch die Verpflichtung von Betrieben für *newcomers* Mentoringprogramme zur Verfügung zu stellen).
8. Die irreguläre Migration entspricht auch wirtschaftlichen Bedürfnissen. Ein Zugangssystem für Personen zu entwickeln, die nicht aus Staaten mit Freizügigkeitsstatus stammen, könnte eine Antwort auf die irreguläre Mobilität sein.
9. Zusätzlich sind jedoch Partnerschaften zu fördern, die reguläre Mobilität, Entwicklungszusammenarbeit und Wissensvermittlung erlauben. Diese Partnerschaften sind umso glaubwürdiger und effektiver, je mehr Institutionen und Organisationen daran beteiligt sind, die ein konkretes Wissen und Interesse an der Verbesserung der Lebensbedingungen vor Ort besitzen (zum Beispiel Vereine von mobilen Menschen, Universitäten, Städte und Regionen).

10. Schliesslich sind Politiken der Mobilität supranational zu verankern. Dazu kann die Schweiz einen wichtigen Beitrag leisten, indem internationale Initiativen ergriffen werden, die Austausch und Koordination zwischen den Ländern fördern.

Bibliographie

- Achermann, Christin und Stefanie Gass (2003). *Staatsbürgerschaft und soziale Schliessung eine rechtsethnologische Sicht auf die Einbürgerungspraxis der Stadt Basel*. Zürich: Seismo.
- Adamson, Fiona B., Triadafilos Triadafilopoulos und Aristide R. Zolberg (2011). "The Limits of the Liberal State: Migration, Identity and Belonging in Europe." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 37(6): 843-859.
- Agustín, Laura (2003). "Forget Victimization: Granting agency to migrants." *development* 46(3): 30-36.
- Bakewell, Oliver (2008). "'Keeping Them in Their Place': the ambivalent relationship between development and migration in Africa." *Third world quarterly* 29(7): 1341-1358.
- Bassolé, Alexis (2013, forthcoming). *L'agir clandestin. Agentivité de migrants ouest africains*. Genève; Zürich: Seismo.
- Bauböck, Rainer (2003). "Reinventing Urban Citizenship." *Citizenship Studies* 7(2): 139-160.
- Bauman, Zygmunt (2000). *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, Ulrich und Edgar Grande (2004). *Das kosmopolitische Europa. Gesellschaft und Politik in der zweiten Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Blatter, Joachim (2011). "Dual citizenship and theories of democracy." *Citizenship Studies* 15(6-7): 769-798.
- Bloch, Alice und Milena Chimienti (2011). "Irregular migration in a globalizing world." *Ethnic and Racial Studies*(April): 1-15.
- Budde, Rüdiger et al. (2010). *Second State of European Cities Report*. Essen: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Carnazzi Weber, Sara und Sylvie Golay (2005). *Interne Migration in der Schweiz*. (BFS), Bundesamt für Statistik. Neuchâtel: BFS.
- Castells, Manuel (1997). *The Power of Identity*. Oxford: Blackwell.
- Castells, Manuel (2010 [1996]). *The rise of the network society*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Castles, Stephen (2004). "Why migration policies fail." *Ethnic and Racial Studies* 27(2): 205-227.
- Castles, Stephen (2008). *Migration and Social Transformation*. Working Papers No. 2008/01. London: LSE Migration Studies Unit.
- Castles, Stephen (2010). "Understanding global migration: a social transformation perspective." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36(10): 1565-1586.
- Castles, Stephen und Mark J. Miller (2009). *The Age of Migration, Fourth Edition: International Population Movements in the Modern World*. Guilford Press.
- Cattacin, Sandro (2009). "Difference as Unity – On the Americanization of European Migration Policies", in Pozzo, Barbara (Hg.). *Multiculturalisms : different*

