

Integrationsleitbilder und Integrationspolitik : zur kontroversen Leitbild-Debatte in Zürich, Bern und Basel

Autor(en): **Sancar, Annemarie**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik**

Band (Jahr): **19 (1999)**

Heft 37

PDF erstellt am: **16.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-651967>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Integrationsleitbilder und Integrationspolitik

Zur kontroversen Leitbild-Debatte in Zürich, Bern und Basel

Leitbilder haben Hochkonjunktur, sie können auch tatsächlich sinnvoll sein für eine Organisation, für ein Gemeinwesen, für politische Behörden, denn sie geben Aufschluss darüber, wer „wir“ sind, was „unsere“ Absichten sind, wohin der Weg führen soll und welche Lösungsvorschläge es geben könnte. Leitbilder zeichnen sich aus durch ihre fast plakative Klarheit. Sie sind aber auch ein Instrument zur Eingrenzung eines bestimmten Praxisfeldes. Ein Integrationsleitbild – so meine These – sagt indes mehr aus über die diskursive Positionierung als über die konkrete Integrationspolitik; dies gilt auch für Leitbilder, die nicht nur „Leit-Ideen“, sondern einen konkreten Massnahmenkatalog beinhalten. Leitbilder für Integrationspolitik sind immer auch strategisch orientierte Darstellungen städtischer Probleme und Entwicklungen. Auf ihre Problemdefinitionen kann als argumentatives Reservoir seitens der Behörden nach Bedarf zurückgegriffen werden. Sie sind Ausdruck des diskursiven Umgangs mit gesellschaftlichen Spannungsfeldern, in diesem Falle bezogen auf Zuwanderung – ein ungelöstes Problem der Schweiz. Ein städtisches Leitbild für Integrationspolitik enthält immer auch Aspekte der nationalstaatlichen Logik, in der Migration als Problem, ImmigrantInnen als Irritation und Integrationspolitik als aussergewöhnlicher Aufwand für die staatlichen AkteurInnen erscheint.

Dabei steht fest, dass es sich hier um ein umstrittenes, emotional aufgeladenes Thema handelt: Die Reaktionen auf die Veröffentlichung der Leitbildentwürfe in Bern und vor allem in Zürich haben das deutlich gemacht. Die breiten Vernehmlassungsverfahren 1998 boten den unterschiedlichsten sozialen Akteuren Raum, über die eigenen Integrationsvorstellungen nachzudenken, sie am Leitbild zu spiegeln und konkrete Ideen zu formulieren. Die Gelegenheit wurde ergriffen, um die eigene Position für sich zu klären und zu markieren.¹ Die öffentlich geführten Diskussionen zeigten, dass die Erwartung, mit einem Leitbild die migrationspolitische Diskussion zu versachlichen, kaum einzulösen ist. Die Debatte hat nicht dazu geführt, dass Integration von MigrantInnen nicht in erster Linie als Problem, sondern als ein ganz selbstverständlicher Prozess in einem Einwanderungsland gesehen wird. Ein Leitbild für Integrationspolitik unterstreicht gerade die Besonderheit der Lage der MigrantInnen. Daher wird schliesslich jede Diskussion um ein Integrationsleitbild zu den Fragen führen, ob MigrantInnen erwünscht sind oder nicht, und welche städtische Politik im Umgang mit MigrantInnen die optimalste wäre. Die einen wollen den Mehraufwand, die anderen lehnen Integrationsanstrengungen und damit auch das Leitbild ab.

Wenn städtische Regierungen beschliessen, ein Integrationsleitbild erstellen zu lassen, manifestieren sie ihre positive Haltung gegenüber der

Anwesenheit von MigrantInnen: Bern hat als erste Deutschschweizer Stadt 1995 ein Integrationsleitbild in Auftrag gegeben, und zwar beim Ethnologischen Institut der Universität Bern. Ein Grund war sicher eine Studie über den Umgang der Stadt Bern mit den Folgen von Einwanderung, die im Rahmen eines EU-Forschungsprojektes realisiert und 1994 in der gemeindefürerlichen Delegation für Ausländerfragen vorgestellt wurde. Die Studie hat deutlich aufgezeigt, dass die Stadt Bern zwar einiges unternahm, um den zugewanderten Menschen das Leben unter erschwerten Bedingungen zu erleichtern, dass ein umfassendes, systematisches Programm zur Integration und eine verbindliche Absichtserklärung jedoch fehlten. Integrationsarbeit fand eher zufällig statt. Vieles wurde „im Versteckten“ gemacht, um „die schlafenden Hunde nicht zu wecken“, wie es damals hiess.²

Leitbilder als Krisenmanagement?

