

Debatte

Gespräch mit Kathrin Oester,
Thomas Kessler und Thomas Spang

Mehr Sinn für Realität entwickeln

Der Begriff der Integration wird in verschiedenen Kontexten und von unterschiedlichen Akteuren verwendet. terra cognita befragte Fachleute aus der Praxis, wie sie in ihrem spezifischen Handlungsfeld damit umgehen. Zur Debatte steht Integration im Bildungsbereich, im Gesundheitswesen und bezüglich des Entwurfs des Integrationsgesetzes der beiden Basel.

terra cognita: *Integration kann je nach Handlungsfeld Unterschiedliches bedeuten. Kathrin Oester, Sie sind im Bildungsbe-
reich tätig. Was bedeutet aus Ihrer spezifischen Sicht Integration?*

62 ■ Kathrin Oester: Ich beobachte, dass der Integrationsbegriff in der Bildungslandschaft eine Blackbox geworden ist. Jeder versteht etwas anderes darunter. Deshalb spreche ich eigentlich lieber von Partizipation. Partizipation beinhaltet klar Teilhabe. Mit Partizipation kommt man auch rascher zu klaren Forderungen.

Das Bundesamt für Gesundheit hat eine Strategie zu Migration und Gesundheit entwickelt. Thomas Spang, welchen Stellenwert hat Integration in dieser Strategie?

■ Thomas Spang: Das BAG verfolgt mit der Strategie Migration und Gesundheit eine Integrationspolitik, wie sie auch vom Bundesamt für Migration (BFM) verstanden wird. Im neuen Integrationsbericht des BFM wird beispielsweise Gesundheit als eigenes Handlungsfeld beschrieben. Für uns ist klar: Integrieren kann sich nur, wer gesund ist. Umgekehrt bedeutet dies, dass eine gute Integration auch positive Auswirkungen auf den Gesundheitszustand der verschiedenen Zielgruppen hat. Das Integrationsverständnis des BAG geht davon aus, dass die Institutionen des Gesundheitssystems die Pluralität der Bevölkerung berücksichtigen müssen.

Thomas Kessler, die beiden Basel legen ein Integrationsgesetz vor. Was bedeutet Integration in diesem Gesetz?

■ Thomas Kessler: Das Gesetz liegt momentan bei den Kommissionen der beiden Parlamente und wird wahrscheinlich im Oktober 2006 im Plenum diskutiert. Unsere Integrationspolitik stützt sich auf das Integrationsleitbild des Kantons Basel-Stadt, das in wichtigen Teilen auch in Baselland übernommen worden ist. In verschiedenen Vorstössen wurde die Wichtigkeit

des Themas Integration betont und eine gesetzliche Grundlage verlangt. Die Grundidee des Gesetzes ist die Herstellung der Chancengleichheit mit Zugang zu allen Statuspositionen. Einwandernde sollen gleiche Rechte und Pflichten erhalten. Zudem wird der Kanton verpflichtet, eine konsequente Antidiskriminierungspolitik zu betreiben. Der Gleichheitsgedanke auf hohem Niveau wird stark betont. In der politischen Debatte ist dies der interessante Punkt: die Diskussion um Gleichheit und Freiheit. Wo ist staatliche Intervention sinnvoll und dringend, wo soll sie aufhören?

Im Basler Gesetz ist von einem «gegenseitigen Prozess» die Rede. Die Integrationsmassnahmen richten sich aber auf das einzelne Individuum. Wie wird das umgesetzt? Und wie steht es um die Verpflichtungen des Staates?

■ Thomas Kessler: Das Gesetz will optimal wirkungsvolle Kohärenz. Es will modern sein, dem Wissensstand von Forschung und Praxis entsprechen. Und es will die tatsächliche Herstellung der Chancengleichheit. Und diese Tatsache lässt sich nur beim einzelnen Individuum messen. Die Angebote des Staates müssen so gut sein, dass man individuell den Bildungsstand, den Gesundheitszustand, bzw. die entsprechenden Fortschritte messen kann. Auch auf der Meta-Ebene, etwa bei der Informationspflicht, bei Kontakten mit Religionsgemeinschaften oder Migrantenvereinigungen, hat der Kanton Verpflichtungen für alle Zielgruppen. Es gibt also eine Kombination: Alle sollen informiert und einbezogen werden, aber die einzelne Fördermassnahme soll auf das Individuum, auf seine ganz persönlichen Bedürfnisse, ausgerichtet sein.

