

Integration – wie weiter?

Referat von Dr. Walter Schmid,
Rektor der Hochschule für Soziale Arbeit, Luzern,
und Vizepräsident der Eidgenössischen Ausländerkommission
Nationale Tagung der Eidgenössischen Ausländerkommission, 16. November 2006, Biel

Es gilt das gesprochene Wort!

Anrede

I. Einleitung

Der Begriff ‚Integration‘ hat Konjunktur. Deutsche Würdenträger nehmen an der Einweihung einer Moschee in Berlin teil und bekennen sich zur Integration. Ministerpräsident de Villepin besucht die Pariser Vororte und spricht sich für verbesserte Integration aus. Die FDP Schweiz verlangt ein Integrationsgesetz und die SPS eine Integrationsinitiative. Die Bundesratsparteien treffen sich zu den vierteljährlichen Von-Wattenwyl-Gesprächen diese Woche und beraten Fragen der Integration.

Der Begriff Integration hat Konjunktur, ja Hochkonjunktur. Wer sich schon etwas länger mit Integration befasst, weiss, dass dies wörtlich zu nehmen ist. Fragen der Integration kommen dann auf die politische Agenda, wenn die Wirtschaft gut läuft, wenn jedem und jeder klar ist, dass es ohne Migrantinnen und Migranten nicht geht. Das war so, als Max Frisch in Zeiten der Vollbeschäftigung feststellte, dass die Gastarbeiter, die wir riefen, als Menschen kamen, die mit ihren gesellschaftlichen und kulturellen Bedürfnissen ernst genommen werden wollten. Das war im Jahr 2000 so, als das Parlament sich nach jahrzehntelangem Kampf dazu durchringen konnte, Integration als bundesstaatliche Aufgabe anzuerkennen, und das ist heute so, wo nicht nur die florierende Wirtschaft, sondern auch die demografischen Perspektiven das Thema Integration geradezu aufdrängen.

Zwischen der Hochkonjunktur der Integration durchlebte unser Land immer wieder konjunkturelle und politische Depressionen, in denen Missbrauchsdebatten und Existenzängste die Befindlichkeit einer Mehrheit bestimmten. Von Überfremdungsinitiativen der 70er Jahre bis zur jüngsten Abstimmungsdebatte über das Asyl- und Ausländergesetz kennt unser Land Zeiten, in denen der Zuzug von Ausländern (weniger der Ausländerinnen, von denen Zehntausende als Schweizer Ehefrauen geschätzt waren) als Bedrohung empfunden wurde und das Heil eher im Ausschluss als in der Integration gesehen wurde.

II. Ein Blick zurück

Politischer Diskurs

Wir, die wir uns (in meinem Falle seit rund 25 Jahren) mit Migrations- und Integrationsfragen befassen, haben zu unterscheiden gelernt zwischen dem politischen Diskurs und den integrationsrelevanten Realitäten, die weit auseinander liegen. Der politische Diskurs folgt dabei eigenen Gesetzen. Das Gesetz der Profilierung etwa zwingt die politischen Akteure zur Abgrenzung. Es erlaubt keine Zwischentöne. Der politische Diskurs verlangt eine Unterscheidung nach richtig und falsch, nach gut und böse und ruft nach Identifikation mit der einen oder andern Partei. Der politische Diskurs in der Demokratie zielt auf Mehrheiten. Über Erfolg und Misserfolg entscheidet die 50-Prozent-Hürde. Minderheitsanliegen haben es da selbst in der Schweiz schwer, die doch sonst einen vergleichsweise guten Schutz der Minderheiten gewährt. Der politische Diskurs unterliegt weiter dem Rhythmus der Legislaturperioden, denen die Akteure unterworfen sind. Entsprechend hat es die Integration als ein Langzeitgeschäft schwer, angemessen behandelt zu werden. Nur allzu schnell sind wieder Wahlen und Sachdiskussionen versinken im Schlund der Stereotypen. Stereotypen der Politik, die an den Themen kleben wie Kaugummi an Schulbänken. Das politische Personal mag schon dreimal ausgewechselt worden sein und auch die Verhältnisse mögen sich längst geändert haben, die Argumente für und gegen die erleichterte Einbürgerung der Zweiten Generation zum Beispiel haben sich zwischen 1994 und 2004 kaum verändert. Auch die Broschüren und Materialien zu den Abstimmungskämpfen ums Asylgesetz zwischen 1984, als ich das erste Mal beteiligt war, und 2006 lesen sich sehr ähnlich.

Integrationsrealität

Wir haben inzwischen gelernt, dass dieser politische Diskurs weitgehend von den Realitäten abgekoppelt stattfindet und fast schon liturgische Formen am Altar der nationalen Identität angenommen hat. Wir haben auch gelernt, dass nach beendeter Messe der Alltag weiterging – und mit ihm viele Chancen und Probleme in der Integrationsarbeit. Und wir, die wir mit unseren Anliegen in der Politik fast immer gescheitert sind, konnten die Niederlagen im Bewusstsein tragen, dass die Integrationsrealitäten von diesen Messen der Demokratie nur beschränkt tangiert werden. Es wäre um die Integration in der Schweiz tatsächlich sehr schlecht bestellt, wenn sie so aussähe, wie der politische Diskurs. Ja, wahrscheinlich gilt, dass sich die Schweiz diesen auf Ausgrenzung und Abwehr setzenden Diskurs nur deshalb leisten kann, weil die Integration in der Wirklichkeit recht gut gelingt. Wäre die Integrationsrealität so schlecht, wie es der politische Diskurs vermuten lässt, hätten wir tatsächlich Probleme. Wäre unser Land so abgeschottet und verschlossen, wie es etwa unsere ausländischen Gesprächspartner aufgrund des politischen Diskurses vermuten, so hätten wir tatsächlich ernste Probleme. In Tat und Wahrheit sind wir aber eines der weltoffensten Länder und existenziell darauf angewiesen, was unsere Wirtschaftsverflechtungen belegen.

