

Integration – zukünftige Herausforderungen für Schweizer Städte

Referat an der Forumsveranstaltung «Neue Perspektiven für die Integrationsarbeit»
Samstag, 28. Mai 2011, Waaghaussaal St. Gallen

I.

Integration – zukünftige Herausforderungen für Schweizer Städte? Ist unsere Integrationspolitik noch zeitgemäss? Braucht es eine Neuorientierung in der Gesellschaftspolitik, um Antworten auf die neuen Herausforderungen zu finden? Sind es überhaupt neue Herausforderungen? Mit diesen Fragen beschäftigen Sie sich heute an diesem Tag. Nach über 25 Jahren beruflicher Auseinandersetzung in diesem Feld dürfte man von mir eigentlich klare Antworten erwarten. Ich hoffe, dass ich diese Erwartung wenigstens teilweise erfüllen kann, aber auch für mich geht das Suchen weiter. Das macht unser Thema auch so spannend. Zunächst wollen wir einen Blick auf die Städte und die bisherige Integrationspolitik werfen, danach den wichtigsten Trends und den Widersprüchlichkeiten nachgehen, die unsere Integrationspolitik begleiten, um uns abschliessend den Perspektiven und Handlungsmöglichkeiten zuzuwenden.

Städte sind Orte des verdichteten Lebens. Menschen, Häuser, Arbeitsplätze, Institutionen und Infrastruktur befinden sich auf engem Raum. Das Zusammenleben verschiedenster Menschen bietet Chancen, stellt aber auch Herausforderungen dar. Städte erfüllen eine Zentrumsfunktion für die umliegenden Regionen. In Zeiten wirtschaftlicher Blüte sind Städte Orte mit überdurchschnittlicher Wertschöpfung. Sie tragen aber auch Lasten, die besonders dann spürbar werden, wenn die Wirtschaftsmotoren ins Stottern geraten. Von den Städten aus ist in den 1990-er Jahren denn auch der Ruf nach einer Integrationspolitik ausgegangen, als in jener Zeit eine lange Rezession klar gemacht hatte, dass Integration nicht allein über den Arbeitsmarkt funktionieren kann. Viele wurden arbeitslos und hatten wegen niederer beruflicher Qualifikation kaum mehr eine Chance, in den Arbeitsmarkt zurückzukehren.

Heute sind wir wieder einmal in einer Hochkonjunkturphase. Die Zuwanderung hat stark zugenommen. Vor allem sind besser qualifizierte Menschen eingewandert und solche aus der Europäischen Union. Also Menschen, die wir eigentlich immer gewollt hatten. Wissenschaftler, Ärztinnen, Banker, Unternehmer, Fachfrauen. Auch in der Stadt St. Gallen stammen gut die Hälfte aller Ausländer aus dem EU-Raum und die grösste Ausländergruppe sind die Deutschen. Und nun ist es auch wieder nicht recht, denn diese so genannten neuen Einwanderer stellt neue Probleme: Sie verdrängen weniger gut situierte Einheimische aus den privilegierten, teuer gewordenen Wohngebieten unserer Städte, sie treten als Konkurrenten auf dem Arbeitsmarkt auf, sie benutzen unsere Infrastruktur, die plötzlich ebenso intensiv genutzt wird, wie wir das von ausländischen Städten her kennen. Wir empfinden einen Dichtestress, der über die räumliche Dimension hinausgeht.

Daneben wird oft vergessen, dass es neben dieser angeblich neuen Einwanderung auch weiterhin die «alte» gibt. Den Zuzug weniger Qualifizierter. Im Rahmen des Familiennachzugs oder über das Asylverfahren oder auch ganz einfach im Rahmen der Freizügigkeit, aus

Spanien und Portugal, woher nach wie vor Viele kommen, welche die unqualifizierten und schlecht bezahlten Arbeiten in der Schweiz verrichten. Und damit bleiben uns auch die «alten» Integrationsprobleme erhalten. Probleme, die sich in den Schulen, auf den Polizeiposten, in den Sozialdiensten, im öffentlichen Raum und in Problemquartieren niederschlagen.

