



Rapport de recherche

2003

Open Access

This version of the publication is provided by the author(s) and made available in accordance with the copyright holder(s).

Migrationspolitik in Agglomerationen: Eine explorative Analyse der zentralen Problem- und Interventionsfelder in der Schweiz

Cattacin, Sandro; Niederberger, Martin

How to cite

CATTACIN, Sandro, NIEDERBERGER, Martin. Migrationspolitik in Agglomerationen: Eine explorative Analyse der zentralen Problem- und Interventionsfelder in der Schweiz. 2003

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:40960>

Migrationspolitik in Agglomerationen: Eine explorative Analyse der zentralen Problem- und Interventionsfelder in der Schweiz

Vorgeschichte

Im Februar 2001 gründeten Bund, Kantone, Städte und Gemeinden gemeinsam die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK). Sie ist eine Plattform zur Förderung der vertikalen Zusammenarbeit und zur Entwicklung einer gemeinsamen Agglomerationspolitik. Vertreten sind in diesem Gremium der Bundesrat, die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), der Schweizerische Städteverband (SSV) sowie der Schweizerische Gemeindeverband (SGV).

Auch im Bereich der Ausländer- und Integrationspolitik liegen die sich stellenden Fragen oft gleichzeitig im Zuständigkeitsbereich von Bund, Kantonen und Gemeinden. Hier haben sich die Partner der TAK darauf geeinigt zu prüfen, wo möglicherweise Handlungsbedarf besteht und welche Massnahmen zu ergreifen sind. Die dazu erforderlichen Arbeiten wurden einer tripartiten Arbeitsgruppe unter der Leitung des Generalsekretärs der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) übertragen.

Das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) wurde beauftragt, eine Vorstudie zu erstellen, die als Grundlage für die weiteren Arbeiten dienen sollte. Diese Studie liegt nun vor und verdankt ihr Gelingen der Beteiligung vieler Gemeinden und Kantone.

Im Folgenden werden einige Resultate der Umfrage zusammengefasst dargestellt.

Die schriftliche Umfrage bei den 30 grössten Gemeinden

Unter den 30 grössten Gemeinden der Schweiz wurde nun durch das SFM eine schriftliche Umfrage durchgeführt, die es erlaubte, die Schwerpunkte ihrer Anliegen zu ermitteln und Unterschiede festzuhalten. Jede Gemeinde war gebeten, anhand ihrer geplanten oder realisierten Projekte im Migrationsbereich die mögliche Bedeutung eines tripartiten Vorgehens zu beschreiben.

Zu den Resultaten

Die meisten Gemeinden sehen in *Sprach- und Integrationskursen* für Erwachsene, oft gekoppelt mit Kleinkinderbetreuung während der Kurszeit, ein vorrangiges Bedürfnis, welches tripartit anzugehen wäre. Mit ebenso grosser Häufigkeit werden *Gewaltprävention* und öffentliche Sicherheit genannt. Diese Themen werden von verschiedenen Seiten erwähnt, nicht nur von Polizeiämtern und Sicherheitsbeauftragten. Es handelt sich auch nicht um ein ausschliessliches Grosstadtthema, sondern betrifft ebenfalls Agglomerationen und mittlere Gemeinden.

Eine Mehrheit der Stimmen schlägt die TAK für die Vergrösserung des Vorschulangebots und den *Ausbau der ausserfamiliären Betreuung* vor, auch wenn die beiden Anliegen nicht ganz identisch sind.

Ein recht grosser Bedarf wird hinsichtlich Ausbau und Differenzierung von Übersetzungsdiensten sowie von Mediations- und Konfliktvermittlungsdiensten geltend gemacht. Ähnliches gilt ebenfalls für die Gesundheitsprävention und die zahnmedizinische Prophylaxe.

Die Notwendigkeit einer *Stadtentwicklung* – eine ebenfalls in der Untersuchung angeschnittene Frage – ist sicher von der Grösse der Gemeinde abhängig. Um der räumlichen Segregation entgegenzuwirken, haben gleichwohl nicht nur die allergrössten unter den Kommunen den Bedarf nach finanziellen Anreizen für eine Erneuerung ihrer Bausubstanz angemeldet.

