



Vernehmlassung zu „Umrisse zu einem Integrationskonzept“

Die EKR begrüsst die von der EKA eingeleiteten Schritte zur Bearbeitung der Integrationsproblematik sehr, ist doch die Integration von Schweizer/innen und Zugewanderten Voraussetzung für den Abbau von Fremdenfeindlichkeit und für ein nichtdiskriminatorisches Zusammenleben (wie auf S.7 des Berichts formuliert).

1. Grundsätzliches

Die EKR begrüsst die Anstrengungen der EKA, die Diskussion um die Integration der in- und ausländischen Bevölkerung der Schweiz auf eine neue Stufe zu heben und möchte darin die EKA nach Kräften unterstützen. Wir begrüssen deshalb den vorliegenden Bericht der EKA und die von ihr organisierte nationale Tagung zum Thema Integration vom 17. Januar 1997.

Einen Integrationsartikel im ANAG halten auch wir für unentbehrlich. Wir sind zudem der Meinung, dass die EKA vom Bundesrat in Fragen der Ausländerpolitik vermehrt konsultiert werden sollte. Die Schaffung eines Bundesamtes für Integration können wir befürworten. Es sollte jedoch sichergestellt werden, dass das Thema Integration interdisziplinär, d.h. auch interdepartemental, angegangen wird.

Der vorliegende Bericht „Umrisse zu einem Integrationskonzept“ reflektiert das Ergebnis langer und verdankenswerter Praxiserfahrung der EKA in der Arbeit mit Behördenstellen und der ausländischen Bevölkerung. Er erfüllt damit den Anspruch, Umrisse zu einem Integrationskonzept zu zeichnen.

Noch nicht erfüllt ist nach unserem Dafürhalten mit dem vorliegenden Bericht der Anspruch, ein insgesamt neues Konzept einer möglichen Integrationspolitik zu umreissen. Es fehlt ein klarer Aufbau, der auf die Fragen eingeht: Welche Ziele muss Integration haben? Welche Struktur ist einer Integrationspolitik zugrunde zu legen? Welche Massnahmen braucht es zu deren Umsetzung? Welcher zeitliche Rahmen ist dafür vorzusehen?

Wir votieren deshalb dafür, mit dem schliesslichen Bericht an den Bundesrat stärker auf eine grundsätzliche Neuausrichtung von Integration im Sinne eines möglichst gleichberechtigten Zusammenlebens zwischen Ausländer/innen und Schweizer/innen zu zielen und diese Neuausrichtung auch klar darzustellen. Wir können uns auch vorstellen, dass diese Neuausrichtung und der endgültige Bericht von einer breiteren Trägerschaft gestützt wird, die sich aufgrund der

Vernehmlassungsberichte konstituieren könnte. Gerne meldet die EKR ihre Bereitschaft zu einer solchen Zusammenarbeit an.

Wir hoffen mit unserer Vernehmlassung zu einer solchen Neuformulierung beitragen zu können.

2. Begriffe

Für den definitiven Bericht wünschte sich die EKR einen genaueren und sorgfältigeren Umgang mit dem Integrationsbegriff selbst.

Im Bericht wird „Integration“ einerseits richtig als strukturell bedingter gegenseitiger Prozess mit entsprechenden Rahmenbedingungen verwendet. Andererseits tauchen auch der „Willen zur Anpassung“, „Bereitschaft, sich einzufügen“ auf und werden mit der „Toleranz der Einheimischen“ verbunden. Damit rückt „Integration“ in die Nähe von „Assimilation“ - die bestakzeptierten Ausländerinnen und Ausländer waren bisher diejenigen, denen es gelungen war, sich gleichsam unsichtbar zu machen. Der Bericht sollte in klar formulierter Form und konsequenter Anwendung dazu beitragen, dass diese beiden Begriffe nicht mehr vermengt werden. Integration ist klar als ein fortschreitender und offener Prozess zu definieren. Deshalb sind auch Konzepte von „Nichtintegration“ für gewisse Gruppen von anwesenden Ausländerinnen und Ausländern (z.B. Vorläufig Aufgenommene) und der Topos der „Erhaltung der Rückkehrfähigkeit“ und die dadurch resultierende Verweigerung der Integration abzulehnen.