Wie beurteilen Sie, Kathrin Oester und Thomas Spang, diese Fokussierung auf das Individuum?

■ Kathrin Oester: Wenn man etwas messen will, kann man das tatsächlich einfacher am Individuum tun. Den individualistischen Ansatz finde ich aber für die Schule problematisch. Wir haben festgestellt, dass die Lehrkräfte beim Einzelnen sofort kulturelle Differenz akzeptieren, aber Mühe haben, wenn sie in der Gruppe auftritt. Die Schüler anderer nationaler Gruppen werden ja auf möglichst viele Klassen verteilt. Wenn man sich mit der Gruppe auseinandersetzen muss, hört die Toleranz schnell auf.

■ Thomas Spang: Im Gesundheitswesen gilt es abzuwägen, ob man mit auf das Individuum zugeschnittenen Massnahmen arbeiten soll, oder ob man auf der Meta-Ebene versuchen soll, Zugangsbarrieren abzubauen. Vielerorts geht man noch immer davon aus, dass persönliches Fehlverhalten für den schlechten Gesundheitszustand verantwortlich ist. Man weiss aber heute, dass gerade sozial schlecht Gestellte dieses Verhalten nicht frei wählen können, sondern dass es von der Umwelt, von den Verhältnissen bestimmt wird. Die Verhaltensprävention spricht vor allem gut gebildete Leute an. Der Grossteil der Migrationsbevölkerung gehört aber nicht dieser Gruppe an. Eine künftige Public-Health-Strategie müsste einen multisektoriellen Ansatz aufweisen: Andere Politikfelder sind einzubeziehen. Ich denke da an ein Beispiel aus England. Mit dem Ziel, die Gesundheit von armen Familien, die in schlecht beheizten Wohnungen leben, zu verbessern, wurde an sie Heizöl verbilligt oder gratis abgegeben.

Wir brauchen also nicht eine spezifische Politik für Eingewanderte, sondern eine Politik für sozial schlechter Gestellte?

■ Thomas Spang: Wir müssen uns klar auf schlecht gestellte Gruppen fokussieren. Der Migrationshintergrund ist aber ein zusätzliches Element. Es gibt z.B. Sprach- und Kommunikationsprobleme, unterschiedliche Vorstellungen von Krankheit und Gesundheit. Wobei zu bemerken ist: Auch wir hier am Tisch haben alle unterschiedliche Vorstellungen von gesund und krank Sein. Man muss mit dieser Diversität im Gesundheitsbereich umzugehen lernen.

Kritische Stimmen zum Basler Integrationsgesetz sagen, es richte sich nur an Personen, die sozioökonomisch schlechter gestellt sind, da es sich nur auf Personen anwenden lässt, die nicht aus EU-Staaten kommen. Will man mit diesem Gesetz ein soziales Problem angehen? Oder geht es auch um Fragen der Diversität?

■ Thomas Kessler: Diese Kritik kommt von Leuten, die das Gesetz nicht gelesen haben. Es steht nichts drin von einer Aufteilung der Migrationsbevölkerung. Es geht um die Herstellung der Chancengleichheit, die Vermeidung von Isolation und Segregation. Wir machen nicht spezifisch Sozialpolitik. Das Gesetz wendet sich an die 56 000 Migrantinnen und Migranten, die in Basel leben. Das sind Nieder- und Hochqualifizierte. Eine städtische Bevölkerung wie Basel ist extrem heterogen. Über

150 Nationen sind vertreten. Der Umgang mit Differenz ist die Stärke der Schweizer Städte. Wir sind ja das meist globalisierte Land und haben über 150 Jahre Erfahrung im friedlichen Ausgleich der Interessen, mit vielen Sprachen und Religionen.

Wenn wir die Herstellung der Chancengleichheit auf hohem Niveau wollen, spielt beispielsweise die Gesundheit der Kinder eine grosse Rolle, aber auch die Sprachkompetenz vor dem Schuleintritt. Da arbeiten wir partnerschaftlich mit Vereinen und Institutionen zusammen. Aber wir wollen messen, ob das Kind tatsächlich gesund ist. Es soll einmal im Jahr vom Kinderarzt untersucht werden. Gesundheitliche Probleme weisen oft auf soziale Probleme im Hintergrund hin. So betreiben wir effektive Sozialpolitik.

