

Silvia Schönenberger
Gianni D'Amato

**Das Integrationsleitbild der Stadt
Bern neu überdacht**

Mandant : Stadt Bern

© 2009 SFM

SFM - Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population

Rue St-Honoré 2 • CH-2000 Neuchâtel

Tél.: +41 32 718 39 20 • Fax: +41 32 718 39 21 • secretariat.sfm@unine.ch • www.migration-population.ch
L'institut SFM est associé à la Maison d'analyse des processus sociaux (MAPS) • www.unine.ch/maps

Inhaltsverzeichnis

1	Eine kurze Rekapitulation der Integrationsdebatte	4
1.1	State of the Art: die gegenwärtige Integrationsdiskussion	4
1.2	Eine begriffliche Klärung	5
1.3	Integration: eine thematische Konvergenz in Europa?	6
1.4	Neue Herausforderungen durch den gesellschaftlichen Strukturwandel	7
1.5	Schwerpunktverschiebungen im Rückblick	8
1.6	Trendwende in der Integrationspolitik	9
2	Integrationsindikatoren in der Schweiz	14
3	Neue Herausforderungen	16
4	Mögliche Perspektiven	17
5	Empfehlungen betreffend Überarbeitung des Leitbildes	20
6	Bibliographie	25

1 Eine kurze Rekapitulation der Integrationsdebatte

Am 1. Januar 2008 trat das neue Ausländergesetz, welches im September 2006 vom Volk angenommen wurde, in Kraft. Darin wird erstmals der Begriff der Integration in einem neuen umfassenden Regelwerk gesetzlich verankert. Der Bund übernimmt damit eine seit den 1990er Jahren in Schweizer Städten vorangetriebene Diskussion zum Leitkonzept Integration und avanciert dieses zu einer migrationspolitischen Idee, auch wenn die von der Eidgenossenschaft verwendete rechtliche Definition unscharf bleibt und sie etliche Handlungsspielräume offen lässt. Beispielsweise soll der Integrationsgrad von AusländerInnen bei der Erteilung von Niederlassungsbewilligungen berücksichtigt werden, und mit dem Instrument der Integrationsvereinbarung können AusländerInnen dazu verpflichtet werden, einen Integrations- oder Sprachkurs zu besuchen. Bereits seit 2001 steht ein Kredit zu Verfügung, mit welchem Integrationsprojekte durch den Bund gefördert werden.

Diese Entwicklungen in der schweizerischen Migrations- und Integrationspolitik zeugen von einem Perspektivenwechsel, der einen politischen Trend in ganz Europa bestätigt: Unter dem Motto „Fördern und Fordern“ wird nun in vielen westeuropäischen Staaten die Integration der Zuwanderer zusammengefasst. Diese Leitidee findet scheinbar jenseits des bipolaren Links-Rechts-Schemas einen neuen Konsens. Die Integration wird dabei häufig als « gegenseitiger Prozess » beschrieben. In der Praxis beschränken sich die Massnahmen jedoch oft auf staatlich begleitete Sprach- und Integrationsprogramme, die sich an Migrantinnen und Migranten richten. Allerdings wird in der politischen Umschreibung häufig darauf verzichtet, die darin enthaltenen repressiven Forderungen von den auf Freiwilligkeit basierenden Förderelementen genau abzugrenzen, was vielfach zu einer unübersichtlichen Vermengung von konträren politischen Einstellungen wie « Offenheit » und « Ausgrenzung » führt. Ein in diesem Sinne unpräzise verwendeter Integrationsbegriff kann letztlich dazu führen, dass die Fachleute wie auch die Migrationsbevölkerung betreffend der Ermessens- und Handlungskriterien verunsichernden Erwartungen ausgesetzt werden.

Aufgabe dieses kurzen Papiers wird es sein, ausgehend von der neuesten Diskussion zur Integration im In- und Ausland auf Trends aufmerksam zu machen, die als Orientierungshilfe für die Erneuerung des Integrationsleitbildes der Stadt Bern dienen könnte. Nebst dieser Rekonstruktion der Integrationsdebatte soll in dieser ersten Skizze vorerst nicht auf soziodemographische Kennzahlen eingegangen werden. Abgeschlossen wird der Text mit einer kurzen Thematisierung der neuen Herausforderungen in der gegenwärtigen Integrationsdiskussion und deren Bedeutung für die Anpassung des Berner Leitbildes.

1.1 State of the Art: die gegenwärtige Integrationsdiskussion

Die geographisch fernen, aber medial um so näheren Ereignisse in den französischen *Banlieus* sowie der Mord an Theo van Gogh durch die Hand eines in den Niederlanden aufgewachsenen Mannes marokkanischer Herkunft haben auch hierzulande zu einer kritischen Hinterfragung verschiedener staatlicher Interventionsstrategien geführt, die allesamt – unabhängig von ihrer Etikettierung als assimilationistisch, integrationsorientiert

oder multikulturell – einen Beitrag zum Umgang mit der wachsenden Heterogenität leisten wollen. Insbesondere in der Schweiz ist die Frage der Integration von Migrantinnen und Migranten verstärkt in den Vordergrund gerückt. Von dieser neuen Bedeutung zeugen der Integrationsbericht des Bundes (Bundesamt für Migration 2006; Gerber 2006; Schoch 2006), aber auch die Positionspapiere der wichtigen Schweizer Parteien. Sie verbinden die Frage der Integration mit Aspekten der Sicherung der sozialen Kohäsion, der nationalen Integration, Fragen der künftigen Rolle der Staatsbürgerschaft. Was bedeutet aber Integration und wie zeitgemäss ist für eine pluralistische, moderne Gesellschaft ein politisches Konzept, das sich auf soziale Kohäsion beruft?

1.2 Eine begriffliche Klärung

Über Integration wird viel gesprochen und geschrieben, mitunter wird der Begriff so häufig und unterschiedlich verwendet, dass er seine klaren Konturen zu verlieren droht. Eine Begriffsklärung scheint daher angebracht. Laut Bernhard Peters (1993), der eines der interessantesten Bücher zur Frage der Integration in modernen Gesellschaften geschrieben hat, bezieht sich Integration als zentraler Begriff der klassischen Sozialtheorie auf den Zusammenhang zwischen sozialer Einheit und Differenz. Integration stellt kontinuierlich die Bedingungen sozialer Ordnung in Frage. In diesem Zusammenhang weist Peters darauf hin, dass schon in den Anfängen der modernen Sozialtheorie – beispielsweise bei Hobbes – soziale Ordnung als bedrohte Errungenschaft verstanden wurde. Dies habe zur Folge, dass immer wieder von Neuem zu klären sei, warum die Welt überhaupt in einer bestimmten erkennbaren Weise geordnet sei, und warum nicht Chaos, Zerfall und Entropie herrschten. Darüber hinaus betont Peters, dass auch in der Theorie ein positiver Begriff von Integration ausgemacht werden müsse, der über eigene Merkmale verfügt (Peters 1993: 22).

Allerdings ist bis heute weder der normative Gehalt des Begriffs Integration geklärt noch eine genaue Unterscheidung zwischen verschiedenen Formen der Integration vorgenommen worden. Ein Blick zurück in die Geschichte zeigt, wie schwierig es war, die Begriffe Integration und Ordnung neutral zu definieren. In der Kritik am Begriff wurde herausgearbeitet, dass es in der Regel nicht um Systembestand per se geht, sondern um die Erhaltung bestimmter positiv bewerteter Formen von Integration. Im Sinne der klassischen Soziologie bedeutet Integration ein „Streben nach Aufrechterhalten von Stabilität auf der Basis eines gesellschaftlichen Grundkonsens, erreicht über den Abbau und das Verhindern von Spannungen und Konflikten“ (Stienen und Wolf 1991). Ordnungs- oder Integrationsbegriffe haben in den Sozialwissenschaften in diesem Sinn auch einen diagnostischen Charakter. Sie enthalten ein bestimmtes normatives Element, das eine implizite oder explizite Vorstellung von „gelingender“ oder „misslingender“ Vergesellschaftung beinhaltet. Angewendet auf die Beziehungen zwischen MigrantInnen und der Aufnahmegesellschaft bedeutet also Integration eine Stabilisierung der Aufnahmegesellschaft (und ihrer neuen Mitglieder) durch das Finden eines grundlegenden Konsenses über die Regeln und Formen des Zusammenlebens. Allerdings sind die Standards für die Beurteilung der sozialen Integration historisch variabel, auch wenn sie nicht willkürlich variieren. Dieser Wandel lässt sich mitunter als Ausdruck von sozialen Lernprozessen verstehen (Peters 1993: 24).

Lange Zeit galten in der Schweiz denn auch Personen als integriert, wenn sie im Arbeitsprozess aktiv waren. Erst in den 1960er Jahren begann man aufgrund der Veränderungen in den ökonomischen Verhältnissen auch die soziale und kulturelle Integration als wichtig zu erachten (Cattacin und Chimienti 2006 : 35; Niederberger 2005). Bezogen auf die Einwanderung sprach man damals eher von Assimilation, ein

heute kaum mehr verwendeter Begriff. Aus heutiger Perspektive erscheint er jedenfalls überholt, denn er bezeichnet allgemein die „Eingliederung in die Mehrheitsgesellschaft im Sinne der Übernahme der Werte und Verhaltensweisen der Mehrheit“ (Kälin 2003 : 143). Damit einher geht auch die „Übernahme der Identität der Aufnahmegesellschaft“ und somit der Verlust der vorherigen Kultur. Auch wenn dieser in der sozialwissenschaftlichen und politischen Diskussion teilweise sehr stark kritisierte Begriff Assimilation von offizieller Seite wie gesagt kaum mehr verwendet wird, hat er sich aber dennoch weiterhin in den Köpfen der Teilnehmer politischer Debatten halten können und kommt immer wieder in der unterschiedlichen Auslegung des Begriffs Integration zum Ausdruck (siehe dazu Brubaker 2001).

1.3 Integration: eine thematische Konvergenz in Europa?

Wie in anderen europäischen Industriegesellschaften führten auch in der Schweiz die Einführung und der Ausbau des Wohlfahrtsstaates zu einer stärkeren Integration der einheimischen Arbeitskräfte. Der Preis für diese Integration war zunächst der Ausschluss ausländischer Arbeitnehmer, die anfangs in der gegenseitigen Illusion eines bloss befristeten Aufenthalts für die ungeschützten, flexibel zu haltenden Arbeitsmarktsegmente vorgesehen waren. Gerade die Etablierung des Bundesgesetzes über den Aufenthalt und die Niederlassung der Ausländer 1931 zementierte diese periphere Stellung und machte aus der Nationalität ein Kriterium sowohl des Einschlusses als auch des Ausschlusses (Wimmer 2002). In der Schweiz, aber auch im übrigen Westeuropa gaben sich viele der Illusion hin, die Einwanderung sei lediglich ein temporäres Phänomen. Wären die gegenseitigen Bedürfnisse einst befriedigt, würden sich die Menschen wieder in Luft auflösen bzw. in ihr Herkunftsland zurückkehren. Eine solche Rückkehrillusion bedingte auch keine Leistungen seitens der einheimischen Gesellschaften im Hinblick auf eine dauernde Niederlassung. Aber Menschen sind aus einem seltsamen Holz geschnitzt; sie können im Laufe der Jahre ihre Projekte und Wünsche verändern. Was die Migration betrifft hiess dies, dass ein beträchtlicher Teil der MigrantInnen blieb, Gemeinschaften bildete, Ehegatten und Kinder nachziehen liess, und so gar nicht den ursprünglichen Erwartungen entsprach, umso mehr als sich gerade europäische Staaten meist nicht als „Einwanderungsländer“ verstanden. Der Behauptung noch folgend, kein Einwanderungsland zu sein, begannen Staaten wie Schweden und die Niederlande bereits in den 1970er und 1980er Jahren Integrationsmassnahmen einzuführen, während die meisten Staaten erst in der zweiten Hälfte der 1990er Jahren eine Notwendigkeit hierfür erkannten.

