



Jahrestagung EKM 201, 27. Oktober, 2011, Stade de Suisse, Bern
Migrationspolitik in föderalen Systemen

Referat von EDITH OLIBET, Städteinitiative Sozialpolitik und Gemeinderätin
der Stadt Bern, Direktorin Bildung, Soziales und Sport

Städte als Impulsgeberinnen für Innovation

Es gilt das gesprochene Wort

Meine Damen und Herren

Zuwanderung wird auf nationaler Ebene gesteuert. Logisch, denn es geht um die Niederlassung von Menschen in einem nationalen Territorium. Doch wenn wir genauer hinschauen, stellen wir fest, dass Migrantinnen und Migranten nicht einfach zufällig irgendwo in der Schweiz Wohnsitz nehmen. Der Anteil der ausländischen Bevölkerung in städtischen Gebieten ist deutlich höher als in ländlichen. Und besonders ausländische Personen, die neu in die Schweiz ziehen, lassen sich überdurchschnittlich häufig in Städten nieder. In urbanen Zentren ist Migration aber viel mehr als eine statistische Grösse. Migration ist eine selbstverständliche Facette unseres täglichen Lebens. Das macht Städte zu spannenden, dynamischen und vielfältigen Lebens- und Arbeitsräumen, stellt uns aber auch täglich vor Herausforderungen.

Geschätzte Anwesende

Die EKM stellt im Titel zur heutigen Tagung die Frage, ob der Föderalismus Segen oder Fluch für die Migrationspolitik ist. Als Vertreterin der

Städteinitiative Sozialpolitik lädt mich das natürlich dazu ein, auf den ungenügenden Einfluss der Städte auf die nationale Migrationspolitik hinzuweisen. Wir können nicht steuern, wer, woher, warum und unter welchen Bedingungen zuwandert. Gleichzeitig sind bei uns die Auswirkungen der nationalen Migrationspolitik am direktesten spürbar.

Je nachdem sind wir mit ganz anderen Herausforderungen konfrontiert: Wir fragen uns, wie wir englischsprachige Expats, die sich vorübergehend bei uns niederlassen, ins Gemeinwesen einbinden können. Wir stehen vor der Herausforderung, mit den beschränkten finanziellen Mitteln, die uns dafür zur Verfügung stehen, menschenwürdigen Wohnraum für Asylsuchende bereit zu stellen. Wir suchen Wege, wie wir aus dem Ausland nachgezogenen Familienangehörigen den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern können. Meine Damen und Herren, Sie sehen, die integrationspolitischen Fragen, die sich auf Gemeindeebene stellen, sind breit gefächert. Und sie sind stark von der nationalen Migrationspolitik und von den rechtlichen Rahmenbedingungen, die Zugewanderte hier vorfinden, abhängig.

Im Folgenden möchte ich nun den Fokus meiner Worte von der Migrationspolitik auf die Integrationspolitik lenken. Auf die Frage, wie die Städte den integrationspolitischen Herausforderungen begegnen. Denn - Realität ist: Migration ist eine Tatsache. Und - Migration ist eine Chance. Eine Chance, die es zu nutzen gilt, indem wir das aktuelle und künftige Zusammenleben aktiv gestalten, darauf achten, dass unsere Regelstrukturen integrationstauglich sind und indem wir integrationspolitische Impulse setzen.

Integration findet im Alltag statt: In Kindertagesstätten, Schulen, beim Einkaufen, in Sportvereinen, in der Waschküche, am Arbeitsplatz, bei der Begegnung im Tram, bei Konzertbesuchen – also in der Gemeinde, den Städten. Wir alle profitieren vom kulturellen Schaffen von Migrantinnen

und Migranten und deren Organisationen, vom Know-how ausländischer Arbeitskräfte und von der multikulturellen Ausstrahlung, die Geschäfte von Migrantinnen und Migranten den Quartieren verleihen. Zugewanderte leisten auch ihren Anteil an Steuern bei Bund, Kanton und Gemeinden.