Bei den Hochqualifizierten geht es um die Integration in eine Mittelstandsgesellschaft. Wir sind uns bewusst, dass wir auf dem welthöchsten sozioökonomischen Niveau leben. Wir können dieses Niveau nur halten, wenn wir die ganze Gesellschaft weiterentwickeln.

Sind also Integrationsvereinbarungen so zu verstehen, dass man mit den einzelnen Individuen Standortbestimmungen macht? Wie funktioniert das konkret?

■ Thomas Kessler: Das Gesetz richtet sich an alle Migranten und verpflichtet auch alle. Die politische Debatte hat sich leider früh auf den Artikel 5 gestürzt, der Integrationsvereinbarungen zwischen Kanton und Zugewandertem ermöglicht. Zur Herstellung der Chancengleichheit kann der Kanton Verträge mit Personen abschliessen, die objektiv in grosser Not leben und von Dritten abhängig sind. Konkret sieht es so aus: Eine unabhängige Bildungsstelle prüft in diesem Fall das Bildungspotenzial einer Person und setzt das Bildungsziel fest. Das werden sehr bescheidene Ziele sein, Kurse auf dem Niveau «Lernen im Park», vielleicht Alphabetisierung oder A1 in der Sprachkompetenz. Die Erfahrungen in Deutschland mit 3000 solchen Verträgen haben gezeigt: Es gibt überhaupt keine Motivationsprobleme. Sämtliche Personen haben Bildung als Befreiung erlebt, nicht als Schikane.

■ Thomas Spang: Zu dieser Überprüfung des Gesundheitszustandes eine Frage: Wir haben bei den Folgearbeiten zur Strategie Migration und Gesundheit festgestellt, dass derartige Daten nicht migrationspezifisch erfasst werden. Es wird höchstens zwischen Ausländer und Schweizer unterschieden, differenziertere Angaben fehlen in der Regel. Will man das in Basel künftig anders angehen?

■ Thomas Kessler: Wir haben ein schwarzes Loch bei den staatlichen Hilfsangeboten: den ganzen frühkindlichen Bereich. Bis ein Kind in den Kindergarten kommt, ist der Staat nicht präsent. Diese Lücke können wir uns nicht mehr leisten. Zu gravierend sind die Probleme: Übergewicht, Karies, Diabetes, gekoppelt mit sprachlichen Defiziten. Viele Kinder haben die ersten vier Lebensjahre vor dem Fernseher verbracht. Das ist schlimme Chancenungleichheit. Darum wollen wir im Sinne des Integrationsgesetzes auch das Gesundheitsgesetz modernisieren. Wenn soziale Ursachen für die schlechte Gesundheit des Kindes verantwortlich sind, muss diesen Familien geholfen werden. Wir müssen wegkommen vom Defizitansatz – das ist teure Symptombekämpfung – und einen helfenden steuernden Ansatz verfolgen. Für die Forschung sollen möglichst viele Daten erhoben werden.

■ Kathrin Oester: Wir bewegen uns in der Diskussion nun auf der Ebene der Postulate. Da bin ich mit allem einverstanden. Aber aus der Forscherperspektive muss ich sagen: Wir sind weit davon entfernt, alle Leute in den Mittelstand zu integrieren. In der Schule gelangen wir mit individualistischen Ansätzen schnell an Grenzen. Da sind vor allem strukturelle Massnahmen nötig. Im Schulwesen kann man nur mit Partizipation etwas erreichen. Und da genügt es nicht, wenn ein ausländischer Vater im Elternrat ist. Es braucht auch Migrantinnen in der Lehrerausbildung.

■ Thomas Kessler: Ich rede nicht von Postulaten, sondern von konkreten Projekten, die schon seit Jahren umgesetzt werden. Die strukturellen Massnahmen sind sehr weit greifend, sie gehen bis zur Stadtentwicklung. Damit Quartiere besser durchmisch werden, steuert der Kanton aktiv die Immobilienentwicklung. Wir wollen, dass die Mittelstandsfamilien in der Stadt bleiben.

■ Thomas Spang: Ich möchte auf die Integrationsverträge zurück kommen. Es gibt Querdenker, die sagen, aufgrund der restriktiven Zulassung im neuen Ausländergesetz wirkten die konkreten Integrationsmassnahmen wie ein Feigenblatt. Sind denn diese Integrationsverträge nicht auch Symptombekämpfung? Wäre es nicht besser, Zugang zu Arbeit und Bildung zu stärken?

