

Zwischen Integration und Zusammenhalt

Eine juristische Begriffsanalyse

Das Recht verwendet die Begriffe «Integration» und «Zusammenhalt». Das Ziel der Integration bezieht sich auf verschiedene gesellschaftliche Gruppen wie Ausländerinnen und Ausländer oder Menschen mit Behinderungen. Der Begriff weist darüber hinaus auch eine Bedeutungsdimension auf, in der er alle Personen einschliesst. In dieser Dimension deckt sich der Begriff mit dem des gesellschaftlichen Zusammenhalts.

I. Einführung	224
II. Integration	224
1. Vorbemerkung zum sozialwissenschaftlichen Begriffsverständnis	224
2. Der Integrationsbegriff im Migrationsrecht	224
3. Der Integrationsbegriff in anderen Rechtsbereichen	225
4. Zwischenfazit	226
III. Zusammenhalt	227
1. Vorbemerkung zum sozialwissenschaftlichen Begriffsverständnis	227
2. Das Ziel des Zusammenhalts im Recht	227
3. Offener Adressatenkreis	228
4. Zwischenfazit	228
IV. Beispiele aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung	229
1. «Angehörige anderer Länder, Kulturen und Religionen»	229
2. Adressatenoffene Integration	230
3. Zwischenfazit	230
V. Folgerungen	230
1. Nähe und Verbundenheit	230
2. Unterschiedliche Akzentsetzung	231
VI. Schlussbetrachtung	231

Zitiervorschlag:

LORENZ ENGI, Zwischen Integration und Zusammenhalt, sui generis 2023, S. 223

Lorenz Engi, PD Dr. iur., M.A., Privatdozent an der Universität St. Gallen, Lehr- und Forschungsrat an der Universität Freiburg i.Ue. (lorenz.engi@unisg.ch).

DOI: <https://doi.org/10.21257/sg.245>

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International Lizenz.

I. Einführung

- 1 Moderne Gesellschaften weisen eine innere Pluralität auf. Zwar ist gesellschaftliche Vielfalt keineswegs etwas Neues – man denke etwa an die religiösen Unterschiede in früherer Zeit. Doch steigert sich die Heterogenität tendenziell mit den Freiheiten der modernen, individualistischen Gesellschaft und aufgrund anderer Faktoren wie etwa der Migration.
- 2 Auf diese Entwicklungen reagieren die Gesellschaft und auch das Recht. Wichtige Stichworte dazu sind «Integration» und «Zusammenhalt». Nach vielen rechtlichen Bestimmungen sollen sich bestimmte Gruppen – zum Beispiel Ausländerinnen und Ausländer – in die Gesellschaft integrieren, und soll der Zusammenhalt der Gesellschaft gefördert werden. Beide Begriffe – «Integration» und «Zusammenhalt» – sind von hoher Komplexität. Dies zeigt sich unter anderem daran, dass die Adressatinnen und Adressaten namentlich des Integrationspostulats nicht klar begrenzt sind: Integrieren sollen sich Ausländerinnen und Ausländer, nach anderen Normen aber auch Menschen mit Behinderungen, Kinder und Jugendliche oder andere gesellschaftliche Gruppen. Nach einem bestimmten Verständnis kann «Integration» sogar die gesamte Gesellschaft betreffen; die Integrationsforderung richtet sich dann prinzipiell an alle Bürgerinnen und Bürger. In dieser Bedeutungsdimension weist der Integrationsbegriff eine grosse Nähe zum Begriff des Zusammenhalts auf. Dieser selbst hat wiederum verschiedene Facetten. So kann eher der gesellschaftliche Zusammenhalt betont werden, der verschiedene gesellschaftliche Gruppen betrifft, oder der nationale Zusammenhalt bzw. Landeszusammenhalt, der sich stärker auf Landesteile und Sprachregionen bezieht.
- 3 Der vorliegende Beitrag möchte die Begriffe der Integration und des Zusammenhalts in ein Verhältnis zueinander setzen und unter juristischen Gesichtspunkten untersuchen. Dabei soll insbesondere erörtert werden, ob und inwiefern sich die Begriffe decken oder unterscheiden. Eine Leitfrage, an der sich die Untersuchung orientiert, ist dabei die nach den Adressatinnen und Adressaten: Wer soll nach den Vorgaben des Rechts integriert werden bzw. sich integrieren, und auf wen bezieht sich das Ziel des Zusammenhalts? Zur Untersuchung dieser Fragen werden im Folgenden zunächst Normen zum Thema «Integration», nachher solche zum Thema «Zusammenhalt» untersucht. Im Weiteren soll auch die bundesgerichtliche Rechtsprechung betrachtet werden.

II. Integration

Im Folgenden soll die Verwendung des Begriffs «Integration» im Recht untersucht werden. Die Darstellung erfolgt dabei in der Form von Beispielen; es wird keine umfassende, abschliessende Erhebung angestrebt. Zudem werden nur Normen berücksichtigt, bei denen es um die Integration von Menschen geht. Somit fallen insbesondere Normen ausser Betracht, welche die Integration der Schweiz als Staat (zum Beispiel im europapolitischen Kontext) betreffen.

1. Vorbemerkung zum sozialwissenschaftlichen Begriffsverständnis

Der Begriff der Integration hat im gesellschaftlichen Diskurs grosse Bedeutung erlangt. In der Schweiz wird er seit den 1970er-Jahren breit verwendet. Er signalisiert eine Abkehr von alten Konzepten der Assimilation, die auf eine einseitige Anpassung von Zugewanderten ausgerichtet waren. «Integration» soll dagegen betonen, dass beide Seiten – die ansässige Bevölkerung wie die zugewanderten Personen – zum Integrationsprozess beitragen sollen¹.

Im Bereich der Sozialwissenschaften wird zwischen System- und Sozialintegration unterschieden². «Systemintegration» meint den Zusammenhalt eines sozialen Systems als Ganzes; «Sozialintegration» bezieht sich auf individuelle Akteure und deren Einbezug in ein soziales System. System- und Sozialintegration stehen in einem engen Verhältnis zueinander und bedingen sich wechselseitig³.

2. Der Integrationsbegriff im Migrationsrecht

Die Integration ist zunächst natürlich im Migrationsrecht ein wichtiges Thema, vor allem in dem Erlass, der den Begriff im Titel führt, dem Ausländer- und Integrationsgesetz⁴. Dieses enthält keine Legaldefinition der Integration⁵, definiert aber Ziele derselben. Gemäss Art. 4 Abs. 1

1 Vgl. KIJAN ESPAHANGIZI, Der Migration-Integration-Komplex. Wissenschaft und Politik in einem (Nicht-)Einwanderungsland, 1960-2010, Konstanz 2022, S. 129, 166 und 373.