Andererseits bekommen wir Integrationsschwierigkeiten direkt zu spüren: Migrantinnen und Migranten, die aufgrund fehlender Anerkennung ihrer Qualifikationen keinen Zugang zum hiesigen Arbeitsmarkt haben, sprechen auf unseren Sozialdiensten vor. Wenn grosse Familien keine passenden Wohnungen finden, sind wir in unserer Wohnbaupolitik gefordert. Wir müssen rassistische Sprayereien von unseren Hauswänden entfernen und unsere Schulen sind gefragt, wenn fremdsprachige Kinder besondere Unterstützung brauchen.

Meine Damen und Herren

Die Herausforderungen der Integration manifestieren sich in vielen Bereichen unserer täglichen Arbeit. Sie zeigen sich in den Städten am deutlichsten. Die Pluralität unserer Bevölkerung ist bei uns besonders gross – mit allen damit verbundenen positiven und negativen Konsequenzen. Und wenn ich von Pluralität spreche, dann meine ich damit nicht nur die geografische Herkunft der Bevölkerung oder ihre religiöse Zugehörigkeit, sondern auch die soziale Herkunft und vor allem die Vielfalt der Lebensformen, die in den Städten aufeinander treffen.

Gerade weil sich in den Städten Integrationsfragen zuspitzen, ist es für uns ernüchternd, zu sehen, dass unser politisches Gewicht diesbezüglich gering ist. Die jüngsten Abstimmungsergebnisse belegen, dass die Städte bei integrationsrelevanten Abstimmungen regelmässig zu den Verliererinnen gehören: Bei den Abstimmungen zum Minarettverbot, zur Ausschaffungsinitiative und zu diversen kantonalen Vorlagen zum Stimm- und Wahlrecht für ausländische Personen hat sich vor allem in der deutschsprachigen Schweiz ein Stadt-Land-Graben gezeigt.

Eine weitere Herausforderung für die Städte sind die gesetzlichen Rahmenbedingungen. Aus unserer Sicht wäre es sehr nützlich gewesen, wenn der Bund die Relevanz eines Integrationsgesetzes früher erkannt hätte. Da wir noch immer kein Bundesgesetz über die Integration haben, werden nun die Kantone aktiv und erlassen eigene Gesetze. Dies führt zu einer Unstrukturiertheit und letztlich auch zu einer Ungleichbehandlung der Migrantinnen und Migranten, weil die gesetzlichen Regelungen in jedem Kanton anders aussehen. Dieser Ungleichbehandlung würde eine nationale Gesetzgebung entgegenwirken.

Trotz, oder gerade wegen diesen Herausforderungen sind Städte integrationspolitische Impulsgeberinnen. Vielfalt ist in den Städten kein politisches Programm, sondern Normalität. So hat die städtische Bevölkerung – die eben erwähnten Abstimmungsergebnisse zeigen es – ein entspannteres und pragmatischeres Verhältnis zu Migrantinnen und Migranten als die Stimmbevölkerung ländlicher Regionen.

Ich habe gerade die mangelnden Möglichkeiten zur politischen Mitwirkung für Ausländerinnen und Ausländer beklagt. Viele Städte bieten alternative Partizipationsmöglichkeiten. So verfügt die Stadt St. Gallen über ein Partizipationsreglement, das ausländischen Bewohnerinnen und Bewohnern erlaubt, politische Vorstösse ans Stadtparlament zu richten. Und die Stadt Bern führt jährlich ein Forum der Migrantinnen und Migranten durch, indem diese ihre Anliegen gegenüber der Stadt formulieren können. Dies sind aber selbstverständlich nur bescheidene politische Mitwirkungsmöglichkeiten verglichen mit dem, was – abgesehen von Graubünden und Appenzell Ausserrhoden – nur in Westschweizerkantonen Realität ist: das kommunale und teilweise auch kantonale Stimm- und Wahlrecht für ausländische Personen.

Auch die Frühförderung wurde in den Städten besonders vorangetrieben. Dazu gehört ein breites Angebot an Kindertagesstätten. Etabliert haben

sich aber auch spezifische Projekte für sozial benachteiligte Familien, wie Hausbesuchsprogramme, welche beispielsweise in Bern und Winterthur angeboten werden. Sie sind von grosser Bedeutung und Wirkung für Kinder und Eltern ausländischer Herkunft.