Einsichten und Erkenntnisse

Angesichts des stereotypen politischen Diskurses besteht die Gefahr, die Dynamik der integrationspolitischen Realitäten zu verkennen: die Veränderungen in der zugewanderten Bevölkerung, der eigenen Bevölkerung und der Antworten der Integrationspolitik. Wissen wir überhaupt, wer zu uns kommt? Mit welchem Hintergrund? Mit welchen Erwartungen? Wissen wir überhaupt, was in unserer Bevölkerung vor sich geht? Sind unsere Antworten auf die

Integrationsproblematik noch adäquat? Sind sie wirksam? Zugegeben: Wir sind immer wieder überrascht worden, auch wenn wir uns dies nicht immer anmerken lassen wollten. Mit einem Bürgerkrieg auf dem Balkan haben vor zwanzig Jahren die wenigsten gerechnet, und er hat doch die Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz nachhaltig geändert. Auch die neu zugewanderten deutschen Staatsangehörigen kamen in dieser Zahl eher überraschend. Und unwillkürlich sehen wir uns zum ersten Mal nach hundertfünfzig Jahren wieder mit dem Problem der Überschichtung durch Ausländer konfrontiert, welche auf dem qualifizierten Stellenmarkt zu einer unbequemen Konkurrenz zur einheimischen Bevölkerung werden. Auch die Veränderungen in der eigenen Bevölkerung kamen teilweise überraschend: Seit wann sprechen wir von demografischen Perspektiven, welche die Zuwanderung zur Überlebensfrage werden lassen könnten? Lange ist das nicht her. Oder die Veränderung der Einstellung vieler Jugendlicher gegenüber Europa und Ausländerinnen und Ausländern, die wir zu lange entlang den politischen Stereotypen einordnen zu können glaubten, und die dann für viele überraschend aus diesen ausbrachen, die Jugo-feindliche-Witze geil fanden und das Schweizer Kreuz auf dem T Shirt trugen. Längst nicht alles Rechtsradikale!

Eine neue Dynamik entstand

Entwickelt hat sich im Blick zurück auch unsere Integrationsarbeit. Eine neue Dynamik erhielt die Integration durch die lang anhaltende Rezession der neunziger Jahre, die zunächst die Städte, dann Kantone und zuletzt auch den Bund veranlassten, sich der Integrationsthematik zu öffnen und neue Erkenntnisse zu gewinnen. Sie fanden schliesslich ihren Niederschlag in den Artikeln zur Integration im neuen Ausländergesetz. Man darf sagen, dass die dort verankerten Formulierungen dem aktuellen State of the Art nahe kommen und eine sehr gute Basis für die Integrationsarbeit darstellen. Städte, Gemeinden und Kantone haben heute ein genaueres Bild der realen Situation. Wesentlich dazu beigetragen hat auch das Bundesamt für Statistik, das als neutral geltende Institution ungewohnte Sachverhalte ins Bewusstsein der Öffentlichkeit getragen hat. Das Wissen darum, dass jeder dritte Einwohner dieses Landes einen oder zwei ausländische Elternteile hat, trägt zum Beispiel einiges dazu bei, weniger oft mit dem Zeigefinger auf Zugewanderte zu weisen.

Orte der Integration

Besser als noch vor einigen Jahrzehnten kennen wir auch die Orte der Integration. Die Schulen insbesondere sind die eigentlichen Lernorte der Integration geworden. Von ihnen wird viel gefordert, und nicht zu Unrecht werden die Lehrkräfte in den Primarschulen, Realschulen und Sonderschulen, die in besonderem Masse mit zugewanderten Kindern konfrontiert sind, als Helden der Integration bezeichnet. Die Bedeutung der Arbeitswelt und des Quartiers für die Integration wird besser erkannt. Sie bildeten jeweils Jahresschwerpunkte in der Arbeit der EKA. Besser als vor einigen Jahren kennen wir auch die Schmerzpunkte der Integration, Personengruppen, bei denen die Eingliederung wenig erfolgreich war oder nicht gelungen ist: Jugendliche, die spät im Familiennachzug zugewandert sind, anerkannte Flüchtlinge, die kaum in die Arbeitswelt integriert werden konnten, vorläufig Aufgenommene, die als Opfer einer mit Brettern vor den Köpfen vernagelten Asylpolitik während Jahren künstlich von Arbeit und Integration fern gehalten wurden und nun mit der Erwartung konfrontiert werden, sich subito zu integrieren. Wir kennen die Schwierigkeiten vieler Jugendlicher am Übergang zwischen Schule und Beruf sowie die Gefahr des Abgleitens einzelner Gruppen in Kriminalität oder Versorgungsmentalität.

