

Forschungsbericht Martin Niederberger, in Zusammenarbeit mit
Sandro Cattacin

Migrationspolitik in Agglomerationen

**Eine explorative Analyse der
zentralen Problem- und
Interventionsfelder in der Schweiz**

Studie im Auftrag der Tripartiten Agglomerati-
onskonferenz – TAK

Neuchâtel, 15. März 2002

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Zusammenfassung	7
Resumé - Riassunto	9
1. Einleitung	13
1.1 Fragestellungen und Vorgehen	13
1.2 Aufbau des Berichtes	14
2. Agglomeration und Migration – von der Schulfrage zur Urbanisierung der Schweiz	15
2.1 Schule und ausserfamiliale Betreuung	15
2.2 Kosten und Nutzen ausserfamiliärer Betreuung	20
2.3 Die berufliche Integration	23
2.4 Soziales und Gesundheit	24
2.5 Urbane Integration	26
3. Die schriftliche Umfrage bei den 30 grössten Gemeinden	29
3.1 Prioritäre Projekte	29
3.2 Bedeutung eines tripartiten Vorgehens	31
3.3 Art des gewünschten Engagements	38
4. Synthese: Tripartites Vorgehen in Agglomerationen	43
4.1 Der tripartite Schlüssel und die TAK – Formel und Struktur	47
4.2 Bezugsrahmen von tripartiten und TAK-Aktionen	48
4.3 Der Stand der Integrationsarbeit – ein Entwicklungsgefälle	49
4.4 Gemeindeautonomie und Professionalisierung	50
4.5 Die Notwendigkeit der Evaluation	50
4.6 Ausserfamiliäre Betreuung und betriebliche Integrationsprojekte – die erste und die zweite Einwanderergeneration	51
4.7 Stadtentwicklung und Massnahmen zur Aufwertung von Wohnungen und Quartieren	54
5. Beobachten - Handeln	55

FSM
SFM

6. Empfehlungen	57
Anhang I: Liste der Interviewpartnerinnen und –partner und Gesprächsprotokolle	61
Anhang II: Liste der antwortenden Gemeinden	85
Zitierte Texte	87

Vorwort

Der vorliegende Bericht geht der Frage nach, welche Massnahmen im Migrationsbereich nicht wahrgenommen werden, weil die Bearbeitungsgebiete keiner eindeutigen politischen Einheit zuzuordnen sind. Damit wird ein Thema angesprochen, das nach tripartiten Lösungen fragt. Die Arbeitsgruppe „Ausländer- und Integrationspolitik“ der Tripartiten Agglomerationskonferenz Bund-Kantone-Städte/Gemeinden (TAK) hat sich konsequenterweise das Ziel gesetzt, die relevanten Probleme im Migrationsbereich der schweizerischen Agglomerationen aufzuzeichnen, und bestehende sowie erwünschte Interventions- und Monitoringinstrumente im Rahmen einer Migrationspolitik der Agglomerationen – die also verschiedene staatliche Ebenen anspricht – zu bezeichnen.

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

Mit der Gründung der TAK sollte dem Umstand Rechnung getragen werden,

- dass rund zwei Drittel der Wohnbevölkerung der Schweiz in Städten oder in Agglomerationsgemeinden leben,
- dass Städte und Agglomerationsgemeinden die Motoren unserer Wirtschaft darstellen und
- dass sich angesichts der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und räumlichen Entwicklung die Städte und Agglomerationsgemeinden vermehrt komplexen Problemen gegenübersehen, die sie häufig nicht mehr aus eigener Kraft lösen können.

In vielen Fällen liegen die sich stellenden Fragen gleichzeitig im Zuständigkeitsbereich von Bund, Kantonen und Gemeinden. Im Bereich der Ausländer- und Integrationspolitik haben sich die Partner der TAK darauf geeinigt, zu prüfen, wo was für Handlungsbedarf besteht, und gestützt auf das Ergebnis Massnahmen zu definieren. Die dazu erforderlichen Arbeiten wurden einer tripartiten Arbeitsgruppe unter der Leitung des Generalsekretärs der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) übertragen.

FSM
SFM

Das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien an der Universität Neuchâtel wurde beauftragt, eine Vorstudie zu erstellen, die Elemente zur Bearbeitung dieser Zielsetzungen hervorbringen sollte.

Diese Studie liegt nun vor und verdankt ihr Gelingen der Beteiligung vieler Gemeinden und einiger Kantone. Ihnen sowie allen Interviewpartnerinnen und -partnern sei hier besonders gedankt.

Käthi Engel Pignolo, wissenschaftliche Mitarbeiterin
Generalsekretariat KKJPD

März 2002

Zusammenfassung

Die Studie versucht die Politikgestaltung in Agglomerationen durch die Identifikation und Analyse migrationspolitischer Bereiche zu stützen. Dabei wird vor allem unterstrichen, dass sich in Agglomerationen in konzentrierter Form Indikatoren sozialer Veränderung finden.

Dies trifft vor allem auf die Migrationsphänomene zu. Dabei ist festzustellen, dass sich die Assimilation von MigrantInnen, wie sie noch in den sechziger Jahren als Ziel formuliert wurde, in eine Orientierung an Brückenköpfen zwischen Migrationsbevölkerung und den schweizerischen Institutionen gewandelt hat, die eine verbesserte Integration erlauben. Dies trifft sowohl auf den Vorschulbereich, die Ausbildung, die berufliche Integration wie auch auf den Gesundheitsbereich zu. Damit deutet sich ein Wandel in der Integrationspolitik an, die nicht mehr alleine auf eine Vorleistung von Seiten der Migrationsbevölkerung aufbauen kann. Die gesellschaftliche Komplexität verlangt vielmehr, dass Hilfestellungen durch gesellschaftliche und institutionelle Akteure geleistet werden, die erst die Entfaltung einer prinzipiell konstruktiven Haltung von MigrantInnen und deren Nachkommen erlauben.

Die Umfrage in den dreissig grössten Gemeinden der Schweiz bestärkt diese Analyse. Darin erscheinen als Schwerpunkt nebst betriebsinternen Integrationsmassnahmen und Projekten auf dem Gebiet der ausserfamilialen Frühsozialisation, vor allem Massnahmen zur Aufwertung der Bausubstanz in Quartieren mit hoher Ausländerdichte, um die hohe Konzentration von Ausländerkindern in einzelnen Schulklassen zu mindern. Es liegt eine gewisse Gefahr darin, dass ob der nun rasch wachsenden Vielfalt von Integrationsprojekten die Diskussion an solchen ungleich potenteren Integrationsmassnahmen vorbeizieht. Das gilt sowohl für die betriebliche Erwachsenenintegration wie für die auf die zweite Generation abzielenden ausserfamiliären Angebote sowie eben auch für das anspruchsvolle Vorhaben der Stadtentwicklung.

Die Analyse zeigt auch, dass im Migrationsbereich und insbesondere im Integrationsbereich einiges nun in Bewegung gesetzt wurde. Doch bleibt die Handlungsorientierung reaktiv und improvisiert. Die Gemeinden unterstreichen in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit systematischer Informationsvermittlung und – abgesehen von den grösseren Städten – den Mangel an eigener analytischer Kompetenz. Dass hier die TAK eine Rolle spielen könnte, liegt

auf der Hand. Die TAK als Struktur müsste dazu eine institutionelle Stärkung erfahren und in drei Richtungen Informationen und Kompetenz orten.

Erstens ergab die Analyse, dass Informationsverbreitung von *good practices* in vielen Gemeinden von grossem Nutzen wären. Zweitens scheint auch ein ganz praktischer Bedarf an aufgearbeiteten Informationen zu bestehen, die Interventionen vorbereiten oder realisieren. Solche *Dienstleistungsstellen* für Gemeinden, die sowohl auf nationaler wie auf überkantonaler Ebene angesiedelt werden könnten, sollten auch Standards für die Integrationsarbeit erstellen, die über die Krisen- oder Problempoptik hinausgehen. Drittens zeigt die Studie eine Überforderung vieler Gemeinden mit dem Thema Migration. Dies trifft zwar nicht auf die Grossstädte zu, doch sind Agglomerationen in Bezug auf das Thema oft nur reaktiv und dann auch mit wenigen Ressourcen personeller und finanzieller Art ausgestattet. Eine Arbeit der *Früherkennung von Entwicklungen* und die Diffusion von Wissen in diesen Kontexten könnte zu geplantem und rationalem Vorgehen führen.

Drei Empfehlungen werden schliesslich formuliert:

1. Die Planung von Massnahmen im Migrationsbereich muss von einer kontinuierlichen Integrationsarbeit ausgehen. Sie soll dabei Massnahmen kombinieren, die sowohl spezifisch auf bestimmte Migrationsgruppen eingehen, als auch die oft hohen Zugangsschwellen zu Diensten beseitigen. Diese Schwellen bewirken nicht nur den Ausschluss von MigrantInnen, sondern auch von ohnehin schon benachteiligten Sozialschichten.

2. Es besteht ein Wunsch nach gemeindeübergreifender Koordination in Agglomerationen und somit das Bedürfnis nach einem kompetenten Ansprechpartner, der solche Aufgaben wahrnehmen könnte. Die TAK könnte diesem Bedürfnis entsprechen, indem sie eine spezialisierte Stelle schafft, die mit Informationsaufarbeitung und -verbreitung, sowie der Koordination von Akteuren betraut ist. Ihre Aufgabe wäre eine Kombination von Moderation, Supervision, Information und Intervention auf Anfrage. Der Aufbau einer nationalen Servicestelle, die sich auch auf regionale Partner stützen kann, ist dabei eine Option.

Insbesondere wurde von Gemeinden das Fehlen von Standards in der Integrationsarbeit beklagt, an denen man sich orientieren könnte. Die TAK könnte durch ein schrittweise (nach Themen) zu entwickelndes Leitbild dieser Nachfrage entsprechen.

3. 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 TAK könnte der Promotor und der politische Rückhalt einer breit angelegten Integrationsarbeit sein. Dazu braucht es eine professionelle Lobbyarbeit, die es erlaubt, Ressourcen zu mobilisieren und Legitimation für gewichtige Projekte im Integrationsbereich sicher zu stellen.

Résumé

Cette étude tente d'étayer la marge de manoeuvre politique, des agglomérations dans le domaine des migrations, par le biais de l'identification et l'analyse des questions centrales qui se posent actuellement à cet égard. Nous partons d'ailleurs du point de vue que c'est dans les agglomérations que se concentrent les indicateurs du changement social

Cela concerne, en particulier, les phénomènes migratoires. On constatera que l'orientation des intervenants à l'assimilation des migrants, selon l'objectif qui prévalait dans les années soixante, s'est transformée en une orientation à passerelles entre la population migrante et les institutions suisses. Aussi bien le domaine scolaire, la formation, l'intégration professionnelle que le domaine de la santé sont touchés par ce changement d'orientation. La politique d'intégration ne peut donc plus se baser seule sur un effort unilatéral de la part de la population migratoire (modèle de l'assimilation). La complexité sociétale exige en effet que les acteurs sociétaux et institutionnels mettent à disposition des services de soutien permettant de développer une attitude constructive (ouverture à l'égard de la société d'accueil) de la part des migrants et de leur descendance.

L'enquête effectuée lors de cette recherche dans les trente plus grandes communes de Suisse renforce cette analyse. Le point crucial qui apparaît, outre les mesures d'intégration à l'intérieur de l'entreprise et les projets dans le domaine d'une socialisation précoce extra-familiale, se trouve être avant tout les mesures de revalorisation – par des interventions dans la construction – des quartiers dégradés à forte composition d'étrangers, pour diminuer l'importante concentration d'enfants étrangers dans les différentes classes scolaires. Notons d'ailleurs qu'il y a un réel danger que l'actuelle augmentation de projets d'intégration écarte une discussion sur ces mesures, bien plus puissant du point de vue des effets sur l'intégration des migrants. Cela est valable aussi bien pour l'inté-

gration des adultes au sein de l'entreprise que pour les offres extra-familiales destinées à la deuxième génération, ainsi que pour l'ambitieux projet de développement de la ville.

L'analyse démontre également que dans le domaine de la migration, et particulièrement dans celui de l'intégration, quelque chose a bougé. En dépit de cela, la façon d'agir demeure réactive et improvisée. A ce propos, les communes font remarquer qu'il est nécessaire d'instaurer systématiquement un service d'information – abstraction faite des grandes villes – et qu'il y a un manque concernant les propres compétences analytiques. Il est évident que la CTA pourrait, ici, jouer un rôle important. A cet effet, la CTA, en tant que structure, devrait être consolidée sur le plan institutionnel et grouper informations et compétence dans trois directions.

Tout d'abord, le résultat de l'analyse montre que la diffusion d'informations sur des *good practices* serait d'une grande utilité dans beaucoup de communes. Deuxièmement, il semble aussi qu'il existe un réel besoin en informations actualisées, ce pour préparer ou réaliser des interventions. De tels *centres de services* pour les communes, qui peuvent se placer aussi bien sur un échelon national qu'intercantonal, devraient établir aussi des standards pour le travail dans le domaine de l'intégration qui vont au-delà de l'intervention en cas de crises et de problèmes. Troisièmement, l'étude démontre que beaucoup de communes sont débordées par le thème de la migration. Certes, cela n'est pas valable pour les grandes villes, pourtant en ce qui concerne ce thème, certaines agglomérations sont souvent simplement réactives et aussi peu dotées en ressources, qu'elles soient personnelles ou financières. La *reconnaissance de nouveaux développements* et la diffusion du savoir dans ces contextes pourraient donner lieu à des mesures planifiées et rationnelles.

Trois recommandations peuvent finalement être énoncées :

1. La planification de mesures à prendre, dans le domaine de la migration, doit émaner d'un travail continu sur l'intégration. Elle doit combiner des mesures, qui non seulement touchent des groupes migratoires précis, mais diminuent aussi les seuils d'accès aux services élevés. Ces seuils n'ont pas seulement pour effet d'exclure les migrants, mais également les classes sociales défavorisées.

2. Le désir existe si on se rapporte à la coordination communale au sein des agglomérations d'avoir un interlocuteur compétent, qui pourrait accomplir de telles missions. La CTA pourrait être cet interlocuteur si elle développe en son sein un centre où les informations sont actualisées et diffusées et où l'on s'oc-

cupe de la coordination des acteurs. La mission consisterait en une combinaison de la modération, de la supervision, de l'information et, sur demande, de l'intervention. L'édification d'un centre de services national, pouvant aussi s'appuyer sur des partenaires régionaux, est une option.

Les communes ont particulièrement manifesté leur mécontentement en raison de l'absence de standards, auxquels elles pourraient se référer en ce qui concerne le travail sur l'intégration. En développant progressivement (par thèmes) un modèle d'orientation, la CTA serait en mesure de correspondre à cette demande.

3. Il ne suffit pas de s'attaquer aux défis actuels et futurs des agglomérations uniquement par le biais de projets d'intégration ponctuels. Il faut une initiative politique qui thématise à l'échelon tripartite les questions culturelles et urbaines. La CTA devrait pouvoir être le promoteur et le soutien politique d'un travail systématique sur l'intégration des communes suisses. Pour cela un lobbying professionnel est nécessaire, qui permette de mobiliser des ressources et de garantir la légitimation de projets importants dans le domaine de l'intégration.

1. Einleitung

Agglomerationen als Niemandsland politischer Intervention: dies war die schweizerische und internationale Realität bis in die achtziger Jahre hinein. In diesen Jahren entstanden Visionen und Konzepte, die die Regierbarkeit von Agglomerationen wieder herstellen sollten. Metropolitane Regionen wurden rund um Grossstädte gegründet (siehe etwa IRER 1989 und Dente 1989) und in der Schweiz wurden Formen tripartiter Regulierung zuerst vor allem im Verkehrsbereich (Klöti et al. 1993), später im Sozial-, insbesondere im Drogenbereich getestet (Cattacin 1996, Cattacin 1994). Der Migrationsbereich wurde bisher jedoch eher selten als Thema aufgegriffen, obschon die Problematik aus anderen Regionen Europas durchaus bekannt war und angegangen wurde (siehe etwa zu Frankreich: Donzelot et Estèbe 1994; vergleichend: Mahnig 1999). Ausnahmen sind die Koordinationsbemühungen der beiden Basel in diesem Bereich, die das Ziel einer kohärenten regionalen Migrationspolitik anstreben.

Migrationspolitische Initiativen in der Agglomeration drängen sich jedoch aus verschiedenen Gründen auf, die diese Studie genauer bestimmen soll.

1.1 Fragestellungen und Vorgehen

Die Studie versucht die Politikgestaltung in Agglomerationen durch die Identifikation und Analyse migrationspolitischer Bereiche zu stützen. Es soll insbesondere neben einer problemorientierten Analyse zur Frage der Migrationspolitik der Agglomerationen auch prospektiv auf Handlungsbereiche eingegangen werden, die eine horizontale Bearbeitungsstruktur (Bund, Kantone, Städte und Gemeinden) verlangen. Schliesslich sollen auch strukturelle Fragen der längerfristigen Beobachtung von Migrationsentwicklung in Agglomerationen angegangen werden und Empfehlungen hinsichtlich Schwerpunkten einer zukünftigen Migrationspolitik in Agglomerationen formuliert werden.

Methodisch wurden verschiedene Daten analysiert und erhoben. Insbesondere wurde eine Literaturanalyse zum Thema erstellt, die schweizspezifisch ist, jedoch sich nicht gegenüber internationalen Analysen verschliesst, und die gros-

sen Linien dieser Thematik (Politikbereiche, Problembereiche, Problemlösungen) nachzeichnet.

Darauf wurden strukturierte Gespräche mit wenigen privilegierten Beobachtern der schweizerischen Agglomerations- und Migrationspolitik geführt. Es wurden rund sieben Interviews durchgeführt, die die Analyse bereichern sollten (siehe Anhang I).

Schliesslich wurde eine kurze schriftliche Umfrage in den Kantonen, Städten und grösseren Gemeinden durchgeführt, die es gestattete, über Administrationen an Problemsichten heranzukommen, und eine Gewichtung der Handlungsoptionen erlaubte.

Diese drei Herangehensweisen fanden gestaffelt statt, so dass die Informationen sich zu kumulativem Wissen addierten und die Analyse kontinuierlich verfeinert werden konnte.

Die Analyse selbst ist interpretativ angelegt. Das Wissen wird thematisch strukturiert und analytisch dargestellt. Die Tabelle 1 gibt Auskunft über die Beziehung zwischen Fragen und Methoden.

Tabelle 1: Fragen und Methoden

Fragen	Hauptsächliche Erkenntnismethoden
Problemorientierte Analyse	Literaturanalyse
Relevante Problembereiche für eine horizontale Bearbeitung (Bund, Kantone, Gemeinden, Städte)	Umfrage bei Städten und Kantonen, ExpertInneninterviews
Monitoringinstrument	ExpertInneninterviews
Empfehlungen für eine Migrationspolitik in Agglomerationen	Umfrage bei Gemeinden, ExpertInneninterviews, Literaturanalyse

1.2 Aufbau des Berichtes

Diese Vorgehensweise spiegelt sich auch im Bericht wider. Zuerst soll der Forschungsstand überblicksartig dargestellt werden (Kapitel 2). Darauf werden die Resultate aus den Umfragen (Kapitel 3) dargestellt. Die synthetisierende Analyse geht zuerst auf die Inhalte einer möglichen Agglomerationspolitik (Kapitel 5) und darauf auf die möglichen Instrumente der Gestaltung ein (Kapitel 6).

2. Agglomeration und Migration – von der Schulfrage zur Urbanisierung der Schweiz

Im folgenden sollen die wesentlichen Resultate aus der Forschung zu Migrationsfragen in schweizerischen Agglomerationen dargestellt werden. Dabei ordnen wir die Darstellung nach thematischen Schwerpunkten, wie diese chronologisch aufgetreten sind.¹ Zuerst wird der Schulbereich dargestellt, darauf gehen wir auf Fragen der Familienpolitik, der Berufswahl, der Gesundheits- und Sozialpolitik ein. Ein besonderes Augenmerk wird am Ende dieses Kapitels der Thematik der Urbanisierung der Schweiz und ihrer Konsequenzen auf das Zusammenleben von Personen mit verschiedenem Hintergrund gerichtet.

2.1 Schule und ausserfamiliale Betreuung

Mitte der neunziger Jahre betrug der durchschnittliche Anteil von Schulkindern mit Migrationshintergrund 20 Prozent. Je nach Kanton variierte der Anteil beträchtlich. In Genf und in Basel-Stadt waren es 44,7% und 38,6%, im Kanton Nidwalden hingegen 7,7%. Die Bildungsstatistik und die Bildungsforschung haben immer wieder auf die allgemein schlechteren Bildungschancen von Jugendlichen aus den typischen Immigrationsländern gegenüber Schweizer Jugendlichen hingewiesen. Seit der Zürcher Studie Moser und Rhy ist bekannt, dass in der deutschen Schweiz die Beherrschung der lokalen Schulsprache ausschlaggebend ist für den Schulerfolg. Ethnisch-nationale Unterschiede im Bildungsniveau reflektieren also möglicherweise ein Stück weit bloss den unterschiedlichen Zugang verschiedener Ethnien zu unserer Schulsprache. Allerdings stösst man beim Versuch, diese Unterschiede zu erklären, auch wieder auf altbekannte Determinanten des Bildungserfolgs, als da sind: der Sozialstatus der Eltern und, damit im Zusammenhang stehend, deren Bildungsferne und das von den Eltern gesetzte Bildungsaspirationsniveau. Die Bedeutung der letzteren Faktoren wird auch von einer Studie des Bundesamtes für Statistik bestätigt (Borkowski, 1996). Andere Studien fanden Hinweise darauf, dass in der Dynamik

¹ In der Länge der einzelnen thematischen Kapitel zeigt sich übrigens, dass in der Schweiz vor allem Fragen im Schulbereich seit Jahren vertieft erforscht werden.

des Unterrichts und in der Zusammensetzung der Schulklasse Mechanismen verborgen liegen, die die Angleichung der Bildungschancen bewirken oder verhindern können. So fand Rüesch (1998), dass in Klassen mit einem hohen allgemeinen Leistungsniveau Migrantenkinder aus der sozialen Unterschicht annähernd gleich gute Leistungen erzielten wie dies Schweizer Schüler der sozialen Oberschicht in Schulklassen mit allgemein tiefem Niveau tun. Die soziale Zusammensetzung der Schulklasse scheint also selbsttätig etwas zum Leistungsniveau der Schüler beizutragen, und zwar *aller* Schüler – unabhängig von ihrer sozialen Herkunft. Der Anteil anderssprachiger Schüler in einer Klasse hatte jedoch per se keinen Einfluss. Wie sich die Zusammensetzung der Schulklasse auswirkt, ist wesentlich vom einzelnen Lehrer oder der einzelnen Lehrerin abhängig, so folgert der Autor.

Aus diesen negativen Resultaten brechen jene von Bolzman et al. (2002) aus, die neben den ausländischen Angehörigen der zweiten Generation auch die eingebürgerten Angehörigen derselben Generation einbezogen. Bei ihnen erwiesen sich die Kinder der zweiten Generation als schulische *overperformer*, wenn sie mit einheimischen Kindern aus der gleichen sozioökonomischen Schicht verglichen wurden.

Niederberger (2002) konnte in einer Untersuchung der zwischen der obligatorischen Schulpflicht und dem Beginn der beruflichen Ausbildung zwischengeschalteten Brückenangebote nachweisen, dass auch ganz in der Schweiz eingeschulte Migrantenkinder eher weniger anspruchsvolle Berufsausbildungen ergreifen. Die Differenz fand sich jedoch nur bei Mädchen, wobei auch Schweizer Mädchen im Vergleich zu Jungen dieselbe Tendenz zeigten; jedoch in signifikant geringerem Ausmass.

Eine andere Annäherung an das Feld Schule wählte das Forschungsteam Rosenmund et al. (1999) im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 39. Es ging der Frage nach, wie es mit der Problemlösungsfähigkeit und Lernfähigkeit der kommunalen Schulsysteme bestellt ist. Ins Zentrum ihrer Analyse stellten sie nichtpädagogische Akteure – Mitglieder von Schulbehörden. Die ForscherInnen dieses Teams nahmen auf dieser Ebene viel Besorgnis in Bezug auf die kulturelle Vielfalt in der Schule wahr. Lehrkräfte und Eltern äusserten Zweifel an der Leistungsfähigkeit der Schule, die sie mit der Anwesenheit von Migrantenkindern in Verbindung brachten. Die Mitglieder der Schulbehörden teilten allerdings diese Auffassung nicht. Gravierender schienen ihnen die Aufwändungen organisatorischer und finanzieller Art, die den Schulgemeinden erwachsen, sowie die Mehrbelastung der Lehrkräfte und die wachsenden Schwierigkeiten

der Behörden, all die berechtigten Anliegen der Eltern unter einen Hut zu bringen. Während die einen die Umteilung ihrer Kinder in andere Klassen verlangen, fordern andere eine Zusatzförderung der begabten SchülerInnen und noch andere die Sonderförderung ausländischer Kinder. Massnahmen, die auf die Segregation der Kinder zielen, stehen bei den Gemeindebehörden im Allgemeinen nicht hoch im Kurs. Viele setzen auf die Schaffung von Stellen für pädagogische Zusatzkräfte, was mit finanzieller Mehrbelastung verbunden ist. Beträchtliche Erwartungen werden in Unterrichtsreformen gelegt, z.B. in klassenübergreifende und andere Kooperationsformen. Diese Entwicklung findet aber ohne Beteiligung der ausländischen Bevölkerung statt. Sie nimmt kaum am Austausch über Problemwahrnehmung, gemeinsamen Interpretationen und Lösungsentwicklungen teil und wird kaum je zu Aktivitäten beigezogen.