2 HARTMUT ESSER, Soziologie. Spezielle Grundlagen, Bd. 2: Die Konstruktion der Gesellschaft, Frankfurt et al. 2000, S. 268 ff.; FRIEDRICH HECKMANN, Integration von Migranten – Einwanderung und neue Nationenbildung, Wiesbaden 2015, S. 70 f.

3 GABRIELE BUCHHOLTZ, Die Herausforderungen der «Integrationsverwaltung» im Spiegel der Neuen Verwaltungswissenschaft, Der Staat 2018, S. 409; ESSER (Fn. 2), S. 279 f.

4 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (AIG; SR 142.20).

5 Vgl. LAURA CAMPISI, Die rechtliche Erfassung der Integration im schweizerischen Migrationsrecht. Zwischen rechtlichen Vorgaben und innenpolitischen Realitäten, Diss. Basel 2013, Zürich et al. 2014, S. 58; MARTINE DANG, L'intégration dans la loi sur les étrangers: le cas de rigueur, in: Amarelle (Hrsg.), L'intégration des étrangers à l'épreuve du droit suisse, Bern 2012, S. 96; PETER UEBERSAX, Der

AIG bildet «das Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung und gegenseitiger Achtung und Toleranz» das Ziel der Integration. Die Integration soll längerfristig und rechtmässig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern ermöglichen, am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft teilzuhaben⁶. Das 8. Kapitel des AIG (Art. 53 ff.) ist dem Thema Integration gewidmet.

- 8 Das Thema der Integration kommt auch in weiteren Erlassen im Migrationskontext vor, so etwa im Bürgerrechtsgesetz⁷. Gemäss Art. 11 Bst. a BÜG setzt die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes voraus, dass die Bewerberin oder der Bewerber erfolgreich integriert ist. Art. 12 BÜG nennt – ähnlich, aber nicht identisch mit den betreffenden Bestimmungen des AIG – Integrationskriterien. Diverse Bestimmungen zum Thema Integration enthält auch das Asylgesetz⁸. Punktuell ist die migrationsbezogene Integration auch in anderen Bundesgesetzen ein Thema, zum Beispiel im Raumplanungsgesetz⁹ oder im Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung¹⁰.
- 9 Auch im kantonalen Recht wird der Integrationsbegriff im Bereich des Migrationsrechts verwendet. Verschiedene kantonale Verfassungen sehen vor, dass Ausländerinnen und Ausländer integriert werden sollen¹¹. Einige ältere

Begriff der Integration im schweizerischen Migrationsrecht – eine Annäherung, Asyl 3/2006, S. 4; PETER UEBERSAX / STEFAN SCHLEGEL, Einreise und Aufenthalt, in: Uebersax / Rudin / Hugli Yar / Geiser / Vetterli (Hrsg.), Handbuch für die Anwaltspraxis: Ausländerrecht, 3. Aufl., Basel 2022, S. 403 ff., Rz. 9.232.

6 Art. 4 Abs. 2 AIG.

7 Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht vom 20. Juni 2014 (Bürgerrechtsgesetz, BÜG; SR 141.0).

8 Art. 14 Abs. 2 Bst. c, 57, 82 Abs. 5, 93 Abs. 1 Bst. c AsylG (Asylgesetz vom 26. Juni 1998 [AsylG; SR 142.31]).

9 Vgl. Art. 1 Abs. 2 Bst. f RPG (Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 [Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700]).

10 Vgl. Art. 59a Bst. a AVIG (Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung vom 25. Juni 1982 [Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG; SR 837.0]). Vgl. ferner Art. 3 Abs. 2 Bst. fund Abs. 3 Bst. e BGIAA (Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich vom 20. Juni 2003 [BGIAA; SR 142.51]); Art. 18 Bst. a GSG (Bundesgesetz über die von der Schweiz als Gaststaat gewährten Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen sowie finanziellen Beiträge vom 22. Juni 2007 [Gaststaatgesetz, GSG; SR 192.12]); Art. 3 Bst. c BBG (Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 [Berufsbildungsgesetz, BBG; SR 412.10]), näher zum BBG sogleich unter Rz. 10 ff.; Art. 8 Bst. c WeBiG (Bundesgesetz über die Weiterbildung vom 20. Juni 2014 [WeBiG; SR 419.1]); Art. 8 Abs. 2 Bst. f des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003 (FiLaG; SR 613.2).

11 Art. 69 Abs. 1 KV FR (Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 [KV FR; SR 131.219]); Art. 210 Abs. 1 KV GE (Verfassung der Republik und des Kantons Genf vom 14. Oktober 2012 [KV GE; SR 131.234]); Art. 5 Abs. 1 Bst. d KV NE (Verfassung von Republik und Kanton Neuenburg vom 24. September 2000 [KV NE; SR 131.233]); Art. 68 KV VD (Verfassung des Kantons Waadt vom 14. April 2003 [KV VD;

Kantonsverfassungen verwenden in diesem Zusammenhang den Begriff «Eingliederung»¹². In vielen Kantonen gibt es Integrationsgesetze und/oder -verordnungen¹³. Auch andere kantonale Erlasse, zum Beispiel Bürgerrechtsgesetze, beziehen sich im Migrationskontext auf das Thema Integration¹⁴.

3. Der Integrationsbegriff in anderen Rechtsbereichen

Der Begriff der Integration wird auch ausserhalb des Migrationskontexts verwendet. Integriert werden sollen auch andere Personengruppen – zum Beispiel Kinder und Jugendliche. Bereits die Bundesverfassung¹⁵ spricht in Art. 41 Abs. 1 Bst. g davon, dass Kinder und Jugendliche «in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration unterstützt werden» sollen¹⁶. Auf die gleiche Personengruppe bezieht sich das Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen¹⁷, das gemäss einer Zweckbestimmung (Art. 2 Bst. c) dazu beitragen soll, dass Kinder und Jugendliche sich sozial, kulturell und politisch integrieren können¹⁸.

Das Berufsbildungsgesetz thematisiert «Integration» ebenfalls. In Art. 3 Bst. a spricht es allgemein davon, dass das

SR 131.231]; Art. 114 Abs. 2 KV ZH (Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [KV ZH; SR 131.211]).

12 § 108 KV BL (Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 [KV BL; SR 131.222.2]); Art. 30 KV GL (Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 [KV GL; SR 131.217]); Art. 96 KV SO (Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 [KV SO; SR 131.221]).

13 Vgl. z.B. Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung des Kantons Basel-Stadt vom 18. April 2007 (Integrationsgesetz; SG 122.500); Gesetz über die Integration der ausländischen Bevölkerung des Kantons Bern vom 25. März 2013 (Integrationsgesetz, IntG; BSG 124.1); Gesetz über die Integration der Migrantinnen und Migranten und die Rassismoprävention des Kantons Freiburg vom 24. März 2011 (IntG; SGF 114.22.2). Eine Übersicht über die kantonalen Erlasse zur Integration mit Stand des Publikationszeitpunktes 2012 bietet NULA FREI, Kantonale Gesetzgebung im Ausländerrecht: eine Übersicht, in: Achermann/Caroni/Kälin/Uebersax/Epiney/Amarelle (Hrsg.), Jahrbuch für Migrationsrecht 2011/2012, Bern 2012, S. 160 ff.