Wir haben gelernt, Integration an harten Fakten zu messen: An Schulerfolgen, Arbeitslosenzahlen, zur Verfügung stehendem Wohnraum, Gehältern und Sozialkosten. Längst nicht mehr gilt das geglückte Quartierfest oder der Nachbarschaftsabend als Massstab der Integration, allenfalls sind diese Festtage im sonst harten Integrationsalltag. Der Vorwurf der Integrationsromantik jedenfalls kann uns nicht mehr ernstlich treffen, weil wir längst an anderen Ufern stehen.

Regelstrukturen und Spezialdienste

Wir haben ein besseres Verständnis entwickelt für die Aufgaben der so genannten Regelstrukturen und wollen nicht mehr allen Integrationsproblemen mit spezialisierten Diensten für Ausländerinnen und Ausländer begegnen. Integration als ein gegenseitiger Prozess bringt Rechte und Pflichten mit sich, Rechte und Pflichten, die wir inzwischen genauer benennen können. Mit den Ausländerdiensten und Integrationsdelegierten wurden institutionelle Anker gesetzt, an denen die Integrationsthematik in Städten und Kantonen festgemacht werden kann. Der Bund, welcher noch vor sieben Jahren institutionell keine Verantwortung für die Integrationsthematik anerkennen wollte, hat im Bundesamt für Migration einen Akteur bezeichnet, welcher seine Rolle als Initiator und Koordinator wahrnehmen will und wahrnimmt.

Integrationsförderung

Die Akzente, die wir mit den beiden Integrationsförderungsprogrammen 2001 bis 2007 gesetzt haben, scheinen im Rückblick richtig gesetzt worden zu sein. Dankbar bin ich heute noch den Ausländerorganisationen, dass sie uns im ersten Programm den Schwerpunkt der Partizipation ins Stammbuch geschrieben haben. In der Tat, auch wenn wir in die Zukunft blicken, bleibt dies der Leuchtstrahl, auf dem wir gehen sollten und nicht fehl gehen werden, auch wenn rund herum die Lichter ausgehen sollten. Dass Kommunikation und Sprache in beiden Programmen als wichtige Schwerpunkte gewählt wurden, war sicher auch nicht falsch. Von hohem Wert sind aus meiner Sicht die vielen hundert kleinen Projekte, welche deutlich machen, worin Integrationsförderung besteht: in der Ermutigung von Initiativen einzelner und von Gruppen, welche mit konkreten Ideen und persönlichem Einsatz zur Verbesserung des Zusammenlebens zwischen einheimischer und ausländischer Bevölkerung beitragen. In verschiedenen ausländischen Studien liest man überdies, wie wichtig die Öffnung der Institutionen für die Integration sei, ein Gedanke, den wir bereits vor vier Jahren ins zweite Förderprogramm aufgenommen haben.

Meine Damen und Herren, es geht hier nicht darum, uns allen auf die Schultern zu klopfen, aber wer in die Zukunft blickt, sollte sich bewusst werden, was in der Vergangenheit bereits geleistet wurde, was gelungen und was misslungen ist. Wohin aber lenkt uns der Blick in die Zukunft? Wie soll es weiter gehen mit der Integration? Lassen Sie uns heute darüber gemeinsam nachdenken und diskutieren.

III. Blick in die Zukunft

Definition

Dazu etwas Erstes: Integration ist zurzeit in aller Munde. Integration ist neu auch zu einem Schlüsselbegriff des Gesetzes geworden. Es werden die Behörden und Gerichte sein, welche diesen Rechtsbegriff mit Inhalten zu füllen haben. Die EKA hat in diesem Jahr wichtige Orientierungshilfen gegeben. Erstmals definiert sie Integration in ihrem Verständnis:

„Integration ist ein fortwährender Prozess, der alle Menschen unserer Gesellschaft betrifft und von allen die Bereitschaft verlangt, sich auf diesen Prozess einzulassen. Integration setzt Gleichberechtigung und Chancengleichheit voraus, beinhaltet Möglichkeiten der Partizipation und des konstruktiven Umgangs mit Konflikten. Bezüglich der Integration von Migrantinnen und Migranten bedeutet dies, dass sowohl die Zugewanderten sich darum bemühen, sich in die schweizerische Gesellschaft zu integrieren als auch die Einheimischen gewillt sind, Offenheit, Respekt und Anerkennung gegenüber Eingewanderten zu praktizieren.“

Diese Definition darf uns aus meiner Sicht in den kommenden Jahren Leitlinie der Integrationsarbeit sein. Sie enthält entscheidende Elemente wie ‚Prozess‘, ‚Gleichberechtigung‘, ‚Chancengleichheit‘, ‚Partizipation‘, ‚Umgang mit Konflikten‘, ‚Offenheit‘, ‚Respekt‘ und ‚Anerkennung‘, auf die wir die weitere Arbeit abstützen können. Die Definition spiegelt etwas von der gesellschaftlichen Vision, auf welcher der Integrationsgedanke beruht, dass nämlich bei allen Unterschieden Menschen friedlich zusammenleben können, dass ihnen eine Alternative zur gegenseitigen Verdrängung oder Vernichtung offen steht, welche als Handlungsoption im Menschen ebenfalls angelegt ist.

Integration hat als Begriff jedoch inzwischen ein Eigenleben erhalten, welches sich unserer Definitionsmacht entzieht. Sie ist zu einem Allerweltsbegriff geworden, der in Gefahr steht, seine Konturen zu verlieren und beliebig zu werden. Er findet manchmal Verwendung als ‚Sesam öffne Dich‘ für staatliche Leistungen oder als Schlagstock, um Gefügigkeit einzufordern. Wenn alle plötzlich Integration wollen – Integration der Jugendlichen, der Arbeitslosen, der Sozialhilfeempfänger, der Zugezogenen oder Behinderten – mag die Frage erlaubt sein: Wie viel Integration braucht es eigentlich und wie viel tut gut?