- meanings and perspectives of multiculturalism in a global world*. Bern: Stämpfli, S. 181-198.
- Cattacin, Sandro (2011). "Urbane Vielfalt und Innovation", in Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften (Hg.). *Von der Deklaration zur Umsetzung – Schutz und Förderung der kulturellen Vielfalt in der Schweiz*. Bern: SAGW, S. 47-52.
- Cattacin, Sandro und Dagmar Domenig (2012). *Inseln transnationaler Mobilität. Freiwilliges Engagement in Vereinen mobiler Menschen in der Schweiz*. Genève, Zürich: Seismo.
- Cattacin, Sandro, Rosita Fibbi und Hans Mahnig (2005). "Bilan de la politique migratoire suisse et perspectives pour l'avenir", in Mahnig, Hans (Hg.). *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*. Zürich: Seismo, S. 445-453.
- Centlivres, Pierre (1990). *Devenir Suisse. Adhésion et diversité culturelle des étrangers en Suisse*. Genève: Georg.
- Cooper, Julian (2006). "Of BRICs and Brains: Comparing Russia with China, India, and Other Populous Emerging Economies." *Eurasian Geography and Economics* 47(3): 255-284.
- Cucca, Roberta und Costanzo Ranci (2012). "Sviluppo e disuguaglianze. Monaco, Barcellona, Copenhagen e Lione a confronto." *Territorio*(61): 17-25.
- D'Amato, Gianni (2008). "Historische und soziologische Übersicht über die Migration in der Schweiz." *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* 27(2): 177-195.
- Duchêne-Lacroix, Cédric und Pascal Maeder (forthcomming 2013). "La multilocalité d'hier et d'aujourd'hui entre contraintes et ressources, vulnérabilité et résilience", in Duchêne-Lacroix, Cédric und Pascal Maeder (Hg.). *Hier und dort: Ressourcen und Verwundbarkeiten in multilokalen Lebenswelten*. Basel: Itinera.
- Durkheim, Emile (1991 [1897]). *Le suicide: étude de sociologie*. Paris: PUF.
- EC, European Commission (2009). *Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration Commission*. Staff Working Document, SEC (2009). Bruxelles: EC. 1240.
- Efionayi-Mäder, Denise, Milena Chimienti, Janine Dahinden und Etienne Piguet (2001). *Asyldestination Europa : eine Geographie der Asylbewegungen*. Zürich: Seismo.
- Faist, Thomas (2010). "Towards transnational studies: world theories, transnationalisation and changing institutions." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36(10): 1665-1687.
- Fibbi, Rosita und Gianni D'Amato (2008). "Transnationalisme des migrants en Europe: une preuve par les faits." *Revue européenne des migrations internationales* 24(2): 7-22.
- Florida, Richard (2008). *Who's your city? How the creative economy is making where to live the most important decision of your life*. New York: Basic Books.
- Florida, Richard L. (2005). *Cities and the creative class*. New York ; London: Routledge.

