

Die Erfindung des „Migrationshintergrunds“

Die transnationale Geschichte einer statistischen Kategorie am Beispiel der Schweiz in den 1990er- und 2000er-Jahren

Abstract: The Invention of the “Migration Background”. A Transnational History of a Statistical Category in Switzerland in the 1990s and 2000s. The introduction of the term “migration background” was a pivotal moment in the debates on immigration in Switzerland within a transnational context in the early 2000s. This paper explores the historical evolution and implications of this category, which was introduced by the Swiss Federal Statistical Office in the 1990s to more accurately reflect demographic changes resulting from global migration. The adoption of the term was driven by the need to consider intergenerational integration processes beyond mere citizenship status. The study highlights the role of national and international statistical practices, as well as the socio-political debates that have shaped the understanding and application of the phrase “migration background” in public discourse, social practices, and policy. Adopting a post-migrant perspective, the contribution underscores the ambivalence of the term, which simultaneously made the diverse realities of immigration more visible while perpetuating distinctions that could lead to exclusion. Using the Swiss example, the paper provides insights into the broader European context and the transnational dimensions of migration and integration policies and their histories.

Keywords: migration, migration background, integration, immigration, history, statistics, Switzerland, EU, policy, demography, population, second generation

DOI: <https://doi.org/10.25365/oezg-2025-36-3-2>



Accepted for publication after external peer review (double blind)

Kijan Espahangizi, Historisches Seminar, Universität Zürich, Karl-Schmid-Strasse 4, 8006 Zürich, Schweiz; kijan.espahangizi@hist.uzh.ch

1. Die Erfindung des „Migrationshintergrunds“

2005 veröffentlichte das Schweizer Bundesamt für Statistik (BFS) in der hauseigenen Informationsbroschüre *Demos* einen Bericht mit dem Titel *Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund*.¹ Die Abteilung Demografie und Migration des BFS stellte hierin die Ergebnisse eines zwei Jahre zuvor neu eingeführten statistischen Moduls vor. Ziel war es, einen demografischen Wandel zu erfassen, der sich seit Längerem angebahnt hatte: Die Schweiz war in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu einem Einwanderungsland geworden. Und als immer relevanter erwies sich die Frage, wie die Eingliederung einer rasant wachsenden Zahl eingewanderter Menschen und ihrer Nachfolgegenerationen zu bewerkstelligen war. Die staatsrechtliche Leitdifferenz zwischen Schweizern und Ausländern, die die gesellschaftlichen Debatten zum Thema Einwanderung seit dem späten 19. Jahrhundert dominierte, erwies sich als unzureichend, um diesen vielschichtigen demografischen Wandel zu erfassen, in der Politik ebenso wie in der Statistik. Auch hier war eine Perspektive gefragt, die in der Lage war, intergenerationelle Prozesse der Integration auch nach einer Einbürgerung sichtbar zu machen.

Die eingangs genannte Publikation des Bundesamts für Statistik von 2005 markiert den Moment, an dem die statistische Kategorie „Migrationshintergrund“, die in der Schweiz ebenso wie in anderen europäischen Ländern seit den späten 1990er-Jahren in Fachkontexten diskutiert worden war, erstmals in eine breitere Öffentlichkeit getragen wurde.² Sie avancierte in der Folge zur Grundlage eines umfassenden staatlichen Integrations-Monitorings in der Schweiz, das im Zuge einer neuen eidgenössischen Ausländergesetzgebung Mitte der 2000er-Jahre institutionalisiert wurde. Der vergleichsweise junge Begriff des „Migrationshintergrunds“ ist heute besonders im deutschsprachigen Kontext aus dem politischen und medialen Diskurs zu Fragen der Einwanderung und Integration kaum mehr wegzudenken. Dabei ist der Begriff in den letzten Jahren politisch zunehmend in die Kritik geraten, mit dem Vorwurf, eine traditionelle herkunftsbezogene-ethnische Ausgrenzung in neuem statistischem Gewand fortzuschreiben, ja, zwei Klassen von Staatsbürger*innen zu

1 Bundesamt für Statistik, *Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Moduls „Mobilität und Migration“ der SAKE 2003. Demos – Informationen aus der Demografie 4*, Neuchâtel 2005.

2 Zu Deutschland siehe etwa Anja Petschel/Anne-Kathrin Will, *Migrationshintergrund – Ein Begriff, viele Definitionen. Ein Überblick auf Basis des Mikrozensus 2018*, in: *Wirtschaft und Statistik 5* (2020), 78–90, https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2020/05/migrationshintergrund-begriff-definitionen-052020.pdf?__blob=publicationFile (12.1.2025); Anne-Kathrin Will, *Migrationshintergrund*, in: Inken Bartels/Isabella Löhr/Christiane Reinecke/Philipp Schäfer/Laura Stielike (Hg.), *Umkämpfte Begriffe der Migration. Ein Inventar*, Bielefeld 2023, 223–236.

unterscheiden.³ Die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen haben das wissenschaftliche Interesse für die historische Genese und Verwendung dieser und anderer Migrationskategorien befördert.⁴ Sie erklären auch den tendenziell kritischen Fokus der aktuellen Forschung auf eine Analyse der ausgrenzenden Mechanismen, die der Kategorie eingeschrieben sind.⁵ Aus einer postmigrantischen Perspektive ginge es hingegen vielmehr darum, von einem umkämpften gesellschaftlichen Diskurs über Einwanderung auszugehen, der Ambivalenzen und Widersprüche produziert.⁶ So wurden mit der Bezeichnung und Erfassung des „Migrationshintergrunds“ um die Jahrtausendwende einerseits soziale Realitäten der Einwanderung unter Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern statistisch überhaupt erst sichtbar gemacht. Andererseits wird die Unterscheidung einer „Bevölkerung mit Migrationshintergrund“ heute auch als Fremdzuschreibung genutzt, die auf eine Ausgrenzung abzielt, selbst wenn die adressierten Menschen längst eingebürgert sind. Dies ist etwa der Fall, wenn der Anteil der „Bevölkerung mit Migrationshintergrund“ in der politischen Kommunikation als Kennzahl einer ‚Überfremdung‘ der Schweiz angeführt wird.⁷ Im öffentlichen Streiten über Fragen der Migration und Integration findet heute diskursive Vergesellschaftung statt – ein Charakteristikum postmigrantischer Gesellschaften.⁸ Linien gesellschaftlicher Inklusion und Ausgrenzung, Strukturen der Zugehörigkeit und Teilhabe, aber auch Formen der Regierung werden dabei neu ausgehandelt. Die Auseinandersetzung mit der historischen Genese und Verwendung der Kategorie „Migrationshintergrund“ bietet sich so gesehen als eine empirische Fallstudie an, um diese Aushandlungsprozesse und Ambivalenzen postmigrantischer Konstellationen zwischen Diskurs, Politik und Subjektivierung in ihrem Werden in den Blick zu nehmen. Zudem wird in der grenzüberschreitenden Geschichte dieser statistischen Kategorie eine tendenziell vernachlässigte transnationale Dimension eines „Migration-Integration-Komplexes“ sichtbar, der seit

3 Thomas Kemper, Ergänzung, Spezifikation oder Ersatz des ‚Migrationshintergrundes‘ und damit verbundene Folgen, in: Rat für Migration-Debatte 2022, 18.8.2022, <https://rat-fuer-migration.de/2022/08/18/ergaenzung-spezifikation-oder-ersatz-des-migrationshintergrundes-und-damit-verbundene-folgen/> (10.7.2024).

4 Siehe etwa Léa Renard, Mit den Augen der Statistiker. Deutsche Kategorisierungspraktiken von Migration im historischen Wandel, in: Zeithistorische Forschungen 15/3 (2018), 431–451.

5 Will, Migrationshintergrund, 2023, 231.

6 Kijan Espahangizi, Ab wann sind Gesellschaften postmigrantisch? Wissenshistorische Überlegungen ausgehend von der Schweiz, in: Naika Foroutan/Juliane Karakayali/Riem Spielhaus (Hg.), Postmigrantische Perspektiven. Ordnungssysteme, Repräsentationen, Kritik, Frankfurt am Main 2018, 35–55.

7 Ausländer in der Schweiz: Es kommen zu viele und die Falschen. Positionspapier der Schweizerischen Volkspartei zur Migrationspolitik, August 2023, <https://www.svp.ch/wp-content/uploads/230728-Positionspapier-Ausla%CC%88nder-in-der-Schweiz-final-d.pdf> (10.7.2024).