Differenz und Innovation

Ja, es braucht Integration, um den Zusammenhalt der Gesellschaft zu gewährleisten. Aber, es braucht auch die Differenz, um Entwicklungen zu ermöglichen. Nicht umsonst sehen wir in den Städten, von Babylon über Rom, New York und Shanghai Orte, welche dank der Unterschiede, der Spezialisierungen und Spannungen zivilisatorische Entwicklungen möglich gemacht haben. Es waren dialektische Prozesse, welche Differenz erzeugten und Fortschritte ermöglichten. Zuwanderung, ethnische und demografische Aufmischung, aber auch soziale Spannungen sind die Wesensbestandteile einer Gesellschaft, die sich entwickelt. In den sechziger Jahren hat sich eine ganze Generation dagegen gewehrt, ins wirtschaftliche und gesellschaftliche System integriert zu werden. Wer über die Bedeutung der Integration für die Zukunft nachdenkt, muss sich bewusst sein, dass Integration nicht ein Ziel für sich selber sein kann, sondern nur ein Mittel ist, um das gedeihliche Zusammenleben in einer Gesellschaft zu sichern. Es braucht daneben die Differenz, die Konflikte und die Provokation, um die Innovationskraft, die Kreativität und die Lernfähigkeit zu fördern und zu erhalten. Sonst wird das gesellschaftliche Leben gähnend langweilig.

Von Ausländern zu Zugewanderten

Mir fällt, dies ein weiterer Punkt, auf, dass wir schleichend die Terminologie ändern, wenn wir von Integration reden. War bis vor kurzem von Ausländern und Ausländerinnen die Rede, sprechen wir seit neuerem von Migrantinnen bzw. Zugewanderten, oder von Einwohnern mit Migrationshintergrund. Dies ist eine positive Entwicklung, denn diese Terminologie orientiert sich nicht mehr an einem rechtlichen Status, sondern an einem Erfahrungshintergrund und Perspektiven. Einen entsprechenden unmittelbaren Erfahrungshintergrund haben viele von uns, je nach Definition gegen ein Drittel der Bevölkerung. Die Trennlinie der Nationalität wird in der Integrationsarbeit der Zukunft von untergeordneter Bedeutung sein. Das ist gut so.

Die unverstellte Wirklichkeit

Für die Integrationspolitik der Zukunft ist es wichtig, die Entwicklungen in der einheimischen und zugewanderten Bevölkerung genau in den Blick zu nehmen. Wer kommt? Welche sozialen Schichten kommen? Wie entwickeln sich die Lebensverhältnisse der Zugewanderten? Wer wird verdrängt? Wer kann sich behaupten? Wie reagiert unsere Bevölkerung? Je genauer wir dies wissen, desto gezielter kann unsere Integrationspolitik sein. Die Integrationspolitik der Zukunft wird sich neben der Verbesserung der Integrationschancen aller mit gezielten Massnahmen jenen Gruppen zuzuwenden haben, welche besondere Schwierigkeiten haben.

Dramatisch veränderten sich in den letzten Jahren und verändern sich heute die technologischen Verhältnisse, welche unsere Gesellschaft prägen. Vorbei die Zeiten einer linearen Migrationslaufbahn: vom Herkunftsort zum Ort der Einwanderung, vom Gastarbeiter zum Eingebürgerten. Das transnationale Verhalten, das Leben hier und dort, wird zur Norm. Dies hat einen entscheidenden Einfluss auf Ausrichtung und Chancen der Integration. Noch haben wir nicht gelernt, diese neuen Realitäten in unsere Integrationspolitik zu übertragen. Neue Lebensgeschichten werden uns erzählt. Zum Beispiel der albanische Zugewanderte aus Mazedonien, der in Winterthur heute ein Sanitärgeschäft unterhält, der zwischen Winterthur, Tetova in Mazedonien und Pristina in Kosovo pendelt, der in Mazedonien eine Geschäftsfiliale mit mehren Angestellten aufbaut, der sich in Winterthur wohl und zugehörig fühlt, hier seine Familie hat, der als Sanitär aber auch Aufträge in Kosovo ausführt, der beispielsweise für das Heizungssystem im Spital von Pristina die Verantwortung trägt und die Temperatur im Spital vor Ort von Winterthur aus steuert, also per Computer von Winterthur aus dafür sorgt, dass die Patienten in Pristina nicht zu warm oder zu kalt haben. Lebensgeschichten von jugendlichen Zuwanderern, welche in Emmen, das immer wieder in die Schlagzeilen kam, einen guten Ort zum Leben sehen, nicht zuletzt, weil sie im Gegensatz zu den Schweizer Kollegen viele Verwandte, Onkel und Cousinen, haben, die in derselben Gemeinde wohnen. Für sie, die Fremden, gilt, dass die Familie am Ort lebt und Stütze ist, während Schweizer Jugendliche ihre Verwandtschaft überall in der Welt, nur nicht in Emmen, haben. Die Integrationspolitik der Zukunft hat mehr noch als bisher die Realitäten unbefangen in den Blick zu nehmen und den gesellschaftlichen Wandel zu berücksichtigen.