Die Idee, dass die Integration niedergelassener AusländerInnen ein wichtiger Bestandteil für den sozialen Zusammenhalt sei, war in Staaten wie Schweden und die Niederlande durch die wohlfahrtsstaatliche Philosophie der Gleichheit und der sozialen Gerechtigkeit geprägt und stand nicht im Widerspruch mit dem Postulat, kein Einwanderungsland zu sein. Diese ersten Integrationspolitiken stützten sich stark auf die Ausbesserung der Rechtslage und betrafen sowohl die ökonomischen als auch die politischen und sozialen Felder des Zusammenlebens. Für die meisten anderen europäischen Staaten, wie auch für die Schweiz, gingen solche Adaptationen an die Realität zu weit. Sie zogen es vor, mit ad-hoc Massnahmen auf Probleme zu reagieren und überliessen die konkrete Verantwortung für die so genannte Integrationsarbeit den Akteuren in der Bürgergesellschaft, also den MigrantInnen selbst und ihren Vereinigungen, aber auch den Wohlfahrtsverbänden, Gewerkschaften und kirchlichen Organisationen.

In den 1990er Jahren wurde die Integrationspolitik europaweit zu einem zentralen politischen Anliegen. Und es erwies sich bald, dass in der neuen Lage Integrationspolitik

weitaus mehr bedeutete als lediglich Strukturen zur Verfügung zu stellen, die es Ankömmlingen erlaubt, sich in der neuen Gesellschaft zu Recht zu finden. Integration stellt heute vielmehr die Frage nach dem Selbstverständnis der Gesellschaften, die MigrantInnen „integrieren“ wollen. Dieser Wandel in der Bedeutung machte die Frage der Integration zu einem sensitiven Thema, etwa im gleichen Umfang wie es die Einwanderung selbst ist. Nordeuropäische Staaten scheinen ihren Brennpunkt in dieser Frage auf den Zusammenhalt der Gesellschaft zu werfen und fragen nach den gemeinsamen Beständen, die gegeben sein müssen, um Kohäsion zu ermöglichen. Mit dieser Entwicklung wird die Frage der Einwanderung in Europa vielfach zu einer Frage der Identität moderner Gesellschaften: Wer sind wir? Wer ist Bürger und Bürgerin? Welche Verbindungen und Ligamente müssen wir untereinander haben?

In einigen vormals liberalen Staaten wie den Niederlanden und Dänemark kam es zu markanten Richtungswechseln: diese gelten heute als Befürworter einer „neo-assimilationistischen“ Politik. Integration wird auf diese Weise zum Selektionskriterium für eine erwünschte Einwanderung, welche jene vom Kommen abhalten soll, denen diese Fähigkeit zur Integration a priori abgesprochen wird. Staaten wie die Niederlande sind dazu übergegangen, Zugangs- und Integrationstests bereits in den Botschaften in den Herkunftsländern zu veranstalten. Aber auch verschärfte Einbürgerungsbedingungen, die noch mehr Integration abverlangen, zeugen von dieser europäischen Inversion in der Integrationsdebatte.

1.4 Neue Herausforderungen durch den gesellschaftlichen Strukturwandel

Die Unsicherheit, mit der westliche Gesellschaften der Migration begegnen, ist nicht zuletzt auf die ökonomische Restrukturierung der Weltwirtschaft zurückzuführen. Die Globalisierung der Finanz-, Güter- und Arbeitsmärkte hat zu einer Relativierung der Beschäftigungssicherheit und zu einer Fragmentierung der Karrieren geführt. Die Flexibilisierung der Menschen – aus Wunsch oder aus Zwang – hat zu einer Neugestaltung der Lebenssphären ausserhalb der Arbeitswelt geführt, mitunter auch zu neuen Lebensstilen (Sennett und Richter 2000). Neue Formen der Individualisierung führen zu neuen Freiheiten, aber auch zu Risiken, die in Verbindung stehen mit der Auflösung sozialer Milieus. Was für die einen neue Lebensperspektiven generiert, ist für andere Quelle der Desorientierung und der gesellschaftlichen Ausgrenzung mit allen möglichen negativen Folgeerscheinungen (insbesondere der Destabilisierung von Familien, der kulturellen Fragmentierung, Gewalt und Kriminalität). Die ökonomische Flexibilisierung und Deregulierung von Wohlfahrtsstaaten kann insbesondere dort zu Verwerfungen führen, wo soziale Netze ausserstande sind, Rückschläge aufzufangen und neue Orientierungen zu bieten.

Auch wenn offensichtlich die am meisten marginalisierten Gruppen die Auswirkungen dieses Wandels direkt und am stärksten erfahren, ist es im Zusammenhang mit der Frage der Integration doch bemerkenswert, dass – so scheint es – insbesondere die MigrantInnen aufgerufen sind, sich in eine Gesellschaft zu integrieren, die verstärkt Tendenzen von Fragmentierung aufweist. Die dialektische Spannung zwischen imaginierter Einheit und realer Fragmentierung setzt der Forderung nach Integration und Konformität innerhalb einer komplexen Gesellschaft, die sich selbst von breit geteilten Leitorientierungen verabschiedet, allerdings enge Grenzen.

Sicherlich hat sich die Migrationsbevölkerung durch die Einwanderungsbewegungen der letzten 15 Jahre weiter heterogenisiert. Die Kulturalisierung dieses Phänomens

verschleiert allerdings latente politische Befindlichkeiten. So handelt es sich bei der neuen Migrationswelle der 90er Jahre um eine grösstenteils „unerwünschte Einwanderung“, die über den Familiennachzug, über den Asylkanal oder „illegale Wege“ in die Schweiz gekommen ist oder für prekäre Arbeiten angeworben wurde (Wicker et al. 2003). Dies setzt diesen Bevölkerungsteil politischen Angriffen aus, die anders als in den 60er Jahren nicht mehr bilateral moderiert werden können. Die neuen MigrantInnen sind ausserdem aufgrund ihrer Sprache oder ihrer Religionszugehörigkeit sichtbarer als die mittlerweile als integriert wahrgenommenen älteren Migrationsgruppen. Gerade den Angehörigen islamischer Religionsgruppen wird ferner eine stärkere innere Kohäsion zugesprochen: dies trägt dazu bei, sie als „fremder“ zu betrachten. Die Fixierung auf die Religion bei den neuen MigrantInnen lässt aber ausser Acht, dass in jeder Gemeinschaft Varianzen der Zugehörigkeit bestehen, die auch mit der Migration einem Wandel unterstehen (Karrer 2002).

1.5 Schwerpunktverschiebungen im Rückblick

Wie eingangs erwähnt, haben mit der Erfindung des Nationalstaates Fragen über die Beschaffenheit des Kittes, der eine Gesellschaft zusammenhält, um die internen Differenzen und Gegensätze zu überbrücken, an Bedeutung gewonnen. Gerade die Schweiz mit ihrem bundesstaatlichen und neutralitätspolitischen Sonderfall-Topos hat eine vermeintlich spezifische Lösung gefunden, um Differenz und Einheit konjugieren zu können. Im 20. Jahrhundert schaffte insbesondere die soziale Integration der Arbeiter und die damit einhergehende Ausschliessung der Fremdarbeiter die nötige kohäsive Klammer: Differenzierte zivile, politische und soziale Rechte bestimmte die Rangordnung der Bevölkerung (Arlettaz und Perrenoud 2003).

Aber der Lauf der Geschichte ist nicht immer vorhersehbar. So zwingt die Migrationsgesellschaft zu einer Reformulierung der Bedeutung gesellschaftlicher Einheit und der Frage der Zugehörigkeit, die notwendigerweise zu einer Infragestellung bestehender Modelle der kooperativen Beziehungen und Grundwerte eines Migrationsstaates führen. Denn die Wirkung von Pluralisierung und Globalisierung auf die soziale Differenzierung ist nicht übersehbar. Die Bedeutung nationaler Zugehörigkeit hat in der Folge viel von ihrer politischen und gesellschaftlichen Relevanz eingebüsst, die sie noch bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts hatte (Joppke und Lukes 1999). Diese Deregulierung der alten Identitäten kann zuweilen auch als Entlastung für die Nationalstaaten betrachtet werden, denn sie bedeuten auch eine verminderte Emphase Richtung Gemeinschaftsbeziehungen, eine Minimierung der Ansprüche, die sich auf die Idee der nationalen Solidarität beziehen könnten.

Natürlich wird diese Interpretation nicht von allen unterstützt. Gewisse Gruppierungen verbinden weiterhin Fragen der Integration mit einer emphatischen „Zugehörigkeit“ an eine nationale Gemeinschaft. Die Persistenz der nationalen Semantik erlaubt es auch heute noch den Einheimischen, Forderungen nach Schutz zu stellen, selbst wenn der Nationalstaat viel an Einfluss verloren hat. Für diese Gruppen darf die Bedeutung der nationalen Zugehörigkeit nicht in Frage gestellt werden, selbst nicht unter den Vorzeichen des stets steigenden Wettbewerbs in einem abbröckelnden Sozialstaat, der Staatsgrenzen obsolet werden lässt (Bommes 2003; Bommes und Morawska 2005). Allerdings wird diese Position durch eine Differenzierung der Adressaten des Wohlfahrtsstaates herausgefordert. Es sind insbesondere die erfolgreichen und kompetitiven Gruppen auf dem Arbeitsmarkt, auf die der moderne, lokale Wohlfahrtsstaat seine Aufmerksamkeit richtet und deren Loyalität er sicherstellen will. Diese Gruppen müssen nicht notwendigerweise Bürger sein und da Migration ein konstitutives Element für die

Herstellung von Wettbewerb ist, können einzelne politische Bewegungen sich für eine nationale Schliessung, für eine Restriktion des Wettbewerbs aussprechen, um die MigrantInnen weiterhin auszuschliessen.

Die Städte haben schon in den späten 1990er Jahren angesichts dieser kolossalen Herausforderungen das Ruder des gesellschaftlichen und politischen Handelns – zumindest in der Frage der Integrationspolitik – in die Hand genommen und sich einer Problematik gestellt, die zuvor nur von rechtspopulistischen Bewegungen thematisiert worden ist. Diese Entwicklung findet ihre Gestalt einerseits in einer bereits oben erwähnten Heterogenisierung und Fragmentierung der sozialen, räumlichen und urbanen Struktur und andererseits im Aufkommen neuer Lebensstile sowohl bei MigrantInnen als auch bei SchweizerInnen. Damit bewiesen die Schweizer Städte, den politischen Führungsanspruch in einem Bereich übernommen zu haben, der insbesondere von den Kantonen und dem Bund lange Zeit vernachlässigt wurde. Dank der Analyse des städtischen Unbehagens ist es den Städten mit ihren Leitbildern gelungen, eine komplexe und kontroverse Debatte zu entfachen und die Thematik in einen praxisorientierten Kontext zu stellen.