Als Eintrittstore für Migrantinnen setzen wir uns in den Städten besonders intensiv damit auseinander, wie wir Neuzugezogene begrüßen und informieren wollen. Viele Städte haben schriftliche Informationen entwickelt, bieten Begrüssungsveranstaltungen für Neuzuziehende. Luzern hat den Anfang gemacht und bietet verschiedene thematische Veranstaltungen und Kurse an. Andere Städte haben mitgezogen. Die Stadt Zürich wurde von Second@s plus auf den 2. Platz als ausländerfreundlichste Gemeinde gesetzt – insbesondere für ihre Willkommenskultur.

Auch die Frage, wie wir mit Personen ohne geregelten Aufenthaltsstatus umgehen wollen, beschäftigt uns stark. Sans-Papiers leben zwar in allen Regionen der Schweiz, aber besonders häufig in Städten. So hat beispielsweise die Stadt Lausanne einen mutigen und richtungsweisenden Schritt gemacht, indem sie 2010 bekannt gegeben hat, dass sie auch Jugendlichen ohne geregelten Aufenthaltsstatus eine Berufslehre ermöglichen will. Die Städteinitiative Sozialpolitik hat sich ebenfalls der Thematik angenommen und ein Grundlagenpapier erarbeitet. Darin empfiehlt sie, jugendliche Sans-Papiers zur Berufsbildung zuzulassen. Eine Stossrichtung, die National- und Ständerat stützen, indem sie letzten Sommer die Motion Luc Barthassat angenommen haben. Ich hoffe, dass diesbezüglich bald eine bundesweite Regelung vorliegt, damit auch Jugendlichen ohne geregelten Aufenthaltsstatus künftig in allen Kantonen gleichermassen das Recht auf Berufsbildung gewährt wird.

Verehrte Tagungsteilnehmerinnen und -teilnehmer

Diese und andere Beispiele zeigen es: wir handeln schnell, schneller, als Bund und Kantone. Unsere Entscheidungswege sind kürzer. Damit sind

wir Kanton und Bund regelmässig einen Schritt voraus und setzen Impulse.

So waren es denn auch die Städte, die Integration zur staatlichen Aufgabe erklärt haben. Was der Bund im Jahr 2008 im revidierten Ausländergesetz festgeschrieben hat, wurde beispielsweise in der Stadt Bern bereits 1999 in der Gemeindeordnung – unserer Verfassung – verankert. Die Anerkennung der Integration als staatliche Aufgabe hat uns im gleichen Jahr dazu veranlasst, als eine der ersten Schweizer Städte ein Leitbild zur Integration der Ausländerinnen und Ausländer zu verfassen und Massnahmen zu dessen Umsetzung zu erarbeiten. Andere Städte haben dies auch getan.

Dass wir Impulse setzen, zeigt auch die Städtekoalition gegen Rassismus, ein internationales Netzwerk von Städten, die sich gemeinsam gegen Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit einsetzen. Die Städte Bern, Lausanne, Winterthur und Zürich sind Mitglieder dieser Koalition und die Stadt Luzern ist auf dem Weg dazu. Mit ihrem Beitritt und den damit verbundenen Massnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung, setzten die Städte einen Trend: Sie machen Antidiskriminierung zu einem integralen Bestandteil ihrer Integrationspolitik. Diese Verbindung von Antidiskriminierung und Integrationspolitik macht auch das Bundesamt für Migration in seiner spezifischen Integrationsförderung. Sie hat darin neu den Bereich „Schutz vor Diskriminierung“ aufgenommen. Ich bin überzeugt, dass Bund, Kantone und kleinere Gemeinden von den Erfahrungen der Städte profitieren können, wenn es darum geht, die Antidiskriminierungsarbeit in ihren Programmen zu verankern.

Ich habe nur einige der integrationspolitischen Impulse erwähnt, welche die Städte in den letzten Jahren gesetzt haben. Dass Städte weiterhin Impulse setzen können, ist nicht selbstverständlich. Die verhältnismässig hohen Zuwanderungszahlen von Migrantinnen und Migranten in Städte

machen uns noch nicht zu Impulsgeberinnen für eine innovative Integrationspolitik. Verschiedene Voraussetzungen sind notwendig, damit wir diese Funktion weiterhin wahrnehmen können. Darauf möchte ich zum Schluss noch eingehen.