Es gibt weitere, weniger explizite, aber nicht weniger wichtige Gründe, warum gerade Mitte der neunziger Jahre ein Leitbild erarbeitet wurde, das die Integration von MigrantInnen zum Thema hatte. Städte haben es unter aktuellen Bedingungen enorm schwer, die zunehmenden Probleme zu bewältigen. Sie müssen zudem vieles auffangen, was die Politik auf übergeordneter Ebene nicht in den Griff bekommt. Die konkreten Folgen dieser Entwicklung wirken sich nirgends so krass und kostenreich aus wie in den Städten. Nicht zufällig fällt die Idee der Integrationsleitbilder zeitlich zusammen mit Verwaltungsreformen, die auf den Spardruck reagieren und New Public Management (NPM) testen. Und nicht zufällig sind es einmal mehr die Fremden, die Zugewanderten, die Gegenstand von Politikstrategien sind. Denn MigrantInnen sind, insbesondere aus der Perspektive eines Nationalstaates, irritierende Individuen, welchen, nur weil sie migriert sind, ein aussergewöhnliches Abweichungspotential unterstellt wird. MigrantInnen sind strukturell ausgegrenzt als BürgerInnen, ein gesetzlich verankerter Teilausschluss,³ der MigrantInnen zu einer Kategorie von Menschen macht, die je nach Situation auch aus anderen Teilbereichen des gesellschaftlich-politischen Systems ausgeschlossen werden können. Es ist eben schwierig, einmal niedergelassene Personen einfach zurückzuschicken, solange sie sich im Rahmen des Ausländergesetzes ANAG „normal“ verhalten.

Nicht von ungefähr wird zum Beispiel im Leitbildentwurf der Stadt Zürich, Produkt einer ethnologischen Studie, der Frage der Zulassung grosses Gewicht beigemessen.⁴ Zulassungsbeschränkung wird als Mittel präsentiert, um aus den finanzpolitischen Engpässen der Städte herauszukommen. Die Zahl derjenigen, die der Stadt wenig einbringen, aber viel kosten, soll möglichst klein sein. Diese Argumentation ist finanzpolitisch zwar nachvollziehbar, gegenüber BürgerInnen jedoch kaum praktikabel. Weil nun aber ein Teil der Wohnbevölkerung „Nicht-BürgerInnen“ sind, macht sie Sinn. Und da die bereits eingesessenen MigrantInnen nur ausnahmsweise zurückgeschickt werden können, scheint es die logische Konsequenz zu sein, keine neuen mehr zuzulassen, jedenfalls nicht solche, die

für die Stadt einen Mehraufwand an Zeit und Kosten bedeuten könnten. Wenn es also gelingt, plausibel darzustellen, dass MigrantInnen zu den ProblemverursacherInnen gehören, fällt es den Behörden dann auch nicht mehr schwer, die Diskriminierung dieser „Problemgruppe“ als verständliches Folgeproblem zu beschreiben.

Dass gerade die Rot-Grün-Mitte-Regierungen von Zürich und Bern nicht ohne weiteres diesen ausländerpolitischen Diskurs der SVP und Nationalkonservativen mittragen wollen, liegt auf der Hand. Es scheint aber auch nicht einfach zu sein, diesem etwas entgegenzuhalten. Die Leitbildentwürfe von Bern und Zürich können also durchaus als Verlegenheitslösung in einem städtischen Dilemma verstanden werden: Die Anwesenheit von MigrantInnen ist zwar eine Belastung, ihre Integration aber eine staatliche Pflicht, für die sich Rot-Grün-Mitte-Mehrheiten auch einsetzen wollen. Ein Leitbild als politische Absichtserklärung gibt an, wie mit diesem Spannungsfeld umzugehen ist. Ein Leitbild für Integrationspolitik gibt in diesem Sinne grünes Licht für einen humanitären Umgang mit MigrantInnen. Es ist deshalb wichtig, auf die strukturell bedingten Ursachen der Diskriminierung der MigrantInnen hinzuweisen.