Die Erkenntnis, dass „die bildungspolitische Reaktion auf Migration – trotz bedeutender Investitionen im Bereich reparativer und unterstützender Massnahmen – für Migrationskinder in der Schule insgesamt wenig Wirkung“ zeigt, nehmen Lanfranchi et al. (2001) als Ausgangslage für ihr Projekt. Diese Kinder

„...sind in separierten Klassen mit besonderem Lehrplan und in den leistungsmässig tieferen Schultypen der Sekundarstufe nach wie vor und sogar zunehmend übervertreten. Im Übergang vom Kindergarten in die Primarschule werden sie überdurchschnittlich oft in heilpädagogisch geführte Einschulungsgruppen versetzt, oder vom regulären Schulbeginn dispensiert und in den Kindergarten zurückgestellt, oder sie müssen die erste Regelklasse repetieren.“

Lanfranchi et al. schliessen daraus: „Die Bildungschancen sind somit – von Beginn des Schulobligatoriums an – ungleich verteilt.“ Sie fassen dies als Hinweis auf, dass die Weichen für den Schulerfolg bereits im Vorschulalter gestellt werden und legen ihrer Arbeit die Hypothese zu Grunde, dass insbesondere Migrantenkinder für ihre schulischen Lernerfolge darauf angewiesen sind, aus dem inneren Bereich ihrer Familie schon im Vorschulalter zeitweise heraus treten und Anregungen und Förderung in einem verschiedene kulturelle Perspektiven einschliessenden Rahmen empfangen zu können.

Zur Überprüfung ihrer Hypothese führten Lanfranchi et al. in den drei Städten Winterthur, Neuchâtel und Locarno eine Bestandesaufnahme aller familienergänzenden Betreuungseinrichtungen und die Partizipation aller 4-6-jährigen Kinder unterschiedlicher ethnischer Herkunft an diesen durch (Grundgesamtheit N=1781). Danach liessen sie die soziale Integration und den Schulerfolg anhand einer Einschätzung durch Kindergärtnerinnen und Lehrpersonen der ersten Regelklasse überprüfen (N=642).

Die Bestandesaufnahme ergab vor allem, dass die Nachfrage nach Betreuungsmöglichkeiten das Angebot bei weitem übersteigt. Sämtliche der stichprobenweise angefragten Institutionen wiesen lange Wartelisten auf – mit Ausnahme der Kindergärten. Der Versorgungsgrad war in Locarno am höchsten, da dort der Kindergarten mit Tagesstruktur ab drittem Lebensjahr zugänglich ist.

Es zeigte sich, dass vier von fünf Kindern regelmässig eine ausserfamiliäre Betreuung erhalten; bei den Migrantenkindern waren es etwas weniger (drei von vier). Dies gilt für die Vier- bis Sechsjährigen. Bei den Jüngeren sind es 70% der schweizerischen und 50% der Migrationskinder.

In der Fallanalyse wurden vereinzelt Migrantenfamilien festgestellt, die aus traditioneller Einstellung, aus Unkenntnis über die Bedeutung der Vorschule für den Einschulungserfolg bei den Kindern oder aus einer gewissen Ängstlichkeit heraus vom vorhandenen Angebot keinen Gebrauch machten (Lanfranchi et al., 2001).

Die Beurteilung durch die Lehrpersonen ergab als hauptsächliches Resultat, dass Kinder, die ab dem 3. Lebensjahr ergänzend zur Familie in Krippen, Spielgruppen, Tagesfamilien oder Kindergarten betreut und gefördert werden, von ihren Lehrern in ihren kognitiven, sprachlichen und sozialen Fähigkeiten besser beurteilt werden als Kinder, die ausschliesslich im Kreis der eigenen Familie aufwachsen. Insbesondere Kinder aus Migrationsfamilien bewältigten den Übergang zur Schule signifikant besser als Kinder, die sich unvermittelt in der für sie fremden Lebenswelt der Schule behaupten mussten.

Gestützt auf seine Resultate empfiehlt das Team Lanfranchi, dass familienergänzende (Früh-)Kinderbetreuung als öffentliche Aufgabe zur Prävention von Schulproblemen anerkannt wird. Zweitens solle der Stab solcher öffentlichen Einrichtungen im Sinne einer Erhöhung der interkulturellen Kompetenz adäquat aus- und weitergebildet werden. Drittens brauche es eine kohärente Politik, die über die Schule und paraschulische Einrichtungen hinaus die Familie selbst mit einbeziehe. Damit wird auf die Notwendigkeit von Elternarbeit und Elternkontakten aus diesen Einrichtungen heraus hingewiesen. Darüber hinaus bedürfe es vermehrter Elternbildung für Migrantinnen und Migranten. Im optimalen Fall wäre diese durch Migrantenkreise selber zu initiieren. Schliesslich werden niederschwellige Beratungsangebote durch interkulturell kompetente Fachleute für jene Eltern und Bevölkerungsgruppen empfohlen, die Angebote familienergänzender Betreuung aus verschiedenen Gründen nicht nutzen.

Die Ergebnisse der Lanfranchi-Studie treffen sich mit jenen aus amerikanischen und weiteren Projekten. In den Arbeiten von Doherty (1996), Cleveland und Krashinsky (1998) sowie Schweinhart et al. (1993) wurden die folgenden direkten, messbaren Vorteile einer frühkindlichen ausserfamilialen Betreuung ermittelt:

- Geringere Anzahl von Repetenten,
- Geringere Anzahl Schulabbrecher,
- Grössere Anzahl höherer Schulabschlüsse,
- Geringere Kriminalitätsrate.

Das National Institute of Child Health and Human Development (NICHD) begann 1991 eine repräsentative Langzeitstudie an 2000 Kindern (NICHD 2000). Zum heutigen Zeitpunkt lässt sich bereits fest halten, dass eine qualitativ hoch stehende familienergänzende Betreuung positive Auswirkungen auf Kognition, Sprache und Verhalten der Kinder hat. Ähnlich fielen die Ergebnisse einer britischen Studie aus (Osborn und Milbank, 1987), wobei hier weitere mögliche Einflussfaktoren konstant gehalten wurden, womit sicher gestellt werden konnte, dass der gemessene Einfluss tatsächlich von der ausserfamilialen Betreuung her rührt und nicht von Faktoren, die mit einer solchen einhergehen (wie z.B. eine bestimmte Einkommenshöhe). Auch in einer schwedischen Studie (Andersson, 1992) konnte eine positive Wirkung der Betreuung von den Einflüssen des Familienhintergrundes, des Geschlechts und der Intelligenz isoliert werden. Einem französischen Team gelang der Nachweis, dass die Zahl der Repetenten sich verringert, wenn die vorschulische Betreuung von einem auf drei Jahre ausgedehnt wird (Richardson und Marx, 1998).

Die Stichproben der oben vorgestellten Arbeiten bestanden aus durchschnittlichen Familien. Einige weitere Studien untersuchten die Wirkung ausserfamilialer Betreuung auf Kinder aus benachteiligten Familien. Im *Perry Preschool Project* nahmen 1962-65 58 Kinder aus risikoreichem Umfeld täglich während 2,5 Stunden an einem speziellen Unterricht teil (Dauer: 30 Wochen). Im Vergleich zur Kontrollgruppe von 65 Kindern derselben Altersgruppe (3-4 Jahre) beendeten 21% mehr Kinder rechtzeitig die High School (Schweinhart et al., 1993; Barnett, 1996). Die Straffälligkeitsrate der Teilnehmer erwies sich als tiefer (2,3 im Vergleich zu 4,6 Verhaftungen). Ferner zeigten sie nach Schulabschluss eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt (z.B. beanspruchten 41% nie Sozialhilfe, im Vergleich zu 20% zur Kontrollgruppe).

Unter den Teilnehmern des *Head Start* Programms, dem grössten der U.S.-amerikanischen Vorschulprogramme zur Förderung sozial benachteiligter Kinder (n = 6000 jährlich) war die Wahrscheinlichkeit, die vierte Primarklasse zu wiederholen, um 47% geringer als unter den Nichtteilnehmern. Das Resultat war allerdings nur unter weissen Kindern signifikant. Unter afroamerikanischen Kindern stellte sich langfristig kein statistisch signifikantes Ergebnis ein. Dies lässt vermuten, dass die Wirkung solcher Programme doch an die gleichzeitige Präsenz weiterer Faktoren gebunden ist, die noch nicht mit Sicherheit identifiziert sind (Greenwood et al., 1998).

2.2 Kosten und Nutzen ausserfamilialer Betreuung

Mag es mittlerweile einige Evidenz für die schulischen, kognitiven und sozialen Vorteile ausserfamilialer Betreuung geben, so stellt sich doch die Frage, ob eine flächendeckende generelle Einführung solcher Möglichkeiten nicht eine untragbare finanzielle Belastung für die öffentliche Hand bedeuten würde. Einige der oben genannten Untersuchungen geben Hinweise, dass aus der Erhöhung der Ausgaben für Frühkinderbetreuung auch ein finanzieller Nutzen resultiert. Beim *Perry Preschool Project* (s. oben) ergab eine Analyse des Kosten-Nutzen-Verhältnisses einen return-on-investment von 716% für jeden in das Projekt investierte Franken. Dabei entsprangen 66% des gesamten Nutzens aus der Kriminalitätsprävention bzw. durch die damit eingesparten Ausgaben für direkte Verluste, die in Gestalt von Schmerzen, Leiden und Sterberisiko der Opfer angefallen wären (Barnett, 1996; S.49). Für die Absolventen des Head Start Projekts wurde ein um durchschnittlich 4% höheres Lebensinkommen berechnet. Der Nutzen ergibt sich aus den entsprechend höheren Steuereinnahmen.

In der Schweiz liegt eine Kosten-Nutzen-Analyse der privaten und öffentlichen Kindertagesstätten (KiTa) der Stadt Zürich vor. Sie wurde im Auftrag des städtischen Sozialdepartementes vorgenommen und umfasst drei zentrale Fragebereiche:

- Legitimierung: Kann das städtische Engagement bei den Kindertagesstätten aus volkswirtschaftlicher Sicht legitimiert werden?
- Quantifizierung: Wie kann der volkswirtschaftliche Nutzen des KiTa-Angebotes quantifiziert werden?

- Qualitative Bewertung: Welche schwierig zu bewertenden Parameter müssen genannt werden, um den volkswirtschaftlichen Nutzen umfassend zu ermitteln?

Die Methode bestand darin, alle gesamtwirtschaftlichen Kosten und Nutzen der privaten und städtischen KiTas zu berechnen, in dem die Überlegung durchgespielt wird, was passieren würde, wenn das bestehende Angebot von 3500 Betreuungsverhältnissen wegfallen würde. Es wurde berechnet, wie sich der Wegfall der privaten und öffentlichen KiTas auf jene Gruppen auswirken würde, die heute einen Nutzen aus deren Angebot ziehen. Als betroffene Akteure wurden einbezogen: die Kinder in den KiTas, deren Eltern, die Unternehmungen und SteuerzahlerInnen.

Die folgenden Nutzen kämen zustande:

1. Durch die Abtretung der Kinderbetreuung an entlohntes Fachpersonal findet eine Übertragung dieser Funktion in den „ersten Arbeitsmarkt“ statt. Dieses Personal versteuert sein Einkommen, was sich in einer Erhöhung des gesamten Steueraufkommens der Stadt auswirkt. Eine Simulationsrechnung ergab einen Betrag von 6 Millionen Franken, der den Steuerzahlern der Stadt Zürich zu Gute käme, sofern das Personal dort steuerpflichtig wäre.

2. Nutzen durch Mehrbeschäftigung von Eltern mit Kindern in KiTas: Durch Abtretung der Betreuungsaufgabe eröffnet sich den Eltern die Möglichkeit einer Partizipation am Erwerbsleben (oder der Erhöhung des Umfangs derselben). Zur Nutzenbemessung wurden die wöchentlichen Erwerbsstunden der verschiedenen Haushaltstypen (Paarhaushalte, Alleinerziehenden-Haushalte) mit externer Betreuung mit jenen ohne externe Betreuung verglichen. Das Resultat zeigte, dass die durchschnittliche Wochenarbeitszeit bei familienergänzender Betreuung für alle Haushaltstypen höher war. Die wöchentliche Erwerbszeit wurde um 7 bis 17 Stunden erhöht. Diese höhere Erwerbsbeteiligung führte zu einem unmittelbaren Mehreinkommen der Eltern in der Höhe von jährlich rund 44 Millionen Franken (netto). Zusätzlich entrichteten die Eltern und die ArbeitgeberInnen höhere Leistungen an die Sozialversicherungen der AHV und der beruflichen Vorsorge im Umfang von rund 10 Millionen Franken jährlich. Die höheren AHV-Beiträge ziehen eine Entlastung des Steuerzahlers durch Wegfallen von kantonal finanzierten AHV-Ergänzungsleistungen nach sich, von denen wiederum die Steuerzahler profitieren können.

Der hauptsächliche Nutzen für die Steuerzahler geht aus dem unmittelbaren Mehreinkommen hervor, welches die Eltern dank erhöhter Erwerbspartizipation

erzielen und in der Folge versteuern. Das zusätzliche Steueraufkommen wurde mit 7.4 Millionen jährlich ermittelt.

Weiter profitieren die SteuerzahlerInnen von der erhöhten beruflichen Integration der Eltern, indem dadurch potentiell öffentliche Unterstützungsleistungen verringert werden können, die ansonsten der Sozialhilfe zufallen (z.B. in Form von Kleinkinderbeiträgen). Durch das Wegfallen der externen Betreuung würden rund 350 Haushalte unter das Existenzminimum fallen, wodurch rund 6.5 Millionen Franken an Unterstützungsleistungen notwendig würden.

Nutzen durch Vermeidung der Absenz vom Arbeitsmarkt: Die erhöhte Erwerbspartizipation wirkt sich aus verschiedenen Gründen positiv auf den künftigen Lohnsatz der Eltern aus. Erstens, weil durch die kontinuierliche Erwerbstätigkeit das berufliche Ausbildungs- und Erfahrungswissen der Eltern (Humankapital) nicht abgewertet, sondern erhalten und erweitert wird. Zweitens kann der negative Einfluss sogenannter struktureller Faktoren wie z.B. das kürzere Verbleiben in der Firma, Teilzeitarbeit, reduziert werden. Die Eltern profitieren dadurch während ihrer gesamten künftigen Erwerbstätigkeit von einem höheren Lohnsatz. Simulationsrechnungen ergaben für dieses „mittelbare“ Mehreinkommen einen Betrag von 44 bis 59 Millionen Franken. Auch daraus gehen wieder höhere Steuerabgaben hervor, und zwar in der Höhe von 7 bis 9 Millionen Franken (Nutzen für die SteuerzahlerInnen).

3. Der gesamte fiskalische Nutzen setzt sich folglich aus zusätzlichen Steuereinnahmen von 21 bis 24 Millionen und eingesparten öffentlichen Ausgaben von rund 7 Millionen Franken zusammen. Gesamthaft erzielen die SteuerzahlerInnen dadurch einen Nutzen von 28 bis 31 Millionen. Diesem Nutzen stehen Mehrausgaben der öffentlichen Hand (Stadt Zürich) von 18 Millionen gegenüber. Die Autoren der Studie errechnen daraus ein fiskalisches Kosten-Nutzen-Verhältnis von rund 1 zu 1,6 bzw. 1 zu 1,7. Das heisst, dass pro investierten Steuerfranken wieder rund 1.60 bis 1.70 an die öffentliche Hand zurückfliessen. Somit beträgt der fiskalische Nettonutzen also ungefähr 60 bis 70 Rappen.

Im Hinblick auf eine tripartite Herangehensweise ist folgende Überlegung aus dieser Studie besonders interessant: Die Gemeindeebene der Stadt Zürich profitiert zwar von einem fiskalischen Nutzen von rund 14 Millionen Franken. Da sie aber die Kosten für die KiTas im Umfang von 18 Millionen alleine trägt, ergibt sich für sie eine negative Bilanz von minus 4 Millionen. Für den Kanton Zürich wäre die Bilanz hingegen mit 8 Millionen und für den Bund mit 6 Millionen positiv. Darum stellt sich die Frage, inwieweit hier ein Kostenausgleich zwischen den Körperschaften angezeigt wäre.

Nachzutragen wäre noch, dass die oben aufgestellte Kosten-Nutzen Rechnung einige schwer quantifizierbare Nutzenwirkungen nicht enthält, so z.B. die geringere Isolation der Eltern und, was vor allem im Hinblick auf die Thematik der vorliegenden Studie von besonderem Gewicht ist, eine verbesserte Integration der Immigrantenfamilien.

2.3 Die berufliche Integration

Die Frage nach den Bedingungen der Integration im Erwerbssystem findet, soweit dies die Einwanderergeneration von 1984–91 betrifft, eine Antwort in einer Studie von Sheldon (2002). Der Befund lautet, dass es im Untersuchungszeitraum zu einer „Masseneinwanderung schlecht qualifizierter Arbeitskräfte“ gekommen ist. Diese wurden von der Arbeitslosigkeit der neunziger Jahre zu einem überdurchschnittlichen Anteil betroffen und bleiben im Durchschnitt länger arbeitslos. Dieses Bild wird durch die Resultate von Flückiger et al. untermauert, wonach das geringe Qualifikationsniveau vieler ausländischer Arbeitskräfte bei Arbeitslosigkeit eine Wiedereingliederung erschwere. Für Flückiger bestehen allerdings auch in Eigenschaften des Marktes Hindernisse für eine bessere Integration und schnellere Mobilität der ausländischen Arbeitskräfte. Er stellt einen nach Nationalität segmentierten Arbeitsmarkt mit fehlenden Mobilitätsbrücken fest. Obwohl ein gewisses Mass an beruflicher Integration stattfand, konnte bisher die Ungleichheit zwischen ausländischen und einheimischen Arbeitskräften nicht vollständig abgebaut werden. Diese Perpetuierung der beruflichen Segregation, die mit den folgenden Generationen zwar abnimmt, kann laut Flückiger nicht alleine auf die individuellen Eigenschaften der Arbeitskräfte reduziert werden. Vielmehr ist sie auch das Resultat einer langjährigen staatlichen Ausländerpolitik, die die ausländischen Arbeitskräfte in Bereiche drängte, die zu jenen der Einheimischen komplementär sind. In diesem Prozess spielen auch die Betriebe eine gewisse Rolle, die oft die ausländischen Bildungsabschlüsse nicht anerkennen. In einem Projekt von François Hainard fand man in der Mikroelektronik und der Kommunikationsindustrie Anzeichen für eine Tendenz zur Abkehr von dieser Praxis (Berset et al. 2000).

Flückigers Studie zeigt jedoch auf, dass auch die zweite Generation weitgehend im sekundären Arbeitsmarkt ihrer Väter und Mütter stecken geblieben ist. Das hat sich in geringeren Einkommen, mangelnder Stabilität der Beschäftigung

und höherer Arbeitslosenrate niedergeschlagen. Der Autor zieht daraus die Konsequenz, dass eine zukünftige Migrationspolitik vermehrt in die Ausbildung in der Schweiz investieren müsse, da diese nach wie vor eine grössere Anerkennung finde und stärker honoriert werde.

Die Forschungsgruppe Rey stellte Handlungsbedarf nicht nur bei Betrieben und beim Bund fest, sondern auch auf der Ebene der Kantone. Diesen würde es obliegen, jene Betriebe zu fördern, die mit internen Requalifizierungsmassnahmen auf die notwendige Umstrukturierung der Unternehmen reagieren und zur Integration der ausländischen Arbeitskräfte beitragen.

2.4 Soziales und Gesundheit

Durch die Herausforderung, die mit der wachsenden kulturellen Heterogenität ihrer Klientel verbunden war, sind diese Sektoren zum Gegenstand einer Diskussion geworden, die sich als das Dilemma „Gleichbehandlung versus Kulturalisierung“ charakterisieren lässt. In beiden Sektoren wurde im Laufe der letzten zwei Jahrzehnte zunehmend die Notwendigkeit verspürt, vor allem sprachlich auf die Besonderheiten der eingewanderten Ethnien einzugehen, um jene Effektivität sicher zu stellen, die für die einheimische Bevölkerung als normal gilt. Ausdruck dieses Bemühens sind Spezialdienste für Immigranten, die mittels transkultureller Interpretation und Mediation die Differenz zu überwinden versuchen. Inzwischen ist gegen diese Bemühungen eine Kritik gewachsen, die in der „Kulturalisierung“ der medizinischen und sozialen Dienste die Gefahr einer Gettoisierung der ethnischen Minoritäten erblickt und ein Abschieben der Aufgabe, sich mit den Problemen der Migration eingehend befassen zu müssen. Diese Kritik moniert also gerade eine Verstärkung der Ausschlussmechanismen, anstatt eines „Hereinholens“ der Immigranten. Andere sehen ganz einfach das universalistische Prinzip aufs Spiel gestellt, obwohl die Verfechter der Spezialisierung argumentieren, dass die medizinischen und sozialen Leistungsangebote sich erst dadurch einer Gleichheit annähern – indem die Chancen, von den an sich universalistisch gedachten Diensten profitieren zu können, sich erst dadurch angleichen.

Auch zu dieser Debatte stehen Ergebnisse von Projekten zur Verfügung, die im Rahmen des Forschungsprogrammes zum Thema Migration des schweizerischen Nationalfonds unterstützt wurden. Eine Untersuchung von Hatz et al. (1999) vom Tropeninstitut in Basel hat die Gesundheits- und Bewältigungsstra-

tegien bosnischer und kurdisch/türkischer Asylsuchender und Flüchtlinge analysiert. Diese Gruppe leidet – so die ersten Ergebnisse der Untersuchung – am häufigsten an psychosozialen und emotional bedingten Gesundheitsproblemen. Auf somatischer Ebene wurden vor allem abdominale Beschwerden sowie Kopf- und Rückenprobleme genannt. Die Belastung durch vielfach unsichere Lebenssituationen (Stress, fehlende Arbeit, Diskriminierung und Verlust des gewohnten sozialen Umfelds) wurde von den Forschenden als Indikator für den Zusammenhang zwischen gesundheitlichen Beschwerden und den Migrationserfahrungen gewertet. Interessant im Lichte der oben angesprochenen Diskussion ist nun die durch diese Gruppe gemachte Feststellung, dass in den Dossiers dieser Patienten Einträge zur migrationsspezifischen Anamnese fast vollständig fehlten. Das Nicht-Eingehen auf ihre spezifische Geschichte von Migranten war also gleichbedeutend mit einer Unterlassung selbstverständlicher Elemente der medizinischen Routine und damit eine Ungleichbehandlung im negativen Sinne und eine Schmälerung ihrer Chancen für eine angemessene Diagnose und Indikationstellung.

Aufgrund weiterer Untersuchungsschritte stellte die Forschungsgruppe Hatz eine Unterversorgung im therapeutischen Bereich und im Bereich sozialer Intervention fest, während medikalisierte Formen der Versorgung im Bereich der somatischen Medizin sehr häufig anzutreffen seien. Die Forscher fordern unter anderem eine differenziertere Aufklärung der Migranten und ihrer Selbsthilfeorganisationen in medizinischen Fragen. Letztere hätten sich als unerlässliche Support-Instanzen erwiesen. Auch fordern sie ein Nachdenken über den Einsatz von MediatorInnen in der medizinischen Praxis.

Mit der Effektivität von MediatorInnen beschäftigt sich sodann eine Lausanner Forschungsgruppe (Guex et al. 2001). Sie kommen zum Schluss, dass bei einigen Migrantengruppen der Einsatz von MediatorInnen die ärztliche Konsultation real verändert. Hatten in der ersten Phase der Studie vorwiegend die PatientInnen das Bedürfnis nach kulturellen MediatorInnen geäußert, so griff gegen Ende der Untersuchung das Pflegepersonal auf deren Kenntnisse zurück. Allerdings zeigte sich auch, dass mit dem Auftreten einer dritten Instanz in der Interaktion von Arzt und Patient sich die Rollenverteilung dieser beiden veränderte.

2.5 Urbane Integration

In anderen Ländern getätigte Studien konnten keine schlüssige Antwort auf die Frage geben, ob es Zusammenhänge zwischen der Konzentration von Ausländern in einem Quartier und ihrer Integration gibt. In der Schweiz wird diese Frage erst seit kurzem untersucht. Arend und Tommasi (2000) fanden Hinweise darauf, dass eine Konzentration von Immigranten in bestimmten Stadtteilen mit einer ungenügenden Integration im Zusammenhang steht. Ihre Studie belegt, dass Ausländer in Quartieren mit hoher Konzentration besonders häufig untereinander heiraten und besonders häufig Sozialhilfebeiträge und Arbeitslosenunterstützung beziehen. In diesen Quartieren würden, so die beiden Autoren, die Anreize und Kontrollmechanismen fehlen, die für einen Abbau der Integrationshemmnisse wichtig wären. Dies könnte unter anderem auch eine Erklärung sein, warum Schweizer MieterInnen, die in attraktiven Gebieten wohnen, weniger ausländerfeindliche Einstellungen bekundeten als jene, die in unattraktiven Gebieten wohnen. Ein Faktor, der diese Einstellungen mitbewirkt, besteht in der Integration der Schweizer selber in ihrem Wohnviertel. Jene, die über viele Kontakte verfügen, erscheinen als toleranter auch gegenüber Fremden. Arend und Tommasi folgern, dass insbesondere Rentnern wegen mangelnder sozialer Kontakte die Gelegenheiten fehlen würden, die eine Revision ihrer Einstellungen auslösen könnten.

Positivere Resultate können zwei weitere Projekte zur urbanen Integration vorweisen (Bolzman et al. 2002, und Wimmer et al. 2002). Beide zeigen auf, dass eine Integration über zwei Generationen stattgefunden hat und Fremde vermehrt als Zugehörige betrachtet werden. Dazu gehören mittlerweile italienische und spanische Arbeitsmigranten. In die gleiche Richtung weisen die Ergebnisse von Schuler et al. (2002) über die Differenzierungsprozesse in den städtischen Räumen. Die sozioprofessionelle Segregation soll auf der Ebene der Agglomerationen deutlich geringer worden sein, und die soziale Durchmischung habe entgegen der landläufigen Meinung zwischen 1980 und 1990 zugenommen.

Generell ist es in erster Linie die soziale Schichtzugehörigkeit, die den näheren Wohnort bestimmt – vor der ethnischen Zugehörigkeit (Schuler et al. 2002; Berner Integrationsleitbild; Zürcher Integrationsleitbild; D'Amato 2002). Möchte man eine dauerhafte sozioethnische Segregation in den Städten vermeiden, so muss in Güter investiert werden, welche die soziale Mobilität begünstigen, das heisst vor allem in Bildung, Weiterbildung, Sprachkurse.