14 Vgl. z.B. Art. 12 KBüG BE (Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht des Kantons Bern vom 13. Juni 2017 [Kantonales Bürgerrechtsgesetz, KBüG; BSG 121.1]); Art. 5 Abs. 2 Bst. a und Art. 6 KBüG GR (Bürgerrechtsgesetz des Kantons Graubünden vom 13. Juni 2017 [KBüG; BR 130.100]); Art. 13 BRG SG (Gesetz über das St. Galler Bürgerrecht vom 3. August 2010 [BRG; sGS 121.1]).

15 Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

16 Die migrationsbezogene Integration ist in der Bundesverfassung nur peripher ein Thema. In Art. 121a Abs. 3 BV ist von der «Integrationsfähigkeit» die Rede.

17 Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen vom 30. September 2011 (Kinder- und Jugendförderungsgesetz, KJFG; SR 446.1).

18 Vgl. zur Integration von Kindern und Jugendlichen im kantonalen Verfassungsrecht § 18 Abs. 3 KV BS (Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 [KV BS; SR 131.222.1]); Art. 61 und 64 Abs. 2 KV FR; Art. 22 Abs. 1 Bst. g KV SH (Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 [KV SH; SR 131.223]); Art. 36 Abs. 2 KV VD; Art. 112 Bst. b KV ZH.

Gesetz ein Berufsbildungssystem fördere und entwickle, «das den Einzelnen die berufliche und persönliche Entfaltung und die Integration in die Gesellschaft, insbesondere in die Arbeitswelt», ermögliche. In Art. 55 Abs. 1 Bst. f BBG werden Massnahmen zur Integration von Jugendlichen mit schulischen, sozialen oder sprachlichen Schwierigkeiten in die Berufsbildung als besondere Leistungen im öffentlichen Interesse erwähnt. Die Adressatinnen und Adressaten sind hier also Jugendliche.

- 12 Eine weitere Gruppe, auf die sich das Integrationspostulat bezieht, sind Menschen mit Behinderungen. Das Behindertengleichstellungsgesetz¹⁹ sieht Programme zur Integration Behinderter vor. Diese sollen «der besseren Integration Behinderter in die Gesellschaft» dienen²⁰. Auch in weiteren Bestimmungen spricht das Gesetz von Integration²¹. Das kantonale Recht bezieht sich ebenfalls häufig auf die Integration von Menschen mit Behinderungen²².
- 13 Ein weiteres Bundesgesetz, in dem das Thema der Integration vorkommt, ist das Bundesgesetz über die Invalidenversicherung²³. Hier ist an diversen Stellen von Integrationsmassnahmen zur Vorbereitung auf die berufliche Eingliederung die Rede²⁴. Auch im Betäubungsmittelgesetz²⁵ findet der Begriff der Integration Verwendung: Nach Art. 3d Abs. 2 BetmG sollen ärztliche oder psychosoziale Behandlungen unter anderem dazu dienen, «die therapeutische und soziale Integration von Personen mit suchtbedingten Störungen zu gewährleisten»²⁶.

19 Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2002 (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3).

20 Art. 16 Abs. 1 BehiG.

21 Vgl. Art. 17, 18 Abs. 1 und 3, 19 Bst. c, 20 Abs. 2 BehiG. Die Integration von Menschen mit Behinderungen ist auch im Bundespersonalgesetz ein Thema: Art. 27d Abs. 1 Bst. c und Abs. 4 Bst. e BPG (Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 [BPG; SR 172.220.1]).

22 Aus dem kantonalen Verfassungsrecht vgl. § 95 Abs. 4 KV BL (behinderte Kinder); Art. 9 Abs. 3 KV FR; Art. 209 KV GE; Art. 86 Abs. 2 KV GR (Verfassung des Kantons Graubünden vom 18. Mai 2003/14. September 2003 [KV GR; SR 131.226]); Art. 36 KV NE; Art. 61 Abs. 2 KV VD. Vgl. z.B. Gesetz über Menschen mit Behinderungen des Kantons Freiburg vom 12. Oktober 2017 (BehG; SGF 10.4); diverse Kantone verfügen über Gesetze in diesem Bereich, vgl. z.B. Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung des Kantons St. Gallen vom 7. August 2012 (BehG; sGS 381.4); Gesetz über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen des Kantons Wallis vom 31. Januar 1991 (GRIMB; SGS 850.6).

23 Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959 (IVG; SR 831.20).

24 Vgl. insb. Art. 14a Abs. 1 ff. IVG; ferner Art. 7 Abs. 2 Bst. b, 8 Abs. 3 Bst. a^{ter}, 8a Abs. 3, 10 Abs. 1, 14^{quater} Abs. 2, 22^{bis} Abs. 5 IVG; vgl. auch Art. 33 Abs. 1 und 34 Abs. 1 MVG (Bundesgesetz über die Militärversicherung vom 19. Juni 1992 [MVG; SR 833.1]).

25 Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe vom 3. Oktober 1951 (Betäubungsmittelgesetz, BetmG; SR 812.121).

26 Vgl. als weitere Norm: Art. 5 Abs. 5 ÜLG (Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose vom 19. Juni 2020 [ÜLG; SR 837.2]) betr. Integration in den Arbeitsmarkt.

Weitere Gruppen, auf die sich der Integrationsbegriff im 14
Recht bezieht, sind verletzte Personen²⁷ sowie neu zu-
gezogene Einwohnerinnen und Einwohner²⁸. Nament-
lich im kantonalen Verfassungsrecht finden sich darüber
hinaus Normen zur Integration, die von einem Bezug auf
bestimmte Personengruppen absehen, also die Integra-
tion der Gesellschaft im Gesamten in den Blick nehmen.
So heisst es in der Verfassung des Kantons Basel-Stadt
(unter dem Titel «Leitlinien staatlichen Handelns»): «Er
[Der Staat] sorgt für Chancengleichheit und fördert die
kulturelle Vielfalt, die Integration und die Gleichberech-
tigung in der Bevölkerung sowie die wirtschaftliche Ent-
faltung.»²⁹ Die Verfassung des Kantons St. Gallen enthält
folgende Bestimmung: «Der Staat setzt sich die soziale
Integration zum Ziel.»³⁰ Die Verfassung des Kantons
Genève enthält eine Bestimmung, die Integration ebenfalls
auf alle Personen bezieht, jedoch speziell im Zusammen-
hang mit dem Recht auf einen angemessenen Lebens-
standard: «Toute personne a droit à la couverture de ses
besoins vitaux afin de favoriser son intégration sociale et
professionnelle.»³¹

Im Sinn eines Ausschnitts aus der Rechtsordnung sind in 15
der Tabelle auf der folgenden Seite Normen aus Bundes-
gesetzen zusammengestellt³², die sich auf Integration
beziehen, mit dem damit anvisierten Personenkreis.