Eines der wichtigsten Probleme, welches die Teilnehmer dieser Diskussion lösen wollten, war die Überwindung der Schwierigkeiten beim Bund, den städtischen Behörden mittels des veralteten Ausländergesetzes (ANAG) eine Grundlage für die Bewältigung ihrer Probleme zu vermitteln. Es bestand aber die Notwendigkeit, die sich aus der Migration ergebenden Probleme auf der Ebene des unmittelbaren Geschehens vor Ort anzugehen. Die Behörden der unterschiedlichen Verwaltungsebenen hatten jedoch Mühe miteinander zu kooperieren, da sie ein abweichendes Verständnis der dazu notwendigen Verfahren hatten und es demzufolge fast unmöglich war, kohärente und auch mit anderen Verwaltungsabteilungen der eigenen Behörde abgestimmte Entscheidungen zu treffen. Die Leitbilder haben das grosse Verdienst, ein auf die lokalen Bedürfnisse abgestimmtes, Handlungsmodell entwickelt zu haben, dessen künftige Entwicklung von allen Intervenierenden mitbeeinflusst werden kann.¹ Allerdings wurden zu dieser Auseinandersetzung die VertreterInnen der Migrationsbevölkerung und ihre Organisationen in der Regel nicht hinzugezogen. Gerade jedoch die politisch interessierten und engagierten MigrantInnen hätten bei dieser Diskussion – so eine Schlussfolgerung aus einer Analyse der Integrationsleitbilder (Ehret 2002) – nicht fehlen dürfen, selbst wenn dies vermehrt Konflikte bei den Verhandlungen zur Folge hätte. Denn es sind gerade diese Konflikte und insbesondere ihre Bewältigung, die neue Selbstverständlichkeiten entstehen lassen und verschiedenste Gruppierungen von BürgerInnen zu binden und zu verbinden vermögen.

1.6 Trendwende in der Integrationspolitik

Der Föderalismus als Spezifikum des schweizerischen politischen Systems hat zu einem eigentlichen Pluralismus in der Integrationspolitik geführt. Die 26 Kantone verfahren in den Bereichen soziale und politische Integration sehr unterschiedlich, so dass die Gleichbehandlung der MigrantInnen in der Schweiz nicht gewährleistet ist.

¹ Der Schweizer Bundesrat hatte in seiner Botschaft zum neuen Ausländergesetz vom 8.3.2003 einige Empfehlungen aus der Diskussion um die Leitbilder eingebaut. Insbesondere übernahm der Bund die Verantwortung für die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Integration, welche er als typische Verbunds- und Querschnittaufgabe definiert hat.

Auf Bundesebene war Migrationspolitik bisher vor allem als Politik der Kontrolle verstanden worden (D'Amato und Gerber 2005). Lange Zeit hatte der Bund auch keine gesetzlichen Grundlagen, finanzielle Kosten für die Integration zu übernehmen. Dies änderte sich jedoch Ende der 90er Jahre mit der Einführung eines „Integrationsartikels“ (Art. 25a ANAG²), auf dessen Basis die „Verordnung zur Integration der Ausländerinnen und Ausländer“ (VIntA) ausgearbeitet wurde. Seit 2001 steht ein Kredit zur Verfügung, mit dem Integrationsprojekte durch den Bund finanziell unterstützt werden können. In vielen Gemeinden und Kantonen wurden nun Integrationsmassnahmen verstärkt, und vielerorts wurden Integrationsdelegierte ernannt und Fachstellen aufgebaut, die sich Integrationsaufgaben widmeten (Prodoliet 2006 : 4). Das Integrationsförderungsprogramm des Bundes setzte im Bereich der sozialen und kulturellen Integration an und sollte unterstützend zu den Massnahmen innerhalb der Regelstrukturen wirken. Damit wurden verschiedene Projekte unterstützt, insbesondere im Bereich der Sprachförderung, der Öffnung zivilgesellschaftlicher Institutionen, der Ausbildung von Schlüsselpersonen und der Entwicklung von regionalen Fachdiensten (EJPD 2003).

Nach mehreren Anläufen für ein neues Ausländergesetz, welches das veraltete ANAG ersetzen sollte, wurde 2006 das neue Ausländergesetz (AuG) vom Volk angenommen. Da seit Juni 2002 allerdings die bilateralen Abkommen (und insbesondere die Personenfreizügigkeit) mit der EU gelten, betrifft das neue Gesetz hauptsächlich Personen aus Nicht-EU-Staaten. Wie bereits in den 1990er Jahren praktiziert, beschränkt es die Zuwanderung aus diesen Ländern grundsätzlich auf hoch qualifizierte Personen. Piguet (2006) weist darauf hin, wie problematisch das Kriterium der beruflichen Qualifikation für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung ist, da der Ermessensspielraum der Behörden dabei relativ gross ist. Weiter wird im neuen Gesetz auch die Familienzusammenführung geregelt und verallgemeinert: Alle Personen im Besitze einer Kurz-, einer Jahresaufenthaltsbewilligung oder einer Niederlassungsbewilligung dürfen ihre Ehepartner und Kinder nachziehen (Piguet 2006 : 147).

Aus unserer Perspektive interessieren aber vor allem die Neuerungen im Bereich der Integrationspolitik. Das neue Ausländergesetz enthält ein Kapitel zur Integration und definiert die Koordination in diesem Bereich als Sache des Bundes (Bundesamt für Migration). Der Begriff der Integration ist somit erstmals gesetzlich verankert. Artikel 4 beschreibt die Grundsätze der Integration:

Art. 4 AuG Integration

- 1 Ziel der Integration ist ein Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung und gegenseitiger Achtung und Toleranz.
- 2 Die Integration soll längerfristig und rechtmässig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern ermöglichen, am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft teilzuhaben.
- 3 Die Integration setzt sowohl den entsprechenden Willen der Ausländerinnen und Ausländer als auch die Offenheit der schweizerischen Bevölkerung voraus.

² Art. 25a, Abs. 1 ANAG: „Der Bund kann den Kantonen für die soziale Eingliederung von Ausländern finanzielle Beiträge ausrichten; diese werden in der Regel nur gewährt, wenn sich die Kantone oder Gemeinden angemessen an den Kosten beteiligen. Der Bundesrat regelt das Verfahren.“

4 Es ist erforderlich, dass sich Ausländerinnen und Ausländer mit den gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen in der Schweiz auseinandersetzen und insbesondere eine Landessprache erlernen.

Mit diesem Gesetzesartikel entfernt man sich klar vom temporären Modell der Rotation der Arbeitskräfte und damit der provisorischen Aufenthalte der 1960er Jahre. Nun soll ein Zusammenleben möglich sein, ohne dass die vollkommene Assimilation der Zugewanderten verlangt wird: Die Bundesverfassung als gemeinsame Wertegrundlage sowie gegenseitige Achtung und Toleranz scheinen dafür auszureichen. Andererseits werden in Absatz 4 klare Forderungen an die AusländerInnen gestellt, diese müssen eine Landessprache erlernen und sich mit den hier herrschenden „gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen auseinandersetzen“.

Die 2006 in Kraft getretene revidierte Integrationsverordnung konkretisiert die verschiedenen Bestimmungen im Bereich der Integration, wobei sie Integration als Querschnittsaufgabe versteht, welche „von der Gesellschaft und den eidgenössischen, kantonalen, kommunalen und lokalen Behörden zusammen mit den Ausländerorganisationen wahrzunehmen ist“ (Art. 2 VIntA). Ziel der Integration soll die chancengleiche Teilhabe der AusländerInnen an der schweizerischen Gesellschaft sein. Der Beitrag der AusländerInnen zeige sich „in der Respektierung der rechtsstaatlichen Ordnung und der Werte der Bundesverfassung“, im Erlernen der Landessprache, in der Auseinandersetzung mit den Lebensbedingungen sowie im „Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung“ (Art.4 VIntA).

Auch im Bereich der Zulassung spielt neu die Integration eine Rolle: „Bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen müssen zusätzlich die berufliche Qualifikation, die berufliche und soziale Anpassungsfähigkeit, die Sprachkenntnisse und das Alter eine nachhaltige Integration in den schweizerischen Arbeitsmarkt und das gesellschaftliche Umfeld erwarten lassen“ (Art. 23 Abs. 2 AuG). Auch beim Widerruf von Bewilligungen oder der Erteilung der Niederlassungsbewilligung schreibt das Gesetz neu vor, den „Integrationsgrad“ zu berücksichtigen. Letztere kann bei erfolgreicher Integration schon nach weniger als 10 Jahren erteilt werden.

Das Umdenken in der Migrationspolitik und die damit verbundene gesetzliche Verankerung von Integration bringt nach Meinung der EKA (heute EKM) Chancen mit sich, birgt aber gleichzeitig auch Risiken (Schweiz. Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) 2006). Wenn Integration als politisches Ziel definiert wird, erhalten dadurch entsprechende integrationsfördernde Massnahmen bessere gesellschaftliche und finanzielle Rahmenbedingungen. Jedoch ist die konkrete Anwendung der Bestimmungen in der Praxis keine einfache Aufgabe, denn wenn die Behörden jedes Kantons und jeder Gemeinde ihren Ermessensspielraum unterschiedlich interpretieren, besteht die Gefahr der Ungleichbehandlung. Legt man andererseits zu detailliert fest, wer als integriert zu gelten habe, besteht die Gefahr, dass Integration plötzlich als konkret messbarer Zustand mit genau festgelegten Kriterien wahrgenommen wird, anstatt als gesamtgesellschaftlicher Prozess. Aber genau das ist aktuell der Trend, der im Gang ist. Ein inflationärer Gebrauch des Integrationsbegriffs resp. die Anknüpfung zahlreicher Rechte oder Möglichkeiten an die Bedingung der „erfolgreichen Integration“ machen es gerade notwendig, dass diese als ein messbarer Zustand verstanden wird. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die in den so genannten Integrationsvereinbarungen implizite enge Verknüpfung zwischen Sprache und Integration zu nennen, die dazu tendiert, den gesamten Integrationsprozess auf die Sprachkenntnisse einer Person zu reduzieren. Wie schwierig nachzuvollziehen diese Vorstellung ist, zeigt der bundesrätliche indirekte Gegenvorschlag zur

Ausschaffungsinitiative, der in seinem Kommentar so weit geht anzunehmen, dass wer die lokale Sprache beherrsche, weniger kriminell werde.

Ähnlich wie die Niederlande (1998), Dänemark (1999), Österreich (2003), Deutschland und Frankreich (2005) hat auch die Schweiz mit dem neuen Ausländergesetz die rechtlichen Grundlagen geschaffen, die Aufenthaltsbewilligung an die Bedingung des Besuchs eines Sprach- oder Integrationskurses zu knüpfen. Die Verpflichtung in Form einer Integrationsvereinbarung ist im Gesetz allerdings als Kann-Artikel formuliert.³ Das bedeutet, dass jeder Kanton sich frei für oder gegen die Anwendung dieses Artikels entscheiden kann. Interessant dabei ist, dass die Integrationsvereinbarungen in der Politik von links bis rechts breite Zustimmung finden. So forderte die sozialdemokratische Fraktion im Dezember 2006 in einem parlamentarischen Vorstoss eine „Integration der ersten Stunde“ durch die Integrationsvereinbarung.⁴ Die SP versteht die Integrationsvereinbarung dabei als Instrument, mit welchem der Einstieg erleichtert und neu eingewanderte Personen Informationen über Rechte und Pflichten erhalten sollen. Auch die CVP und die FDP sprechen sich für die Integrationsvereinbarung aus, wobei bei der CVP das Erlernen einer Landessprache im Vordergrund steht⁵ und die FDP das Prinzip „Fördern und Fordern“ unterstreicht.⁶ Zudem soll als Druckmittel die Einhaltung der Vereinbarung an die Aufenthaltsbewilligung geknüpft werden, so wie es auch im Gesetz erfolgt ist. Dies betont auch die SVP, ganz im Sinne von „wer unsere Regeln nicht einhält, hat das Land zu verlassen“.⁷ Es scheint ganz so, als ob die Integrationsvereinbarung überall als adäquates Instrument zur Regelung aktueller gesellschaftlicher Probleme wahrgenommen würde.

