



This is an author manuscript post-peer-reviewing (accepted version) of the original publication. The layout of the published version may differ .

Lokale Politik der Eingliederung der Migrationsbevölkerung in der Schweiz

Cattacin, Sandro; Chimienti, Milena

How to cite

CATTACIN, Sandro, CHIMIENTI, Milena. Lokale Politik der Eingliederung der Migrationsbevölkerung in der Schweiz. In: Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft : Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Gesemann, F. & Roth R. (Ed.). Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009. p. 655–671.

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:40950>

Lokale Politik der Eingliederung der Migrationsbevölkerung in der Schweiz – Zwischen Pragmatismus und Populismus

Sandro Cattacin, Milena Chimienti

Die Schweiz ist eine Einwanderungsgesellschaft. So sehen es die meisten wissenschaftlichen Beobachter des Landes, nicht jedoch die Politik. Seit 150 Jahren sind viele Menschen in die Schweiz immigriert und haben damit den Wechsel von einem Negativsaldo der Migration¹ zu einem positiven Saldo bewirkt. Aber auch damit, dass die Lebenslüge einer provisorischen Migration seit der ersten Gesetzgebung von 1931 vor allem von den führenden Politikerinnen und Politikern auf Bundesebene gepflegt wurde.

Mit dieser Einschätzung wird bereits das Feld politischen Handelns vorbestimmt, das auch in diesem Text als Grundorientierung dient: Auf Bundesebene wird vor allem symbolische Politik betrieben, während die lokale Ebene wohl oder übel sich mit Eingliederungsfragen problemorientiert auseinandersetzt. Bevor wir konkret auf die lokalen Eingliederungspolitiken eingehen, sollen kurz einige Fakten zur Entwicklung der generellen Politik in diesem Bereich und der Zusammensetzung der Migrationsbevölkerung vorgestellt werden. Anschließend werden wir auf die Entwicklung der lokalen Politik der Eingliederung eingehen und das Zusammenspiel mit der Bundespolitik erörtern. Konkret werden wir die Hypothese ausführen, dass sich die *lokale* Politik der Eingliederung in einem *national* gesteuerten Umfeld der Migrationspolitik zur *städtischen* Politik der Förderung eines für Differenzen sensiblen Rahmens in einer *post-nationalen* Konstellation entwickelt hat.

1 Migration und Migrationspolitik in der Schweiz

Die Schweizer Migrationspolitik entwickelt sich zu Beginn des 20. Jahrhunderts unter dem Stern der Angst vor sozialem ‚Parasitismus‘. Migranten und Migrantinnen, die bis in die 1920er Jahre von einem liberalen Einwanderungsregime profitieren und in die prosperierende Schweiz einwandern, werden öffentlich als Risiko für die sozialen Werke – in erster Linie die Sozialhilfe – wahrgenommen (Niederberger 2004). Zu diesem Zeitpunkt entwickelt sich der Sozialstaat. Gesetzliche Regelungen werden in die Wege geleitet (Cattacin 2006b) und die Sozialhilfe neu überkantonale definiert (Höpflinger/Wyss 1994). Die Frage der Inklusion – wer darf die neuen Hilfen beanspruchen – steht damit im Zentrum und wirft ihren Schatten auf die Migrationspolitik. Die Schweiz ist bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts neben Luxemburg das Land mit den höchsten Einwanderungsraten und zählt 1913 – vor dem Ersten Weltkrieg – 609.000 Ausländerinnen und Ausländer (etwa 14,6% der Gesamtbevölkerung; siehe Piguet 2005).

Eine zweite Angst gesellt sich dazu. Die Angst vor politischem Einfluss von Migranten und Migrantinnen, die die Schweiz als freiheitliche Insel in Europa aufsuchen, um in

¹ Die Schweiz war bis zu Beginn des 19. Jahrhunderts ein Auswanderungsgebiet (Ziegler 1998).

diesem Land Zuflucht vor Verfolgungen zu finden. Nicht nur Lenin und Mussolini weilen in der Schweiz, sondern auch deutsche Sozialdemokraten finden nach den antisozialistischen Gesetzen Bismarcks und während des Nationalsozialismus Zuflucht in der Schweiz (Cerutti 1985) und nehmen Einfluss auf die Schweizer Gewerkschaftsbewegung. Diese „Agitatoren“, die eine politische „Überfremdung“ verursachen (Vuilleumier 1989), sind zusammen mit der sozialen Frage der Inklusion im Visier der ersten Gesetzgebung von 1931, dem Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 (ANAG).

Trotz stark kriegsbedingter Abnahme der Migrationsbevölkerung in der Schweiz tritt das Gesetz mit dem Überfremdungsartikel 1934 in Kraft und wirkt bis vor kurzem als Leitplanke der Migrationspolitik. Während des Fordismus (seit Ende des Zweiten Weltkrieges) nimmt die Migrationsbevölkerung wieder rasant zu und der Diskurs der Angst wird erneuert. Migranten und Migrantinnen sind potentielle Revolutionäre – in der Zeit des Kalten Krieges vor allem als kommunistische Gefahr aus Italien und Spanien wahrgenommen (Cerutti 1995) – und soziale Problemfälle. Doch wird die gesellschaftliche Betrachtung, die einem kollektiven Lernprozess einer negativen, gesetzlich gar institutionalisierten Wahrnehmung von Migration unterstellt ist, mit weiteren Argumenten selektiv geformt. Neben der politischen und sozialen ‚Überfremdung‘ tritt zuerst die kulturelle und danach die ökonomische, wobei die ökonomische sich nicht nur in der Angst vor Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt ausdrückt, sondern teilweise auch in Gesetzgebungen und Haltungen von Regierungsvertretern mit fremdenfeindlichen Elementen (wie die Lex Friedrich von 1985 gegen die Veräußerung des Schweizer Bodens an Ausländer und der Anti-Europäismus).

Erst in den 1990er Jahren beginnt sich die Schweizer Politik von der Überfremdungsperspektive zu lösen. Die neue post-nationale Konstellation, in der sich die Schweiz seit den 1980er Jahren befindet, erlaubt es der Regierung nicht mehr, ihre Politik ideologisch oder rein nutzenorientiert auszurichten. Flexibilität und internationale Mobilität betrifft auch die Schweizer Bevölkerung. Die Attraktivität der Schweiz für gesuchte Fachkräfte kann nicht durch abschreckende Prinzipien erreicht werden. Besonders die Schweizer Abhängigkeit von hochqualifizierten Personen aus dem Ausland, aber auch die Notwendigkeit zu einer modernen, mehr konzeptuell gedachten Migrationspolitik zu finden, öffnen den Raum für eine neue Perspektive der Regierung, die nicht nur von Angst bestimmt ist.²

Das migrationspolitische Feld gleicht Ende der 1990er Jahre einer Baustelle ohne Architekt. Viele Herausforderungen stellen sich, insbesondere die inzwischen dreißigjährige Aufgabe, endlich aus dem Willen der ‚Integration der Ausländer‘ eine Politik zu entwickeln. Politischer und wirtschaftlicher Druck (zur Integration in den europäischen Wirtschaftsraum) führen seither zu einem Erneuerungsprozess, der sich sichtbar in einer neuen Gesetzgebung und neuen Programmen widerspiegelt:

- Die Integrationsverordnung wird im Jahr 2000 beschlossen, die mit einem Budget von rund 12 Millionen Franken Integrationsprojekte in der Schweiz unterstützt. Die Idee der Verordnung wird als Gesetzesartikel in das neue Ausländergesetz aufgenommen.³

² Insbesondere zu erwähnen ist der Arbenz-Bericht von 1996 (Arbenz 1995) und die Arbeiten für ein neues Ausländergesetz.

³ Das Budget wurde inzwischen erhöht und im Gegensatz zur ersten Integrationsverordnung hat sich die Zielgruppe auch auf Asylsuchende mit vorläufiger Aufnahme ausgedehnt.