Die Diskussion um die Leitbildentwürfe dient der öffentlichen Meinungsbildung und spielt eine Rolle im Prozess des Definierens gesellschaftlicher Phänomene. Die Diskussion um Integration ist auch Ausdruck des Streites um die Definitionsmacht der städtischen Politik schlechthin. Dennoch stellt sich die Frage nach konkreteren Wirkungen, die ein Leitbild allenfalls einleiten könnte, und mit konkret ist die Verbesserung der städtischen Lebensbedingungen gemeint. Diese Frage kann man mit der Diskussion über Leitbilder nicht beantworten. Erst mit einer Analyse von Prozessen, wo Ausschlusskriterien ausgehandelt werden und über die beschränkte Zulassung der BewohnerInnen entschieden wird, könnte über die tatsächlichen Lebensbedingungen etwas erfahren werden.

Kommunale Integrationspolitik und die Rolle der Leitbilder

Die Gemeinden organisieren die Integrationsbedingungen für die gesamte Wohnbevölkerung. Die nationale Zugehörigkeit spielt dabei vorerst keine Rolle. Denn das Unterscheidungsmerkmal der nationalen Zugehörigkeit ist von Bedeutung auf Bundesebene, allenfalls auf Kantonsebene, wenn es um die Zuteilung der zugewanderten Arbeitskräfte zu den für sie reservierten Sektoren des Arbeitsmarktes geht. Spätestens seit 1973, als das Rotationsmodell zugunsten eines Modells der „Plafonierung der Bestände“ abgelöst und gleichzeitig der Familiennachzug gefördert wurde, richten sich MigrantInnen als Eingewanderte in der Schweiz ein. Sie nehmen als SchülerInnen, Kranke, Arbeitslose, KonsumentInnen, SteuerzahlerInnen, KirchgängerInnen, NachbarInnen an Wirtschaft und Gesellschaft teil, nicht aber als vollwertige BürgerInnen, denn sie haben in der Schweiz keine politischen Rechte. Die zugewanderten EinwohnerInnen bewegen sich also in einem Spannungsfeld zwischen Ausschluss und Integration. Die Städte

befassen sich unterschiedlich mit diesem Spannungsfeld, sie reagieren institutionell, mit unterschiedlichem Einbezug der Bevölkerung selbst (inklusive der zugewanderten) und untersuchen dieses Konfliktpotential diskursiv, zum Beispiel mit einem Leitbild.⁵

Das übergeordnete Bundesrecht und die nationale Politik grenzen den Handlungsspielraum der Städte ein. Integrationsbemühungen stossen teilweise an enge Grenzen – betroffen ist die gesamte Wohnbevölkerung. Dennoch gibt es einen folgenschweren Unterschied: Das Ausschlussrisiko trifft die MigrantInnen viel härter, weil sie erstens als Fremde unter generellem Abweichungsverdacht stehen, zweitens diskursiv jederzeit ausgrenzbar sind und schliesslich drittens auch tatsächlich ausgeschlossen bzw. ausgewiesen werden können.⁶ Die nationale Zugehörigkeit wird zum – scheinbar klaren – Unterscheidungsmerkmal, wenn Städte Diskriminierungsvorgänge beschreiben, erklären und weiterführend bearbeiten. Wenn Politiken im Umgang mit Spannungsfeldern nicht greifen, geschieht es oft, dass die Gründe dafür in der (angeblich massiven) Anwesenheit von MigrantInnen gesucht werden. Damit werden struktur- und entwicklungspolitisch bedingte Probleme verschoben und als Asyl- und AusländerInnenprobleme behandelt. Die Beschreibung solcher Probleme sagt indes weniger aus über die Lage der MigrantInnen, jedoch einiges über den städtischen Umgang mit Folgen wohlfahrtsstaatlicher und wirtschaftlicher Krisen. Das Problem bleibt aber nicht diskursiv. Denn eine Folge dieser Form der Beschreibung von Spannungsfelder ist die Verlagerung der Verantwortung: Die Spannungsfelder werden zur Bearbeitung in Bereiche delegiert, wo Sozialisation und Integrationsvermittlung auf der Tagesordnung stehen. Die Politik wird damit aus der Verantwortung entlassen. Das hat u.a. zur Folge, dass Städte vor allem auf pädagogischer Ebene auf die Anwesenheit der MigrantInnen reagieren: Sonderangebote im Schulbereich, in der Elternarbeit, ein ausdifferenziertes Angebot in der sozialen Hilfe für Zugewanderte, sogar für „ethnische Gruppen“. Welche Rolle kann dabei ein Leitbild spielen?⁷