Es gab allerdings auch Kritik an der Idee der Einführung von Integrationsvereinbarungen. So sprach sich die Grüne Partei dagegen aus, da es sich nicht um eine „ausgehandelte Vereinbarung zwischen gleichberechtigten Partnern“ handle, sondern eher um eine amtliche Verfügung, der „ein starkes Moment staatlicher Autorität innewohnt“.⁸ Zudem beziehen sich die Integrationsmassnahmen aufgrund des Freizügigkeitsabkommens nur auf Drittstaatsangehörige, was eine direkte Diskriminierung dieser Zugewanderten bedeute. Auch die EKM steht dem neuen Instrument eher kritisch gegenüber. Sie kritisiert zusätzlich zu den bereits aufgeführten Punkten die einseitige Perspektive der Verpflichtung und stellt zur Diskussion, dass auch sich explizit fremdenfeindlich verhaltende SchweizerInnen verpflichtet werden könnten. Weiter wird auf die Gefahr von Rechtsungleichheit und Willkür hingewiesen, weil einerseits zwei Kategorien von AusländerInnen geschaffen werden (EU-BürgerInnen, Drittstaatsangehörige) und zudem die zweite Kategorie nochmals unterteilt wird in Gebildete und weniger Gebildete (Hochqualifizierte müssen keinen Integrationskurs besuchen). Eine weitere Kritik betrifft

³ Art. 54 Abs. 1 AuG Berücksichtigung der Integration bei Entscheiden: Die Erteilung einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung kann mit der Bedingung verbunden werden, dass ein Sprach- oder Integrationskurs besucht wird. Dies gilt auch für die Bewilligungserteilung im Rahmen des Familiennachzugs (Art. 43-45). Die Verpflichtung zum Kursbesuch kann in einer Integrationsvereinbarung festgehalten werden.

⁴ SP Schweiz, Positionspapier, 2007

⁵ CVP Schweiz, Integrationspolitik, 2006.

⁶ FDP Schweiz, Vernehmlassungsantwort, 2007.

⁷ SVP Schweiz, Positionspapier, 2006. Im Positionspapier 2001 hatte sich die SVP noch gegen Integrationspolitiken gestellt, weil eines liberalen Staates unwürdig.

⁸ GP Schweiz, Stellungnahme, 2007.

die Überbewertung der Sprache als Indikator für Integration, denn: „Sprachliche Kenntnisse sind zwar ein wichtiges Instrument, um sich im neuen gesellschaftlichen Umfeld bewegen zu können, sie können jedoch niemals per se ein Integrationsziel darstellen“.⁹ Die EKM stellt auch die Frage nach der Umsetzung, denn der Abschluss einer Integrationsvereinbarung setzt voraus, dass die entsprechenden Integrationsförderungsangebote auch zur Verfügung stehen. Da die Angebotsstruktur in der Schweiz sehr unterschiedlich ist, rät die EKM denn auch von einer flächendeckenden Umsetzung ab.¹⁰ Allerdings erachtet sie es als sinnvoll, dass Personen, die im öffentlichen Interesse stehen (durch Ausübung ihrer beruflichen oder neben-beruflichen Tätigkeit), Sprachkenntnisse nachweisen oder auch Integrationskurse besuchen sollen. Erste Versuche mit dem Einsatz von Integrationsvereinbarungen laufen gegenwärtig an und werden in einigen Kantonen evaluiert, um zu sehen, ob das Instrument die erhoffte Wirkung erbringt.

Lässt man die ganze Integrationsdebatte analytisch Revue passieren, fällt auf, wie sich die Verantwortung für Migration stetig verschoben hat. Nachdem lange die Ansicht vorherrschte, Integration würde sich bei genügend gutem Willen der Zugezogenen von alleine einfinden, gewann in der Schweiz in den 1990er Jahren die Einsicht an Boden, dass eine substantielle Förderung notwendig sei. In der dritten, letzten Phase gesellte sich dann als Element einer „harten“, nachholenden Integrationspolitik das Postulat des Forderns hinzu, entweder als komplementärer Teil des Förderns, oder (meist) als Hauptelement, das sich mit dem Postulat des Förderns garniert. Die Formel ist zu einer unhinterfragten Selbstverständlichkeit geworden, deren Programmatik vom Konzept des aktivierenden Staates entlehnt worden ist (Pineiro et al. 2009). Gemäss diesem Konzept müssen Sanktionen Fördermassnahmen begleiten, da sonst die Ziele nicht erreicht werden würden. Die Angebote müssen dergestalt sein, dass sie nicht abgelehnt werden können. Damit hat das Integrationsverständnis in der Schweiz einen Bruch vollzogen: Liberale Positionen verschmelzen mit konservativen (Wicker 2009). Wurde im liberalen Verständnis Integration noch „offen“ gehalten und stillschweigend angenommen, dass sich MigrantInnen integrieren wollen und es lediglich für spezifische Gruppen der Förderung bedurfte, forcierten „konservative“ Kreise den Zwang und den Ausbau von Zwangsmassnahmen. Letztere Meinung besagt, dass integrativer Zwang helfen soll, den Missbrauch des hiesigen „Gastrechts“ zu bekämpfen. Die zentrale Komponente in dieser Vorstellung ist die Forderung. Damit stellt sich dieses Verständnis von Integration in eine lange ausländerpolitische Kontinuität und verweigert den Bruch, der in den 1990er Jahren eine Wende zu skizzieren schien. Integration wird nach wie vor individualistisch interpretiert, Zuwandernde müssen zur Integration gedrängt oder unter Missachtung ihrer Persönlichkeitsrechte sogar gezwungen werden (Wytttenbach 2009).

Förderung hätte aber auch weniger als „Muss“, sondern als Abbau von Integrationsschranken verstanden werden können. Die Bekämpfung von diskriminierenden Bestimmungen im Arbeits- und Wohnungsmarkt, der Anerkennung von Diplomen, der Festschreibung von Bleiberechten, der Öffnung von Toren zu einer realisierten politischen Partizipation. Die Skepsis, mit der diesen „verwegenen“, weil liberalen, auf Anreizstrukturen bedachten Vorstellungen begegnet wird, belegt, wie stark sich der politische Schwerpunkt in Richtung Zwang verschoben hat.

⁹ EKA, Presserohstoff, 2007.

¹⁰ EKA, Leitfaden, 2006.

2 Integrationsindikatoren in der Schweiz

Einigkeit darüber, wie und mit welchen Indikatoren Integration gemessen werden soll, gibt es nicht. Da weder Einigkeit darüber besteht, was genau unter Integration zu verstehen ist – auch wenn diesbezüglich das neue Gesetz und die Verordnung eine recht klare Vorstellung hergeben, ist bei der Umsetzung in der Praxis sowie auch den meisten MigrantInnen selbst nicht klar, was das konkret bedeutet –, unklar bleibt wann gar von einer „erfolgreichen Integration“ gesprochen werden kann, noch ein Konsens über die Zielvorstellungen von Integration besteht, dann ist diese auch schwer messbar. Von Seiten der *policy makers* besteht natürlich ein gewisser Druck, die Erfolge (oder Probleme) von Integrationsprogrammen und –massnahmen zu messen und sichtbar zu machen, doch stossen diese Bestrebungen an klare Grenzen, wenn man Integration als langwieriger und gesamtgesellschaftlich Prozess versteht und der Komplexität sowie dem Zeitfaktor Rechnung trägt. Aus einer rein quantitativen Sicht kann Chancengleichheit mit sozialen und ökonomischen Indikatoren statistisch gemessen werden, d.h. man kann die „soziale Kategorien“ Migrationsbevölkerung mit der Mehrheitsgesellschaft vergleichen. In der Folge werden hierzu jedoch nur ansatzweise einige wenige Daten aufgezeigt werden können. Auf EU-Ebene bestehen verschiedene Initiativen der Förderung von einheitlichen und damit vergleichbaren Integrationsindikatoren¹¹, während auch auf Bundesebene Bestrebungen nach Messinstrumenten für die Integrationsprozesse und die Auswirkungen der Integrationspolitik im Gange sind¹².

Im europäischen Vergleich zur rechtlichen Situation von Migrantinnen und Migranten schneidet die Schweiz unterdurchschnittlich ab. Wie aus dem europäischen Index für Integration und Migration MIPEX hervorgeht, befindet sich die Schweiz an 16. Stelle von insgesamt 28 berücksichtigten Ländern Europas (Niessen et al. 2008). Im Zugang zum Arbeitsmarkt für Nicht-EU-StaatsbürgerInnen schneidet die Schweiz zwar relativ gut ab, allerdings wie bemerkt, dass bei der Anerkennung ausländischer Qualifikationen ein Verbesserungsbedarf besteht. In den Bereichen Familienzusammenführung, langfristiger Aufenthalt, politische Partizipation und Zugang zur Staatsbürgerschaft wird die rechtliche Situation in der Schweiz als eher ungünstig eingestuft. Im Bereich Antidiskriminierung schneidet die Schweiz an drittletzter Stelle (vor der Tschechischen Republik und Estland) ab. Insbesondere in diesen politisch-rechtlichen Aspekten der Integration der Migrationsbevölkerung besteht in der Schweiz beträchtlicher Handlungsbedarf.

Da hierzulande allein die schweizerische Staatsbürgerschaft zu einer gänzlichen politischem Partizipation und Mitspracherecht verhilft, kann auch die Einbürgerungsquote als Hinweis für Integration herbeigezogen werden. Im Jahr 2007 ging die Einbürgerungsquote erstmals seit mehreren Jahren des kontinuierlichen Aufstieges wieder leicht zurück und belief sich im 2007 auf lediglich 2,9% der ausländischen Wohnbevölkerung. Im europäischen Vergleich liegt diese Quote noch immer sehr tief. Trotz der hohen Einbürgerungshürden könnten heute schätzungsweise 815'000

¹¹ Vgl. dazu insbesondere die Arbeit der Migration Policy Group (<http://www.migpolgroup.com>) und der EU-Kommission (http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/integration/fsj_immigration_integration_de.htm)

¹² Das Bundesamt für Statistik ist zurzeit mit der Ausarbeitung von Integrationsindikatoren beschäftigt. Siehe dazu (Wanner 2007).

AusländerInnen (d.h. jede oder jeder zweite mit Niederlassungsbewilligung) das Schweizer Bürgerrecht beantragen¹³.