4. Zwischenfazit

«Integration» wird im Recht in unterschiedlichen Zusam- 16
menhängen verwendet. Das Integrationsziel bezieht sich
zunächst einmal auf Ausländerinnen und Ausländer. Der
Migrationskontext ist der Bereich, in dem der Integrati-
onsbegriff am häufigsten verwendet wird. Nach den Vor-
gaben des Rechts sind aber auch diverse andere Perso-
nengruppen zu integrieren, zum Beispiel Menschen mit
Behinderungen oder Kinder und Jugendliche. Sodann
gibt es im Recht auch einen Integrationsbegriff, der ganz
von der Bezugnahme auf spezifische Bevölkerungsgrup-
pen absieht und die Gesellschaft insgesamt erfasst.

Der Integrationsbegriff hat im Recht somit unterschied- 17
liche Bezugspunkte. «Integration» bezieht sich auf rela-
tiv klar benennbare Individuen und Gruppen, aber auch
auf die Gesellschaft insgesamt. In der rechtswissen-
schaftlichen Literatur wird der Begriff denn auch als

27 Art. 63 Abs. 2 KV FR; Art. 212 Abs. 3 KV GE.

28 § 14 Abs. 2 KV SZ (Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. Novem-
ber 2010 [KV SZ; SR 131.215]).

29 § 15 Abs. 3 KV BS.

30 Art. 14 KV SG (Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001
[KV SG; SR 131.225]).

31 Art. 39 Abs. 1 KV GE.

32 Nicht einbezogen werden somit die Verordnungs- (und Verfassungs)-
Ebene und das kantonale Recht.

Rechtsquelle	Bestimmung(en)	Adressatin(nen)/Adressat(en) der Integration
BüG	Art. 11 Bst. a, 12, 17 Abs. 2 Bst. c, 20 Abs. 1	Ausländerinnen und Ausländer
AIG	Diverse Artikel	Ausländerinnen und Ausländer
AsylG	Art. 14 Abs. 2 Bst. c, 57, 82 Abs. 5, 93 Abs. 1 Bst. c	Asylsuchende/Flüchtlinge
BGIAA	Art. 3 Abs. 2 Bst. f Art. 3 Abs. 3 Bst. e	Ausländerinnen und Ausländer Personen aus dem Asylbereich
BehiG	Diverse Artikel	Menschen mit Behinderungen
BPG	Art. 27d Abs. 1 Bst. c, Abs. 4 Bst. e	Menschen mit Behinderungen
GSG	Art. 18 Bst. a	Begünstigte im Sinne des GSG
BBG	Art. 3 Bst. a Art. 3 Bst. c Art. 55 Abs. 1 Bst. f	Personen im Berufsbildungssystem Ausländerinnen und Ausländer Jugendliche mit schulischen, sozialen oder sprachlichen Schwierigkeiten
WeBiG	Art. 8 Bst. c	Ausländerinnen und Ausländer
KJFG	Art. 2 Bst. c	Kinder und Jugendliche
FiLaG	Art. 8 Abs. 2 Bst. f	Ausländerinnen und Ausländer
RPG	Art. 1 Abs. 2 Bst. f	Ausländerinnen und Ausländer
BetmG	Art. 3d Abs. 2	Personen mit suchtbedingten Störungen
IVG	Diverse Artikel	Leistungsempfängerinnen und -empfänger der IV
MVG	Art. 33 Abs. 1, 34 Abs. 1	Von einer Invalidität betroffene oder unmittelbar bedrohte Versicherte
AVIG	Art. 59 Abs. 5, 59a Bst. a	Ausländerinnen und Ausländer
ÜLG	Art. 5 Abs. 5	Bezügerinnen und Bezüger von Überbrückungsleistungen

Tabelle: Normen zum Thema Integration in Bundesgesetzen im Bereich des öffentlichen Rechts

«schwammig» oder «schillernd» bezeichnet³³. Diese Unschärfe irritiert in Bezug auf die juristische Begrifflichkeit, der man grosse Genauigkeit zu attestieren pflegt.

III. Zusammenhalt

1. Vorbemerkung zum sozialwissenschaftlichen Begriffsverständnis

- 18 Neben dem Begriff der Integration findet häufig auch jener des Zusammenhalts Verwendung – auch im Recht. Die beiden Begriffe stehen offensichtlich in einer Nähe zueinander, weshalb in diesem Beitrag ihr Verhältnis analysiert wird. Auch bezüglich des Zusammenhalts sollen dabei zunächst ein paar Hinweise zum ausserjuristischen, namentlich sozialwissenschaftlichen Begriffsverständnis gegeben werden³⁴.
- 19 Die sozialwissenschaftlichen Analysen benennen jeweils verschiedene Facetten des Zusammenhalts. So setzt sich der soziale Zusammenhalt nach einer Studie der Bertels-

mann-Stiftung beispielsweise aus belastbaren sozialen Beziehungen, einer positiven emotionalen Verbundenheit mit dem Gemeinwesen und einer ausgeprägten Gemeinwohlorientierung zusammen³⁵. Diese Umschreibung verbindet äusserlich wahrnehmbare Faktoren wie soziale Beziehungen mit inneren Haltungen (emotionale Verbundenheit, Gemeinwohlorientierung). In eine ähnliche Richtung geht das Begriffsverständnis, das den gesellschaftlichen Zusammenhalt folgendermassen definiert: «a set of attitudes and norms that includes trust, a sense of belonging and the willingness to participate and help, as well as their behavioural manifestations»³⁶.

2. Das Ziel des Zusammenhalts im Recht

Das Recht kennt das Ziel des Zusammenhalts ebenfalls. Es ist in der Rechtsordnung (noch) nicht so präsent wie der Integrationsbegriff, kommt aber ebenfalls in unterschiedlichen Kontexten zur Geltung. Dabei sind zwei Hauptbedeutungen zu unterscheiden: Verschiedene Normen beziehen sich auf den nationalen bzw. inneren Zusammenhalt. Damit ist vor allem der Zusammenhalt zwischen den verschiedenen Sprachgruppen respektive Landesteilen anvisiert. Eine entsprechende Zielsetzung enthält bereits die Bundesverfassung: Gemäss Art. 2

33 Vgl. ALBERTO ACHERMANN, Migrationsverfassung, in: Diggelmann/Hertig-Randall/Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Bd. III, Zürich et al. 2020, S. 2191 f.; DORIS BIANCHI, Die Integration der ausländischen Bevölkerung. Der Integrationsprozess im Lichte des schweizerischen Verfassungsrechts, Diss. Zürich 2003, S. 11; UEBERSAX (Fn. 5), passim. Vgl. auch PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021, S. 226: «[U]nter «Integration» lässt sich allerlei subsumieren.»