Unser Land im Wandel

Aufzugeben sind nicht nur Mythen und Zuschreibungen über die Zugewanderten, sondern auch über uns. Wir haben uns zu befragen nach unseren Werten, unserem Selbstverständnis und unserer Lebensweise. Längst zu einer urbanen Gesellschaft herangewachsen, wo fast jeder in einer Autostunde eine Zentrumsstadt erreichen kann und deren Vorteile nutzt, erlauben wir uns immer noch den Mythos von der Wesensverschiedenheit zwischen Stadt und Land,

wobei wir letzterem politisch in Integrationsfragen ein entscheidendes Gewicht einräumen. Wo es am wenigsten Ausländer hat, wird am nachhaltigsten gegen Ausländer gestimmt. Wo es die wenigsten Probleme gibt, wird am meisten über die richtigen Lösungen mitgeredet. Der Gegensatz zwischen Stadt und Land gehört nicht nur in unserem Land zu einem der zentralen Hindernisse für eine aufgeschlossene Integrationspolitik.

Integration neu buchstabieren

Um den Begriff der Integration von der Beliebigkeit und Manipulationen zu befreien, müssen wir Integration neu buchstabieren lernen. Davon bin ich überzeugt. Ja, den Begriff vielleicht eine Weile ganz auf die Seite legen. Er ist heute von ideologischem Schrott schwer belastet. Mit neuen Begriffen kann vielleicht wieder etwas klarer gesagt werden, worum es in Zukunft gehen muss. Zu den neuen Buchstaben gehört wie A als erstes der

- **Abbau von Hindernissen**

Der Abbau von rechtlichen und faktischen Hemmnissen, das Leben eigenverantwortlich zu gestalten, bleibt ein wichtiger Aspekt der künftigen Integrationspolitik. Bund, Kantone, Städte und Gemeinden haben vor einiger Zeit auf Anstoss unserer Kommission im Rahmen der so genannten TAK einen bemerkenswerten Bericht über bestehende Hemmnisse erstellt und Empfehlungen verabschiedet. Diese warten noch weitgehend auf Umsetzung, sind aber ein hilfreicher Wegweiser in die Zukunft.

- **Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung**

Zum neuen Alphabet einer Integrationspolitik gehört die konsequente Ausrichtung unserer Arbeit auf Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung. Sie bildet den Kern der Integration. Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung setzt Regeln voraus, die für alle gleichermassen gelten. Auf sie muss Verlass sein. Sie dürfen nicht ständig wechseln. Zugewanderte und ihre Nachkommen können dann als integriert gelten, wenn sie gestützt auf diese allgemein gültigen Regeln in der Bildung, auf dem Arbeitsmarkt, auf dem Wohnungsmarkt, bezüglich der sozialstaatlichen Institutionen und im öffentlichen Leben dieselben Chancen wie die Einheimischen haben und keinen Ausgrenzungen mehr ausgesetzt sind. Der in der EU letztes Jahr erstmals veröffentlichte Integrationsindex beispielsweise misst die Chancengleichheit an Kriterien des Arbeitsmarktes, des Rechts auf Niederlassung, auf Familienzusammenführung, Einbürgerung und Antidiskriminierung. Erfolg und Misserfolg der Integration werden sich in Zukunft an harten Fakten messen müssen.

- **Anerkennung**

Eine weitere Definition von Integration, die wir uns für die Zukunft merken sollten, lautet: „Ein anerkannter Teil der Gesellschaft werden, das ist Integration.“ Ein anerkannter Teil werden, das verweist über technische Massnahmen und Förderprogramme hinaus und nimmt die einheimische Bevölkerung mit in die Pflicht. Sich um Anerkennung bemühen, ist Aufgabe der Zugewanderten. Anerkennung zukommen lassen, ist Aufgabe der Einheimischen. Hier öffnet sich für die Integrationsarbeit in Zukunft noch ein weites Feld. Es geht dabei übrigens nicht nur um die Anerkennung der einzelnen zugewanderten Person, sondern auch um die Anerkennung ihres kulturellen Erbes bis hin zu einzelnen Institutionen. So ist beispielsweise die Anerkennung der jüdischen oder der islamischen Religionsgemeinschaften als gleichwertig

anerkannte Glaubensgemeinschaften nicht primär ein juristisches Anliegen, sondern ein Massstab der Integration.

- **Respekt vor Minderheiten**

Für die Integrationsarbeit der Zukunft ist der Respekt vor Minderheiten ausschlaggebend. In einem Land, in dem fast jeder und jede in der einen oder anderen Form einer Minderheit angehört, sei es der Sprache, der Herkunft, der Konfession oder der Kultur, verfügen wir über ein entwickeltes Sensorium für die Bedürfnisse der Minderheiten. Dieses hat uns bisher vor massiven Integrationsproblemen verschont. Es gilt ihm Sorge zu tragen. Und es geht darum, dieses Sensorium für andere Minderheiten zu entwickeln. Der Wandel von der vier- zur vielkulturellen Schweiz ist längst vollzogen. Die nachgelagerte Bewusstseinsbildung hinkt dagegen hinten nach.