8 Espahangizi, Gesellschaften, 2018.

den 1990er-Jahren im Kontext der Europäischen Integration verschiedene national-staatliche Gesellschaften miteinander verschaltet.⁹

2. Ungeplante Einwanderungsrealitäten – eine kurze Vorgeschichte

1995 publizierte der damalige Vizedirektor des Eidgenössischen Bundesamtes für Statistik Werner Haug ein Dossier mit rund sechzig Statistiken, die den Wandel der Schweiz *Vom Einwanderungsland zur multikulturellen Gesellschaft* sichtbar machen sollten.¹⁰ Die Daten reichten von der nationalen, sprachlichen und konfessionellen Zusammensetzung über die „kulturelle Durchmischung“ bei Eheschließungen bis hin zur beruflichen Ausbildung der ausländischen Bevölkerung. Sie sollten aufzeigen, dass sich seit den 1980er-Jahren die „Migrationsströme globalisiert“ hatten und eine „zunehmende Pluralisierung der ausländischen Wohnbevölkerung“ in der Schweiz zu beobachten war.¹¹ Neue „Migrationswellen“ von Asylsuchenden und Arbeitskräften aus außereuropäischen Ländern überlagerten dabei, so der Autor und vormalige Leiter der Abteilung Bevölkerung, die noch nicht bewältigten „Integrationsfolgen der Arbeitskräftemigration der 50er und 60er Jahre“ und stellten nicht nur die Politik vor neue Herausforderungen, sondern auch die Statistik.¹² Als promovierter Soziologe war sich Werner Haug bewusst, dass die Migrationsrealität im Einwanderungsland Schweiz mit der traditionellen staatsrechtlichen Leitdiffferenz Schweizer/Ausländer immer weniger zu erfassen war: Ein zunehmender Teil der ausländischen Wohnbevölkerung war in der Schweiz geboren und ein nicht vernachlässigbarer Anteil der Schweizerinnen und Schweizer war hingegen im Ausland zur Welt gekommen.¹³ Zudem stieg der Anteil von eingebürgerten Menschen kontinuierlich an. Die Probleme der Bevölkerungsstatistik wogen umso schwerer, als sich die Schweizer „Ausländerpolitik“, die sich in der Ära der sogenannten „Gastarbeit“ etabliert hatte, seit den 1980er-Jahren in einem „Umbruch“ befand.¹⁴

Im Zuge des Wirtschaftsbooms nach dem Zweiten Weltkrieg profitierte die Schweiz ebenso wie andere westeuropäische Industriestaaten vom sogenannten Gastarbeiter-System. Aufgrund des massiven Arbeitskräftemangels erhielten hunderttausende Menschen vor allem aus Italien bis Mitte der 1970er-Jahre in der

9 Kijan Espahangizi, *Der Migration-Integration-Komplex. Wissenschaft und Politik in einem (Nicht-) Einwanderungsland, 1960–2010*, 2. Aufl., Konstanz 2023.

10 Werner Haug, *Vom Einwanderungsland zur multikulturellen Gesellschaft. Grundlagen für eine schweizerische Migrationspolitik*, Bern 1995.

11 Ebd., 11 f.

12 Ebd., 23.

13 Ebd., 28 f.

14 Ebd., 5.

Schweiz temporäre Arbeits- und Aufenthaltsbewilligungen. Der Plan war auch hier, dass die ausländischen Arbeitskräfte eine gewisse Zeit in der Schweiz arbeiteten und dann in ihr Herkunftsland zurückkehren würden. Bereits in den 1960er-Jahren stieß dieses sogenannte Rotationsprinzip an seine Grenzen. Eine steigende Zahl von Menschen ließ sich in der Schweiz nieder. Auch die Politik erkannte, dass die Schweizer Wirtschaft dauerhaft auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen sein würde. Eine von der Regierung einberufene Studienkommission kam 1964 zu dem Schluss, dass sich die Schweiz dieser ungeplanten Einwanderungssituation stellen und einen Politikwechsel anstreben sollte.¹⁵ Aufgrund des Drucks neuer einwanderungskritischer Stimmen begann man einerseits damit, die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte stärker zu beschränken. Andererseits sollten die niedergelassenen ausländischen Familien nunmehr in die Schweizer Gesellschaft eingegliedert werden. Die Frage, wie diese Eingliederung zu bewerkstelligen sei, wurde indes kontrovers diskutiert. Die Stimmen reichten von Forderungen nach einseitiger kultureller Anpassung der Ausländerinnen und Ausländer mitsamt ihrer Unterordnung bis hin zu Gleichberechtigung und einer strukturellen Öffnung der Aufnahmegesellschaft. Dabei wurde zunehmend zwischen ‚Assimilation‘ und neu auch ‚Integration‘ unterschieden. Der Letztere wurde – aus der Soziologie kommend – sukzessive von zivilgesellschaftlichen Akteur*innen aufgenommen.¹⁶

Die öffentliche Debatte zum ‚Fremdarbeiterproblem‘ verschärfte sich bis Ende der 1960er-Jahre und polarisierte die Schweizer Gesellschaft. Bezeichnenderweise spielte die Bevölkerungsstatistik hierbei eine wichtige Rolle. Die statistischen Daten zum Anteil von Ausländerinnen und Ausländern an der Wohnbevölkerung, visualisiert in einer bedrohlich ansteigenden ‚Fieberkurve‘, boten den politischen Auseinandersetzungen ein wesentliches Argument.¹⁷ Der relative Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung war von fünf Prozent unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg auf rund 16 Prozent bis 1970 angestiegen.¹⁸ Bedeutsamer für die öffentliche Wahrnehmung war die absolute Zahl: Bis 1970 erreichten die im Land anwesenden Ausländerinnen und Ausländer die Millionengrenze, ungeachtet der Begrenzungs politik seit Mitte der 1960er-Jahre. Dies wurde von einwanderungskritischer Seite als Versagen der Regierung ausgelegt und diente als Kernargument für eine

15 Espahangizi, Migration-Integration-Komplex, 38–60.

16 Kijan Espahangizi, Dialog, Zusammenarbeit, Solidarität. Lokale Akteur-Netzwerke und das Wissen der Integration in Zürich, 1965–1975, in: Jan Lange/Manuel Liebig/Charlotte Räuchle (Hg.), Lokale Wissensregime der Migration. Akteur*innen, Praktiken, Ordnungen, Wiesbaden 2023, 133–166.

17 Kijan Espahangizi, Die Fieberkurve der Überfremdung. Ausländerstatistik in der politischen Kommunikation der Schweiz im 20. Jahrhundert, in: Bulletin des Vereins Schweizerischer Geschichtslehrerinnen und -lehrer (2019), 2–7.

18 Gianni D’Amato, Historische und soziologische Übersicht über die Migration in der Schweiz, in: Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik 27/2 (2008), 177–195.

Beschränkung der Ausländerquote in den Kantonen auf jeweils zehn Prozent – eine Forderung, die in Form einer Volksinitiative 1968 eingereicht und 1970 an die Urne gebracht wurde.¹⁹ Bei einer Annahme der sogenannten Schwarzenbach-Initiative (benannt nach dem Initiator James Schwarzenbach, dem Vorsitzenden der 1961 gegründeten Partei Nationale Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat), die europaweit wahrgenommen wurde, hätten hunderttausende ausländische Arbeitskräfte und deren Familien das Land verlassen müssen. Auch wenn die Abstimmung knapp an der Urne verworfen wurde, entwickelte sich der öffentliche Streit über Einwanderung und Eingliederung in der Zeit nicht nur in der Schweiz zu einem integralen Bestandteil der politischen Kultur. Die Schwarzenbach-Initiative muss im transnationalen Entstehungskontext neurechter einwanderungsfeindlicher Politiken im westeuropäischen Kontext verstanden werden, die sich seit den 1960er herausbildeten und über Grenzen hinweg vernetzten.²⁰ Eine Folge der Volksinitiative war auch, dass die Ausländerstatistik, die auf der staatsrechtlichen Leitunterscheidung von Schweizern und Ausländern beruhte, nun weiter ausgebaut wurde. Auf Entscheid der Regierung wurde zunächst ein Zentrales Ausländerregister (ZAR) aufgebaut, das bessere Daten über den sogenannten Ausländerbestand liefern sollte.²¹ Bis 1980 folgte dann der Aufbau eines statistischen Apparats, der die demografischen Daten sowohl der einheimischen als auch der ausländischen Bevölkerung erstmals in einer nationalen Datenbank zusammenfügte, der sogenannten Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes (ESPOP).

Eine weitere Folge der Schwarzenbach-Initiative war das Entstehen einer zivilgesellschaftlichen Gegenbewegung. 1973 formierte sich eine landesweite Solidaritätsbewegung von ‚Schweizern und Ausländern‘, die sogenannte Mitenand-Initiative, die sich für eine ‚neue Ausländerpolitik‘ einsetzte.²² Im Mittelpunkt der Bewegung standen die Forderung nach Gleichberechtigung und ein neues Verständnis von Integration als beidseitiger Prozess und gemeinsame Aufgabe von einheimischer und ausländischer Bevölkerung. Auch wenn die Bewegung 1981 letztlich deutlich an der Urne scheiterte, bildeten ihre Netzwerke das Fundament für den Perspektivwechsel hin zu einer staatlichen Integrationspolitik, die Ende der 1990er-Jahre erstmals gesetzlich

19 Damir Skenderovic/Gianni D'Amato, *Mit dem Fremden politisieren. Rechtspopulismus und Migrationspolitik in der Schweiz seit den 1960er-Jahren*, Zürich 2008.