34 Vgl. zum Folgenden LORENZ ENGI, Die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts als staatliche Aufgabe, ZBl 2022, S. 399 ff.

35 GEORGI DRAGOLOV / ZSÓFIA IGNÁ CZ / JAN LORENZ / JAN DELHEY / KLAUS BOEHNKE, Radar gesellschaftlicher Zusammenhalt – messen was verbindet, Gütersloh 2013, S. 9.

36 JOSEPH CHAN / HO-PONG TO / ELIANE CHAN, Reconsidering social cohesion: Developing a definition and analytical framework for empirical research, Social Indicators Research 2006, S. 290.

Abs. 2 BV fördert die Eidgenossenschaft unter anderem den inneren Zusammenhalt des Landes. Normen dieses Inhalts enthalten ferner beispielsweise das Sprachengesetz³⁷ oder das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz³⁸.

- 21 Eine etwas andere Zielrichtung hat der Begriff des *gesellschaftlichen* Zusammenhalts. Damit wird vor allem auf die unterschiedlichen Lebensformen und Grundüberzeugungen Bezug genommen, durchaus auch innerhalb einer Sprachregion oder Landesgegend. Vom gesellschaftlichen Zusammenhalt sprechen beispielsweise das Sportförderungsgesetz³⁹ oder das Raumplanungsgesetz⁴⁰. Eine beträchtliche Bedeutung hat der soziale Zusammenhalt namentlich im Recht des Kantons Genf: Die Genfer Verfassung weist einen eigenen Abschnitt auf, der dem Thema («Cohésion sociale») gewidmet ist⁴¹. Weiter besteht in Genf ein Gesetz über die Politik des sozialen Zusammenhalts im urbanen Raum⁴². Einige Rechtsnormen verbinden die beiden Zielsetzungen des inneren und des gesellschaftlichen Zusammenhalts. So fördert die SRG gemäss RTVG das Verständnis, den Zusammenhalt und den Austausch unter den Landesteilen, Sprachgemeinschaften, Kulturen und gesellschaftlichen Gruppierungen⁴³. Einen Spezialfall bildet eine Norm des Binnenmarktgesetzes, die vom «wirtschaftlichen Zusammenhalt» spricht⁴⁴.
- 22 Die Themen der Integration und der Kohäsion⁴⁵ sind miteinander in den Gesetzestexten eng verbunden. So kennt der Kanton Neuenburg ein Gesetz über die Integration und den multikulturellen Zusammenhalt⁴⁶.

3. Offener Adressatenkreis

- 23 Der Rechtsbegriff des Zusammenhalts weist Ähnlichkeit mit dem der Integration auf und deckt sich teilweise mit

37 Art. 2 Bst. b SpG (Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften vom 5. Oktober 2007 [Sprachengesetz, SpG; SR 441.1]).

38 Art. 6 Abs. 4 RVOG (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 [RVOG; SR 172.010]).

39 Art. 1 Abs. 1 SpoFöG (Bundesgesetz über die Förderung von Sport und Bewegung vom 17. Juni 2011 [Sportförderungsgesetz, SpoFöG; SR 415.0]).

40 Art. 1 Abs. 2 Bst. f RPG; vgl. auch Art. 29a Abs. 1 RPG.

41 Art. 205 ff. KV GE.

42 Loi relative à la politique de cohésion sociale en milieu urbain du 19 avril 2012 (LCSMU; RSG A 270).

43 Art. 24 Abs. 1 Bst. b RTVG (Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 24. März 2006 [RTVG; SR 784.40]).

44 Art. 1 Abs. 2 Bst. d BGBM (Bundesgesetz über den Binnenmarkt vom 6. Oktober 1995 [Binnenmarktgesetz, BGBM; SR 943.02]).

45 Die Begriffe «Zusammenhalt» und «Kohäsion» werden in diesem Text synonym verwendet.

46 Loi sur l'intégration et la cohésion multiculturelle du 26 août 1996 (RSN 132.04).

diesem. Darauf wird später genauer eingegangen. Ein Unterschied zwischen den beiden Begriffen, der hier hervorgehoben sei, besteht darin, dass der Begriff des Zusammenhalts überwiegend offen lässt, an wen sich die entsprechenden Forderungen richten, beziehungsweise auf wen die Bemühungen, den Zusammenhalt zu fördern, in erster Linie Bezug nehmen. Nur vereinzelt sind beim Zusammenhalt besondere, abgrenzbare Bevölkerungsgruppen anvisiert⁴⁷. Das Ziel des inneren Zusammenhalts bzw. Landeszusammenhalts hat wohl in besonderer Weise die Angehörigen bestimmter Sprachgruppen im Blick, betrifft aber prinzipiell alle. Gleiches gilt für das Ziel des gesellschaftlichen Zusammenhalts.

In dieser Offenheit liegt etwas Modernes des Zusammenhalts-Begriffs, denn zunehmend werden Tendenzen sozialer Desintegration erkennbar, die sich nicht auf besondere Gruppen oder Individuen beschränken⁴⁸. Wie sich etwa in der Zeit der Corona-Pandemie zeigte, gehen Spaltungstendenzen nunmehr auch von Bevölkerungsgruppen aus, die traditionell nicht als Adressatinnen und Adressaten staatlicher Integrationsbestrebungen verstanden wurden. Dies können alteingesessene, traditionelle Milieus sein, die sich zum Beispiel vehement gegen staatliche Impfvorgaben wenden. Ein anderer Kontext, in dem Tendenzen der Desintegration diskutiert werden, sind die sozialen Medien mit ihrer Möglichkeit, sich in geschlossene Zirkel Gleichgesinnter zurückzuziehen. Auch dadurch wird die soziale Kohäsion gefährdet, und auch dabei sind nicht nur bestimmte, abgrenzbare Bevölkerungskreise betroffen. Die Forderung nach gesellschaftlichem Zusammenhalt reagiert auf diese Entwicklungen. Die Rechtsnormen, die das Ziel vorsehen, nehmen zu, und sie sind überwiegend relativ neu⁴⁹.

4. Zwischenfazit

Der Begriff des Zusammenhalts kommt in der Rechtsordnung in verschiedenen Ausprägungen vor: Er bezieht sich zum Beispiel auf den inneren Zusammenhalt bzw. Landeszusammenhalt. In dieser Form sind eher traditionelle Unterschiede in der Gesellschaft ins Auge gefasst, zum Beispiel solche zwischen Sprachgruppen und Landesteilen. In einer anderen Ausprägung meint der Begriff den gesellschaftlichen Zusammenhalt. In diesem Sinn

47 Beispielsweise Migrantinnen und Migranten im erwähnten Neuenburger Gesetz über die Integration und den sozialen Zusammenhalt (vorne Fn. 46).