Bei der Betrachtung der räumlichen Segregations- und Integrationsprozesse darf nicht vergessen werden, dass auch das Wohnverhalten der Migrationsbevölkerung dynamisch ist, das heisst auch sie ist innerhalb der Stadt, innerhalb der Agglomeration und innerhalb der Schweiz mobil. Bezogen auf die Integrationschancen in einem Quartier heisst das, dass der relativ hohe Durchlauf ein Hindernis für Quartieridentifikation und den psychologischen Prozess des „Wurzelschlagens“ darstellt. Dabei muss ohnehin vor einer Anwendung von Schemen auf die Migrationsbevölkerung gewarnt werden, die sozusagen aus Selbstbeobachtung der Einheimischen entstanden sind und eine nur bedingt zulässige Generalisierung der eigenen Verhaltensregularitäten darstellen. Die schweizerische Alltagstheorie vom „Sesshaftwerden und Wurzelschlagen“ geht davon aus, dass der Neuzugezogene zuerst im Quartier heimisch wird, dann in der Stadt, im Kanton usw., bis durch konzentrische Erweiterung des Lebenskreises die Identifikation mit der Schweiz hundertprozentig geworden ist. Dieser Theorie ist das Wissen entgegenzuhalten, das gerade anhand der in den achtziger und neunziger Jahren eingewanderten ethnischen Minderheiten erworben wurde. Eine Untersuchung über deren Nutzungsinteresse an stadtzürcherischen Quartierzentren hat ergeben, dass z.B. die tamilische Bevölkerung es vorzieht, sich an Sonntagen an überregionalen Treffpunkten zusammenzufinden. Dort gibt sich Gelegenheit, Verwandte zu treffen, die in anderen Agglomerationen der Schweiz ansässig sind. Diese Reorganisation und Revitalisierung der mitgebrachten Lebensbezüge dürfte gerade für Angehörige von fremden Kulturen ein Bedürfnis sein. Die Funktion der Identitätserhaltung und damit der psychischen Stabilisierung, die durch solche spontan gewachsenen ethnozentrischen Netzwerke erleichtert wird, sollte nicht gering geschätzt werden.

Die selbstverständliche Annahme (die auch eine normative Erwartung ist), die Integration von Migranten vollziehe sich nach besagtem Schema des konzentrischen Wachstums mit dem Quartier als Mitte ist auch vom Verhalten der Einheimischen her in Frage zu stellen. Es ist bekannt, dass Schweizer ihre Freizeit immer weniger dem Vereins- und Quartierleben widmen, sondern gezielt Orte wählen, wo sie den gewünschten Freizeitaktivitäten nachgehen können. Diese Aktivitäten sind nicht quartierbezogen, und sie können es oft auch nicht sein (z.B. Skifahren, Wassersport, Deltasegeln). Dabei wirkt oft diese spezifische Aktivität durch intrinsische Motivation anziehend, das heisst, sie wird um ihrer selbst Willen ausgeübt. Zusätzliche Gewinne wie das Hineinwachsen in aktivitätsbezogene Netze (z.B. die „Kameradschaft“ bei vielen Sportarten) sind sekundär und bei vielen modernen Tätigkeiten auch gar nicht vorhanden (z.B. beim Fitnesstraining in den Räumen einer internationalen Fitness-Firma). Ein

anderer Aspekt, der ebenfalls die Entstehung von Ortsidentifikation durchkreuzt, besteht in der räumlichen Mobilität auch der Schweizer. Diese dürfte in erster Linie karriereorientiert sein, zweitens unter Gesichtspunkten der Optimierung der Wohnungsqualität (nicht der Wohnqualität – diese würde auch die Ortsbezogenheit einbeziehen). Dabei gibt es typische Verlaufsmuster: der Student, der in die Universitätsstadt zieht, dort eine Paarbeziehung eingeht und mit seiner Partnerin zuerst eine billige Unterkunft sucht, sich dann langsam durch Umziehen wohnlich verbessert, schliesslich zusammen mit dem Nachwuchs eine Wohnung im Grünen sucht, um dann – eine zunehmende Tendenz – wieder eine Wohnung in Stadtnähe zu suchen, wenn sich der Familienkreis wieder verkleinert hat. Bei all diesen Bewegungen werden angestammte Beziehungen weitgehend beibehalten und auch über grössere Distanzen, wenn vielleicht auch etwas ausgedünnt, weiter gepflegt, was angesichts des hohen Motorisierungsgrades und der geringen Schweizer Distanzen machbar ist.

Schliesslich wäre noch aus der Geschichte der schweizerischen Binnenmigration zu erwähnen, dass im 19. Jahrhundert in den grösseren Schweizer Städten sich die Angehörigen anderer Kantone in den „Kantonsvereinen“ organisierten, von denen einige sehr mitgliederstark waren, so etwa der Aargauerverein in Zürich. Gaststätten, die Kantonsnamen trugen („Bernerhof“) mögen ein weiteres Zeugnis dafür abgeben, dass auch migrierende Schweizer ihre Identität nicht so schnell ablegen wollten.

3. Die schriftliche Umfrage bei den 30 grössten Gemeinden

Die schriftliche Umfrage bei den 30 grössten Gemeinden der Schweiz erlaubte Schwerpunkte zu setzen und Differenzen territorialer Art festzuhalten. Den angefragten Gemeinden (siehe Anhang II) wurde zwar ein geschlossener Fragebogen unterbreitet, der jedoch die Möglichkeit enthielt, Anmerkungen anzuführen. Im Folgenden sollen die wichtigsten Ergebnisse dieser Umfrage vorgestellt werden.

3.1 Prioritäre Projekte

Die Tabelle 2 gibt Auskunft über die Projekte, die von den Gemeinden vorgeschlagen wurden.

Tabelle 2: Vorgeschlagene Projekte

Bereich	Anzahl Gemeinden*
Sprach- und Integrationskurse für Erwachsene; Elternarbeit; Langzeitintegrationsprogramme	12
Gewaltprävention	12
Schaffung von mehr Vorschulplätzen (zum Teil im Zusammenhang mit Deutschkursen für Mütter)	9
Mediation und Übersetzungsdienst im Gesundheitswesen, Schulbereich, Wohnen, Erziehungsberatung, auch Konfliktvermittlung	8
Einbürgerung, politische Rechte, Mitbestimmung ausl. Eltern in Schulkommission	8
Berufsbildung für Erwachsene oder Erw. und Jugendliche; Stützunterricht für ausl. Jugendliche mit schlechten Voraussetzungen	6
Schaffung von Tagesbetreuungsplätzen	5
Wohnen (Segregation/Konzentration, „Mixité“; bauliche Aufwertung; Zugang zu)	5
Gesundheitsvorsorge, -erziehung, -förderung; zahnärztl. Prävention; Beratungsstellen;	5
Integration fremdsprachiger Schüler, Integrationsangebote für nicht mehr schulpflichtige Jugendliche; Schaffung von classes d'accueil;	4

HSK (Unterricht in heimatl. Sprache und Kultur)	3
Gemeinwesenarbeit	3
Jugend-Freizeit	3
Schaffung von Fachstellen für interkulturelle Fragen und Integration auf kommunaler und kantonaler Ebene	2
Öffentlichkeitsarbeit, Kampagnen zur Sensibilisierung gegenüber ethnisch-kultureller Diskriminierung	2
Zugang zum Arbeitsmarkt, Arbeitsintegrationsprogramme	2
Sans papiers; (Hilfe an...; Krankenkasse für...; Besserstellung von...; Kinder ohne legalen Aufenthaltsstatus)	2
Leitbild erarbeiten	1
Merkblätter ausarbeiten, Informationen verteilen (hauptsächl. in gemeindl. Angelegenheiten; Gemeindeordnung)	1
Zwei- und Mehrsprachigkeit/Immersionsprojekt an Schulen	1
Probleme im Umgang mit amtlichen Stellen	1
Anlaufstellen für Sozialfragen	1
Empfang Neuzuziehender	1
Verwaltungsinterne Weiterbildung in „interkultureller Kompetenz“	1
Alter (Vorsorge; Probleme in Zusammenhang mit Heimen)	1
Integrationsangebote für ländliche Gemeinden	1
Therapien für traumatisierte Kinder von Asylbewerbern	1
Beratung spezieller Frauengruppen (z.B. aus Lateinamerika)	1
Anerkennung ausländischer Diplome	1
Ausgesteuerte Arbeitslose und schlecht Qualifizierte	1
Fallzahl bei Sozialarbeitern mit Immigranten-Klientel verringern	1
Lehrerausbildung in interkulturellen Fragen	1

* Eine Bemerkung zur Auszählweise: Die obige Auflistung wiedergibt nicht die Anzahl Nennungen, sondern die Zahl der Gemeinden, die mindestens *eine* Nennung zum entsprechenden Problem getätigt haben. Z.B. haben drei Stellen der Stadt Zürich die Gewaltprävention erwähnt (Schul- und Sportamt; Chefin Kriminalpolizei; Chef Sicherheitspolizei). Diese drei Nennungen gingen als *eine* in die obige Auflistung ein. In den Abschnitten „Bedeutung eines trip. Vorgehens“ und „Art des gewünschten Engagements“ (unten) wurde jedoch nach Projekt ausgezählt, weil dies die Einheit war, auf die der Antwortende das von ihm gewünschte Engagement bezogen hat.

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 Verbreitung unter den Gemeinden wird die *Gewaltprävention* und öffentliche Sicherheit genannt. Das Thema wird erwartungsgemäss von den Befragten aus Polizeiämtern und Sicherheitsbeauftragten erwähnt; aber keineswegs nur von diesen. Es handelt sich auch nicht um ein ausschliessliches Grosstadtthema.

Addiert man die Stimmen, die die TAK zur Schaffung oder Vermehrung des Vorschulangebots herbeiziehen möchten, mit jenen, die in diesem Zusammenhang einen Ausbau der *ausserfamilären Betreuung* vorschlagen, so findet sich in der so gebildeten Rubrik die grösste Mehrheit. Die beiden Anliegen sind indes nicht ganz identisch. Bei der Betreuung im Vorschulalter liegt der Akzent oft nur auf einer temporären Entlastung der Mütter, um ihnen den Besuch von Sprach- und Integrationskursen zu erleichtern. Die Idee, Müttern die Teilnahme am Erwerbsprozess zu ermöglichen, spricht nicht unbedingt aus diesen Nennungen.

Ein recht grosser Bedarf wird hinsichtlich Ausbau und Differenzierung von *Übersetzungsdiensten* sowie von *Mediations- und Konfliktvermittlungsdiensten* geltend gemacht. Hier wie auch bei anderen Vorschlägen lässt sich anmerken, dass das Eintreffen dieser Antwort nicht einfach einen objektiv gegebenen Bedarf widerspiegelt, sondern auch den Vorstellungshorizont von Problemlösungen, den der Antwortende hat.

Ähnliches gilt betreffend *Gesundheitsprävention*, zahnmedizinische Prophylaxe usw. Hier erwiesen sich diejenigen Gemeinden als sensitiv, die eine Kopie des Fragebogens an den schulärztlichen oder –zahnärztlichen Dienst weiterleiten.

Zum Thema „*Einbürgerung*, politische Rechte“ ist zu sagen, dass sie wohl kaum Gegenstand eigentlicher Projekte darstellen können, sondern – im Einzelfall - Inhalt eines autoritativen Akts oder dann einer Gesetzesänderung. Der Vorschlag liegt nicht ganz auf der Ebene der hier abgefragten Aktivitäten.

Die Notwendigkeit von *Stadtentwicklung* ist sicher abhängig von der Grösse der Gemeinde. Immerhin hat auch Dietikon, Rang 27 unter den 30 grössten Gemeinden, das Bedürfnis nach finanziellen Anreizen für eine Erneuerung der Bausubstanz angemeldet, um auf diesem Weg der räumlichen Segregation entgegenzuwirken. Trotzdem: Diese Angelegenheit werden vor allem die grossen Städten vertreten müssen.

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

Oder es geht darum, für bestehende Angebote die Zugänglichkeit zu verbessern, und zwar durch mehr oder besser verteilte Information, wie im folgenden Beispiel: ²

Beispiel 1: Bereich: Zugänglichkeit von Dienstleistungen der Verwaltungen und des Gesundheitswesens der Agglomeration; Problem: Dienstleistungen werden häufig nicht oder zu spät in Anspruch genommen, weil Informationen fehlen oder...nicht „ankommen“. Die kundengerechte Vermittlung von eidg., kantonalen und kommunalen Dienstleistungen ist auf der Ebene, auf der die Kundschaft sie braucht, nicht ausreichend. ... Projekt: ... Erarbeitung von kundenorientierten Informationskonzepten; Realisierung: ...für die öffentliche Verwaltung geplant; Art des trip. Engagements: konzeptionell; organisatorisch, finanziell; Bedeutung eines trip. Vorgehens: tripartit sinnvoll anzugehen; Kommentar: Bereiche Steuern, Schule, Soziales, welche Behörden...sind wofür zuständig (Infoschalter) etc. (22).

Ein Projekt oder die Schaffung von Infrastruktur werden vor allem dann erst im tripartiten Rahmen sinnvoll, wenn die interessierte oder anvisierte Klientel (oder Schülerschaft oder Patienten) sich zu einem beträchtlichen Teil aus umliegenden Gemeinden rekrutiert oder rekrutieren würde. *Informationszentren, Dolmetsch- oder Mediationsdienste* sind eher Zentrumsfunktionen, müssen dort aber unbesehen des Wohnortes ihrer Adressaten eingesetzt werden können. So wäre es wenig sinnvoll, den Einsatz von Mediatoren in Spitälern – einem typi-

² Die Nummern am Ende der Beispiele verweisen auf die antwortende Stelle. Eine Auflistung findet sich hinten im Bericht (Anhang II).

schen Zentrumsangebot – auf die Patienten zu beschränken, die in der Zentrums-gemeinde Wohnsitz haben.

Beispiel 2: Bereich: Mediation; Problem: Notfall-Übersetzungsdienst; Projekt: Mediationsdienst; Realisierung: in Diskussion; Art des trip. Engagements: Trägerschaft, Finanzen; Bedeutung eines trip. Vorgehens: nur gemeinsam sinnvoll (Stadt-Land-Gefälle). (110).

Die Randgemeinden andererseits vermögen u.U. diese Leistungen nicht zu erbringen. Das gilt oft schon für Projekte, die andernorts längst selbstverständlich sind, wie Integrationskurse...

Beispiel 3 : Bereich: Integrationskurse; Problem: Qualität, Niveau; Projekt: regionale Kurse; Realisierung: in Diskussion; Art des trip. Engagements: Finanzen, Bedarfsermittlung; Bedeutung eines trip. Vorgehens: *für Randgemeinden selber nicht durchführbar*. (110)

...oder die ohne den Aufbau einer grossen Infrastruktur möglich wären, wie die Schaffung einer Hotline:

Beispiel 4: Bereich: Vorschule + Schule; Problem: Erziehende fühlen sich allein in Konfliktsituationen; Projekt: Hotline schaffen; Realisierung: in Planung; Art des trip. Engagements: Trägerschaft; Bedeutung eines trip. Vorgehens: sinnvoll; Kommentar: *Gemeinde zu klein*.(31)

...oder die kleineren Gemeinden sehen keinen Handlungsbedarf, können aber dank tripartitem Engagement eher herangezogen werden:

Beispiel 5: Bereich: Gesundheitswesen; Problem: Beratungsstellen für Fremdsprachige; Projekt: Angebot erweitern und koordinieren; Realisierung: in unserem Kompetenzbereich laufen; Art des trip. Engagements: finanziell, gesetzgeberisch; Bedeutung eines trip. Vorgehens: nur trip. Sinnvoll; Kommentar: Kleinere Gemeinden stehen abseits, sehen keinen Handlungsbedarf. Koordination und Ermunterung ist nötig.(200)

In kleineren Zentrums-gemeinden kann es überdies sein, dass erst durch den Einbezug von externer Klientel die nötige *kritische Grösse* erreicht wird, ab der sich der Aufbau einer spezifischen Infrastruktur oder Dienstleitung lohnt. Dies gilt vor allem dann, wenn spezifisch geschulte Fachpersonen zum Einsatz kommen und ihre Verpflichtung auf Dauer gestellt werden soll. Es trifft aber auch dort zu, wo das Angebot von seiner Natur her eine Differenzierung verlangt, die die Kapazität kleiner Gemeinden übertrifft, andererseits dort auch nicht die nötige Grössenordnung finden könnte. Beispiel: HSK (Unterricht in heimatlicher

Sprache und Kultur); wo Ausländer nicht als „Ausländer“ zusammengefasst, sondern differenziert nach ihrer Nationalität und ethnischen Herkunft versorgt werden müssen.

Beispiel 6: Bereich: Volksschule; Problem: HSK; Projekt: Annäherung an die Volksschule; Realisierung: vorgesehen; Art des trip. Engagements: nur trip. sinnvoll; Bedeutung eines trip. Vorgehens: Schüler der Region besuchen den HSK-Unterricht in der Stadt, kantonale Aufgabe; Kommentar: Anstellungsfragen, Finanzierung mit Trägerschaften und Botschaften der Herkunftsländer regeln. (22)

Ähnliches kann für Beratungsangebote zuhanden spezieller demographischer oder sozialer Gruppen zutreffen, wie z.B. für Alte oder für Frauen in speziellen Situationen.

Oft ist von der *Logik der anzugehenden Sache* her eine Verbindung zum aussergemeindlichen Gebiet schon gegeben. Soll z.B. Gewaltprävention rechtzeitig beginnen und am richtigen Ort ansetzen, muss sie auch die umliegenden Gemeinden einbeziehen, weil dort an der Peripherie ein Teil des Gewaltpotentials entsteht, das sich dann in den Zentren bisweilen bemerkbar macht:

Beispiel 7: Bereich: Gewaltprävention; Problem: Täter isolieren, nicht ganze Gruppen diffamieren; Projekt: härteres Vorgehen gegen Täter; Realisierung: in Diskussion; Art des trip. Engagements: Definition des Vorgehens; Bedeutung eines trip. Vorgehens: *auf Gemeinde-Ebene nicht isoliert anzugehen*; Kommentar: Forderung der Ausländer selber (am Seminar des GR)(31)

Beispiel 8: Bereich: Jugend und Freizeit (Gewaltprävention); Problem: zunehmende Gewaltbereitschaft bei Jugendlichen; Projekt: spezifische Gewaltpräventionsprojekte; Realisierung: laufend; Art des trip. Engagements: Trägerschaft, finanziell; Bedeutung eines trip. Vorgehens: Verstärkung, Unterstützung; Kommentar: *nicht ein gemeindespezifisches Problem*, muss breit thematisiert werden. (52)

In kleineren Zentrumsgemeinden zeigt auch die Problematik der räumlichen Segregation und Konzentration Zusammenhänge mit Vorgängen auf der Agglomerationsebene:

Beispiel 9: Bereich: Etrangers dans las ville; Problem: Mixité ou concentration ?; Projekt: Politique du logement; Realisierung: à déterminer; Art des trip. Engagements: coordinateur, législatif, financier; Bedeutung eines trip. Vorgehens: indispensable de réfléchir à l'échelle de l'agglomération; Kommentar: *Agglomération echelle des problèmes*. (11)

Verwandt mit dem Argument des sinnvollen Rahmens ist jenes des *Synergieeffekts* und der besseren Ressourcennutzung. Viele der oben und weiter unten

aufgeführten Beispiele lassen sich ressourcensparend im übergemeindlichen Rahmen realisieren.

Beispiel 10: Bereich: Konfliktmediation; Problem: nur punktuell koordiniert; Projekt: interkulturelle Mediationsteams; Realisierung: in Diskussion, Pilotphase; Art des trip. Engagements: Finanziell, Qualitätssicherung, know-how Transfer; Bedeutung eines trip. Vorgehens: wird beschleunigt, *Synergien nutzen*. (71)

Die Bedeutung eines tripartiten Engagements kann auch in einer *Beschleunigung* und *Erleichterung* bei der Durchsetzung 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 zur Realisierung sind, aber die Hürden von Legislative und Exekutive noch nicht genommen haben und vielleicht an diesen scheitern könnten, wie befürchtet wird. Als Art des gewünschten tripartiten Engagements steht hier die *Mitfinanzierung* durch Bund und Kantone im Vordergrund. Es versteht sich, dass Projekte und Vorhaben leichter die nötige Akzeptanz bei Behörden und Stimmvolk finden, wenn das Volumen des finanziellen Engagements reduziert werden kann – im typischen tripartiten Muster auf ein Drittel.

Beispiel 11: Bereich: Gewaltprävention. Problem: Gewalt im Schulbereich und Schulweg. Projekt: Schulsozialarbeit. Realisierung: in Diskussion. Art des trip. Engagements: Finanziell (z.B. Beitrag pro Klasse/Schule/Schüler). Bedeutung: Anerkennung der Massnahme auf Gemeindeebene + Beschleunigung. ()

Der beschleunigende Effekt einer Mitfinanzierung kommt aber nicht nur über die finanzielle Erleichterung zustande, die der fraglichen Gemeinde winkt. Ebenso wichtig ist auch der *legitimatorische* Effekt, den ein kantonaler oder bundesstaatlicher Zuschuss bewirken kann, die Erhöhung der Akzeptanz also, und über diese eine Beschleunigung der Projektrealisierung.

Beispiel 12: Bereich: Soziales; Problem: Beratung, Information von ausl. Einwohnern; Projekt: Schaffung einer Anlaufstelle; Realisierung: in Diskussion; Art des trip. Engagements: finanziell; Bedeutung eines trip. Vorgehens: wird beschleunigt; Kommentar: würde *Durchsetzungschance im Gemeinde-Parlament erhöhen* (62).

Eine finanzielle Unterstützung macht klar, dass das Projekt aus höherer politischer Sicht erwünscht ist, und erhebt es zum Bestandteil einer von überlokalem Konsens getragenen Aktion.

Beispiel 13: Bereich: Gewaltprävention. Problem: Gewalt im Schulbereich und Schulweg. Projekt: Schulsozialarbeit. Realisierung: in Diskussion. Art des trip. En-

gements: Finanziell (z.B. Beitrag pro Klasse/Schule/Schüler). Bedeutung: *Anerkennung* der Massnahme auf Gemeindeebene + Beschleunigung. (62)

Dies schafft auch einen leichten Druck moralischer und prestigemässiger Art und wirkt über die stille Befürchtung, die Gemeinde könnte sich ohne ein Mitmachen ins Abseits setzen. Einige Befragte sprechen auch einfach von einer *Bestärkung* oder einer breiten Abstützung.

Beispiel 14: Bereich: Quartierarbeit; Problem: Gefahr der Gettoisierung; Projekt: „Zusammenleben im Meierhöfli“; Realisierung: geplant; Art des trip. Engagements: Ideenbörse, finanziell; Bedeutung eines trip. Vorgehens: unser Bemühen wird dadurch *bestärkt*; Kommentar: Aufbauarbeit durch Integrationskommission Emmen. (62)

Die Bestärkung kann sich auch im regionalen Rahmen auswirken, so am Beispiel der (oft erwähnten) Vorschule:

Beispiel 15: Bereich: Vorschule; Problem: mangelndes Angebot; Projekt: Bereich Elternschulung; Realisierung: in Diskussion; Art des trip. Engagements: Regionale Trägerschaft finanziell fördern; Bedeutung eines trip. Vorgehens: Regionale Bemühungen stärken. (31)

In hoch differenzierten Verwaltungen kann die *Akzeptanz* auch zur interdepartementalen Frage werden. Es besteht die Erwartung, dass ein tripartites Vorgehen auch hier Gespräche und Kooperation erleichtern könnte:

Beispiel 16: Bereich: Gewaltprävention; Projekt: midnight basketball; Realisierung: vollzogen; Bedeutung des trip. Engagements: Erhöhung der *Akzeptanz* gegenüber den Vertretern diverser Amtsstellen. Kommentar: Projekt gut angelaufen und ... problemlos betrieben.(95)

Beispiel 17: Bereich: Jugendgewalt; Projekt: Nationale Kampagne „Gemeinsam gegen Gewalt“; Art des trip. Engagements: Initiierung von Zusammenarbeit zwischen Polizei, Schule und Sozialdepartement; Bedeutung des trip. Vorgehens: Senkung der Hemmschwelle für Kontaktaufnahmen zwischen Lehrerschaft und Polizei. (95)

„Akzeptanz“ ist nicht nur ein nötiges Medium in der vertikalen Dimension; also in der Variante: „Akzeption von Regierungsvorlagen durch das Volk“. Akzeptanz braucht auch die horizontale Ausweitung von Projekten und die Schaffung von dauerhaften Stellen im Gemeindeverbund. Das aktuelle Beispiel hierfür ist die Regionale Koordinationsstelle Zürcher Oberland:

Beispiel 18: Bereich: Kultur; Problem: mangelhafte Integration der ausl. Wohnbevölkerung; Projekt: Regionale Koordinationsstelle; Realisierung: die Gemeinden sind daran, ihre Beteiligung am Projekt zu überdenken; Bedeutung des trip. Engagements: Beschleunigung und erhöhte *Akzeptanz* unter betr. Gemeinden; Kommentar: Es gibt Gemeinden, die ausscheren. (101)

Erleichterung durch Mitfinanzierung wird vor allem bei grösseren Projekten und bei der Schaffung von Stellen relevant (Anlaufstellen für Sozialberatung, Schaffung von Fachstellen für Integration und für interkulturelle Fragen; Stellen im Komplex Jugend und Freizeit, Beschäftigung von Kulturmoderatoren; Tagesstrukturen zur ausserfamiliären Betreuung, Gemeinwesenarbeit). Unter „grösseren Vorhaben“ figurieren auch die Aufwertung von Wohnungen und Quartieren sowie die Strategien zur besseren Durchmischung derselben.