Die Bedeutung eines tripartiten Vorgehens

Die mögliche Bedeutung eines tripartiten Vorgehens wird für die meisten Projekte darin gesehen, dass sie erst in einem solchen Rahmen überhaupt *sinnvoll* angegangen werden könn-

ten oder *wirkungsvoll* würden. Der Inhalt der hierunter erwähnten Projekte beschreibt ein weites Spektrum – angefangen von Vorschulprojekten, Gewaltprävention und Aktionen zur Hebung der öffentlichen Sicherheit; der Gewährung von mehr politischen Partizipationsmöglichkeiten; der Mediation im Bereich Schule–Eltern, Arzt–Patient und Konfliktmediation; der Aufwertung von Wohnungen und der Stadtentwicklung; der Gesundheitsprävention und -förderung, der beruflichen Ausbildung und den Integrationsveranstaltungen für Erwachsene; der Öffentlichkeitsarbeit, dem Schutz der Kinder von Sans-Papiers und der Bekämpfung der Schwarzarbeit.

Die Bedeutung, die der tripartiten Beteiligung zugemessen wird, besteht vor allem darin, dass dieses Verfahren bei vielen Projekten den sinnvollen Realisierungsrahmen stiften soll. Dies ist dort der Fall, wo die Entstehung der Probleme nicht allein im Zentrum der Agglomeration ihren Ursprung hat, sondern ebenso in den Randgemeinden.



Ein Beispiel stellt hier die Gewaltentstehung dar, wenn es darum geht, die Peripherie in Präventionsprogramme und Jugendfreizeitangebote einzubeziehen. Sinnvoll wird ein zentrumsübergreifender Rahmen auch immer dort, wo typische Zentrumsleistungen auch einem aussergemeindlichen Publikum angeboten werden sollen – sei dies, weil eine Trennung nach Wohnort nicht möglich (z. B. im Freizeitbereich), oder nicht sinnvoll (wie bei Spitälern und gewissen Schultypen) ist. Ausserdem trägt der Einbezug der Klientel aus dem Peripheriegürtel einer Agglomeration dazu bei, das Angebot im Zentrum sowohl grösser und differenzierter zu gestalten als auch professioneller aufzubereiten.

Unter Umständen ist die Zentrumsgemeinde für gewisse Angebote sogar zu klein, und findet darum erst die nötige Grössenordnung im Agglomerationsrahmen. Oder es geht darum, für bestehende Angebote den Zugang zu verbessern, und zwar durch mehr und besser verteilte Informationen. Die Randgemeinden andererseits vermögen unter Umständen diese Leistungen nicht zu erbringen. Das gilt einerseits für Projekte, die andernorts längst selbstverständlich sind, wie beispielsweise die Integrationskurse und andererseits für solche, die nicht ohne den Aufbau einer grossen Infrastruktur möglich wären.

In allen oben genannten Situationen stellen immer *Synergieeffekte* und eine bessere Ressourcennutzung ein Argument für ein tripartites Vorgehen dar. Viele der angeführten Beispiele lassen sich ressourcensparend im übergemeindlichen Rahmen realisieren.

Die Bedeutung eines tripartiten Engagements kann auch in einer *Beschleunigung* und *Erleichterung* bei der Durchsetzung bestimmter Politiken liegen. Ein solcher möglicher Effekt wurde ebenfalls sehr häufig genannt. Man verspricht sich diese willkommene Wirkung vor allem dort, wo eigene Projekte schon auf dem

Wege der Realisierung sind, sie aber die Hürden von Legislative und Exekutive noch nicht genommen haben. Eine Form des gewünschten Engagements könnte sowohl die *Mitfinanzierung* durch Bund und Kantone sein als auch eine *gesetzgeberische Unterstützung* durch die beiden übergeordneten politischen Körperschaften der Gemeinden.

Schliesslich wird auch eine *tripartite Trägerschaft* vorgeschlagen, um einen gemeindeüberspannenden Rahmen bilden zu können, innerhalb dessen gemeinsame und rationale Lösungen gefunden werden sollen.