20 Zum transnationalen Austausch der Neuen Rechten in Westeuropa siehe etwa Damir Skenderovic, *Die Neue Rechte in der Schweiz. Der lange Weg einer Gegenbewegung*, in: ders./Christina Späti (Hg.), *1968 – Revolution und Gegenrevolution. Neue Linke und Neue Rechte in Frankreich, der BRD und der Schweiz*, Basel 2008, 93–110.

21 Kijan Espahangizi/Moritz Mähr, *The Making of a Swiss Migration Regime. Electronic Data Infrastructures and Statistics in the Federal Administration, 1960s–1990s*, in: *Journal of Migration History* 6/3 (2020), 379–404.

22 Espahangizi, *Migration-Integration-Komplex*, 2023, 153–158.

verankert wurde. Im Zuge der neuen Debatten um Integration verschob sich der Blick ab 1980 zunehmend auf die ‚Zweite Generation‘.²³ Dies war nicht nur für das Bildungswesen relevant, sondern auch für die Statistik. Hier wurde ein neues Bevölkerungssegment perspektiviert, das sich in einem transitorischen Zwischenraum zwischen der Aufnahmegesellschaft und den Lebenswelten der Einwandererfamilien befand und sich durch die Leitdifferenz einheimisch/ausländisch nur unzureichend erfassen ließ. Wenngleich die Frage der Integration der ‚Fremdarbeiter‘ und deren Kinder in den frühen 1980er-Jahren überhaupt erst an Fahrt aufnahm, veränderte sich zur selben Zeit der gesellschaftliche Kontext der Debatten tiefgreifend.

Im Zuge der Rezession Mitte der 1970er-Jahre hatten über 200.000 Ausländerinnen und Ausländer, deren Aufenthalt an das Arbeitsverhältnis gebunden war, die Schweiz verlassen müssen. Das Thema ‚Fremdarbeit‘ verlor im öffentlichen Diskurs entsprechend an Dringlichkeit.²⁴ Die neue Phase der Globalisierung, die mit dem Strukturwandel der internationalen Arbeitsteilung in den 1970er-Jahren einsetzte, brachte auch neue globale Bevölkerungsbewegungen mit sich. Die Schweiz hatte wie die anderen westeuropäischen Industrieländer ab 1970 die Möglichkeiten der Arbeits-einwanderung zunehmend begrenzt.²⁵ Der Asylweg, der bis dato zahlenmäßig im Vergleich nur eine marginale Rolle gespielt hatte, gewann auch deswegen zusehends Bedeutung als umstrittenes Nadelöhr dieser neuen, nicht vorhergesehenen globalen Einwanderung.

Im Laufe der 1980er-Jahre verschoben sich nicht nur in der Schweiz die öffentliche Aufmerksamkeit und die politischen Auseinandersetzungen vom ‚Gastarbeiter‘ hin zum ‚Asylbewerber‘.²⁶ Die neue Asyleinwanderung, medial durch die Figur des ‚Wirtschaftsflüchtlings‘ personifiziert und skandalisiert, brachte das etablierte ausländerpolitische System der Schweiz durcheinander.²⁷ Dies hatte lange strikt zwischen Arbeits-einwanderung und Asylrecht unterschieden, auch auf Behördenebene. Unter dem Druck der öffentlichen politischen Kontroversen, die sich rund um konsekutive Asyl-rechtsrevisionen kristallisierten, bahnte sich ab den späten 1980er-Jahren unter dem neuen Begriff ‚Migrationspolitik‘ ein Perspektivwechsel an, mit dem verschiedene Formen globaler Bevölkerungsbewegungen aufgrund von Flucht, Arbeitssuche, Eheschließung, Familiennachzug und deren gesellschaftlichen Folgen erstmals gemein-

23 Kijan Espahangizi, „The Way to School between Two Worlds“. Documenting the Knowledge of Second-Generation Immigrant Children in Switzerland, 1977–1983, in: Know. A Journal on the Formation of Knowledge 3/2 (2019), 305–330.

24 Espahangizi, Migration-Integration-Komplex, 2023, 146.

25 Marcel Berlinghoff, Das Ende der ‚Gastarbeit‘. Europäische Anwerbestopps, 1970–1974, Paderborn 2013.

26 Haug, Einwanderungsland, 1995, 17; vgl. etwa Patrice G. Poutrus, Umkämpftes Asyl. Vom Nachkriegsdeutschland bis in die Gegenwart, Berlin 2019.

27 Espahangizi, Migration-Integration-Komplex, 2023, 254.

sam in den Blick genommen werden sollten.²⁸ Dabei war jedoch durchaus umstritten, ob die unterschiedlichen rechtlichen und behördlichen Logiken etwa des Asylwesens und der Arbeitskräftezuwanderung überhaupt sinnvoll unter einem gemeinsamen migrationspolitischen Dach verhandelt werden konnten. So waren völkerrechtliche Eigenlogiken des Asyls mit der nationalstaatlichen Politik der zahlenmäßigen Kontingentierung von ausländischen Arbeitskräften seit Mitte der 1960er-Jahren kaum vereinbar. Nichtsdestotrotz bestand ein Handlungsdruck, der die Debatten um eine neue ganzheitliche Migrationspolitik für die unterschiedlichen Akteur*innen und politischen Lager anschlussfähig und attraktiv gestaltete.²⁹

Wie Werner Haug feststellte, befand sich die Ausländer- und Asylpolitik in den 1990er-Jahren nicht nur in der Schweiz zu der Zeit in einem doppelten Umbruch: Zum einen wurden verstärkt die demografischen Langzeitfolgen der Arbeitsmigration der Boom-Ära sichtbar – etwa in Form von Integrationsbiografien, Einbürgerungen und neuen postmigrantischen Lebenswelten insbesondere der Zweiten Generation. Zum anderen führte die Globalisierung seit den 1980er-Jahren, verschärft nach dem Fall des Ostblocks zu einer stärkeren Pluralisierung der Einwanderung in die Schweiz, in Hinblick auf Herkunftsländer, ethnische Zusammensetzung, sozialem Hintergrund und Formen der Einwanderung. Hinzu kam, dass das Projekt der Europäischen Integration in den späten 1980er-Jahren wieder an Fahrt gewonnen hatte und 1993 der Maastrichter Vertrag zur Gründung der EU in Kraft trat. Damit verbunden war ein Vereinheitlichungsprozess der europäischen Migrations- und Integrationspolitik, speziell auch auf Ebene der internationalen statistischen Datenerhebung.³⁰ Die Debatte um eine neue Schweizer Migrations- und Integrationspolitik in den 1990er-Jahren und der Versuch, ein neues ganzheitliches ‚Migrationsgesetz‘ zu entwickeln, kann sich somit als eine Antwort auf die Herausforderung verstehen, auf diese unterschiedlichen nationalen, europäischen und globalen Entwicklungsstränge kohärent zu reagieren, insbesondere nachdem das Stimmvolk 1992 für viele unerwartet gegen das Vorhaben der Regierung gestimmt hatte, dem Europäischen Wirtschaftsraum EWR und perspektivisch auch der EU beizutreten. Der Versuch, sich in dieser vielschichtigen Herausforderungslage hinsichtlich grenzüberschreitender Bevölkerungsbewegungen zu orientieren, spiegelte sich auch in der Entwicklung der eidgenössischen Bevölkerungsstatistik wider, konkret in der Einführung einer neuen statistischen Kategorie: der „Bevölkerung mit Migrationshintergrund“.

28 Kijan Espahangizi, ‚Migration‘. Ein neues Konzept zwischen Politik und Wissenschaft in der Schweiz 1987–1995, in: Zeitschrift für Migrationsforschung/Journal of Migration Studies 1/2 (2021), 5–38.

29 Ebd.

30 Vgl. Emmanuel Comte, The History of the European Migration Regime. Germany's Strategic Hegemony, New York 2018.

3. Das Bundesamt für Statistik als zentrale Schaltstelle migrations-statistischer Wissensproduktion³¹

In den 1980er- und 1990er-Jahren entwickelte sich das Bundesamt für Statistik (BFS) zu einer zentralen Stelle für die Aufbereitung und Verbreitung von Informationen rund um Migration und Integration in der Schweiz. Dabei übernahm insbesondere die Abteilung Bevölkerungsentwicklung eine Schlüsselrolle, auch indem sie sich in internationale Fachdebatten zur Migrationsstatistik einbrachte, die auf eine grenzüberschreitende Annäherung der Methoden und Kategorien abzielten. Die Einführung neuer statistischer Kategorien in der Schweiz, insbesondere die der „Bevölkerung mit Migrationshintergrund“, war ein direktes Resultat dieser eng miteinander verflochtenen nationalen und internationalen Entwicklungen.