Dieselben Projekte (ausser jene zur Stadtentwicklung) wie die im obigen Abschnitt erwähnten werden von einigen Gemeinden nicht unter „Beschleunigung“, sondern unter „*erst dadurch möglich*“ eingestuft. Es handelt sich bei diesen Gemeinden um Städte wie Fribourg, Schaffhausen und Luzern – nach schweizerischem Massstab um *mittelgrosse - oder um kleine Städte wie Frauenfeld*, bei denen die finanzielle Schwelle auf anderer Höhe verläuft:

Beispiel 19: Bereich: Öffentlichkeitsarbeit; Problem: Umgang mit Fremdsprachigen; Projekt: Interkulturelle Weiterbildung für Verwaltungsangestellte; Realisierung: Nicht in Diskussion; Art des trip. Engagements: Gesetzgeberisch, finanziell; Bedeutung eines trip. Vorgehens: erst dadurch möglich; Kommentar: Umgang mit Fremdsprachigen lässt gerade auf Verwaltungen (vor allem Fremdenpolizei, etc.) sehr zu wünschen übrig. (200)

Eine weitere Bedeutung eines tripartiten Engagements, sei es finanziell oder anderweitig, kann in einer verstärkten *Professionalisierung* gewisser Angebote liegen, die dadurch erst möglich oder erleichtert oder angeregt wird:

Beispiel 20: Bereich: Mediationsdienst in den Schulen. Problem: Konflikte und Gewalt in den Schulen. Projekt: Kreis-MediatorInnen. Realisierung: in Diskussion. Art des trip. Engagements: finanziell. Bedeutung: wird erst dadurch möglich. Kommentar: *Mehr Professionalität* bei Konfliktlösungen. (120)

Beispiel 21: Bereich: Jugendintegration-Freizeit; Problem: zunehmende Separierung/ Spaltung SchweizerInnen/AusländerInnen; Projekt: Angebot im Jugendzentrum, offene Jugendarbeit; Realisierung: laufend; Art des trip. Engagements: finanziell/ Unterstützung durch *Integrationsfachpersonen*; Bedeutung eines trip. Vorgehens: Erhöhung der Bedeutung eines Integrationsansatzes; Kommentar: Verstärkung der Integrationsbemühungen ist notwendig. (52)

Professionalisierung kann Hand in Hand gehen mit Spezialisierung und Differenzierung, und das bei gleichzeitig ökonomischerem Umgang mit den Ressourcen und dem Herbeiführen von Synergieeffekten:

Beispiel 22: Bereich: Übersetzungsdienst ; Problem: Kaum Verfügbarkeit von ÜbersetzerInnen, die sowohl sprachlichen wie kulturellen und themenspezifischen Ansprüchen genügen. Missverständnisse bei schlechten Übersetzungen haben oft schlimmere Folgen...; Projekt: Zentrale Vermittlungsstelle für ÜbersetzerInnen; Art des trip. Engagements: Organisatorisch, Finanziell; Bedeutung eines trip. Vorgehens: Durch die Zentralisierung könnte 1) die *Spezialisierung* ...viel höher sein, 2) der Aufwand für die Organisation der Übersetzung würde reduziert. (22).

Ein weiteres Argument, mit dem viele Gemeinden die Notwendigkeit oder Erwünschtheit eines tripartiten Vorgehens begründen, besteht in einem Anstoss zur *Koordination* innerhalb der Gemeinde oder unter diesen. Durch einen solchen Impuls könnte das tripartite Vorgehen helfen, irgend welche Schwellen und Hemmnisse in der Bereitschaft zu überwinden; es könnten Strategien skizziert und Akteure zusammengebracht werden, die in einer solchen Strategie kooperieren müssten – seien diese Akteure nun an verschiedenen Stellen innerhalb derselben Gemeinde (ev. auch öffentlich und privat), in verschiedenen Gemeinden oder auf verschiedenen politischen Ebenen (Gemeinde, Kanton, Bund) verortet:

Beispiel 23: Bereich: Gewaltprävention; Projekt: Aufklärung; Bedeutung eines trip. Engagements: Realisierung möglich; Kommentar: Es fehlt an Koordination und der Bereitschaft der Organisationen, von sich aus zu handeln. (103).

Beispiel 24: Domaine: Prévention dentaire. Problème: L'état de santé buccal des enfants provenant des pays des Balkans est souvent catastrophique. Réalisation: rien n'est prévu. Type d'engagement tripartite: Coordination stratégique. Importance d'une procédure tripartite: ...pourrait initier un projet. (176)

Beispiel 25: Bereich: Gesundheitskosten; Problem: Ärztl. Versorgung und Notfalldienst werden auch bei Bagatellen beansprucht. Art des trip. Engagements: interdisziplinäre Lösung finden. (81)

3.3 Art des gewünschten Engagements

Es war vorauszusehen, dass die Wünsche sich in erster Linie auf das *Finanzielle* beziehen würden. Wenn hier nun tatsächlich diese Art des Engagements

am häufigsten genannt wird, so heisst das trotzdem nicht, dass die Gemeinden in einer vielleicht schon von anderen Gebieten her bekannten Art und Weise nur die Hand hinstrecken wollen, ohne den übergeordneten Ebenen die Möglichkeit zur Einflussnahme einzuräumen. Es ist nicht nur so, dass auch andere Typen von Beteiligung durch Kanton und Bund mit grosser Häufigkeit genannt werden. Wichtig scheint vielmehr, dass die finanzielle Dimension der Beteiligung in der überwiegenden Zahl der Fälle *im Verein* mit anderen, nicht finanziellen Beteiligungsformen gewünscht werden.

An zweiter Stelle, mit etwa halb so häufiger Nennung wie der finanzielle Wunsch (rund zwanzig mal), rangiert ein Ruf nach *gesetzgeberischer* Unterstützung durch die beiden übergeordneten politischen Körperschaften:

Beispiel 26: Domaine: Mixité sociale dans le domaine du logement; Problem: La présence de logements subventionnés réservés au segment le plus modeste de la population...tend à créer un déséquilibre de plus en plus marqué de la population des villes. Projet : Trouver des moyens permettant d'éviter que les villes se transforment de plus en plus en « entonnoirs à problèmes sociaux». Type d'engagement tripartite: Proposer des dispositifs juridiques... ; Importance d'une procédure tripartite: Les cantons pourraient arbitrer mais les problèmes sont assez souvent supra-cantonaux et...*l'intervention de la Confédération* paraît indispensable. (174)

Gesetzgebung oder Verordnungstätigkeit werden zum Teil als Weg zur Überwindung von unkoordinierten Einzelaktivitäten der Gemeinden oder anderer Stellen angerufen. Auf dem Wege zur Koordination und zu Vereinbarungen käme der tripartiten Formel eine impulsgebende Rolle zu:

Beispiel 27: Bereich : Erziehung, Schule; Problem: Mangelndes Angebot resp. Verpflichtung. Projekt: Lehrerausbildung. Realisierung: Nicht in unserer Kompetenz. Art des trip. Engagements: *gesetzgeberisch*, finanziell. Bedeutung: Koordination schafft Realisierungschancen. Kommentar: Alle machen etwas für sich ohne Koordination. (200)

Beispiel 28: Bereich: Berufsbegleitende Sprachkurse für ArbeiterInnen. Problem: mangelnde Angebote und Vereinbarungen/Abkommen. Realisierung: geplant, Pilotprojekt in Diskussion. Art des trip. Engagements: 1. finanziell, 2. *gesetzgeberisch*, Bedeutung eines trip. Vorgehens: Beschleunigung. Kommentar: Impuls von TAK ist erforderlich. (140)

Einige Antworten hinterlassen beim Autor der Auswertung allerdings Zweifel, ob die Rolle der TAK richtig verstanden wurde. Einzelne Gemeinden benutzen die Gelegenheit, um ihre Wünsche auf dem Gebiet der Zulassungs- und In-

tegrationspolitik anzumelden und nehmen dabei einfach den Bund in seiner klassischen Rolle als gesetzgeberische Instanz in Anspruch.

Beispiel 29: Bereich: Einwohnerkontrolle, Polizei; Problem: sprachliche Verständigung, Vorschriften und Erklärungen werden nicht verstanden und wollen zum Teil auch nicht verstanden werden. Projekt: Unentgeltliche, obligatorische Sprachkurse und Gesetzeserörterungen; Kommentar: Sprach- und Gesetzeskenntnisse sollen Voraussetzung für *Verlängerung der ersten Aufenthaltsbewilligung* sein. Bedeutung: nur trip. sinnvoll. (81)

Beispiel 30: Bereich: Asylwesen; Problem: Zuwanderung von Personen, die keine Aussicht auf Flüchtlingsstatus haben; Art des trip. Engagements: Beitritt zum *Dublin-Abkommen*. (81)

Wieder andere Gemeinden versprechen sich mehr Aussicht auf Konvergenz bei der Lösungsfindung, wenn Bund, Kantone und Gemeinden gemeinsam gesetzgeberisch oder konzeptionell vorgehen:

Beispiel 31: *Einbürgerung*; Problem: Ablehnung balkanstämmiger Personen, Projekt: Neue Verfahren dem Stimmvolk vorlegen, Bedeutung: Ausspielung einzelner Gemeinden ausgeschlossen, Kommentar: Sollte *auf allen Ebenen* (Bund, Kanton, Gemeinden) gelöst werden. (61)

An dritter Stelle wird sodann eine tripartite Beteiligung an der *Trägerschaft* von Projekten gewünscht. Auch diese Form des Engagements tritt oft neben die finanzielle oder gesetzgeberische und zeigt, wie die letztere oder die koordinative, dass finanzielle Unterstützung, dort wo sie erwartet wird, keineswegs immer eindimensional gemeint ist, sondern eben oft nur als eine Komponente eines multidimensionalen Engagements gewünscht wird:

Beispiel 32: Bereich: Vorschule. Problem: Sprache und Kinderbetreuung. Projekt: Deutschkurse für Mütter. Realisierung: zurückgestellt (Finanzen, *Trägerschaft*). Art des trip. Engagements: Verordnung, Finanzen; Bedeutung: sollte regional und kantonal angegangen werden. (110)

Beispiel 33: Bereich: *Données communales sur les populations étrangers*; Problem: *mangue de connaissances et d'outils*; Projekt: *Observatoire*; Realisierung: *à envisager*; Art des trip. Engagements: *financier, méthodologiques, organisme responsable*; Bedeutung eines trip. Vorgehens: *indispensable pour la réalisation et la coordination*. (11)

Im untenstehenden Beispiel hätte ein tripartites Engagement auch wieder eine ressourcensparende Funktion. Trägerschaft wird vermutlich erwartet, um ei-

nen gemeindeüberspannenden Rahmen bilden zu können, innerhalb dessen gemeinsame und rationale Lösungen gefunden werden sollen:

Beispiel 34: Bereich: Öffentlichkeitsarbeit/Information. Problem: Mangelndes Informationsangebot für Ausländerinnen. Projekt: Migrationszeitung, Merkblätter. Realisierung: Finanziell nicht möglich. Art des trip. Engagements: Finanziell, *Trägerschaft*. Bedeutung: Nur trip. sinnvoll; wird für kleinere Gemeinden erst dadurch möglich. Analog Zeitung „Information“ im Kanton St.Gallen - wichtige Informationen können *kostengünstig* übersetzt werden. (200).

Schliesslich wird eine Beteiligung an der Trägerschaft offenbar auch erwartet, um Zuständigkeits- und Arbeitsteilungsfragen befriedigend lösen zu können. Die Gemeinde, von der die untenstehende Antwort stammt, ist gerade dabei, die Verantwortlichkeit für die Integrationsarbeiten an die Caritas abzutreten.

Beispiel 35: Bereich: Koordination; Problem: Angebot und Zuständigkeit von Projekten ist oft unklar; Art des trip. Engagements: *Trägerschaft*; Bedeutung eines trip. Vorgehens: wird beschleunigt. (210)

Ähnlich wie in obigem Beispiel wird von einer tripartiten Trägerschaft gelegentlich auch erwartet, dass sie einen Rahmen bilden könnte, der gleichzeitig sowohl private wie öffentliche Aktivitäten überformen könnte.

Beispiel 36: Bereich: Erwachsenenbildung; Projekt: Integrationskurse; Ziel: Ausweitung, Institutionalisierung; Art des trip. Engagements: finanziell, Trägerschaft; Bedeutung des trip. Vorgehens: könnte ausgeweitet werden; Kommentar: findet in kleinem Rahmen statt, basierend auf *Privatinitiative*. (160)

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 sowie eine institutionelle Stärkung und Verankerung und eine Einbindung in einen grösseren Rahmen erhofft.

Es gibt jedoch weitere Typen von Engagement, die vorgeschlagen oder erwartet werden. Dazu zählen auch die Qualitätssicherung, das Setzen von Standards und der Austausch unter Fachpersonen sowie deren überlokale Vernetzung, (vereinzelt wurde auch die Anerkennung von Dolmetschern und die Regelung ihres Einsatzes angeführt). Wo man sich nicht auf bereits gelegte Grundlagen stützen kann, macht sich eine gewisse Hilflosigkeit breit. Dabei hat der Ruf nach Grundlagen und Standards bestimmt auch mit der Akzeptanzfrage zu tun. Sind von zentraler, anerkannter Stelle aus schon Richtlinien oder Empfehlungen und Minimalstandards erarbeitet worden oder ist das im horizontalen Verbund

geschehen, so sind sie bei ihrer Übernahme durch die einzelne Gemeinde schon mit einer gewissen Legitimität versehen. Und schliesslich ist auch da wieder der Synergieeffekt zu erwähnen:

Beispiel 37: Bereich: Leitbild; Problem: Leitbild erarbeiten, Realisierung: geplant; Art des trip. Engagements: *allgemein gültige Grundlagen*; Bedeutung: erleichtert Arbeit auf Gemeinde-Ebene. (31)

Beispiel 38: „Integrationspolitische Abstinenz hat aber nicht nur den Mangel an politischem Willen und unterschiedlicher Beurteilung der Integrationsbedürfnisse, sondern gelegentlich auch mit *Hilflosigkeit* zu tun, wie Integration an die Hand genommen und staatlicherseits unterstützt werden könnte. Eine Reihe von Städten haben auf dem Weg zur Lösung dieses Problems einen ersten wichtigen Schritt getan, indem sie sich *Integrationsleitbilder* gegeben und Integrationsbeauftragte eingesetzt haben. Entsprechende Willensbildungsprozesse stehen in den Agglomerationen noch aus. Im Rahmen der Studie wäre es wichtig, solche Prozesse auf Agglomerations-ebene einzuleiten.“ (Aus einem Begleitbrief) (21)

Beispiel 39: ...Kommentar: Wir legen zu viel Kraft in Pionierarbeit pro Gemeinde. (31)

Immer wieder aufgeführt werden sodann der *Erfahrungsaustausch* und die Vernetzung der lokalen Stellen im überlokalen Netzwerk. Vereinzelt wird auch vorgeschlagen, die Extension von bewährten Projekten in weitere Gemeinden und Agglomerationen systematischer anzugehen. Die Stadt Zürich anbietet sich, Projekte, die in ihrem Rahmen mit gutem Erfolg aufgeführt wurden, schweizweit zur Verfügung zu stellen. Hier zeichnet sich die Perspektive ab, dass ein Austausch über die Erfahrungen mit realisierten Projekten über die Grenzen der Kommunen, aber auch zwischen den Agglomerationen und Kantonen gepflegt werden könnte. Die Frage stellt sich dann, wie und wie stark ein Austausch von Erfahrungen und ganzen Projekten institutionalisiert werden müsste.

Kooperation und Austausch unter Gleichgestellten konstituieren horizontale Strukturen. Die TAK muss sich überlegen, wie sie für solche Strukturen einen sinnvollen Rahmen bilden kann. Ein anderes Prinzip würde eine zentrale Fachstelle darstellen. Die beiden Prinzipien sind nicht unvereinbar. Eine Idee wäre die, dass Bund und Kantone eine minimal ausgerüstete, aber im Prinzip ständig aktive Arbeitsstelle schaffen, die in diesen vielfältigen horizontalen Austauschvorgängen als Drehscheibe fungiert, eventuell selber Initiativen lanciert und zur Realisierung motiviert, vor allem aber mit Informationen über geplante Projekte

dient und ev. auch mit Materialien (Infomaterial, Unterrichtsmaterial) zur Verfügung steht.

4. Synthese: Tripartites Vorgehen in Agglomerationen

Allgemein spricht aus den Antworten zur Umfrage sowie aus den Expertengesprächen ein sehr grosses Interesse für ein tripartites Engagement bei Projekten und bei der Schaffung von dauerhaften Strukturen auf dem Gebiet der Integration. Von den 30 angeschriebenen Gemeinden antworteten insgesamt 22. Nicht oder zu spät geantwortet haben Köniz, La Chaux-des-Fonds, Sion, Lugano, Yverdon und Vernier. Von Genf, Chur und Grand-Lancy trafen Entschuldigungen für die Nicht-Teilnahme ein. Verschiedene Gemeinden liessen den Fragebogen durch mehrere Stellen beantworten, so z.B. Neuchâtel durch vier Ämterstellen, Lausanne durch fünf, Zürich durch sechs. Darin spiegelt sich sicherlich die Grösse der Verwaltung und der Grad der inneren Ausdifferenzierung. Die Zahl der antwortenden Stellen darf aber wohl auch als Ausdruck des Interesses gedeutet werden, sonst hätten nicht so kleine Gemeinden wie Uster mit drei oder Kriens mit zwei Stellen teilgenommen. Insgesamt gingen 41 Antworten ein, was heisst, dass im Durchschnitt der antwortenden Gemeinden zwei Stellen partizipierten.

So gut wie alle antwortenden Stellen führten mehrere Projekte auf, für die sie eine tripartite Beteiligung wünschten oder sinnvoll fanden. Bei der überwiegenden Zahl der Projekte wurden gleichzeitig mehrere Gründe genannt, die für ein solches Vorgehen sprachen, wie auch mehrere Dimensionen der Beteiligung vorgeschlagen wurden. Letzteres – dass also z.B. ein tripartites Muster nicht nur aus finanziellen Erwägungen, sondern auch etwa wegen des zu erwartenden Gewinns an professioneller Qualität und wegen weiterer, der Integration verpflichteten Argumenten vorgeschlagen wurde – zeugt von einem Willen, mit Hilfe dieses Musters zu einem in verschiedener Hinsicht besseren Angebot an integrativen Programmen und Leistungen zu gelangen. Es spricht aber auch für die Bereitschaft, in einer tripartiten Beteiligung ein u.U. enges Verhältnis mit Kanton und Bund einzugehen und dadurch eventuell ein Stück eigene Autonomie zu opfern.

Obwohl es die Autoren der Studie nicht als deren vorrangigen Zweck erachten, ein Inventar auf der inhaltlichen Ebene aufzunehmen, sei hier vorab ein kurzer Überblick über die zur Unterstützung präsentierten Projekte geboten. Damit soll eine künftige Diskussion mit dem nötigen Wissen von den Inhalten und Sachfragen gespeist werden, die einem tripartiten Vorgehen unterworfen werden sollen.

An vorderster Stelle rangieren Sprach- und Integrationskurse, Gewaltprävention und ausserfamiliäre Betreuung. Weit vorne rangieren auch Mediations- und Übersetzungsdienste in Schule, Wohnen und Gesundheit; gefolgt von der Zugestehung politischer Rechte, der Berufsbildung für Jugendliche und Erwachsene, der Siedlungspolitik, Gebiets- und Wohnungsaufwertung, sowie der Gesundheitsförderung – um nur jene Themen zu nennen, die eine gewisse Antwortenhäufung auf sich zogen.

Die Bedeutung, die der tripartiten Beteiligung zugemessen wird, besteht vor allem darin, dass sie bei vielen Projekten den sinnvollen Realisierungsrahmen stiften soll. Dies ist dort der Fall, wo die Problemgenese nicht allein im Zentrum der Agglomeration ihren Ort hat, sondern ebenso in den Randgemeinden. Ein Beispiel stellt hier die Gewaltentstehung dar, wo es darum geht, die Peripherie in Präventionsprogramme und Jugendfreizeitangebote einzubeziehen. Sinnvoll wird ein zentrumsübergreifender Rahmen auch immer dort, wo Leistungen, deren Erbringung zwar eine typische Zentrumsfunktion darstellt, auch an eine aussergemeindliche Klientel angeboten werden soll – sei dies, weil eine Trennung nach Wohnort nicht möglich ist (z.B. im Freizeitbereich) oder nicht sinnvoll (Spitäler, gewisse Schultypen; Berufsschulung). Kurz: ein Grund, warum die Erbringung von integrativen Leistungen sinnvollerweise oft im zentrumsübergreifenden Rahmen geschehen muss, besteht darin, dass immer seltener die politische Gebietsaufteilung mit der Aufteilung in anderer funktionaler Hinsicht übereinstimmt, und dass die verschiedenen anderen funktionalen Aufteilungen unter einander nicht übereinstimmen. Es gibt also z.B. immer seltener eine lokale Übereinstimmung zwischen den Funktionen Wohnen und Arbeit, Wohnen und Schulbesuch, Arbeit und Schulbesuch (bei Weiterbildung), Wohnen und Freizeit, Wohnen und Gesundheit.

Ein anderer Grund ist der, dass der Einbezug von Klientel aus dem Peripheriegürtel einer Agglomeration dazu beiträgt, das Zentrumsangebot grösser und differenzierter zu gestalten und professioneller aufzubereiten.

Unter Umständen ist die Zentrumsgemeinde für gewisse Angebote sogar zu klein, und findet darum erst die nötige Grössenordnung im Agglomerations-

rahmen. Geht man andererseits davon aus, dass gewisse Leistungen auch von den Randgemeinden erbracht werden oder würden – z.B. die Produktion von Informationsmaterial – so erscheint es als Vorteil einer Kooperation, dass Synergieeffekte erzielt und Ressourcen gespart werden können. Dies kann – unter der Annahme, dass das verfügbare Budget dann nicht mit dem Hinweis auf den Synergieeffekt geschmälert wird, wiederum zur Vergrößerung, Differenzierung und Professionalisierung verwendet werden, und es kann die politischen Realisierungschancen verbessern helfen.

Der hier geschilderte Nutzen, den ein tripartites Vorgehen in diesen Anwendungszusammenhängen stiften kann, liegt wohl der ursprünglichen Intention, die ihm von der TAK als agglomerationsorientiertem Gremium zugedacht ist, am nächsten; weil er eben über die Konstituierung eines agglomerationsüberspannenden Rahmens zustande kommt.

Ein anderer Typ von Nutzen liegt in der Erleichterung und Beschleunigung der politischen Durchsetzung. Wird dieser Effekt erwähnt, so ist nicht unbedingt von einem über die Gemeindegrenzen hinaus greifenden Projekt die Rede. Der Beschleunigungs- und Erleichterungseffekt wird in erster Linie mit finanziellem Engagement zusammen erwähnt; in dem Sinne, als von solcher Beteiligung eine Erhöhung der Akzeptanz bei Parlament, Exekutive oder Ämtern erwartet wird. Ferner wird auch erkannt, dass das Engagement von Bund und Kanton für ein kommunales Projekt diesem eine gewisse Legitimation erteilt und so etwas wie einen moralischen Realisierungsdruck bewirken kann. In vielen Gemeinden bzw. bei vielen Projekten hilft die tripartite Beteiligung überhaupt erst, die Schwelle des politisch Machbaren zu überwinden; in anderen Fällen hebt es das Projekt auf eine höhere Stufe von Qualität, Professionalität und Differenziertheit und damit auch von Angemessenheit gegenüber den Bedürfnissen der Klientel (z.B. Differenzierung des Angebots nach Sprache).

Doch diese Effekte – Hebung der Realisierungschancen, der Qualität, Synergieeffekt – treten nicht nur als Folge einer die Gemeinde entlastenden Finanzierungsformel ein. Sie werden zusätzlich bewirkt über die Schienen der Trägerschaft, der Standardsetzung, der Koordination und des Austauschs; über nicht-finanzielle Beteiligungsdimensionen also, die wir unter „Art des erwünschten Engagements“ abgefragt haben, und denen wir im Folgenden einige Ausführungen widmen wollen, weil sie mehr als die finanzielle Dimension die TAK zum Überdenken ihres Engagements und ihrer Rolle bewegen sollten.

Ein häufig gemachter Vorschlag zur gewünschten Modalität des Engagements besteht in einer tripartiten Trägerschaft. Eine solche wird dort vorge-

schlagen, wo ein gemeindeüberspannender Rahmen für funktional gehalten wird, aber auch dann, wenn es darum geht, Zuständigkeits- und Arbeitsteilungsfragen besser lösen zu können. In einzelnen Fällen soll sie auch ein Dach über privaten und öffentlichen Trägern bilden. Darüber hinaus erwartet man einen ähnlichen Effekt wie von der finanziellen Unterstützung: einen legitimatorischen und Bestärkungseffekt; mit den entsprechenden politischen Folgen. Innerhalb einer Trägerschaft lässt sich eine weitere Schiene des Engagements befahren: jene der koordinativen Funktion. Sie wird zum Teil auch für Aufgabenstellungen innerhalb einer Gemeinde gewünscht, zum Teil für solche, die diese übergreifen.

Die Frage, ob neben der Gemeinde auch Bund und Kantone sich für eine Trägerschaft engagieren können und sollen, und wie dies gegebenenfalls geschehen könnte und unter welchen Bedingungen - ist wohl vor allem hinsichtlich Bund nicht leicht zu beantworten. Er würde vermutlich bald in die Rolle einer vielfachen Trägerschaft gedrängt, die er kaum noch effektiv wahrnehmen könnte. Vielleicht liesse sich eine Lösung finden, indem die Mitträgerschaft auf den Kanton beschränkt wird, wobei dann der Bund ein kantonales Ko-Engagement dieser Art zur Bedingung für seine finanzielle Beteiligung machen könnte.

Vielfach gewünscht wird ein Engagement im Erfahrungsaustausch und im Transfer von Know how. In Expertengesprächen wurde auch von Vertretern von Gemeinden und Regionen, die bereits über Erfahrungen mit Projekten verfügen oder in der Implementierung regionaler Strukturen weit fortgeschritten sind, das Angebot gemacht, an diesen Austauschprozessen aktiv, das heisst als Anbieter von Know how, teilzunehmen.

Will man unterstellen, dass sich im Zuge eines gut funktionierenden Erfahrungsaustauschs – wie er zu organisieren wäre, soll weiter unten angesprochen werden – mit der Zeit gewisse konsensuale Vorstellungen über die Standards der Integrationsarbeit herausbilden würden, so lässt sich hier gut gerade dies als weitere oft gewünschte Modalität des Engagements erwähnen: eben das Setzen von Standards. (In einem Expertengespräch wurde auch angeregt, dass benchmarks aus der ausländischen Integrationsarbeit zu übernehmen wären). Aus Sicht der Umfrageteilnehmer mag diesem Wunsch leicht zu entsprechen sein. Jedoch ist schwer vorstellbar, wie dieses Standardsetzen geschehen und worauf es abgestützt werden soll, wenn keine Instanz zur Verfügung steht, die dazu Ressourcen und Legitimation genießt.