Leitbilder für Integrationspolitik geben Anhaltspunkte, worin eine Integrationspolitik bestehen könnte. Sie definieren Probleme und schlagen lösungsorientierte Massnahmen vor. Bei der Umsetzung geht es auch um die Verteilung von öffentlichen Geldern, und dabei spielen die politischen Machtverhältnisse eine entscheidende Rolle. Die Rot-Grün-Mitte-Regierungen wehren sich gegen Sozialabbau, dennoch treffen die erzwungenen Sparmassnahmen MigrantInnen meistens stärker als Einheimische.

Am Beispiel der familienexternen Betreuung von Kindern, einem typischen Angebot der modernen Sozialpolitik, lässt sich zeigen, wie schwierig es ist, unter Druck die Zielsetzungen eines Integrationsleitbildes konsequent zu verfolgen: Das Betreuungsangebot wird vorerst ausgebaut, dies auch trotz Kritik von bürgerlicher Seite, es würden nur zusätzliche Anreize für einkommensschwache Gruppen geschaffen. Mit den zunehmenden finanziellen Schwierigkeiten aber steigt der politische Druck. Die Finanzierung der familienexternen Betreuung wird problematisiert, ihre Selbstverständlichkeit erneut in Frage gestellt und zwar nicht etwa deshalb, weil der

Bedarf sinkt. Angesagt ist die Kürzung der öffentlichen Gelder und damit die Entlastung der Zentrumskosten. Dass gerade in diesem Bereich gekürzt werden soll, hängt mit der politisch unterschiedlichen Gewichtung des Angebots und mit der Beurteilung der Folgen der Kürzung zusammen. Konkret bedeutet eine Kürzung dieser Gelder weniger Plätze, mehr zu betreuende Kinder pro Arbeitsstelle, Personalabbau etc. Um dem Finanzdruck zu begegnen, könnte ein Leitbild für Integrationspolitik durchaus richtungsweisend sein, indem es desintegrierende Auswirkungen des Abbaus öffentlicher Dienste und weiterführender Umverteilungsprozesse aufzeigt und integrierende Alternativen vorschlägt. Dem Entwurf des Zürcher Leitbildes (1998) gelingt dies nur sehr beschränkt. Einerseits wird für eine Verbesserung der Schulorganisation mit Ganztagsbetreuung plädiert und auf die wichtige Rolle der guten Einbettung der Kinder aus „bildungsschwachen Bevölkerungsgruppen“ in die Sozialisierungsstrukturen hingewiesen. Andererseits wird wiederholt eine Grenze konstruiert zwischen denjenigen, für die es sich lohnt zu investieren, und den andern, die aus „Ländern mit tiefem Entwicklungsstand“ kommen. Da im Leitbildentwurf die Zulassungsbeschränkung von MigrantInnen zu einem zentralen integrationspolitischen Instrument erklärt wird, ist es auch möglich, Diskriminierung als „natürliche“ Folge der Entwicklungsdefizite dieser Menschen zu sehen und gerade nicht als Folge des Abbaus öffentlicher Leistungen. In dem Sinne untermauert das Leitbild die Einschätzung, dass die Ursache von Spannungsfeldern in der Anwesenheit von bestimmten MigrantInnen liegt. Die „Begrenzung der Zuwanderung gegen aussen“ wird gerechtfertigt.