Auf der Ebene der strukturellen Integration sind insbesondere der Zugang zum Arbeitsmarkt und die Bildung zu beachten. Aus dem Bericht zu „Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz“ vom Bundesamt für Statistik (Rausa und Reist 2008) geht hervor, dass ein Viertel der Erwerbstätigen in der Schweiz AusländerInnen sind, wobei die Erwerbstätigenquote bei ausländischen Männern bei 68,4%, bei den ausländischen Frauen aber lediglich bei 38,3% liegt. Im Vergleich dazu weisen Schweizer Männer eine tiefere Quote (64,3), Schweizer Frauen eine deutlich höhere (46,5%) auf. Daraus lässt sich ein Handlungsbedarf schliessen, um den Zugang von Migrantinnen zum Schweizer Arbeitsmarkt zu vereinfachen. Ausländische Arbeitskräfte bekommen die Auswirkungen von Wirtschaftskrisen besonders deutlich zu spüren, da sie öfters als SchweizerInnen in konjunkturanfälligen Branchen arbeiten und oft weniger qualifiziert sind. Die Arbeitslosenquote lag denn Ende 2007 bei 7,1% bei den ausländischen Erwerbsbevölkerung, und somit deutlich höher als bei den SchweizerInnen (2,7%).

Ausländische Staatsangehörige sind auch bedeutend öfters von Armut betroffen und gehören öfters zu den Working Poor als Schweizer Staatsangehörige, wobei die Situation je nach Nationalität enorm variiert. Dies hat zwar u.a. mit der erhöhten Tätigkeit in Niedriglohnbranchen zu tun, aber auch unabhängig von Risikofaktoren wie Haushaltsgrösse, Branche und Arbeitsverhältnis arbeiten AusländerInnen jedoch zu schlechteren Lohnbedingungen als SchweizerInnen.

Schule und Berufsbildung sind wesentliche Voraussetzungen für die Integration in den Arbeitsmarkt und verdienen somit besonders Beachtung im Integrationsprozess von MigrantInnen. Die Beteiligung ausländischer Jugendlicher in nachobligatorischen Ausbildungen ist nach Nationalität sehr unterschiedlich: bei Jugendlichen aus neueren Einwanderungsländern ist der Anteil an Maturitätsschülern tief, dagegen aber in 2-jährigen Anlehren hoch. Auf Tertiärstufe absolvieren nur wenige ausländische junge Leute, die in der Schweiz zuvor die Schule besucht haben, ein Hochschulstudium.

Als kulturelles Integrationsmerkmal zählt insbesondere die Sprache, wobei die Generationenfrage ausschlaggebend für den Sprachgebrauch ist. Aus der Volkszählung 2000 geht hervor, dass die in der Schweiz geborenen 15-24 jährigen (der zweiten Generation) mehrheitlich die lokale Sprache als Hauptsprache im Alltag angeben, während 40-50% der gleichaltrigen im Ausland geborenen Jugendlichen ihre Herkunftssprache als Hauptsprache angeben. Bei erwachsenen MigrantInnen beträgt dieser Anteil 65% (Wanner 2004: 53-56).

Auf der Ebene der Stadt Bern sind die integrationsrelevanten Merkmale der ausländischen Wohnbevölkerung noch kaum erhoben worden. Aus dem Statistischen Jahrbuch 2007 der Stadt Bern betrug Ende 2007 die Zahl der ausländischen Bevölkerung 27'255, wovon ca. 80% aus europäischen Ländern stammen. Zur Bevölkerungssegregation sind die (zwar mittlerweile veralteten) Daten aus der Volkszählung 2000 interessant, die erkennen lassen, dass Bern im schweizerischen Vergleich eine relativ tiefe Segregation aufweist (Arend 2003; Wanner 2004: 62-64). Wenn man die Segregationszahlen von 1970 und 2000 vergleicht, ist jedoch ein deutlicher Anstieg zu erkennen, was bedeutet, dass die ausländische Bevölkerung sich tendenziell stärker in gewissen Stadtteilen konzentriert (vgl. dazu Stienen 2006). Allerdings fällt die Verteilung je nach Nationalität anders aus.

¹³ Siehe dazu: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.Document.114724.pdf>

Ein weiteres interessantes Merkmal ist die Quote des Nationalitätswechsels¹⁴, welche in den letzten Jahren mehr oder weniger auf einem ähnlichen Stand geblieben ist. Zwischen 2005 (710 Nationalitätswechsel) und 2006 (1244) ist allerdings kurzfristig ein markanter Anstieg¹⁵ zu verzeichnen, doch fällt die Zahl im 2007 bereits wieder auf 719 zurück. Die meisten Einbürgerungen betrafen in den letzten Jahren Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien sowie Sri Lanka¹⁶.

3 Neue Herausforderungen

Die Dualisierung der Ausländerfrage in Angehörige der EU/EFTA und den BürgerInnen ausserhalb dieses Kreises zementiert die Privilegierung der Ersteren und die Ungleichbehandlung der Letzteren. Integrationsvereinbarungen werden gemäss dieser Logik nur mit der Risikogruppe der sozial schwachen „Fremdkulturellen“ abgeschlossen (Wicker 2009), nicht jedoch mit zugewandertem hochqualifiziertem Personal wie Managern, Wissenschaftlern und Informatikern. Während andere Staaten, die sich als Willensnationen verstehen, es sich verbieten, Zugewanderte aufgrund ihrer „fremden“ Kultur zu klassieren und diese durch liberale, auf das Territorium bezogene Staatsbürgerschaftsregelungen als Bürgerinnen und Bürger verstehen, als *citoyens*, welche sich in erster Person in die eigenen Angelegenheiten einmischen können, verweigert die Schweiz durch ihr restriktives, auf die Bedürfnisse der Kantone und Gemeinden zugeschnittenes Bürgerrecht den gleichen Menschen den Zutritt zur Bürgergesellschaft. Aus dieser fundamentalen Situation ergibt sich die Unmöglichkeit, die „Ausländerfrage“ (heute: die Integrationsfrage) einer „Ideologisierung“ zu entziehen (Skenderovic und D'Amato 2008).

Auch die im Zusammenhang mit der in die Globalisierung gesteckten Erwartungen einer Transnationalisierung der Migrationsfrage, die aufgrund günstig gewordener Kommunikations- und Transportwege ein Leben sowohl *hier* als auch *dort* quasi in *real time* ermöglicht, hat die Frage einer nationalistischen Aufladung der Integrationsdiskussion nicht entschärfen können. Zwar gestehen wir heute den Eliten aus urbanen Zentren ein Leben unter uns zu, das anscheinend nur schwache Bindungen benötigt. Der Preis einer desintegrierten internationalen, meist anglophonen, attraktiven Führungsriege scheint indes niemanden zu interessieren, da sie als Motoren der Wirtschaft zu funktionieren scheinen. Andererseits verkennen viele, wenn das gleiche Phänomen bei vermeintlich inferioreren gesellschaftlichen Schichten angeschnitten wird, die integrative Wirkung des Aufbaus von transnationalen Netzen und Räumen, insbesondere dann, wenn

¹⁴ Nationalitätswechsel umfasst hauptsächlich ordentliche und erleichterte Einbürgerungen, aber auch Anerkennung und Adoption. In den statistischen Jahrbüchern der Stadt Bern wurden die Einbürgerungen nur bis 2005 separat dargestellt, ab 2006 sind nur die allgemeinen Nationalitätswechsel festgehalten, was einen langjährigen Vergleich schwierig macht.

¹⁵ Dieser kurzfristige Anstieg im 2006 entspricht einem gesamtschweizerischen Trend in dieser Zeitspanne. Über die genauen Gründe dieses Zuwachses können wir nur Vermutungen anstellen, da wir über keine genaueren Daten verfügen. Zu erwähnen wäre jedoch die Gesetzesrevision des Kantons Bern (Gesetz über die Erteilung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts KBüG), die am 1. Januar 2006 in Kraft getreten ist und die Verfahren beschleunigen sollte. Ebenso kann auch die gesamtschweizerische Gebührensenkung bei Einbürgerung seit Anfang 2006 einen Einfluss auf die erhöhte Gesuchzahl haben.

¹⁶ Siehe dazu: Statistische Jahrbücher der Stadt Bern 2004, 2005, 2006, 2007.

(http://www.bern.ch/leben_in_bern/stadt/statistik/publikationen/jahrbuch)

die Gastgesellschaft einen gleichberechtigten Zugang zu wichtigen Ressourcen nicht immer sichert (D'Amato und Fibbi 2008). Der Preis für diese Scherenbewegung ist allerdings, dass die EU-interne Migration als gewollte, hochqualifizierte *Mobilität* fungiert, während die Bewegung von wenig qualifizierten Migranten und Migrantinnen, die von ausserhalb der EU kommen, als ungewollte *Migration* designiert wird. Wie auch immer, diese Entwicklung wird im gegenwärtigen parteipolitisch aufgeladenen Kontext mit neo-nationalen Vorstellungen konterkariert, die auf eine Verhinderung von „Parallelgesellschaften“ hinzielen, als wären diese nicht Ausdruck einerseits einer liberalen Gesellschaft und, zweitens, Produkt der Ausländerpolitik der letzten 60 Jahre.

Ein Grossteil der ersten Einwanderergeneration wird wie viele vor ihnen das Los, am Rand der Gesellschaft zu leben, mit der Hoffnung verbinden, dass dereinst die eigenen Kinder Kraft ihres Engagements und ihrer Sozialisierung in der lokalen Gesellschaft den sozialen Aufstieg schaffen werden. Es liegt deshalb – auch ohne Blick auf die brennenden Vorstädte Frankreichs – im sozialpolitischen Interesse hiesiger Städte, dass Schul- und Arbeitsmarktprogramme nicht nur fordern, sondern Leistungsanreize schaffen, die es Angehörigen der zweiten und dritten Generation ermöglichen, ihren Fähigkeiten entsprechend einen Platz in der Gesellschaft zu finden.

Ausserdem ist es falsch, wenn nicht kontraproduktiv, Zuwanderergruppen aus Staaten ausserhalb der EU/EFTA unter generellen Integrationsvorbehalt zu stellen. Die Geschichte der Migration (in der Schweiz und ausserhalb) hat belegt, dass der grosse Teil der MigrantInnen, denen stets Schwierigkeiten zur Anpassung unterstellt worden ist, sehr wohl fähig gewesen ist, sich allein und ohne Hilfe von aussen zu integrieren, falls sie die Möglichkeit hierzu erhielt. Viele von den älteren Einwanderergruppen, notabene die ItalienerInnen und die TamilInnen, gelten heute in der Schweiz als akzeptiert und integriert, auch wenn sie seinerzeit grossen Anfeindungen ausgesetzt wurden.

Abschliessend lässt sich deshalb feststellen, dass eine Integrationspolitik nicht nur auf fordernde Massnahmen bauen muss, sondern auch dahingehend wirken sollte, dass sie bestehende Integrationssschranken abbaut, was heute nicht der Fall ist. Deshalb ist eine lediglich auf Sanktionen und Kontrolle ausgerichtete Politik zu vermeiden, da sie zwar symbolisch die Verbindung von Kontrolle und Eingliederung erfolgreich bewerkstelligt, aber dies zum Preis, dass eine solche Politik der Ideologisierung der Integrationsfrage weiterhin Raum bietet.

4 Mögliche Perspektiven

Programme kultureller Homogenisierung haben gesellschaftspolitisch seit langem an Bedeutung verloren, umso mehr als Formen individueller als auch kollektiver Identitätsbildung politisch dereguliert wurden.¹⁷ So ist längst der Zugang zu sozialstaatlichen Rechten abhängig von erworbenen Anspruchsvoraussetzungen, die über

¹⁷ Ein Einwand an die hier vorgebrachte, historisch fundierte Feststellung könnte folgendermassen lauten: Inwieweit kann nicht gerade die enorme Betonung der Sprachkenntnisse als ein Ausdruck kultureller Homogenisierungsbestrebungen gedeutet werden? Auch wenn sicher nicht bei allen Akteuren bei der Formulierung und Ausarbeitung dieser Massnahmen die Idee einer kulturellen Homogenisierung Pate steht. Häufig wird die Sprache als scheinbar einfach messbarer Indikator für Integration verstanden und wird deshalb gerne als zentrale Massnahme für Integrationsprogramme herbeigezogen. Aber die Sprache ist auch die Trägerin von « Kultur ».

eine Karriere auf dem Arbeitsmarkt errungen werden und nicht allein auf die nationale Zugehörigkeit zurückgeführt werden können.