Die Funktion der Standardsetzung lässt sich, wie gesagt, gut in jene des Erfahrungsaustauschs einbetten. Dabei stellt sich wieder dieselbe Frage nach dem Initianten und Akteur, der diese Funktion wahrzunehmen hätte. Soll deren Ausübung mit der nötigen Kapazität versehen werden, so bedarf es wohl einer Institutionalisierung. Mit den Fragen zur Konkretisierung einer solchen muss sich die TAK befassen.

Aus einigen Gemeinden sind noch weiter reichende Vorschläge eingetroffen. So hat die Stadt Thun, welche ihrer Antwort eine lange Liste von selber generierten Projektideen beigelegt hat, die im Moment von der Thuner Behörde diskutiert werden, sich darüber beklagt, dass auf der ganzen Linie Pionierarbeit geleistet werden müsse. Auch der Ruf nach Leitbildern, die von einer ausgewiesenen Stelle entwickelt werden müssten, ist in einem anderen Begleitbrief geäußert worden. In einem Telefoninterview wurde angeregt, dass die TAK Modelle entwickelt und propagiert. Diese Bedürfnisse gehen über jenes nach blossen Austausch hinaus; sie verlangen schon eine eigentliche Produktion von Inhalten.

4.1 Der tripartite Schlüssel und die TAK – Formel und Struktur

Durch die hier vorgelegte Untersuchung zieht sich eine Unklarheit, die sich nicht nur implizit in den Antworten bemerkbar macht, sondern auch die TAK wird beschäftigen müssen. In der Befragung wurde um Stellungnahme zur Erwünschtheit und Modalität von tripartiten Beteiligungen gebeten. Soweit handelt es sich um ein universelles Muster, das im Prinzip für eine unbegrenzte Zahl Gemeinden und für verschiedenste Situationen und Projekte angewendet werden kann. Die einzige konstante Grösse darin stellt der Bund dar, von dem allerdings anzunehmen ist, dass er sein Engagement auf das Finanzielle beschränken wird – vor allem dann, wenn er sich in einer Vielzahl von Fällen beteiligen soll.

Sollen nun aber nach tripartitem Muster Beteiligungen eingegangen werden, die mehr oder andere Dimensionen als nur die Finanzielle beinhalten – also etwa die Institutionalisierung des Austauschs von Know how und Erfahrungen, die generelle Verfügbarmachung von Vorleistungen, die eine Gemeinde auf ihrem Gebiet schon erbracht hat, das Schaffen von Grundlagen und Modellen, sowie das Setzen von Standards und die Produktion von Materialien (z.B. Informationsmaterial in verschiedenen Fremdsprachen), so muss eine dauerhafte Struktur

etabliert und alimentiert werden, die dies ermöglicht. Die TAK muss zu diesem Punkt Stellung nehmen.

4.2 Bezugsrahmen von tripartiten und TAK-Aktionen

Als Konferenz der Agglomerationen will die TAK einerseits Anliegen dieser vorderhand eher geografisch denn politisch definierten Entitäten nach aussen, also in den umfassenden politischen Raum, artikulieren. Andererseits will sie eine Hilfe sein, damit Probleme, welche Agglomerationsgemeinden aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer Agglomeration betreffen, nicht bloss innerhalb dieser Gemeinden und im Alleingang angegangen werden müssen, sondern im Agglomerationsverbund einer rationaleren Lösung zugeführt werden können.

Viele der eingetroffenen Antworten lassen jedoch nur schwerlich eine Bezugnahme auf die Agglomeration erkennen. Tripartit heisst, so muss interpretiert werden, für viele antwortende Gemeinden nicht mehr als die gleichzeitige Mitbeteiligung von Kanton und Bund. Es stellt sich nun die Frage, ob die TAK Unterstützung (welcher Art auch immer) speziell oder ausschliesslich Projekten zukommen lassen will, die einen interkommunalen, agglomerationsbezogenen Rahmen haben. Falls sie diese Einschränkung nicht vornehmen will, ist die potentielle Reichweite unbeschränkt, das heisst es könnten dann im Prinzip sämtliche Gemeinden profitieren.

In diesem Zusammenhang sei auch noch auf jene Situation hingewiesen, wo eine Zentrumsgemeinde mit eher geringen Ausländeranteilen sich wenig zugkräftig für die Initiierung von gemeindeübergreifenden, agglomerationsbezogenen Aktivitäten einsetzt, weil sie eben nur mässig von entsprechenden Problemen betroffen ist. Die unter Umständen stärker betroffenen Randgemeinden vermissen dann die Lokomotive. Würde in einem solchen Fall die TAK (oder eine andere Instanz) sich an diese Zentrumsgemeinde wenden und nötigenfalls einen gewissen Druck ausüben?

Schliesslich ist anzumerken, dass die sehr grossen Zentrumsgemeinden ihrerseits nicht unbedingt viel Motivation verraten, die zwar auch aus ihrer Sicht erwünschte Integrationsarbeit in ihren Randgemeinden durch Gründung oder Anregung von agglomerationsbezogenen Strukturen zu stimulieren und an deren Koordination mit zu fördern. Der faktisch eingenommene Standpunkt von grossen Agglomerationszentren mit ausdifferenzierter, hochspezialisierter Infrastruktur ist eher der, dass sie auf die von ihnen erbrachten Vorleistungen und

deren innovativen Charakter hinweisen, sich dabei auch gerne zur Verfügung halten für die Abgabe von Know how und ev. von ganzen Paketen (wie z.B. fertig ausgearbeiteten Kampagnen), die tel quel übernommen werden könnten.

4.3 Der Stand der Integrationsarbeit – ein Entwicklungsgefälle

Den grossen Zentrumsgemeinden stehen Randgemeinden, aber auch kleinere Zentrumsgemeinden gegenüber, die vielleicht erst am Anfang eines Sensibilisierungsprozesses und eines Ausbaus des Integrationsangebotes stehen. Einzelne unter diesen mögen akkurat zu jenen Gemeinden zählen, bei denen sich einerseits die Integrationsfrage mit der grössten Schärfe stellt, und die andererseits über die geringsten Ressourcen verfügen. Dabei darf die Ressourcenfrage nicht nur als eine Frage der unmittelbar verfügbaren finanziellen Mittel betrachtet werden. Zu den Ressourcen zählen auch die bestehende Verwaltung und die soziale Infrastruktur. Ist diese wenig ausdifferenziert, so ist nicht nur das Leistungsangebot weniger entwickelt, sondern es besteht eine geringere in die Struktur eingelassene Sensitivität, ein weniger reichhaltiges Deutungspotential gegenüber Konflikten, und geringere Kapazität zur Entwicklung von Massnahmen und Projekten. Die Mitglieder der Verwaltung reagieren bei ihren Deutungs- und Konfliktlösungsversuchen oft als Betroffene. Der geringe Ausdifferenzierungs- und Professionalisierungsgrad erlaubt wenig Distanz und Reflexion. Gewisse Problemlösungen fallen u.U. gar nicht in Betracht.

Als Beispiel sei hier der Brief eines Stadtschreibers zitiert, den dieser an Stelle eines ausgefüllten Fragebogens schickte:

„Handlungsbedarf in diesem Bereich wäre schon da, aber in X bestand leider bisher keine personelle oder gar finanzielle Kapazität, um entsprechende durchaus wichtige Projekte anzugehen. Wir haben also keine interessanten Dinge zu bieten. Selbstverständlich machen wir – gerade im Schulbereich - nicht nichts..., aber im Vergleich zu den Projekten anderer Städte lässt sich unsere Sache eher bescheiden an.“ (130)

Von da her betrachtet können die im Rahmen der Integrationsverordnung des Bundes angebotenen finanziellen Mittel ihren Zweck nur mit einer gewissen Disparität erfüllen – und, wie gesagt, dort am wenigsten, wo sie am meisten gebraucht würden. Um Projekte auszuarbeiten bedarf es bereits freier Ressourcen.

Bundesmittel allein und nur in finanzieller Form wirken darum nur bedingt chancenausgleichend.

Die TAK muss sich der Frage stellen, ob sie ihre Rolle auf die Weiterleitung artikulierter Bedürfnisse an den Bund beschränken soll, oder ob sie es auch zu ihrer Aufgabe zählen will, auf Gemeinden, die kaum Bedürfnisse nach Projektunterstützung äusserten und möglicherweise überhaupt wenig an Entwicklung und Realisierung integrativer Programme interessiert sind, einen stimulierenden Einfluss ausüben will.

4.4 Gemeindeautonomie und Professionalisierung

Mit der Teilnahme von Gemeinden an Integrationsprogrammen sind zwei Motivationsprobleme verbunden. Das eine besteht darin, dass eine Reihe von Gemeinden wenig Interesse für irgendwelche Aktivitäten dieser Art an den Tag legen wird. Das andere Problem liegt dort vor, wo durchaus Motivation besteht und vielleicht sogar schon in Aktionen umgemünzt wurde, doch stösst der Versuch, aus der Vertikale herab diese Gemeinde für mehr oder ganz bestimmte Aktionen zu gewinnen auf Widerstand, der seinen Grund im Bestreben nach Gemeindeautonomie um ihrer selbst Willen haben mag, oder aber in einigen bereits aktiven Gemeindemitgliedern, die die Integrationsaufgabe als Laienarbeit realisieren wollen. Wenn die von kantonaler Ebene, ev. mit Bundesmitteln, aufgelegten Programme Professionalität verlangen, können daraus Schwierigkeiten resultieren.

Will die TAK sich über das Finanzielle hinaus auch strukturell (Schaffung von Stellen, Mitträgerschaft) und inhaltlich (Standardsetzung, Produktion von Material) engagieren, so wird sie sich mit dieser Frage befassen müssen. Es wird sich weniger um einen Ja-Nein Entscheid handeln dürfen, sondern eher darum, die Vorzüge der Laienarbeit zu jenen der Professionalität ins optimale Verhältnis zu setzen.

4.5 Die Notwendigkeit der Evaluation

Auch Integrationsarbeit ist kein Feld, wo guter Wille allein genügen würde. Professionalisierung, Qualitätshebung und Standardsetzung implizieren den systematischen Einsatz von Evaluation. Vieles auf dem Gebiet der Integrationsar-

beit ist noch neu und seine Effektivität nicht abgeklärt. Gerade wenn jede Gemeinde, wie vereinzelt in der Umfrage geklagt wurde, Pionierarbeit leistet, ist Evaluation des Innovierten nötig. Andererseits werden die Ergebnisse von Evaluationen zur Selektion von *best practices* führen und darüber zur Standardsetzung und Professionalisierung. Dies schliesst nicht aus, dass auch Laienarbeit durch Evaluation zu ihrer Rechtfertigung kommt.

4.6 Ausserfamiliäre Betreuung und betriebliche Integrationsprojekte – die erste und die zweite Einwanderergeneration

Der Leser hat sich auf Grund der Beispiele, die im Kapitel „Auswertung“ wiedergegeben wurden, ein Urteil über die Art der Projekte bilden können, von denen hier die Rede ist. Projekte, die gewissermassen die Integration direkt ansteuern, also Sprach- und eben die Integrationskurse, stehen quantitativ an vorderster Stelle. Sofern es nicht um die Integrationskurse für die „Zwischengeneration“ geht, also die Kurse für jene, die gegen Ende der obligatorischen Schulzeit oder kurz nach deren Ende einwandern, richten sich diese Projekte ausschliesslich an Erwachsene. Das hat insofern seine Logik, als für Erwachsene kein universelles Integrationsangebot zur Verfügung steht. Was die Kinder betrifft, so stellt sich die Politik seit Jahrzehnten auf den Standpunkt, dass jenes gesamtgesellschaftliche Integrationsinstrument, welches die Integration der jeweils neuen Generation von Schweizern leistet, nämlich die Schule, auch die Integration der ausländischen Kinder bewerkstelligen werde.

Die Literaturzusammenfassung, die Bestandteil dieses Berichts bildet, zeigt, dass die Wirksamkeit der Schule in dieser Hinsicht zu Fragen Anlass gibt. Dabei ist zu bedenken, dass die jetzt verfügbaren Forschungsergebnisse sich grossenteils noch auf Schüler beziehen dürften, die durch Klassen mit weniger hohem Ausländeranteil gegangen sind, als dies heute zum Teil der Fall ist.

Wie ebenfalls aus der Literaturzusammenfassung hervorgeht, kreist die gegenwärtige Diskussion immer konzentrierter um die Einrichtungen ausserfamiliärer Betreuung; insbesondere um solche, die das Vorschulalter erfassen. Auf die noch immer vorhandenen Widerstände gegen eine staatlich verfügte, flächendeckende Realisierung solcher Pläne einzutreten, ist hier nicht der Ort. Im Prinzip scheinen Ganztagsbetreuungen im Vorschulalter ein geeignetes Mit-

tel darzustellen, um die Startchancen der Immigrantenkinder jenen der einheimischen anzugleichen. Zwei Fragen sind allerdings noch unzureichend geklärt:

1. Wie soll der Erwerb der einheimischen Sprache in solchen Einrichtungen garantiert werden, wenn auch da der Anteil ausländischer Kinder der gleiche ist wie in den Schulklassen des Quartiers; mancherorts also die 50 Prozentmarke übersteigt und sich mitunter 100 Prozent nähert?
2. Welche Sprache wird dort als „einheimische Sprache“ erworben? Da es sich aller Voraussicht nach um Schweizerdeutsch handeln wird, ergibt sich die Anschlussfrage: Wie werden Kinder, die in öffentlich organisierter Frühsozialisation Schweizerdeutsch lernten, auf die Umstellung auf Hochdeutsch, auf eine dritte Sprache also, reagieren, die mit dem Eintritt in die Primarschule dann erfolgen wird?

Unabhängig von diesen Unsicherheiten, mit denen der chancenegalierende Effekt von Ganztagsbetreuung noch behaftet ist, lässt sich feststellen, dass der Diskurs über ihren Nutzen und ihre Erwünschtheit in der Schweiz gegenwärtig einen Wandel erfährt. Waren früher Ganztagsbetreuungen mit dem Stigma der Fürsorgeeinrichtung behaftet und galten sie als „unterschichtig“, so bemächtigt sich ihrer jetzt zusehends eine neue, gut verdienende und gut gebildete soziale Mittelschicht. Wie bekannt existieren Pläne, für den Ausbau des Angebots solcher Einrichtungen den Bund zu verpflichten. Obwohl eine solche Massnahme nicht speziell die Bevölkerung ausländischer Herkunft im Visier hat, könnte sie dort willkommen und integrationspolitisch von Nutzen sein. Dies sollten Integrationsdelegierte erkennen. Auf der anderen Seite ist zu bedenken, dass in einem allfälligen politischen Kampf der Hinweis auf den integrationspolitischen Nutzen von staatlich bereitgestellter Ganztagsbetreuung von ambivalentem Wert ist. Er könnte leicht zum Gegenargument verkehrt werden.

Die grösste Durchsetzungschance ist vielleicht dann gegeben, wenn Bundesmittel von Agglomerationen unter Hinweis auf die spezielle urbane Situation, das heisst auf einen hohen Anteil von Doppelverdienern, legitimiert werden.

Für erwachsene Arbeitsimmigranten und deren Familienmitglieder beschränkt sich das Angebot an Sprach- und Integrationskursen auf die von Kommunen eigens hierfür bereitgestellten Angebote. Der Ausbau dieses Angebots war von vielen Gemeinden als wünschenswert bezeichnet worden und rangierte darum ganz vorne auf der Rangliste. Dabei wird übersehen, dass das bestausgebaute Angebot wenig nützt, wenn es von den Immigranten nicht benutzt wird. Bevor hier an die Einführung von Besuchspflicht gedacht wird, sollte darüber

reflektiert werden, wie die Möglichkeiten zum Besuch solcher Kurse subjektiv aussehen. Da Arbeitsimmigranten in der Regel erst kurz vor Stellenantritt einreisen, bleibt ihnen kaum Zeit für den Besuch von Tageskursen. Veranstaltungen am Ende des Arbeitstages oder am Wochenende sind jedoch motivations- und lernpsychologisch ungünstig. Eine wirklich potente Lösung kann nur darin bestehen, dass solche Kurse auf betrieblicher Basis oder in Kooperation mit den Betrieben angeboten werden. Es handelt sich hier um ein altes Thema der Integrationspolitik, welches schon in den siebziger Jahren in den eidgenössischen Räten diskutiert wurde – ergebnislos. Vielleicht wäre die Arbeitslosigkeit der neunziger Jahre und die darauf teilweise einsetzende Verarmung vorwiegend älterer Arbeitskräfte, unter denen die ausländischen übervertreten waren, quantitativ weniger gross und in vielen Fällen weniger lang und aussichtslos ausgefallen, wenn für bessere sprachliche Integration bei Eintritt ins schweizerische Erwerbssystem gesorgt worden wäre.

Die Chancen, eine solche Lösung auf Verordnungs- oder Gesetzesbasis verpflichtend für die Betriebe einzuführen, steigt mit einer finanziellen Beteiligung der öffentlichen Hand. Dabei wird eine veränderte tripartite Formel anzuwenden sein: Bund, Kantone, Betriebe. In den Niederlanden erstreckt sich diese organisierte Integrationsphase über 1200 Stunden (vgl. das Interview mit Th. Kessler in diesem Bericht). Es liegt auf der Hand, dass die damit verursachten Kosten später wieder eingespart werden können – durch höheres Steueraufkommen, geringere Soziallasten, höhere Produktivität in den Betrieben, auch durch weniger zeitraubende Friktionen in der öffentlichen Verwaltung, dem Gesundheitswesen und weiteren Sektoren. Zum Stichwort „Friktionen in der öffentlichen Verwaltung“ hier noch ein Beispiel:

Beispiel 40: Bereich: Einwohnerkontrolle, Polizei; Problem: Sprachliche Verständigung nicht möglich. Vorschriften und Erklärungen werden nicht verstanden und wollen zum Teil auch nicht verstanden werden; Projekt: Obligatorische, unentgeltliche Sprachkurse und Gesetzeserörterung; Realisierung: planen; Art des trip. Engagements: gesetzgeberisch, finanziell; Bedeutung eines trip. Vorgehens: nur tripartit sinnvoll; Kommentar: Sprach- und Gesetzeskenntnisse sollen Voraussetzung für Verlängerung der ersten Aufenthaltsbewilligung sein. (81)

4.7 Stadtentwicklung und Massnahmen zur Aufwertung von Wohnungen und Quartieren

Nebst der betriebsinternen Integrationsmassnahmen und Massnahmen auf dem Gebiet der ausserfamilialen Frühsozialisation gibt es eine dritte Schiene, welche die Integrationsfrage in grundlegender Weise und mit einem langfristigen Zeithorizont angeht. Massnahmen zur Aufwertung der Bausubstanz in Quartieren mit hoher Ausländerdichte tendieren dazu, die hohe Konzentration von Ausländerkindern in einzelnen Schulklassen zu mindern. Es handelt sich hier vorwiegend um ein Problem der grossen Städte, weil in Anbetracht der grossen absoluten Ausländerzahl auch bei durchschnittlichem Ausländeranteil sich stadtinterne Konzentrationen bilden können. Solche Entwicklungen brauchen nicht die Spätfolge verfehlter Zulassungspolitik zu sein; sie können sich, wie gesagt, als reine Folge der Grösse einer politischen Einheit ergeben. Dies gilt erst recht, nachdem die geographische Mobilität der Jahresaufenthalter schon seit langem jener der Einheimischen rechtlich weitgehend gleichgestellt ist. Die Zuwanderung kann darum auch das Ergebnis von Zulassungspolitik anderer Regionen sein.

Die Städte verlangen darum zu recht Bundesmittel als Zuschuss für die gebietsweise Aufwertung ihrer Bausubstanz. Auch hier gilt, dass ob der vielen kleinen Projekte, welche zum Teil schnellere Erfolge bringen werden, nicht diese fundamental angelegte, langfristig wirksame Politik übersehen werden darf.

Es liegt eine gewisse Gefahr darin, dass ob der nun rasch wachsenden Vielfalt von Integrationsprojekten und der sich abzeichnenden oder schon begonnenen finanziellen Beteiligung des Bundes die Diskussion an solchen ungleich potenteren Integrationsmassnahmen vorbeizieht. Das gilt sowohl für die betriebliche Erwachsenenintegration wie für die auf die zweite Generation abzielenden ausserfamiliären Angebote und eben auch für das anspruchsvolle Vorhaben der Stadtentwicklung.

5. Beobachten - Handeln

Die Ausführungen zeigen, dass sich im Migrations- und insbesondere im Integrationsbereich einiges nun in Bewegung gesetzt hat. Doch bleibt die Handlungsorientierung reaktiv und improvisiert. Die Gemeinden unterstreichen in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit systematischer Informationsvermittlung und – abgesehen von den grösseren Städten – den Mangel an eigener analytischer Kompetenz. Dass hier die TAK eine Rolle spielen könnte, liegt auf der Hand. Die TAK als Struktur müsste dazu eine institutionelle Stärkung erfahren und in drei Richtungen Informationen und Kompetenz orten.

Erstens ergab die Analyse, dass Informationsverbreitung von *good practices* in vielen Gemeinden von grossem Nutzen wären. Eine solche Erkennung von „guten Beispielen“ bedarf einer regelmässigen Erhebung oder, einfacher, einer jährlichen Ausschreibung zur Einreichung von guten Projekten in der Integrationsarbeit, die dann prämiert werden könnten und dadurch eine grosse Öffentlichkeit erhielten. Diese Kommunikationsarbeit könnte von der TAK übernommen werden, wobei sich eine Zusammenarbeit mit der Fachstelle Integration des Bundesamts für Ausländerfragen (BFA) aufdrängt.

Zweitens scheint auch ein ganz praktischer Bedarf an aufgearbeiteten Informationen zu bestehen, die Interventionen vorbereiten oder realisieren helfen. Wie findet man einen Übersetzer, wer kann im Falle eines Konfliktes intervenieren? Dies sind Fragen, die auf den Mangel an *Referenzdiensten* für Gemeinden hinweisen, die sowohl auf nationaler wie auf überkantonaler Ebene angesiedelt werden könnten. Doch geht diese Informationsaufarbeitung auch weiter. Die Analyse hat gezeigt, dass sehr viele Gemeinden auch Standards für ihre Arbeit und Handlungsanleitungen suchen, die über die Krisen- oder Problempoptik hinausgehen. Solches Material liegt kaum vor und vor allem nicht in einer Form, die schweizerischen Gemeinden angepasst wäre.

Drittens zeigt die Studie eine Überforderung vieler Gemeinden mit dem Thema Migration. Dies trifft zwar nicht auf die Grosstädte zu, doch sind Agglomerationen in Bezug auf das Thema oft nur reaktiv und dann auch mit wenigen Ressourcen personeller und finanzieller Art ausgestattet. Eine Arbeit der *Früherkennung von Entwicklungen* und die Diffusion von Wissen in diesen Kontexten könnte zu geplanten und rationalem Vorgehen führen. Dazu könnten

Instrumente entwickelt werden, die ohne grossen Aufwand neue Tendenzen aufspüren, diese analysieren und weiterverbreiten. Es wäre etwa denkbar, regelmässige ExpertInnentreffen zu organisieren und diese, im Sinne von offenen Gesprächsgruppen (open space – Methode) in Gespräche und Analyse zu verwickeln. Bei diesen ExpertInnen könnte es sich um Fachleute aus der Praxis der Gemeinden und Kantone wie Migratione delegierte, Schul- und Polizeibeauftragte handeln. Eine synoptische Darstellung dieser Diskussionen würde es erlauben, neue Tendenzen (im Sinne gemeinsamer Problemerkennungsmuster) frühzeitig zu erkennen und zu analysieren, aber auch in ressourcenarmen Gebieten mit Hilfestellungen und *know how* zu intervenieren.

Diese Hinweise, die aus der Untersuchung abgeleitet werden, bedeuten, sollen sie ernst genommen werden, dass sich die TAK die Aufgabe stellen müsste, eine Monitoringinstanz aufzubauen, die Informations- und Referenzdienste, aber auch politische und technische Unterstützung bei der Vorbereitung von Massnahmen übernehmen kann. Dies kann in Zusammenarbeit mit dem Bund und insbesondere mit dem Team der Fachstelle Integration des Bundesamts für Ausländerfragen durchaus koordiniert in Angriff genommen werden. Dabei muss jedoch nicht vergessen gehen, dass sich die tripartite Vorgehensweise in Gemeinden und Kantonen auf eine höhere Legitimität stützen kann, als die Interventionen des Bundes (und diese besonders im Integrationsbereich, der eben sehr verschiedene Lösungen hervorgebracht hat und hervorbringen wird).

Dabei kann von einem Grundsatzkonflikt in der Migrationspolitik nicht abstrahiert werden, der sich dann stellt, wenn es um die Finanzierung von Massnahmen geht. Denn die Migrationspolitik gehört in den Interventionsbereich von Gemeinden, Kantonen und des Bundes – ohne dass eine Aufgabenteilung systematisch definiert worden wäre. Faktisch lässt sich feststellen, dass die Ressourcen im Migrationsbereich unter den institutionellen Akteuren (zwischen Gemeinden und zwischen Kantonen vor allem) sehr unterschiedlich verteilt sind, ohne dass dies direkt mit dem Handlungsbedarf oder dem Problemdruck in Verbindung gebracht werden kann. Dies bedeutet, dass nicht nur eine Koordination auf der Ebene von Informationen angebracht ist, sondern dass sich auch die Frage der Koordination der Ressourcen materieller Art stellt. Die TAK könnte hier ein glaubwürdiges Organ darstellen, das zwischen diesen Ebenen koordinierend interveniert, ohne eine Ressourcen- oder Machtballung zu riskieren (die Tabelle 3 fasst nochmals die Entwicklungsbereiche der TAK zusammen, wie diese sich aus der Analyse und der logischen Argumentation ableiten lassen.