Ein entscheidender rechtlicher Schritt für die Ausgestaltung neuer Statistiken zu Migration und Integration in der Schweiz war das Anfang 1993 in Kraft getretene Bundesstatistikgesetz, das die staatliche Datenerhebung politisch unabhängiger gestaltete.³² Dahinter stand ein grundlegender Wandel in der eidgenössischen Statistik, der sich bereits während der Krise der 1970er-Jahre abgezeichnet hatte:³³ Infolge des globalen Strukturwandels war die Bundesverwaltung immer stärker darauf angewiesen, verlässliche Statistiken zur Verfügung zu haben. Schon in den 1980er-Jahren führten diese Bedürfnisse zu wichtigen Neuerungen in der Migrationsstatistik, etwa zur Einrichtung der jährlichen Bevölkerungsstatistik ESPOP oder zu Szenarien für die künftige Bevölkerungsentwicklung für den sogenannten Perspektivstab der Bundesverwaltung. Die 1987 gestartete, nutzerorientierte elektronische Plattform STATINF markierte zudem eine Wende in der Digitalisierung der amtlichen Statistik.³⁴ Gegen Ende der 1980er-Jahre begann das BFS, im Auftrag der Regierung ein neues Rahmengesetz für die Statistik vorzubereiten, das jedoch erst angesichts der weltpolitischen Veränderungen um 1989/90 verstärkt vorangetrieben und vollendet wurde.³⁵ Laut einer Botschaft des Bundesrats, also der Schweizer Regierung, von 1991 war das Gesetz darauf ausgelegt, den „neuen Herausforderungen“ in einer sich wandelnden Welt gerecht zu werden. Damit war vor allem „das ständig wachsende Informationsbedürfnis des Staates, der Wirtschaft und der Forschung“ gemeint, das eine „gezielte und rasche Bereitstellung von Daten“ erfor-

31 Die folgenden Ausführungen basieren auf Kapitel 5.7 in Espahangizi, Migration-Integration-Komplex, 2023.

32 Hans Ulrich Jost/Carlo Malaguerra, Von Zahlen, Politik und Macht. Geschichte der schweizerischen Statistik, Zürich 2016, 107.

33 Ebd., 95.

34 Ebd., 113.

35 Ebd., 109, 111.

derte. Zudem war der Regierung bewusst, dass das Streben nach einer „Annäherung an die europäische Integrationsbewegung“ auch eine „bessere internationale Vergleichbarkeit von statistischen Informationen“ verlangte. Um dieses Ziel zu erreichen, bedurfte es einer Erweiterung der Datenerhebung in zentralen Bereichen und einer „umfassenden und modernen Statistikkonzeption“.³⁶ Folglich wurde das BFS zur Hauptstelle für Datenerhebung und -koordination aufgewertet. Dies zulasten und in Spannung zu den anderen Behörden, die zuvor ihre eigenen Statistiken – speziell auch die sogenannten Ausländerstatistiken – geführt hatten, allen voran das Bundesamt für Ausländer (BFA) und das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA). Von nun an war das BFS dazu verpflichtet, an „einheitlichen Grundlagen“ hierfür zu arbeiten, obschon BIGA und BFA weiterhin zentrale ausländerpolitische Behörden in der Bundesverwaltung bleiben sollten.³⁷

Die Bündelung der Kompetenzen im Bereich der Statistik war unter anderem notwendig, um die internationale Zusammenarbeit bei der Harmonisierung statistischer Konzepte zu stärken, die sich seit 1989 intensivierte. So gab die EG 1990 eine erste Studie in Auftrag, die die Vergleichbarkeit von Daten zu internationalen Wanderungen zwischen EG-Staaten sowie den Ländern der Europäischen Freihandelsassoziation EFTA ermitteln sollte. Im Mittelpunkt standen dabei die statistischen Methoden und Kategorien, mit denen sich „Migrationsflüsse“ zwischen den EG-Mitgliedsstaaten und in der Folge auch der EFTA-Länder untersuchen ließen.³⁸ Im gleichen Jahr startete das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften (EUROSTAT) das Fortbildungsprogramm *Training for European Statisticians TES*. Dieses hatte das Ziel, die „Konvergenz statistischer Praxis in den einzelnen Ländern“ zu verbessern, um langfristig eine „Harmonisierung der Konzepte und Methoden“ zu erreichen und den Blick für die „europäische Dimension“ statistischer Fragestellungen zu schärfen.³⁹ Die Unterlagen des BFS aus dieser Zeit belegen, dass sich der internationale Austausch in den frühen 1990er-Jahren beträchtlich intensivierte. So publizierte beispielsweise die OECD-Arbeitsgruppe Working Party on Migration zwar bereits seit 1973 jährlich einen Bericht über *Trends in International Migration* im Rahmen des fortlaufenden Berichterstattungssystems *Système d'observation permanente des migrations* (SOPEMI). 1992 stufte die OECD diese Publikation angesichts der sich rasant verändernden globalen Migrationsbewegungen zu

36 Bundesrat, Botschaft zu einem Bundesstatistikgesetz (BstatG) vom 30. Oktober 1991, in: Bundesblatt 1/5 (1992), 373–452, 374.

37 Jost/Malaguerra, Zahlen, 2016, 107.

38 Michel Poulain, Stock de migrants et population d'origine étrangère. Comparaison des concepts dans les pays de l'Union Européenne, EUROSTAT Working Papers, Luxembourg 1998, 2.

39 Présentation générale, Formation de statisticiens européens, Eurostat 1993, 3, Schweizerisches Bundesarchiv (BAR) E3321#1998/312#101* (BFS/EUROSTAT Korrespondenz).

einer ‚Flaggschiff-Publikation‘ hoch.⁴⁰ EUROSTAT veröffentlichte zudem immer häufiger sogenannte *rapid reports* zu internationalen Migrationsentwicklungen und investierte in den elektronischen Datenaustausch zwischen den beteiligten Institutionen.⁴¹ Die Mitarbeitenden des BFS, besonders jene der Abteilung Bevölkerungsentwicklung unter der Leitung von Werner Haug, verfolgten diese Berichte eingehend, lieferten eigene Zahlen und nahmen regelmäßig sowohl an TES-Schulungen des EUROSTAT, als auch an Fachtagungen und Arbeitstreffen der UNO und der OECD teil.⁴² Die Vernetzung des BFS in den europäischen Expertennetzwerken wurde bezeichnenderweise auch nach der Abstimmung von 1992 fortgeführt, bei der das Schweizer Stimmvolk den Europaplänen der eigenen Regierung an der Urne eine Absage erteilte.

4. Internationale Harmonisierung von Migrationsstatistiken

Mit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags im Jahr 1993 begann in Europa eine Phase enger Zusammenarbeit und Annäherung auf internationaler Ebene in Bezug auf die Datenerhebung zu Migration. Im Februar 1994 wandte sich die Europäische Kommission an das Europäische Parlament und unterstrich dabei die Bedeutung einer umfassenden gemeinsamen Migrationspolitik, welche die bisherigen, nur zwischenstaatlich geregelten Lösungsansätze ablösen sollte. Insbesondere hob sie dabei die Dringlichkeit hervor, die statistische Basis in diesem Bereich stärker zu vereinheitlichen.⁴³ Maßgeblichen Anteil daran hatte EUROSTAT. Zusammen mit der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (Economic Commission for Europe ECE) und ihrer Konferenz der europäischen Statistiker rief EUROSTAT eine Arbeitsgruppe ins Leben, die sich zugleich mit der Statistikabteilung der Vereinten Nationen UNSTAT abstimmte. Diese Aktivitäten zielten darauf ab, neue Empfehlungen der UN zu entwickeln, um Methoden, Kategorien und Begriffe für die statistische Erfassung von Migration zu vereinheitlichen.⁴⁴ Im Januar 1994 wurden in

40 OECD, Communiqué de presse, Nouveau rapport SOPEMI de l'OECD sur les tendances des migrations internationales, Paris, 12.6.1992, BAR E3321#1998/312#82* (BFS/OECD Korrespondenz 1987–1998); Working Party on Migration, Draft Report of the Working Party on Migration to the Council for the Renewal of the Mandate, OECD, 6.3.1998, 15, BAR E3321#1998/312#88* (BFS/OECD diverse Komitees 1997/98).

41 Statistical Data Transfer STADIUM II, EUROSTAT Information Bulletin, 28.11.1994, BAR E3321#1998/312#102* (EUROSTAT Arbeitsgruppe 1994–1998).

42 Siehe hier die entsprechenden Dossiers im Bestand BAR E3321#03-03-09 (BFS/Internationale Organisationen).

43 Poulain, Stock de migrants, 1998, 3.

44 Joint UNSD-Eurostat-ECE Questionnaire on International Migration Statistics for 1996, Oktober 1997, 2, BAR E3321#1998/312#101*.