Wie kann also Kohäsion und Integration unter den Voraussetzungen einer Entwertung der nationalen Semantik und der oben skizzierten neuen Tarierung des Sozialstaates formuliert werden? Auch wenn die Versuchung gross ist, kann es nicht über die Forderung einer Assimilation an eine Leitkultur gehen. Ein Wertekonsens ergibt sich von selbst im Laufe der Generationen. Was hingegen wichtig ist, bleibt eine ausgewogene Interaktion zwischen strukturellen und sozialen und kulturellen Dimensionen der Integration. So kann zum einen der Zugang zur Staatsbürgerschaft, wie das französische Beispiel der Proteste in den Banlieus gezeigt hat, ohne Zugang zu gleichen Lebenschancen nicht weit führen. Andererseits bleibt es eine amputierte Integrationspolitik, wenn integrierte Menschen nicht auch symbolisch durch die Bürgerschaft inkludiert werden. Die Antwort muss deshalb beide Dimensionen erfassen, sowohl die Erweiterung der Chancengleichheit wie auch die willentliche Adoption der MigrantInnen durch die Einwanderungsländer.

Chancengleichheit ergibt sich durch eine Unterstützung der Eingliederung, damit die MigrantInnen in die Lage versetzt werden, sich im neuen Land in ihre eigenen Angelegenheiten einmischen zu können, resp. gleiche Möglichkeiten der Partizipation am sozialen, wirtschaftlichen und politischen Leben haben. Diese Politik wird zum Teil schon durch den Integrationsartikel sichergestellt, insbesondere wenn es um die Orientierung der Neuankömmlinge, die Unterstützung beim Erlernen der Sprache und des Zugangs auf dem Arbeitsmarkt geht. Deshalb wäre künftig die Aufmerksamkeit auf weitere Punkte zu lenken, nämlich den Kampf gegen Diskriminierung und auf politische Integration.

Verschiedene Studien haben darauf hingewiesen, dass auch viele Angehörige der zweiten Generation trotz einer in der Schweiz durchlaufenen Schullaufbahn mit einem Verhalten konfrontiert sind, der ihnen den Zugang zum Arbeitsmarkt erschwert (Fibbi et al. 2003; Tripartite Agglomerationskonferenz 2005). Insbesondere Angehörige von Nicht-EU-Staaten sind mit diskriminierendem Verhalten konfrontiert, das zudem oft überlagert wird mit religiösen Unterschieden und einem häufig prekären Rechtsstatus. Diese Kombination setzt die betroffenen Bevölkerungsgruppen schwerwiegenden Ausschlussprozessen aus. Daher sind Politiken anzustreben, die diese Gruppen nicht mehr weiter als Fremde definiert, deren Zugang zum Arbeitsmarkt unterstützt und somit einen Beitrag zur sozialen Kohäsion schafft.

Sprachkurse und Integrationsvereinbarungen scheinen einen europäischen Konsens wiederzugeben, der auch in der Schweiz einen Widerhall findet. Zum einen scheint sich ein Konsens zu etablieren, wonach das Erlernen der lokalen Sprache zu forcieren sei. Ein Teil der Verantwortung wird dem Aufnahmestaat aufgebürdet, der die nötigen Mittel und Qualifizierungen zur Verfügung stellen muss.¹⁸ Die MigrantInnen werden allerdings durch ein Anreizsystem verpflichtet, diese Kurse zu besuchen. Indessen scheint das Selektionskriterium, den Besuchs eines Sprachkurses mit dem Rechtsstatus zu verknüpfen, ein schwieriges zu sein: Die Sprachkompetenz ist zwar einfach und objektiv zu messen, inwieweit sie aber als Integrationsgradmesser genutzt werden kann, scheint fraglich zu sein. Ausserdem erscheint hier wiederum die Integration als Einbahnstrasse, die trotz gegenteilig lautenden Äusserungen die Schweizer Bevölkerung von diesem Prozess

¹⁸ In einigen Staaten, u.a. Deutschland, haben Neuangekommene Anrecht auf eine gewisse Anzahl Sprachkursstunden. In der Schweiz müssen die Kosten – abgesehen von subventionierten Kursen durch EKA – meist selbst getragen werden.

ausklammert. Die Insistenz, mit der lediglich die MigrantInnen mit dem Gebot der Integration konfrontiert sind, ist störend, da es dadurch scheinbar nur sie betrifft. Das stellt einerseits die MigrantInnen implizit dem Verdacht aus, sie würden sich ohne Vereinbarungen diesem Gebot widersetzen, und gleichzeitig erscheinen andererseits Schweizer Bürgerinnen und Bürger selbstverständlich als gesellschaftlich integriert, wodurch keine Forderungen oder auch nur „Gebote“ an sie gestellt werden.

Eine zweite Überlegung muss sich dem politisch-institutionellen Rahmen widmen, nämlich der Bürgerschaftspolitik, welche die politisch-kulturelle Dimension von Kohäsion berührt. Mit Rifaat (2004) liesse sich sagen: *Immigrants adapt, countries adopt*. Einer Adaptation der MigrantInnen muss eine Adoption durch die Staaten entsprechen. Zwei Richtungen sollen hier vorgestellt werden, die dieses Ansinnen unterstützen: jene der patriotischen-verfassungsrechtlichen Bürgerschaft und jene der Wohnbürgerschaft oder Zivilbürgerschaft.

Trotz der dreimaligen Absage des Schweizer Volkes und der Stände an eine erleichterte Einbürgerung geht kein Weg an einer politischen Inklusion der MigrantInnen vorbei, wenn man sich staatspolitisch längerfristig nicht die Probleme eines über Generationen hinweg nicht eingebundenen Bevölkerungsteils aufbürden möchte. Der Handlungsbedarf ist umso grösser, als die Bürgerschaftspolitik der Schweiz das neue politische-kulturelle Kampffeld zu werden verspricht. Die Forderung nach politischer Inklusion begründet sich durch die Argumentation, wonach Integration nur gesichert werden kann, wenn alle BürgerInnen, die zum Wohlstand einer Gesellschaft beitragen, auch die gleichen Rechte und Pflichten besitzen. Von dem Moment an, wo MigrantInnen die Prinzipien der Verfassung als Werkzeug der Konfliktregulierung akzeptieren, müssen sie als Bürgerinnen und Bürger akzeptiert werden, die zu einer Gemeinschaft gehören, deren gemeinsame Basis Gesetz und Verfassung sind. Streit innerhalb einer gemeinsamen politischen Kultur darf nicht fehlen. Es sind gerade diese Konflikte und insbesondere ihre Bewältigung, die neue Selbstverständlichkeiten entstehen lassen und verschiedenste Gruppierungen von BürgerInnen zu binden und zu verbinden vermögen.

Staatsbürgerschaft ist aber nicht nur eine Frage von Rechten und Pflichten. Sie impliziert auch die Identifikation mit einer politischen Gemeinschaft, die als eigene wahrgenommen wird und für deren Wohl man sich engagiert. Ausserdem bezieht sich eine politische Gemeinschaft nicht nur auf die Gegenwart: Bürgersein heisst auch, sich mit Vergangenheit und Zukunft der Gesellschaft auseinanderzusetzen, in der man lebt. MigrantInnen kommen deshalb nicht darum herum, sich mit der Einwanderungsgesellschaft zu identifizieren, die Verantwortung und die Pflichten zu tragen, genauso wie es für die Einheimischen gilt. Dies bedeutet nicht, die Bindungen zur Vergangenheit zu kappen. Aber es muss über den Austausch von Symbolen ein Solidaritätsgefühl mit der Bevölkerung und den Institutionen geschaffen werden. Es geht um die Fähigkeit, die Vergangenheit eines Landes, wenn auch kritisch, als eigene Geschichte wahrzunehmen genauso wie um das Vertrauen gegenüber einer gemeinsam zu schaffenden Zukunft. In der Schweiz ist dies in einigen Kantonen schon Realität: so ermöglichen es die meisten Westschweizer Kantone den Einwohnern mit Migrationshintergrund, sich in die Gestaltung der gemeinsamen Sache politisch zu investieren. Diese symbolische Dimension der Integration, die eine offenes Wir mitdenkt, scheint mit den Herausforderungen der neuen Moderne anders und besser fertig zu werden, indem es die Ausbildung eines gemeinsamen Interesses unterstützt. Dabei geht es nicht um Anpassung an eine Leitkultur, sondern um die Auseinandersetzung um gemeinsam zu bildende Werte.

5 Empfehlungen betreffend Überarbeitung des Leitbildes

Das Berner Integrationsleitbild hat viele der hier angetönten integrationsförderlichen Faktoren bereits in seinen Grundsätzen teilweise integriert und in die Praxis umgesetzt. Was insbesondere hoch zu werten ist, ist die Auslegung der Integrationspolitik als Querschnittsaufgabe und politisch verbindlicher Auftrag, was vom damaligen Willen zeugt, Integrationspolitik ernst zu nehmen und mit Hilfe neu geschaffener Instanzen umzusetzen.

Zu den Grundsätzen im Leitbild werden ein paar Akzentverschiebungen vorgeschlagen. Die folgenden Punkte sollen als Input verstanden werden und sind nicht auf konkrete Handlungsstrategien oder Massnahmen-Vorschläge ausdifferenziert. Der Teil des „Handlungsbedarfes“ im bisherigen Leitbild müsste detailliert und Punkt für Punkt überarbeitet und evtl. anders strukturiert werden, da einige Punkte (wie Geschlechterperspektive oder Antidiskriminierung) transversal, bzw. als bereichsübergreifende Perspektiven zu verstehen sind.

Integration als gesamtgesellschaftlicher Prozess

Entgegen der allgemeinen Tendenz, die Frage der Komplexität gesellschaftlicher Integration durch eine Fokussierung auf individuelle Integrationsleistungen reduzieren zu wollen, sollte die gesamtgesellschaftliche Perspektive ins Zentrum gerückt werden. Das bedeutet, sowohl bei den Zuwanderungsgruppen als auch bei der Aufnahmegesellschaft das Bewusstsein gegenüber der pluralen Zusammensetzung unserer Gesellschaft zu stärken und eine aktive Auseinandersetzung mit dieser Realität zu fördern. Der interkulturelle und interreligiöse Dialog bleibt deshalb wichtig für das wechselseitige Verständnis und die Aushandlung gemeinsamer Vorstellungen des Zusammenlebens. Der Austausch zwischen den Gesellschaftmitgliedern, der immer auch von Machtgefälle geprägt ist, kann beispielsweise durch die Einrichtung gemeinsamer Foren gefördert werden. Auch müssen auf den Wandel der sozialen Lage innerhalb der Migrationsbevölkerung adäquate Antworten gefunden werden: dies gilt einerseits für jene, die aufgrund der Transformationsprozesse der Gesellschaft Mühe haben, in der Gesellschaft und auf dem Arbeitsmarkt ihren Platz zu finden, aber andererseits auch für jene häufig vernachlässigten mobilen Hochqualifizierten, deren Humankapital stärker für die lokale Gemeinschaft genutzt werden müsste (siehe auch Freiwilligenarbeit und Bürgersinn, ohne die keine republikanische Gemeinschaft überlebt).