-
- GCIM, Global Commission on International Migration (2005). *Migration in an interconnected world: New directions for action. Report of the Global Commission on International Migration*. Geneva: GCIM.
- Glick Schiller, Nina und Noel B. Salazar (2013). "Regimes of Mobility Across the Globe." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 39(2): 183-200.
- Hansen, Hogni Kalso und Lars Winther (2008). "The Urban Turn." *Lund University*.
- Häussermann, Hartmut (2005). "The End of the European City?" *European Review* 13(2): 237-249.
- Häussermann, Hartmut (2008). "Desintegration durch Stadtpolitik?" *Aus Politik und Zeitgeschichte*(40+41): 14-22.
- Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim (1970). *Migration: ein Beitrag zu einer soziologischen Erklärung*. Stuttgart: F. Enke.
- Hollifield, James Frank (1992). *Immigrants, markets, and states : the political economy of postwar Europe*. Cambridge, Mass. [etc.]: Harvard University Press.
- ILO, International labour organization (2010). *International labour migration. A rights-based approach*. Geneva: International labour organization.
- Isin, Engin F (2007). "City.state: critique of scalar thought." *Citizenship Studies* 11(2): 211-228.
- Isin, Engin F. (2000). *Democracy, Citizenship and the Global City*. New York: Routledge.
- Joppke, Christian (2007). "Transformation of Citizenship: Status, Rights, Identity." *Citizenship Studies* 11(1): 37-48.
- Kalir, Barak (2012). "Moving Subjects, Stagnant Paradigms: Can the 'Mobilities Paradigm' Transcend Methodological Nationalism?" *Journal of Ethnic and Migration Studies*(ahead-of-print): 1-17.
- Kazepov, Yuri (2005). "Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangements and the Challenge to Urban Cohesion", in Kazepov, Yuri (Hg.). *Cities of Europe. Changing Contexts, Local Arrangements and the Challenge to Urban Cohesion*. Oxford: Blackwell, S. 3-42.
- King, Russel (2002). "Towards a New Map of European Migration." *International Journal of Population Geography*(8): 89-106.
- Konsta, Anna-Maria und Gabriella Lazaridis (2010). "Civic Stratification, 'Plastic' Citizenship and 'Plastic Subjectivities' in Greek Immigration Policy." *Journal of International Migration and Integration / Revue de l'integration et de la migration internationale* 11(4): 365-382.
- Koser, Khalid (2007). "Refugees, Transnationalism and the State." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 33(2): 233-254.
- Legoux, Luc (2006). "Asile, immigration: réconcilier les Droits de l'homme et ceux du citoyen." *Revue européenne des migrations internationales* 22(2): 95-103.
- Leibfried, Stephan und Wolfgang Voges (1992). "Vom Ende Einer Ausgrenzung? — Armut und Soziologie", in Leibfried, Stephan und Wolfgang Voges (Hg.). *Armut im modernen Wohlfahrtsstaat*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. 32, S. 9-33.

-
- Maggi, Jenny et al. (2013). *Migrations transnationales sénégalaises, intégration et développement. Le rôle des associations de la diaspora à Milan, Paris et Genève*. Genève, Département de sociologie: Sociograph - Sociological Research, Study n°15.
- Martinez-Fernandez, Cristina (2012). *Demographic change and local development shrinkage, regeneration and social dynamics*. Paris: OECD Publishing.
- Missaoui, Lamia und Alain Tarrius (2006). "Villes et migrants, du lieu-monde au lieu-passage." *Revue européenne des migrations internationales* 22(2): 43-65.
- Mügge, Liza (2012). "Dual nationality and transnational politics." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 38(1): 1-19.
- Nagy, Stephen-Robert (2008). "National Exclusion, Local Inclusion: Examining the Disconnect between National Immigration Policies and Local Integration Policies." *Revue européenne des migrations internationales* 24(3): 31-51.
- Nedelcu, Mihaela (2012). "Migrants' new transnational habitus: rethinking migration through a cosmopolitan lens in the digital age." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 38(9): 1339-1356.
- Neidhart, Leonhard (1970). *Plebiszit und pluralitäre Demokratie*. Bern: Francke.
- Neumayer, Eric (2004). "Asylum Destination Choice: What Makes Some West European Countries More Attractive Than Others?" *European Union Politics* 5(2): 155-180.
- Oelgemöller, Christina (2011). "'Transit' and 'Suspension': Migration Management or the Metamorphosis of Asylum-Seekers into 'Illegal' Immigrants." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 37(3): 407-424.
- Østergaard-Nielsen, Eva (2011). "Codevelopment and citizenship: the nexus between policies on local migrant incorporation and migrant transnational practices in Spain." *Ethnic and Racial Studies* 34(1): 20-39.
- Pedersen, Peder J., Mariola Pytlikova und Nina Smith (2008). "Selection and network effects—Migration flows into OECD countries 1990–2000." *European Economic Review* 52(7): 1160-1186.
- Pettigrew, Thomas F, Linda R Tropp, Ulrich Wagner und Oliver Christ (2011). "Recent advances in intergroup contact theory." *International Journal of Intercultural Relations* 35(3): 271-280.
- Portes, Alejandro (2009). "Migration and development: reconciling opposite views." *Ethnic and Racial Studies* 32(1): 5-22.
- Prakash, Gyan (2002). "The urban turn." *Sarai Reader* 2: 2-7.
- Ronkainen, Jussi Kasperi (2011). "Mononationals, hyphenationals, and shadow-nationals: multiple citizenship as practice." *Citizenship Studies* 15(02): 247-263.
- Saïd, Edward (1978). *Orientalism*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Sandercock, Leonie (1998). *Towards cosmopolis : planning for multicultural cities*. Chichester, England ; New York: J. Wiley.
- Sandercock, Leonie (2000). "When Strangers Become Neighbours: Managing Cities of Difference." *Planning Theory and Practice* 1(1): 13-30.