Die Städte waren die ersten, die in den 1990er-Jahren nach einer Integrationspolitik gerufen hatten. Die realen Probleme, die sie zu bewältigen hatten, liessen sich nicht mehr mit markigen Sprüchen und permanenten Revisionen des Ausländer- und Asylgesetzes lösen. So wenig wie heute. Städte waren es denn auch, die den Bund aufforderten, endlich seine Verantwortung auch für die Integrationspolitik zu übernehmen, nachdem entsprechende Anliegen 25 Jahre lang kein Gehör gefunden hatten. Seit dem Jahr 2001 konnten wir – und ich spreche hier bewusst von wir, weil ich in jenen Jahren als Vizepräsident der Eidgenössischen Kommission für Ausländerfragen am Aufbau der Integrationsförderprogramme des Bundes mitarbeiten durfte – Projekte und Programme der Kantone, der Städte und privater Institutionen unterstützen. Entstanden sind in dieser Zeit unter anderem die Kompetenzzentren für Integration in den Städten und Kantonen. So auch die Integrationsstelle St. Gallen, die wie andere in der Schweiz dieses Jahr ihr zehnjähriges Bestehen feiert. Es freut mich deshalb ganz besonders, heute hier sein zu dürfen.

II.

Inzwischen ist kaum mehr bestritten, dass es eine Integrationspolitik braucht. Allerdings ist der Begriff heute zu einem Allerweltsbegriff geworden und damit etwas vor die Hunde gegangen. Alles wird integriert und alle müssen integriert werden. Was man damit genau meint, ist viel weniger klar. Die einen verstehen darunter ein «Sesam öffne Dich» für staatliche Leistungen, andere verwenden den Begriff als Keule, um Gefügigkeit und Anpassung einzufordern. Mit dem griffigen Ausdruck «Fördern und Fordern» steht mittlerweile eine Formel zur Verfügung, die sich nicht nur in der Schweiz, sondern auch international grosser Beliebtheit erfreut und hinter der sich alle finden. Allerdings ist Fordern und Fördern im Grunde genommen eine Leerformel, die nicht mehr besagt, als dass letztlich alle menschliche Interaktion auf Reziprozität beruht, auf der transkulturellen Norm also, wonach eine Balance von Geben und Nehmen, von Rechten und Pflichten Grundvoraussetzung für jede nachhaltige zwischenmenschliche Beziehung und jede funktionierende Gesellschaft ist. Wir werden also nicht darum herum kommen, Fördern und Fordern mit Inhalten zu füllen. Diese Inhalte sollten sich allerdings an den Realitäten orientieren und nicht an politischen Sprechblasen.

Dazu gehört beispielsweise eine realistische Auseinandersetzung mit der Frage: Wie viel Integration braucht es eigentlich? Wie viel Integration soll von staatlicher Stelle eingefordert werden? Wie viel Individualität brauchen wir? Wie viel freie Luft zum Atmen? Und damit komme ich zu den Städten und einer ersten Ambivalenz. Sicher braucht es für das gedeihliche Zusammenleben eine Eingliederung der einzelnen Teile ins Ganze, aber es braucht auch die Differenz, die Reibung. Nicht zufällig sind es die Städte, die mit ihrer kulturellen, demografischen und sozialen Vielfalt Orte der zivilisatorischen Entwicklung waren. Von Babylon, über Rom, New York bis Shanghai. Es waren die Städte, die Innovationen hervorgebracht und den gesellschaftlichen Wandel erzeugt haben, nicht die eintönigen, demografisch homogenen Landstriche.

Inzwischen wird erkannt, dass neben der Integration, welche das soziale Funktionieren und das friedliche Zusammenleben einer Stadt garantieren soll, die Vielfalt ein wichtiger Faktor für die Prosperität einer Stadt ist. Diversität wird nicht nur zum Erfolgskriterium für Unternehmen, Universitäten und Organisationen, sondern ist auch ausschlaggebend für die Standortsqualität. Global stehen heute neben den Unternehmen auch Städte weltweit in einem Wettbewerb um die Talente, die sie anziehen wollen. Migrationspolitik ist zu einem wichtigen Thema des Standortmarketings geworden. Eine Spitzenkraft geht nicht gerne in eine Stadt, in der ein intolerantes Klima herrscht. Migration und Mobilität sind wichtige Pfeiler der Stadtentwicklung. Seit wenigen Jahren lebt die Mehrheit der Weltbevölkerung in Städten. Viele dieser Menschen sind nicht dort geboren, sondern Zugewanderte – vom Land, von anderen Provinzen, vom nahen oder fernen Ausland. Der Erfolg der Städte ist davon abhängig, wie sie mit dieser Zuwanderung umgehen können. Urbanität und Migration sind inzwischen untrennbar miteinander verbunden.