New York das geplante Vorgehen und die Aufteilung der Aufgaben zwischen EUROSTAT, UNSTAT und ECE festgelegt.⁴⁵ Dabei kam man überein, weltweit Informationen zur statistischen Praxis zusammenzutragen, von nationalen Statistikbehörden ebenso wie von Organisationen wie der International Labour Organization (ILO), der International Organization for Migration (IOM), der OECD und dem UNHCR.⁴⁶ Dies sollte dabei helfen, gängige Methoden und Herausforderungen zu dokumentieren und den Bedarf an künftigen Anpassungen auszuloten. Für die Mitgliedsländer der EG und EFTA war die EUROSTAT/ECE-Arbeitsgruppe zuständig, in der das Schweizer BFS als Beobachter vertreten war.⁴⁷ Im Juli 1995 trafen sich die beteiligten Institutionen erneut in New York, um die Umfrageergebnisse zu bewerten und auf dieser Grundlage die neuen UN-Richtlinien zu entwickeln.⁴⁸

Eine der Kernfragen in diesen Gesprächen zur einheitlicheren Erfassung von Migrationsbewegungen betraf, ob Flüchtlinge und Asylsuchende, die gemäß den UN-Empfehlungen der späten 1970er-Jahre bislang separat gezählt worden waren, nicht in die allgemeinen Migrationsstatistiken integriert werden müssten – dies vor dem Hintergrund, dass seit den 1980er-Jahren weltweite Fluchtbewegungen immer relevanter wurden.⁴⁹ Den Rückmeldungen des BFS zufolge begrüßte man auch in der Schweizer Bundesverwaltung eine umfassendere Erfassung aller Bevölkerungsbewegungen unter dem Oberbegriff ‚Migration‘. Als „wichtiger Schritt vorwärts“ galt beispielsweise die geplante Zusammenführung der Asyl-Datenbank (AUPER) des Bundesamts für Flüchtlinge mit dem Zentralen Ausländerregister (ZAR) des Bundesamts für Ausländer.⁵⁰ Parallel dazu hatte das BFS bereits mit der Überarbeitung der ESPOP-Statistik begonnen, die rund zehn Jahre zuvor eingeführt worden war.⁵¹

45 Gemeinsame ECE/EUROSTAT-Arbeitsgruppe „Wanderungsstatistik“, 28.–30.11.1994, Luxemburg, Punkt 7 der Tagesordnung Internationale Empfehlungen, Übersicht über die UN-Empfehlungen zu internationalen Wanderungsstatistiken, Sonderstudie von EUROSTAT Teil I, 1, BAR E3321#1998/312#102*.

46 Joint ECE/EUROSTAT Working Group on Migration Statistics, Meeting on 15.1.1996, Document for Point 7 of the Agenda on International Recommendations. Draft Proposals for Revision of the UN Recommendations on Statistics of International Migration, 5, BAR E3321#1998/312#87* (OECD Groupe de travail sur les migrations 1996–1997).

47 M. Heiniger (BFS Sektion Bevölkerungsentwicklung) an W. Haug, Bericht über die Working Group on Migration-Tagung von EUROSTAT, 13.–14.12.1993 in Luxemburg, 22.12.1993, BAR E3321#1998/312#102*.

48 Draft Proposals for Revision of the UN Recommendations on Statistics of International Migration, 5, BAR E3321#1998/312#87*.

49 Diskussionspapier Empfehlungen für Asyl- und Flüchtlingsstatistiken, Gemeinsame ECE/EUROSTAT-Arbeitsgruppe „Wanderungsstatistik“, 28.–30.11.1994, Luxemburg, Punkt 7 der Tagesordnung Internationale Empfehlungen, 9, BAR E3321#1998/312#102*.

50 EUROSTAT Special Study on Migration, Part 1 on the Implementation of UN Recommendations on Statistics of International Migration. Chapter 3: General Questions and Opinions. Summary of Answers from Countries, 11.11.1994, 11, ebd.

51 Tèrese Huisoud/Martin Schuler/Hans Steffen, Les migrations en Suisse entre 1981 et 1993. Une analyse des statistiques de l'état annuel de la population et des migrations ESPOP, Bern 1996, 7,

Zu den Neuerungen gehörte unter anderem die geplante Änderung der Kategorie der ‚ständigen Wohnbevölkerung‘, sodass künftig auch Asylsuchende im laufenden Asylverfahren, die bereits länger als ein Jahr in der Schweiz lebten, sowie deren neu-geborenen Kinder statistisch miterfasst würden.⁵² Im Zuge der Jugoslawienkriege war deren Zahl in der Schweiz stark angestiegen. Diese Ausweitung des Begriffs ‚Migration‘ entsprach dem ersten Entwurf der UN-Empfehlungen von 1996, in dem jede längerfristige Wohnortverlagerung – ob aufgrund von Flucht, Jobsuche oder Familiennachzug – in der gemeinsamen Kategorie ‚Migration‘ zusammengefasst wurde.⁵³ Auch die endgültige Verschmelzung des ZAR mit weiteren Datenbanken, unter anderen der AUPER, zum Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) im Jahr 2005 beruhte auf diesem Konzept einer umfassenden Migrationsstatistik.⁵⁴

Ein weiterer wesentlicher Diskussionspunkt in der internationalen statistischen Harmonisierung betraf die Frage, wie man jene Bevölkerungsgruppe statistisch definieren konnte, die „aus der Einwanderung hervorgegangen“ und „ausländischer Herkunft“ war. Damit hing die Frage nach der Bedeutung der Kategorie ‚Migrant‘ zusammen.⁵⁵ Die rein zahlenmäßige Erfassung von ‚Migrationsflüssen‘ griff zu kurz, wenn es darum ging, auch Integrationsprozesse im Zielland zu berücksichtigen.⁵⁶ Dieses erweiterte migrationsstatistische Verständnis, das auch Indikatoren zur Erfassung von Integrationsverläufen umfasste, fand sowohl bei der OECD als auch beim BFS Anklang.⁵⁷ Das belegen nicht nur die Antworten aus der Schweiz zur oben genannten Umfrage, sondern auch die Ausführungen von Werner Haug, der 1994 Vizedirektor des BFS wurde und kurz darauf eine wegweisende Sammlung statistischer Daten zur Einwanderung in die Schweiz veröffentlichte, die hier eingangs zitiert wurde.⁵⁸ Anhand die-

19; Detailkonzept zur Revision ESPOP-90, Kurzfassung, Bundesamt für Statistik, Mai 1992, BAR E3321#1998/312#70* (Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes ESPOP, 1992–1997).

52 Huissoud, Migrations, 1996, 4.

53 Joint ECE/EUROSTAT Working Group on Migration Statistics, Meeting, 15.1.1996, Document for Point 7 of the Agenda on International Recommendations. Draft Proposals for Revision of the UN Recommendations on Statistics of International Migration, 7, BAR E3321#1998/312#87.

54 Espahangizi/Mähr, Making of a Swiss Migration Regime, 2020, 380, 402.

55 Gemeinsame ECE/EUROSTAT-Arbeitsgruppe „Wanderungsstatistik“, 28.–30.11.1994, Luxemburg, Punkt 7 der Tagesordnung Internationale Empfehlungen, Übersicht über die UN-Empfehlungen zu internationalen Wanderungsstatistiken, Sonderstudie von EUROSTAT Teil II, 1, BAR E3321#1998/312#102*.

56 Albert Kraler/Michael Jandl/Martin Hofmann, The Evolution of EU Migration Policy and Implications for Data Collection, in: Michel Poulain/Nicolas Perrin/Ann Singleton (Hg.), THESIM. Towards Harmonised European Statistics on International Migration, Louvain 2006, 35–76, 44, 52.

57 Groupe de travail sur les migrations, Le développement urbain et les migrations. L'intégration des immigrants en Europe, 1.6.1995, BAR E3321#1998/312#87*; Working Party on Migration, The Measurement and Analysis of Integration of Immigrants – Project Proposal, 6.6.1995, ebd.

58 EUROSTAT Special Study on Migration, Part 1 on the Implementation of UN Recommendations on Statistics of International Migration, Chapter 3: General Questions and Opinions, Summary of Answers from Countries, 11.11.1994, 17, BAR E3321#1998/312#102*.

ser bevölkerungsstatistischen Fachdebatten lässt sich das wachsende Bewusstsein, in dem Fall staatlicher Organe, für die Formierung neuer gesellschaftlicher Realitäten der Postmigration sowie deren Erfassung und Regierung rekonstruieren.