Auch wenn MigrantInnen massiv von den Sparmassnahmen getroffen werden, indem sie ihre Kinder z.B. nicht mehr in den Hort bringen können, wird ihre Lage nicht als Ausdruck eines diskriminierenden Betreuungssystems, sondern als Folge ihrer Herkunft beschrieben: Diskriminierung erscheint dabei nicht mehr als solche, und eine Verbesserung des Betreuungssystems im Sinne einer Anpassung an die sozialpolitische Bedarfslage wird gar nicht erst in Betracht gezogen. Die Regierung kann sich jederzeit auf das Leitbild berufen, das ja für die Integration der MigrantInnen Ziele festschreibt. Die Kategorie der einkommensschwachen, schlecht qualifizierten MigrantInnen wird im Leitbild-Entwurf von Zürich auch kulturell unterschieden: „Aus den weltgesellschaftlichen Peripherien“, ausgestattet mit wenig oder gar ohne „Modernität des kulturellen Kapitals“, haben wir es, so der Entwurf, irgendwie mit kulturfremden Menschen zu tun, die die nötigen Integrationsleistungen zu erbringen nicht fähig sind – eine Logik, die sich zur Rechtfertigung von Diskriminierung immer zu eignen scheint und der Ausgrenzungspolitik dient.

Bilder und Wirkungen

Städte haben genug von Zentrumslasten, sie unternehmen viel, um diese abzubauen und einen besseren Finanzausgleich zu erreichen. Städte sind gleichzeitig auch Ort, wo sich Globalisierungseffekte bemerkbar machen:

wo Obdachlosigkeit und Armut sichtbar sind, wo Fremde wohnen, wo die Auseinandersetzung mit dem Fremden permanent ist.⁸ In den Städten ist die Nachfrage nach unqualifizierten Arbeitskräften im Dienstleistungssektor steigend, und es sind MigrantInnen, die diese Arbeiten übernehmen. Und dennoch existieren Klischeevorstellungen über MigrantInnen, die sie als fremde, nicht anpassungsfähige, störende Individuen charakterisieren.

Der Entwurf des Leitbildes für die Stadt Bern geht davon aus, dass auch MigrantInnen zum Gemeinwesens dazugehören und als normale MitbewohnerInnen integriert werden sollen. Es werden kommunale Organisationsabläufe und die ihnen immanenten Mechanismen der Ausgrenzung entlang nationaler Zugehörigkeitskriterien untersucht und Möglichkeiten diskutiert, wie die Stadt den begrenzten Spielraum pragmatisch ausnützen kann. Als wichtigste Massnahme wird die Einrichtung einer Verwaltungsstelle für die Durchsetzung eines umfassenden Integrationsprogrammes gefordert.

Auch im Entwurf des Leitbildes von Zürich ist die Integration von MigrantInnen deklarierte Absicht. Die zugrundegelegte Unterscheidung in integrierbare MigrantInnen und solche, die auf dem lokalen Markt chancenlos sind und daher nicht zugelassen werden sollten, gibt dem Entwurf eine zusätzliche Brisanz: der Umgang mit MigrantInnen als Manöveriermasse. Es gibt keine definitive Zuordnung, auch wenn der Zürcher Entwurf das gerne suggeriert. Vielmehr sei es die Politik, die nach Bedarf zu entscheiden hat, wo die Grenze zwischen integrierbaren und anderen sogenannt nicht-integrierbaren MigrantInnen gezogen wird und welche Zuschreibungen kultureller Differenz gelten. Dafür scheinen sich Bilder über die zugewanderten Frauen aus „südlichen und muslimischen Ländern“ besonders gut zu eignen.⁹ Herkunft, Geschlechterrolle, Familienstrukturen oder Sozialisierungsstile werden in der Logik des für den eurozentrischen Post-Kolonialismus typischen Paradigmas von Tradition und Moderne beschrieben. Es handelt sich um eine Politik der Zuschreibungen, welche den zugewanderten Frauen Modernisierungsrückstand und Traditionalismus unterstellt, während in der Schweiz die Gesellschaft im Gegensatz dazu auf dem Fundament einer „Kernkultur“ funktioniert.¹⁰ Die Frage stellt sich, was solche Bilder von Menschen in einem Leitbild für Integration zu suchen haben. Sobald sie nämlich zum diskursiven Bestandteil eines Integrationsprogramms werden und von jeglichem konkreten Kontext losgelöst sind, reduzieren sie sich auf Vorurteile, die genaues Hinschauen verhindern und bestimmte, für den segregierten Arbeitsmarkt unerlässliche Mechanismen der Verschleierung stützen. Ein Leitbild, das auf Bewertungen wie jene der „nicht integrierbaren Migrantinnen“ setzt, versteckt und rechtfertigt Diskriminierung. Und mehr noch: Es hält an der Illusion fest, dass die Arbeitsteilung zwischen Frauen und Männern in westlichen Privathaushalten gleichberechtigt ist. Auf Kosten der Migrantinnen aus dem Süden, welche die schlecht und unbezahlten Arbeiten im Dienstleistungssektor übernehmen, werden die realen Geschlechterverhältnisse in der westlichen Welt somit ausgeblendet.