Und hier sind wir bei einer zweiten Ambivalenz: Die Städte wollen die Zuwanderung, die Schweiz will Zuwanderung und sie will sie doch nicht. Wir wollen wirtschaftliches Wachstum, aber wir wollen nicht wahrnehmen, dass dieses Wachstum ohne Ausländer nicht zu haben ist. Wir sind froh, wenn die Finanzierungsprobleme der AHV wegen der Beiträge der Ausländer, wie wir jüngst erfahren haben, noch etwas entschärft wurden, aber wir wollen die Zuwanderung am liebsten unterbinden. Wir wollen gute Leistungen in den Spitälern, aber keine deutschen Ärzte. Wir wollen, dass unsere Eltern in den Altersheimen liebevoll betreut werden, aber kein marokkanisches Personal, weil dieses aus Nordafrika kommt. Wir wollen, dass unser Schweizer Gemüse konkurrenzfähig bleibt, aber keine Polen, die es zu niedrigen Löhnen von den Feldern einsammeln. Wir wollen optimale Handelsbeziehungen mit der Europäischen Union aber am liebsten keine Personenfreizügigkeit, wenigstens nicht in beide Richtungen. Wir wollen keine Verzögerungen beim Grenzübertritt, aber doch am liebsten wieder Schlagbäume. Wir wollen alle schönen Wohnlagen, aber keine Zersiedelung und wir wollen grosse und günstige Mobilität, aber keine überfüllten Züge. In der Migrationspolitik tritt uns der Mensch in seinem Widerspruch besonders augenfällig entgegen.

Einen besonders grossen Widerspruch sehe ich bei unserem Thema jedoch zwischen der Integrationsrealität und unserem Integrationsdiskurs. Über alle Parteigrenzen hinweg wird der Schweiz eine recht erfolgreiche Integrationspolitik zugestanden. Bei jedem Kontakt mit Vertretern des Auslandes wird die hohe Integrationskapazität der Schweiz gerühmt. Und das zu Recht. Man braucht die Schwierigkeiten deswegen nicht zu leugnen. Tragische Momente und Vorfälle, wie St. Gallen sie erleben musste, führen uns immer wieder vor Augen, dass Integrationsprozesse von Rückschlägen und Fehlentwicklungen begleitet sind. Aber wir haben keine Ghettos, keine brennenden Autos an jedem Wochenende, keine Strassenschlachten verfeindeter Ausländergruppen, keine Arbeitsniederlegungen wegen innerbetrieblicher Spannungen, keine Kinder ohne Schule oder medizinische Versorgung, keine Geburten in dreckigen Hinterhöfen. Die Integrationskraft unseres Landes ist gross. Nicht zuletzt wegen der vergleichsweise guten Wirtschaftslage.

Hört man indes dem Stammtisch zu oder den nicht weit von ihm entfernten politischen Parteien, dann hat man den Eindruck, das Land stehe unmittelbar vor dem Abgrund, verliere seine Identität, sei völlig gespalten, von Unsicherheit und Plünderung bedroht. Der politische Diskurs ist dabei immer derselbe: Alles ist schlimm, alles wird schlimmer, die Jugendkriminalität nimmt zu, und wenn sie es wie in den letzten Jahren nicht tut, dann ist besonders Vorsicht am Platz, weil die Ausnahme nur die Regel bestätigt. Die Mechanik ist dabei immer dieselbe: Fast alle Probleme unseres Landes, neulich sogar das Problem der Energieversorgung und der Zersiedelung, werden in das Schema Schweizer/Ausländer