Tabelle 3: Aufgabenbereiche

Aufgabenbereich	Mögliche Instrumente
Verbreitung von „guten Beispielen“ geglückter Integrationspolitik	TAK kann Projekte erheben und kommentiert an seine Mitglieder verteilen; Ausschreibung eines jährlichen Projektwettbewerbes, der als nationales Ereignis eine breite Berichterstattung erfährt, zu einem Engagement in Richtung Verbesserung von Projekten und zu Nachahmungseffekten führt.
Informationsmaterial für Gemeinden und Kantone bereitstellen, Standards von Politiken (zum Beispiel Stadtentwicklungspolitiken) definieren, Kompetenzen vermitteln	Die TAK kann einen Referenzdienst aufbauen (innerhalb der KKJPD oder über outsourcing, wenn möglich mit überkantonalen Antennen), der über Wissensakkumulation sich als spezialisierte Einheit in Fragen der Integrationspolitik etabliert und diese Kompetenz durch Serviceleistungen an interessierte Stellen zur Verfügung stellt.
Früherkennung von Problemen	Die TAK organisiert jährliche ExpertInnentreffen (Personen aus der Praxis) zu Themen und Tendenzen im Bereich Migration und leitet davon strategische Orientierungen für ihre Partner ab.
Inhaltlich Koordination der Massnahmen im Bereich der Integrationspolitik	Arbeitsgruppe TAK mit Planungs- und Koordinationsmandat, gegenseitige Abstimmung der Massnahmen
Finanzielle Koordination der Ressourcen im Bereich der Integrationspolitik	Arbeitsgruppe TAK mit Planungs- und Koordinationsmandat, gegenseitige Abstimmung der Massnahmen zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden

6. Empfehlungen

Schlussfolgernd lassen sich nochmals die zentralen Empfehlungen der Studie zusammenfassen.

1. Feststellung: Aus der Forschung lässt sich ein Perspektivenwechsel feststellen. 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 sowohl spezifisch auf bestimmte Migrationsgruppen eingehen, als auch die oft hohen Zugangsschwellen zu Diensten beseitigen. Diese Schwellen bewirken nicht nur den Ausschluss von MigrantInnen, sondern auch von ohnehin schon benachteiligten Sozialschichten.

2. *Feststellung:* Gemeinden (mit Ausnahme der Grossstädte) 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 besonders wirksam eingestuft.

Empfehlung: Es besteht ein Wunsch nach gemeindeübergreifender Koordination in Agglomerationen und somit das Bedürfnis nach einem kompetenten Ansprechpartner, der solche Aufgaben wahrnehmen könnte. Die TAK könnte diesem Bedürfnis entsprechen, indem sie eine spezialisierte Stelle schafft, die mit Informationsaufarbeitung und -verbreitung, sowie der Koordination von Akteuren betraut ist. Ihre Aufgabe wäre eine Kombination von Moderation, Supervision, Information und Intervention auf Anfrage. Der Aufbau einer nationalen Servicestelle, die sich auch auf regionale Partner stützen kann, ist dabei eine Option.

Insbesondere wurde von Gemeinden das Fehlen von Standards in der Integrationsarbeit beklagt, an denen man sich orientieren könnte. Die TAK könnte durch ein schrittweise (nach Themen) zu entwickelndes Leitbild dieser Nachfrage entsprechen.

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.

Dabei sind vier Themen von grosser Bedeutung:

- Die ausserfamiliäre Kinderbetreuung mit dem Ziel im Kindesalter bereits mit der Integrationsarbeit zu beginnen und auch die Eltern in ihren Integrationsbestrebungen zu unterstützen.
- Die Planung der Stadtentwicklung, die sich an Kriterien der Durchmischung und der Nachhaltigkeit orientiert. Dies bedeutet eine besondere

Sensibilität für migrationsspezifische Dynamiken wie Segregation und Ghettoisierung.

- 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, hinausgehen.

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 TAK könnte der Promotor und der politische Rückhalt einer breit angelegten Integrationsarbeit sein. Dazu braucht es eine professionelle Lobbyarbeit, die es erlaubt, Ressourcen zu mobilisieren und Legitimation für gewichtige Projekte im Integrationsbereich sicher zu stellen.

Anhang I: Liste der Interviewpartnerinnen und –partner und Gesprächsprotokolle

Name	Funktion
Johanna Tremp	Fachstelle für interkulturelle Fragen der Stadt Zürich
Thomas Kessler	Delegierter für Migrations- und Integrationsfragen des Kantons Basel-Stadt, Leiter Integrationsstelle
Beda Meier	Koordinationsstelle für Integration, Kanton St. Gallen
Julia Morais	Integrationsbeauftragte, Kanton Basel-Land
Brigit Wehrli	Fachstelle für Stadtentwicklung, Zürich
Ludi Fuchs	Regionale Koordinationsstelle ZüriOberland
Christof Meier ³	Koordinator Integrationsförderung, Sekretariat EKA-CFE

Johanna Tremp, Fachstelle für interkulturelle Fragen der Stadt Zürich

Zum Hintergrund der TAK: Die grösseren Städte mussten die Initiative ergreifen, hatten aber keine Unterstützung von Kanton, ausser in schulischen

³ Nur konsultativ; Gesprächsprotokoll hier nicht wiedergegeben.

Massnahmen (interkulturelle Pädagogik). Aber es gibt viele Bereiche ausser-schulischer Natur, in der Familie; wo die Stadt und auch die grösseren Gemeinden, z.B. Schlieren, im Alleingang gehen, und der Bund hat auch bis vor kurzem keine Integrationspolitik betrieben. Die Situation hat sich durch die Integrations-Verordnung des Bundes allerdings verändert, diese hat Druck auf den Kt. Zürich gesetzt, der Kantonsrat hat in der Folge Gelder zur Verfügung gestellt. Die Strukturen im Kanton sind verstärkt worden. Der Kanton Zürich hat nur eine kleine Stelle gehabt bis jetzt (verfasst als Verein, der Kanton war nur geschäftsführend, nur wenige Stellenprozente).

Andere Stossrichtung: Aufgrund eines kantonsrätlichen Postulats für Ausländerpolitik wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt; von Peter Arbenz geleitet. Der Bericht liegt vor, er enthält den Ist- und den Sollzustand sowie einen Massnahmenkatalog. Kanton greift ähnliche Themenbereiche wieder auf, wie sie die Stadt schon im Leitbild formuliert hat.

Themen: in der Stadt war/ist immer ein grosses Thema: die Jugend, die 2. Generation; der Übergang Kind-Pubertät. Da besteht ein Entwicklungsbedarf. Es hängt viel damit zusammen: Zusammenarbeit mit den Eltern dieser Kinder; es gibt für Kinder noch immer zu wenig Strukturen, z.B. wenn die Eltern berufstätig sind, oder auch für Asylsuchende, die in anderen Strukturen leben. D.h. man müsste schon im Vorschulalter gute Massnahmen ergreifen. Hier sind die Städte gefordert, müsste viel Prävention geleistet werden. Sie weiss nicht, wer das unterstützt, auch beim Bund nicht, es scheint kein Schwerpunkt der EKA; ev. käme das BA für Gesundheit in Frage. In Städten sind viele Ämter derart gefordert, z.B. die Schulpflege, die Polizei - andererseits hat man kreative Massnahmen entwickelt, aber immer aus eigenen Ressourcen, nie in Zusammenarbeit mit dem Kanton, ausser im Schulbereich.

M.N. Zürich hat ja den Vorschulbereich seit Jahren ausgebaut, kontinuierlich.

J.T: Jetzt ist ein grösseres Angebot vorhanden. Aber da wäre der Kanton auch gefordert; er sollte die Ausbildung unterstützen für Kleinkinder-erzieherinnen. Mit Subventionen. Es brauchte auch eigentliche Förderbereiche für Kind vom Vorschulalter an, auch im Kindergarten.

M.N. Förderbereich?

J.T: Es gibt Kinder die hierher kommen mit Eltern, für die vieles nicht klar ist... wie man sich anzieht, wie man mit anderen Kindern umgeht. Auch sprachlich wäre es gut, früh anzufangen.

M.N: Gibt es den Beruf der Kleinkinderzieherin nicht schon?

J.T: Ja, aber viele steigen bald wieder aus; es gibt ihn irgendwie doch nicht so recht. Es müssten auch interkulturelle Kompetenzen gefördert werden. Im Jugendlichenbereich müsste es gute Angebote geben, so wie jetzt z.B. den midnight basketball, wo Jugendliche nachts am Wochenende in Turnhallen Basketball spielen können und auch anderes. Da versucht man von der Schule, z.T. auch von der Polizei her, dass Jugendliche, die häufig auf der Strasse sind, Zugang haben. Wichtig ist, dass Strukturen existieren, wo Jugendliche hingehen können.

Es gibt verschiedene Gruppierungen und Kulturen, bei denen die Kinder in bestimmten Lebensabschnitten Brüche erleben. Wir wissen wenig darüber. Wir sind dann konfrontiert mit Problemen, wenn z.B. ein Tamilenmädchen sich in einen Jungen einer anderen Kultur verliebt, dann gibt es sehr schwierige Situationen, die eskalieren können. Man müsste die Eltern besser befähigen, müsste vorher mit ihnen ins Gespräch kommen. Das ist schwierig bei Eltern, die heimatorientiert sind, die hier ihre Rückkehr in die Heimat planen und darum fast nicht ansprechbar sind. Aber ich kenne viele Stellen, die da ansprechbar wären für solche Arbeit, aber es fehlen ihnen die Mittel dazu.

Einen weiteren Bruch gibt es, wenn Migranten älter werden. Das fällt weniger auf in der Gesellschaft. Sie werden krank, invalid; es gibt Probleme mit dem Leben hier. Die GBI hat eine Studie gemacht (oder der Gewerkschaftsbund) über die Gesundheit von Männern im Baugewerbe. Auch dies fängt wieder v.a. bei den Städten an. Eine weitere Frage ist: Wie geht man in verschiedenen Kulturen mit dem Älterwerden um.

Noch ein Punkt: Der Umgang mit den verschiedenen Religionen; die Anerkennungsfrage. Ein wichtiger Prozess, der eingeleitet werden müsste: wie man auf andere Religionen zugeht, den Dialog aufnimmt.

M.N: Ist das nicht in erster Linie eine Frage für unsere Kirchen?

J.T: Für Kirchen und Staat. Bei gewissen Religionen, z.B. dem Islam, ist der Zugang nicht am besten von unsern Kirchen her, da unsere Kirchen anerkannt sind, sie hingegen nicht. Auch besteht die Befürchtung, das Christentum werde ihnen aufgedrängt. Da müsste der Staat sich drum kümmern. Was die Türkei betrifft, so haben sie in Zürich ein Spiegelbild der religiösen Situation, auch in anderen Städten. In ihrer Heimat haben viele Türken eine fundamentalistische Ausrichtung, hier haben sie Gelegenheit, zu einer anderen Ausrichtung zu kommen. Typisch ist die Frage der Friedhöfe. Es war nicht der Kanton, der die

Initiative ergriffen hatte, sondern die Stadt Zürich. Frau Tresp suchte beim Kanton immer wieder das Gespräch, damit die Friedhofsverordnung geändert wird. Sie wurde von beiden anderen Religionen stark unterstützt.

Der Nachtragskredit des Kantonsrats genügt nicht. Er war ja auch als Nachtragskredit eben eine einmalige Aktion und müsste jetzt auf Dauer gestellt werden. Das war im Verhältnis zu dem, was die Stadt Zürich schon geleistet hat, wenig, aber immerhin ein Anfang. Der Nachtragskredit ging aber an sich schnell über die Bühne. Es gab einfach Widerstand bei der SVP, das Geschäft ist aber gut bei der Finanzkommission kommuniziert worden. Die Frage ist jetzt, ob es eine andere negativ eingestellte M.N.) Koalition geben wird bei der Budgetdebatte. Es wäre an sich logisch, ausser eben der Bund würde nun kommen und Beiträge zusichern.

M.N: Wenn nun der Bund mehr Aufgaben übernehme, dann hiesse das, dass er nicht nur Projektfinanzierung sondern Dauerfinanzierung betreiben würde.

J.T: Sie ist nicht ganz orientiert; meint, es sei noch nicht klar. Jedenfalls: für solche Einrichtungen brauche es Subventionen, nicht nur Projektbeiträge.

Wenn die Städte grosse Lasten tragen, leisten übergeordnete Instanzen wenig, müssten aber im Sinne des Zusammenlebens in unserer Gesellschaft ein grosses Interesse daran haben, dass die Integration gut verläuft.

J.T. ist auch der Ansicht des Stadtpräsidenten, es müsste schnellere und gute kommunikative Wege geben zum Bund. Die Vertreter der kantonalen Exekutiven sehen das sicher anders.

M.N: Vor allem wenn die Städte keinen Nationalrat haben, also wenn der Stadtpräsident nicht im NR sitzt .

J.T. Das ist bei ihnen in Zürich nicht möglich. Die SP würde das sehr unterstützen. Stadtpräsident Estermann findet, es wäre für ihn sehr wichtig. Die SP war früher sehr dagegen. Die Verbindung zu Nationalräten ist vage; nicht institutionalisiert.

M.N: Sie haben jetzt hauptsächlich die Sozialisationsaufgaben erwähnt. Wie sehen Sie die Fragen der Stadtentwicklung?

J.T: Sie sieht diese Aufgabe auch, aber weiss nicht wie da der Weg für eine Intervention des Bundes laufen würde. Was Erziehungsaufgaben betrifft, so hat der Kanton den Auftrag, er ist zuständig für Erziehung/Bildung. Aber bei der Stadtentwicklung nicht. Z.B. in Zürich: ein neues Schulhaus zu bauen ist Auf-

gabe der Stadt, sie kann nicht einfach dem Bund übertragen werden. Aber wenn es dann in diesem Schulhaus Einrichtungen wie z.B. eine Bibliothek gibt (um in diesem Schulhaus Verbindungen zum Quartier zu schaffen), da könnte der Bund etwas investieren. Nicht in die Baustruktur, aber in Projekte, die nachher in diesem Bau kommen. Wo es ums Zusammenleben geht, wäre der Bund gefragt. Auch wo es um Umweltfragen, Lärm, Sauberkeit, Sicherheit geht - da könnten Kanton und Bund Beiträge leisten.

Auch die Entwicklung gewisser Gebiete, von belasteten, auch verlassenen Gebieten, von Industriebrachen, sollte den Bund interessieren. Da sollten die Kommunen nicht allein handeln müssen.

Andererseits gibt es da z.B. das Projekt „Langstrasse Plus“ (verantwortlich Rolf Vieli⁴, angestellt beim Polizeidepartement), da sieht J.T. die Beteiligung überregionaler oder von Bundesstrukturen noch nicht so klar.

Es gibt Sachen, die auf Gesetzesebene vom Kanton geregelt werden und enorme Auswirkungen auf die Städte haben, z.B. das Gaststättengesetz. Die Liberalisierung, hat sehr starke Auswirkungen auf die Kreise 4 und 5. Der Kanton hat dieses Gesetz erlassen, das Volk hat es angenommen, und die Stadt muss sich jetzt um die Folgen kümmern.

Sie haben in den Städten schon häufig den Eindruck, dass die enormen Integrationsleistungen der Städte vom Bund und Kanton nicht gewürdigt werden.

Man muss jetzt auch Rückschau halten: was ist passiert mit diesen 10 Millionen Bundesbeiträgen, was haben sie bewirkt, wo fehlt noch viel usw. Einige Projekte sind durch das Schwerpunktraster gefallen.

Man könnte das auch unter dem Geschlechteraspekt betrachten. Es gibt gute Informationen von der Bundesstelle für Gleichstellung. Die Integration ist schon auch stark geschlechtsabhängig. Wie kann man Frauen gewinnen, die schwer aus ihrer Wohnung zu holen sind, da müsste man manchmal mehr Ressourcen haben, müsste man aktiver werden und erfolgreicher.

Die Initiative des Bundes bzw. der EKA ist sehr positiv, es fängt einiges an sich zu bewegen, Sie selber hat das auch entlastet. Man kann anders über Integ-

⁴ Rolf Vieli arbeitet beim Polizeidep, Er geht zu Hausbesitzern, zu Ämtern des Kantons usw. Er befasst sich mit Fragen der Sicherheit, der Kriminalität, da gibt es auch Zusammenhänge mit der Quartierentwicklung.

ration reden, es wird unterstützt. Es ist wichtig, dass es so weiter geht. Der Kantonsrat hätte nie dieses Geld gesprochen, wenn das vom Bund nicht gekommen wäre, man hat dort ganz stark damit argumentiert. Sonst wäre das mit einem kleinen Berichtlein abgetan worden. Da die Initiative des Bundes so sichtbar wurde, hat man sich auch viel stärker bemüht, diese Projekte mit besser ausgestatteten Arbeitsgruppen aufzugleisen. Diese Initiative des Bundes hat schon einiges ausgelöst. Auch diese Hearings, an denen verschiedene Gruppierungen teilnehmen konnten, waren sehr positiv. Die Initiative des Bundes hat schon einiges bewirkt. Die Stadt hat jetzt auch die Möglichkeit, div. kleinere Projekte von privater Seite zu unterstützen. Das ist ganz neu; J.T. hat immer wieder Druck ausgeübt, dass diese Projekte von der Stadt akzeptiert werden. Nun konnte sie argumentieren: wenn schon Bund und Kanton bereit sind, dann kann die Stadt auch.

Ebenfalls positiv ist, dass gewisse Personen und Gruppen vernetzt werden, und dass die EKA Interesse hat an der Vernetzung von Personen, die einen Leistungsauftrag haben vom Bund, also z.B. an der Vernetzung mit Integrationsbeauftragten usw.

Natürlich gibt es blinde Flecken im Land, wo nicht viel passiert ist. Fragt sich, ob der Bund nicht noch andere Interventionsmöglichkeiten hätte.

Die ganze Diskussion über Integration befindet sich heute in einer anderen Phase als in den siebziger Jahren; es ist eine andere Situation.

Man müsste eine Grundinfrastruktur in Städten zuhanden der Ausländer anbieten; müsste Standards formulieren. Das ist in ihrem Leistungsauftrag drin, es wird in Zusammenarbeit mit der EKA geschehen; so etwas müsste entwickelt werden hinsichtlich Subventionsberechtigung der Städte.

M.N: Gegenargument: es gibt nicht nur in Städten Ausländer, auch auf dem Land.

J.T: Es soll nicht um die Städte gehen, sondern um die Bevölkerung überhaupt.

Sie haben auch Klienten in Zürich aus anderen Gemeinden oder sogar anderen Kantonen. Man darf das nicht zu laut sagen. Sie hat sich schon überlegt, diesen Rechnung zu stellen, das wäre aber aufwendig.

M.N: Was ist dann z.B. mit Schlieren usw.?

J.T: Sie kann sich vorstellen dass man regionale Zentren macht, z.B. Zürich Oberland macht jetzt so etwas. Uster und Wetzikon sind sehr interessant, oder eben das Limmattal. Spreitenbach würde dazu gehören, ev. sogar Wettingen, der ganze Limmattalbereich. (für die Region Uster/Zürich Oberland verweist J.T. auf Lüdi Fuchs; vgl. Interview unten).

Thomas Kessler, Delegierter für Migrations- und Integrationsfragen des Kantons Basel-Stadt, Leiter Integrationsstelle

Die Lasten der Migration sind vor allem Schulprobleme und soziale Probleme, die sich mit der Niedrigqualifikation der Immigranten ergeben und sich konzentrieren in den Städten und Agglomerationen. Die Städte erbringen dann Zentrumsleistungen für den ganzen Kanton und den Bund. Frage ist: was ist nicht abgedeckt durch kantonale, kommunale und Bundeszuständigkeiten. Wo gibt es einen Handlungsbedarf, welcher eindeutig auf Agglomerationen zugeschnitten ist, also auf ein Gebilde, welches über kommunale oder Kantonsgrenzen hinausgeht, also nicht fassbar ist mit politischer Struktur, z.B. in Zürich die Limmattalgemeinden. Da besteht ein agglomerationsspezifischer Handlungsbedarf.

Der agglomerationsspezifische Teil der Politik muss formuliert werden und Massnahmen ergriffen werden..

Praktisch stellt sich die Frage: Was muss man via TAK angehen? Schulen z.B. fallen eindeutig in die kantonale und kommunale Zuständigkeit, während die Migrationspolitik eindeutig in die Zuständigkeit des Bundes fällt. Auf der anderen Seite gibt es Themen wie die Immobilienstrukturen, mit denen soziale Probleme zusammenhängen. Es gibt Konzentrationen von Billigwohnungen in gewissen Quartieren und Vororten, und so vom Immobilienangebot her Konzentrationen von sozial Schwachen, und darüber dann entsprechende Probleme in den Schulen. Billiges Immobilienangebot findet sich in gewissen Agglomerationsgemeinden, die dann überdurchschnittliche Belastungen mit Sozialausgaben aufweisen. Da besteht grosser Diskussions- und Handlungsbedarf, da sollte der Bund sich engagieren, da müsste man die Dogmen von der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund/Kantonen/Gemeinden durchbrechen. Dort müsste der Bund im nationalen Interesse wie dies bei anderen Ländern auch der Fall ist, einen Input liefern. Es ist absurd, angesichts solcher Probleme einfach bei der historischen Aufteilung der Zuständigkeiten zu verharren, da müsste man die Dogmen bezüglich der vertikalen Zuständigkeitsaufteilung durchbrechen.

Das sind Entwicklungen, die über Jahrzehnte gelaufen sind, das hat zu tun mit Siedlungspolitik. Der Bund sollte bei der Aufwertung von betroffenen Wohnquartieren und Kommunen einen Beitrag leisten. Integration ist verbunden mit Integrations- und Sprachkursen; Kommunikations- und Kompetenzgewinn und Partizipation sind streng gekoppelt an die Qualität des Wohnungsangebots und die Infrastruktur der Immobilien. Dazu kommt, dass es Wohlstandsgemeinden gibt, die ganz bewusst auf tiefen Steuerfuss achten, die über das Wohnungsangebot bewusst die Preise hoch halten, und die darüber auch bewusst eine eigentliche Fernhaltepolitik gegenüber sozial Schwachen betreiben; die sich die sozial Schwachen vom Leib halten wollen, indem sie keine Wohnung unter 2000 zur Verfügung stellen.

Verteilung der sozial Schwachen ist nicht überall gleich, z.B. Genf oder Lugano sind diesbezüglich sehr unterschiedlich; in Genf hat man grosse Wohnblöcke hingestellt, in denen sich jetzt sozial Schwache konzentrieren.

M.N: Sie haben mehrfach das Stichwort Immobilien erwähnt. Sehen Sie da eine Handhabe für Eingriffe, juristisch und sonst; und sehen sie Möglichkeiten, dass der Bund sich auf dieser Ebene finanziell engagiert? Und wird das viel bewirken, wenn man einige wenige Ausländer umquartiert?

T.K: Bei Immobilien stellen sie fest, dass der Preis der Hauptfaktor ist für die Frage, wer wo hinzieht. Man könnte alte Billigwohnungen, Spekulationsobjekte, umbauen auf höheres Niveau und daraus Wohnungen machen, die familien-tauglich sind. So dass entweder die jungen Bewohner dort bleiben nach ihrem sozialen Aufstieg und dort eine Wohnung finden, und dass andererseits die sozial Schwachen sich nicht an einem Ort konzentrieren, wie das heute der Fall ist, entstanden durch Bautätigkeit der siebziger Jahre, wie in Schlieren, Dietikon, oder sogar Schaffhausen. Das ist das Eine, das Agglomerationsspezifische. Das Andere ist, dass daraus eine andere Zusammensetzung der Schulen wächst. Dort leistet die Kommune, indirekt der Kanton, Sonderbeiträge, indem sie die Integrationsleistungen, Sprachkurse bis zum schulpsychologischen Dienst und dem Kinderheim, finanziert. Zuerst zieht man irgendwo ein, lebt dann dort, leider nicht lange, fluktuiert ständig, hat dann wieder Probleme, die spiegeln sich in den Schulen, in Sozialkosten, auch fürsorgerechtlich. Da tragen die Städte Sonderleistungen. Da würde man am einfachsten beschliessen: der Bund akzeptiert das als nationale Last, so wie Bauern eindeutig definiert eine Unterstützung zu gute haben, und er gleicht die Lasten aus. Das wäre eine politische Lösung; dass man bspw. den Anteil an Fremdsprachigen in den Schulen nimmt, um daraus einen Anspruch auf Bundesgelder abzuleiten, weil ja diese Schulen im nationa-

len Interesse die Fremdsprachigen integrieren, damit die Verteilung stimmt und der soziale Aufstieg gelingt.

M.N: Aber dieser Anspruch, sozial Schwache irgendwie aus ihrer räumlichen Konzentration herauszuholen durch solche Immobilien-Aufwertungs-massnahmen, und sie dann über einen grösseren Raum und andere Quartiere zu verteilen – kann das gelingen mit Hilfe von Bundesgeldern?

Die Aufwertung gibt es durch die Verdrängung. Es sind zwei Effekte: 1. Durch Integration gibt es weniger sozial Schwache, man steuert auch den Anteil der sozial Schwachen über die Qualität der Integrationspolitik. 2. Andererseits: Wenn man Billigwohnblöcke kauft, saniert und familientaugliche Wohnungen daraus macht, dann ziehen da nachher Mittelstandsfamilien ein.

Der Anteil an Billiglohnkräften nimmt ja (gesamtnational; M.N.) ständig ab. T.K. sieht nicht, dass der Bund je wieder solche Kontingente bewilligen wird. Die Migration verändert sich stark. Die Motive werden breiter, es hat mehr Hochqualifizierte und auch sehr heterogene Gruppen (z.B. über Heirat), so dass die Bauten die man erstellt hat für Hilfsarbeiter – er glaubt nicht, dass man da viel verdrängen wird. Der Anteil Wohnfläche pro Einwohner ist als Folge des steigenden Wohlstands in den letzten Jahrzehnten sehr stark angestiegen, sogar in den Neunzigern während der Rezession. Er glaubt darum nicht, dass man viel verdrängen würde. Sie haben das ausgerechnet in Basel. Der Wohnbedarf steigt pro Kopf, ist auch gestiegen während der Wirtschaftskrise, das führt dazu, dass die Leute weiterhin mehr ausziehen und in Basel-Land einziehen, denn diese Fünfzimmerwohnungs-Häuschen, die kann man in Basel nicht bauen. Der Endpunkt dieses Prozesses wird sein, dass jeder Einwohner eine eigene Wohnung hat, und dann werden sie in Basel 100'000 Wohnungen haben.