- In bilateralen Verträgen mit der Europäischen Union, die in Volksabstimmungen abgesegnet werden, hat die Schweiz in zwei Schritten die Personenfreizügigkeit eingeführt. Das Abkommen ist seit dem 1. Juni 2002 in Kraft und wird am 1. Juni 2007 von den Kontingenten gelöst, die in der Übergangsphase noch bestanden.
- Das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 wird durch das neue Ausländergesetz ersetzt, das nach einer Referendumsabstimmung⁴ am 1. Januar 2008 in Kraft tritt. Nicht nur wird dadurch die Integrationspolitik gesetzlich festgeschrieben, sondern auch die bilateralen Vereinbarungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) werden gesetzlich verankert. Mit dem neuen Gesetz wird die bereits eingeführte Freizügigkeit des Personenverkehrs zwischen der Schweiz und der EU festgeschrieben und das ‚Zwei-Kreise-Modell‘ eingeführt, das zwischen freizügiger europäischer Binnenwanderung und Quasi-Verhinderung von Migration außerhalb Europas unterscheidet. Erlaubt ist der Eintritt aus dem ‚zweiten Kreis‘ nur in ganz bestimmten Situationen: kurzfristig mit einer temporären Arbeitsbewilligung, die zum Beispiel an Cabaret-Tänzerinnen ausgestellt wird, oder über die Möglichkeit, eine Person als hoch qualifiziert zu bezeichnen und den Nachweis zu erbringen, dass im Binnenmarkt keine ähnliche Kompetenz zur Verfügung steht. Die Heirat mit einer Person, die in der Schweiz niedergelassen ist, bleibt als dritte Möglichkeit zur Verfügung. Diese Verschärfungen verändern nicht nur die Bedingungen für den Erwerb einer Aufenthaltsbewilligung, sondern grundsätzlich auch einer Arbeitsbewilligung. Es ist seither für Staatsangehörige aus Nicht-EU- oder EFTA-Staaten zusehends schwieriger, in die Schweiz zu gelangen.
- Die Asylgesetzrevision wird abgeschlossen und – ebenfalls über eine Referendumsabstimmung⁵ – gutgeheißen. Eine teilweise Inkraftsetzung des revidierten Asylgesetzes wird zum 1. Januar 2007 beschlossen. Das Gesetz erschwert die Bedingungen zum Zugang zum Asylverfahren und rationalisiert das Ausweisungsverfahren. Die Asylgesetzrevision bringt vier relevante Neuerungen. Es werden erstens schneller Nichteintretensentscheide beschlossen (bei Personen, die aus sicheren Ländern kommen; bei Personen, die über EU- oder EFTA-Länder in die Schweiz gekommen sind; bei Personen, die sich nicht identifizieren lassen). Zweitens wird der Sozialhilfestopp auf alle Personen mit abgelehntem Asylentscheid ausgedehnt. Drittens werden Kontrollsysteme eingeführt, um so genannte ‚Scheinehen‘ aufzuspüren. Generell werden die Strafandrohungen unter anderem für Schlepper und Scheinehen erhöht. Im Weiteren soll die Aufenthaltsbewilligung bei kriminellen Personen, rechtsmissbräuchlichem Famili-

⁴ Am 24. September 2006 wurden das neue Gesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) sowie die Revision des Asylgesetzes (AsylG) in einer Volksabstimmung angenommen. Das neue Ausländergesetz gilt weitgehend nur für Personen aus Drittstaaten, da das Freizügigkeitsabkommen den Personenverkehr mit den EU- und EFTA-Staaten umfassend regelt. Das AuG wurde bei einer Stimmbeteiligung von 48,91% mit 1.602.134 Ja-Stimmen (68%) gegen 755.119 Nein-Stimmen (32%) angenommen. Die Vox-Analyse zur Abstimmung zeigte, dass das AuG von den Gegnern als eine Verschärfung der Einreisebestimmungen gesehen wurde, während die Befürworter das AuG als „Modernisierungskompromiss“ (Bonoli 2006) interpretierten, bei dem Verschärfungen in der Einreise durch eine stärkere Ausrichtung auf Integration und Europa kompensiert wurden (Milic/Scheuss 2006).

⁵ Die Abstimmung zum Asylgesetz führte im Vergleich zum AuG zu beinahe identischen Ergebnissen (67,8% Ja-Stimmen gegen 32,2% Nein-Stimmen).

ennachzug sowie bei fehlender Integration widerrufen werden können. Viertens wird die finanzielle Abgeltung an die Kantone neu gestaltet.⁶

- Schließlich ist auch der Beitritt der Schweiz zu den Schengener und Dubliner Verträgen zu erwähnen, die im November 2008 in Kraft treten und neben der koordinierten Kriminalitätsbekämpfung auch eine vereinheitlichende Wirkung auf die Asylpolitik in Europa und der Schweiz haben werden. Damit nimmt die Schweiz weiter Druck aus ihrem Asylsystem, da sie nun überprüfen kann, ob Gesuche bereits in anderen Staaten des Abkommens abgelehnt wurden, was zu einem Nichteintretensentscheid führt.

Obschon diese wesentlichen Neuerungen der Schweizer Migrationspolitik nicht zu einem kohärenten Vorgehen führen (es fehlt zum Beispiel der für Migration wichtige Bereich der Entwicklungspolitik), sind doch die Regelungen insgesamt einer klaren Zielrichtung unterstellt. Diese kann, wie bereits Wicker (2003) festgestellt hat, als Förderung der Integration von Ansässigen bei gleichzeitiger Öffnung der Grenzen für Hochqualifizierte und europäische Einwanderung und Schließung der Grenzen für irreguläre Migration aus Ländern außerhalb Europas gekennzeichnet werden. Faktisch bedeutet diese Ausrichtung eine klare Absage an Massenmigration und eine Ausrichtung auf gezielte und geregelte Migration. Dass damit die Schweiz auch implizit anerkennt, ein Einwanderungsland zu sein, das langfristig auf Migration nicht verzichten kann, ist vermutlich eines der wichtigsten Elemente der neuen Politik.

Tabelle 1 fasst nochmals summarisch die Ausrichtung der Einwanderungspolitik der Schweiz zusammen. Die Komplexität der heutigen Politik lässt sich auch daran erkennen, dass sich die Einwanderungskonstellation in Richtung Verschiedenheit der Auswanderungsländer und -regionen entwickelt. Sind in der Nachkriegszeit vor allem Personen aus Italien der Motor des Fordismus, wird dieser nach dem Beginn des europäischen Einigungsprozesses immer mehr von Menschen aus europäischen Nicht-EU-Ländern gespeist (Spanien, Portugal, Jugoslawien). Erst der Wandel vom Fordismus zum Flexibilismus, von der Industrie- zur Servicewirtschaft führt zu einer verstärkten Suche nach qualifizierten Personen, die zuerst vor allem auf dem europäischen Arbeitsmarkt gesucht werden. Bilaterale Verträge erlauben diese Einwanderung und schließen die Türen für unqualifizierte Arbeit, die zwar weiterhin teilweise durch reguläre Migration über den Familiennachzug gedeckt wird, immer mehr sich jedoch aus irregulärer Migration speist.

⁶ Es wird insbesondere eine Globalpauschale zur Deckung der Sozialhilfekosten der Kantone für Asylsuchende eingeführt. Eine Nothilfepauschale an die Kantone für jeden rechtskräftigen Nichteintretens- oder negativen Asylentscheid von 6.000 Franken wird ausgerichtet. Damit bekommen Kantone eine Anreizsituation, abgewiesene Asylbewerber zügig auszuweisen.