Die drei am häufigsten gewünschten Beteiligungsmuster – finanziell, gesetzgeberisch, Trägerschaft – zeigen, dass man sich von einem tripartiten Vorgehen in erster Linie eine Erhöhung der gemeinde- (und auch kantons-) internen Realisierungschancen der obengenannten Projekte sowie eine institutionelle Stärkung und eine Einbindung in einen grösseren Rahmen erhofft.

Zu den weiteren Typen von Engagement, die vorgeschlagen oder erwartet werden, zählen mitunter die Qualitätssicherung, das Setzen von Standards in der Integrationsarbeit und der Austausch unter Fachpersonen sowie deren überlokale Vernetzung.

Empfehlungen

Die SFM-Studie mündet in die folgenden abschliessenden Feststellungen und Empfehlungen:

1. Feststellung:

Hat man früher die Integrationsleistung vor allem den MigrantInnen abverlangt, steht heute die Analyse der Beziehungen zwischen Migrationsbevölkerung und schweizerischen Institutionen im Vordergrund. Die Konzeptualisierung der Integrationsarbeit sollte demnach vermehrt diese Beziehungen berücksichtigen.

Empfehlung:

Die Planung von Massnahmen im Migrationsbereich muss von einer kontinuierlichen Integrationsarbeit ausgehen. Sie soll dabei Massnahmen kombinieren, die spezifisch auf bestimmte Migrationsgruppen eingehen, und sie muss die oft hohen Zugangsschwellen zu Diensten beseitigen.

2. Feststellung:

Viele Gemeinden sehen sich konzeptuell und finanziell überfordert, das Thema Integration anzugehen. Die meisten Problembereiche und Fragestellungen, die in unserer Umfrage formuliert wurden, haben einen regionalen Charakter und rufen nach Koordination. Ein tripartites Vorgehen wird als wirksam eingestuft. Es besteht das Bedürfnis nach einem kompetenten Ansprechpartner.

Empfehlung:

Spezialisierte nationale und regionale Stellen, die mit Informationsaufarbeitung und -verbreitung, sowie der Koordination von Akteuren betraut sind, müssen gefördert werden. Der Aufbau einer nationalen Servicestelle, die sich auch auf regionale Partner stützen kann, ist dabei eine Option.

3. Feststellung:

Thematisch wurden von den befragten Gemeinden verschiedene Schwerpunkte der Integrationsarbeit angesprochen, die nach konzeptueller Aufarbeitung, aber vor allem nach politischer Arbeit und gewichtigen Investitionen rufen, nämlich:

- Die ausserfamiliäre Kinderbetreuung mit dem Ziel im Kindesalter bereits mit der Integrationsarbeit zu beginnen und auch die Eltern in ihren Integrationsbestrebungen zu unterstützen.
- Die breite Förderung von Integrationsarbeit in Betrieben durch interkulturelle Mediation und Angeboten von Sprachkursen auf betrieblicher Basis.
- Die Förderung anspruchsvoller Kurse in der lokalen Sprache, die über die Minimalsprachkurse, die heute vor allem angeboten werden, hinaus gehen.

Empfehlung:

Es genügt nicht, die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen in Agglomerationen nur über punktuelle Integrationsprojekte anzugehen. Es braucht eine politische Initiative, welche Bildungs- und Siedlungsfragen auf tripartiter Ebene thematisiert.

Die Studie ist abrufbar unter:
www.migration-population.ch

Sur mandat de la Conférence tripartite des agglomérations, le SFM a mené une étude qui servira de base pour de futurs travaux. Suite à une enquête auprès des 30 plus grandes communes de Suisse, il a été possible d'identifier les points forts des demandes de ces dernières et d'émettre des recommandations. Parmi elles se trouve la garantie d'un travail autour des migrations qui se ferait dans la continuité, se tournerait vers les différents groupes spécifiques concernés par la migration et éliminerait les seuils d'accès. De plus, la promotion de lieux de communication nationaux et régionaux doit être soutenue, ces lieux prendraient également en charge la coordination des différents acteurs. Par ailleurs, les communes doivent envisager des mesures ponctuelles ainsi que des initiatives politiques qui thématisceraient les questions de formation et de logement à un niveau tripartite.