

Simone Prodolliet

## **Zauberwort «Integration» – Paradigmenwechsel in der schweizerischen Politik?**

*Dezember 2006*

Integrationspolitik hat Hochkonjunktur. In vielen westeuropäischen Ländern sind die Behörden daran, Lektionen aus den Versäumnissen der vergangenen Jahrzehnte zu ziehen und verstärkt in Integrationspolitik zu investieren. Auch die helvetische Politik schreibt sich in diesen Trend ein. Über alle Parteigrenzen hinweg ist man sich einig, dass Integration ein Gebot der aktuellen Politik ist. Das Thema wird als so wichtig erachtet, dass es im November 2006 zum Haupttraktandum der Von-Wattenwyl-Gespräche gemacht wurde. Alle Bundesratsparteien haben Positionspapiere verfasst, in welchen sie Stellung dazu nehmen, wie mit der Präsenz von Migrantinnen und Migranten adäquat umzugehen sei.

Während die SVP «Klare Regeln für alle!» fordert, konzentriert sich die CVP auf Fragen, die sich auf «Religionsfreiheit und Identität» beziehen. Die FDP schlägt im Hinblick auf die Realisierung einer «offenen, erfolgreichen Schweiz» die Schaffung eines Rahmengesetzes für Integration vor. Und die SP schliesslich macht sich für eine «Integrationsoffensive» stark.

Wie kommt es, dass von links bis rechts Integration in aller Munde ist und geradezu als Heilmittel für Problemlagen aller Art heraufbeschworen wird? Haben die Bemühungen unzähliger in der Integrationsarbeit Engagierter, dieses Thema auf die Tagesordnung der offiziellen Politik zu bringen, endlich Früchte getragen?

Die Antwort darauf fällt ambivalent aus. Zunächst ist es etwas erstaunlich, dass – relativ unvermittelt – unisono nach Integration gerufen wird. Immerhin war dies im Vorfeld der Abstimmung zum neuen Ausländergesetz vom 24. September 2006, bei dem immerhin ein ganzes Kapitel der Integration gewidmet ist, kaum je als diskussionswürdig betrachtet worden. Auf der andern Seite kann festgehalten werden, dass die Forderung nach verstärkter Integration einen politischen Trend bestätigt, der im gesamten westlichen Europa zu beobachten ist und der unter dem Schlagwort «Fördern und Fordern» zusammengefasst werden kann.

Der Grund für den vermeintlichen Perspektivenwechsel liegt darin begründet, dass viele soziale Probleme mit so genannten Integrationsdefiziten der Migrationsbevölkerung verknüpft werden. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, darauf hinzuweisen, dass bei sozialen Problemlagen die Herkunft der Betroffenen lediglich eine untergeordnete Rolle spielt. Der sozio-ökonomische Status ist weit wichtiger.

### **Zur sozialen Situation der Zugewanderten in der Schweiz**

Die Zahlen zur sozialen Situation der Ausländerinnen und Ausländer zeigen es deutlich: Zugewanderte sind in praktisch allen sozialen Belangen schlechter gestellt. Eklatant zeigen sich die Unterschiede im Bildungsbereich und auf dem Arbeitsmarkt. Bezüglich Bildungsniveau, beruflicher Position, Einkommen und beruflicher Mobilität weisen Menschen ohne Schweizer Pass deutlich niedrigere Werte auf als Schweizerinnen und Schweizer. Ausländerinnen und Ausländer verdienen durchschnittlich ein Viertel weniger als Schweizerinnen und Schweizer, sie leben häufiger in prekären Lebens- und Arbeitsverhältnissen, sie sind doppelt so stark von Erwerbslosigkeit und folglich weit mehr von Armut betroffen. Die aus solchen ungünstigen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen resultierenden negativen Auswirkungen auf die soziale Integration, auf Bildungsverläufe oder die Gesundheit von Migrantinnen und Migranten und deren Familien liegen auf der Hand.

Differenzierende Auswertungen statistischer Erhebungen zeigen allerdings, dass innerhalb der Kategorie «Ausländer» grosse Unterschiede bestehen.<sup>1</sup> Staatsangehörige aus nord- und westeuropäischen Ländern sind sozio-ökonomisch deutlich besser gestellt als jene aus Süd- und Südosteuropa. In gewissen Bereichen übertrifft die wirtschaftliche und soziale Stellung «west- und nordländischer» Zugewanderter sogar diejenige der Schweizerinnen und Schweizer.