Tabelle 1: Qualifikation der Migration und politisch-ökonomische Konstellation

Politisch-ökonomische Konstellation / Qualifikation der Migration	Fordismus	Ende des Fordismus	Flexibilismus
Legale und mittel- bis hochqualifizierte Migration	Migration aus Nachbarländern. Kurzfristige Suche in italienischen Fabriken nach Facharbeitern zur Organisation des wirtschaftlichen <i>take-off</i> nach dem Zweiten Weltkrieg (1945-1949).	Migration aus Nachbarländern. Kurzfristige Suche nach hochqualifiziertem Personal zur Organisation der Restrukturierung vom Fordismus zum Post-Fordismus (1975-1980).	Internationale Migration und vor allem Migration aus Nachbarländern. Bilaterale Verträge und Freizügigkeit (Attraktivität des Hochlohnlandes Schweiz für qualifizierte europäische Binnenwanderung aus den Nachbarländern seit 2002). WTO-Verträge ermöglichen weltweite Migration von Hochqualifizierten (1990er Jahre).
Legale und unqualifizierte Migration	Migration aus Nachbarländern. Nachkriegszeit und Massenmigration aus Italien, 1950-1975).	Migration aus dem erweiterten Europa. Europäische Einigung, Abnahme der Migration aus Italien, Suche nach Migrantinnen in Spanien, Portugal und Jugoslawien (1970er, 1980er Jahre).	Migration aus dem erweiterten Europa. Das erweiterte Europa liefert zu wenige Arbeitskräfte für unqualifizierte Arbeit. Kontingente werden nicht ausgeschöpft.
Prekäre und illegale Migration	Migration aus Nachbarländern. Geringe Anzahl; illegal Anwesende vor allem im Zusammenhang mit dem Saisonnierstatut.	Keine Attraktivität der Schweiz während der Umstrukturierung.	Migration aus dem erweiterten Europa und weltweite Migration. Seit den 1990er Jahren und der Verschärfung der Migrationsbestimmungen für Personen von außerhalb Europas.

Quelle: Mahnig 2005; Piguet 2005; Fibbi/Cattacin 2000.

2 Migrationsbevölkerung in der Schweiz

Diese Neuausrichtung der Migrationspolitik der Schweiz zeitigt Konsequenzen in der Zusammensetzung der Bevölkerung. Obschon der Ausländeranteil von rund 20 Prozent seit Jahren relativ stabil geblieben ist, hat sich die interne Zusammensetzung der Migrationsbevölkerung stark verändert. Auf der einen Seite wird die qualifizierte Migration gefördert

(SECO et al. 2007: 26). Sie charakterisiert sich folgerichtig als europäische Binnenwanderung. Die ersten vier Einwanderungsgruppen sind im Jahr 2006 Personen aus Deutschland (plus 15.000), aus Polen (plus 6.208), aus Frankreich (plus 2.548) und Großbritannien (plus 1.138). Insgesamt geht die Bevölkerungszunahme von 0,8% im Jahr 2006 zu über 80 Prozent auf EU-Binnenwanderung zurück (BFM 2007b).

Dagegen erscheint die weiterhin vorhandene Nachfrage nach unqualifizierter Arbeit nicht mehr in der offiziellen Statistik. Diese Nachfrage scheint inzwischen, auch wegen der ständigen Verschärfung des Zugangs zum Asylverfahren in der Schweiz, durch irreguläre Migration gedeckt zu werden (Piguet/Losa 2002, Achermann/Chimienti 2005). Es ist schwierig, hier Zahlen zu nennen, doch kann mit Piguet und Losa (Piguet/Losa 2002: 81) von einer Schätzung von 70.000 bis 180.000 Personen – also mindestens 5 % der aktiven Bevölkerung – ausgegangen werden, die inzwischen auch in anderen Studien genannt wird (IMES 2004; Wanner 2002; Efionayi-Mäder/Cattacin 2002; Longchamp et al. 2005). Dabei handelt es sich in der Mehrzahl um Personen, die über ein Touristenvisum in die Schweiz gelangen und nur in geringerem Maße um Personen, die sich nach dem Asylantrag bei aussichtslosem Ausgang oder bei Ausweisungsentscheiden den Behörden entziehen und untertauchen.⁷

Neben der bewilligten oder unbewilligten Migration von ausländischen Arbeitskräften leben in der Schweiz Ende 2006 zudem circa 70.000 Personen aus dem Asylbereich. Mehr als zwei Drittel dieser Personen sind Asylsuchende, wovon 25.000 vorläufig Aufgenommene (F-Ausweis),⁸ 11.000 Asylbewerber im Verfahren (N-Ausweis) und 2.500 abgewiesene Gesuche sind. Das andere Drittel besteht aus 24.000 anerkannten Flüchtlingen (BFM 2007a).

Unter den vorläufig Aufgenommenen sind zudem zwei Gruppen zu unterscheiden: Diejenigen Personen, deren Asylgesuch abgewiesen wurde, weil sie die Flüchtlingseigenschaft gemäß Genfer Flüchtlingskonvention nicht erfüllen. Sie machen die überwiegende Mehrheit aller Migrantinnen und Migranten mit F-Ausweis aus. Eine zweite Gruppe sind diejenigen Schutzsuchenden, die gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention zwar die Flüchtlingseigenschaft erfüllen, wegen Asylausschlussgründen in der Schweiz aber kein Asyl erhalten. Diese vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge entsprechen ungefähr zwei Prozent aller Personen mit F-Ausweis (Kamm et al. 2003: 21). Aufgrund ihres Flüchtlingsstatus unterscheiden sie sich in rechtlicher Hinsicht von den anderen vorläufig Aufgenommenen.

Die heutige Migrationsbevölkerung in der Schweiz stellt demnach zu einem Großteil kein wesentliches Problem dar, befindet sich gleichberechtigt auf dem Arbeitsmarkt und hat keine sozialrechtlich relevante Benachteiligungen. In dieser Bevölkerungsgruppe treten

⁷ Studien im städtischen Kontext erlauben es, diese Hypothese zu formulieren, siehe etwa Valli 2003 und Chimienti et al. 2003.

⁸ Die vorläufige Aufnahme ist als subsidiäre Maßnahme für die Regelung des Aufenthalts von Personen entwickelt worden, deren Asylgesuch abgewiesen wurde (oder die im Fall von Personen aus dem so genannten Ausländerbereich aus- oder weggewiesen wurden), deren Wegweisung jedoch kurzfristig aus verschiedenen Gründen nicht vollzogen werden kann. Die vorläufige Aufnahme gilt deshalb rechtlich als eine „Ersatzmaßnahme“, die eine dem Asyl untergeordnete, aber dennoch selbständige Schutzfunktion hat (Kamm et al. 2003: 21). Es liegt in der Logik dieses Status – wie es auch der Name ausdrückt –, dass die Schutzfunktion aufgehoben wird, sobald die Gründe, die zu ihrer Erteilung geführt haben, nicht mehr vorliegen. Die Gründe für die Erteilung einer vorläufigen Aufnahme (F-Ausweis) sind in Artikel 14a des Bundesgesetzes über den Aufenthalt und die Niederlassung der Ausländerinnen und Ausländer (ANAG) geregelt. Sie wird verfügt, wenn der Vollzug der Wegweisung nicht zumutbar, nicht zulässig oder nicht möglich ist oder wenn die Wegweisung eine schwerwiegende persönliche Notlage zur Folge hätte.

zwar ebenfalls regelmäßig Fragen der Eingliederung auf, die sich auf den (oft verspäteten) Familiennachzug beziehen und vor allem im schulischen Bereich zu spezifischen Interventionen führen; hingegen kann aber wegen der rechtlichen Gleichstellung nicht von einer vulnerablen Bevölkerungsgruppe gesprochen werden. Diese findet sich vielmehr im Bereich der irregulären Migration, bei Personen mit temporärem Aufenthalt und im Bereich des Asyls. Tabelle 2 erlaubt eine grobe Übersicht der aktuellen Situation. Werden nur diese wirtschaftlich und gesetzlich schwächer gestellten Gruppen gezählt (Asylbereich, Kurzaufenthalter mit Tänzerinnen-Statut, die beinahe ausschließlich im Sexgewerbe tätig sind, und illegale Einwanderer), kommen wir auf etwa 2,6 bis 4 Prozent der Gesamtbevölkerung oder 13 bis 20,6 Prozent aller Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz, die besondere Problemlagen aufweisen und auf die eine Eingliederungspolitik auszurichten wäre.