- **Dienstleistungen in einer heterogenen Gesellschaft**

Die Integrationsarbeit staatlicher und privater Institutionen sollte sich in Zukunft nicht mehr am Gegensatz von Zugewanderten und Einheimischen festmachen. Nicht Integrationsmodelle und der Streit darüber, welches die richtigen seien, sollten die Debatte bestimmen, sondern die wichtigere und übergeordnete Frage: Wie können Dienstleistungen in einer heterogenen Gesellschaft wirksam erbracht werden? Dabei spielt es keine Rolle, ob dies Leistungen des Bildungssystems, des Gesundheitswesens, einer Verwaltung, des Sozialstaates oder der Eisenbahnen seien: Alle Leistungserbringer haben es mit einer sich verändernden Kundschaft zu tun, auf die sie reagieren müssen. Je kompetenter es gelingt, diese Leistungen an die Bevölkerung in ihrer unterschiedlichen Zusammensetzung zu bringen, desto erfolgreicher ist die Institution. Je vergleichbarer die Ergebnisse für die verschiedenen Bevölkerungsgruppen ausfallen, umso erfolgreicher die Integration. Mit dem Schwerpunkt 'Institutionen öffnen' haben wir ein wichtiges Stichwort geliefert. Es muss weiter entwickelt werden zu einer Kundenorientierung, welche sich an der realen Bevölkerung orientiert und nicht an überkommenen Bildern unserer Gesellschaft.

- **Wirtschaft und Arbeitswelt**

Eine ganz entscheidende Dynamik wird verstärkt von der Wirtschaft ausgehen, die wir in unserer Integrationsarbeit oft zu wenig mitdenken. Ihre Ausrichtung am Markt und seinen Trends unterstützt die Integration. Zugewanderte selber sind wichtige Akteure der Wirtschaft geworden, wie das erwähnte Beispiel aus Winterthur illustriert. Auf globaler Ebene befassen sich Unternehmungen inzwischen sehr intensiv mit Fragen der Migration und des Diversity Managements. Dabei geht es heute nicht mehr nur um Diversity des Personals, sondern auch um die Diversität der Märkte oder der Zulieferbetriebe. Die globalisierte Wirtschaft hat Interesse an gelingender Integration. Sie sollte als wichtiger Akteur vermehrt wahrgenommen und gesellschaftlich in die Pflicht genommen werden.

- **Gezielte Integrationsförderung**

Darüber hinaus bleiben gezielte Förderinstrumente auch für die Integrationsarbeit der Zukunft erforderlich. Was nachhaltig wirkt und was nicht, muss immer wieder erkundet und erprobt werden. Mit der Förderung von Schlüsselpersonen und ihrem Einsatz in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen haben wir in den letzten Jahren Versuche gemacht. Über die Ergebnisse kann heute kein abschliessendes Urteil gefällt werden. Weitere Versuche sind nötig: Beispielsweise die Förderung der Kinder aus bildungsfernen Schichten im Vorschulalter. Dies

scheint uns aus integrationspolitischer Sicht ein wichtiges Anliegen der Zukunft. Oder die Elternbildung oder die Schaffung von Mentoraten für Jugendliche, welche den schwierigen Schritt in eine Berufsausbildung oder ins Berufsleben vor sich haben. Die Integrationsarbeit braucht auch in Zukunft eine feine Wahrnehmung für Bedürfnisse, Chancen und Kreativität, um entsprechende Instrumente zu entwickeln.

- **Lebenszyklus im Blick**

Die Integrationsarbeit der Zukunft muss klarer als bisher die Integration als langfristigen Prozess begreifbar machen. Die politischen Anmassungen, Erfolge innert weniger Jahre zu erzeugen, sind zurückzuweisen. Integrationsarbeit hat sich an Lebenszyklen, nicht an Legislaturperioden zu orientieren. Sie beginnt vor dem oder mit dem Leben der Migrantenkinder (ist Ihnen übrigens schon einmal aufgefallen, dass in den Kindergräbern unserer Friedhöfe vor allem ausländische Kinder liegen?) und sie setzt sich über die verschiedenen Lebensalter fort bis zur Frage der Grablegung nach dem Tod. In jedem Stadium ist es wichtig, wie wir die Fragen unseres Zusammenlebens lösen. Zwischen den Lebensphasen und den Generationen bestehen vielfältige Bezüge, welche wir in der Integrationsarbeit besser berücksichtigen und nutzbar machen sollten. Dazu gehören bessere Kenntnisse über die Biographie kriegsverworfener Jugendlicher im Familiennachzug ebenso wie Kenntnisse über die Herkunft unserer rechtsradikalen Söhne und Töchter.

- **Aktive Bürgerschaft**

Neu buchstabieren sollten wir in Zukunft auch die Frage der politischen Partizipation. In den vergangenen Jahrzehnten ist es nicht gelungen, namhafte Fortschritte bei der Gewährung politischer Rechte für Ausländerinnen und Ausländer oder bei der Einbürgerung zu erzielen. Die meisten Versuche sind an den Ikonen des nationalen Selbstverständnisses aufgelaufen. Hier empfiehlt sich ein neues Vorgehen, das sich am eigentlichen Ziel orientiert, am Ziel einer aktiven Bürgerschaft, auf welche die Demokratie angewiesen ist. Wir sollten in der künftigen Integrationsarbeit die Chancen nutzen, die es heute bereits gibt, Zugewanderte zur aktiven Bürgerschaft zu ermutigen. Neben den formalen Rechten bedeutet dies etwa ihren Einbezug in Planungen und Meinungsbildungsprozesse, Milizgremien und Kommissionen. In unserer Vernehmlassungsdemokratie gibt es zahlreiche Interventionsmöglichkeiten, die genutzt werden können. Meist wird der Fünftel unserer Bevölkerung nicht in diese Prozess mit einbezogen, da er vergessen wird. Eine aktive Bürgerschaft, verstanden als zivile Bürgerschaft, beteiligt Einheimische und Zugezogene, Betroffene und Aussenstehende, Fachleute und Laien an den Diskussionen über die Zukunft eines Quartiers, einer Schule, der Gemeinde, des Kantons und des Landes.