Es sind allerdings nicht die privilegierten Ausländerinnen und Ausländer, welche in den Fokus integrationspolitischer Überlegungen geraten, selbst dann nicht, wenn sie sich in geschlossenen Kreisen bewegen und keinen Austausch mit der schweizerischen Bevölkerung pflegen. Zielgruppe der verstärkten Anstrengungen für Integrationsmassnahmen sind die Unterprivilegierten. Oder anders gesagt: Es geht um all jene, die dem Staat Kosten verursachen (könnten).

### **Der Drei-Säulen-Ansatz in der Migrationspolitik**

Seit den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts verfolgt die Schweiz eine Drei-Säulen-Politik: (1) die Regulierung des demografischen «Gleichgewichts» über eine entsprechende Zulassungspolitik, (2) die Regulierung des Arbeitsmarkts ebenfalls über die Zulassungspolitik sowie (3) die Integrationspolitik. Während zu den ersten beiden Bereichen über Jahre hinweg verschiedenste Konzepte erarbeitet wurden, wurde bezüglich der Integrationspolitik wenig unternommen.<sup>2</sup> Über den Einbezug der Migrantinnen und Migranten in den Arbeitsmarkt, das Bildungssystem und die schweizerischen Sozialwerke ohne weitere Massnahmen schien dem Anliegen der Integration Genüge getan.

An dieser Haltung manifestiert sich denn auch das dahinter liegende Verständnis von Integration. Ausländerinnen und Ausländer galten als integriert, wenn sie eine Arbeitsstelle hatten, selbständig für ihren Lebensunterhalt aufkommen konnten und beim Familiennachzug eine «angemessene» Wohnung vorweisen konnten. Arbeitslosigkeit und Abhängigkeit von Sozialhilfe konnte ein Grund sein, die Aufenthaltserlaubnis zu entziehen und die Betroffenen des Landes zu verweisen. Während in den sechziger und siebziger Jahren das Rotationsmodell es ermöglichte, solche Probleme «aufzufangen», indem Hunderttausende von Erwerbslosen ausgewiesen wurden, hat sich die Situation heute verändert. Mit der Verfestigung der Aufenthaltsstatus durch Umwandlung der Saisonbewilligungen in Jahresaufenthalts- und später Niederlassungsbewilligungen, welche den Nachzug der Familie ermöglichten, wurde die Steuerung der Zulassung für die Behörden weniger flexibel.

Rückblickend zeigt sich überdies, dass das liberale Modell der Integration, basierend auf Eigenverantwortung und freiwilligem Engagement, nicht aufging. Direkte und indirekte Diskriminierungen von Migrantinnen und Migranten führten und führen noch immer dazu, dass der Grossteil von ihnen sozial schlechter da steht als der Durchschnitt der schweizerischen Bevölkerung. Besonders schwer wiegend zeigt sich dies bei den Selektionsprozessen im Bildungssystem und beim Zugang zu Arbeitsstellen. Wer nicht über einen Aufenthaltsstatus verfügt, der die dauerhafte Anwesenheit (Niederlassungsbewilligung C) sichert, wer einen

---

<sup>1</sup> Statistische Daten zur sozialen Lage sind Wanner (2004), dem Bericht des Bundesamts für Statistik (2004) sowie dem Integrationsbericht des BFM (2006) zu entnehmen.

<sup>2</sup> In den sechziger und siebziger Jahren war es ein Rotationsmodell, bei welchem Saisonarbeiter für eine gewisse Zeit in die Schweiz zugelassen wurden, nach Ablauf der bewilligten Zeitspanne jedoch wieder ausreisen mussten. Später wurde das so genannte Drei-Kreise-Modell eingeführt, nach welchem potenzielle Zuwanderer aus den verschiedenen Weltregionen als der Schweizer Kultur «näher» oder «ferner» eingeteilt wurden. Antragstellende hatten je nach geographischer Herkunft entsprechend grössere oder kleinere Chancen hatten, eine Einreisebewilligung zu bekommen. Heute wird zwischen EU-EFTA-Angehörigen, die im Rahmen der bilateralen Verträge ohne Bewilligung in die Schweiz einreisen und nach einer Arbeitsstelle suchen können, und Staatsangehörigen aus den übrigen Ländern der Welt unterschieden. Die Zulassung zum Arbeitsmarkt für Letztere wird über ein Kontingentsystem geregelt.