gepresst, ohne jede Differenzierung. Dann wird das Ganze noch ins bekannte Koordinatensystem von Links und Rechts eingepasst, und schon hat man seine Parteiposition festgelegt. Ohne jedes Nachdenken, ohne jede Hinschauen. Mich erstaunt, dass dieser Diskurs immer der Gleiche bleibt. Ob Zairois oder Tamilien vor zwanzig Jahren, Kosovaren und Türken in den Neunziger Jahren oder Nordafrikaner und Polen heute, die Argumente sind immer dieselben und auch die vorgeschlagenen Massnahmen: Härte, Schraube anziehen, schnelle Verfahren, Schliessen der Grenzen, Lager, Sanktionen, Leistungsstopp, konsequente Ausschaffung, Kündigungen vom Freizügigkeitsabkommen bis hin zu Menschenrechtskonventionen. Diesen Diskurs verfolge ich nun schon seit dreissig Jahren. Und mir scheint, dass die Parteien ihr Personal inzwischen schon drei-, viermal ausgewechselt haben, dass aber auch die jungen Generationen der Parteivertreter noch immer dasselbe sagen wie ihre Vorgänger und Vorvorgänger. Dieser Diskurs ist sehr langweilig und hat wenig zu tun mit den Realitäten. Diese verändern sich nämlich und mit ihnen unsere ganze Gesellschaft, unsere Lebensweisen und unsere wirtschaftlichen Lebensgrundlagen. Man kann dies an der weltfremden Forderung nach Schliessung der Grenzen illustrieren. Als Deutschland vor wenigen Jahren einmal in Basel die Grenzkontrollen zur Schweiz verschärfte hatte, was zu mehrstündigen Staus führte und zu sofortigen Protesten unserer Regierung, konnten wir erahnen, was mit der Schweiz innert Tagen passieren würde, wollten wir die Grenzen tatsächlich einmal schliessen!

III.

Und dies führt mich zu den Perspektiven und einigen Handlungsempfehlungen namentlich für die Städte: Die Städte haben vergleichsweise wenig Einfluss auf die Politik. Das ist nicht nur in der Schweiz so. Meistens liegt eine staatliche Ebene dazwischen, Regionen, Departemente, bei uns sind es Kantone, die den direkten Zugang der Städte zur nationalen Politik erschweren. Sie haben aber die Hauptlast (aber auch den Hauptgewinn) der Integration zu tragen, trotzdem figurieren ihre Anliegen relativ weit unten in den nationalen Agenden. Sie sind aber die wichtigsten lokalen Akteure. Sie haben die konkreten Probleme zu lösen. In den Schulen, in den Quartieren, im öffentlichen Raum und im Alltag. Sie sollten deshalb dazu übergehen, vermehrt darüber zu sprechen, wie sie Migration und Integration erfahren. Entscheidend scheint mir für die Zukunft als Erstes, dass wir eine andere Sprache entwickeln, wenn wir über Migration und Integration sprechen, eine Sprache entwickeln, die von den Menschen und den Realitäten ausgeht, Geschichten erzählen, die den Alltag prägen und nicht unbedingt mit dem Koordinatensystem des politischen Diskurses übereinstimmen. Dazu sind die Städte in besonderem Masse legitimiert, denn sie sind nahe an der Realität. Sie würden damit irritieren, würden nicht immer verstanden, liessen sich nicht so leicht politisch einordnen, aber sie würden von dem sprechen, was ist. Und sie würden den unsäglichen Graben zwischen Integrationsrealität und Integrationsdiskurs einebnen helfen.

Sie würden sicher von der Vielfalt sprechen, die man in ihren Städten antrifft. Sie würden darauf hinweisen, dass diese Vielfalt zwar Probleme schaffen kann, dass sie aber auch ein Reichtum sei. Sie würden deutlich machen, dass der Umgang mit Vielfalt der Erfolgsfaktor der Zukunft sein wird. Denn diese Vielfalt wird zunehmen, was immer die Politik beschliesst. Und die Städte richten sich auf diese ein. Die Vielfalt wird dann nicht erlitten, nicht hochgejubelt, aber zur Kenntnis genommen als Normalität, als eine der vielen Realitäten modernen Lebens. Die konsequente Ausrichtung der städtischen Politik auf diese Vielfalt ist eine der grossen Herausforderungen. Und mit der Anerkennung der Vielfalt geht zwingend der Kampf gegen die Diskriminierung. Über den Erfolg unserer Integrationspolitik entscheidet weniger, welche Leistungen wir für die Ausländerinnen und Ausländer erbringen,

sondern welche Chancen wir ihnen bieten oder verwehren. Chancengleichheit zu gewähren ist deshalb entscheidend und sie ist untrennbar mit der Anerkennung von Vielfalt verbunden.