Tabelle 2: Migrationsbevölkerung in der Schweiz (Ende 2006)

Aufenthaltskategorien	Migrationsbevölkerung (in % der ständigen Bevölkerung*)
Niedergelassene Ausländer/-innen (Ausweis C)	1.081.179 (14,5%)
Aufenthalter/-innen (Ausweis B)	402.911 (5,4%)
Kurzaufenthalter/-innen, maximal 12 Monate (Ausweis L)	39.496 (0,53%)
Dienstleistungserbringer/-innen, maximal 4 Monate (Ausweis L)	2.560 (0,03%)
Kurzaufenthalter/-innen, maximal 4 Monate (Ausweis L)	9.091 (0,12%)
Musiker/-innen und Künstler/-innen, maximal 8 Monate (Ausweis L)	1.214 (0,02%)
Tänzerinnen, maximal 8 Monate (Ausweis L)	1.531 (0,02%)
Internationale Beamte und Familienangehörige (EDA-Ausweis)	27.248 (0,4%)
Asylbereich (Ausweise N und F)	44.869 (0,6%)
Illegal anwesende Ausländer/-innen („sans-papier“)	70.000-180.000 (0,9%-2,4%)**

* Die ständige Bevölkerung der Schweiz betrug Ende 2006 7.477.296 Einwohner.

** Schätzung auf der Basis der Maximal- und Minimalwerte von Piguet/Losa 2002 (Prozentanteile auf Total der Bevölkerung inklusive illegal anwesende Ausländerinnen und Ausländer)

Quelle: BFM 2007b; Piguet/Losa 2002; Longchamp et al. 2005.

3 Fordistische Assimilation im lokalen Kontext

Die Frage der Eingliederung der Migrationsbevölkerung beginnt sich in den 1950er Jahre zu stellen, als klar wird, dass sich Migranten und Migrantinnen vermutlich in der Schweiz längerfristig niederlassen werden und Wirtschaft und Bevölkerung eine Politik der Nicht-Integration nicht mehr mittragen würden. Zur Analyse der Lage wird 1961 auf Bundesebene eine Studienkommission eingesetzt, die 1964 ihren Bericht vorstellt (BWA 1964), der

unter anderem die Schweizer Regierung auffordert, aktiv zu werden, um die Eingliederung der Migrationsbevölkerung in Gesellschaft und Arbeit zu verbessern. Hauptmotiv dieser Aufforderung ist die Angst vor dem aufkommenden Fremdenhass. Obschon der Bericht während einiger Jahre in den Schubladen verschwindet und damit zu keiner Politik auf Bundesebene führt, bewegen sich die Städte und Gemeinden – und diese orientieren sich an den Nachbarländern.

Zwar bleiben Bestrebungen zur Eingliederung marginal, doch zeichnen sich die wenigen Initiativen durch eine ähnliche Orientierung aus, die jedoch auch verschiedene Akzente setzen kann, je nachdem, ob diese in der Westschweiz oder in der deutschen Schweiz sich entwickelt. Zuerst reagiert das Erziehungssystem auf lokaler Ebene.⁹ Entweder werden Stützkurse organisiert (in den Westschweizer Städten) oder Spezialschulen eingerichtet (in der deutschen Schweiz).¹⁰

Die Frage der Eingliederung der Migrationsbevölkerung wird erst Ende der 1960er Jahren auch auf das politische Parkett der Städte gebracht. Es ist nicht ein Topthema der auf Wachstum ausgerichteten Gesellschaft. Doch kumulieren sich Anzeichen, die zu Diskussionen darüber führen, wie die ‚Assimilation‘ verbessert werden könne. Zürich setzt so im Jahr 1968 eine „Kommission für Assimilierungsfragen“ und eine „Städtische Koordinationsstelle für Ausländerfragen“ ein (Mahnig 2005), während Genf auf die Notwendigkeit von Anstrengungen hinweist, die Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund leichter assimilieren helfen (Kaya 2005).

Die Orientierung der städtischen und eidgenössischen Migrationspolitik in den 1960er Jahren auf Assimilation hin erklärt sich durch das fordistische Referenzmodell, das nicht nur auf Migrantinnen und Migranten, sondern die ganze Bevölkerung einem Homogenisierungsdruck aussetzt. Sicher sind bereits Unterschiede in den Antworten der Städte auszumachen. Typischerweise orientiert sich Genf an einem republikanischen Beteiligungsmodell – wie es in Frankreich postuliert wurde –, welches die Assimilation als einzigen Weg zur demokratischen Gleichheit betrachtet, während in Zürich bereits im öffentlichen Raum auf ‚Unterschiede‘ hingewiesen wird, die sich nicht auflösen lassen – was auf eine stärkere Orientierung an Deutschland verweist. Die Antwort bleibt jedoch gleich. Auch in Zürich sollen sich die ‚Fremdarbeiter‘, wie die Migrantinnen und Migranten genannt werden, und ihre Kinder anpassen. Der wesentliche Unterschied liegt wohl darin, dass in den Deutschweizer Städten auch in der Rückkehr der Migrantinnen und Migranten eine praktikable Lösung für Eingliederungsprobleme gesehen wird.

Dass diese Politiken eher symbolisch denn real wirken, lässt sich auch daran messen, dass die Vereinigungen der Migrantinnen und Migranten aus Italien (und später Spanien) – die den Hauptanteil der Migration bis Ende der 1960er Jahre bilden –, stärker werden und Selbsthilfeeinstrumente aufbauen. So entstehen nicht nur in den Städten, sondern in vielen lokalen Kontexten organisatorische Initiativen in der italienischen Migration, die auf der einen Seite auf die *Colonie Libere Italiane* (die kommunistisch und links orientiert sind), auf der anderen Seite auf die *Missione cattolica italiana* und die *Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani* (die der sozialen Linie der Christdemokraten nahestehen) zurückzuführen sind (Cerutti 1995).

⁹ Die obligatorische Schule wird in der Schweiz von den Gemeinden und Kantonen organisiert und finanziert, die einen relativ großen Spielraum besitzen.

¹⁰ Im Tessin stellt sich die Eingliederungsfrage in den 1960er Jahren nicht mit der gleichen Vehemenz, da der Großteil der Migration aus Italien stammt und die gleiche Sprache teilt.

Neben Kursen in italienischer und spanischer Sprache bieten diese Organisationen Ende der 1960er Jahre und Anfang der 1970er Jahre auch Schulhilfen, Hilfen im Umgang mit der Verwaltung und den Sozialversicherungen und Zeitungsprojekte an.¹¹ Diese Selbstorganisation löst zwar pragmatisch viele Engliederungsfragen, doch paradoxerweise entsteht dadurch in der Migrationsbevölkerung und bei vielen Schweizerinnen und Schweizer der Eindruck, dass keine Kommunikation zwischen den Gruppen möglich ist. Die 1970er Jahre sind so der Anfang einer Isolation der ersten Migrantengeneration, aber auch von Anti-Ausländerinitiativen – und die institutionelle Politik schaut dabei zu (Braun 1970).

4 Pluralisierung der Migrationsbevölkerung

Obschon sich die Zahl der Migrantinnen und Migranten in den 1970er Jahre und im Anschluss an die Wirtschaftskrise, die sich bis 1977 hinzieht, stark reduziert (Schmidt 1984), bleibt die Spannung zwischen den Bevölkerungsgruppen bestehen. Die Isolation steigt in der italienischen Bevölkerung mit der Gründung von regionalen Vereinen, die sich im Gegensatz zu den *Colonie Libere* politisch enthalten und identitätsstabilisierende Aktivitäten ins Zentrum des Vereinslebens stellen (Fibbi 1983), während sich in der Schweizer Bevölkerung die Abstimmungen mit xenophobem Inhalt regelmäßig wiederholen (Cattacin 1987).

Dass diese Kombination von Isolation und Xenophobie nicht zu städtischer Konzentration in bestimmten Quartieren führt, hat vor allem damit zu tun, dass sich die Politik der Kontingente seit deren Einführung nach dem Zweiten Weltkrieg stark auf die interne Mobilität der Migrationsbevölkerung auswirkt, deren Aufenthaltsbewilligung an einen Ort gekoppelt ist.¹² ‚Ghettos‘ sind demnach weniger baulicher Natur, bestehen jedoch in den Köpfen der Bevölkerung.

Die politische Ausrichtung an Assimilation, ein Prozess, an dessen Ende die Einbürgerung stehen sollte, bleibt in diesem konfrontativen Kontext bestehen (Centlivres 1990). Zwar wird auf nationaler Ebene bereits 1970 der Leitbegriff der Integration ausgerufen,¹³ doch hat diese Ausrichtung keine konkreten Maßnahmen zur Folge. Einbürgerungen bleiben schwierig, Skepsis besteht in Bezug auf die Fremden und deren Möglichkeit, sich der ‚zivilisierten‘ Schweiz anzupassen.