48 Vgl. zu Tendenzen sozialer Desintegration z.B. ANDREAS RECKWITZ, Das Ende der Illusionen – Politik, Ökonomie und Kultur in der Spätmoderne, Berlin 2019, S. 273 ff.

49 Vgl. ENGI (Fn. 34), S. 402 f.; LORENZ ENGI / MARION MEIER / JOANA SIGRIST, Religion – Erziehung – Zusammenhalt. Eine rechtliche Analyse zu den gesellschaftlichen Grundlagen des Staates, Zürich 2021, S. 85 f.

nimmt das Ziel des Zusammenhalts besonders auf unterschiedliche Lebensmodelle und Werthaltungen Bezug.

- 26 Kennzeichnend für den Begriff ist, dass er einen Zielzustand beschreibt, aber kaum operative Inhalte bezeichnet. Vom Begriff her bleibt weitgehend offen, wie die soziale Kohäsion zu erreichen ist. Auch was die Adressatinnen und Adressaten entsprechender Bemühungen und Forderungen betrifft, ist der Zusammenhalts-Begriff von grosser Offenheit bestimmt. Prinzipiell sind alle Bürgerinnen und Bürger aufgefordert, zum Zusammenhalt beizutragen.

IV. Beispiele aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung

1. «Angehörige anderer Länder, Kulturen und Religionen»

- 27 Im Folgenden sollen einige Urteile des Bundesgerichts betrachtet werden, in denen das Integrationsziel und teilweise auch jenes des Zusammenhalts von Bedeutung sind. Die folgende Diskussion hat einen bloss exemplarischen Charakter und möchte anhand einiger Urteile beleuchten, wie sich die genannten Begriffe verstehen, und besonders, welche Personen als Adressatinnen und Adressaten der Integration und der Kohäsion in den Blick kommen. Prägnante Fälle dazu sind etwa jene zum Schwimmunterricht bei muslimischen Kindern⁵⁰.
- 28 2008 hatte das Bundesgericht die Frage zu beurteilen, ob zwei Knaben verpflichtet werden dürfen, den schulischen Schwimmunterricht zu besuchen. Der Vater der beiden war tunesischer Staatsangehöriger, die beiden Knaben soweit ersichtlich auch. Das Bundesgericht erachtete die Praxis der kantonalen Behörden, welche die Kinder zur Teilnahme am Schwimmunterricht verpflichteten, als zulässig und betonte dabei vor allem den Aspekt der Integration⁵¹. Da die Beschwerdeführenden ausländischer Nationalität waren, rückte das Gericht den Aspekt der *Ausländerintegration* in den Vordergrund⁵². Jedoch sprach das Gericht auch davon, dass «Kinder und Jugendliche aus anderen *Kulturen*» in die hier geltenden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen eingebunden werden sollten⁵³. Eine ganze Palette möglicher Bezugsgrössen wird sichtbar, wenn davon die Rede ist, es gehe um die «Integration von Angehörigen anderer Länder, Kulturen

und Religionen»⁵⁴. Neben der Staatsangehörigkeit und der Kultur kommt damit auch die Religion als ein Anknüpfungspunkt für Integrationsbestrebungen in Betracht. Die drei Kreise⁵⁵ müssen sich – wie im Folgenden noch deutlicher werden wird – nicht decken: Muslimische Personen können zum Beispiel Schweizer Bürgerinnen bzw. Bürger sein.

Bemerkenswert an dieser Entscheidung ist des Weiteren, dass auch der Zusammenhalt explizit als öffentliches Interesse benannt ist: «Aufgabe des Verfassungsstaates ist es namentlich», so das Bundesgericht, «ein Mindestmass an innerem *Zusammenhalt* von Staat und Gesamtgesellschaft herzustellen, welches für ein harmonisches, von Achtung und Toleranz geprägtes Zusammenleben notwendig ist.»⁵⁶ Damit nahm das Gericht die gesamtgesellschaftliche Integration in den Blick. Freilich wechselte es bereits in der Aussage, die auf die zitierte Stelle folgt, wieder zum Thema der Ausländerintegration⁵⁷.

2012 gelangte ein ähnlicher Fall ans Bundesgericht, wiederum wollten Eltern muslimischen Glaubens ihre Kinder vom schulischen Schwimmunterricht befreien lassen. Die Eltern und Kinder waren diesmal jedoch schweizerisch-türkische Doppelbürger, so dass von einer *Ausländerintegration* nicht mehr gesprochen werden konnte. Das Bundesgericht betonte – im Anschluss an die Auffassung der Vorinstanz –, dass an der Integration aller Schüler, «unabhängig von ihrer Herkunft, Kultur und Religion», ein stark zu gewichtendes Interesse bestehe⁵⁸. In einer späteren Passage sprach es von der «Integration muslimischer Bevölkerungskreise»⁵⁹. Auch in diesem Urteil gibt es Passagen, welche die gesamtgesellschaftliche Integration in den Blick nehmen, also von der Anbindung an Nationalität, Religion oder Kultur absehen. So ist von der «soziale[n] Einbindungsfunktion der Schule» die Rede⁶⁰.

Insgesamt präsentiert sich die Lage schillernd. Bezugsgruppen des Integrationspostulats sind zunächst einmal Ausländerinnen und Ausländer. Besonders wenn es bei der Frage des Schwimmunterrichts um Personen geht, die auch die schweizerische Staatsangehörigkeit haben, trägt diese Vorstellung jedoch nicht, weshalb auch Kategorien wie Religion oder Kultur Verwendung finden. Bei der Religion schliesst sich jedoch sogleich die Frage an,

50 Vgl. zum Folgenden auch LORENZ LANGER, EGMR, *Affaire Osmanoglu et Kocabaş c. Suisse*, Requête no 29086/12, AJP 2017, S. 410 f., insb. 417 ff.

51 In früheren Entscheidungen hatte das Bundesgericht anders entschieden; vgl. BGE 119 Ia 178.

52 BGE 135 I 79 E. 7.2.

53 BGE 135 I 79 E. 7.2 (Hervorhebung nur hier).

54 BGE 135 I 79 E. 7.1.

55 Auf die Problematik insb. der Kategorie «Kultur» wird später eingegangen.

56 BGE 135 I 79 E. 7.2 (Hervorhebung nur hier).

57 «Von Ausländern darf und muss erwartet werden, dass sie zum Zusammenleben mit der einheimischen Bevölkerung bereit sind [...]»