Namen trägt, der als «fremd» empfunden wird, wer aus einem Land stammt, das den so genannten «Drittstaaten» zugerechnet wird, hat deutlich höhere Hürden zu überwinden.<sup>3</sup>

## Die Integrationspolitik des Bundes seit Mitte der neunziger Jahre

Ende der neunziger Jahre brachte eine Gesetzesänderung eine Trendwende in der bisher eher vernachlässigten Integrationspolitik. Der Bund erhielt die Möglichkeit, die Integration der Zugewanderten mit speziellen finanziellen Mitteln zu unterstützen. Gestützt auf den neu eingeführten «Integrationsartikel» (Art. 25a ANAG<sup>4</sup>) wurde eine ausführliche Verordnung zur Integration der Ausländerinnen und Ausländer (VIntA) mit einer umfassenden Liste zu beachtender Handlungsfelder der Integration ausgearbeitet. Seit 2001 steht ein Kredit zur Verfügung, mit welchem Projekte durch den Bund unterstützt werden können.<sup>5</sup>

Integrationspolitik ist heute ein sozialpolitisches Aktionsfeld. Die Tatsache, dass durch den Bund Integrationsprojekte gefördert werden können, hat in vielen Kantonen und Gemeinden entsprechende Aktivitäten ausgelöst und damit zu einer Multiplikation integrationspezifischer Anstrengungen geführt. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass nicht nur auf symbolischer Ebene ein wichtiges Zeichen gesetzt wurde, sondern dass vielerorts systematischer als bisher Integrationsarbeit geleistet werden konnte und auch professionelle Strukturen etabliert wurden. So sind in vielen Kantonen und grösseren Städten Integrationsdelegierte ernannt worden, und hat man Fachstellen aufgebaut, die sich Integrationsaufgaben widmen. Ein vom Bund ausgegebener Franken generiert eineinhalb weitere Franken durch Kantone, Gemeinden oder Dritte. Nicht eingerechnet sind hier Leistungen auf der Basis von Freiwilligenarbeit.

Die Integrationsförderung durch den Bund versteht sich als eine ergänzende Massnahme zur Integration im Bereich der so genannten «ordentlichen Strukturen» und der Integration auf politischer Ebene. Die Bundespolitik unterscheidet demnach drei Säulen der Integrationspolitik. Die *strukturelle* Integration, die über die oben erwähnten Institutionen wie Erziehungs- und Bildungswesen, die Sozialwerke (AHV, IV, ALV etc.), die Gesundheitsförderung etc. erfolgt, die *politische* Integration, die über die Ermöglichung der politischen Partizipation wie Stimm- und Wahlrecht sowie die Einbürgerung gewährleistet werden kann, sowie die *soziale und kulturelle* Integration, die vornehmlich den Alltag und den Freizeitbereich betreffen.

Das vom Bund bereitgestellte Integrationsförderungsprogramm setzt im Bereich der sozialen und kulturellen Integration an und soll ergänzend zu den Massnahmen innerhalb der «Regelstrukturen» wirken. Das Programm umfasst Sprachförderung für schwer erreichbare Zielgruppen, die Aus- und Weiterbildung von Schlüsselpersonen und die Unterstützung von Öffnungsprozessen in zivilgesellschaftlichen Institutionen, die Ermöglichung von Partizipation und Austausch über Kleinprojekte auf lokaler Ebene sowie die institutionelle Stärkung von Fachstellen für Integration.<sup>6</sup> Die unter «Integrationsförderung» verfolgte Politik ist somit klassischer Subsidiärsupport und richtet sich primär an Akteure, die der Zivilgesellschaft zuzuordnen sind.

## Integration als Gesetzesbegriff im neuen Ausländergesetz

---

<sup>3</sup> Bildungsmonitoring Schweiz (2003), Egger (2003), Fibbi et al. (2004), Dahinden et al. (2004).

<sup>4</sup> 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.»

<sup>5</sup> Von 2001-2003 waren dies 10 bis 12.5 Mio. Franken, seit 2004 sind es 14 Mio. jährlich. Zieht man in Betracht, dass die Kantone, Gemeinden oder Dritte sich in der Regel an Integrationsprojekten, die durch den Bund finanziert werden, ebenfalls finanziell beteiligen müssen, kann davon ausgegangen werden, dass ein Mehrfaches an Geldern in entsprechende Projekte fließt.