Erst die anfangs der 1970er im städtischen Kontext Basels entstandene und in anderen Städten schnell imitierte Bewegung „Mitenand“ beginnt aktiv nach Migrantinnen und Migranten Ausschau zu halten, mit denen ein gemeinsames Projekt einer sozialen Schweiz, in der die Bevölkerungsgruppen wieder zusammenfinden, initiiert werden könnte. „Mitenand“ wird zur sozialen Bewegung und steht am Beginn der Solidaritätsbewegung in der Schweiz (Passy 1992). Sie führt auch das Thema ‚Integration‘ mit der Perspektive einer Veränderung der Schweizer und der ausländischen Bevölkerung ein. Obschon die Bewe-

¹¹ Neben der Orientierung an den Schweizer Institutionen nehmen die italienischen Vereinigungen auch eine wichtige Rolle in der Mobilisierung der Heimatregierungen wahr, die aufgefordert werden, Druck auf die Schweiz auszuüben, um für eine soziale Besserstellung einzutreten (Cerutti 2005).

¹² Erst der Übergang von einer Jahresaufenthaltsbewilligung zu einer Niederlassung, die an je nach Migrationsgruppe anderen Kriterien gebunden war, erlaubte die Mobilität.

¹³ Nachdem der Bericht der Studienkommission von 1964 wieder aus der Schublade geholt wurde, um den xenophoben Initiativen eine politische Antwort entgegenzustellen (Niederberger 1982).

gung mit ihren Initiativen kaum Erfolg hat (sie steht hinter einer Initiative zur Abschaffung des Saisonierstatuts und vieler Versuche, zusammen mit Migrantenvereinigungen politische Rechte auf der Gemeindeebene einzuführen), sensibilisiert sie die Bevölkerung für eine andere Perspektive auf die Migration. Und je mehr in den 1980er Jahren im Zuge der Globalisierung die Migrationsbevölkerung sich differenziert, je mehr auch das uniformistische Modell des Fordismus im Zuge der 1970er Jahre durch ein differenziertes Bild auf den eigenen Lebensstil im Pluralismus abgelöst wird, desto mehr beginnen auch Politik und Gesellschaft besonders im städtischen Kontext den Assimilationsbegriff durch den neutraleren Integrationsbegriff zu ersetzen (und anstelle von ‚Fremdarbeitern‘ und ‚Ausländern‘ von ‚Migranten‘ zu sprechen; Wicker 2002).

Konkrete Maßnahmen bleiben trotzdem lange Zeit aus. Eher können die 1980er und der Beginn der 1990er Jahre als Jahre der Suche einer neuen Orientierung in der Migrationspolitik insgesamt und in der Politik der Eingliederung im Speziellen angesehen werden. Eine Studie zu den kantonalen und städtischen Politiken der Eingliederung, die 1998 durchgeführt wurde (Cattacin/Kaya 2001), kommt denn auch zu dem Schluss, dass sich keine einheitliche Politik ausgebildet hat und der „Integrations-Föderalismus“ (Cattacin 1996b) ein zwar typisches Muster experimentierender Kantone und Städte erzeugt hat, sich darin jedoch nur wenige Gemeinsamkeiten ablesen lassen. Zusammengefasst unterscheidet die Studie drei Realitäten: Kantone und Gemeinden, die weiterhin wenig unternehmen und die Migrationsbevölkerung für ihre Eingliederung selbst verantwortlich halten; Kantone und Gemeinden, die sich für eine verstärkte Ausrichtung der Politik an den Problemen der Migrantinnen und Migranten aussprechen und Defizite (und Unterschiede) abbauen helfen wollen; schließlich vor allem Kantone und städtische Kontexte, die sich auf ein Modell der Differenz mit spezifischen Programmen für Migrantinnen und Migranten einlassen, die vom Faktum der Pluralität geleitet werden (siehe auch Cattacin/Kaya 2005: 319).

5 Pragmatische Eingliederung im Populismus

Die Suche nach Orientierung in der Eingliederungspolitik beherrscht auch die zweite Hälfte des 1990er Jahre in der Schweiz. Während auf Bundesebene sich konservative Kräfte gegen einen Wandel aussprechen, beginnen Städte der deutschen Schweiz sich vertieft mit den eigenen Dynamiken im Migrationsbereich auseinanderzusetzen. Wiederum ist eine Ambivalenz zwischen Politik und Migrationsbevölkerung Ausgangspunkt der Erneuerung. Diesmal ist es nicht Unverständnis, sondern die Notwendigkeit der Schweiz, eine bestimmte Migration zu fördern, um den Fachkräftemangel auf dem Arbeitsmarkt zu überwinden (Fibbi/Cattacin 2000). Insbesondere Städte setzen auf Attraktivität auch für Migrantinnen und Migranten, die mit Innovation in Verbindung gebracht werden.

Damit sieht sich die Politik veranlasst, das negative Bild von Migration zu differenzieren. Städte beginnen Forschungsinstitute mit der Analyse der Migrationsbevölkerung und deren Dynamik zu beauftragen. In Basel, Zürich, Luzern und Bern setzen sich die ethnologischen Institute mit der Realität der Migration auseinander. Sie sollen die Grundlagen liefern, um eine eigenständige städtische Politik der Migration und Eingliederung zu entwickeln. Die Studien geben zum ersten Mal einen Einblick in die ethnische Vielfalt in den Städten. Sie unterstreichen die wichtigsten Felder mangelnder administrativer Intervention. Insbesondere werden im Bereich der Einschulung und der außerschulischen Betreuung, im

Spracherwerb, im Zugang zum Gesundheitssystem, in den administrativen Schranken und in der Diskriminierung im Bereich Arbeit und Wohnen die wichtigsten Probleme identifiziert.

Aufbauend auf diesen Studien¹⁴ entwickeln diese Städte so genannte Leitbilder einer Politik der Eingliederung der Migrationsbevölkerung. Diese Leitbilder zielen, ähnlich wie die Instrumente zur Bildung einer corporate identity in Unternehmen, auf die Entwicklung einer Orientierung für die Praxis im Alltag städtischer Verwaltung, aber auch für den Gesetzgebungsprozess. Damit begründen diese Leitbilder, die in städtischen Parlamenten verabschiedet werden, eine Form von Politik, die sich Zeit nimmt für Anpassungen und die nicht auf Sanktionen, sondern auf Persuasion aufbaut (Schoch 2001). Leitbilder als Instrumente der soft regulation setzen deshalb auf Zeit, Diskussion und Lernprozesse. Sie können als Vorläufer gesetzlicher Regelungen – manchmal auch als Alternative dazu – betrachtet werden, da sie Sensibilität für bestimmte Fragen erzeugen. Obschon diese Leitbilder als unverbindliche Dokumente kritisiert wurden (Sancar-Flückiger 1999), gelingt es durch die breite Publizität, die sie erhalten, und durch die Diskussion, die sie innerhalb der Administration – und zwar in allen Bereichen – auslösen, eine Wende in der politisierten Sichtweise auf Migration zu bewirken und einen pragmatischen Umgang mit der Frage der Differenz in der Stadt hervorzurufen.

Lernprozesse finden auch real statt und drücken sich in neuen Bezeichnungen von Diensten, in einer Verstärkung der Mediationstätigkeit in Schulen, im Gesundheitsbereich und in der Justiz aus (Dahinden/Chimienti 2002). Von Städten geht dementsprechend auch der Druck auf die nationale Politik aus, von einer populistischen Politik der Migrationsbekämpfung zu einer Politik der Eingliederung und differenzierten Betrachtung der Immigration zu gelangen. Im Bereich der Eingliederung führt dies 1999 zur Krise in der eidgenössischen Kommission für Ausländerfragen (EKA), die kollektiv zurücktritt und über die Neuformierung auch einen Gesetzgebungsprozess auf Bundesebene in Gang setzt, der, wie bereits erwähnt, zu einem ‚Integrationsartikel‘ führt. Dieser Artikel erlaubt, in der Tradition des schweizerischen Vollzugsföderalismus (Neidhart 2002) Gelder an lokale und städtische Initiativen zu vergeben. Die Entwicklung einer Bundespolitik zur Förderung der Eingliederung der Migrationsbevölkerung wirkt stimulierend auf alle Kantone und viele Städte, die sich nun auch finanziell veranlasst sehen, Politiken der Eingliederung mit spezifischen Stellen zu schaffen. Dies führt insbesondere auch dazu, dass Städte wie Genf und Lausanne ihr republikanisches Modell der Eingliederung über Differenzblindheit aufweichen und Elemente einer pluralistischen Sichtweise auf die Gesellschaft in ihre Politik aufnehmen. Großes Aufsehen erreichen diese beiden Städte auch, weil es ihnen gelingt, niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern das Stimmrecht in Volksabstimmungen zu erteilen.