Die Integration von Ausländerinnen und Ausländern sollte im allgemeineren Rahmen einer Sozialintegration gesehen werden. Was heute meist als „Migrationsproblem“ dargestellt wird, ist ein Arbeitsplatz-, Bildungs-, Frauen-, Alten-, Jugend-, Unterqualifizierten- etc. -problem. Auch für Schweizerinnen und Schweizer können in unserer Gesellschaft Integrationsprobleme auftreten. Integrationsprogramme sollten deshalb generell auf all diese gesellschaftlichen und politischen Bereiche ausgerichtet sein (s. Vorschlag zu 8.) und nicht als ethnospezifische Programme konzipiert werden. Damit würde verhindert, dass eine ethnisierende Konfliktwahrnehmung beliebige Ausländergruppen zu Sündenböcken stempelt.

Der Bericht verwendet den Begriff „Kultur“ als statisch und definitiv zuschreibbare Gruppeneigenschaft. Er arbeitet mit den Konzepten der „kulturellen Distanz“ - z.B. der nun neu Zugewanderten im Unterschied zu den „näheren“ Italienern und Spaniern (s. auch S. 6,7,8,9,16). Dies ist grundsätzlich ein essenzialistisches (statisches, unflexibles, klar abgrenzbares und zuschreibbares) Kulturkonzept. Kultur sollte aber dynamisch verstanden werden. Sie ist nicht etwas, das ausserhalb der Menschen, der Gesellschaft fassbar wäre, sondern ist prozesshaft und kontextuell. Sie äusserst sich nur in der Lebenspraxis, im täglichen Leben, in der Auseinandersetzung zwischen den Menschen. Das heisst konkret in diesem Zusammenhang: Migrant/innen bringen nicht eine Kultur mit, sondern leben hier eine Kultur, die genauso von den hiesigen

Umständen, der Migrationsituation, wie ihrer Erfahrungen im Herkunftsland geprägt ist.

Geht man von einem solchen prozesshaften und kontextuellen Kulturbegriff aus, wird auch besser verständlich, warum Integration ein Prozess ist, der nie aufhört, und der immer alle Beteiligten betrifft (also auch die Schweizer/innen). Selbst ohne solche theoretischen Überlegungen möchten wir auf die Gefahr hinweisen, die ein essentialistischer Kulturbegriff darstellt: das Stichwort heisst Kulturalismus bzw. Neorassismus. Die Meinung, es handle sich um kulturell bedingte Schwierigkeiten, schiebt den Zuwandernden allein das Defizit und damit eine Art Schuld zu. Ungleichheit wird damit perpetuiert. Viele der angeblich kulturell bedingten Schwierigkeiten sind jedoch auf soziale und ökonomische Bedingungen zurückzuführen. Diese Erkenntnis verschiebt den Handlungsbedarf klar zur Gesamtgesellschaft.

Es ist bekannt, dass die EKR das im Drei-Kreise-Modell inhärente Konzept der „kulturellen Distanz“ ablehnt, weil damit Ungleichwertigkeit geschaffen wird, die tendenziell rassistisch ist. Wir stellten fest, dass die Anwendung des Drei-Kreise-Modells ausgrenzende und diskriminierende Auswirkungen auf bereits im Lande anwesende Angehörige aus dem Dritten Kreis zeitigt. Wir würden uns sehr freuen, wenn sich die EKA hier unserer Argumentation anschliessen könnte.

3. Zum Bericht im Einzelnen

Zu 1. Rückblick und 2. Integrationspolitische Grundsätze

Wir teilen die Meinung der EKA, dass die ausländische Bevölkerung in allen sozialen, gesellschaftlichen [und wirtschaftlichen] Fragen mitberücksichtigt werden muss (S.3) Wir sind wie die EKA der Meinung, dass die positive Leistung der ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu wenig gewürdigt wird (S.3) und waren deshalb sehr erfreut, die Worte von Bundesrat A. Koller an der EKA-Tagung zu vernehmen. Wie teilen auch die Ansicht der EKA, dass die asylpolitische Debatte die ausländerpolitische überschattet und verfälscht und in ihrer aufpeitschenden Präsentation zu vermehrter Fremdenfeindlichkeit anstatt zur Solidarität beigetragen hat. Vor der Gefahr von Leistungsabbau im Bereich Integration durch Budgetkürzungen ist ausdrücklich zu warnen und der darin inhärente sozialpolitische Sprengstoff ist klar zu benennen.