58 Urteil des Bundesgerichts 2C_666/2011 vom 7. März 2012 E. 2.6.2.

59 Urteil des Bundesgerichts 2C_666/2011 vom 7. März 2012 E. 2.6.3.

60 Urteil des Bundesgerichts 2C_666/2011 vom 7. März 2012 E. 2.6.4.

was denn die «andere» Religion wäre, da sich der Staat doch als religiös neutral versteht und somit mit keiner Religion identifiziert. Der «Kultur»-Begriff wiederum ist so schwierig und unscharf⁶¹, dass auch er vor allem Fragen aufwirft. Was sind das für Kulturen, die sich zu integrieren haben, und was wäre die schweizerische Kultur? Sind auch innerhalb der schweizerischen Bevölkerung möglicherweise nicht alle Menschen einer (Haupt-)Kultur angehörig und müssten diese folglich ebenfalls integriert werden? Alle drei Bezugspunkte – Nation, Religion, Kultur – sind bei näherer Betrachtung mit erheblichen Schwierigkeiten verknüpft und tragen das Integrationskonzept nur bedingt.

2. Adressatenoffene Integration

- 32 Im Urteil zum Schwimmunterricht von 2012 ist, wie erwähnt, von der «soziale[n] Einbindungsfunktion» der Schule die Rede⁶². Diese Vorstellung bezieht im Grunde alle Personen mit ein. Diese Idee, die nun nicht auf bestimmte klar identifizierbare Gruppen Bezug nimmt, kommt auch in anderen Bundesgerichtsentscheiden zum Ausdruck.
- 33 Ein Beispiel ist das Urteil vom 14. Februar 2013, in dem es um Yogaübungen ging. Die Eltern eines Kindes, das den Kindergarten besuchte, ersuchten die Behörden darum, ihren Sohn von den Yogaübungen zu befreien, die im Unterricht durchgeführt wurden. Die Eltern waren gläubige Christen und betrachteten Yoga als eine hinduistisch-religiöse Praxis. Sie entsprachen damit in keiner Weise einer Gruppe, an die sich traditionell eine Aufforderung zur Integration richtete. Das Bundesgericht lehnte ihr Ansinnen ab und verwies dabei insbesondere auf die «soziale Integration» der Kinder, die durch die Teilnahme am Unterricht gefördert werde⁶³.
- 34 Deutlich treten diese Aspekte auch in Urteilen zum Privatunterricht und «Home-schooling» zutage. Das Bundesgericht hielt in diesem Zusammenhang unter anderem fest: «Die Schule übernimmt auch einen zentralen integrativen Auftrag. Ein ausreichender Grundschulunterricht muss nicht nur schulisches Wissen vermitteln, sondern entwicklungspezifisch auch die Fähigkeit der Schüler zum Zusammenleben in der Gesellschaft fördern.»⁶⁴ Das Obligatorium des Schulbesuches sei von gewichtigem öffentlichen Interesse, weil es die Integration fördere⁶⁵. Selbstverständlich betrifft auch das «Home-schooling» nicht

61 Vgl. LORENZ ENGI, Die religiöse und ethische Neutralität des Staates, Zürich et al. 2017, S. 132; ENGI/MEIER/SIGRIST (Fn. 49), S. 74.

62 Vgl. vorne Fn. 60.

63 Urteil des Bundesgerichts 2C_897/2012 vom 14. Februar 2013 E. 4.3.2.

64 BGE 146 I 20 E. 5.2.2.

65 BGE 146 I 20 E. 5.2.2; vgl. auch Urteil des Bundesgerichts 2C_738/2010 vom 24. Mai 2011 E. 3.5.6.

etwa nur Angehörige anderer Kulturen oder Nationen, so dass in diesen Entscheiden ein Integrationskonzept zum Tragen kommt, das die gesamte Bevölkerung adressiert.

3. Zwischenfazit

In der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kommen die Schwierigkeiten, die mit dem Integrationsbegriff verbunden sind, deutlich zum Vorschein. Herkömmlich wird das Integrationspostulat auf bestimmte Gruppen bezogen, vor allem Ausländerinnen und Ausländer. Doch wenn sich zum Beispiel jemand, der auch die schweizerische Staatsangehörigkeit besitzt, gegen den obligatorischen Schwimmunterricht wendet, trägt dieses Konzept nicht mehr. Es kommen dann Konzepte wie «Religion» oder «Kultur» ins Spiel, um das Integrationsgebot zu operationalisieren. Aber was wäre in einer pluralistischen Gesellschaft «unsere» Religion, und was wären «andere» Religionen, die sich zu integrieren hätten? Und was wäre «unsere» Kultur, und was wären die «anderen» Kulturen, die sich integrieren müssten? Bei genauerer Betrachtung sind auch mit diesen Kategorien viele Fragen und Problemen verbunden.

In gewisser Weise moderner wirkt ein Integrationskonzept, das von solchen Bezügen absieht und die gesamte Gesellschaft, unabhängig von den jeweiligen Hintergründen, in den Blick nimmt. Diese Vorstellung von Integration findet sich in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ebenfalls, vor allem im Zusammenhang mit dem Schulunterricht. Die Schule hat eine sozialisierende Funktion und erfasst dabei prinzipiell alle. In dieser allgemeinen Bedeutung hat der Integrationsbegriff dann fast den gleichen Sinn wie das Ziel des Zusammenhalts. Das genaue Verhältnis dieser beiden Begriffe soll im Folgenden genauer betrachtet werden.

V. Folgerungen

1. Nähe und Verbundenheit

Die beiden Begriffe «Integration» und «Zusammenhalt» sind eng verbunden. Beide beziehen sich auf die gleiche Thematik und betreffen die gleiche Zielrichtung. Es geht darum, dass die Gesellschaft nicht in Gruppen zerfällt, die sich gegeneinander isolieren oder gar bekämpfen. In einer bestimmten Dimension ist der Integrationsbegriff denn auch mit jenem des Zusammenhalts identisch: dann nämlich, wenn von sozialer Integration die Rede ist, ohne dass dabei auf bestimmte Gruppen Bezug genommen wird. Wie wir gesehen haben, kommt der Begriff im Recht in dieser Bedeutung vor⁶⁶.

66 Vgl. vorn Rz. 10 ff. und Rz. 32 ff.

38 Die Nähe und Verbundenheit der Begriffe besteht jedoch auch dort, wo «Integration» sich auf bestimmte Gruppen wie Ausländerinnen und Ausländer bezieht. Denn die Integration einer solchen Personengruppe lässt sich von der gesamtgesellschaftlichen Integration inhaltlich nicht scharf treffen. In soziologischer Terminologie: Sozial- und Systemintegration stehen in enger Verbindung. Auch bei der Integration konkreter Personen oder Personengruppen geht es letztlich um die Integration der Gesellschaft als Ganzer. Die Integration dieser Menschen ist deshalb ein Ziel, damit die gesamtgesellschaftliche Integration, und das bedeutet der Zusammenhalt, gewährleistet ist. Entsprechend sind am Integrationsgeschehen auch alle Bevölkerungsschichten beteiligt, keineswegs nur etwa Gruppen wie Ausländerinnen und Ausländer oder Menschen mit Behinderungen.