Diese Vielfalt muss sich ganz konkret – dies ein Drittes – auf die Ausgestaltung der öffentlichen Dienste auswirken. Wir haben uns grundsätzlich zu Recht davon verabschiedet, für Ausländer und Ausländerinnen stets spezielle Dienste und Angebote auszudenken, wie wir das früher getan haben. Wir wissen, dass Integration den Einbezug aller in die so genannten Regelstrukturen voraussetzt. Das meint aber nicht nur, dass Ausländerinnen und Ausländer sich mit unseren althergebrachten Dienstleistungen begnügen sollen, sondern auch, dass diese auf die gesamte Bevölkerung ausgerichtet werden müssen. Also nicht nur auf die hier schon lange ansässige Bevölkerung, wie wir sie kennen, sondern auch auf die Zugewanderten, die uns wenig vertraut sind. Dass auch deren Bedürfnisse von den Regelstrukturen befriedigt werden und dass der Zugang gesichert wird. Dies gilt für die Mütter- und Väterberatung mit ihrer Präventionsarbeit für Kleinkinder genauso wie für die Friedhöfe, die den Seelenfrieden aller Toten und deren Angehörigen sichern sollen. Integration kann also nicht heissen, dass die Ausländer sich mit dem begnügen sollen, was da ist, sondern auch, dass Angebote und Methodik so entwickelt werden, dass die Angebote auch neuen Bevölkerungsgruppen zugänglich sind und sinnvoll genutzt werden können. Hier haben wir an vielen Orten noch einen weiten Weg zu gehen, auch wenn schon vieles getan wurde.

Ein Viertes: Städte sind Orte der dynamischen Entwicklung. In der direkten Demokratie entscheiden über wichtige Fragen die Stimmbürger. In St. Gallen zählt etwa jeder vierte Einwohner nicht dazu. Die Stadt aber muss sich im Interesse aller Bewohnerinnen und Bewohner entwickeln können. Wir wissen, dass die Frage des Stimmrechts für Ausländerinnen und Ausländer in der Deutschschweiz (ganz anders in der Westschweiz) ein heisses Eisen ist und auf Jahre hinaus politisch keine Chancen hat. Die Blockaden sind zu gross. Das schliesst aber nicht aus, dass die Städte – und zunehmend tun Städte das – von einem Bürgerbegriff ausgehen, der weiter gefasst ist und die ganze Wohnbevölkerung einschliesst. Anknüpfend an den Bürgerbegriff des Citoyen, der mehr ist als ein Mensch mit dem landeseigenen Pass, sondern der verstanden wird als engagierter Mensch, der sich für das öffentliche Umfeld interessiert, der eine Meinung entwickelt, diese einbringt und mithilft, das Gemeinwesen zu fördern, ausgehend von diesem Citoyen spricht man von einer Citoyenneté, einer Bürgerschaft, die alle einschliesst. Oft ist es reines Vergessen, Unachtsamkeit oder Bequemlichkeit, wenn man in Planungsprozessen, der Vorbereitung von Entscheiden, Konsultationen oder der Wahl in konsultative Gremien die ausländische Bevölkerung nicht mit einbezieht. Dass der Einbezug – nebenbei gesagt – bisweilen nicht einfach ist, will ich nicht verschwiegen. Aber die gezielte Ausrichtung der städtischen Tätigkeiten auf die Gesamtheit der Einwohnerschaft wäre ein Programmpunkt für die Zukunft, der sich lohnen wird. Citoyen von St. Gallen zu sein würde dann auch heissen, mehr Verantwortung für das Gemeinwesen zu übernehmen und mitzutragen. Das Konzept mag zunächst abstrakt erscheinen, doch in seiner Wirkung kann es erstaunlich konkret werden.