Kulturverständigung statt Stadtplanung?

Die lokalen Voraussetzungen für eine städtische Integrationspolitik sind sehr unterschiedlich, was die Geschichte im Umgang mit Migration angeht. Das noch nicht veröffentlichte Leitbild der Stadt Basel weist in eine klarere Stossrichtung als die beiden Entwürfe von Bern und Zürich. Das Hauptgewicht liegt auf den Projekten, die Resultate der „Werkstatt Basel“ sind: offene Foren, in welchen VertreterInnen aus den Praxisfelder Bildung und Arbeit, Nachbarschaft und Quartierentwicklung, Informationen zu Integrationsfragen diskutiert und gemeinsam Handlungsmöglichkeiten erarbeitet haben.¹¹ Das Basler Leitbild soll noch im Sommer 1999 vom Regierungsrat verabschiedet werden. Der Berner Entwurf wurde der Öffentlichkeit bereits 1996 präsentiert, doch bis heute ist keine definitive Fassung verabschiedet worden. Ein Grund dafür ist sicher, dass keine Arbeitsstelle gesamtstädtisch für Integrationspolitik verantwortlich ist. Die Zuständigkeiten sind situativ und eher zufällig, also nicht Folge einer systematischen Arbeitsteilung.¹² Der Zürcher Entwurf wird momentan überarbeitet und im August 1999 veröffentlicht.¹³

Bis jetzt ist es nur Basel gelungen, Integrationspolitik als Frage von Stadt- und Bevölkerungsentwicklung zu formulieren und die Situation der MigrantInnen als Folge struktureller Bedingungen und Prozesse zu erklären, ohne dabei auf deren Herkunft fixiert zu sein. Der Delegierte für Migrations- und Integrationsfragen in Basel, Thomas Kessler, hat mehrfach darauf hingewiesen, dass Integrationspolitik in erster Linie Stadtentwicklung und Quartierplanung und nicht Kulturverständigung sein muss. Ein Leitbild, meint er, müsse möglichst pragmatisch und in Zusammenarbeit mit allen AkteurInnen der für Integration relevanten Tätigkeitsfelder erarbeitet werden. Ein wissenschaftlich und ideologisch aufgeladenes Leitbild ist indes kaum übersetzbar in ein integrationspolitisches Programm, das diesen Namen auch verdient.

Integrationspolitik heisst, Bedingungen für die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben herzustellen und sie so zu verbessern, dass Ausgrenzungen möglichst verhindert werden. Dabei ist besonders wichtig, dass die sozialen AkteurInnen auch selbst mitgestalten können. Unter herrschenden Bedingungen sind diese Möglichkeiten gerade für MigrantInnen aus strukturellen und politischen Gründen kaum gegeben. Ein Leitbild sollte gerade diesen Tatbestand aufzeigen und ihn zum Ausgangspunkt einer städtischen Integrationspolitik machen mit dem Ziel, die besonderen Schranken, denen MigrantInnen begegnen, zu benennen und abzubauen. Das heisst aber auch, dass das Programm kohärent sein muss: mit städteplanerischen Massnahmen zur Integration der gesamten Wohnbevölkerung. Es reicht nicht aus, Kommunikationsübungen mit Gruppen unterschiedlicher nationaler Herkunft zu unterstützen. Ein Leitbild kann auch eine andere *Politik der Differenzen* entwerfen, die gerade die Unterschiede nicht kulturalisiert. Im Basler Leitbild wird für einen sensiblen Umgang mit Differenzen als eine der drei zentralen Leitideen plädiert. Konkrete Massnahmen zur Umsetzung