- **Gescheiterte Integration**

Die Integrationsarbeit der Zukunft hat sich nicht nur mit dem Erfolg, sondern auch mit ihrem Scheitern zu befassen. Nichtgelingen gehört, wie alle Praktiker und Praktikerinnen wissen, in hohem Masse zur Integrationsrealität. Die Ergebnisse messen sich nicht nur an Erfolgsfaktoren etwa im Bildungswesen, sondern auch in den Statistiken auf den Schattenseiten der Gesellschaft, Unfallzahlen oder Kriminalitätsstatistiken. Sie gehören ebenso zum gesellschaftlichen Bild. Das neue Ausländergesetz knüpft an die gescheiterte Integration gewisse Rechtsfolgen. Das ist zulässig und zu begrüßen. Weiterhin sind Verletzungen unserer rechtsstaatlichen Ordnung zu ahnden. Manchmal auch mit der Wegweisung. Wenn wir für die Integrationsarbeit der Zukunft klare Regeln, Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung als Orientierungshilfen für Einheimische und Zugewanderte postulieren, dann gelten diese nach allen

Seiten. Klare Regeln, deren Verletzung ohne Folgen bleibt, sind nicht weniger willkürlich als die willkürliche Verweigerung von Rechten und Chancen.

- **Geteilte Verantwortung**

Für das Gelingen der Integration sind viele verantwortlich: In aller erster Linie die Zugewanderten selber, welche grossen Herausforderungen ausgesetzt sind. Sie, ihre Familien und Institutionen leisten viel. Herausgefordert sind auch die Einheimischen, vor allem diejenigen, welche in direktem Kontakt mit Zugewanderten wohnen, arbeiten, unterrichten und zusammen sind. Die privaten und staatlichen Institutionen auf Ebene der Gemeinden, der Städte, der Kantone und des Bundes. Für die zukünftige Integrationsarbeit wird es von ausschlaggebender Bedeutung sein, dass die verschiedenen Akteure sich als Netzwerk verstehen und nicht als Hierarchie. Wenn es um nachhaltige Wirkungen geht, dann steht der Bund nicht über den Städten, die öffentlichen Institutionen nicht über den Privaten, die Wirtschaft nicht über der Schule, die ausländischen Organisationen nicht über den einheimischen. Denn nur wenn alle Beteiligten ihr jeweils Bestes geben, kann Integration gelingen. Klare Regeln dienen der Transparenz und der Zusammenarbeit. Befehle und Zwang ernten das, was Befehle und Zwang in der Regel ernten, nämlich Verweigerung und Umgehung. Aus diesem Verständnis der gemeinsamen Verantwortlichkeit sind die Prozesse zu gestalten, welche auf den spezifischen Kenntnissen, Fähigkeiten und Möglichkeiten aufsetzen, über die die einzelnen Akteure verfügen. Für mich ist ein unbestechlicher Massstab gelingender Zusammenarbeit zwischen Institutionen zugleich ein einfacher: das Verhältnis zwischen der Zeit, in der man in Sitzungen über Formalien, Kompetenzen und Zuständigkeiten spricht und der Zeit, in der man sich mit inhaltlichen Fragen der Integration auseinandersetzt. Und damit bin ich bei den nächsten Schritten zur Umsetzung.

IV. Schritte zur Umsetzung

Policies als Zwischenebene

Einleitend war die Rede von den beiden getrennten Welten des politischen Diskurses und der integrationspolitischen Realität. Was uns fehlt und was zu entwickeln wäre, sind Konzepte auf der Ebene dazwischen. Uns fehlt im Deutschen das englische Wort *policy*, und auch das französische Wort *politique* hat nicht dieselbe Eindeutigkeit. Policies sind Konzepte, Zielvorstellungen, die jenseits der parteipolitischen Auseinandersetzung formuliert werden können und konsensfähig sein können. Wir haben viele solcher Konzepte im Land, in Städten, Kantonen beim Bund, in Teilbereichen der Gesundheit, der Erziehung, der Sicherheit, für einzelne Gruppen und Regionen. Sie gleichen sich in weiten Teilen, sind nicht selten von einander abgeschrieben. In den Zielsetzungen stimmen sie vielfach überein. Wo sie am ehesten auseinander gehen ist in den Methoden, Instrumenten und Vorstellungen über die Finanzierung. Namentlich die grossen Städte (übrigens in ganz Europa) wünschten sich gelegentlich eine aktivere nationale Integrationspolitik. In der Schweiz, aber auch auf der Ebene der Europäischen Union stellen wir gleichzeitig eine gewisse Konvergenz der Integrationspolitiken fest. Es müsste möglich sein, wenigstens Grundzüge einer solchen Policy für unser Land zu formulieren. Als Zwischenstück zwischen politischem Diskurs und integrationspolitischer Realität könnte diese Policy einen gemeinsamen Orientierungsrahmen darstellen.