39 Zunehmend ist es schwierig, klare Gruppen zu benennen, die zu integrieren sind. Beispielsweise trägt die Religion als Kriterium in diesem Zusammenhang kaum noch, weil im Wechsel der Generationen zum Beispiel viele junge Schweizer Musliminnen und Muslime eine hiesige Sozialisation durchlaufen haben und bei ihnen daher keine besondere Situation bezüglich Integration mehr vorliegt. Zudem ist die gesamte Gesellschaft – nicht nur in religiöser Hinsicht – pluraler geworden, so dass ein Standardtypus, auf den hin zu integrieren wäre, immer weniger besteht⁶⁷. Diesen Entwicklungen wird am ehesten ein Integrationskonzept gerecht, das von einer Bezugnahme auf bestimmte Bevölkerungsgruppen absieht. Freilich hat es den Nachteil einer gewissen Unklarheit und erschwerten Umsetzbarkeit.

2. Unterschiedliche Akzentsetzung

40 Die Begriffe «Integration» und «Zusammenhalt» sind eng verwandt und zielen auf das Gleiche ab; es bestehen aber auch Unterschiede. Der Begriff des Zusammenhalts bezeichnet nur das Ziel, jedoch nicht den Vorgang. Im Unterschied dazu hat der Integrationsbegriff ein weiteres Spektrum: Er bezieht sich ebenfalls auf ein Ziel: die soziale Integration, eine integrierte Gesellschaft. Zugleich bezeichnet «Integration» aber auch einen Vorgang, ein Geschehen. Jemand soll sich «integrieren» bzw. «integriert werden». Ein solcher Tätigkeitsbegriff besteht bei «Zusammenhalt» nicht.

41 Der Integrationsbegriff ist somit operativer, prozesshafter. Eine Schwäche des Begriffs des Zusammenhalts besteht darin, dass bisher zu wenig klar ist, wie sich «Zusammenhalt» herstellen lässt, und dass sich ein praktisches

67 In den Sozial- und Kulturwissenschaften wird in diesem Zusammenhang teilweise das Konzept einer «postmigrantischen Gesellschaft» vertreten (vgl. etwa NAIKA FOROUTAN, Die postmigrantische Gesellschaft – Ein Versprechen der pluralen Demokratie, Bielefeld 2019).

Instrumentarium dazu noch kaum herausgebildet hat⁶⁸. Im Integrationsbereich besteht eine solche Struktur.

VI. Schlussbetrachtung

Der Begriff der Integration bezieht sich im Recht, wie sich zeigte, auf unterschiedlichste Personengruppen: Ausländerinnen und Ausländer, Kinder und Jugendliche, Menschen mit Behinderungen und andere mehr. Zugleich bezieht sich der Begriff auch auf die gesamte Gesellschaft – in diesem Zusammenhang ist im Recht beispielsweise von «sozialer Integration» die Rede. Der Begriff des Zusammenhalts betrifft nur diese Dimension und deckt sich insoweit mit dem Begriff der Integration.

Verbreitet wird «Integration» immer noch mit einer Integration besonderer, minoritärer Gruppen und besonders von Ausländerinnen und Ausländern identifiziert. Immer deutlicher zeigt sich aber, dass die Integrationsthematik sich so nicht mehr vollständig fassen lässt. In einer heterogenen Gesellschaft sind prinzipiell alle Menschen Adressatinnen und Adressaten des Postulats der Integration. Der Begriff der Kohäsion bzw. des Zusammenhalts wird diesen Gegebenheiten gerechter, indem er sich von Anfang an auf alle bezieht. Das Recht zieht auch andere Begriffe heran, um diesen allgemeinen Bezug herzustellen, beispielsweise den der «Teilhabe», der sich prinzipiell ebenfalls nicht auf spezifische Gruppen bezieht⁶⁹.

Der Begriff des Zusammenhalts ist allerdings mit der Schwierigkeit verbunden, dass seine Umsetzung unklarer ist als bei einer Integrationsvorstellung, die sich nur auf Minderheiten bezieht. Insofern befindet sich das Recht und wohl auch die Gesellschaft in einer gewissen Mittel-lage: Von einer Integrationsvorstellung, die sich auf klar begrenzte Gruppen bezog, muss man sich teilweise lösen. Die umfassenderen Konzepte von Integration oder Kohäsion sind aber in vielem noch unbestimmt.

Die Begriffe der Integration und des Zusammenhalts reagieren auf soziale Veränderungen und nehmen sie teilweise in sich auf⁷⁰. Mit der zunehmenden Bedeutung der gesamtgesellschaftlichen, alle einbeziehenden Integration rücken die Begriffe «Integration» und «Zusammenhalt» tendenziell näher zusammen. Sie sind im Zusammenhang zu sehen, wobei auch andere Konzepte wie etwa «Teilhabe» oder «Inklusion» einzubeziehen sind.

68 Vgl. ENGI (Fn. 34), S. 407.

69 Vgl. ENGI/MEIER/SIGRIST (Fn. 49), S. 67 ff.

70 Diese Veränderungen nahm früh KURT EICHENBERGER auf: Integration im pluralistischen Staat als Regierungsaufgabe, in: Müller/Rhinow/Schmid (Hrsg.), Vom schweizerischen Weg zum modernen Staat. Ausgewählte Schriften von Kurt Eichenberger, Basel et al. 2002, S. 404 ff.

In diesem weiteren Kontext werden auch Grundfragen deutlich, die sich stellen, namentlich jene, worauf die gesellschaftliche Integration beruht, was die Menschen also eigentlich zusammenhält⁷¹. Politik und Gesellschaft

71 Das Bundesrecht operiert diesbezüglich u.a. mit der Kategorie der «Werte der Bundesverfassung» (vgl. Art. 58a Abs. 1 Bst. b AIG; Art. 12 Abs. 1 Bst. b BÜG); zu Recht kritisch zu diesem Kriterium ALBERTO ACHERMANN (Fn. 33), S. 219f.; ANDREAS KLEY, Werte der Bundesverfassung: Einfallstor zur Tyrannei?, in: Pahud de Mortanges (Hrsg.),

geben dem Recht mit Begriffen wie «Integration» und «Zusammenhalt» eine wichtige, aber auch relativ unklare Zielvorstellung vor, die in ihrer inneren Dynamik immer wieder neu zu klären ist, um rechtlich hinreichend bestimmt und anwendbar zu sein.

Staat und Religion in der Schweiz des 21. Jahrhunderts. Beiträge zum Jubiläum des Instituts für Religionsrechts, Zürich et al. 2020, S. 665 ff., insb. 674 ff.; UEBERSAX/SCHLEGEL (Fn. 5), Rz. 9.235.

Résumé

En droit, les notions d'« intégration » et de « cohésion » revêtent une importance particulière. L'objectif d'intégration se réfère à différents groupes sociaux, tels que les étrangers ou les personnes handicapées. Cependant, ce terme comporte également une dimension sémantique qui comprend toutes les personnes. En ce sens, il présente des similitudes avec le concept de cohésion sociale.