Die erste Voraussetzung ist ganz einfach – oder in der Praxis meistens alles andere als einfach – Geld. In den Städten gelingt es uns zwar, finanzielle Mittel für die Integrationsförderung bereit zu stellen. Dies hat jedoch zur Folge, dass wir vergleichsweise wenig spezifische finanzielle Unterstützung seitens des Bundes erhalten. Aude Joris wird im nächsten Referat aus dem Projekt Periurban berichten – ein Projekt, von dem nur kleinere Gemeinden und Agglomerationsgemeinden profitieren können.

Eine weitere Schwierigkeit für die Finanzierung von Integrationsmassnahmen ist, dass Bund und Kantone in gewissen Bereichen nur Projekte finanzieren, so zum Beispiel bei Angeboten zur sozialen Integration oder zur Bekämpfung von Zwangsheiraten und Zwangsehen. Wir sind aber auf eine längerfristige Finanzierung angewiesen, damit Angebote nachhaltig gesichert werden können.

Meine Damen und Herren

Den meisten von Ihnen ist bekannt, dass der Bund ab 2014 seinen Beitrag im Bereich der spezifischen Integrationsförderung über kantonale Integrationsprogramme ausrichten will. Die Städte mit ihrer besonderen Stellung werden dem Goodwill der Kantone überlassen.

Wir fordern, dass wir vom Bund als gleichwertige Partnerinnen, auf Augenhöhe mit den Kantonen behandelt werden und die Möglichkeit geschaffen wird, auch mit den grossen Städten direkt Vereinbarungen abzuschliessen. Das ist und bleibt unser Ziel.

Vermehrte Unterstützung brauchen wir auch von der Wirtschaft. Sie profitiert von zugewanderten Fachkräften. Es ist daher gerechtfertigt, von Ar-

beitgebenden zu verlangen, dass sie mehr Mitverantwortung übernehmen für die Integration von Arbeitskräften, die sie in die Schweiz holen. Bund und Kantone müssen die Wirtschaft stärker in die Pflicht nehmen. Mit „in die Pflicht nehmen“ meine ich beispielsweise, dass sich Arbeitgebende an der Finanzierung von Sprach- und Integrationskursen für ihre ausländischen Mitarbeitenden beteiligen. Ich meine damit aber auch, dass ausländische Arbeitskräfte gleiche Chancen und Bedingungen vorfinden wie einheimische, dass sie weder hinsichtlich Lohn, noch Weiterbildung und beruflicher Entwicklung diskriminiert werden. Denn wenn Migrantinnen und Migranten ihre Arbeitsmarktfähigkeit nicht erhalten können, sind es letztlich wieder wir, die die Kosten tragen, wenn Personen aus dem Arbeitsmarkt herausfallen.

Einen letzten Punkt möchte ich Ihnen noch zu bedenken geben: Wir können dann Impulsgeberinnen sein, wenn wir auch Gefässe haben, um Impulse zu geben. Der Zusammenschluss in der Städteinitiative Sozialpolitik, sowie die Vertretung der Städte in der Tripartiten Agglomerationskonferenz und in der Konferenz der Integrationsdelegierten ermöglicht uns eine gewisse Mitwirkung in nationalen Planungsprozessen. Dies ist aber ungenügend. Zusätzliche Möglichkeiten zur direkten Einflussnahme der Städte sind aus meiner Sicht angesichts unserer herausragenden Rolle in der Integration der Migrationsbevölkerung angebracht.

Ich komme zum Schluss. Ich bin stolz darauf, die Städte, als Räume für pluralistische Lebensformen vertreten zu dürfen. Wir haben in den letzten Jahren wichtige Impulse gesetzt und immer wieder eine Vorreiterrolle eingenommen. Wir wollen auch künftig integrationspolitische Zugpferde sein, dafür aber auch stärker einbezogen und bei der Finanzierung besser berücksichtigt zu werden als bisher. Ich danke Ihnen und zähle auf Sie!