<sup>6</sup> Eine Übersicht über die Projekte findet sich unter [www.eka-cfe.ch](http://www.eka-cfe.ch).

Integration ist ein Begriff der Sozialwissenschaften und bezieht sich auf einen gesellschaftlichen Prozess, der von den Mitgliedern eines Gemeinwesens (Gemeinschaft, Stadt, Region, Nation) bestimmte Leistungen verlangt, sich mit deren gesellschaftlichen Umfeldern auseinanderzusetzen. Obwohl vielfach unter Integration Anpassungsleistungen an ein bestimmtes Normensystem verstanden wird und damit implizit Assimilation gemeint ist, vertreten Akteure der Integrationsarbeit eine dynamische Auslegung des Integrationsbegriffs. Sie sind der Ansicht, dass Integration als ein fortwährender Prozess zu verstehen ist, der alle Menschen (und nicht nur diejenigen, die der Norm nicht entsprechen wie etwa Zugewanderte, Behinderte, religiöse Minderheiten etc.) einer Gesellschaft betrifft und von allen die Bereitschaft verlangt, sich auf diesen Prozess einzulassen. Für gelungene Integrationsprozesse werden die Gewährung von Gleichberechtigung und Chancengleichheit, die Bereitstellung von Möglichkeiten der Partizipation und die Bereitschaft zum konstruktiven Umgang mit Konflikten vorausgesetzt. Bezüglich der Integration von Migrantinnen und Migranten bedeutet dies, dass sowohl die Zugewanderten sich darum bemühen, sich in die schweizerische Gesellschaft zu integrieren als auch die Einheimischen gewillt sind, Offenheit, Respekt und Anerkennung gegenüber Eingewanderten zu praktizieren.

Dass der Begriff der Integration neu in gesetzliche Bestimmungen<sup>7</sup> aufgenommen wird, bringt Chancen mit sich, birgt aber gleichzeitig auch gewisse Risiken. Die Chancen sind insbesondere darin zu sehen, dass Integration als politisches Ziel definiert und damit entsprechende Massnahmen zur Förderung der Integration sowohl im Bereich der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, als auch bezüglich der (finanziellen) Unterstützung von Integrationsprojekten legitimiert werden. Die Risiken beziehen sich vor allem auf die Anwendung des Integrationsbegriffs, der je nach Kontext anders definiert werden kann. Bei der Konkretisierung des Integrationsbegriffs besteht zudem die Gefahr, dass Integration nicht mehr als Prozess, sondern bezogen auf einzelne Individuen als konkret zu messender «Zustand» mit konkret zu erfüllenden Kriterien aufgefasst wird. In der Regel wird ein bestimmtes Niveau bezüglich Sprachkenntnissen der Landessprache als Gradmesser herangezogen. Integration bezieht sich jedoch nicht allein auf Sprachkenntnisse, und überdies beschränken sich Integrationsprozesse nicht auf den Einzelnen, sondern schliessen auch alle gesellschaftlichen Institutionen ein.

Bis anhin erschien der Integrationsbegriff (im Sinne «Integration von Ausländern») im schweizerischen Bundesrecht einzig in der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) vom 13. September 2000. Diese definiert Integration allgemein als ein «gesamtgemeinschaftliches Ziel», das heisst Integration wird weder als (messbarer) Zustand gefasst noch explizit auf eine bestimmte Gruppe oder Einzelperson zugespielt. In genau diesem Sinne wird nun aber in neuen Rechtsetzungen wie dem neuen Ausländergesetz (AuG) und der revidierten VIntA vom 1. Februar 2006 der Begriff Integration enger gefasst. Der «Grad der Integration wird neu als Kriterium für die Erteilung bzw. Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen» herangezogen. Dies stellt einen eigentlichen Paradigmenwechsel dar. Die Konkretisierung des in dieser Art neu definierten Integrationsbegriffs liegt in der Kompetenz der ausführenden Behörden. Diese sehen sich vor die Aufgabe gestellt, einen relativ weiten Ermessensspielraum mit Praxis zu «füllen». Dies kann dazu führen, dass sich bei der Umsetzung des Bundesgesetzes in den Kantonen und Gemeinden Fragen der Angemessenheit, der Vereinheitlichung und der Rechts- und Chancengleichheit stellen.