Die Resultate der ECE/EUROSTAT-Umfrage verdeutlichten, dass die eingesetzten Kategorien, Modelle und Datengrundlagen zur erfassten Einwanderungsbevölkerung in den EG- und EFTA-Staaten sich sehr unterschieden.⁵⁹ Einige Länder orientierten sich am Kriterium der Staatsbürgerschaft, andere am Geburtsland, während Großbritannien seit 1991 auf die Erhebung ethnischer Merkmale setzte.⁶⁰ Die Bedeutungen von Bezeichnungen wie ‚Einwanderer‘, ‚Gastarbeiter‘, ‚Flüchtling‘ oder ‚Migrant‘ liefen dementsprechend auseinander und entsprachen nur bedingt den UN-Empfehlungen.⁶¹ Daher war bereits im ersten Entwurf der aktualisierten UN-Richtlinien von 1996 neu von „*populations with migration background*“ die Rede, um die nationalen Statistiken diesbezüglich zu vereinheitlichen.⁶² Damit wurde eine Sammelkategorie geschaffen, die auf Menschen angewandt werden konnte, die im Ausland geboren waren bzw. keine einheimische Staatsangehörigkeit besaßen. Bei der Analyse der Umfrageergebnisse von 1994 kritisierte der EUROSTAT-Demograf Michel Poulain von der Université catholique de Louvain den Ansatz als unzureichend, da die zweite und dritte Generation hierbei unberücksichtigt blieb.⁶³ Der Sammelbegriff ‚Migrant‘ stellte ebenso wenig eine zufriedenstellende Lösung dar, weil er in den finalisierten UN-Empfehlungen von 1998 alle Personen erfasste, die langfristig ihren Lebensmittelpunkt verlagert hatten. Angesichts der unterschiedlichen Wege, die die verschiedenen Nationalstaaten eingeschlagen hatten, um Einwanderung statistisch zu erfassen, ging Poulain davon aus, dass eine vollständige Vereinheitlichung ‚von oben‘ gegen den Widerstand der verschiedenen Länder letztlich nicht umzusetzen war. Stattdessen sollten, seiner Einschätzung nach, die bestehenden Ansätze der nationalen Migrationsstatistiken genutzt und kombiniert werden, um auf diese Weise die „*populations issues de l’immigrations*“ besser als in den UN-Vorgaben abzubilden.⁶⁴

59 Gemeinsame ECE/EUROSTAT-Arbeitsgruppe „Wanderungsstatistik“, 28.–30.11.1994, Luxembourg, Punkt 7 der Tagesordnung Internationale Empfehlungen, Übersicht über die UN-Empfehlungen zu internationalen Wanderungsstatistiken. Sonderstudie von EUROSTAT Teil I, 1, BAR E3321#1998/312#102*.

60 EUROSTAT Special Study on Migration, Part 1 on the Implementation of UN Recommendations on Statistics of International Migration, Chapter 3: General Questions and Opinions, Summary of Answers from Countries, 11.11.1994, ebd.; siehe hierzu auch Linda Supik, Statistik und Rassismus. Das Dilemma der Erfassung von Ethnizität, Frankfurt am Main 2014.

61 Barbara Krekels/Michel Poulain, Population d’origine étrangère. La comparabilité internationale des concepts, in: *Espaces Populations Sociétés* 2/3 (1996), 257–270, 257.

62 Joint ECE/EUROSTAT Working Group on Migration Statistics, Meeting, 15.1.1996, Draft Proposals for Revision of the UN Recommendations on Statistics of International Migration, 9, BAR E3321#1998/312#87*.

63 Poulain, *Stock de migrants*, 1998, 49.

64 Ebd., 48 f.

5. Die „Bevölkerung mit Migrationshintergrund“ in der Schweiz

Der Ansatz von Michel Poulain stieß beim BFS in der Schweiz auf großes Interesse, wie aus den Erinnerungen des damaligen Mitarbeiters der Abteilung Bevölkerung, Marcel Heiniger, hervorgeht.⁶⁵ Er ermöglichte es, den traditionell staatsrechtlichen Blick der amtlichen Statistik – die hauptsächlich zwischen Schweizern und Ausländern unterschied – zu ergänzen und für die neuen sozialen Realitäten der Einwanderung zu öffnen. Da das neue Bundesstatistikgesetz weitere Befragungen nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stark einschränkte, kam ein eigener Zensus zur neuen Kategorie des „Migrationshintergrundes“ nicht infrage. Im Kontext der verhärteten politischen Auseinandersetzungen rund um eine neue Migrations- und Integrationspolitik, die parallel in der Schweizer Öffentlichkeit geführt wurden, wäre ein solches Anliegen kaum durchgekommen. Stattdessen versuchte man in der kleinen demografischen Abteilung am BFS abseits der Scheinwerfer medialer Aufmerksamkeit und politischer Kontroverse, bestehende Erhebungen und deren Methoden dafür zu nutzen, die eingewanderte Bevölkerung statistisch besser abzubilden – eigeninitiativ und ohne direkten Auftrag der Politik, neue statistische Ansätze zu entwickeln. Um die zweite bzw. dritte Ausländergeneration einzu beziehen, die bereits in der Schweiz geboren und eventuell eingebürgert war, wurden Angaben über die Geburtsorte der Eltern sowie der Großeltern benötigt. Weil diese Daten weder im ZAR noch in der eidgenössischen Volkszählung erfasst wurden, war man am BFS auf andere Wege angewiesen, an Daten zu kommen. Hier bot sich eine Nutzung und Anpassung der Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) an, eine seit 1991 jährlich durchgeführte Telefonumfrage, die repräsentative Informationen zur Erwerbsstruktur der Wohnbevölkerung lieferte.⁶⁶ Ab 1998 wurden Fragen nach dem Geburtsort der Familienangehörigen zunächst versuchsweise in das SAKE-Modul *Familiäre Veränderung und Wanderung* aufgenommen, das intern als „Labor für eine neue Migrationsstatistik“ verstanden wurde.⁶⁷

Erst 2001 wurde ein eigenes *Modul Migration* entwickelt und in die SAKE eingeführt, in dem gezielt nach Geburtsland sowie ursprünglicher Staatsangehörigkeit von Eltern und Großeltern gefragt wurde.⁶⁸ Auf Basis dieser Angaben sowie weite-

65 Interview mit Marcel Heiniger (geb. 1957), geführt am 7.12.2017 durch Kijan Espahangizi, Transkript, 2 (Aufbewahrungsort des Transkripts: Privatarhiv Kijan Espahangizi).

66 Bundesamt für Statistik, Bevölkerung mit Migrationshintergrund, 2005, 19.

67 Ebd. Zur Variablenstruktur und Fragebogen von SAKE 1998 siehe Bundesamt für Statistik, SAKE – Die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung. Variablenliste 1998, Neuchâtel 1998, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeits-erwerb/erhebungen/sake.assetdetail.171755.html> (10.7.2024).

68 Bundesamt für Statistik, SAKE – Die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung. Variablenliste 2001, Neuchâtel 1998, 10, 38.

rer Daten zu Nationalität, Einwanderung und Einbürgerung konnte nun eine Statistik zur *Bevölkerung mit Migrationshintergrund* aggregiert werden. Dass die Daten zum „Migrationshintergrund“ bis heute aus diesen historischen Gründen nur auf einer repräsentativen Umfrage basieren, die zudem gesetzlich nur Personen ab 15 Jahren umfassen darf, ist heute kaum im öffentlichen Bewusstsein verankert. Auch dass man nur drei Generationen zurückgeht und nicht vier oder mehr, hatte weniger einen migrationssoziologisch-theoretischen, denn einen pragmatischen Hintergrund: Die meisten Befragten wussten kaum über die Herkunft ihrer Urgroßeltern Auskunft zu geben.⁶⁹ Die Verfasstheit des sozialen Gedächtnisses moderner Familien und dessen Grenzen prägte somit diese neue Bevölkerungsstatistik maßgeblich mit.

Zu Beginn der SAKE-Erweiterung im Jahr 2001 schien der Begriff „Migrationshintergrund“ noch nicht auf. In einer Pressemitteilung von 2002 stellte das BFS lediglich fest, dass rund ein Drittel der Schweizer Bevölkerung „Migranten oder Nachkommen von Migranten“ waren.⁷⁰ Erst 2005 begann man in den Publikationen des Bundesamts definiert von der „Bevölkerung mit Migrationshintergrund“ zu sprechen, motiviert durch internationale Fachdebatten, die zur gleichen Zeit etwa auch in Deutschland geführt wurden.⁷¹ Das BFS trat in dem Moment mit der neuen Kategorie des „Migrationshintergrundes“ an die Öffentlichkeit, als ein revidiertes Ausländergesetz angenommen wurde, das Integrationsförderung als staatliche Aufgabe auf Bundesebene verankert hatte. Die Bezeichnung „Migrationshintergrund“ avancierte in diesem Zusammenhang zum zentralen Bezugspunkt eines neuen ‚Integrationsmonitorings‘, das 2007 in Folge der Zustimmung des Stimmvolkes zum neuen Gesetz vom Bundesrat in Auftrag gegeben wurde. Auch wenn das revidierte Gesetz weit hinter den Erwartungen an eine umfassende Migrationspolitik der 1990er-Jahre und ein entsprechendes ganzheitliches Migrationsgesetz zurückblieb, so hatten die Debatten den Blick auf grenzüberschreitende Bevölkerungsbewegungen und deren gesellschaftliche Folgen gelenkt, auch bei den Behörden. So wurden etwa die Bundesämter für Ausländer- und Flüchtlingsfragen nun im Sinne des Sammelbegriffs in einem Bundesamt für Migration zusammengelegt. In Zusammenarbeit mit dem BFS und dem 1995 gegründeten Schweizerischen Forum für Migrationsstudien in Neuchâtel wurde hier ein entsprechendes „Indikatorensystem“ für das Moni-

69 Interview mit Marcel Heiniger am 7.12.2017, Transkript, 3.

70 Pressemitteilung des BFS (Bevölkerung), Ein Drittel der Schweizer Bevölkerung sind Migranten oder Nachkommen von Migranten, 13.9.2002, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.14787.html> (10.7.2024).