Im Kapitel 1. Rückblick schlagen wir vor, den vergangenen Fehlinterpretationen eine deutlich positive Würdigung der Anwesenheit der Ausländer/innen in der Schweiz gegenüberzustellen. Es braucht unserer Ansicht nach eine klare Aussage: Die Schweiz ist ein Einwanderungsland und hat daraus die entsprechenden Konsequenzen zu ziehen. Mit einer stetigen Ungleichbehandlung eines Fünftels der in der Schweiz lebenden Bevölkerung läuft unser Land Gefahr, seinen demokratischen und rechtsstaatlichen Charakter zu verlieren. Gleichzeitig ziehen wir aus ihrer Anwesenheit grossen volkswirtschaftlichen Nutzen. Die meist junge ausländische Wohnbevölkerung trägt zur demographischen Verjüngung bei und hilft, unsere Renten zu sichern. Eine positive

Integrationspolitik ist deshalb auch im besten Interesse des Landes. Die Menschenwürde aller in diesem Lande Lebenden und Arbeitenden sollte ins Zentrum einer Integrations- und Ausländerpolitik gestellt werden. Es ist zu vermeiden, dass die angesprochene Zielgruppe wiederum die „Problemgruppe“ Ausländer ist. Richtig ist deshalb, wenn der Bericht die Behörden auf allen Stufen sowie die ganze einheimische und ausländische Wohnbevölkerung anspricht.

Wir halten auch dafür, in diesem Kapitel rückwirkend ein Lob anzubringen auf die gesamtgesellschaftliche und auch von der Wirtschaft mitgetragene Integrationsleistung. Sie ist bereits bis anhin erfolgt, wenn es auch bis anhin keine kohärente Integrationspolitik gegeben hat. Lob gebührt auch der Integrationsleistung vieler Hundertausender von zugewanderten Einzelnen und Familien sowie den Anstrengungen, welche die ausländischen Vereine und Körperschaften bisher (mit Hilfe der EKA!) unternommen haben. Ein Lob auch den Hilfswerken und anderen Nichtregierungsorganisationen, die auf dem Gebiet der Integration sehr Beachtliches geleistet haben und wichtige Partner für die zukünftige Arbeit sind.

Für die EKR sind die Kernsätze der Ziele und Grundsätze auf S. 6 und 8 des Berichts aufgeführt: „Die Integration darf nicht dem Zufall und nicht nur der Eigenverantwortung des Einzelnen überlassen werden. In Anbetracht der gesellschafts- und staatspolitischen Bedeutung der Integration ist der Staat verantwortlich für entsprechende Rahmenbedingungen und Zielvorgaben“.

Und: „Teilnahme der ausländischen Bevölkerung am Gesellschaftsleben, Chancengleichheit und rechtliche Gleichstellung in allen Lebensbereichen sowie Mitverantwortung und Mitsprachemöglichkeiten sind dementsprechend zentrale integrationspolitische Zielvorgaben“.

Vorschlag:

Einführung eines neuen Kapitels zwischen Kap. 1 und 2, in welchem die neuen Zielsetzungen einer neuen Integrationspolitik als ein eigentlicher Paradigmenwechsel umschrieben werden: Integration als fortschreitender Prozess der Aufnahmegesellschaft und der Zuwandernden (wie auf S. 3 und 6 geschildert). Nachfolgend und darauf ausgerichtet die integrationspolitischen Grundsätze.

Zu 3. Integration als gesellschafts- und staatspolitische Aufgabe

Die EKR unterstützt die Forderung der EKA, die Integration müsse zu einer staats- und gesellschaftspolitischen Aufgabe deklariert und auch so ausgeführt werden.

Wir sind jedoch auch der Meinung, dass man aus den vorgehend formulierten Zielen einer gleichberechtigten Teilhabe aller und den daraus abgeleiteten Mitspracherechten weitergehende und klarere Forderungen an die Schaffung von nichtdiskriminierenden Strukturen stellen sollte (wie dies etwa das Leitbild zur Integrationspolitik der Stadt Bern unternimmt).

Das würde bedeuten:

1. im Bereich Wirtschaft: Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt, Zugang zu Lehrstellen; keine Unterschichtung durch die ausländische Bevölkerung, keine Strukturhaltung der Wirtschaft über unqualifizierte Arbeitskräfte, keine Ungleichbehandlung bei Arbeitslosigkeit;
2. im Bereich Aufenthaltsregelung: keine Aufteilung in verschiedene Rechte nach Aufenthaltskategorien, Gleichbehandlung aller mit einer Aufenthaltsbewilligung im Lande Anwesenden; keine zivilstandsabhängigen Aufenthaltsbewilligungen, die Abhängigkeiten erzeugen können, jedoch Aufenthalt unter Wahrung der Einheit der Familie;
3. im Bereich Schule/Bildung: neue Schulmodelle, die den Qualitäten auch der ausländischen Schüler/innen gerecht werden; Umwandlung der Realschule, die heute weitgehend zum Auffanggefäss für ausländische Schüler/innen geworden ist und eine Selektion nach unten repräsentiert (Förderung von Modellen wie die Integrierte Oberstufe im Kt. Zürich); Abkehr von eurozentrischer Bildung - Erziehung ausgerichtet auf multikulturelle Inhalte (z.B. Projekt „Qualität in multikulturellen Schulen, Kt. Zürich); Heimatunterricht als integrierter Teil der kantonalen Schulsysteme (z. B. Modell St. Johanns in Basel);
4. im Bereich Sozialversicherungs- und Gesundheitswesen: Zugang zu speziellen Einrichtungen, keine Diskriminierung bei Prämien und Kinderzulagen;
5. im Bereich der politischen Partizipation: Schaffung neuer Strukturen mit realen Kompetenzen und Mitspracherechten wie Ausländerbeiräte, Partizipation auf Gemeindeebene usw.

Die EKR bedauert, dass im Bericht Kap. 3 einige der vorhergehend aufgestellten Grundsätze wieder verloren gehen. An die Grundsätze anschliessend spricht der Bericht in Kap. 3 von den „interkulturellen Kontakten“, den „kulturbedingten Spannungen“ und gelangt sogleich zur sogenannten „Ausländerkriminalität“. Dieser Begriff ist in sich diskriminierend und dürfte in einem Bericht der EKA keinen Eingang finden. Plötzlich ist der Leser mitten in der aktuellen Tages- und Mediendiskussion, die von Stereotypen „fundamentalistisch“, „kriminell“, „uns fremde Kulturen“ geprägt ist. Es finden so Zuschreibungen Eingang in den Bericht, die verwischend wirken und der Argumentation der Drei-Kreise-Logik folgen, welche die EKR ablehnt. Ähnliches geschieht auf S. 31, wo unkritisch für gewisse Zuwanderergruppen auf die Bedeutung „der Sippe“ verwiesen wird.

Vorschlag:

Kapitel 3 sollte klarer aufgebaut und auf die beiden Zielgruppen Mehrheitsgesellschaft und Minderheiten ausgerichtet sein. Das Hauptgewicht sollte auf die strukturellen Forderungen gelegt werden.

Zu 4. Ausländische Bevölkerung als Zielgruppe und 5. Die Akzeptanz der Einheimischen als Prämisse

Die EKR folgt der Argumentation des Berichts der EKA, der die verschiedenen integrationspolitischen Bedürfnisse verschiedener ausländischer Bevölkerungsteile und der daraus resultierenden Massnahmen schildert.

Wir möchten jedoch festhalten, dass im Sinne einer Gleichbehandlung diese Kategorien, sofern sie künstlich über Aufenthaltskategorien geschaffen sind, wegfallen sollten! Gerade diese Kategorien und ihre jeweiligen „Privilegien“ oder Nachteile stehen teilweise einer Integration entgegen. Sie schaffen Unsicherheit gegenüber den Zukunftsaussichten in diesem Land und verunmöglichen den Zugewanderten so, einen längerfristigen Lebensplan aufzubauen. An die Stelle der vielen Aufenthaltskategorien sollte ganz klar das Prinzip der Gleichbehandlung und Chancengleichheit für alle treten.

Wir begrüßen es sehr, dass der Bericht den Jugendlichen besonderes Augenmerk schenkt. Gleichzeitig plädieren wir für eine noch gewichtigere Abhandlung der spezifischen Situation und den spezifischen Bedürfnisse der zugewanderten Frauen. Es geht uns um die Darstellung der strukturellen Nachteile, welche die Frauen erfahren über eine zivilstandsabhängigen Aufenthaltsgewährung, die Nichtanerkennung frauenspezifischer Fluchtgründe usw. Die integrationspolitischen Forderungen wären unserer Meinung nach hier anzusetzen.

Wenn Integration als ein gegenseitiger dauernder Prozess verstanden wird, so müsste nach dem Kapitel „ausländische Bevölkerung als Zielgruppe“ ein Kapitel „einheimische Bevölkerung als Zielgruppe“ folgen und beide Teile gleichgewichtig einander gegenüberstehen. Hier wären dann Sensibilisierungsarbeit, Aufklärung über Diskriminierungen, Massnahmen gegen Fremdenfeindlichkeit im Sinne der Arbeit der EKR aufzuführen, wie dies teilweise in Kap. 5 geschieht. Wichtig wäre auch eine Auseinandersetzung mit der Rolle der Politik und der Medien.