-
- Sandercock, Leonie (2011). "Towards a cosmopolitan urbanism", in Harper, Thomas L. et al. (Hg.). *Dialogues in Urban and Regional Planning*. Milton Park: Routledge, S. 38-57.
- Sanderson, Matthew R. (2012). "Does Immigration Promote Long-Term Economic Development? A Global and Regional Cross-National Analysis, 1965–2005." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 39(1): 1-30.
- Sartori, Fabio (2011). "Acquisitions of citizenship on the rise in 2009." *eurostat - statistics in focus*(24): 1-11.
- Sassen, Saskia (2002). "Locating cities on global circuits." *Environment and urbanization* 14(1): 13-30.
- Schuster, Liza (2011). "Turning refugees into 'illegal migrants': Afghan asylum seekers in Europe." *Ethnic and Racial Studies* 34(8): 1392-1407.
- Shafir, Gershon und Alison Brysk (2006). "The globalization of rights: from citizenship to human rights." *Citizenship Studies* 10(3): 275-287.
- Shen, Jianfa (2013). "Increasing internal migration in China from 1985 to 2005: Institutional versus economic drivers." *Habitat International* 39(0): 1-7.
- Simon, Gildas (2006). "Migrations, la spatialisation du regard." *Revue européenne des migrations internationales* 22(2): 9-21.
- Skenderovic, Damir (2009). *The radical right in Switzerland : continuity and change, 1945-2000*. New York: Berghahn Books.
- Skenderovic, Damir und Gianni D'Amato (2008). *Mit dem Fremden politisieren : Rechtspopulistische Parteien und Migrationspolitik in der Schweiz seit den 1960er Jahren*. Zürich: Chronos.
- Tarrius, Alain (2002). *La mondialisation par le bas: Les nouveaux nomades de l'économie souterraine*. Paris: Balland.
- van Nimwegen, Nico und Rob van der Erf (2010). "Europe at the crossroads: demographic challenges and international migration." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36(9): 1359-1379.
- Varsanyi, Monica W. (2006). "Interrogating "Urban Citizenship" vis-à-vis Undocumented Migration." *Citizenship Studies* 10(2): 229 - 249.
- Vasta, Ellie (2011). "Immigrants and the paper market: borrowing, renting and buying identities." *Ethnic and Racial Studies* 34(2): 187-206.
- Vink, Maarten P und Gerard-René De Groot (2010). "Citizenship attribution in Western Europe: international framework and domestic trends." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36(5): 713-734.
- Viry, Gil (2012). "Residential mobility and the spatial dispersion of personal networks: Effects on social support." *Social Networks* 34(1): 59-72.
- Weiner, Myron (1995). *The global migration crisis : challenge to states and to human rights*. New York: HarperCollins College Publishers.
- Wimmer, Andreas (2002). *Nationalist Exclusion and Ethnic Conflict. Shadows of Modernity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yeğenoğlu, Meyda (2005). "Cosmopolitanism and nationalism in a globalized world." *Ethnic and Racial Studies* 28(1): 103-131.

Young, Iris Marion (2007). "Structural injustice and the politics of difference", in Appiah, Kwame Anthony et al. (Hg.). *Justice, Governance, Cosmopolitanism, and the Politics of Difference. Reconfigurations in a Transnational World*. Berlin: Forschungsabteilung der Humboldt-Universität zu Berlin, S. 79-116.