71 Bundesamt für Statistik, Bevölkerung mit Migrationshintergrund, 2005; Interview mit Marcel Heiniger am 7.12.2017, Transkript, 3.

toring der Integrationsförderung entwickelt.⁷² Die statistische Kategorie der „Bevölkerung mit Migrationshintergrund“, die in einem sehr begrenzten Expertenkontext internationaler technisch-fachlicher Statistikdebatten fern der öffentlichen migrationspolitischen Kontroversen seit den späten 1990er-Jahren entwickelt worden war, diente nun der engeren Verknüpfung von Migrations- und Integrationspolitik. Es erweiterte zugleich den Kreis der potenziellen Adressaten für staatliche Integrationsmaßnahmen innerhalb der ständigen Wohnbevölkerung über Ausländerinnen und Ausländer hinaus.

Mit Inkrafttreten der ersten bilateralen Abkommen mit der EU im Jahr 2002, die nach der Volksabstimmung 1992 anstelle eines möglichen Beitritts abgeschlossen wurden, übernahm die Schweiz die migrationsstatistischen Vorgaben von EURO-STAT. Damit war jedoch keine Standardisierung der Kategorie „Migrationshintergrund“ auf internationaler Ebene verbunden. Dennoch zeigt die historische Entwicklung in der Schweiz, dass die Einführung dieser statistischen Kategorie als Ergebnis einer engen Einbindung des BFS sowohl in nationale wie internationale migrationspolitische Prozesse – insbesondere im Zusammenhang mit der europäischen Einigung – gedeutet werden muss. Der Blick auf institutionelle und staatliche Akteur*innen erklärt jedoch nicht hinlänglich, warum die neuen migrationsstatistischen Kategorisierungen in den 2000er-Jahren im gesellschaftlichen Alltag und Sprachgebrauch auf Resonanz stießen. Entscheidend war, dass sie anschlussfähig an wirkmächtige Fremd- und Selbstzuschreibungen waren, also auch an neue Subjektivierungsformen, die sich in den 1990er-Jahren in der ausländischen Bevölkerung etablierten.

6. Figuren der Subjektivierung: Migrantin, *Secondo*, Migrationshintergrund

Mitte der 1990er-Jahre wurden die ersten Migrantinnen-Foren in der Schweiz gegründet. Federführend waren hier Frauen aus dem Globalen Süden, die infolge ihres Austauschs in transnationalen Netzwerken von Aktivistinnen migrationspolitische Anregungen aus den Debatten auf europäischer Ebene mit in die Schweiz brachten.⁷³ Die Women of Black Heritage arbeiteten eng mit Akina Mama wa Afrika zusammen – einer in London ansässigen panafrikanischen NGO, die sich für „Soli-

72 Ebd.; Bundesamt für Statistik, Methodenbericht zum Indikatorensystem der Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Konzepte, Methoden, Auswahlverfahren und Quellen, Neuchâtel 2014, 6.

73 Zu den im folgenden genannten Initiativen siehe die Ergebnisse von Interviews mit Zeitzeuginnen in Espahangizi, Migration-Integration-Komplex, 2023, 410.

darität zwischen afrikanischen Frauen“ einsetzte, so die deutsche Übersetzung der Swahili-Bezeichnung. Zusätzlich standen sie in Kontakt mit dem Black Women & Europe Network, dessen Sitz sich in Brüssel befand. Frauen aus Lateinamerika in der Schweiz waren im 1992 initiierten Netzwerk Aqui Nosotras aktiv. Philippinische Frauen wirkten bei Babaylan mit, einem Netzwerk, das sich 1992 während einer Konferenz in Barcelona gründete und in mehr als 13 europäischen Ländern vertreten war. Daneben entstanden auch Zusammenschlüsse über nationale und ethnische Grenzen hinweg, so etwa 1992 in Brüssel das Migrants Forum in Europe und etwas früher das Netzwerk Black and Migrant Women in Europe. Die Neugründung von ‚Migrantinnen-Foren‘ in der Schweiz ist somit im Kontext der Gründung der EU und der Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Migrationspolitik zu verorten, auch wenn die Schweiz dann nach 1992 letztlich doch nicht den Weg zum EU-Beitritt einschlug. Die Akteurinnen in der Schweiz orientierten sich an jenen Begriffen, die in diesem transnationalen Umfeld geprägt wurden, insbesondere an der Bezeichnung ‚Migrantin‘. Ziel war es, auch in der Schweiz eine gemeinsame Plattform für Frauen mit unterschiedlichen Einwanderungsgeschichten zu schaffen und sich so sichtbar in die laufenden Debatten zu einer neuen Migrations- und Integrationspolitik einzubringen.

Ein vergleichbarer Aufstieg der Figur des Migranten lässt sich in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre innerhalb der Gewerkschaften in der Schweiz beobachten.⁷⁴ Insbesondere in der Gewerkschaft Bau und Industrie, die viele ausländische Mitglieder hatte, entdeckte man das Thema Migration und damit eng verbunden die Figur des Migranten als strategische Ansatzpunkte, um sich angesichts sinkender Mitgliederzahlen in Zeiten wirtschaftlicher Krise als gesellschaftspolitische Organisation neu zu erfinden. Die Bezeichnungen ‚Migrant‘ bzw. ‚Migrantin‘, die vor den 1990er-Jahren in der Schweiz weder als Selbst- noch als Fremdbezeichnung Verwendung gefunden hatten, versprachen ein neues, solidarisches und global orientiertes Identifizierungsangebot für unterschiedliche Einwanderergruppen, das sich von den alten negativ konnotierten Ausländersemantiken abgrenzte. Diese Hoffnung materialisierte sich etwa auch in einem nationalen Forum für die Integration der Migranten und Migrantinnen FIMM, das 2001 mit Finanzmitteln des neu eingerichteten Integrationskredits gegründet wurde und sich als migrations- und integrationspolitischer Ansprechpartner der Politik im Zuge der Erarbeitung eines neuen Ausländergesetzes verstand.⁷⁵ Gleichzeitig konnte dieses vergemeinschaftende Identifizierungsangebot aber die rechtlichen, ökonomischen und sozialen Differenzen zwischen den verschiedenen Gruppen eingewanderter Menschen und deren postmi-

74 Ebd., Kapitel 5.9.

75 Ebd., 424.

grantischen Lebensrealitäten nur bedingt überbrücken. Es stand von Anfang an in prekärer Konkurrenz zu diversen anderen, zuweilen auch widerstreitenden Identitäten: etwa als Flüchtlinge aus dem Globalen Süden, europäische Fremdarbeiter*innen, ausländische Ehefrauen von Schweizern, Schwarze Frauen etc.

Parallel zum Aufstieg der Figuren der Migrantin*des Migranten, die vor allem die erste Einwanderergeneration ansprachen, meldete sich in den 1990er-Jahren die ‚Zweite Generation‘ stärker öffentlich zu Wort.⁷⁶ 1993 tauchte die Bezeichnung ‚Secondos‘ – eine in der Schweiz entstandene Verbindung eines italienischen Wortstamms mit spanischem Plural – erstmals auf, nämlich im Kunstkontext durch den Dokumentarfilm *Babylon 2* des irakisch-schweizerischen Filmemachers Samir. Der Film zeigte, wie die *Secondos* im Verlauf der 1990er-Jahre immer mehr an Selbstbewusstsein gewannen, besonders im Bereich der Hip-Hop-Kultur, die damals auch in der Schweiz Fuß fasste. Die Wortmeldungen der ‚Zweiten Generation‘ wurden in der Gewerkschaftsbewegung genau verfolgt. So diskutierte man 2001 auf einer Migrationstagung der Gewerkschaft Bau und Industrie (GBI) intensiv über die Rolle der „segondos“. Ein Jahr später fand der Begriff im Zuge von Berichten zu den „1. Mai-Krawallen“ Eingang in den öffentlichen Diskurs – mit negativem Unterton. Die Stadträtin und Polizeivorsteherin Esther Maurer äußerte sich in der *Tagesschau* im Schweizer Fernsehen dazu mit den Worten:

„Wir haben heute nicht mehr einen Straßenkampf mit dem schwarzen Block gehabt, sondern es sind die Secondos, Leute, die in der ersten, zweiten, dritten Generation in der Schweiz leben, nicht besonders gut integriert sind, wenig Chancen erhalten von unserer Gesellschaft und sich dann lauthals und auch zum Teil gewalttätig am 1. Mai Gehör verschaffen wollen.“⁷⁷