Die Schweiz hat emotional eine Stadtfeindlichkeit. Wir sind ein Bauernland, in dem es völlig klar ist, dass man den Bergbauern hilft; die Städte sind hingegen quasi ein Sündenfall. Das müsste man umkehren. Das wird nur zum Teil kompensiert im neuen Finanzausgleich, wie er geplant ist. Der erste Schritt ist, dass dieses Thema überhaupt anerkannt wird.

Man müsste Frühkindergärten, Ganztageskindergärten einrichten, damit beide Eltern arbeiten können, Kinder richtig sozialisiert werden, das sind die wichtigen Massnahmen. Auf die kann eine kleine Gemeinde verzichten. Aber der Bund mit seinen 10 Milliönchen... das ist zehnmal zuwenig. Man macht da entweder agglomerationsspezifische Kooperationsprojekte, oder dann sagt man: das ist zu kompliziert, aber dann muss der Bund die Integrationsmassnahmen

mit klarem Ziel auf ein höheres Niveau fahren, z.B. er finanziert für jeden Fremdsprachigen einen Integrationskurs, da könnten die Städte profitieren, das ginge dann über einen anderen Weg, käme letztlich aber auf dasselbe heraus. Das wäre Variante 2 („mit den bestehenden Strukturen“), aber dann müsste der Bund sicher 100 Millionen investieren – konservativ gerechnet. Wenn die Agglomerationen von überdurchschnittlichen Sonderleistungen entlastet werden sollen, dann bedingt das, dass man Fremdsprachige einzeln individuell sprachlich, in der Lokalsprache und in Grundkenntnissen der Hochsprache, fördert. Das geschieht nicht in Kürslein mit 40 Stunden, sondern in Holland sind es 1200 Stunden Erwachsenenbildung. Dazu wären 200 Millionen/Jahr nötig, gestützt auf die Integrationsverordnung, nach folgender Logik: Wir finanzieren von Anfang an die Integration auf ein bestimmtes Niveau hin, sorgen für einen erfolgreichen Start und für Chancengleichheit, und verhindern damit Sozialkosten und sozialen Abstieg und die daraus sich ergebenden Probleme. Das geht nur, wenn die nationale Behörde die Kommunen direkt unterstützt. Integrationsartikel 25a genügt als Grundlage. Das Programm müsste man einfach beschliessen; budgetieren auf 100 Millionen, Punkt.

M.N: Wie ist das in Holland, mit den 1200 Stunden, ist das auch berufsbeleitend, oder vor Antritt der Stelle?

T.K: Das ist ausgerichtet auf die Situation vor Berufsantritt, das ist integriert in Laufbahnplanung.. Dort, wo man schon eine Stelle hat, ist es begleitend, wenn es das dann überhaupt noch braucht. Jene die direkt auf eine Stelle kommen, sind in der Regel qualifizierte Leute, die schon einen Sprachkurs haben. Diese Massnahmen sind eher gedacht für Flüchtlinge, die noch keine Stelle haben. Die Holländer sind da sehr weit; bei ihnen beinhaltet das eine ganze Laufbahnplanung - bis hin zum Veloflicken, weil das Velo in Holland ein Kulturgut darstellt, das man beherrschen muss. Sämtliche Forderungen, auch z.B. jene, die im Bericht der AGAK (Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität der KKJPD und des EJPD) erhoben werden - alles mündet auf dieses Holländermodell hin. Wenn man das umsetzt auf die Schweiz, Art. 25a ANAG, dann wird das Erfolg bringen – qualifizierte Migranten, schnelle Integration, höhere Steuererträge, weil sie früher anfangen zu arbeiten, tiefere Sozialkosten.

Es gibt Studien die sagen, der volkswirtschaftliche Nutzen solcher Massnahmen liegt in der Grössenordnung von Faktor 4 bis 7 (K. bezieht sich auf eine amerikanische Studie). Die 100 Millionen wären eine Investition in die Volkswirtschaft. Man hat das berechnet für die Vorschulen/Frühkindergärten. Die Albanerbuben, die nicht recht Deutsch können und sozial auffällig sind; die auf der

Strasse aufwachsen, wenn beide Eltern arbeiten – die lernen nichts als zwei Dialekte. Wenn sie eingeschult werden, haben sie entscheidende Sozialisations-schritte verpasst. Wenn man da Frühkindergarten macht mit Ganztagsbetreuung – das rechnet sich durch die später auf der Schulstufe wegfallenden Kosten für Spezialmassnahmen. Höhere Erwerbsquoten, mehr Steuereinnahmen, weniger Sozialkosten,

Eine Studie des Sozialamts der Stadt Zürich über volkswirtschaftlichen Nutzen von Vorschul/Frühkindergärtenplätzen, dieses Jahr erstellt, hat gezeigt: Den grössten Nutzen zeitigen Integrationskurse für Erwachsene verbunden mit Ganztages-Vorschulmassnahmen für die Kinder. Erfolgreiche Migranten verhalten sich genau gleich wie erfolgreiche Aufsteiger. Es geht nicht darum, dass man Quartiere nach Nationalitätskriterien entwickelt, sondern nach dem sozioökonomischen Status.

Beda Meier, Koordinationsstelle für Integration, Kanton St. Gallen

Es wäre ein Gewinn, wenn EKA, BFA und BFF sich zusammen tun würden. Das würde die Arbeit für den Integrationsbeauftragten erleichtern. Die TAK könnte das anregen. Im Moment schliessen diese Stellen einzeln Leistungsverträge ab mit Kanton, Region usw. Das erschwert eine kohärente Politik vor Ort. Ein Beispiel im Zusammenhang mit dem Integrationskredit: Es kommt vor, dass der Bund Projekte unterstützt, in denen etwas neu aufgezogen wird, was andernorts, vielleicht nur drei Häuser weiter, schon seit langem besteht (gibt konkretes Beispiel aus St.Gallen). Die TAK könnte fordern, dass der Bund in anderer Form mit den regionalen Stellen zusammen arbeitet, um Reibungsverluste zu verhindern.

Es sollte möglich sein, dass der Bund dazu Vorgaben macht für lokale Vernetzung, z.B. wenn die Stadt St. Gallen Geld bekommt, das der Kanton dann mitfinanzieren müsste.

Es wäre eine bessere Politik, die Regionen zu unterstützen, als die Kommunen. In der Hinsicht könnte die TAK vieles verbessern.

Generell ist es nicht sinnvoll, Projekte für Migranten lokal zu unterstützen. Wenn jemand in der Agglomeration Zürich lebt, versteht er die Gemeindeorganisation nicht. Zum Beispiel wenn ein Schüler in Zürich einen Kurs besucht, der nur für Stadt Zürcher ist, dann zieht er in eine Nachbargemeinde, und

er weiss nicht, dass er damit das Recht auf den Kursbesuch verliert. Ähnlich ist es in St.Gallen: Die Stadt macht Angebote für Leute, die auf Stadtgebiet wohnen. Die Frage ist aber: Wohnen oder Arbeiten auf Stadtgebiet? Wenn jemand in einer Vorortsgemeinde wohnt, aber in der Stadt arbeitet, dann bezahlt die Stadt an die Benutzung der Krippe.

Projekte im kommunalen Rahmen können oft der Realität nicht gerecht werden; da in der Realität Wohnen und Arbeiten in getrennten Kommunen erfolgen. Die TAK wäre ein geeigneter Rahmen, um solche Probleme zur Diskussion zu stellen, die Initiative zu ergreifen, damit sie besser angegangen werden. Z.B. Rorschach, eine Gemeinde mit 40% Ausländern, eine arme Gemeinde; die macht nun ein Integrationskonzept, aber ein rein kommunales! Dies entspricht nicht den sozialen Realitäten dort.

Es gibt auch bei vielen Gemeinden ein Problem der kleinen Menge. Das heisst, einzelne Gemeinden sind zu klein, und wenn dann die Nachbargemeinde nicht mitmachen will, dann kann das Projekt nicht realisiert werden.

Vieles wäre einfacher oder sinnvoller über kantonale oder interkantonale Strukturen anzubieten. Das Problem ist dann, dass es zu einer Kollision mit den Subsidiaritätsstufen kommt. Das tangiert dann die Gemeindeautonomie, und die ist eine heilige Kuh. Jedenfalls wäre viel mehr Koordination nötig; angefangen auf Bundesebene, innerhalb der Bundesverwaltung, aber auch zwischen Kantonen und Gemeinden und auf überlokaler Ebene. Die Schwierigkeit ist dann oft wieder die, dass jeder Kanton ein bestimmtes Problem anders gelöst hat.

Wenn vom Kanton z.B. Projekte auf dem Gebiet der sprachlichen Förderung oder „Mutter und Kind“ als kantonale Aufgabe definiert sind, so heisst das, dass der Kanton vielleicht Beratungen anbietet, aber die Durchführung ist kommunal. Diese Arbeitsteilung zieht sich durch vieles hindurch, z.B. die Integrationskurse für Schüler: Der Unterricht ist Gemeindesache, der Kanton engagiert sich nur in die Ausbildung der Lehrer und liefert Strukturvorgaben. Aber von der Kompetenzverteilung her ist es schwierig für den Kanton, sich weiter zu engagieren. Diese Zuständigkeitenregelung wird dann von jenen ausgenutzt, die dagegen sind, dass überhaupt etwas unternommen wird.

Es gibt Ansätze; so existieren Regionalplanungsgruppen in St. Gallen, Der Anstoss kommt hier von der Wirtschaft her, die haben gemerkt, dass ein anderes Vorgehen Not tut. Das wäre eine Chance, die Regionalisierung der Integrationsarbeit dort anzuhängen, und nicht nur die Feuerwehr und viele andere kommunale Aufgaben, wie das bereits geschieht.

Zur Religionsfrage und der kulturellen Identität: Die Evangelischen sind organisiert, die Katholischen und die Jüdischen ebenfalls. Die Muslim sind nicht organisiert (B.M. meint vermutlich: als Staatsreligion anerkannt. M.N.) Dies könnte man tripartit angehen: Es könnte ein Impuls vom Bund auf die Kantone gegeben werden, die Muslime zu anerkennen.

Ein Problem mit den kleinen Gemeinden besteht darin, dass sie oft überfordert sind. Das zeigt sich bei der Sozialhilfe. Eine einzelne kleine Gemeinde kann sich keine Beratung leisten. Der Kanton St.Gallen ist dabei, regionale Strukturen aufzuziehen.

Es gibt eine Arbeitsgemeinschaft für Ausländer in der Stadt St.Gallen. Die konkrete operative Tätigkeit bezahlt der Kanton nicht, aber er bezahlt die Arbeitsgemeinschaft. Aber wenn die Tätigkeit regional ist, dann wird sie unterstützt. Aber auch da gibt es wieder Konflikte, wenn ausserregional wohnende Ausländer kommen und Beratung möchten.

Die Gemeinden gehen zum Teil ungeschickt vor, indem sie die Agglomerationsgemeinden nicht einbeziehen. Die Städte als Ballungszentren sind soziale Brennpunkte, wo sich die Probleme früher stellen und der Handlungsbedarf früher klar wird. Die Städte werden dann zu Vorreitern der Integration. Die Kantone kommen jetzt auch. Aber es gibt den Speckgürtel; die bürgerlichen Gemeinden um die Städte herum. Er ist täglich damit befasst. St.Gallen ist ein ländlicher Kanton, z.B. das Toggenburg. Da ist die Integrationsarbeit sehr schwierig. Aber es gibt da grosse Probleme im Umgang mit den Ausländern, z.B. in den Schulen, oder auf den Einwohnerämtern oder Steuerämtern; da sind diese kleinen ländlichen Gemeinden zum Teil total überfordert.

M. verweist auf die Jugendarbeit im Kanton St.Gallen. Da gibt es ein Sozialhilfegesetz, das aber die Jugendarbeit auf die kommunale Ebene stellt. Das Sozialamt des Kantons hat nur Aufsichtsfunktion. Er regt an, dass der Kanton seine Aufgabe häufiger im Sinne eines „animatorischen Gesetzesvollzugs“ erfülle; das heisst dass dieser die Gemeinden in ihren Aufgaben berät, sie zu deren Erfüllung motiviert, ihnen Modelle vorlegt, das nötige Wissen auf ihre Ebene heruntertransferiert. Dort wo dies geschieht, zeigt es schon Früchte. Meier verweist wieder auf den Jugendbereich als Beispiel. Dort haben jetzt viele Gemeinden plötzlich Geld übrig für Arbeit im Jugendbereich, obwohl sie dieses Geld selber aufbringen müssen. Aber der Kanton unterstützt sie eben mit Konzeptarbeit.

Die TAK könnte Modelle entwickeln und propagieren; ferner könnte sie einen Beratungssupport geben, um die lokal engagierten Leute zu unterstützen.

Er regt an, dass die Bund öfters in seine finanziellen Unterstützungen ein Junktin einbaut, im Sinne: Der Bund bezahlt, aber unter der Bedingung, dass für die zu organisierende Aufgabe regionale Trägerschaften gebildet werden.

Ganz allgemein ist die Region als Ebene der Organisation und Leistungserbringung, aber auch des Konzept- und Kompetenzaustauschs noch zu wenig entdeckt.

Allerdings sollte man dann nicht verordnen oder gar befehlen. Dies ist leider noch verbreitet; auch im Integrationsbereich. Aufgabe der übergeordneten Organisationsebene sollte es vielmehr sein, günstige Rahmenbedingungen zu schaffen für die untere Ebene, auf der die Leistungserbringung geschieht, und diese eben zu „animieren“, das heisst anzuregen.

Julia Morais, Integrationsbeauftragte, Kanton Basel-Land

Sie hat ein Projekt, das genau nach dieser Aufteilung Bund, Kanton, Gemeinden finanziert wird; je ein Drittel. Es ist ein Frauenförderungsprojekt. Vorteil: Gemeinden werden eingebunden, Nachteil: Es braucht mit sämtlichen Gemeinden je einzeln Verhandlungen, wo Überzeugungsarbeit geleistet werden muss, und sie einzubinden. Aber die Gemeinden machen besser als, als wenn sie das Gefühl haben, der Kanton diktiert ihnen einfach etwas.

Generell: Es gibt immer diese Empfindlichkeiten der Gemeinden. Wenn man was möchte von ihnen, dann beharren sie immer auf ihrer Gemeindeautonomie. Das macht die Zusammenarbeit schwierig. Es gibt Gemeinden, die machen in Integrationsarbeit, viele andere machen gar nichts. Es gibt Gemeinden, die wollen sich vom Kanton überhaupt nicht dreinreden lassen. Frau J.M. hat jetzt die Gemeinden gebeten, ihr einen Ansprechpartner zur Verfügung zu stellen. Von 86 Schreiben hat sie ein einziges Email zurückbekommen. Ihr Wunsch wäre es, solche Ansprechpartner zu haben und Projekte über die Gemeindegrenzen hinaus zu machen. Dazu ist das tripartite Vorgehen von Vorteil, wenn die Gemeinden sich öffnen würden.

Im Kanton. Basel-Land ist ein Integrationsgesetz in Vorbereitung, und sie würde es sehr begrüßen, wenn das eingeführt würde, damit wäre es leichter dahin zu wirken, dass nicht jede Gemeinde allein vor sich hin arbeitet. Durch ein

Integrationsgesetz und einen entsprechenden Kredit könnte man die Zusammenarbeit unter den Gemeinden besser steuern.

M.N.: Sie haben vom Widerstand der Gemeinden gesprochen. Kommt dieser Widerstand einfach aus dem Bestreben nach Erhaltung der Autonomie – also man will sich nicht dreinreden lassen -, oder geht es auch um einen Widerstand in der Sache, das heisst. will man in Sachen Integration nichts unternehmen?

J.M.: Ich denke, es ist Beides. Der Widerstand kommt zum Teil von sehr kleinen Gemeinden. Die sind teilweise wirklich nicht gerade an Ausländerintegration interessiert. Da gibt es solche, die eine entsprechende Siedlungspolitik betreiben, indem sie überwiegend sehr teuren Wohnraum zur Verfügung stellen, und damit den Zustrom regulieren. Ausländer kommen da schon noch, aber nicht solche, die sozial schlechter gestellt sind. Dann gibt es auch Gemeinden, die extrem empfindlich reagieren, wenn etwas vom Kanton kommt. Sie muss dabei sehr vorsichtig vorgehen, damit die ja nicht das Gefühl haben, man wolle ihnen etwas aufdiktieren. Andererseits gibt es vor allem grössere Gemeinden, mit denen man sehr gut zusammen arbeiten kann.

M.N. Und könnten Sie sich vorstellen, dass da die TAK eine Rolle spielen würde?

J.M.: Die Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden ist immer nützlich. Die Dreiteilung der Finanzierung ist gut, weil sie den Gemeinden ihre Autonomie belässt, sie andererseits finanziell doch auch beteiligt. Das ist eine faire Lösung. Die Aufteilung der Finanzierung erleichtert auch die Durchsetzbarkeit von Projekten.

M.N.: Trotzdem gibt es Gemeinden, die Widerstand leisten?

J.M.: Eben, das sind einerseits die Gemeinden, die keine Integrationsarbeit leisten wollen, und andererseits jene, die eine negative Haltung haben gegenüber allem, was vom Kanton kommt. Wir haben jetzt einen Leistungsvertrag mit dem Ausländerdienst des Kantons, aber trotz dieses Vertrags muss der Ausländerdienst von sich aus wieder von Gemeinde zu Gemeinde gehen und mit jeder einzeln verhandeln. Darum möchte ich eben diese Ansprechpersonen, und die dann zusammenbringen in einem Gremium auf kantonaler Ebene, wo ich sie gesamt- haft ansprechen kann.

M.N.: Sind die Gemeinden ev. auch überfordert?

J.M.: Sie möchte sich dazu nicht äussern. Zu denken gibt ihr aber die Tatsache, dass man ja nun die Flüchtlingsbetreuung auch den Gemeinden überantwor-

tet hat. Sie hegt Zweifel, ob da die Laienarbeit, die dort zum Teil geleistet wird, den Anforderungen gerecht wird.

Sie beobachtet zum Teil auch Spannungen zwischen Laienarbeit auf Gemeindeebene, und professioneller Arbeit, zu der sie die Gemeinden anhalten möchte. Sie stösst dann immer wieder auf das Argument, dass man eben niedrigschwellige Arbeit leiste. Damit solle dann offenbar die Laienarbeit gerechtfertigt werden. Solche niedrigschwellige Laienprojekte werden vom Kanton nicht mitfinanziert.

Generell: Gegenüber der TAK hegt sie die Befürchtung, dass sie zu kompliziert werden könnte. Sie fragt, wie viele Vertreter denn in den Arbeitsgruppen der TAK sitzen, und ob da jeder Kanton drin vertreten ist.

Brigit Wehrli, Fachstelle für Stadtentwicklung, Zürich

Die Stadt Zürich ist auch bei Integrationsfragen in einer etwas besonderen Lage. Da das Thema Integration in Zürich auf Grund der hohen Anteile von Migrantinnen und Migranten bereits früh virulent war, hat sie wie auch Basel einen gewissen Know-how- und Erfahrungs-Vorsprung auf dem Gebiet der Integrationspolitik. Sie hat in verschiedenen Bereichen vieles initiiert und durchgeführt, was andere Städte nachher auch machten. Darum ist sie für das Aufgleisen von Projekten oder vielleicht weniger auf neue tripartite Organisationsformen angewiesen als kleinere Städte. Die Unterstützung durch den Bund ist allerdings insbesondere für das generelle Agenda-Setting, d.h. für das Gewicht der Integrationsfragen, bedeutsam. Allerdings muss für die tripartite Zusammenarbeit eine unbürokratische Arbeitsweise gefunden werden. Integration ist primär eine kommunale Aufgabe, und sie denkt, dass man auf dieser Eben auch die besten Kenntnisse davon hat, wie mit dieser Aufgabe umzugehen ist. Für eine kleine Gemeinde kann das allerdings anders aussehen, und darum befürwortet auch sie den Aufbau einer tripartiten Organisation. Ganz wichtig erscheint ihr dabei die Chance, dass auf Bundesebene die Migrations- und die Integrationspolitik besser vernetzt werden kann. Die tripartite Organisation ermöglicht es auch, dass die Städte einen gewissen Einfluss auf die Gesetzgebungsprozesse nehmen können.

So kann Zürich durchaus auch von der Unterstützung durch den Bund und die Kantone profitieren. Beispiel: Die Tatsache, dass der Bund den Integrationskredit geschaffen hat und er sich damit auch in der Integrationspolitik und nicht nur in der Migrationspolitik engagiert, ist für die Integrationsbestrebungen der

Städte eine grosse Unterstützung. Das hat der Stadt Zürich geholfen, dass sie ebenfalls einen Integrationskredit in der Höhe von Fr. 200'000 im Gemeinderat durchgebracht hat. Dank diesen Mitteln kann die Stadt jetzt auch Projekte von Privaten oder von Ausländerorganisationen unterstützen, oder auch konkrete Projekte im Rahmen von Aufwertungen von Stadtquartieren mit einem hohen Anteil Migrantinnen und Migranten. Das wäre wohl nicht so einfach durchgekommen beim Gemeinderat, wenn man nicht hätte argumentieren können, dass der Bund die Ausschüttung seines Integrationskredits auch von einer finanziellen Beteiligung der Kantone wie auch der Standortgemeinden an den Projekten abhängig macht.

Die neue Integrationspolitik und die in diesem Zusammenhang gesprochenen Mittel sind ja eigentlich auf Druck von unten, von den Städten aus zustande gekommen. Denn die Städte haben alleine nicht genügend Mittel, die gesamten Integrationskosten selber zu übernehmen. Der Bund hat nun wieder eine positive Wirkung auf den Kanton ausgeübt, welcher nun seinerseits einen Kredit geöffnet hat, sowie auch auf die Stadt.

Die Fachstelle für Stadtentwicklung hat im Moment zwei konkrete Projekte in Auftrag gegeben :

1. Wohnkultur. Die soziale Durchmischung und ein gutes Zusammenleben in der Stadt ist ein wichtiges Thema in Zürich. Sie hat deshalb den Verein Domicil beauftragt, ein Programm zu entwickeln, mit dem Konflikte, die zwischen den verschiedenen Kulturen und Lebensformen von Migranten und Einheimischen entstehen können, präventiv in Kursen für Immobilien- und Hausverwaltungen angegangen werden, und andererseits Interventionen im Sinne einer helpline und Konfliktvermittlungen angeboten werden können. Dies ist eine kommunale Aufgabe, die sich aber eines Problems annimmt, das es überall gibt. Daher könnten Bund und Kantone die Idee aufnehmen, und sie finanziell fördern, damit ein solches Projekt von kleineren Gemeinden übernommen werden kann. Das tripartite Engagement bietet die Chance der Unterstützung durch eine übergeordnete Stelle, um Erfahrungen von einzelnen Gemeinden, die diese in Projekten mit Pilotcharakter gemacht haben, aufzunehmen und in andere Gemeinden zu diffundieren. Unter einzelnen Grossstädten ist ein ziemliches Mass an Vernetzung unter den Integrationsverantwortlichen zwar schon vorhanden; -, aber eine Vernetzung zwischen grösseren und kleineren Städten besteht kaum. Den Städten dieser Grössenkatgorie könnte eine Arbeitsgruppe im Rahmen der TAK am meisten helfen. Der Gemeinde- oder Städteverband verfügt nicht über die finanziellen oder organisatorischen Mittel, um alleine eine solche Vernet-

zung zu schaffen. Die kleinen oder auch nur schon die mittelgrossen Städte verfügen in der Regel nur über sehr geringe Mittel, um neue Projekte in diesem Bereich erarbeiten zu können. . Die Idee wäre es, Mittel im Rahmen einer TAK zu öffnen, die dann diesen Städten und Gemeinden zugute kämen.

2. Eine eben abgeschlossene Öffentlichkeitskampagne gegen Fremdenfeindlichkeit. Auch hier wäre es denkbar, dass der Bund, mit Unterstützung der Kantone eine solche Kampagne gesamtschweizerisch möglich machen würde, sie für jene Städte, die sie übernehmen möchten, finanzieren könnte.

Bei beiden Projekten zeigt sich die besondere Situation der Stadt Zürich, die eine hochgradig ausdifferenzierte Verwaltung hat, wo teilweise auch private Mittel zur Unterstützung von Pilotprojekten vorhanden sind. . Sie haben die Kampagne zusammen mit Firmen durchgeführt, die sich auch finanziell beteiligten. Auch das ist nicht überall möglich. Hier könnte die tripartite Organisation sicherlich hilfreich sein.

Eine TAK müsste auch die Entwicklung im Ausland im Sinne von benchmarks verfolgen und erfolgreiche Ansätze und Projekte in die Kantone und Städte diffundieren lassen. Man müsste interessante Pilotprojekte sammeln, um dann mittels finanzieller Anreize Projekte auf die Beine zu stellen, bei denen sich Bund oder die Kantone beteiligen würden. Wenn man auf lokaler Ebene nur schon darauf hinweisen kann, dass ein Projekt auch durch Bundes- oder kantonale Mittel unterstützt wird, wird (auch wenn es sich nur um geringe, eher symbolische Beiträge handelt) eine Realisierung eher und schneller möglich.

Ein wichtiges Ziel ist es, dass man auf Bundesebene Migrations- und Integrationspolitik besser vernetzt. B.W. war im November an der internationalen Metropolis-Konferenz in Rotterdam. Auch dort kam man zum Schluss, dass eine stärkere Verbindung von Migrations- und Integrationspolitik ein Gebot der Stunde darstellt. Wenn ein Staat Migrationspolitik betreibt, muss er sich bei jeder gesetzgeberischen Massnahme überlegen, was sie in Hinsicht auf Integration bedeutet. Kanada z.B. stellt klare Kriterien auf für die Selektion der Immigranten, ist dann aber auch entschlossen, die Aufgenommenen schnell und nachhaltig zu integrieren.

In diesem Zusammenhang ist ein weiteres Thema zu erwähnen: Die Politik auf dem Gebiet der Integration von Asylbewerberinnen, die ja nun weitgehend kantonal betrieben wird. Auch da sollten die Politik der Standortgemeinden, der Kantone und des Bundes besser aufeinander abgestimmt werden. Dies wäre

wichtig, da sich mehr Integrationsprobleme im Zusammenhang mit AsylbewerberInnen stellen als mit ArbeitsimmigrantInnen.