Développer davantage le sens de la réalité

La notion de l'intégration est utilisée dans des contextes variés et par différents acteurs. terra cognita a interrogé des spécialistes de la pratique sur la manière dont ils l'appliquent dans leur champ d'action spécifique. Dans les débats, il est question de l'intégration dans les domaines de l'éducation, de la santé publique et du projet de la loi sur l'intégration des deux Bâle. Dans le domaine scolaire, Kathrin Oester propose d'utiliser la notion de «participation» en lieu et place de la notion à multiples facettes d'«intégration», car elle s'adresse plus précisément à l'action concrète et au droit de participation. Thomas Spang de l'Office fédéral de la santé publique et Thomas Kessler, délégué à l'intégration du canton de Bâle-Ville, voient également la participation comme un pilier majeur de la politique d'intégration, mais ils opèrent en se basant sur le principe de «l'égalité des chances». Les participants aux débats approuvent unanimement la direction prise. Mais il existe des réalités différentes selon les circonstances – il ne faut pas l'oublier – tant et si bien que les situations spécifiques doivent non seulement être appréciées en fonction du critère de l'origine nationale de l'immigré mais aussi, et surtout, en fonction de la couche sociale à laquelle il appartient.

■ Thomas Kessler: Wieso soll man nur das eine tun? Strukturelle Verbesserungen müssen auf jeden Fall angegangen werden, unabhängig vom Integrationsthema. Die ganze Gesellschaft hat Entwicklungsbedarf. Mit dem respektvollen Vertragsverhältnis bieten wir Menschen in Not eine individuelle Ergänzung an. Was ist denn besser: der helfende Staat oder die Not?

Zurück zum Stichwort Partizipation. Integrationspolitik wird vor allem von Einheimischen gemacht. Wie können sich Zugewanderte aktiv einbringen?

■ Kathrin Oester: Auch die Schweizer müssen sich integrieren, in den oberen Etagen von multinationalen Unternehmen zum Beispiel, wo sie unter Umständen in der Minderheit sind. Im Bildungswesen braucht es nach meiner Meinung Impulse von oben, von der Bildungspolitik. Viele Lehrkräfte fühlen sich nicht unterstützt. Zur Partizipation: Da müssen sich schon die schweizerischen Institutionen öffnen. Migrant*innen sind bereit zur Partizipation.

In der Strategie Migration und Gesundheit war vorgesehen, dass sich Zugewanderte einbringen können. Welche Erfahrungen wurden da gemacht?

■ Thomas Spang: Reine einheimische Strukturen gibt es eigentlich kaum. Zugewanderte sind fast überall präsent. Für unsere Arbeit war zudem vorgesehen, dass Migrantennetzwerke einbezogen werden. Allerdings wurden wir diesem Anspruch nicht gerecht. Wir planen nun eine Studie, um zu klären, wie Gesundheitsbehörden mit Netzwerkorganisationen in verschiedenen Integrationsfeldern sinnvoll zusammenarbeiten können.

Gehört zur gelungenen Integration auch die politische Partizipation?

■ Kathrin Oester: Wenn man Leute ohne Schweizer Pass in Schulkommissionen integrieren darf, ist das bereits ein grosser Fortschritt. Die maximale Forderung nach totaler politischer Partizipation von Ausländer*innen und Ausländern wird wohl nicht so bald erfüllt werden. Ich bin aber überzeugt, dass es noch viel Spielraum gibt, der nicht genutzt wird.

*Und wie stellt man sicher, dass Migrant*innen und Migrant*innen auch mitmachen und motiviert sind, sich einzubringen?*

■ Kathrin Oester: Das passiert am besten über Protagonisten einer Gruppe, welche die Aufgabe eines Gatekeepers übernehmen können. In der Schule ist die Mitwirkung relativ einfach zu erreichen. Eltern sind in der Regel motiviert mitzumachen, denn sie haben grosses Interesse am Bildungserfolg ihrer Kinder.

Integration heisst Partizipation. Könnte dieser Satz auch im Basler Gesetz stehen?