In der Deutschschweiz formierten sich daraufhin Netzwerke von Second@s, die diesen Begriff dezidiert als politisches Statement nutzten. Sie positionierten sich damit in den Diskussionen über eine neue Migrations- und Integrationspolitik, insbesondere im Kontext der Revision des Ausländergesetzes in der ersten Hälfte der 2000er-Jahre.⁷⁸ Kurz nachdem die Maiproteste in Zürich breite mediale Resonanz erfahren hatten, beriet die Migrationskommission der GBI zusammen mit dem Zentralvorstand über neue Betreuungskonzepte für ausländische Kolleg*in-

76 Ebd.

77 SRF Tagesschau Hauptausgabe, 1.5.2002, zit. n. Espahangizi, Migration-Integration-Komplex, 2023, 425.

78 Zum 2002 gegründeten Netzwerk *Secondo* siehe www.secondo.net/pages/hintergrund.htm (10.7.2024). Zum 2003 gegründeten Verein *Second@s Plus* siehe <https://www.nzz.ch/schweiz/aktuelle-themen/dachverband-der-migranten-secondos-plus-will-sich-aufloesen-ld.16988?reduced=true> (10.7.2024).

nen. Dabei kam man zu dem Schluss, dass nicht nur „MigrantInnen der ersten Generation“, sondern ebenso „MigrantInnen zweiter Generation“ in den Debatten zum Thema Integration Beachtung finden sollten.⁷⁹ Die Bezeichnung ‚Migrant‘ bzw. ‚Migrantin‘ hatte im gewerkschaftlichen Umfeld als Selbst- und Fremdzuschreibung bereits an Bedeutung gewonnen und verband sich nun mit dem allgemeineren Blick auf eine „Bevölkerung mit Migrationshintergrund“. Das Bundesamt für Statistik hatte diese Kategorie nahezu zeitgleich in einem neuen staatlichen Integrations-Monitoring implementiert. Sie formatierte in der Folge die Wahrnehmung und Gestaltung der postmigrantischen sozialen Realität in der Schweiz als ‚Migrationsgesellschaft‘.

7. Fazit

Heute werden rund vierzig Indikatoren aus acht Lebensbereichen erfasst, um die Situation der Bevölkerung mit Migrationshintergrund mit derjenigen ohne Migrationshintergrund zu vergleichen.⁸⁰ Mithilfe dieses Indikatorensystems soll – aufgeschlüsselt nach drei Generationen – der Integrationsverlauf desjenigen Teils der Bevölkerung erfasst und quantitativ bestimmt werden, der aus diversen Einwanderungsprozessen hervorgegangen ist. Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund stellt hier die Zielbevölkerung für integrationspolitische Maßnahmen dar, die seit Ende der 1990er-Jahre erst nach und nach gesetzlich verankert worden waren und damit überhaupt erst in den Verantwortungsbereich des Schweizer Staates fielen. Bezeichnenderweise wurde die Kategorie in der Schweiz im Zusammenhang internationaler Expertennetzwerke entwickelt und eingeführt, also gerade nicht im Scheinwerferlicht jener polarisierenden migrationspolitischen Debatte, die seit den 1980er-Jahren zunehmend vom Rand ins Zentrum gesellschaftlicher Selbstverständigung rückte. Bereits in ihrer Entstehung war die Ambivalenz zwischen traditionellen ausländerpolitischen Routinen, staatlichem Regierungsanspruch gegenüber neuen sozialen Realitäten und soziologischer Perspektiverweiterung angelegt. Dies verdeutlicht sich dann auch im staatlichen Integrations-Monitoring, das an der neuen Kategorie ansetzte und sich zwischen Bevölkerungsmanagement, Inklusionsangebot und Exklusionsmechanismus bewegt: Einerseits machte die statistische Binnendifferenzierung der Schweizer Wohnbevölkerung eine postmigranti-

79 Diskussionspapier: „Welche Strukturen und welche Art der Betreuung für unsere ausländischen Kolleginnen und Kollegen?“ in Bern, 14.5.2002, Schweizerisches Sozialarchiv SSA Ar GBI 05C-0038.

80 Bundesamt für Statistik, Integration, o. D., <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/integration.html#:~:text=Indikatorensystem%20Integration,die%20acht%20Lebensbereichen%20zugeordnet%20sind> (10.7.2024).

sche soziale Realität, die seit den 1960er-Jahren entstanden war und die sich nicht mit der staatsrechtlich fundierten Unterscheidung zwischen Schweizern und Ausländern statistisch erfassen ließ, überhaupt erst sichtbar. Andererseits bot sie eine neue Angriffsfläche für politische Interessen, selbst eingebürgerte Menschen weiterhin als fremd zu markieren. Die Kategorie „Migrationshintergrund“ konvergierte so mit traditionellen Alltagsbegriffen wie ‚Papierlschweizer‘, also Menschen, die zwar eingebürgert sind, aber nur auf dem Papier als Schweizer gelten können. Nach dem Motto: Der formelle Akt der Einbürgerung macht noch keinen richtigen Schweizer* keine richtige Schweizerin. Der statistische Vergleich von Bevölkerungen mit unterschiedlichem Migrationsstatus kann zum einen potenziell auf strukturelle Diskriminierungsformen oder auf die fehlende Wirksamkeit integrationspolitischer Maßnahmen hinweisen, mit der Möglichkeit, darauf politisch zu reagieren – etwa in Hinblick auf die Durchlässigkeit des Bildungssystems. Zum anderen lassen sich Integrationsdifferenzen als ‚Defizite‘ individueller Integrationsbemühungen von Menschen mit Migrationshintergrund deuten. Zudem vergrößerte die mit der Einführung dieser Kategorie verbundene statistische Perspektivverschiebung auch die gesellschaftliche Zielgruppe für staatliche migrations- und integrationspolitische Maßnahmen und die begleitenden medialen Diskurse: vom rechtlich definierten Bereich der ‚ausländischen Wohnbevölkerung‘ hin zur soziologisch verstandenen, generationell erweiterten und wachsenden „Bevölkerung mit Migrationshintergrund“, die 2023 bereits 40 Prozent der Gesamtbevölkerung der Schweiz umfasste.⁸¹

Die Kategorie der „Bevölkerung mit Migrationshintergrund“ erlaubte ein breiteres Spektrum an sozialen Realitäten, Migrationserfahrungen und Familienhistorien der postmigrantischen Gesellschaft abzubilden als die frühere staatsrechtliche Gegenüberstellung von ‚Schweizern‘ und ‚Ausländern‘. Zugleich, und hier zeigt sich wiederum die Ambivalenz der Kategorie, ging sie jedoch aus eben jener binären Logik hervor, die in den 1960er- und 1970er-Jahren der Sichtweise der autochthonen wie auch der zugewanderten Bevölkerung durchaus entsprochen hatte. Das Dialogmodell der Integration der Mitenand-Initiative illustriert, dass Menschen sich damals auch innerhalb neuer Integrationskonzepte in erster Linie als zwei klar getrennte Gruppen von Schweizern und Ausländern wahrnahmen, die miteinander in Austausch traten und kooperierten. Seit den 1980er-Jahren pluralisierten sich jedoch die postmigrantischen Lebenswelten – etwa hinsichtlich Einwanderungsformen, sozialer Hintergründe, Bildung, kultureller Identitäten und Formen der Mehrfachzugehörigkeit. Vor diesem Hintergrund wirkt die traditionelle binäre Logik des Eigenen und des Fremden, die sich in der Unterscheidung mit bzw. ohne Migra-

81 Bundesamt für Statistik, Bevölkerung nach Migrationsstatus, o. D., <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/nach-migrationsstatuts.html> (10.7.2024).

tionshintergrund durchaus weiter fortgeschrieben hat, zunehmend unpassend für die vielschichtigen sozialen Realitäten sogenannter Migrationsgesellschaften.

Insgesamt eröffneten die neuen, transnational verflochtenen Migrations- und Integrationsstatistiken mitsamt dem dazugehörigen Monitoring seit den 1990er-Jahren neue Potenziale sowohl der Teilhabe und des Empowerments als auch der Grenzziehungen und Fremdzuschreibungen. Damit veränderte sich auch die Wahrnehmung davon, wer bereits als vollwertiges Mitglied der Gesellschaft gilt, und wer sich im Integrationsprozess befindet. Der Blick auf das historische Fallbeispiel Schweiz verdeutlicht, dass in der Geschichte der Kategorie „Migrationshintergrund“ ein tiefgreifender, grenzüberschreitender gesellschaftlicher Wandel im Zeitalter der Globalisierung und der Migration fassbar wird. Unabhängig davon, zu welchem Schluss man in den laufenden politischen Kontroversen um die Kategorie kommt – ob man die Kategorie statistisch abwickeln oder weiterentwickeln möchte –, klar ist: Auch andere, neue Kategorien werden die Vielschichtigkeit, Ambivalenz und Widersprüchlichkeit postmigrantischer Gesellschaften wohl kaum vollumfänglich abbilden können.