Der Integrationsbegriff taucht im neuen Ausländergesetz in verschiedenen Rechtsbestimmungen auf. Dass dabei jeweils unterschiedliche Parameter zur Anwendung gebracht werden, zeigt sich bei näherer Betrachtung etwa der Kriterien betreffend der Zulassung oder der Integrationsvereinbarungen.

Das vom Parlament im Dezember 2005 verabschiedete Ausländergesetz schreibt bezüglich der persönlichen Voraussetzungen mit Art. 23 AuG neu vor, bei Einreisebewilligungen das Potenzial zur Integration dieser Personen («eine nachhaltige Integration erwarten lassen»)

---

<sup>7</sup> Kälin (2002) weist darauf hin, dass Integration kein juristischer Begriff ist, der bestimmte Normen vorgibt.

zu beachten.<sup>8</sup> Neu Einreisende sollten also über die Kriterien Ausbildung und berufliche Qualifikation hinaus Voraussetzungen mitbringen, die die Integration in der Schweiz erleichtern. Zu bedenken ist, dass es nicht einfach ist, objektive Kriterien aufzustellen, die eine Gleichbehandlung bei der Bewilligungspraxis garantieren. Zudem lässt sich das Integrationspotenzial der Zuwandernden nicht nur bei der einwandernden Person bestimmen, sondern ist ganz entscheidend auch abhängig von den Möglichkeiten, die vorhandenen Potenziale in der Schweiz bzw. in der bestimmten Gemeinde oder Region zur Geltung bringen zu können. Die Voraussetzungen für die verlangte Verpflichtung zum Erlernen einer Landessprache sind je nach lokalen Verhältnissen sehr unterschiedlich.

Ein ähnliches Problem stellt sich bei jener gesetzlichen Bestimmung, wonach die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an eine Integrationsvereinbarung (Besuch von Sprach- und Integrationskursen) geknüpft werden kann.<sup>9</sup> Auch in diesem Zusammenhang ist nicht offensichtlich, aufgrund welcher Kriterien die Behörden auf eine solche Vereinbarung drängen werden. Die Erfahrungen in andern Aufnahmestaaten mit dem Instrument der Integrationsvereinbarung sind unterschiedlich und insbesondere wegen des teilweise unverhältnismässigen bürokratischen Aufwands und der hohen Kosten nicht nur von Erfolg gekrönt. Der Abschluss einer Integrationsvereinbarung setzt denn auch voraus, dass entsprechende Förderangebote zur Verfügung stehen. In den verschiedenen Regionen, Kantonen und Gemeinden der Schweiz ist die Angebotsstruktur sehr unterschiedlich ausgestaltet, und es ist fraglich, solche Vereinbarungen vorzusehen, wenn nicht gleichzeitig der Zugang zu allen gesellschaftlichen Bereichen sicher gestellt werden kann. Denn: Integrationskurse taugen wenig, wenn integrationshemmende Faktoren (wie etwa diskriminierende Selektionsprozesse im Bildungssystem und erschwerter Zugang zum Arbeitsmarkt) weiterhin bestehen.<sup>10</sup>

### **Integrationspolitik aus einer gesamtgesellschaftlichen Perspektive**

Die mangelnde Integrationspolitik der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts hat verschiedenste Probleme mit sich gebracht. Dass diese mittels des zur Verfügung stehenden Integrationsförderungsprogramms beseitigt werden könnten, ist allerdings eine Illusion. Auch gesetzliche Bestimmungen, die Migrantinnen und Migranten zu vermehrten Anstrengungen verpflichten, werden dem nicht beikommen, selbst wenn mittels neuer Regelungen bei der Zulassung mehr Personen mit erhöhtem Integrationspotenzial einwandern.

So ist es zwar als positiv zu beurteilen, dass Integration im neuen Ausländergesetz zu einem Gesetzesbegriff wird: Damit wird allgemein anerkannt, dass Integrationsprozessen staatliche Aufmerksamkeit geschenkt werden muss. Und sicherlich kann das Integrationsförderungsprogramm dazu beitragen, gewisse Lücken zu füllen. Der Eintritt in die Gesellschaft Schweiz beinhaltet jedoch weit mehr. Die Schweiz sollte dazu stehen, dass sie ein Einwanderungsland ist und ihre Institutionen darauf ausrichten.<sup>11</sup> Im Sinne der von Bade für Deutschland

---

<sup>8</sup> Art. 23 Abs. 2 AuG: «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.» Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass das Ausländergesetz lediglich auf Personen aus Nicht-EU- und EFTA-Ländern anwendbar ist.