Ein Fünftes: Städte müssen Irritation ertragen. Als Stätten der Kultur müssen sie sich mit dem Ungewohnten konfrontieren lassen. Das gilt auch für den Umgang mit dem Fremden. Das Stadttheater hat in diesen Tagen mit dem Projekt City of Change eine Marke gesetzt. St. Gallen erprobt mit dem Projekt eine gesellschaftliche Utopie. Sie will sich als Modell einer Stadt des 21. Jahrhunderts präsentieren. Das mag wohl etwas hochgestochen tönen, der Versuch aber, die Fragen nach der Zukunft der Integrationspolitik auf unkonventionelle Weise zu stellen und aus ungewohnten Perspektiven zu beantworten, ist schönster Ausdruck dessen, was Städte tun und können: Irritationen auslösen, Ungewohntes im Normalbetrieb eines städtischen Theaters aufzunehmen, im Wissen, dass dies neben Irritation auch

Unverständnis und Ablehnung nach sich ziehen kann. Dass diesem Projekt ein Skandal vorausgegangen war, der zu hitzigen Debatten im Vorfeld führte, ist dabei nicht untypisch für eine lebendige städtische Kulturszene.

Schliesslich ein Sechstes: Wir sprechen zurzeit viel von der sogenannten Begrüssungskultur, die der Integrationspolitik neu unterlegt werden soll. Auch die Bundesförderung sieht für die nächsten Jahre diesen Programmpunkt vor. Ich finde das sympathisch. Wer wird nicht schon gerne freundlich begrüsst! Manchmal habe ich den Eindruck, man wolle mit dem Begrüssen nicht nur Willkommen sagen, sondern auch schon einmal ein bisschen schauen, was da sonst noch zu tun wäre in Sachen Integration; die Begrüssung gewissermassen mit einem Augenschein für eine mögliche Integrationsvereinbarung verbinden, die Begrüssung auch gleich mit dem Danach verbinden. Dann wird es fehlgehen. Die Begrüssung ist immer nur ein erster Schritt. Gast und Gastgeber sind in jenem kurzen Moment in einer speziellen Situation. Für beide verändert sich die Lage später. Rechte und Pflichten verändern sich. Auch in archaischen Gesellschaften ist das heilige Gastrecht auf drei Tage beschränkt. Danach muss der Gast seine Identität offenbaren und damit seine besondere Stellung aufgeben. Zu einer Begrüssungskultur muss meines Erachtens deshalb noch etwas dazukommen, was mehr Nachhaltigkeit verspricht. Ich möchte mich für eine Kultur des Respektes aussprechen, die wir unserer Integrationspolitik zugrunde legen sollten. Überhaupt gilt, wir sollten Integration mehr als ein Thema der gesellschaftlichen Kultur als der Gesetze verstehen. Eine Kultur des Respekts, des Respekts gegenüber jenen die kommen und jenen, die schon da sind. Respekt gegenüber den Eigenen und den Fremden. Respekt gegenüber Menschen unterschiedlichen Könnens und Wissens und unterschiedlichen Alters und unterschiedlicher sozialer Herkunft. Respekt gegenüber Traditionen, Institutionen und gewachsener Ordnung. Respekt kann in verschiedenen Lebenslagen und Kontexten Unterschiedliches bedeuten. Es handelt sich aber um eine der transkulturellen Normen, die in jedem kulturellen Kontext verständlich ist. Sie einzufordern ist kein Akt der Einseitigkeit, weil hier Einheimische und Zugewanderte in der Pflicht stehen. Sie zu leben, gelingt uns allen unterschiedlich gut. Wir könnten zum Beispiel vom Respekt gegenüber alten Menschen manches von anderen Kulturen lernen. Beim Einüben einer Kultur des Respekts wären wir alle Lernende.

Integration ist und bleibt – das bringt mich zum Schluss – ein Prozess des Lernens, dem wir alle mehr oder weniger freiwillig ausgesetzt sind. Niemand kann sich ihm entziehen. So werden auch die kommenden zehn Jahre Integrationsarbeit spannend sein, besonders in den Städten. Integrationsarbeit wird deshalb ein Wechselbad von Last und Lust bleiben. Das wird so sein, das muss so sein und das darf so sein.