Beteiligung am demokratischen Prozess

Eine aktive Beteiligung aller MigrantInnen – ungeachtet der Nationalität – am demokratischen Prozess ist nicht nur politisch-symbolisch erstrebenswert sondern notwendig, um die Legitimität der lokalen Politik zu steigern. Politische Partizipation, Mitsprache in lokal relevanten Entscheidungen aller EinwohnerInnen (und somit direkt Betroffenen) sollte zu einem Bestandteil des demokratischen Selbstverständnisses der Schweiz werden. Die Bundeshauptstadt Bern könnte für die deutsche Schweiz eine Vorreiterrolle spielen, in dem sie sich weiter für die Einführung einer Zivilbürgerschaft

(*civic citizenship*, oder Wohnbürgerschaft) einsetzt und die politische Beteiligung mit all ihren Rechten und Pflichten an „ausländische InländerInnen“ verleiht.¹⁹

Die Zivilbürgerschaft (Bauböck 2006; Niessen et al. 2005) kann ein erster Schritt für niedergelassene AusländerInnen auf dem Weg zur Einbürgerung sein, oder aber eine stellvertretende Massnahme, nämlich für diejenigen Personen, für welche eine Einbürgerung nicht in Frage kommt, weil sie bspw. ihre herkömmliche Staatsbürgerschaft verlieren würden (sprich Staaten, die keine Doppelbürgerschaft tolerieren, wie bspw. Luxemburg, Norwegen, Österreich, etc.). Ein Blick auf die Empfehlungen der Europäischen Kommission vom Juni 2003²⁰ an die Mitgliedstaaten betreffend der Förderung von Einbürgerung und Zivilbürgerschaft verweist auf den entsprechenden europäischen Trend (Niessen und Schibel 2005).

Politische Mitbestimmung auf Gemeinde- und teilweise auch Kantonebene wird bereits in acht Kantonen gewährt (NE, FR, JU, GE, VD, BS, GR, AR). Im Kanton Bern wurde letztes Mal im Januar 2007 das Stimmrecht für AusländerInnen auf Gemeindeebene vom Grossen Rat abgelehnt. Diese Bestrebung nach Stimm- und Wahlrecht für MigrantInnen sollte jedoch weiterhin in der politischen Debatte Vorschub geleistet werden, und seitens der Bundeshauptstadt Bern in diese Richtung hin gearbeitet werden.

Andere Formen der politischen Beteiligung ermöglichen gerade auf kommunaler Ebene beratenden Gremien (wie z.B. Foren), in denen VertreterInnen verschiedener Migrantengruppen ihre Sichtpunkte, Anliegen und Vorschläge einbringen können. Dies gilt insbesondere auch für die Ausarbeitung und Umsetzung der Integrationspolitik, die in Kooperation mit MigrantInnen ausgearbeitet werden sollte. Die Einbindung von MigrantInnen in Konsultationsprozesse (nicht zwangsläufig nur in spezifischen „Migrantengremien“, sondern auch in lokalen Konsultationsstrukturen zu übergreifenden, nicht an die Migration gebundene Themen wie Schule, Wohnen, Verkehr etc.) fördert deren Mitbestimmung oder Stellungnahme zu relevanten lokalen Themen und steigert ihren Einfluss. Trotzdem bleibt der Einfluss solcher Gremien im Entscheidungsprozessen gering, weshalb beratende Gremien kein Ersatz für das Stimm- und Wahlrecht und die Einbürgerung sind, sondern als ergänzende Massnahmen gelten können (Bauböck 2006; Niessen und Schibel 2005: 40-41).

Mit der Mobilität und in einem zunehmend transnationalen Raum werden lokale Mitbestimmungsmöglichkeiten, welche auch durch Auseinandersetzungen den für moderne Gesellschaften so notwendigen sozialen Kitt herstellen immer wichtiger, da die auf der Vorstellung nationaler Einigkeit beruhende lokale Bürgerschaft sonst immer mehr Menschen ausgrenzt und ausschliesst. Trotzdem sind weiterhin auch Bestrebungen wichtig, die Einbürgerung von ausländischer Wohnbevölkerung, entsprechend des Handlungsspielraums der Gemeinde, zu fördern.

Soziale Beteiligung fördern

Eine Dimension, die im überarbeiteten Leitfaden mehr zum Zuge kommen sollte, ist die Dimension der sozialen Integration der ausländischen Wohnbevölkerung. Soziale

¹⁹ Zu diesen Rechten gehören das Recht auf Freizügigkeit, das Recht auf Arbeit und das Stimm- und Wahlrecht auf (zumindest) Kommunalebene (siehe dazu Europäische Kommission: <http://europa.eu/scadplus/leg/de/cha/c10611.htm>).

²⁰ Siehe dazu „Mitteilung über Einwanderung, Integration und Beschäftigung“ der Europäischen Kommission, Juni 2003 (<http://europa.eu/scadplus/leg/de/cha/c10611.htm>).

Beteiligung im Sinne einer aktiven (oft ehrenamtlicher) Mitwirkung in Organisationen und Vereinigungen ermöglicht Austausch und Einbezug der Wohnbevölkerung auf lokaler Ebene und stärkt die sozialen Netzwerke. Soziale Beteiligung umfasst eine Vielzahl von Aktivitäten, sei dies in MigrantInnenorganisationen oder in bereits vorhandenen lokalen Einrichtungen. Besonders in Städten, Quartieren und Agglomerationen besteht ein grosser Spielraum für Mitwirkung aller Gruppen (Junge, Alte, Frauen, Männer, etc.) in irgendeiner Weise. Beispielsweise die Aufwertung des Wohnraums, die Verbesserung der Leistungen im Gesundheits- und Bildungsbereich sind Anliegen, die ein gemeinsames Engagement der MigrantInnen und der Einheimischen verlangen. Eine Förderung der Teilnahme aller BewohnerInnen, aber insbesondere auch die Mobilisierung des Potentials der MigrantInnen sowie eine entsprechende Anerkennung ihres Engagements, ist für die soziale Integration der Stadtbevölkerung in jeder Hinsicht erstrebenswert (Niessen und Schibel 2005).

Abbau von Integrationshindernissen

Wie schon erwähnt wird heute oft in den Hintergrund gerückt, dass Integration ein mehrspuriger und wechselseitiger Prozess ist, welcher einerseits die Bereitschaft der Zugewanderten erfordert, sich auf die lokalen Gegebenheiten einzulassen und andererseits auch Anstrengungen seitens der Aufnahmegesellschaft nötig sind, Hindernisse abzubauen und den Einstieg neuer Mitglieder zu erleichtern.

Zugang zum Arbeitsmarkt ist unbestritten eine der wichtigsten Voraussetzungen für ein eigenständiges Leben in der hiesigen Gesellschaft. Gerade für Drittstaatenangehörige, die hier wohnhaft sind und ihre Lebensperspektive mittel- oder langfristig in der Schweiz sehen, sollten Hindernisse abgebaut werden. Integration ist nicht möglich, solange diskriminierende Schranken in der Arbeitswelt herrschen. Der Benachteiligung von ausländischen Personen im Zugang zum Arbeitsmarkt und in der beruflichen Mobilität kann entgegnet werden, in dem einerseits Förderungsmassnahmen eingeleitet werden, die bestehende Ungleichheiten der Ausgangslagen (sprich berufliche Qualifikation etc.) beseitigen, und andererseits den oftmals diskriminierenden Selektionsverfahren durch Arbeitgebende entgegen gewirkt wird (Egger 2003). Zum Abbau von Hindernissen gehört insbesondere auch die Anerkennung und Wertschätzung von im Ausland erarbeiteten Qualifikationen und Kompetenzen.

Besondere Beachtung sollte der Integration von Jugendlichen ausländischer Herkunft in die Berufswelt geschenkt werden. Der Übergang von der Schule ins Arbeitsleben ist ein Schlüsselmoment, den es möglichst an die Bedürfnisse der Jugendlichen, im Speziellen der neu zugewanderten, auszurichten gilt. Auf der einen Seite gibt es eine sehr breite Palette an bewährten Förderungsmassnahmen und Projekten der beruflichen Eingliederung, die durch die städtische Koordination eingesetzt werden kann, auf der anderen Seite sollte auch hier möglichst breit gegen diskriminierende Auswahlverfahren bei Lehrstellenbesetzungen vorgegangen werden (Egger 2003: 42 ff).

Das Selektionsverfahren für die spätere schulische und berufliche Laufbahn beginnt bekanntlich bereits in der Grundschule. Somit ist schon auf dem Niveau der Grundschule (wenn nicht schon vorher), aber sicherlich vor dem Übertritt von der Primar- zur Sekundarstufe an Massnahmen zum Abbau von Hindernissen zu denken (Tripartite Agglomerationskonferenz 2005). Einer „Ghettoisierung“ der Schulen sollte entschieden entgegen gewirkt und eine Durchmischung von ausländischen und einheimischen Kindern gefördert werden. Migrantenkinder sollten als „eigene“ Angehörige der Schule verstanden werden.

Sprachkenntnisse sind zweifellos wichtige Motoren der Integration. Sie verweisen auf die Bereitschaft der Zugewanderten, ihr Leben in der Stadt kommunikativ mit anderen Einwohnern bewältigen zu wollen. Deshalb ist eine Sprachförderungs politik erstrebenswert und zwar in den verschiedenen Bereichen (Schule, Beruf, Freizeit) und für jede Stufe (für Neuangekommene, aber auch für gut Qualifizierte). Diese muss sich nicht nur auf den Erwerb der deutschen Sprache beziehen. Auch anderen, oft vielfältigen Sprachkenntnissen aus den Herkunftsregionen soll möglichst gut Rechnung getragen und optimal genutzt werden. Wenn jedoch von Sprachförderung die Rede ist, müssen auch die notwendigen Rahmenbedingungen und Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, damit die hohen Kurskosten nicht selbst zu einem Hindernis werden. Insbesondere müsste auch geklärt werden, welche Indikatoren in Zukunft berücksichtigt werden, um die sprachliche und bildungsorientierte Integration evaluieren zu können.

Staatliche Institutionen müssen für alle Einwohner offen und zugänglich sein. Transkulturelle Kompetenzen sollten bei öffentlichen Stellen mit direktem Kontakt zur Bevölkerung gefördert werden (insbesondere wären hier der Gesundheitssektor und die Sozialdienste zu erwähnen). Auch der Zugang zu Arbeitsstellen im öffentlichen Sektor könnte weiter gefördert werden, um Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt beispielhaft zu demonstrieren und gleichzeitig die Fähigkeiten und Potentiale der ausländischen EinwohnerInnen zu nutzen. Um den effektiven Einbezug von MigrantInnen in öffentlichen Institutionen und Organisationen zu garantieren, sollten regelmässige Evaluationen vorgenommen werden und die Ziele überprüft werden.

Anreize statt Zwang schaffen

Der in den letzten Jahren wieder aufkommende Tenor der Assimilationsforderungen und der drohenden Sanktionen ist dem gesetzten Ziel nicht immer förderlich und kann unter Umständen auch kontraproduktiv wirken. Vielmehr sollte die Eigenleistung der Zugewanderten für die Integration durch Anreize gefördert werden. Ziel für alle EinwohnerInnen der Stadt Bern sollte sein, ein Leben in Selbstverantwortung führen zu können. Hierfür müssen Rahmenbedingungen, aber auch – wo nötig – Ressourcen bereit gestellt werden. Beispielsweise können intensive Integrationsbemühungen von ausländischen Gemeindemitgliedern mit einer vorzeitigen Niederlassungsbewilligung belohnt werden. Was im Ermessensspielraum der Stadt Bern steht, sollte zur Integration der ansässigen Bevölkerung best möglichst genutzt werden.