<sup>9</sup> Art. 54 Abs. 2bis AuG: «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.»

<sup>10</sup> In diesem Zusammenhang ist auf ein Gesetzesprojekt der beiden Kantone Basel-Stadt und Basel-Land hinzuweisen, das Neueinreisende auf den Besuch von Sprach- und Integrationskursen verpflichten will, gleichzeitig aber auch die staatlichen Institutionen anhält, den Zugang zu allen gesellschaftlichen Bereichen für Zugewanderte zu verbessern.

<sup>11</sup> Unter dem Stichwort «Öffnung der Institutionen» wird seit Mitte der neunziger Jahre dieses Anliegen mittels verschiedener Initiativen sowohl in Deutschland als auch in der Schweiz verfolgt. Zur Situation in der Schweiz vgl. terra cognita 7.

proklamierten «nachholenden Integrationspolitik» sind nicht nur an die Adresse der Zugewanderten Forderungen zu stellen, sondern explizit auch an die gesellschaftlichen Institutionen selbst.

So genügt es nicht, wie gewisse Debatten zeigen, dass Probleme etwa im Bereich des Bildungswesens und der Integration auf dem Arbeitsmarkt über besondere Massnahmen im Rahmen der Integrationsförderung aufgefangen werden sollen. Jugendarbeitslosigkeit, ungenügende Sicherheit im öffentlichen Raum, Verlust gemeinsamer Werte und solidarisch agierender sozialer Netze, etc. sind nicht nur Folgen einer mangelnden Integration von Migrantinnen und Migranten. Zielgruppenspezifische Integrationsprojekte (z.B. Gewaltprävention bei Jugendlichen aus dem Balkan), wie dies häufig gefordert wird, sind keine abschliessende Antwort auf die grundlegenden sozialen Fragen.

Es ist zwar nicht von der Hand zu weisen, dass sich bei bestimmten Gruppen von Zugewanderten soziale Probleme häufen. Gleichzeitig ist aber auch festzustellen, dass die «Regelstrukturen» sich nicht frühzeitig auf veränderte gesellschaftliche Realitäten eingestellt haben. So gesehen könnte ein «Mainstreaming» integrationspolitischer Anliegen auf alle gesellschaftlichen Bereiche dazu beitragen, die tatsächlichen Integrationshemmnisse (direkte und indirekte Diskriminierungen) abzubauen. Dies impliziert jedoch, dass die einzelnen Institutionen sich nicht nur in Bezug auf diese Anliegen öffnen, sondern über ihre eigenen Institutionen hinaus eine gesamtgesellschaftliche Perspektive einnehmen. Die Ansätze dazu sind da, wie der Bericht der Tripartiten Agglomerationskonferenz belegt: So soll es laut dieser Konferenz darum gehen, integrationshemmende Faktoren auf allen Stufen des schweizerischen Staatswesens zu beseitigen, um Chancengleichheit für alle zu gewährleisten. Und auch der vom Bundesamt für Migration vorgelegte «Integrationsbericht» verfolgt im Grunde diesen Ansatz, auch wenn er die Probleme zunächst bei den Migrantinnen und Migranten ortet. Immerhin wird Integration als «Herstellung von Chancengleichheit» verstanden. Es bleibt zu hoffen, dass dieses Anliegen in den nächsten Jahren konsequent umgesetzt wird.

### **Eröffnung von Perspektiven**

Mit Blick auf die kommenden Jahre muss hervorgehoben werden, dass Integrationspolitik sich nicht einseitig an der Zielgruppe der Migrantinnen und Migranten orientieren darf, sondern dass – auch mit Unterstützung des Staates und den Verantwortlichen in der Regierung – ein Bewusstseinswandel in der gesamten Bevölkerung herbeigeführt werden sollte, der die Schweiz als Einwanderungsland begreift. Mit dieser Tatsache im Auge könnte unverkrampfter als bisher mit der Präsenz von Zugewanderten umgegangen werden.