■ Thomas Kessler: Er steht drin. Das Ziel ist – wie in Kanada – eine möglichst schnelle Integration mit der Perspektive der Einbürgerung. Hier haben wir allerdings ein unnötiges Defizit aufgrund der nationalen Gesetzgebung. Die Einbürgerung dauert viel zu lange. Das Gesetz verpflichtet den Kanton, mit Migrant*innenvereinen im Kontakt zu sein. Diese Vereine erhalten ein Mitspracherecht bei der Umsetzung der Integrations-

förderung. Leider hat der Verfassungsrat das Stimm- und Wahlrecht nicht in die Baselstädtische Verfassung aufgenommen. Es gehört aber zu einer kohärenten Integrationspolitik.

Überall, wo man die Migranten einschliesst, ist der Nutzen riesig. Bei den letzten Wahlen sind viele Migranten ins Parlament gekommen. In den Schulräten sind sie sehr erwünscht. Politische Parteien und Gewerkschaften sind sowieso offen. Dort, wo nur die Leistung zählt und nicht die Herkunft – in der Wirtschaft – sind Migranten auch gut vertreten. Nicht gebührend vertreten sind sie in der Politik und zum Beispiel in den Schweizer Zeitungsredaktionen.

66

■ Thomas Spang: Netzwerke sind ein Gradmesser für die grundsätzliche Partizipation in verschiedenen gesellschaftlichen Feldern. Je schlechter man partizipiert, umso grösser ist der Druck, sich in ethnischen oder anderen Netzwerken zusammenzuschliessen. Umso mehr müsste auch politische Partizipation ermöglicht werden. Wobei auch «Partizipation» zum Schlagwort zu verkommen droht. Es ist schwierig, Leute aus bildungsfernen Schichten in Kommission zu bringen. Da ist vor allem die Mittelschicht vertreten. Deshalb braucht es innovative Massnahmen, um sie zum Mitzumachen zu bewegen.

■ Kathrin Oester: Und genau das würde eine Auseinandersetzung mit andern Schichten bedeuten. Man soll sich in einer Schulkommission willkommen fühlen, auch wenn man nicht Mozart hört.

Was wünschen Sie sich, um die Integration verbessern zu können?

■ Thomas Kessler: Eine klare und ehrliche Identität. Die nationale Politik inszeniert die Schweiz als Agrarland. In Wirklichkeit sind wir ökonomische Weltspitze und ein stark globalisiertes Land, mit der gesellschaftlich fast grössten Vielfalt in Europa. Das ist ein grosser Schatz. Wir könnten von den Kanadiern lernen, die sich klar als Einwanderungsland definieren. Wir brauchen Gesetze mit einer klaren Migrationssteuerung, einer Willkommenskultur mit der Perspektive auf Einbürgerung nach kurzer Zeit, mit Chancengleichheit. Wir versuchen das im kantonalen Rahmen, werden dabei jedoch von der nationalen Politik eingeschränkt. Mein Wunsch wäre, dass wir die Schweiz so sehen, wie sie ist – und die Mythen vergessen.

■ Thomas Spang: Die Chancengleichheit im Gesundheitsbereich müsste auf der politischen Agenda bedeutend höher angesiedelt sein. Chancengleichheit ist im BAG immer noch ein Randbereich. Vogelgrippe und Aids dominieren die Diskussion. Es müsste ein Umdenken stattfinden, auch in der Politik, im Parlament. Mir fehlt allerdings das Patentrezept, wie man dieses Umdenken fördern könnte. Aber sicher braucht es permanente Sensibilisierung.

■ Kathrin Oester: Ich wünsche mir mehr Realitätsnähe. Man tritt Privilegien ja nicht freiwillig ab. Deshalb müsste man eine gesetzliche Grundlage schaffen, die institutionelle Diskriminierung verunmöglicht. Den Rassismus verbieten wir schliesslich auch. Man weiss genau, was zu tun wäre, um Bildungsbenachteiligung einzuschränken. Aber freiwillig wird es nicht gemacht.

Ich danke allen ganz herzlich für das Gespräch.

Kathrin Oester ist Forschungsbeauftragte am Zentrum für Forschung und Entwicklung der Pädagogischen Hochschule Bern.

Thomas Kessler ist Integrationsdelegierter des Kantons Basel-Stadt.

Thomas Spang leitet die Sektion Chancengleichheit und Gesundheit im Bundesamt für Gesundheit.

Simone Prodoliet leitete das Gespräch.