Anti-Diskriminierung

Ein zentral wichtiger Fokus kommt auf die aktive Bekämpfung von Diskriminierung auf allen Ebenen zu liegen. Trotz Bekenntnissen zur Wichtigkeit dieser staatlichen Aufgabe besteht im Abbau von Diskriminierungen in der Schweiz noch sehr viel Handlungsbedarf (Niessen et al. 2008). Auf städtischer Ebene könnte dank der Nähe zu Bevölkerung und den Alltagsstrukturen viel geleistet werden (siehe auch „Integration als gesamtgesellschaftlicher Prozess“). Im Sinne einer Verbesserung der Information und Kommunikation zwischen Behörden und Bevölkerung müsste deshalb generell überlegt

werden, inwieweit Integration und Antidiskriminierung als neues Mainstreaming²¹ angegangen werden sollte.

Geschlechterperspektive

Neben der migrationspezifischen Perspektive sollte auch ein Gender-Mainstreaming auf allen Ebenen und in allen Bereichen angestrebt werden, wie dies das bisherige Leitbild bereits so antönt. Das Bewusstsein für geschlechterspezifische Bedürfnisse in den konkreten Institutionen zu fördern und diese Perspektive in jede einzelne Handlungsstrategie und Massnahme einfließen zu lassen, stellt eine grössere Herausforderung dar. Auch hier müsste die Umsetzung der geschlechtersensiblen Politik laufend evaluiert werden, um Defizite aufdecken zu können und Verbesserungen anzustreben.

Umsetzung in die Praxis gewährleisten

Die Grundsätze des Leitbildes von 1999 sowie der darin skizzierte Handlungsbedarf umfassen die wichtigsten Punkte und schufen eine gute Basis der städtischen Integrationspolitik. Allerdings wäre die erfolgreiche Umsetzung der Bestrebungen zu evaluieren, um deren Wirkung zu bestimmen und aus dieser zehnjährigen Erfahrung Integrationspolitik lernen zu können. Wie auf europäischer, eidgenössischer und kantonaler Ebene wären Integrationsindikatoren notwendig, um die effektive Umsetzung von Integrationsbestrebungen messen und die politischen Leitbilder, wie das hier diskutierte, evaluieren zu können.

²¹ „Der englische Begriff *Mainstreaming* wird – wenn überhaupt – mit „*Integration*“ übersetzt. Dabei bezieht man sich auf einen integrativen und ganzheitlichen Ansatz, der auf einem bestimmten Gebiet oder allgemein innerhalb der Gesellschaft in Richtung Gleichstellung und Chancengleichheit weist. Das bedeutet, dass eine Chancengleichheitsperspektive in allgemeine Denk- und Handlungsweisen integriert wird – also zu Allgemeingut oder eben *Mainstream* wird und systematisch zur Anwendung kommt, sei es in Politik, in Programmen oder bei der Umsetzung von Massnahmen. *Mainstreaming* bedeutet demnach, einen Platz im *Mainstream* einzunehmen. Oder mit anderen Worten: Die Chancengleichheitsperspektive fliesst als fester Bestandteil in die Planung, Umsetzung und Evaluation von Programmen und Massnahmen ein.“(Kaya und Efonyai-Mäder 2008: 11).

6 Bibliographie

- Arend, Michal (2003). "Können Stadtplanung und Wohnungspolitik einen Beitrag zur besseren Durchmischung und zur Integration von MigrantInnen leisten ?", in Wicker, Hans-Rudolf, Rosita Fibbi und Werner Haug (Hg.), *Migration und die Schweiz : Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms "Migration und interkulturelle Beziehungen"*. Zürich: Seismo, S. 237-255.
- Arlettaz, Gérald und Marc Perrenoud (2003). "Immigration et refuge en Suisse (XIXe-XXe siècles) : constats et perspectives de recherche." *Traverse*, 10(2): 106-117.
- Bauböck, Rainer, Hg. (2006). *Migration and citizenship : legal status, rights and political participation*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bommes, Michael (2003). "The Shrinking Inclusive Capacity of the National Welfare State: International Migration and the Deregulation of Identity Formation." *Comparative Social Research*, 22: 43-67.
- Bommes, Michael und Ewa Morawska, Hg. (2005). *International migration research : constructions, omissions and the promises of interdisciplinarity*. Abingdon: Ashgate.
- Brubaker, Rogers (2001). "The return of assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany, and the United States." *Ethnic and racial studies*, 24(4): 531-548.
- Bundesamt für Migration (2006). *Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz : Bestandesaufnahme der Fakten, Ursachen, Risikogruppen, Massnahmen und des integrationspolitischen Handlungsbedarfs*. [Bern-Wabern]: Bundesamt für Migration.
- Cattacin, Sandro und Milena Chimienti (2006). "Un concept sociologique en politique migratoire : intégration dans le discours scientifique." *Terra cognita*, (9): 34-37.
- D'Amato, Gianni und Rosita Fibbi (2008). "Transnationalisme des migrants en Europe : une preuve par les faits." *Revue européenne des migrations internationales*, 24(2): 7-22.
- D'Amato, Gianni und Brigitta Gerber, Hg. (2005). *Herausforderung Integration : städtische Migrationspolitik in der Schweiz und in Europa*. Zürich: Seismo.
- Egger, Theres (2003). *Integration und Arbeit : Handlungsfelder, Akteure und Ansatzpunkte zur Besserstellung von Ausländerinnen und Ausländern auf dem Schweizer Arbeitsmarkt*. Bern-Wabern: Eidgenössische Ausländerkommission EKA.
- Ehret, Rebekka (2002). "Le discours de l'intégration : de quelle culture parlons-nous ?" *Ethnologie française*, 32(2): 253-261.
- EJPD (2003). Schwerpunktprogramm der Integrationsförderung des Bundes. Prioritätenordnung. EJPD. Bern, EJPD.
- Fibbi, Rosita, Bülent Kaya und Etienne Piguet (2003). *Le passeport ou le diplôme ? : étude des discriminations à l'embauche des jeunes issus de la migration*. Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population.
- Gerber, Adrian (2006). "Bei der strukturellen Integration einen Gang höher schalten : zum Integrationsbericht des Bundesamts für Migration." *Asyl*, 21(3): 8-13.

- Joppke, Christian und Steven Lukes, Hg. (1999). *Multicultural questions*. Oxford [etc.]: Oxford University Press.
- Kälin, Walter (2003). "Grundrechte in der Einwanderungsgesellschaft : Integration zwischen Assimilation und Multikulturalismus", in Wicker, Hans-Rudolf, Rosita Fibbi und Werner Haug (Hg.), *Migration und die Schweiz : Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms "Migration und interkulturelle Beziehungen"*. Zürich: Seismo, S. 139-160.
- Karrer, Dieter (2002). *Der Kampf um Integration : zur Logik ethnischer Beziehungen in einem sozial benachteiligten Stadtteil*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Kaya, Bülent und Denise Efionayi-Mäder (2008). *Migration Mainstreaming im Gesundheitswesen. Bundesamt für Gesundheit: Nationales Programm "Migration und Gesundheit 2008-2013"*. Bundesamt für Gesundheit.
- Niederberger, Josef Martin (2005). "Le développement d'une politique d'intégration suisse", in Mahnig, Hans (Hg.), *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*. Zurich: Seismo, S. 255-287.
- Niessen, Jan, Thomas Huddleston und Laura Citron (2008). *Index Integration und Migration. Die rechtliche Situation von Migrantinnen und Migranten in Europa (MIPEX)*. British Council und Migration Policy Group.
- Niessen, Jan, María José Peiro und Yongmi Schibel (2005). *Civic citizenship and immigrant inclusion : a guide for the implementation of civic citizenship policies*. Brussels: Migration Policy Group.
- Niessen, Jan und Yongmi Schibel (2005). *Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker*. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Peters, Bernhard (1993). *Die Integration moderner Gesellschaften*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Piguet, Etienne (2006). *Einwanderungsland Schweiz : fünf Jahrzehnte halb geöffnete Grenzen*. Bern [etc.]: Haupt Verlag.
- Pineiro, Esteban, Isabelle Bopp und Georg Kreis (2009). *Fördern und Fordern im Fokus. Sozialer Zusammenhalt und kultureller Pluralismus*. Seismo.
- Prodoliet, Simone (2006). "'Nachholende Integrationspolitik' : eine Herausforderung für die gesellschaftlichen Institutionen." *Asyl*, 21(3): 3-7.
- Rausa, Fabienne und Sara Reist (2008). *Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz. Bericht 2008*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Rifaat, Cherif (2004). *Immigrants adapt, countries adopt-- or not : fitting into the cultural mosaic*. Montreal: New Canadians Press.
- Schoch, Sabine (2006). "Eine Frage der Umsetzung : zum Integrationsbericht des Bundesamts für Migration." *Asyl*, 21(3): 14-16.
- Schweiz. Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) (2006). *Der Integrationsbegriff im Gesetz : Leitfaden für den Umgang mit den neuen Bestimmungen*. Bern-Wabern: Eidgenössische Ausländerkommission.
- Sennett, Richard und Martin Richter, Hg. (2000). *Der flexible Mensch : die Kultur des neuen Kapitalismus*. Berlin: Siedler.

- Skenderovic, Damir und Gianni D'Amato (2008). *Mit dem Fremden politisieren. Rechtspopulistische Parteien und Migrationspolitik in der Schweiz seit den 1960er Jahren*. Zürich: Chronos.
- Stienen, Angela (2006). *"Integrationsmaschine" Stadt? Interkulturelle Beziehungsdynamiken am Beispiel von Bern*. Bern: Haupt.
- Stienen, Angela und Manuela Wolf (1991). *Integration - Emanzipation: ein Widerspruch kritische Analyse sozialwissenschaftlicher Konzepte zur "Flüchtlingsproblematik"*. Saarbrücken [etc.]: Breitenbach.
- Tripartite Agglomerationskonferenz (2005). *Rechtliche Integrationshemmnisse : Auslegeordnung und Lösungsansätze*. Bern: Tripartite Agglomerationskonferenz.
- Wanner, Philippe (2004). *Migration und Integration : Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- (2007). *Der Integrationsprozess ausländischer Bevölkerungsgruppen : ein Ansatz auf der Basis von Verwaltungsdaten*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Wicker, Hans-Rudof (2009). "Die neue schweizerische Integrationspolitik", in Pineiro, Esteban, Isabelle Bobb und Georg Kreis (Hg.), *Fördern und Fordern im Fokus. Leerstellen des schweizerischen Integrationsdskurses*. Zürich: Seismo.
- Wicker, Hans-Rudolf, Rosita Fibbi und Werner Haug, Hg. (2003). *Migration und die Schweiz : Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms "Migration und interkulturelle Beziehungen"*. Zürich: Seismo.
- Wimmer, Andreas (2002). *Nationalist exclusion and ethnic conflict : shadows of modernity*. Cambridge [etc.]: Cambridge University Press.
- Wytenbach, Judith (2009). ""Integrationsverpflichtung" und Integrationsvereinbarungen aus rechtlicher Sicht", in Pineiro, Esteban, Isabelle Bobb und Georg Kreis (Hg.), *Fördern und Fordern im Fokus*. Seismo.