Eine tripartite Organisation sollte vor allem als Austausch-, Informations- und Koordinationsgremium tätig sein, da könnte sie am meisten bringen. B.W. äussert Bedenken, dass eine solche tripartite Organisation kompliziert und schwerfällig werden könnte.

M.N: Müsste man nicht viele Probleme und Fragen vom kommunalen Rahmen hoch transferieren, aber nicht auf die kantonale, sondern auf eine ausgesprochen agglomerationsbezogene Ebene. Sie haben jetzt immer nur von der Kernstadt gesprochen. Die Frage scheint mir aber doch auch: was ist denn mit dem Agglomerationsgürtel? Es soll z.B. oft vorkommen, dass Einwohner einer Agglomerationsgemeinde städtische Integrationsangebote besuchen, ohne dass die Abrechnung unter den Gemeinden geregelt ist. Den Behörden ist das oft nicht bekannt, und von den für die Organisation solcher Angebote Verantwortlichen hört man bisweilen, dass es auch besser sei, wenn das gar nicht bekannt wird. Müsste man da nicht mindestens ein Gesprächsforum schaffen oder irgendwie solche Fragen im Agglomerationsverband angehen?

B.W.: Grundsätzlich sind diese Agglomerationsfragen sehr wichtig, und die neue Agglomerationspolitik des Bundes bringt hier einen guten Ansatz. Sie fragt sich aber, ob bei diesem Thema die Agglomeration als Ebene so wichtig ist. Das Thema geht über die Agglomeration hinaus. Die höchsten Ausländeranteile finden sich ausser in grossen Kernstädten wie Zürich zum Teil in Gemeinden, die sehr weit weg sind von den grossen städtischen Zentren..

Sie könnte sich aber gut vorstellen, dass man das Thema der gemeinsamen Finanzierung gewisser Integrationsleistungen einmal grundsätzlich angeht und ein Modell entwickeln würde, welches in verschiedenen Agglomerationen verwendet werden könnte. Es gibt ja in den Agglomerationen bereits solche Erfahrungen auf verschiedenen Gebieten, z.B. auf dem Gebiet des Gesundheitswesens, der Entsorgung oder des Verkehrs. Solche Modelle muss man nicht neu erfinden, sondern sinnvoll auf dieses Thema anwenden.

Vielleicht sind Integrationsbeauftragte noch wenig vertraut mit solchen Modellen. Da ginge es wieder darum, dass man vorhandene Erfahrungen abrufen und vermitteln würde.

M.N.: Sie haben von der TAK als „Organisation“ gesprochen, und es schimmerte dabei die Befürchtung auf, dass das eine recht bindende Angelegenheit werden könnte. Ist da zu befürchten, dass die TAK zu einer eigentlichen

Instanz würde, so dass es dann neben Gemeinde, Kanton und Bund noch die TAK gibt, in die man auch eingebunden ist, mit Gesetzen, die die Zuständigkeit regeln und einen einengen?

B.W.: Nein, aber die TAK selber ist ein politisches Gremium, welches eine gewisse Schwerfälligkeit hat. Allerdings spielt sich das Wichtige dann in den Arbeitsgruppen ab, und dort bringen die direkt involvierten Personen aus den Verwaltungen ihr Wissen und ihre Bedürfnisse ein. Wenn man im Bereich Integration tripartit etwas erreichen will, braucht es eine gute, funktionierende tripartite Arbeitsgruppe, in der Verantwortliche der Gemeinden und Kantone drin sind.

Abschliessend: Wichtig ist das Engagement des Bundes, vor allem dessen finanzielle Unterstützung, sowie auch die Unterstützung von Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch. Es darf einfach keine komplizierte bürokratische Organisation, werden, sondern es sollte in erster Linie ein Informations- und Vernetzungsgremium werden. Das zweite Ziel wäre eben der Link zwischen Integrations- und Migrationspolitik.

Ludi Fuchs, Regionale Koordinationsstelle ZüriOberland

M.N. Sie sitzen für mich an einem interessanten Punkt. Ich habe bis jetzt mit kantonalen Vertretern, sowie mit kommunalen gesprochen und auch mit solchen, die auf etwas speziellen Stellen sitzen, die nicht direkt mit Integration zu tun haben. Mit jemandem, der regional engagiert ist, habe ich bis jetzt nicht gesprochen. Ich habe aus dem Dokument, das Sie mir geschickt haben, schon gesehen, wie Sie vorgehen beim Aufbau der Stelle für regionale Zusammenarbeit im Zürcher Oberland. Jetzt bin ich froh, wenn Sie mir erzählen können, welche Möglichkeiten Sie für die TAK sehen in diesem Zusammenhang. Im Prinzip gehen Sie ja schon tripartit vor, sie haben sich selber ein tripartites Muster zusammengestellt bei der Finanzierung ihres Projekts, aber sie gehen nicht unter Beteiligung der TAK vor. Wie könnte die TAK aus Ihrer Sicht von Nutzen sein?

L.F. Er sieht mit der TAK keine Nachteile, sondern nur Vorteile kommen. Das Vorgehen ist auch gut eidgenössisch in dem Sinne, als jede Gemeinde ihre Mitwirkung vom Mitmachen der anderen abhängig macht. Gemeinden sagen: Der Kanton und der Bund muss..., der Bund sagt zu Recht, der Kanton muss, usw. Das hat auch seine Logik, gerade bei dieser Aufgabe ist das allein, und auf einer Ebene gar nicht lösbar, Die ganze Integrationsgeschichte ist eine Angelegenheit, die vor Ort passieren muss, die zwar gross inszeniert worden ist von

Frau BR Metzler, wobei aber im Kanton(Zürich) noch gar nichts vorhanden ist, aber jetzt kommen alle in Zugzwang. Auf kantonaler Ebene muss jetzt ebenfalls eine gesetzliche Grundlage geschaffen werde. Im Kanton Zürich gibt es zwar einen Verein, KAZ (Kant. Arbeitsgemeinschaft für Ausländerfragen Zürich), der vor 20, 30 Jahren v.a. von Unternehmerseite gegründet wurde, damit sie die Bewilligungen, für ausl. ArbeiterInnen reibungsloser bekamen und besser mit der Frepo zusammenarbeiten konnten. Diesen Verein gibt es heute noch, er ist der Direktion des Innern angegliedert. Durch diese neue Dynamik muss man jetzt auf der kant. Eben nachziehen, und um das auf eine seriöse gesetzliche Grundlage zu stellen, ist jetzt eine Arbeitsgruppe unter Herr Arbenz eingesetzt worden. Diese muss jetzt eine kantonale Integrationspolitik definieren und die rechtliche Grundlage für Gelder, die auf der kantonalen Ebene gesprochen werden sollen, zu schaffen. Die Mittel, die bis jetzt bewilligt wurden, sind als Nachtragskredit bewilligt worden, das lässt sich aber nicht wiederholen.

Ein Regionalprojekt (wie dasjenige der Region Zürcher Oberland) stellt ein ziemliches Novum dar. Das wurde auch vom Sekretariat der EKA festgestellt, die dieses Projekt unterstützt. Andere Kantone werden sicher auch solche Lösungen anstreben. Auch Kantone wie Bern oder Solothurn sind so strukturiert, dass der Kanton das eine ist, aber die Städte etwas anderes.

M.N. Und wie sehen sie nun den konkreten Nutzen oder die Einsatzmöglichkeiten der TAK bei Ihnen?

Er kann sich vorstellen, dass Kantone, bei denen vorerst nur auf städt. oder kant. Ebene etwas geschieht, auch etwas auf regionaler Eben passiert, weil eine Kommunen allein überfordert ist und der Kanton noch nicht so weit ist. Aber die TAK könnte auch funktionieren bei Bund, Kantonen und mehreren Gemeinden; muss nicht auf Einzelgemeinden oder Stadt beschränkt sein.

Im Zürcher Oberland gab es Zusammenschlüsse von mehrere Gemeinden auf regionaler Basis schon vorher, in anderen Bereichen, z.B. für die Planung. Die Grenzen sind allerdings nicht dieselben, für den Integrationsbereich hat man die Bezirksgrenzen genommen, das heisst man hat alle Gemeinden innerhalb der drei Bezirke des Zürcher Oberlandes angefragt.

M.N. Von wo ging die Initiative aus?

L.F. Ging von Gemeinde Wetzikon aus, die gab Ihnen (der Planungsstelle von L. Fuchs; M.N.) den Auftrag, eine Jugendpolitik zu entwerfen. Es gab viele Probleme und Themenbereiche, die über die Schule hinausgingen, und es war immer ein Hin- und Herschieben der Zuständigkeit. Aus den Massnahmen, die

man dann vorschlug, wurde eine Unterstützungs- und Beratungsstelle für Integrationsfragen als sehr wichtig befunden. Als man anfang, diese Stelle zu konkretisieren, merkte man, dass auch andere Gemeinden, daran sind, Ähnliches aufzugleisen. Da kam die Idee, etwas gemeinsam zu kreieren, mit einer regionalen Stelle, die eine andere Aufgabe haben sollte als die einzelnen kommunalen Anlaufstellen. Jetzt probiert man weitere Gemeinden zu überzeugen, Sie haben jetzt einen Rücklauf, um dann im März definitiv die Trägerorganisation aufstellen zu können. Wie viele Gemeinden mitmachen werden ist zur Zeit noch nicht genau bekannt.

M.N.: Als diese Gemeinden hat man ohne gesetzliche Grundlage und ohne Auftrag einfach mal angefragt?

L.F.: Richtig, und man hat ihnen schon mal einen Finanzierungsschlüssel unterbreitet...

M.N.: Den hat man im Voraus arbeitet und den Gemeinden vorgelegt, damit sie gleich schon sehen konnten, was sie etwa erwarten würde?

L.F.: Ganz genau. Denn das ist ja immer die erste Frage: Was kostet es uns und was bringt es uns? Und da war es eben auch sehr wichtig darauf hin weisen zu können, dass Bund und Kantone ihren Teil zur Finanzierung auch beitragen – aber ihr müsst auch euren Teil in diesem tripartiten Modell dazu beitragen.

M.N. Ein kantonaler Beauftragter kommt für die Gemeinden so zusagen von höherer Ebene, während Sie von der Nachbargemeinde her kamen, als Nachbar...macht das nicht etwas aus?

L.F.: Glaubt, dass das der entscheidende Punkt ist. Zieht Vergleich zur Drogenpolitik, wo auch alle drei Bezirke schon in einer regionalen Arbeitsgemeinschaft zusammengeschlossen sind und ihre Arbeit in der Drogenpolitik diesem Verein delegieren.

M.N.: Ist das im Drogenbereich auch so, dass die regionale Ebene eine Aufgabenstellung hat als die kommunale Ebene?

L.F.: Der Verein übernimmt die Koordination dieser Arbeit und vergibt sie im operationellen Teil. Er zieht die Gelder ein von den Gemeinden, von den mehr und den weniger von diesen Problemen tangierten – bei den weniger tangierten geht es um einen Solidaritätsbeitrag – und vergibt diese Gelder treuhänderisch an gewisse Institutionen. So hat man z.B. vor Jahren die Heroinabgabe im Zürcher Oberland organisiert, das gleiche geschieht jetzt mit der Stiftung Job-Bus. Das alles wird also vom Koordinator der regionalen Ebene nicht selber

gemacht, aber er organisiert das anstelle der Gemeinden und entlastet sie dadurch von einer schwierigen Aufgabe. Den Überblick haben Fachleute dort drin, die jährlich Rechenschaft ablegen.

M.N. Woran wird dann im operationellen Bereich gedacht (im Integrationsbereich)?

L.F. Er denkt, dass man da auch einen Trägerverein gründen wird, der den strategischen Teil übernimmt., und wo die Kommunen, die Mitglied des Trägervereins sind, dabei sein werden. im weiteren ist noch nicht klar, ob man z.B. eine private Stelle mit dem Betreiben der Koordinationsstelle beauftragen wird, oder diese in die Verwaltung integriert, oder sie an Ausländerorganisationen gibt – das ist noch offen. Aber denkt, dass diese Stelle mit einem Leistungsauftrag arbeiten wird.

M.N.: Wie ist denn die Resonanz in den Gemeinden?

L.F.: Er denkt, wenn man mit den grössten Gemeinden und denen an der S5-Linie (Schnellbahn-Linie Zürich Oberland), Dübendorf, Uster, Wetzikon, Rüti, und dann vielleicht noch Effretikon, Pfäffikon, Volketswil gewinnen können, dann wäre das eine gute Basis, wo dann andere wie Egg aus Solidaritätsgründen auch ihren Beitrag leisten werden, damit sie, wenn sie es auch einmal mit Integrationsprobleme zu tun bekommen sollten, an eine Stelle wenden können. Einige sagen natürlich auch klar heraus, dass sie daran nicht interessiert sind. Aber wenn sie mit 10-12 Gemeinden starten können, dann würde er das als sehr gut bezeichnen. Die Möglichkeit besteht, dass jemand sich nachträglich einkaufen könnte, nachdem er etwas konkreter sieht, was da gemacht wird.

M.N.: es wird allgemein als Vorteil eines tripartiten Vorgehens bezeichnet, dass man bei politischen Vorstössen zu Gunsten von Integrationsmassnahmen auf die angebotene Kostenbeteiligung von Bund und Kanton hinweisen kann.

L.F.: Das ist ein starkes Argument. er möchte sich nicht ausmalen, was wäre, wenn es dieses Angebot vom Bund nicht gäbe. Allerdings gab es zwei Gemeinden, die schon vorher etwas unternehmen wollten.

M.N.: Gut, das ist bereits ein tripartites Vorgehen, ein Lösungsmuster, aber es handelt sich nicht um die tripartite Institution der TAK, um das Gremium. Eine Befürchtung, die ich schon äussern hörte, war, dass das Auftreten der TAK alles komplizierter machen könnte, einerseits, weil sie einfach noch ein Gremium mehr darstellt, andererseits, weil sie in sich selber vielleicht kompliziert strukturiert ist.

L.F. Es gibt immer Widerstände, wenn man etwas Neues einführt, und auch Verlustängste im Hinblick auf die vorhandene eigene Macht. Gewisse Grenzen sind für gewisse Probleme obsolet geworden. - Jetzt muss man das der Politik beibringen, ohne ihr das Gefühl zu geben, sie verliere etwas, im Gegenteil, dass gewinnen, wenn sie mit anderen zusammen an ähnlichen Probleme arbeiten können und von anderen Regionen profitieren, die schon etwas voraus sind; aus welchen Gründen auch immer. L.F. erwähnt die Situation einer städtischen Integrationsstelle, die in einem ländlichen Kanton gelegen ist und in diesem die einzige solche Stelle darstellt. Der Leiter dieser Stelle ist an L.F. herangetreten, weil er interessiert ist am Zürcher Oberländer Modell und erwägt, mit anderen Gemeinden in einen Verbund zu treten, weil ihm viele Anfragen von Gemeinden seines Kantons zugeschoben werden. Dies wäre ein Beispiel, welches zeigt, wie die TAK Lösungsansätze, die im einen Kanton schon in die Wege geleitet wurden, durch Beratung und Anleitung zur Zusammenarbeit in andere Kantone transferieren könnte.

Anhang II: Liste der antwortenden Gemeinden

Gemeinde	Referenz- Nummer	Antwortende Stelle
Ville de Neuchâtel	11	Dép. Urbanisme
	12	Dép. Services Sociaux
	13	Dép. Hôpitaux de la Ville, Service Accueil et facturation
	14	Dép. Direction de Police
Stadt Bern:	21	Dir. für Bildung, Umwelt und Integration; Direktorin
	22	Direktion für Bildung, Umwelt und Integration; Koordinationsstelle für Integration/Gesundheitsdienst/Schulamt
Thun BE	31	Bildung, Sport, Kultur; Schulamt
Biel BE	41	Schul- und Kulturdirektion, Direktionssekretariat
Kriens NW	51	Sozialdepartement, Sozialvorsteher
	52	Departement Umwelt und Sicherheit
Emmen LU	61	Direktion Sicherheit, Gesundheit und Umwelt
Stadt Luzern	71	Dep. Kultur, Integrationsbeauftragte
Dietikon ZH	81	Dietikon ZH
Stadt Zürich	91	Präsidialdepartement; Fachstelle für interkulturelle Fragen
	92	Präsidialdepartement; Fachstelle für Stadtentwicklung
	93	Schul- und Sportdepartement, Abteilung Schulbetrieb und Kindergarten ASK
	94	Sozialdepartement, Departementssekretariat
	95	Polizeidepartement, Kriminalpolizei
	96	Polizeidepartement, Sicherheitspolizei
	101	Präsidialdepartement, Kulturbeauftragter
Uster ZH	102	Soziales, Sozialamt
	103	Sicherheit, Stadtpolizei
	110	Kulturelles, Integrationsdelegierter
Stadt St.Gallen	120	Schule/Integrationsstelle
Chur GR ⁵	130	Stadtverwaltung, Stadtschreiber
Kanton Basel-Stadt	140	Polizei- und Militär; Migration/Integration
Riehen, BS	150	Riehen, BS

⁵ Nur Begründung für Nicht-Antwort.

Stadt Schaffhausen	160	Schul- und Heimreferat, Schulamt
Lausanne VD	171	Direction de la sécurité sociale et de l'environnement, Service général
	174	Direction de la sécurité sociale et de l'environnement, Service de l'environnement, de l'hygiène et du logement
	175	Direction de l'enfance, de la jeunesse et de l'éducation, Service des écoles primaires et secondaires
	176	Direction de l'enfance, de la jeunesse et de l'éducation, Service dentaire scolaire
Ville de Fribourg	177	Direction de l'enfance, de la jeunesse et de l'éducation, Service de santé des écoles
	181	Ville de Fribourg; Affaires sociales, Institutions et Assistance Sociales
	182	Direction des Ecoles
	183	Naturalisation
Montreux VD	190	Police, Prévention
Frauenfeld TG	200	Fachstelle für Integration
Stadt Zug	210	Dep. Soziales, Gesundheit und Umwelt; Sozialamt; Projektverantwortliche „Deutschkurse für Fremdsprachige“

Wegen zu spätem Eingangs nicht berücksichtigt: Vernier GE, Köniz BE

Zitierte Texte

- Andersson, B. (1992). Les implications des modes de garde sur le développement cognitif et socio-émotionnel des écoliers suédois. In : Blaise Pierrehumbert (Hrsg.) : L'acceuil du jeune enfant. Paris (ESF-éditeur). 181-192.
- Arend, M. und R. De Tommasi (2000). Beitrag der Stadtplanung, Wohnungsmarkt- und Siedlungspolitik zur Integration von Migranten in der Schweiz. NFP 39 Schlussbericht – unveröffentlicht.
- Barnett, S.V. (1996). Lives in the Balance. Age-27 Benefit-Cost Analysis of the High/Scope Perry Preschool Program. Ypsilanti, Michigan: High/Scope Educational Research Foundation.
- Berset, Alain, Serge Weigold, Olivier Crevoisier, François Hainard (2000). Main d'oeuvre étrangère et diversité de compétences. Quelle valorisation dans les entreprises?, Editions L'Harmattan, Paris.
- Bolzmann, Claudio et al., (2002). Adultes issus de la migration : le processus d'insertion d'une génération à l'autre. Seismo: Zürich. Im Erscheinen.
- Borkowski, Anna (1996). Berufsbildung für Jugendliche ausländischer Staatsangehörigkeit. In: Interdialogos (1).
- Cattacin, Sandro (1994). "La politique de la drogue en Suisse: problèmes de coordination horizontale et verticale", *Les Cahiers du GREAT* (1): 14-25.
- Cattacin, Sandro (1996). "Die Transformation des Schweizer Sozialstaates. Überlegungen zu seiner Entwicklunglogik", *Revue suisse de science politique* 2(1): 89-102.
- Cleveland, G. & Krashinsky, M. (1998). The Benefits and Costs of Good Child Care. The Economic Rationale for Public Investment in Young Children – Policy Study, Scarborough: University of Toronto at Scarborough.
- D'Amato, Gianni (2002). Herausforderung Stadt. Zürich: Seismo. Im Erscheinen.
- Dente, Bruno (1989). "I processi di governo nella metropoli", in Milano, Istituto Giuridico dell'Università Cattolica di (éd.), *Istituzioni e nuovi modelli di governo urbano*. Milano: Angeli.

- Doherty, G. (1996). *The Great Child Care Debate: The Long-Term Effects of Non-Parental Child Care*. Toronto : Child Care and Research Unit, Center for Urban and Community Studies: university of Toronto.
- Donzelot, Jacques et Philippe Estèbe (1994). *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*. Paris: Esprit.
- Flückiger, Y. (1998). The Labour Market in Switzerland: the End of a Special Case? In: *International Journal of Manpower*, Vol. 19,6, 369-395.
- Greenwood, P.W., Model, Kary E.; Rydell, P. & Chiesa, J. (1998). *Diverting Children from a Life of Crime*. Santa Monica, CA (Rand).
- Guex, P. et al. (2001). *Migrants et réseaux de soins : pour une adaptation interculturelle*, NFP 39 Schlussbericht – unveröffentlicht.
- Hatz, Christoph et al. (1999) *Gesundheitsstrategien von Asylsuchenden und Flüchtlingen und die allgemeinmedizinische Versorgung in der Schweiz*. Schlussbericht NFP 39.
- IRER (1989). *Istituzioni e nuovi modelli di governo urbano*. Milano: Angeli.
- Klöti, Ulrich , Theo Haldemann et Walter Schenkel (1993). *Die Stadt im Bundesstaat - Alleingang oder Zusammenarbeit? Umweltschutz und öffentlicher Verkehr in den Agglomerationen Lausanne und Zürich*. Chur/Zürich: Rüegger.
- Lanfranchi, Andrea, *Familienergänzende Kinderbetreuung : wirksame Räume des Übergangs von der Familie in die Schule*. von Schlippe, Arist; Lösche, Gisela; Hawellek, Christian (Hg.), *Frühkindliche Lebenswelten und Erziehungsberatung*. Die Chancen des Anfangs. Münster, 2001. S.254-272.
- Lanfranchi, Andrea; Gruber, Jann; Gay, Denis, (2001). *Schulerfolg von Migrationskindern. Bedeutung von Übergangsräumen im Vorschulalter*. Schlussbericht. im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 39: *Migration und interkulturelle Beziehungen*. Zürich/Neuchâtel, Institut für Sonderpädagogik der Universität Zürich/Fachstelle für interkulturelle Pädagogik in der Lehrerbildung Zürich/Institut de recherche et de documentation pédagogique Neuchâtel.
- Mahnig, Hans (1999). "La question de "l'intégration" ou Comment les immigrants deviennent un enjeu politique: une comparaison entre la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suisse", *Sociétés contemporaines* (33/34): 15-38.
- Moser, U. & Rhy, H. (2000). *Lernerfolg in der Primarschule. Eine Evaluation der Leistungen am Ende der Primarschule*. Aarau: Sauerländer.

- Müller Kucera, Karin & Bauer, Tobias (2000). Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten. Schlussbericht zuhanden des Sozialdepartementes der Stadt Zürich. Bern (Hrsg. Sozialdepartement der Stadt Zürich.)
- NICHD National Institute of Child Health and Human Development, Early Child Care Research Network (2000). Summary of Results of the NICHD Study of Early Child Care. www.nih.gov/news/pr/jan00/nichd-07.htm
- Niederberger, J. M. (2002). AusländerInnen und SchweizerInnen in Zwischenlösungen. In: Horvath, Franz (Hrsg.), Workshop-Dokumentation des Nationalen Forschungsprogramms NFP 43. Bern (Forum Bildung und Beschäftigung).
- Osborn, A.F.& Milbank, J.E. (1987). The Effects of Early Education: A Report from the Child Health and Education Study. New York (Clarendon Press).
- Richardson, G. & Marx, Elisabeth (1998). A Welcome for Every Child: How France Achieves Quality in Child Care: Practical Ideas for the United States. New York (French American Foundation).
- Rosenmund, M., Nef, R., Gerber, Brigitta & Truniger, P. (1999). Volksschule und kulturelle Pluralisierung.; Gemeindeschulbehörden als Mittler zwischen Immigrationsdynamik und Schulentwicklung. Zürich (Pestalozzianum)
- Rüesch, P. (1998). Spielt die Schule eine Rolle? Schulische Bedingungen ungleicher Bildungschancen von Immigrant*innenkindern: Eine Mehrebenenanalyse. Bern usw.: Lang.
- Schuler, M. et al. (2002). Die Differenzierungsprozesse in den städtischen Räumen. NFP 39 Schlussbericht – unveröffentlicht.
- Schweinhart, L., Barends, H.V. & Weikart, D.P. (1993). Significant Benefits: The High Scope Perry Preschool Study through age 27. Ypsilanti, Michigan: High/Scope Educational Research Foundation.
- Sheldon, G. (1998). The Effect of Foreign Labor on Relative Wages and Growth in Switzerland. Beitrag für 3ème cycle in Gstaad. Basel (FAI).
- Sheldon, G. (2002). Entstehung und volkswirtschaftliche Auswirkungen der ausländischen Erwerbsbevölkerung in der Schweiz. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Wimmer, A. et al. (2002). Integration - Segregation. Interkulturelle Beziehungen in Basel, Bern und Zürich. NFP 39 Schlussbericht – unveröffentlicht.

Synthese: Die Studie versucht die Politikgestaltung in Agglomerationen durch die Identifikation und Analyse migrationspolitischer Bereiche zu stützen. Es soll insbesondere neben einer problemorientierten Analyse zur Frage der Migrationspolitik der Agglomerationen auch prospektiv auf Handlungsbereiche eingegangen werden, die eine horizontale Bearbeitungsstruktur (Bund, Kantone, Städte und Gemeinden) verlangen.

AutorInnen: Dr. Martin Niederberger ist Soziologie und Projektleiter beim SFM.

Sandro Cattacin ist Direktor des SFM und Professor für Sozialpolitik am IDHEAP in Lausanne.

FSM
SFM
Institut auprès
de l'Université
de Neuchâtel

Institut an
der Universität
Neuenburg

Rue des Terreaux 1
CH – 2000 Neuchâtel
Tél. + 41 (0)32 718 39 20
Fax + 41 (0)32 718 39 21
secretariat.fsm@unine.ch
www.unine.ch/fsm
CCP 20-3686-9