Die großen Städte der deutschen Schweiz sehen sich durch diesen Wandel auf Bundesebene bekräftigt, ihre Führungsrolle in der Entwicklung einer Politik der Eingliederung weiterhin wahrzunehmen. Aus den Leitbildern entstehen in den letzten Jahren Gesetzesinitiativen, die den Lernprozess institutionell verankern sollen. Dieser lässt sich als Versuch zusammenfassen, soziale Probleme, die mit Migration verbunden sind, proaktiv anzugehen, ohne dadurch Migration insgesamt zu problematisieren. Im Gegenteil erlaubt die problematisierende Perspektive auch eine Perspektive der Öffnung.

¹⁴ Siehe zu Bern Wicker et al. 1996, zu Basel Ehret 1999, zu Zürich Müller 1998, zu Luzern Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik des Kantons Luzern 1998.

Basel hat in dieser Logik eine Gesetzesbasis ausgearbeitet, die vor allem durch ihren Leitslogan „Fördern und Fordern“ bekannt geworden ist (Kessler 2001). Doch beinhaltet das vorgeschlagene Gesetz auch eine Reihe von Instrumenten, die es erlauben, gegen Diskriminierungen und Rassismus vorzugehen und neue Einwohner der Stadt offen aufzunehmen. Besondere Aufmerksamkeit erhält der Basler Vorschlag, mit Migrantinnen und Migranten, die sich am Rande der Gesellschaft befinden, ‚Integrationsvereinbarungen‘ abzuschließen. Diese Vereinbarungen, die explizit auch im neuen Bundesgesetz als Möglichkeit vorgesehen sind, werden dann eingesetzt, wenn bei einer Migrantin oder einem Migranten Risiken gesellschaftlicher Abschottung und Isolation wahrgenommen werden, die sich auch auf die wirtschaftliche und soziale Eingliederung negativ auswirken. Die Vereinbarung sieht konkret vor, dass die Personen mit Eingliederungsschwierigkeiten Anstrengungen unternehmen müssen, um aus ihrer Isolation zu finden. Diese Anstrengungen (in erster Linie Sprachkurse zu besuchen, aber auch die Arbeitssuche zu verstärken) werden durch den Kanton unterstützt. Ein Bonus-Malus-System sorgt dabei für die Anreize. Findet eine schnelle Veränderung statt, kann die Aufenthaltsbewilligung unbefristet erteilt werden. Sind dagegen keine Veränderungen festzustellen, kann einer Person die Erneuerung der Bewilligung abgesprochen werden. Diese drastische Maßnahme bleibt jedoch für Fälle vorbehalten, in denen Eingliederungs- und strafrechtliche Probleme kumuliert auftreten. In der Regel werden dann finanzielle Anreize angeboten, die Personen mit Eingliederungsschwierigkeiten zur freiwilligen Rückkehr animieren sollten (seit dieses Instrument im Jahr 2004 eingeführt wurde, sind pro Jahr etwa 15 Personen in den Genuss solcher Hilfen¹⁵ gekommen).

In Bezug auf Basel ist auch zu erwähnen, dass eine sehr breite Informationspolitik mit Zeitungen, die regelmäßig in alle Haushalte verschickt werden, und Pressekonferenzen zu allen neuen Projekten betrieben wird. Damit ist der öffentliche Raum ständig mit dem Thema Migration auf eine differenzierte Weise konfrontiert, was es den rechten Parteien erschwert, mit einfachen Rezepten zu arbeiten, und wodurch verunsicherte Bevölkerungsschichten angesprochen werden, die sich so ein klareres Bild zu Migrationsfragen in ihrer Stadt machen können.

Zürich ist – ohne vorderhand eine spezifische Gesetzesbasis zu entwickeln – noch einen Schritt weitergegangen, indem die Stadtverwaltung sich dahingehend reorganisiert, dass die Dienste für Migration, Stadtentwicklung und Stadtmarketing zusammengelegt werden. Damit drückt die Stadt Zürich aus, dass die Attraktivität für Migrantinnen und Migranten, nach Zürich zu ziehen, nicht nur über Marketing zu fördern ist, sondern auch in der Stadtentwicklung zu berücksichtigen ist. Zürich positioniert sich über diese Kombination von Politiken auch als Stadt, die sich bewusst ist, dass soziale Probleme mit der Migrationsbevölkerung aktiv anzugehen sind, um die Stadt als urbanen Lebensraum anziehend zu gestalten. Im Sinne Häußermanns (Häußermann 2005) drückt sich die Innovationsorientierung Zürichs in der Kombination von Elementen sozialer Stabilität und der Erhöhung der Attraktivität für Investitionen aus. Dieses „Innovationsregime“ baut auf eine Politik der Eingliederung, aber auch auf eine Politik der Erhöhung der Attraktivität über eine geeignete Wohnpolitik auf (Häußermann/ Wurtzbacher 2005).

Diese Ausrichtung bedeutet auch eine gewisse Skepsis gegenüber ‚Integrationsvereinbarungen‘, die bisher noch nicht eingesetzt werden, und eine soziale Ausrichtung auf das

¹⁵ Es handelt sich um kleine Hilfen: Reisekosten, dreimonatige Zuschüsse zu den Lebenshaltungskosten, selten auch Mittel zur Schaffung einer eigenen Unternehmung.

Zusammenleben. Wie in Basel geht es Zürich um Lebensqualität in den Quartieren. Doch sind in Zürich mit der Stabsstelle „Wirtschaft und Gesellschaft“ bessere Ausgangsbedingungen geschaffen, gezielt auf die soziale Dimension des Zusammenlebens zu wirken (wie es sich auch im Slogan des Stadtmarketings Zürich ausdrückt, der „Zürich leben“ heißt).

Diese Neuausrichtung der Eingliederungspolitik der Städte wirkt auch auf andere lokale Kontexte. Viele kleinere Gemeinden beginnen ebenfalls Leitbilder zu entwickeln, und selbst in den Städten der Westschweiz und im Tessin kommt es zur Einsicht, die republikanisch orientierte Politik aufzuweichen und sich mit Verschiedenheit als Faktum auseinanderzusetzen. Genf reagiert in diesem Sinn und entwickelt eine Gesetzesbasis,¹⁶ die zwar eher einem Aufruf gleicht als einer Grundlage für konkrete Maßnahmen, die aber auch zur Folge hat, dass ein spezieller Dienst für die Eingliederung der Migrationsbevölkerung entsteht, der jedoch weiterhin an der Ambivalenz einer Orientierung an Frankreich und dem Druck von Seiten der Migrationsbevölkerung, diese in ihrer Komplexität wahrzunehmen, leidet (Cattacin et al. 2007).

6 Schlussfolgerungen

Die städtische Politik der Eingliederung entsteht in der Schweiz problembezogen und führt in den 1970er Jahren zu einem Wandel der nationalen Orientierung. Obschon bis Mitte der 1990er Jahre keine relevanten Maßnahmen außerhalb des schulischen Bereichs zu verzeichnen sind und die Eingliederungspolitik vor allem symbolischen Charakter hat, etabliert sich die Ansicht, dass nicht die Assimilation von Migrantinnen und Migranten zu suchen ist, sondern Wege des Zusammenlebens in der Verschiedenheit.