ist unter anderem eine Öffentlichkeitsarbeit zur Versachlichung von Integrationsthemen. Ob sich damit die Lage der MigrantInnen und der übrigen Wohnbevölkerung tatsächlich verbessern lässt, bleibt offen.

Leitbilder sind wichtige Bausteine in der Debatte um Migration, Zuwanderung und Integration. Sie sind interessant für die Profilierung von politischen Parteien, aber auch für die Selbstdarstellung von MigrantInnenorganisationen und anderen Interessengruppen, die bei der Erarbeitung der Leitbilder hätten miteinbezogen werden müssen. Integrationspolitische Leitbilder sind ein wichtiger Referenzrahmen für die Durchsetzung politischer Entscheide, für die Begründung von Forderungen und für die Verteilung der knappen Ressourcen zur Finanzierung von Integrationsanstrengungen. Damit sie diese wichtigen Aufgaben erfüllen können, ist den politischen AkteurInnen eine Richtung vorzulegen und genügend Spielraum zu lassen.

Integrationspolitik ist auch ohne Leitbild möglich. Ein Leitbild kann unter angespannten kommunalen Bedingungen dennoch sehr wichtig werden, denn ein Leitbild ist vor allem auch symbolische Politik. Es klärt auf, es kann im Interesse der MigrantInnen Pluralität, Solidarität und Sachhaltigkeit fordern. Aber ein Leitbild allein genügt nicht. Dennoch ist es nach 25 Jahren verpasster Integrationspolitik ein Anfang. Und wenn der politische Wille reicht, zusammen mit der Wohnbevölkerung den Lebensraum Stadt integrativ zu gestalten, wird sich die Arbeit mit den Leitbildern tatsächlich gelohnt haben.

Anmerkungen

- 1 Die Vernehmlassungen in Zürich und Bern haben gezeigt, dass es sich um ein Thema handelt, das allzu gerne öffentlich debattiert wird, weil sich hiermit symbolische Politik machen lässt und weil eine gewisse Betroffenheit zum Zuge kommen kann. Das Thema interessiert AkteurInnen, die mit Folgen von sozialem Ausschluss konfrontiert sind.
- 2 Die Ausländerkommission der Stadt Bern, ein Konsultativgremium mit VertreterInnen der Verwaltung und der ausländischen Gruppen in Bern (nach nationaler Zugehörigkeit), brauchte ein Sekretariat. Das war auch bei der Präsidialdirektion klar. Um kein Aufsehen zu erregen mit einem Antrag auf Stellenbewilligung im AusländerInnenbereich, zog man es anfangs 80er Jahre vor, das Sekretariat in bestehende Strukturen zu integrieren.
- 3 Das Gesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer in der Schweiz /ANAG ist seit 1931 in Kraft und bis heute nur unwesentlich verändert worden.
- 4 Beschränkte Zulassung als Politik gegen aussen und Integration als innenpolitische Devise war das Motto der nationalen Ausländerpolitik der siebziger Jahre. Auch der Entwurf des Zürcher Leitbildes ("Ziele und Massnahmen zur Integration der Ausländer. Leitbild zur Integrationspolitik der Stadt Zürich. Entwurf zur Vernehmlassung." Von Prof. H.P. Müller u.a., 1998) setzt darauf, obschon vermerkt ist, dass die Stadt ja eigentlich wenig Einfluss auf die Zuwanderungspolitik hat. Unter dem Kapitel „Doppelte Strategie der Zuzugsbegrenzung und der Integrationsförderung“ ist zu lesen: „Einerseits gilt es, den Zuzug von unterqualifizierten Migrantinnen und Migranten zu reduzieren und die Rückwanderung von unterqualifizierten Jahresaufenthalterinnen und Jahresaufhaltern zu erleichtern. Nach aussen die Verminderung der Anreize für

Zuzügerinnen und Zuzüger, denen der Arbeitsmarkt unserer Stadt langfristig keine Chancen bietet...“ (S. 27-28).