Indikatoren

Neben einer Policy brauchen wir für die Umsetzung Indikatoren, an denen sich Integration beobachten lässt. Was für die Europäische Union, was für die Städte entwickelt wird, kann auch für uns von Interesse sein: ein Set von Kriterien, an denen sich die Prozesse der Integration messen lassen. Dies kann der Versachlichung der Diskussion und der objektiveren Beobachtung des Integrationsgeschehens dienen. Die Schweiz sollte sich in Anlehnung an andere solche Indikatoren zulegen und an ihnen messen lassen. Mit dem Bundesamt für Statistik haben wir eine unbestechliche Instanz, welche hier die Federführung übernehmen könnte.

Offene Koordination

Angesichts der geteilten Verantwortung für Integrationsprozesse, wie ich sie geschildert habe, wird keine Instanz, auch nicht das eben für die Koordination zuständig erklärte Bundesamt für Migration, eine effektive Koordination der Integrationsarbeit sicherstellen können. Zu bedeutend sind die Beiträge der Städte, der Kantone, der Privaten, aber auch anderer Bundesämter für die Integrationsprozesse, als dass sie sich leicht ein- und unterordnen lassen würden. Ein ähnliches Problem hat auch die Europäische Kommission, welche es mit inzwischen 25 Staaten zu tun hat, die rechtlich für die Integrationspolitik zuständig bleiben und sich doch koordinieren wollen. Wie löst diese die Quadratur des Kreises?

Mit der sogenannten *Open Methode of Coordination* hat sie im Sozialbereich ein Verfahren entwickelt, welches sich für die Integrationspolitik nutzbar und auf die Schweiz übertragen lässt. Dieses Verfahren sieht vor, dass sich die verschiedenen Akteure auf Erfolgsziele und Messkriterien verpflichten und in einem gemeinsamen Prozess ihre Politik und deren Umsetzung vergleichen lassen. Dieses auf Freiwilligkeit und nicht auf Anordnung basierende Verfahren ist viel versprechend, weil es verschiedene Lösungsansätze, ja Philosophien zulässt, und doch an gemeinsamen Zielen orientiert bleibt. Mit dieser Methode werden Lernprozesse

bei den verschiedenen Akteuren gefördert und nicht Konzepte verkauft. Es wird sich lohnen, ein entsprechendes Vorgehen für die Schweiz zu entwickeln.

Internationale Vernetzung

Wichtig ist schliesslich für die Integrationsarbeit der Zukunft, uns vom Kokon der nationalen Sichtweise zu befreien. Als Staat ausserhalb der Europäischen Union haben wir den Nachteil, dass wir vom institutionellen europäischen Dialog weitgehend ausgeschlossen sind. Das ist schade. Nur teilweise lässt sich dieser Nachteil durch gesonderte Beziehungspflege ausgleichen. Dabei hätten wir als Land gerade in der Integrationsfrage sehr viel an Erfahrungen und Erfolgen beizutragen, um die uns andere beneiden. Doch auch Europa ist heute noch stark von einer defizitorientierten und sicherheitsdominierten Sichtweise der Migrationsthematik geprägt. Der in der Folge des Anschlags auf das World Trade Center ausgerufene unsägliche War on Terrorism hat den Dialog über Migrationsfragen in der westlichen Welt nachhaltig blockiert und beschädigt.

Im Globalen Dialog über Migration aber tönt vieles heute schon anders. Wo Herkunftsländer und Aufnahmeländer in ein echtes Gespräch kommen, sind Fortschritte möglich. Gemeinsamkeiten und unterschiedliche Interessen können angesprochen werden. Dies hat bereits die von der Schweiz lancierte Berner Initiative deutlich gemacht und dies haben auch die jüngsten inhaltlichen Debatten im Rahmen der UNO-Vollversammlung gezeigt, welche erstmals in ihrer Geschichte im vergangenen September das Thema der Migration aufgegriffen hat. Die Schweiz hat übrigens ganz wesentlich dazu beigetragen, dass es zu diesem High Level Dialogue gekommen ist. Gemeinsam mit Schweden hatte sie die Global Commission on Migration eingesetzt und finanziert. Deren Bericht zuhanden der UNO hat dann den Weg zu der Diskussion in der Vollversammlung freigelegt. Dass unser Land diese beachtliche Leistung nicht zu nutzen verstand und im Gegensatz zu 90 anderen Staaten weder den Bundespräsidenten noch einen Minister an die Vollversammlung delegierte, ist Ausdruck jenes Provinzialismus unseres Landes, das sich immer wieder selber im Wege steht. Nun wird Brüssel und nicht Genf im nächsten Jahr das Globale Forum über Migration beherbergen.

Schade! Integrationsarbeit bedeutet übrigens auch ganz einfach, die Interessen unseres Landes optimal zu berücksichtigen. Wir haben ein Interesse daran, dass wir genau wissen, was in unserer Bevölkerung vor sich geht, der einheimischen und der zugewanderten. Wir haben ein Interesse daran, dass alle die hier in ihrer Unterschiedlichkeit leben, ihre Potentiale und Lebensprojekte optimal realisieren können. Wir haben auch mit Blick auf unsere Institutionen ein Interesse an einer gelungenen Integration, denn dies erlaubt uns, als Land und Gesellschaft mit Zuversicht und im Vertrauen auf ein gedeihliches Zusammenleben aller in die Zukunft zu blicken. So gesehen ist Integration nichts anderes, als die Interessen unseres Landes zu vertreten. Ist das nicht ganz normal, dass wir dies tun? Ja, wenn die Unterschiede in unserer Gesellschaft Normalität geworden sind, dann ist das Integration.