Die Zunahme der Komplexität in der Zusammensetzung der Migrationsbevölkerung, die Erhöhung der internationalen Mobilität, aber auch der beschleunigte Wandel der Wirtschaftsstruktur in den 1990er Jahren hatten zur Folge, dass einerseits die Problematik der Migration auf nationaler Ebene zu populistischen und xenophoben Kampagnen führte, die mit einem rückwärtsgewandten Blick Migration für viele gesellschaftliche Probleme verantwortlich machten, was in der verunsicherten Bevölkerung auch einen hohen Anklang fand (Cattacin et al. 2006). Andererseits konnten vor allem Städte diesem Lockruf nach mehr Ruhe nicht folgen. Nicht nur die Metropolenkonkurrenz, der die Städte in der postnationalen Konstellation ausgesetzt sind (Cattacin 2006a), sondern auch die Wirtschaftsstruktur der Schweiz, die nur über Innovation und Kreativität im nervösen Kapitalismus bestehen kann, nötigten zu einem pragmatischen Umgang mit Differenz. Ganz in Sinne von Florida (Florida 2004) setzten Städte auf Migration, mit Donzelot auf sozialverträgliche Politiken und öffentlichen Raum (Donzelot et al. 2001; Donzelot 2007).

Dass Städte in der Entwicklung ihrer pragmatischen Eingliederungspolitik auf eine Politik der langsamen Schritte setzen, widerspiegelt nicht nur die heikle politische Lage mit einem erstarkten Populismus (D'Amato/Skenderovic 2007), sondern auch eine Strategie der Policy-Entwicklung im städtischen Kontext.¹⁷ Diese Strategie zeichnet sich durch eine bewusste Öffentlichkeitsarbeit aus, die über Leitbilder einen Lernprozess in Gang setzt, auf die Ermöglichung gesellschaftlichen Zusammenlebens im urbanen Raum zielt und die dar-

¹⁶ Siehe dazu: République et canton de Genève 2001a ; République et canton de Genève 2001b und Kaya 2005.

¹⁷ Dass im Schweizer Föderalismus Städte und Kantone einen großen finanziellen und thematischen Handlungsspielraum besitzen, unterstützt die Entwicklung einer langfristigen Strategie (Bassand 1986).

auf aufbauend gesetzliche Grundlagen und administrative Umstrukturierungen vornimmt. Es ist eine Politik der Anreize, die sich kooperativ entwickelt und im schweizerischen Kontext durchaus bereits als bewährt bezeichnet werden kann¹⁸ (siehe auch Tabelle 3).

Tabelle 3: Elemente einer städtischen Politik der Eingliederung in der Schweiz

Orientierung	Instrumente
Sozialer Nahraum	Projektgelder zur Förderung familiärer Nahräume (Sprachkurse, Sportprojekte, Straßen- und Quartiersfeste usw.), differenzsensible Planung in der Stadtentwicklung, 'Integrationsvereinbarungen'
Öffentlichkeit	Information zum Abbau von Unsicherheit, Leitbilddiskussionen, Kampagnen mit Stadtmarketingzielen
Politik	Leitbilder zur Entwicklung kommunikativer Aufklärung und Sensibilität für Verschiedenheit in den lokalen Administrationen anstelle von Gesetzen

Diese Politik zu evaluieren ist noch verfrüht, doch zeigen Abstimmungsresultate und Umfragen, dass nicht die Konzentration von Verschiedenheit xenophobe Ansichten fördert, sondern vielmehr Unwissen. Persuasive und kooperative Politik im öffentlichen Raum, die auch von Maßnahmen der Verbesserung des Zusammenlebens begleitet ist, könnte zum Schlüssel städtischer Eingliederungspolitik werden.

Literatur

- Achermann, Christin/Chimienti, Milena (2005): Migration, Prekarität und Gesundheit. Ressourcen und Risiken von vorläufig Aufgenommenen und Sans-Papiers in Genf und Zürich. Neuchâtel: Swiss Forum for Migration Studies
- Arbenz, Peter (1995): Bericht über eine schweizerische Migrationspolitik. Bern: EJPD
- Bassand, Michel (1986): La politique locale. In: Germann, Raimund E./Weibel, Ernest (Hrsg.): Handbuch Politisches System de Schweiz, Band 3: Föderalismus. Bern: Haupt. 201-219
- BFM – Bundesamt für Migration (2007a): Asylstatistik 2006. Bern: BFM
- BFM – Bundesamt für Migration (2007b): Zentrales Ausländerregister ZAR. Bern: BFM
- Bonoli, Giuliano (2006): Les politiques sociales. In: Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter/Kriesi, Hanspeter/Linder, Wolf/Papadopoulos, Yannis (Hrsg.): Handbuch der Schweizer Politik (4. Auflage). Zürich: NZZ Verlag. 792-814
- Braun, Rudolf (1970): Sozio-kulturelle Probleme der Eingliederung italienischer Arbeitskräfte in der Schweiz. Erlenbach-Zürich: Eugen Rentsch Verlag
- BWA – Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit (1964): Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte: Bericht der Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte. Bern: EDMZ
- Cattacin, Sandro (1987): Neokorporatismus in der Schweiz: die Fremdarbeiterpolitik. Zürich: Kleine Studien zur politischen Wissenschaft 243/244
- Cattacin, Sandro (1996a): Die Transformation des Schweizer Sozialstaates. Überlegungen zu seiner Entwicklunglogik. In: Revue suisse de science politique. 2. 1. 89-102
- Cattacin, Sandro (1996b): Il federalismo integrativo: qualche considerazione sulle modalità di integrazione degli immigrati in Svizzera. In: Cesari Lusso, Vittoria/Cattacin, Sandro/Allemann-Ghionda, Cristina (Hrsg.): I come... identità, integrazione, interculturalità. Zurigo: FCLIS. 67-82

¹⁸ Siehe etwa zur Drogenpolitik Kübler 2000 oder zur Innovation im Sozialbereich Cattacin 1996a.

- Cattacin, Sandro (2006a): Migration and Differentiated Citizenship. On the (post-) Americanization of Europe. Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration, Migration and Ethnic Relations. 6.1
- Cattacin, Sandro (2006b): Retard, rattrapage, normalisation. L'Etat social suisse face aux défis de transformation de la sécurité sociale. In: Studien und Quellen – Etudes et Sources 31. 49-78
- Cattacin, Sandro/Chimienti, Milena/Kessler, Thomas/Nguyen, Minh-Son/Renschler, Isabelle (2007): Evaluation de la loi sur l'intégration des étrangers du Canton de Genève. Genève: Département de sociologie de l'Université de Genève
- Cattacin, Sandro/Gerber, Brigitta/Sardi, Massimo/Wegener, Robert (2006): Monitoring rightwing extremist attitudes, xenophobia and misanthropy in Switzerland. An explorative study. Geneva: Sociograph – Sociological Research. Study No 1 of the Department of sociology of the University of Geneva
- Cattacin, Sandro/Kaya, Bülent (2001): Die Politik der Integration von Migrantinnen und Migranten im föderalistischen System der Schweiz. In: Akgün, Lale/Dietrich Thränhardt (Hrsg.): Integrationspolitik in föderalistischen Systemen. Jahrbuch Migration – Yearbook Migration 2000/2001. Münster: Lit. 191-217
- Cattacin, Sandro/Kaya, Bülent (2005): Le développement des mesures d'intégration de la population migrante sur le plan local en Suisse. In: Mahnig et al. (2005): 288-320
- Centlivres, Pierre (Hrsg.) (1990): Devenir Suisse. Adhésion et diversité culturelle des étrangers en Suisse. Genève: Georg
- Cerutti, Mauro (1985): Mussolini bailleur de fonds des fascistes suisses. Les relations entre le colonel Arthur Fonjallaz et le Duce, à la lumière de nouveaux documents italiens. In: Revue suisse d'histoire 35.1. 21-46
- Cerutti, Mauro (1995): L'immigration italienne en Suisse dans le contexte de la Guerre froide. In: Batou, Jean/Cerutti, Mauro/Heimberg, Charles (Hrsg.): Pour une histoire des gens sans histoire: ouvriers, exclus et rebelles en Suisse: 19e-20e siècles. Lausanne: Ed. d'en bas. 213-231
- Cerutti, Mauro (2005): La politique migratoire de la Suisse 1945–1970. In: Mahnig et al. (2005): 89-134
- Chimienti, Milena/Efionayi-Mäder, Denise/Farquet, Romaine (2003): La répression du travail clandestin à Genève. Application des sanctions et conséquences pour les personnes concernées. Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population
- D'Amato, Gianni/Skenderovic, Damir (2007): Rechtspopulistische Parteien und Migrationspolitik in der Schweiz. Bern: Nationales Forschungsprogramm 40+
- Dahinden, Janine/Chimienti, Milena (2002): Professionelles Sprachmitteln und interkulturelles Vermitteln im Gesundheits-, Sozial- und Bildungsbereich: theoretische Perspektiven. Neuchâtel: Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien
- Donzelot, Jacques (2007): Un Etat qui rend capable. In: Paugam, Serge (Hrsg.): Repenser la solidarité. Paris: PUF. 87-109
- Donzelot, Jacques/Mével, Catherine/Wyvekens, Anne (2001): Faire société. La politique de la ville aux Etats-Unis et en France. Paris: Seuil
- Efionayi-Mäder, Denise/Cattacin, Sandro (2002): Illegal in der Schweiz: eine Übersicht zum Wissensstand. In: Asyl: schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und -praxis 17.1. 3-15
- Ehret, Rebekka (1999): Leitbild und Handlungskonzept des Regierungsrates zur Integrationspolitik des Kantons Basel-Stadt. Basel: Polizei- und Militärdepartement des Kantons Basel-Stadt
- Fibbi, Rosita (1983): Die italienischen Vereine in der Schweiz in einer Übergangsphase: einige Fragen an die Linke. In: Widerspruch 6. 76-85
- Fibbi, Rosita/Cattacin, Sandro (2000): Vers une internationalisation de la politique migratoire suisse? In: Revue européenne des migrations internationales. 16. 3. 125-146
- Florida, Richard (2004): The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life New York: Basic Books
- Häußermann, Hartmut (2005): The End of the European City? In: European Review. 13. 2. 237-249