Wie bereits oben vermerkt, können wir der Argumentation, welche im Kap. 5 zur Rolle der „Kultur“ geführt wird, nicht zustimmen. Sie stellt eine Verlagerung von strukturellen, ökonomischen und sozialen Konflikten auf „Kultur“ und „Ethnie“ dar. (s. oben unter 2. Begriffe).

Vorschlag:

Vorspann zur Problematik der systematischen „Kategorisierung“ der ausländischen Bevölkerung. Ausbau des Abschnitts über migrierende Frauen. Umwandlung des Kapitels 5. im Sinne einer Gegenüberstellung: „Einheimische Bevölkerung als Zielgruppe. Neugewichtung des Faktors „Kultur“.

Zu 6. Vier Hauptbereiche der Integrationsförderung

Die EKR folgt den Ausführungen der EKA und steht hinter den aufgeführten Postulaten. Insbesondere begrüßen wir den Hinweis auf die noch viel zu wenig genutzten Möglichkeiten der politischen Mitsprache. Wir möchten auch hier für

eine Darstellung plädieren, die den Hauptakzent auf die Struktur legt und nicht mit der Betreuung der Ausländer/innen beginnt.

Die EKR kann die Einschätzung der Einbürgerung „als Krönung einer erfolgreich verlaufenen Integration“ nicht teilen. Unseres Erachtens sollte die Einbürgerung entmystifiziert werden. Es sollte ein Recht auf Einbürgerung geben, der Gesuchsteller/der Gesuchstellerin die gestellten Bedingungen erfüllt. Emotional geführte Kampagnen auf Gemeindeebene, die zur diskriminierenden Ablehnung von Einbürgerungsgesuchen geführt haben, würden damit verunmöglicht.

Vorschlag:

Kapitel Aufbau gemäss strukturellen Erfordernissen, immer auf die beiden Zielgruppen Gesamtgesellschaft/Schweizer/innen und Minderheitengruppierungen / Ausländer/innen parallel ausgerichtet. Neue Gewichtung der Einbürgerungsfrage.

Zu 7. Zuständigkeit und Koordination auf Ebene Bund/Kantone

Die EKR stellt sich hinter die Forderung der EKA nach einer breiteren finanziellen Basis für die Integrationsarbeit. Sie sieht den Bereich Integration als integrierten Teil einer neu formulierten Migrationspolitik, die eine Expertengruppe im Auftrage des EJPD jetzt erarbeitet. Sie unterstützt prinzipiell die Schaffung eines „Bundesamts für Integration“. Integration sollte jedoch in Zukunft interdisziplinär und interdepartemental bearbeitet werden. Eine Koordination mit den Kantonen und den Gemeinden ist unerlässlich.

Auf S. 41 wird die Arbeit der EKR beschrieben, wofür wir danken. Es ist allerdings nicht ganz einsichtig, warum hier die Jugendkampagne erscheint. Diese hatte nicht direkt mit der EKR zu tun, die ja 1995 erst eingesetzt wurde. Vor allem hatten wir keine Verfügung über die 1,2 Mio. Franken.

Vorschlag:

Klare Verknüpfung „Integration“ mit neuer Migrationspolitik. Streichung der Jugendkampagne beim Abschnitt EKR. Evt. Einführung eines neuen Abschnitts: Präventionsmassnahmen des Bundes gegen Rassismus im Rahmender Jugendkampagne gegen Rassismus des Europarats 1995. Information dort einfügen.

Zu 8. Finanzielle und personelle Aspekte

Die EKR unterstützt die Forderung der EKA nach einem Budget von Fr. 15 Mio. Sie plädiert jedoch dafür, hier nochmals den ständigen Miteinbezug integrationspolitischer Fragen in anderen Bereichen wie Sozialpolitik, Sozialversicherungswesen, Gesundheitswesen, Schule, Bildung, Wirtschaftsförderung (die unter Umständen mit integrationspolitischen Leistungen gekoppelt werden könnte) zu fordern im Sinne von Kap. 7 des Berichts. Damit würden weitere Gelder impliziert, die in den direkten Förderungsmaßnahmen des Bundes von 15 Mio. nicht enthalten sind.

Vorschlag:

Forderung nach Einbezug der Integrationspolitik in alle Politik und Finanzbereiche einfügen.

EKR/1997