Sollen Integrationsprozesse gelingen, müssten in Zukunft Bestimmungen in die Gesetze aufgenommen werden, die über die im Integrationskapitel des AuG verankerten Grundsätze eher programmatischen Charakters und der Möglichkeit der finanziellen Beteiligung des Bundes bei Integrationsprojekten hinausgehen. Konkret ist an die Verbesserung von Rechtsstatus bei Aufenthaltsbewilligungen und beim Familiennachzug zu denken, an die Eröffnung von Perspektiven mittels der Gewährung von politischen Mitsprachemöglichkeiten, an eine Verbesserung der Einbürgerungsbedingungen, an die Entwicklung einer Willkommenskultur. Denn: Wer Perspektiven entwickeln kann – seien dies Einheimische oder Zugewanderte – wird motiviert sein, die Zukunft dieses Landes mitzugestalten. Angst war noch nie eine gute Ratgeberin, weder für einen noch die andern.

## Bibliographie

- Klaus J. Bade, 2005, *Nachholende Integrationspolitik*. In: ZAR, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 7/2005: 217-222.
- Bildungsmonitoring Schweiz (Hg.), 2003, *Wege in die nachobligatorische Ausbildung. Die ersten zwei Jahre nach Austritt aus der obligatorischen Schule. Zwischenergebnisse des Jugendlängsschnitts TREE*. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.
- Bundesamt für Migration, 2006, *Probleme der Integration der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz. Bestandsaufnahme der Fakten, Ursachen, Risikogruppen, Massnahmen und des integrationspolitischen Handlungsbedarfs («Integrationsbericht»)*. Bern: BFM.
- Bundesamt für Statistik (Hg.), 2004, *Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz. Bericht 2004*. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.
- Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005.
- CVP Schweiz, 2006, *Identität und Religionsfreiheit am Beispiel der Musliminnen und Muslime der Schweiz*. Positionspapier vom 7. April 2006.
- Janine Dahinden, Rosita Fibbi, Joëlle Moret, Sandro Cattacin, 2004, *Integration am Arbeitsplatz in der Schweiz. Probleme und Massnahmen*. Neuenburg: SFM.
- Theres Egger, 2003, *Integration und Arbeit. Handlungsfelder, Akteure und Ansatzpunkte zur Besserstellung von Ausländerinnen und Ausländern auf dem Schweizer Arbeitsmarkt*. Materialien zur Integrationspolitik. Bern: Eidgenössische Ausländerkommission.
- Eidgenössische Ausländerkommission, 2006, *Der Integrationsbegriff im Gesetz. Leitfaden für den Umgang mit den neuen Bestimmungen*. Bern: EKA.
- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, 2003, *Schwerpunkteprogramm der Integrationsförderung des Bundes. Prioritätenordnung*. Bern: EJPD.
- FDP Schweiz, 2006, *Integration macht die Schweiz erfolgreich – Projekte für eine offene Schweiz*. Positionspapier vom 19. August 2006.
- Rosita Fibbi, Bülent Kaya, Etienne Piguet, 2003, *Le passeport ou le diplôme? Etude des discriminations à l'embauche des jeunes issus de la migration*. Neuchâtel: SFM.
- Walter Kälin, 2002, *Integration. Background Study on Existing International Migration Law Norms*. Unpubliziertes Arbeitspapier. Universität Bern.
- Hans Mahnig, 2005, *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*. Zurich: Seismo.
- Josef Martin Niederberger, 2004, *Ausgrenzen, Assimilieren, Integrieren. Die Entwicklung einer schweizerischen Integrationspolitik*. Zürich: Seismo.
- Etienne Piguet, 2005, *L'immigration en Suisse depuis 1948. Une analyse des flux migratoires*. Zurich: Seismo.
- Simone Prodoliet, 1998, *Eine Geschichte von Lippenbekenntnissen*. In: Asyl 1998/2: 36-43.
- SP Schweiz, 2006, *Integrationsoffensive jetzt!* Integrationspapier der SP Schweiz vom 7. November 2006.
- SVP Schweiz, 2006, *Unsere Regeln gelten für alle*. Positionspapier zur Asyl- und Ausländerpolitik. März 2006.
- terra cognita 7, 2005, *Öffnung der Institutionen*. Bern: EKA:
- terra cognita 9, 2006, *Welche Integration?*. Bern: EKA.
- Tripartite Agglomerationskonferenz (Hg.), 2005, *Rechtliche Integrationshemmnisse. Auslegeordnung und Lösungsansätze*. Bern: TAK.
- Verordnung über die Integration der Ausländerinnen und Ausländer vom 13. September 2000 (VIntA). Revidierte Fassung vom 1. Februar 2006.
- Philippe Wanner, 2004, *Migration und Integration. Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz*. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.