- Häußermann, Hartmut/Wurtzbacher, Jens (2005): Die Gemeinde als Ort politischer Integration. In: Heitmeyer, Wilhelm/Imbusch, Peter (Hrsg.): Integrationspotentiale einer modernen Gesellschaft. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften. 429-450
- Höpfinger, François/Wyss, Kurt (1994): Am Rande des Sozialstaates. Formen und Funktionen öffentlicher Sozialhilfe im Vergleich. Bern: Haupt
- IMES – Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (2004): Bericht zur illegalen Migration. Bern
- Kamm, Martina et al. (2003): Aufgenommen, aber ausgeschlossen? Die vorläufige Aufnahme in der Schweiz. Bern: Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
- Kaya, Bülent (2005): Politique d'intégration à l'égard des immigrés dans les cantons de Neuchâtel et Genève. In: D'Amato, Gianni/Gerber, Brigitta (Hrsg.): Herausforderung Stadt. Integrationspolitik in Schweizer Städten. Zürich: Seismo. 120-129
- Kessler, Thomas (2001): Integrationsleitbild des Kantons Basel-Stadt. In: Weibel, Jean-Pierre/Bernhard, Roberto (Hrsg.): Aktive Bürgerschaft oder passive Bevölkerung? Die Ausländer in der Schweiz: Rolle im öffentlichen Leben und Integration. Aarau etc.: Sauerländer. 173-190
- Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik des Kantons Luzern (1998): Leitbild für eine Ausländer- und Integrationspolitik des Kantons Luzern: Entwurf der Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik zur Vernehmlassung. Luzern: Kanton Luzern, Militär-, Polizei- und Umweltschutzdepartement
- Kübler, Daniel (2000): Politique de la drogue dans les villes suisses entre ordre et santé. Paris: L'Harmattan
- Longchamp, Claude/Aebersold, Monia/Rousselot, Bianca/Ratelband-Pally, Silvia (2005): Sans Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend. Bern: gfs.bern
- Mahnig, Hans (2005): L'émergence de la question de l'intégration dans la ville de Zurich. In: Mahnig et al. (2005). 321-343
- Mahnig, Hans/Cattacin, Sandro et al. (2005): Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948. Zürich: Seismo
- Milic, Thomas/Scheuss, Urs (2006): Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 24. September 2006 (Vox-Analyse). Bern: GFS-Bern
- Müller, Hans-Peter (1998): Leitbild zur Integrationspolitik der Stadt Zürich: Ziele und Massnahmen zur Integration der ausländischen Wohnbevölkerung: Entwurf zur Vernehmlassung. Zürich
- Neidhart, Leonhard (2002): Die politische Schweiz: Fundamente und Institutionen. Zürich: NZZ-Verlag
- Niederberger, Josef Martin (1982): Die politisch-administrative Regelung von Einwanderung und Aufenthalt von Ausländern in der Schweiz: Strukturen, Prozesse, Wirkungen. In: Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim/Hondrich, Karl-Otto (Hrsg.): Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweiz: Segregation und Integration: eine vergleichende Untersuchung. Frankfurt a. M.: Campus. 11-123
- Niederberger, Josef Martin (2004): Ausgrenzen, Assimilieren, Integrieren: die Entwicklung einer schweizerischen Integrationspolitik. Zürich: Seismo
- Passy, Florence (1992): Le mouvement de solidarité en Suisse: analyse de la mobilisation dans une perspective organisationnelle. Genève: Université de Genève, Département de science politique
- Piguet, Etienne (2005): L'immigration en Suisse depuis 1948. Une analyse des flux migratoires. Zürich: Seismo
- Piguet, Etienne/Losa, Stefano (2002): Travailleurs de l'ombre? Demande de main-d'oeuvre du domaine de l'asile et ampleur de l'emploi d'étrangers non déclarés en Suisse. Zürich: Seismo
- République et canton de Genève (2001a): Loi sur l'intégration des étrangers du 28 juin 2001. Genève: République et canton de Genève
- République et canton de Genève (2001b): Règlement d'application de la loi sur l'intégration des étrangers du 12 septembre 2001. Genève: République et canton de Genève
- Sancar-Flückiger, Annemarie (1999): Integrationsleitbilder und Integrationspolitik: zur kontroversen Leitbild-Debatte in Zürich, Bern und Basel. In: Widerspruch. 137-145

- Schmidt, Manfred G. (1984): Der Schweizerische Weg zur Vollbeschäftigung. Das Schweizer Vollbeschäftigungs-Wunder. In: Politische Vierteljahresschrift. 25. 2. 209-216
- Schoch, Sabine (2001): „Das Leitbild steht symbolisch für eine Haltung“: Entstehung und Bedeutung des Leitbildes zur Integrationspolitik der Stadt Bern. In: Zeitschrift für Migration und soziale Arbeit 3/4. 63-65
- SECO – Staatssekretariat für Wirtschaft, Bundesamt für Migration BFM und Bundesamt für Statistik BFS (2007): Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt. 3. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU für die Periode vom 1. Juni 2002 – 31. Dezember 2006 Bern: SECO
- Valli, Marcelo (2003): Les migrants sans permis de séjour à Lausanne. Lausanne
- Vuilleumier, Marc (1989): Immigrés et réfugiés en Suisse: aperçu historique. Zurich, Lausanne: Pro Helvetia
- Wanner, Philippe (2002): Compter les clandestins: méthodes d'estimation de la population sans autorisation de séjour à partir des données sur la population. Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population
- Wicker, Hans-Rudolf (2002): Von der „Fremdenpolizei“ zum „Dienst für Migration“: Reaktionen von Staat und Gesellschaft auf zunehmende internationale Mobilität. In: Neuhaus, Helmut (Hrsg.): Migration und Integration: Atzelsberger Gespräche 2001: drei Vorträge. Erlangen: Universitätsbund Erlangen-Nürnberg. 43-67
- Wicker, Hans-Rudolf/Schoch, Sabine/Gass, Thomas (1996): Leitbild zur Integrationspolitik der Stadt Bern. Bern: Institut für Ethnologie der Universität Bern
- Ziegler, Béatrice (1998): Als die Schweiz zur Emigration veranlasste...: Auswanderung aus der Schweiz im 19. Jahrhundert. In: Prodolliet, Simone (Hrsg.): Blickwechsel: die multikulturelle Schweiz an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Luzern: Caritas-Verlag. 95-103