- 5 Auch die MigrantInnen entwickeln Strategien, um dieses Spannungsfeld auszuhalten. Da es in diesem Artikel um die Leitbilder als Ausdruck der städtischen Auseinandersetzung geht, verzichte ich hier, auf solche Strategien einzugehen (vgl. Sancar, Annemarie, 1995, Ethnische Grenzen – politische Wirksamkeit, kollektive Auseinandersetzung von ZwangsmigrantInnen aus der Türkei in der Schweiz. Peter Lang Verlag).
- 6 Nach ANAG können AusländerInnen, die der öffentlichen Wohlfahrt wiederholt und in erheblichem Masse zur Last fallen, ausgewiesen werden (Art. 10).
- 7 Solche Angebote können städtisch oder subventioniert sein. Es gibt neben den Angeboten im pädagogisch-sozialen Bereich auch politische Strukturen, die in die Verwaltung integriert wurden. Solche Kommissionen, Synoden oder Delegationen haben in der Regel beratende Funktion. In Zürich gibt es die Fachstelle für interkulturelle Fragen, in Basel den Delegierten für Migration. In Bern gibt es neben dem Sekretariat der Ausländerkommission keine Stelle, die sich systematisch mit Fragen zur Integration von MigrantInnen beschäftigt.
- 8 Glasauer, H. und B. Kasper, 1999: Wer macht die Stadt sicher? In: *unbequem* 37, Hamburg. S.9-10.
- 9 Ich beziehe mich v.a. auf den Entwurf des Zürcher Leitbildes. Es ist keine Ausnahme, denn in den meisten Darstellungen zu Migration steht „Traditionalität“ von zugewanderten Frauen insbesondere aus muslimischen Ländern im Zentrum, wenn es darum geht, ausserordentliche Leistungen zu begründen oder fehlgeschlagene Integrationsvermittlung bzw. Ausgrenzungen zu erklären.
- 10 Der Zürcher Entwurf geht vom Begriff der „Kernkultur“ aus. Bei der Frage nach der sogenannten Integrationsfähigkeit wird der Ausgestaltung einer bestimmten Kernkultur im Text weniger Gewicht beigemessen als dem Verhältnis zwischen verschiedenen Kernkulturen: So wird u.a. festgehalten, dass Kulturkonflikte vor allem dann entstehen, wenn die Kernkultur der MigrantInnen aus Praxisformen besteht, die bei uns nicht mehr zur Kernkultur gehören, da sie bereits individualisiert sind.
- 11 Diese Informationen stammen von Rebekka Ehret, die im Auftrag des Delegierten für Migrationsfragen Basel das Leitbild geschrieben und Ende Mai an einer Veranstaltung der Berner Informationsstelle für Ausländerfragen ISA über Vorgehensweise und Besonderheiten informiert hat.
- 12 Im Frühjahr 1999 hat der Berner Stadtrat eine vom Gemeinderat nur als Postulat empfohlene Motion überwiesen, welche die Einrichtung einer Fachstelle oder eines/einer Delegierten fordert. Die Motion wurde eingereicht, obschon die Schuldirektion dies für unnötig hielt.
- 13 Die neue überarbeitete Fassung konnte für diesen Artikel nicht berücksichtigt werden. Nach den teilweise hitzigen Debatten ist zu erwarten, dass weniger theoretische Ausführungen aus der Ethnologie, mehr Konkretisierungen der Massnahmen (zu: Sprachverständigung, Schule und Bildung, Erwerbsarbeit, Quartierleben, Mitsprache, öffentliche Sicherheit) im Zentrum stehen werden. Und die Tatsache, dass die Schweiz ein *Einwanderungsland für alle* ist, wird diesmal wohl explizit und unmissverständlich festgehalten sein.